

nu ~~o~~ a o lítica

Democracia, participación
y conflictos

Ecuador 2009 - 2012

Franklin Ramírez Gallegos (Coord.)

Mathieu Le Quang

Cristina Bastidas

Nuda Política

Participación, democracia y conflictos
Ecuador **2009-2012**

Nuda Política

Participación, democracia y conflictos
Ecuador **2009-2012**

Franklin Ramírez Gallegos
(Coord.)

Ramírez Gallegos, Franklin
(Coord.)

Bastidas, Cristina
Le Quang, Matthieu

Nuda Política.

Democracia, participación y conflictos.
Ecuador 2009-2012

Franklin Ramírez Gallegos
No. de autor: 041911

Primera edición: Agosto, 2013

Quito: FES-ILDIS, FLACSO-Ecuador,

Perfiles de Opinión

205 p.; 21 X 29,7 cms.

ISBN: 978-9978-94-134-8

1. TRANSICIÓN POST-CONSTITUYENTE 2. COALICIONES LEGISLATIVAS 3. COMPORTAMIENTO ELECTORAL 4. VALORACIONES DE LA DEMOCRACIA 5. DEMOCRACIA DIRECTA. 6. PARTICIPACION CIUDADANA 7. CAMBIO Y CONFLICTO POLITICO 8. ECUADOR

Dirección editorial

Melisa Argento

Editor

Santiago Rubio

Maqueta y diagramación

José Luis Chávez Camargo

Portada

José Luis Chávez Camargo

Impresión: Gráficas Araujo

500 ejemplares

Impreso en Quito – Ecuador, 2013

Las opiniones vertidas en este texto no necesariamente coinciden con las de las instituciones que lo auspician. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente.

PRESENTACIÓN

La evaluación del desarrollo democrático de una nación no es una tarea sencilla. Se trata de un ejercicio que demanda de acercamientos desde múltiples planos y de viajes de ida y vuelta entre la investigación académica, la rendición de cuentas y la indagación de la dinámica política tal y como en ella se sitúan sus protagonistas, a saber, los partidos, las organizaciones y movimientos sociales y la ciudadanía.

Semejante aproximación demanda, entre otros elementos, de análisis empíricos que indaguen de modo sistemático en la evolución de los componentes centrales de los procesos políticos que sostienen la comunidad democrática de un país. Dicha perspectiva analítica permite observar tendencias y especificar cambios y continuidades tanto a nivel de las prácticas y valoraciones ciudadanas sobre la democracia como en relación al desenvolvimiento de las instituciones políticas.

Este abordaje del análisis político llevó al grupo de investigación coordinado por Franklin Ramírez Gallegos, Profesor-Investigador de FLACSO-Ecuador, y a la organización especializada en análisis de opinión pública Perfiles de Opinión en cooperación con la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) en Ecuador, a desarrollar una línea de investigación para obtener y construir series de datos e información específica sobre determinadas dimensiones de la política democrática en el Ecuador contemporáneo. De esta forma, la idea central del proyecto editorial que ponemos a disposición de la sociedad con esta publicación, abarcó un análisis descriptivo de series de datos, cifras e indicadores relevantes –obtenidos de una amplia gama de fuentes– para el seguimiento del acontecer político ecuatoriano en el período 2009-2012 con el fin de producir una lectura contextualizada y documentada de las dinámicas de cambio y conflicto abiertas en el país en los últimos años.

Las dimensiones de análisis consideradas en el estudio tocan seis cuestiones centrales en los procesos democráticos contemporáneos: la dinámica de las coaliciones parlamentarias en la Asamblea Nacional; las pautas del comportamiento electoral; la evolución de las valoraciones ciudadanas sobre

el régimen democrático; el uso y activación de los diferentes mecanismos de democracia directa; las tendencias de la participación ciudadana tanto a nivel de las interacciones con las instituciones políticas como en relación a las tendencias asociativas del país; y, finalmente, el desenvolvimiento y morfología de la conflictividad socio-política. Cada una de estas cuestiones es analizada, de forma específica, en cada capítulo del libro NUDA POLÍTICA. Democracia, participación y conflictos sociales en el Ecuador 2009-2012.

Se trata de un amplio esfuerzo de investigación y análisis respecto al comportamiento de tendencias en varios niveles de la política que pretende, hacia futuro, sentar las bases para establecer un observatorio permanente de la política ecuatoriana que recopile con mirada crítica datos empíricos desde varias fuentes y arroje un análisis integral y objetivo que traspase los límites de la mera observación coyuntural.

A riesgo de simplificar los numerosos aportes de la investigación efectuada para cada capítulo, una visión general del volumen permite resaltar cuatro grandes hallazgos que caracterizarían la evolución de los procesos políticos del Ecuador de los últimos años. En primer lugar, a partir de la aprobación del nuevo marco constitucional del 2008 se observa una clara recomposición de la valoración de la democracia. Así, en términos globales, la ciudadanía se encuentra más satisfecha con la democracia que en el pasado y tiende a apoyarla de modo más robusto.

En segundo lugar, a lo largo del ciclo legislativo 2009-2012 se verifica que, en el marco de la compleja hegemonía de la fuerza gobernante, un elevado porcentaje de las leyes debatidas y aprobadas en la Asamblea Nacional ha contado con el apoyo de una amplia gama de los movimientos y partidos políticos que alcanzaron a obtener representación democrática en el parlamento.

En tercer lugar, se aprecia que los mecanismos de democracia directa contemplados en la Constitución de 2008 –consultas populares, iniciativas normativas, procesos de revocatoria de mandato– han catapultado un cierto repunte en su utilización por parte de diversos actores sociales y políticos tanto a nivel nacional como, y sobre todo, a nivel local. No obstante, las esferas analíticas identificadas en el estudio arrojan más bien bajos niveles de auto-organización (asociatividad) y de participación ciudadana en las instancias abiertas para la interacción sociedad-Estado a nivel del gobierno nacional. En lo que concierne a los gobiernos municipales, por el contrario, se registra una recomposición de las tendencias participativas previas a la crisis política de 2005 y al mismo proceso constituyente de 2007-2008.

Finalmente, se observa que en el período post-constituyente se ha producido una nítida reactivación de los episodios de conflictividad socio-política en el país. El 2010, de hecho, se coloca como uno de los años más conflictivos en los últimos quince años de la democracia ecuatoriana. Aunque en los años posteriores se ha registrado cierto decrecimiento de dicha tendencia, la proclividad de la conflictividad social da cuenta de la vitalidad de una de las aristas centrales de la lucha política en las sociedades democráticas.

Los análisis desarrollados en cada capítulo del presente volumen permiten comprender de manera desagregada los resultados y los desafíos de las dinámicas de cambio que el país ha experimentado en los últimos años. Para la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) en Ecuador, en su constante afán por fortalecer el análisis político en el país en sus ya casi 40 años en el Ecuador, esta publicación representa un valioso aporte para contribuir al estudio y a la comprensión de la realidad política nacional. La generación de conocimiento que apoya el fortalecimiento de la democracia es de gran valor para que la sociedad civil, la comunidad académica y la opinión pública se impliquen de modo activo en el diálogo político, el robustecimiento de los procesos organizativos, y la promoción la democracia como piedra angular de la construcción de sociedades justas y equitativas como demanda fundamental de los ciudadanos del siglo XXI en el Ecuador y en el resto de la región y el globo ■

ANJA MINNAERT

REPRESENTANTE
FRIEDRICH-EBERT STIFTUNG (FES) ECUADOR
DIRECTORA DE ILDIS

JUAN PONCE

DIRECTOR
FLACSO-ECUADOR

PAULINA RECALDE

DIRECTORA
PERFILES DE OPINIÓN

INTRODUCCIÓN

El presente volumen fue concebido a la luz de una sospecha: con la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente (2007-2008) en el Ecuador, la dinámica política se ha colocado no solo en el centro de la esfera pública sino como el principal vector de reorganización del Estado, el mercado, los procesos sociales y los múltiples vínculos que tejen entre sí. Se trataría de un escenario cuyo carácter particular, aunque no excepcional, proviene del modo en que la política, mientras configura su propio espacio de desenvolvimiento, se coloca como el gran temporizador de los diferentes órdenes institucionales.

Las coyunturas de refundación constituyente son particularmente propicias para tal reverberación de la política. Allí se abren, de modo irreductible, las tensiones entre las divergentes gramáticas de legitimación del poder originario y de los poderes instituidos. Bullen, también, series dispersas de antagonismos sobre las cualidades de la comunidad democrática en transformación y, precisamente, sobre aquello que dotaría de especificidad al desenvolvimiento de la política. Se alude entonces, en lo fundamental, a un momento en que se intensifica la empresa de la política por forjar su ámbito de legítimo despliegue y por instalarse en el centro de la coordinación social.

Tal intensificación no tiene nada de inusual y se inserta más bien en la actividad común de los sujetos políticos en sus nexos inciertos con el espacio que los funda en cuanto tales. Así pues, como lo sugiere Rancière (1998), el trabajo esencial de la política es la configuración de su propio espacio y el de hacer ver el mundo de sus sujetos y de sus relaciones. Ello ocurre a través de la manifestación de disenti-mientos que ponen en crisis, una y otra vez, la pretensión de estabilizar el campo de la acción política en cualquier artefacto institucional o en cualquier forma de movilización pública. “La política no tiene un lugar propio ni sujetos naturales. Una manifestación es política no porque resida en tal lugar o porque aluda a determinado objeto sino por cuanto su forma es la de un afrontamiento entre particio-nes de lo sensible” (1998:245). De este modo, son las conflictivas relaciones políticas las que permiten pensar la conformación de los sujetos y los espacios de la política. No a la inversa.

Dicha conflictividad se exagera en contextos de reconfiguración constitucional. Tras la redefinición de la comunidad política, de la arquitectura democrática, de los principios de la participación popular o de la misma orientación de las intervenciones estatales se escenifica algo más que un tenso reacomodo, una reinención, de los ámbitos y de las relaciones en que los sujetos procuran inscribirse como vectores de acción política. Los modos y las arenas de su emergencia, ya de ordinario movedizas, se colocan en el centro del litigio democrático en que cada uno y los muchos toman parte, recortando en diversas vías la comunidad política. Cambio y conflicto han dibujado, precisamente, los contornos del ciclo democrático ecuatoriano entre 2007-2012. Ambos movimientos confluyen para dotar de plena centralidad a la acción y la lucha política en un período marcado por la multiplicación de expectativas, y frustraciones, con la transformación histórica.

Sugerir tal imagen no ignora la continuidad de las tendencias a la impenetrabilidad de la política, a sus encierros elitistas, a las inercias de la desconfianza social en la estructura de representación ni, menos, al desinterés con que gran parte de la sociedad aún observa a la política¹. La cuestión no alude pues, de modo indefectible, al ensanchamiento de la esfera pública, a la intensa politización popular o a un súbito apasionamiento plebeyo con los asuntos que conciernen al interés general. Nada de eso. El asunto es quizás más elusivo y procura designar un momento en que la dinámica de la política –en su despliegue como esfera productora de lo común, del antagonismo y la decisión– especifica su racionalidad y sus ámbitos de desenvolvimiento mientras incrementa su actividad como vector de reorganización de las otras arenas de acción social. Anticipar dicho movimiento –sin confundirlo con el retorno estatal o la actividad gubernativa– invita a indagar en la apertura de un proceso, siempre precario, de diferenciación del espacio de la política así como en su potencial para reconfigurar los demás órdenes sociales.

Semejante horizonte de indagación traza una agenda de estudio para el largo plazo. En este volumen, no obstante, apenas se pone luz, y aún de modo fragmentario, sobre la específica evolución de determinadas dinámicas y espacios en que la política habría tomado cuerpo a raíz del proceso de remplazo constitucional. Así, sin perder de vista las líneas de trastrocamiento y recomposición global de dicho espacio, este trabajo efectúa un acercamiento sistemático a algunas de las dimensiones en que puede rastrearse aquella totalidad. Si bien tal aproximación no alcanza aún a trazar los vínculos entre el conjunto de sujetos y relaciones en que se funda el espacio de la política –siendo éste uno de los grandes límites del presente trabajo– sí permite observar de modo desagregado los reacomodos parciales de diversas arenas políticas en el curso de la denominada transición post-constituyente (2009-2012).

.....

1 Para 2012, 27% de los ecuatorianos dicen interesarse algo y/o mucho en la política. Seis años antes los interesados eran exactamente la mitad: 13,6%. Ver los resultados en línea de las encuestas del Barómetro de las Américas (LAPOP). Accesible en: <http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/cgi-bin/LapopDummiesFile.pl>

En efecto, por medio de una exhaustiva fundamentación empírica, Nuda Política analiza el desenvolvimiento de específicos ámbitos de la política ecuatoriana a partir del momento en que se abrió la disputa por adaptar el conjunto de normas, instituciones y derechos a los grandes principios constitucionales aprobados en referéndum popular en 2008. La transición institucional y sus derivaciones aparecen, entonces, como trasfondo y objeto central de atención de este volumen. Se enfatiza, de modo particular, en las líneas de cooperación y conflicto tejidas entre los diversos sujetos políticos – coaliciones parlamentarias, electorales y callejeras– en torno a determinados momentos de la transición. A la vez, se indaga en los modos en que la sociedad ha valorado la cualidad democrática del ciclo constituyente así como en sus niveles de implicación en las instituciones participativas existentes.

De este modo, los objetos de estudio que cubre este trabajo dan cuenta de específicos espacios de relacionamiento político entre sujetos e instituciones a lo largo del período en cuestión. La selección de las problemáticas analizadas atiende tanto a criterios estandarizados del análisis político como a cuestiones relativas al particular proceso ecuatoriano. Ello supone que si bien los problemas estudiados están enmarcados por el peso de las coyunturas críticas propias de escenarios de cambio y conflicto, también tocan cuestiones fundamentales de cualquier proceso democrático, escapando de este modo a una mirada que se entrapa en los litigios del puro presente. Así, entre el estudio de las vicisitudes de la dinámica parlamentaria en el procesamiento de la transición post-constituyente y del comportamiento del voto ciudadano en los procesos electorales convocados en el período (en particular el Referendo-Consulta Popular de mayo 2011), se da cabida a la observación de dimensiones centrales de la vida política de una nación como son las tendencias de la participación popular, de la valoración de la democracia y de la conflictividad socio-política.

La dimensión procesal de la política y su expresividad episódica procuran ser, entonces, capturadas en esta obra por medio de análisis de distintos ámbitos de actividad política. Cada uno de ellos centra su atención en el período 2009-2012 ensayando a la vez la reconstrucción de tendencias previas. Se ha hecho uso, para el efecto, de un vasto material empírico –encuestas, estudios de opinión, información electoral, bases de datos, registros, etc., de diversa procedencia (académica, oficial, no gubernamental) y alcance (local, nacional, regional)– y de un corte analítico de carácter descriptivo.

Cada capítulo expone su instrumental conceptual en torno al cual lee y sistematiza los diferentes registros de datos existentes sobre las problemáticas en observación. En este sentido, se trata de textos que se auto-contienen: el lector no debe visitar el conjunto de la obra para comprender cada capítulo. En todos los casos se ha procurado recolectar el más amplio volumen de información disponible, a fin de identificar con precisión las contradictorias tendencias que caracterizan los vigentes movimientos del espacio de la política en el Ecuador. Dicho prurito de exhaustividad abriga la pretensión de avistar la piel misma de la política. De preparar su desnudamiento. De allí la imagen que evoca el título de la obra: Nuda política. Más allá de cualquier ilusión positivista, que asume que el mundo funciona tal como lo muestran los datos, el presente volumen aspira a contribuir a una más robusta

fundamentación empírica del análisis y el debate político, sin los cuales, la sociedad democrática solo puede empalidecer. Se trata pues de ampliar los puntos de apoyo para una crítica de la política que conjugue de modo permanente su dimensión normativa y material.

El libro está compuesto por seis capítulos. El primero analiza la actuación y posicionamiento de las diversas organizaciones políticas representadas en el seno de la Asamblea Nacional durante el ciclo 2009-2012. Se estudian en particular las tendencias del voto de cada una de las fuerzas parlamentarias, la construcción de coaliciones de mayoría y oposición, y el grado de disciplina partidista en el curso de las diferentes votaciones del período. En lo principal, el análisis permite observar hasta qué punto los movimientos y partidos políticos han apoyado la continuidad de la transición post-constituyente conducida por la fuerza gobernante (Alianza País).

El segundo capítulo estudia las tendencias de la participación electoral y el comportamiento del voto en el Ecuador entre 2009 y 2011. Para el efecto se propone un contrapunto entre los resultados de las elecciones generales de abril 2009 y aquellos del Referendo-Consulta Popular de mayo 2011. Dichos resultados son desagregados para el nivel nacional, regional, provincial y en lo que concierne al voto femenino y a aquel de la población autodefinida como indígena, afroecuatoriana, montubia y a los ecuatorianos residentes en el exterior. El análisis sitúa a ambos eventos electorales en el cambiante contexto político abierto en el país luego de la aprobación de la Carta Magna.

El tercer capítulo indaga en las valoraciones sociales de la democracia a lo largo de la última década. A la luz de los debates sobre la cultura política de una sociedad, el capítulo explora en los fluctuantes niveles de apoyo y satisfacción con la democracia; en las relaciones entre rendimiento económico y apoyo democrático; en la valoración del parlamento y de los partidos políticos; y en el potencial respaldo a un gobierno militar. A lo largo del capítulo se efectúan una serie de contrapuntos entre el caso ecuatoriano y las tendencias en América Latina y, en particular, en la región andina.

Los capítulos cuarto y quinto se adentran en el problema de la participación popular en el marco de las instituciones participativas forjadas por la nueva Constitución. Se indaga en los niveles de participación ciudadana en los diferentes dispositivos creados para dinamizar la intervención popular en los asuntos públicos. Puntualmente, el capítulo cuarto se concentra en el uso de los mecanismos de democracia directa (consulta, iniciativa popular, revocatoria del mandato) por parte de ciudadanos y organizaciones sociales a nivel local y nacional. Se destaca una clara –aunque aún tímida– activación de la democracia directa a raíz de la vigencia de la nueva Carta Magna. El quinto, por su parte, observa las tendencias de la participación ciudadana tanto en las interacciones con las instituciones estatales a nivel nacional y local (deliberación pública y control social) como en lo que concierne las dinámicas asociativas (auto-organización) y la intervención en protestas sociales. La serie de datos recabados arrojan una imagen contradictoria de la intensidad y los niveles de la participación de los ecuatorianos durante los últimos años.

El capítulo final del libro se ocupa de las vigentes tendencias de la conflictividad socio-política. Se procura dimensionar el ritmo de la conflictividad así como determinar los principales actores, objetos y formas de expresión del conflicto en el Ecuador entre 2010 y 2012. Se presta además particular importancia a la intensidad, a los modos de procesamiento y al desenlace de los conflictos tanto a nivel nacional como provincial. El notorio incremento de la conflictividad social en los últimos años aparece como uno de los principales rasgos de la dinámica democrática en el Ecuador del siglo XXI.

El desarrollo del proyecto y la investigación que sostiene este libro han sido realizados de manera conjunta por Franklin Ramírez Gallegos –quien lo ha coordinado– Cristina Bastidas y Matthieu Le Quang. Para el trabajo de levantamiento de datos contamos con la colaboración de Fernanda Sáenz. Giannina Zamora contribuyó con el montaje de los “mapas electorales” que se incluyen en el tercer segmento del texto. Los capítulos han sido escritos a varias manos, preparados por el coordinador de la obra y editados por Santiago Rubio. En la confección final del manuscrito colaboraron de modo decisivo José Luis Chávez y Melisa Argento. Una versión inicial del texto fue discutida en abril del año en curso con diversos colegas. En particular se agradecen los comentarios de Gemma Ubasart, Valeria Coronel, Hugo Barber, Wolf Grabendorff, Paulina Recalde y Gustavo Endara. Sus sugerencias permitieron aclarar diversas cuestiones y mejorar la edición final del volumen. Todos ellos quedan, sin embargo, exentos de cualquier responsabilidad por los errores o traspies que pudieran aparecer en las páginas que siguen. El auspicio de FES-ILDIS (Ecuador) y de Perfiles de Opinión hizo viable este proyecto. Va un reconocimiento especial a las representantes de ambas instituciones, Anja Minnaert y Paulina Recalde, por su apoyo. De igual modo, al Director de FLACSO, Juan Ponce.

Una mención aparte para Matthieu Le Quang y Cristina Bastidas quienes colaboraron por más de un año en este manuscrito, prolongando durante varias noches y fines de semanas sus ya extensas jornadas de trabajo. A ellos mi gratitud y camaradería totales.

FRANKLIN RAMÍREZ GALLEGOS
FLACSO-ECUADOR

Capítulo I

La dinámica de las fuerzas políticas en la Asamblea Nacional 2009-2012

Indice

<i>El campo de análisis</i>	1
<i>La composición de la Asamblea</i>	2
<i>La producción legislativa</i>	3
<i>La votación parlamentaria</i>	4
<i>Disciplina partidaria</i>	5

1. EL CAMPO DE ANÁLISIS

Enmarcada por el enorme desprestigio previo de la actividad parlamentaria y de la representación partidista, y en medio de la ampliación de las expectativas sociales desatadas por el proceso constituyente 2007-2008, la Asamblea Nacional del Ecuador arrancó sus funciones en julio 2009 con la elección, por parte de los 124 asambleístas que componen el pleno, de sus nuevas autoridades.

El recién estrenado parlamento era el primero en regirse bajo al marco normativo estipulado por la nueva Constitución de la República.

En tal sentido, uno de sus principales encargos fue el de continuar con el procesamiento de la transición que permitiría adaptar el conjunto de las instituciones y derechos a los grandes principios constitucionales aprobados en referéndum popular en septiembre 2008. Para el efecto la legislatura debía concentrarse en el debate y aprobación de un conjunto de cuerpos legales que empezaron a ser procesados, y votados, por la Comisión Legislativa y de Fiscalización instalada luego del fin de actividades de la Asamblea Nacional Constituyente.

El presente capítulo se adentra, precisamente, en el estudio del comportamiento de los movimientos y partidos políticos representados en el parlamento en el curso de lo que se ha denominado como transición post-constituyente. Así, el trabajo procura dar cuenta de las tendencias del voto de cada una de las fuerzas representadas en la Asamblea Nacional, de la forma en que se han involucrado en la construcción de coaliciones de mayoría y oposición, y del grado de cohesión o disciplina partidista en el curso de las votaciones efectuadas entre 2009 y 2012, a saber, los tres primeros períodos legislativos del nuevo parlamento ecuatoriano.

Se estudian, entonces, las dinámicas parlamentarias entendidas como la actuación de las organizaciones políticas en relación al diseño de estrategias de posicionamiento para cada votación. La producción legislativa está, en efecto, atravesada por diversos juegos de cooperación y conflicto entre las fuerzas (partidos, movimientos y bloques) presentes en la Asamblea Nacional y se decanta por distintas combinaciones y tipos de voto (sí, no, blanco, ausencia, abstención).

¿Cuál ha sido el umbral de apoyo de los 56 proyectos de ley votados en el período legislativo 2009-2012? Tal es la pregunta central que organiza el conjunto del análisis sobre la producción legislativa y la dinámica partidista de la Asamblea Nacional del Ecuador hegemonizada, aún sin tener la mayoría, por el movimiento oficialista Alianza País (AP).

Con la vigencia de la nueva Asamblea, y a diferencia del anterior régimen parlamentario, la aprobación de una ley requiere de la mayoría absoluta en el Pleno. Para el período analizado ello

supone que un proyecto de ley debió contar con, al menos, 63 votos para ser aprobado. Ello toca a todas las leyes sin distinción de su nivel jerárquico (ley orgánica, ley reformativa, ley interpretativa, etc.). Con anterioridad las leyes se aprobaban con mayoría simple, es decir, con la mayoría de diputados presentes. Este detalle es de fundamental importancia no solo para entender la dificultad de la construcción de una mayoría parlamentaria sino para evaluar la magnitud de los apoyos con que fueron aprobados gran parte de los proyectos de ley debatidos en el ciclo 2009-2012.

En términos metodológicos, para dar cuenta de la dinámica de las fuerzas parlamentarias ecuatorianas, se construyó una base de datos que combina los proyectos de ley sometidos a votación del pleno durante el período analizado y el voto de cada uno de los asambleístas que forman parte del cuerpo legislativo. Así, la base permite analizar el comportamiento del voto de los 124 asambleístas en el total de 76 votaciones efectuadas, entre agosto del 2009 y julio del 2012, en torno a 56 proyectos de ley (76×124). La unidad de análisis es cada una de las votaciones efectuadas en el pleno en relación a proyectos de ley. De esta forma, no se analiza la votación relativa a resoluciones, acuerdos legislativos u otro tipo de decisión institucional que suponga votación del conjunto de asambleístas.

Cada proyecto de ley está sujeto a más de una votación antes de ser enviado al poder Ejecutivo –que por definición constitucional tiene el carácter de colegislador– para su sanción definitiva. Así, el pleno de la Asamblea vota luego del segundo debate en relación al informe

presentado por la Comisión parlamentaria respectiva. Luego de esta votación es posible que exista una reconsideración de la votación inicial y puede incluso haber una tercera votación para realizar rectificaciones. Para la construcción de la base de datos se tomó en cuenta, únicamente, la última votación de cada proyecto de ley.

Después de la aprobación de un proyecto de ley en segundo debate, el Presidente de la República lo somete a revisión y puede aprobarlo o vetarlo de modo total o parcial. Para la elaboración de la base de datos que soporta esta investigación no se tomó en cuenta la votación legislativa posterior al veto presidencial, debido a que en ésta no opera la misma lógica partidaria o de bloques. En entrevistas realizadas a diversos asambleístas y a sus asesores se pudo constatar, en efecto, que en las ‘votaciones post-veto’ se disuelve la polarización entre fuerzas de mayoría y oposición y puede engranarse un juego cooperativo conjunto que alinea a los partidos y bloques parlamentarios contra el veto del Presidente. Así, en la medida en que se erosiona la desdiferenciación de antagonismos y estrategias parlamentarias, las lógicas de la votación parlamentaria posterior al veto presidencial requerirían de un estudio específico.

Para conformar la base de datos se consultó principalmente el sitio oficial de la Asamblea Nacional, en particular la sección donde se publica en línea la serie de votaciones sobre cada proyecto de ley en los distintos tramos del debate legislativo. Se hizo uso además del Informe de Labores 2009-2011, “La Asamblea del Buen Vivir”, publicado por la Presidencia de la Asamblea Nacional. Por último, también se

efectuaron entrevistas a Asambleístas y funcionarios legislativos.

En términos generales, el conjunto del análisis ha sido desplegado en dos niveles, a partir de la construcción de la base de datos sobre las 76 votaciones de los proyectos de ley: por un lado, la descripción de la votación asamblearia para cada ley y, por otro lado, el análisis del comportamiento partidario en cada votación.

2. LA COMPOSICIÓN DE LA ASAMBLEA

El nuevo marco constitucional del Ecuador establece que la función legislativa tiene como su órgano máximo a la Asamblea Nacional integrada por 124 asambleístas. De entre ellos, 15 son elegidos a nivel nacional, 103 a nivel provincial (distribuidos proporcionalmente de acuerdo al número de habitantes de cada provincia) y 6 representan a los ecuatorianos residentes en el exterior.

Luego de las elecciones generales de abril 2009 y de la correspondiente distribución de escaños a las diferentes fuerzas políticas que concurrieron en dicha competencia electoral, se pudo establecer que 19 organizaciones (partidos o movimientos) alcanzaron representación en el órgano legislativo. Para agosto 2009, no obstante, 80% de la representación parlamentaria estaba concentrada en 6 fuerzas: Alianza País (AP) con el 46% de la representación; el Partido Sociedad Patriótica (PSP) con 14%; el Partido Social Cristiano-Madera de Guerrero (PSC-MG) con

6%; el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) con 6%; el Movimiento Popular Democrático (MPD) con 4%; y el Movimiento Pachakutik (PK) con 4%. El 20% de los escaños restantes se encontraban distribuidos entre 13 organizaciones políticas que, en lo fundamental, presentaban un anclaje provincial o local.

Dicha composición política de la Asamblea reflejaba la inédita emergencia de un gobierno de (cuasi) mayoría y la reducción de la fragmentación partidaria. El movimiento de gobierno, AP, comenzó el período legislativo con 57 asambleístas, de 124 posibles, y aunque no se trataba de un umbral que permitiera al gobierno nacional detentar la mayoría absoluta, sí ampliaba largamente las opciones para la hegemonía

de la fuerza gobernante en la conducción del parlamento.

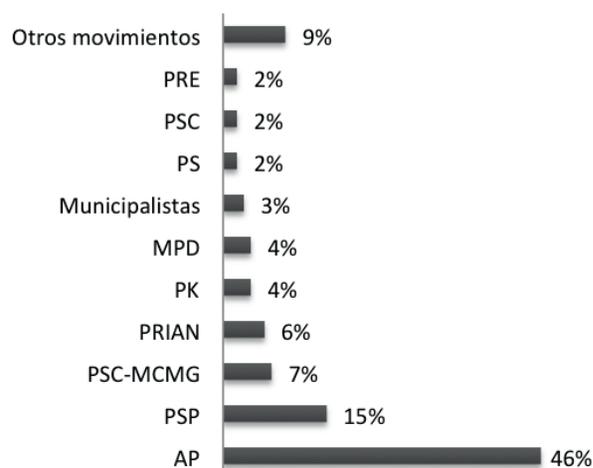
Ahora bien, según diversos autores puede hablarse de un gobierno unificado cuando un solo partido político detenta poderes legislativos y ejecutivos absolutos (Colomer, 2001:164-165). En el período analizado, y a pesar de la amplitud de su representación parlamentaria, no cabría en estricto rigor hablar de la configuración de un gobierno de tal tipo, pues Alianza País nunca alcanzó la mayoría absoluta en la Asamblea Nacional por su propia cuenta y, lo que es más, a medida que transcurrió el ciclo legislativo perdió a varios de sus asambleístas hasta el punto de detentar –para mediados de 2012– sólo 40% de la representación parlamentaria.

En efecto, desde agosto del 2009 hasta finales de julio del 2012, 15 asambleístas se han separado de las organizaciones por las que fueron electos lo que equivale al 12% del cuerpo legislativo. De entre tales deserciones, 7 han correspondido a la fuerza oficialista, a saber, el 46% del total. La otra fuerza política que ha debido soportar un significativo porcentaje de pérdida de asambleístas (20%) ha sido el Partido Sociedad Patriótica (3 deserciones).

En el contexto de las deserciones en las dos principales fuerzas parlamentarias (AP y PSP), los independientes y los asambleístas agrupados en la categoría “otros movimientos” –que corresponde a movimientos con un asambleísta– representaban, a julio 2012, el 20% de la Asamblea Nacional. De este modo se colocaban como la tercera fuerza política del parlamento con un 11% de la representación total.

Gráfico N.º I-1

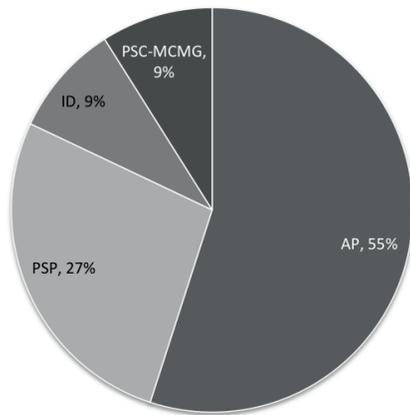
Composición de la Asamblea Nacional en 2009*



Fuente: Asamblea Nacional / Elaboración: de los autores

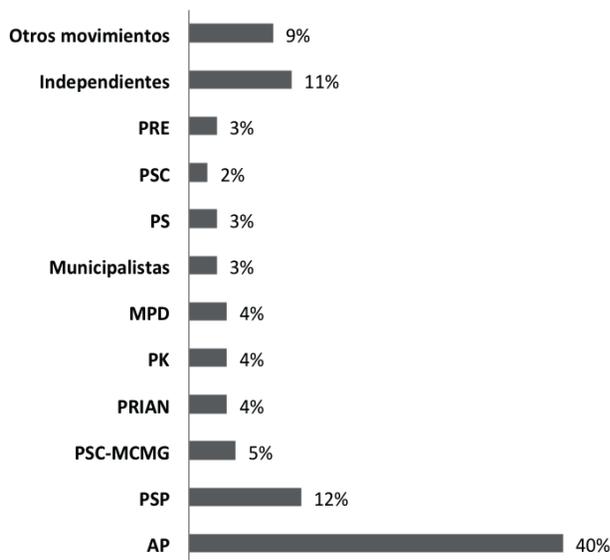
* PS: Partido Socialista; PSC: Partido Social Cristiano; PRE: Partido Roldosista Ecuatorianos

Gráfico N.º I- 2
Deserción Partidaria agosto 2009-julio 2012



Fuente: Asamblea Nacional / Elaboración: de los autores

Gráfico N.º I- 3
Composición de la Asamblea Nacional a julio 2012



Fuente: Asamblea Nacional / Elaboración: de los autores

La composición política de la Asamblea a julio de 2012 impediría hablar ya de un gobierno de (cuasi) mayoría. Se podría tratar, más bien,

de un gobierno dividido. Este tipo de gobierno surge en el “marco de un régimen de división de poderes, (donde) el partido que llevó al Presidente (o al Gobernador) a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, esto es, con por lo menos 50% + 1 de los escaños de la Asamblea Legislativa...” (Lujambio, 1996: 2). No obstante, si se observa la consistencia de las alianzas de mayoría se podría matizar la tesis del quiebre de un gobierno (cuasi) mayoritario. En las páginas que sigue se profundiza en este aspecto del análisis.

LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA

3

Antes de ser votado, un proyecto de ley pasa por diferentes etapas. Este procedimiento permite recoger las observaciones del debate parlamentario e incorporar los cambios necesarios en el proyecto. En el curso del debate se forjan, además, las alianzas y negociaciones que alinean a los bloques de mayoría y oposición en cada votación.

Todo proyecto de ley atraviesa una serie de procedimientos institucionales previos a su sanción. Primero debe ser aprobado por el Consejo de Administración Legislativa (CAL) que, si lo acepta, lo atribuye a una de las Comisiones Parlamentarias para su procesamiento y trámite. Esta comisión redacta un primer informe que pasa al pleno de la Asamblea para el debate (sin voto) y un segundo informe, que incorpora las observaciones del debate anterior, para la votación final. Es posible que se presenten informes de mayoría y de minoría si hay discrepancias al

interior de la Comisión en torno a las orientaciones del proyecto de ley. En todo momento, además, se puede pedir el archivo del proyecto a través del voto de una moción. Como ya se ha dicho, en este análisis se consideran los proyectos de ley que han llegado al segundo debate y que han sido sometidos a votación en el Pleno.

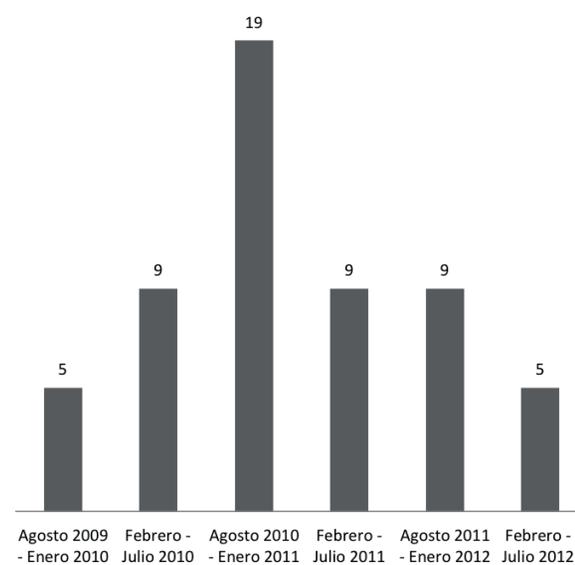
3.1 LOS PROYECTOS VOTADOS

Entre agosto del 2009 y julio del 2012, la Asamblea Nacional votó 56 proyectos de ley de los cuales 8 corresponden al Régimen de Transición, es decir, aquellos que fueron establecidos por los constituyentes como de aprobación urgente. Estos 56 proyectos de ley implicaron 76 votaciones, pues la “Ley Derogatoria del Art. 38 de la Ley de Migración y de Amnistía a favor de los ciudadanos haitianos que se encuentran en situación irregular en el territorio ecuatoriano”, debió ser votada en 4 partes y la “Ley reformativa a la Ley Orgánica de la Función Legislativa” debió ser votada en 18 partes.

Al dividir el período analizado en seis ‘semestres legislativos’ se observa que el ritmo de discusión y voto de los proyectos de ley ha sido oscilante. El primer semestre (agosto 2009-enero 2010) y el último (febrero-julio 2012) son los de más baja votación de proyectos de ley (5 en cada uno de estos periodos). Para el primer semestre, esto estaría ligado, en principio, a que se trató del período de instalación de la legislatura: organización de las diferentes comisiones, elección de autoridades, aprobación de reglamento institucional, etc. Para el último, se podría tratar de la convergencia de dos eventos al mismo tiempo: la

disputa en torno a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en donde se incluye el envío de una Consulta a la Corte Constitucional para definir la pertinencia constitucional en torno al derecho del Presidente de la República a vetar esta ley; y los debates y las tentativas de votación en torno a la Ley Orgánica de Comunicación.

Gráfico N.º I- 4
Leyes votadas por Semestre agosto 2009 - julio 2012



Fuente: Asamblea Nacional / Elaboración: de los autores

Por el contrario, el tercer semestre (agosto 2010-enero 2011) concentra el 34% de la producción legislativa del ciclo analizado. En esos meses, fueron considerados a votación 19 proyectos de ley; conviene resaltar que 16 de estos se votaron luego del 30 de septiembre de 2010, fecha en que un motín policial puso en riesgo la estabilidad democrática del país. Los tres semestres restantes (febrero-julio 2010, febrero-julio 2011

y agosto 2011-enero 2012) tuvieron el mismo ritmo de producción legislativa con 9 proyectos votados en cada uno de ellos.

De los 56 proyectos de ley votados durante el período 2009-2012, 53 fueron aprobados y 3 no consiguieron los votos necesarios para el efecto¹. De los 53 proyectos de ley aprobados, 29 fueron vetados por el Ejecutivo, a saber, más de la mitad de los proyectos aceptados. Entre ellos, 25 obtuvieron vetos parciales y los otros 4 totales.

La objeción parcial supone que el Presidente debe enviar un texto alternativo a la Asamblea que, a su vez, lo debe discutir en un plazo de 30 días. Por su parte, el veto total supone que la Asamblea podrá volver a considerar al proyecto en cuestión solamente después del transcurso de un año contado a partir de la fecha de la objeción (Art. 138 de la Constitución). Los cuatro proyectos objetados totalmente por el Presidente fueron: la “Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Judicial”, la “Ley de Defensa y Desarrollo del Trabajador Autónomo y del Comerciante Minorista”, la “Ley reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa” y la “Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo”. Los dos primeros vetos tuvieron lugar en febrero del 2011 y los dos últimos en el último semestre legislativo analizado.

3.2 LA INICIATIVA DE PRESENTACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY

Según el artículo 134 de la Constitución, la presentación de proyectos de ley puede corresponder a los asambleístas -con el apoyo de una bancada legislativa o de, al menos, 5% de los miembros de la Asamblea; al Presidente de la República; a las otras funciones del Estado según los ámbitos de su competencia; a la Corte Constitucional, la Procuraduría General del Estado, la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública; y/o a la ciudadanía y organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de, por lo menos, el cero punto veinticinco por ciento (0,25%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

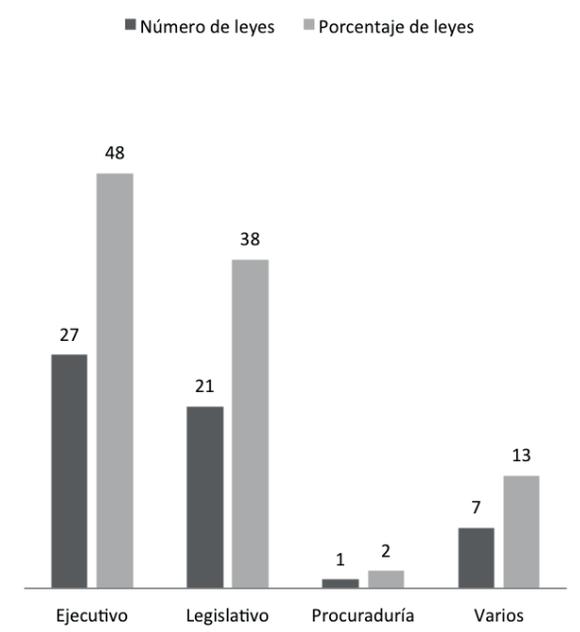
En el período legislativo analizado, las dos principales funciones del Estado, Ejecutivo y Legislativo, son las que han tenido un mayor nivel de iniciativa política en la presentación de la mayoría de proyectos discutidos². Así, el poder Ejecutivo ha propuesto por sí solo 27 proyectos de ley, el Legislativo 21, y la Procuraduría 1. Por otra parte, 7 proyectos han sido presentados por diversos actores institucionales y sociales.

.....

1 Estos 3 proyectos no alcanzaron los 63 votos necesarios ni para su aprobación, ni para su rechazo: el Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Equidad Tributaria; el Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado; y el Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos.

2 Se asume a la iniciativa legislativa como parte de una de las funciones del Estado -la Asamblea Nacional- y no como proveniente de las propuestas de cada asambleísta. Es decir, un proyecto de ley puesto a votación en el pleno va a contar como una iniciativa legislativa. Ello a pesar de que es posible que para determinado proyecto de ley existan varias propuestas de distintos asambleístas.

Gráfico N.º I-5
Origen de la Iniciativa Legislativa por Ley



Fuente: Asamblea Nacional / Elaboración: de los autores

El gráfico muestra con nitidez la preponderancia y el alto nivel de iniciativa legislativa del poder Ejecutivo durante el período analizado. Además de los 21 proyectos de ley presentados por la Asamblea Nacional y del único que ha remitido la Procuraduría, no existe mayor dinamismo legislativo por parte de las otras funciones e instituciones del Estado.

Para observar la actividad legislativa de otros actores conviene reparar en los 7 proyectos de ley remitidos por una combinación de actores institucionales y sociales. Así, de entre ellos, 3 han sido presentados por una combinación Ejecutivo-Legislativo; 1 entre Fiscalía y Legislativo; y los otros por tres combinaciones de actores diferentes: Ejecutivo-Legislativo-Fiscalía, Ejecutivo-Legislativo-Ciudadanía y Legislativo-Electoral.

Tabla N.º I-1
Proyectos de Ley con iniciativa de varios actores

Proyecto de Ley	Actores
Ley Reformatoria a Código Penal y Código de Procedimiento Penal	Ejecutivo –Fiscalía – Legislativo
Ley Orgánica de Educación Superior	Ejecutivo – Legislativo
Ley Orgánica de Educación Intercultural	Ejecutivo – Legislativo
Ley Orgánica de Tránsito, Transporte Terrestre, y Seguridad Vial	Ejecutivo – Ciudadanía – Legislativo
Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Judicial	Fiscalía – Legislativo
Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y Organizaciones Políticas de la República del Ecuador Código de la Democracia	Legislativo – electoral
Ley Orgánica de discapacidades	Ejecutivo – Legislativo

Fuente: Asamblea Nacional / Elaboración: de los autores

Al considerar los proyectos presentados por iniciativa de diversos actores se constata nuevamente, la preponderancia de las dos principales funciones del Estado en la producción legislativa del país durante el ciclo 2009-2012. Así, de los 56 proyectos debatidos, el Ejecutivo ha tomado parte –ya sea en conjunto con otros actores o por sí solo– en 32 de los mismos, mientras que el parlamento nacional ha estado en el origen de 28 de los proyectos de ley en cuestión. Por otra parte, sólo existe un proyecto de ley en el que la ciudadanía forma parte de los actores que presentan la iniciativa legislativa.

4. LA VOTACIÓN PARLAMENTARIA

Antes de arrancar con el análisis de las tendencias del voto parlamentario conviene aclarar una cuestión. Si hasta este punto del capítulo se ha tomado en cuenta a la Reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL), a partir de este acápite tal proyecto de ley no será tenido en cuenta en el análisis. Ello por dos razones: a) el comportamiento del voto de las fuerzas parlamentarias en relación a este proyecto de ley fue del todo irregular y errático según cada segmento del proyecto sometido a discusión; y, b) el elevado número de votaciones con que fue aprobada (18 partes). Esto último, en particular, distorsionaría la comprensión de las tendencias globales de la votación parlamentaria en el periodo analizado pues se otorgaría a la LOFL un peso demasiado importante en el conjunto del análisis: de haberlo incluido, siendo un (1) proyecto entre los cincuenta y seis (56) votados durante 2009-2012 (1,8%), representaría el 25% de

las votaciones. En este sentido se creyó conveniente que las votaciones en torno a dicho proyecto de ley sean estudiadas en un apartado especial (ver apéndice). Ello implica que, en lo que sigue, se estudian las 58 votaciones asociadas a los 55 proyectos de ley restantes.

El análisis de las características y de la evolución del voto de los parlamentarios y sus diferentes partidos y bancadas ha sido desplegado en relación a tres cuestiones:

- En primer término, se estudia el umbral de apoyo obtenido por cada proyecto de ley luego de las votaciones efectuadas en el pleno, a raíz del segundo debate. Si se tiene en cuenta que ninguna fuerza detenta por sí sola la mayoría absoluta, este nivel de análisis permite dar cuenta de la capacidad de los actores políticos, y en particular del movimiento oficialista (AP), para articular un campo de alianzas, más o menos puntuales, desde el cual lograr una posición hegemónica en los debates sobre las diferentes iniciativas legislativas discutidas.
- En segundo lugar, se ha indagado sobre la evolución en el tiempo del nivel de apoyo a los proyectos de ley debatidos en el pleno. Dicho interrogante cobra sentido en la medida en que, como se ha visto, entre el inicio y el fin del ciclo parlamentario 2009-2012 la composición política de la Asamblea Nacional se vio alterada por la deserción de diversos legisladores de los movimientos y partidos por los que fueron electos.

- Por último, se analiza el carácter y la configuración de los bloques de mayoría y oposición a lo largo de las 58 votaciones tomadas en cuenta en el período 2009-2012. Se pone el acento en la composición de las diferentes coaliciones o alianzas que han promovido o confrontado la aprobación de las leyes discutidas en la Asamblea. Este nivel de análisis permitirá observar el dinamismo de los bloques de mayoría y minoría a lo largo del período en cuestión.

En términos generales, para el conjunto del análisis se han calculado los promedios y los porcentajes de votación que se obtienen a partir de las cinco (5) opciones de pronunciamiento del voto a disposición de los asambleístas en el marco de cada deliberación parlamentaria. Tales opciones son: sí, a favor del proyecto; no, en contra del proyecto, Abstención (abs), no tomar partido por una de las opciones antes señaladas; Blanco (bl), se trata de una opción que se suma a los votos por el sí; y Ausencia (aus), que alude a la no presencia de los asambleístas en el pleno a la hora de la votación.

Aunque no se expresa directamente como un voto, se ha considerado que la “ausencia” puede formar parte de las estrategias de posicionamiento y de negociación de cada asambleísta, o de cada bancada parlamentaria a lo largo del proceso de discusión de las leyes. En tal medida, se coloca a la “ausencia” en el mismo nivel analítico que las otras cuatro opciones de voto a disposición de los asambleístas.

4.1 EL UMBRAL DE APOYO A CADA PROYECTO LEGISLATIVO

El umbral de apoyo alude al número de votos por el sí en favor de los diversos proyectos de ley discutidos en el parlamento. Para la aprobación de un proyecto de ley se necesitan 63 votos afirmativos, es decir, la mayoría absoluta de votos de los 124 asambleístas que integran el pleno de la Asamblea Nacional. En el curso del período legislativo 2009-2012, apenas 4 de las 58 votaciones no alcanzaron la mayoría absoluta necesaria para su aprobación. Se trata del 6,9% del total de votaciones efectuadas. Por el contrario, el 93,1% de las votaciones se corresponde con proyectos con un umbral de apoyo que alcanzó, al menos, la mayoría absoluta.

Ahora bien, tomando en cuenta que ningún movimiento o partido ha detentado por sí solo la mayoría legislativa, conviene interrogar sobre la amplitud de los respaldos a los proyectos de ley. Los 55 proyectos aprobados (siempre sin contar a la LOFL), ¿han alcanzado apenas la mayoría absoluta? ¿Existen proyectos aprobados con más de dos tercios de los votos (83) de la Asamblea Nacional? Para dar cuenta de tales cuestiones se ha construido una tipología que agrupa las 58 votaciones efectuadas según cuatro categorías asociadas con el rango de apoyo a los proyectos (ver Tabla N.º I- 2).

Las votaciones sin mayoría (Tipo A)

El 6,9% de las votaciones obtuvieron menos de 63 votos afirmativos: tres corresponden a proyectos de ley que no fueron aprobados y una a un proyecto que fue aprobado gracias a los votos

Tabla N.º I-2
Tipología de apoyo a los proyectos de ley

	Umbral de apoyo	Nº de votaciones	%
Tipo A	Menos de 63 votos	4	6,90
Tipo B	Entre 63 y 82 votos	22	37,93
Tipo C	Entre 83 y 100 votos	16	27,59
Tipo D	Entre 101 y 117 votos	16	27,59
Total		58	100 %

Fuente: Asamblea Nacional / Elaboración: de los autores

blancos (61 votos sí y 3 Blancos). Las tres leyes no aprobadas obtuvieron la siguiente votación:

- 52 votos a favor, 49 en contra
- 61 votos a favor, 49 en contra
- 59 votos a favor, 59 en contra

La desagregación de estas tres votaciones permite constatar que en ningún caso el no obtuvo más votos que el sí. La no aprobación de estos proyectos de ley se debió, entonces, a que el sí no alcanzó el umbral de la mayoría absoluta. En este nivel se encuentra una primera pista de la debilidad de los bloques de oposición y de la dificultad que encontraron a lo largo del período 2009-2012 para alcanzar, al menos, la mitad de los votos del pleno.

Votaciones con apoyo moderado (Tipo B)

El 37,9% de las votaciones (22) obtuvieron entre 63 y 82 votos. Dentro de este grupo, 13 votaciones alcanzaron más de 63 y menos de 70

votos (22,4% de las votaciones), y 9 obtuvieron un umbral de apoyo cercano a los dos tercios de la votación parlamentaria (15,5%). Es importante señalar que, en este nivel, se concentra la mayoría de las votaciones que tuvieron lugar en el período analizado.

Votaciones con fuerte apoyo (Tipo C)

En este grupo se encuentran las votaciones que obtuvieron el apoyo de entre 83 y 100 asambleístas. Ello aconteció en un 27,6% de las votaciones analizadas (16). El límite de 83 votos (dos tercios del pleno) es importante porque corresponde, por ejemplo, al número de votos necesarios para rechazar un veto parcial del Presidente de la República y, entonces, para poder allanarse al texto aprobado en segundo debate.

Votaciones súper mayoritarias (Tipo D)

En este segmento se agrupan las votaciones que obtuvieron un respaldo de más de 101 asambleístas. El 27,6% de las votaciones (16) analizadas caen en esta categoría, dentro de la cual el número máximo de apoyos a una ley ha sido de 117 votos afirmativos.

La tipología propuesta permite constatar, en lo fundamental, el alto apoyo obtenido por los proyectos de ley debatidos en el pleno durante 2009-2012. Así, 55,2% de los proyectos aprobados por la Asamblea Nacional alcanzaron un umbral de apoyo superior a los dos tercios del parlamento (Tipo C + Tipo D), es decir, contaron con el respaldo de más de 83 asambleístas. Si a ello se agrega el 15,5% de las votaciones que estuvieron cerca de los 83 votos, se obtiene que

un 70% de los proyectos de ley considerados en el pleno durante el período analizado reunió el voto afirmativo de más de 80 asambleístas.

4.2 LA EVOLUCIÓN DE LA VOTACIÓN PARLAMENTARIA

Para estudiar la evolución de la votación parlamentaria entre agosto 2009 y agosto 2012 se optó por dividir el período en seis semestres legislativos. Se calculó además, para cada uno de ellos el promedio de votos obtenidos por las 5 opciones de voto (*sí, no, Abstención, Blanco y Ausencia*) a disposición de los asambleístas. Dichos promedios permiten visualizar, en términos globales, cuántos asambleístas se inclinaron en cada semestre por una u otra opción de voto.

El seguimiento de la evolución temporal del voto permite constatar dos tendencias cruzadas

nítidamente establecidas: un importante y constante crecimiento del *sí* que corre paralelo a un continuo descenso del *no* a lo largo de los cuatro primeros semestres en que se ha dividido el período legislativo 2009-2012. En efecto, al iniciar el ciclo, los 5 proyectos de ley votados entre agosto 2009 y enero 2010 obtuvieron un promedio de apoyo de 65 votos, mientras que la opción del *no* alcanzó un promedio de 32 votos. Por otra parte, en el cuarto semestre del período (febrero-julio 2011) los 9 proyectos de ley debatidos obtuvieron un promedio de 92 votos afirmativos mientras que el voto por el *no* obtuvo menos de un voto en promedio. De igual forma, en el tercer semestre, entre agosto 2010 y enero 2011, durante el cual hubo la mayor cantidad de proyectos de ley sometidos a votación (19), el promedio de votos por el *sí* alcanzó el segundo resultado más elevado (90,68) mientras que

Tabla N.º I-3

Promedio de Votos (2009-2012) / *Sí, No, Blanco, Abstención, Ausencia*

	Ago2009 – ene 2010	Feb-jul 2010	Ago 2010 – ene 2011	Feb-jul 2011	Ago 2011 – ene 2012	Feb-jul 2012
SÍ	65,00	82,50	90,68	91,89	85,13	85,60
NO	32,20	12,83	12,95	0,78	8,38	6,40
ABS	8,20	13,67	6,47	8,67	12,25	7,00
BL	3,20	2,33	2,16	3,78	2,00	0,40
AUS	15,40	12,67	11,74	18,89	16,25	24,60

la opción por la *ausencia* se colocó en el umbral más bajo de todos los semestres (11,74).

Conviene destacar, por otro lado, que a partir del tercer semestre del período legislativo se consolida la centralidad del ausentismo como forma de posicionamiento político en el debate parlamentario, convirtiéndose en la segunda estrategia más usada por los asambleístas –luego del voto por el *sí*– a la hora de tomar posición sobre los proyectos de ley. A partir del cuarto semestre, en promedio, las ausencias tienen más peso que el voto por el *no*. Sin embargo, en la tabla elaborada se evidencia que en líneas generales la opción por la abstención tiene un comportamiento irregular y fluctuante a lo largo del período.

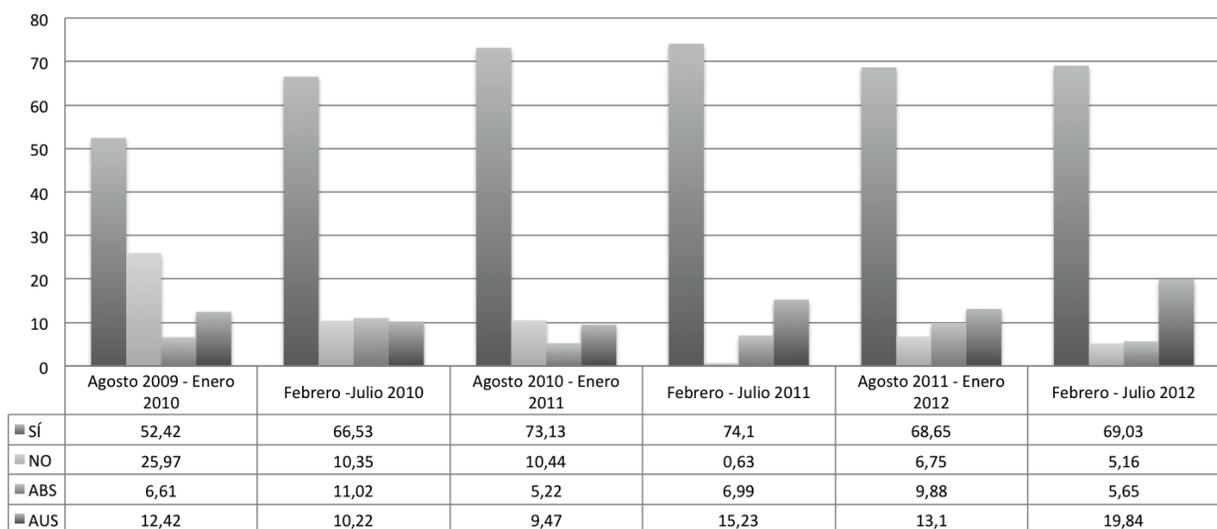
El gráfico que sigue presenta, de igual modo, la evolución del voto, pero a partir de los porcentajes

–no de los promedios– obtenidos por cada opción a lo largo de los seis semestres considerados. Se optó por no tomar en cuenta el voto por la opción *blanco* debido a su bajo nivel de utilización durante el ciclo 2009-2012. Las tendencias generales se desenvuelven del mismo modo que en relación al análisis previo.

En suma, a pesar del relativo debilitamiento de AP, en el contexto de un significativo nivel de deserción de asambleístas de sus filas, se observa que el umbral de apoyo a los proyectos de ley debatidos en el pleno no disminuyó a lo largo del período analizado. Al contrario, esto implica que AP, como fuerza política hegemónica a nivel del poder Ejecutivo y del poder Legislativo y en tanto agente central de las iniciativas legislativas lanzadas en el período 2009-2012, realizó un esfuerzo de articulación con otras fuerzas

Gráfico N.º I-6

Evolución de la votación por Semestre (porcentajes)



legislativas y/o legisladores independientes para la aprobación de los diferentes proyectos de ley. Esto último abre la interrogación, precisamente, sobre el carácter y la configuración de bloques de mayoría, y minoría, al interior del parlamento.

a) El voto de los asambleístas desafiados de AP

En este apartado se presenta un breve apunte sobre el comportamiento del voto de los asambleístas que salieron de la bancada de oficialista a lo largo del ciclo 2009-2012. Analizar tal asunto es de particular interés pues otorga ciertas pistas de las razones por las que a pesar de tales deserciones, el oficialismo no vio mermado los niveles de apoyo a sus iniciativas legislativas. El análisis se centra en el comportamiento del voto de 6 de

los asambleístas que abandonaron la bancada de AP durante el ciclo 2009-2012³. Con tal objetivo en mente se trazó una comparación entre el voto de dichos asambleístas durante y después de su permanencia en el bloque de AP.

La tabla que sigue a continuación muestra el modo que en tales representantes votaron mientras estaban en Alianza País (en AP) y luego de su distanciamiento del movimiento por el que fueron electos (fuera de AP).

La comparación sugerida permite esbozar algunas características generales respecto al cambio en los patrones de votación de los asambleístas que dejaron la bancada de AP. En primer término, se constata que a excepción de un asambleísta

Tabla N.º I-4

El voto de los ex asambleístas de AP (porcentajes)

	SÍ		NO		ABS		AUS	
	En AP	Fuera de AP						
C. Rodríguez	89	50	5	7	0	29	7	14
W. Cruz	75	86	0	0	0	7	16	7
F. González	67	35	8	11	8	4	17	50
M. P. Romo	97	59	3	0	0	14	0	27
B. Amores	92	68	3	0	3	9	0	23
C. Gracia	86	41	0	0	0	5	11	50

Fuente: Asamblea Nacional / Elaboración: de los autores

.....

³ El séptimo ex asambleísta de AP, Fernando Cáceres, salió al final del ciclo bajo estudio. Por eso que no se lo considera en el análisis.

(Cruz) el resto de 'ex AP' disminuyen sus niveles de votos afirmativos alineados con el oficialismo. A pesar de ello para cuatro de tales asambleístas (Cruz, Rodríguez, Romo, Amores) el pronunciamiento por el *sí* siguió siendo la estrategia dominante (más del 50%) en su votación.

En segundo lugar, se observa el nítido crecimiento de las ausencias como estrategia de posicionamiento político en buena parte de las votaciones. Para los asambleístas que se acercaron a otras fuerzas políticas –Fernando González al PSP y César Gracia al PRE– se trató, de hecho, de la estrategia dominante. Se aprecia además, en 6 de los 7 casos, un crecimiento de las abstenciones.

En tercer lugar se constata que, a excepción de F. González, los ex AP no se inclinaron a votar con mayor frecuencia por el *no* luego de su salida del oficialismo (C. Rodríguez lo hizo en una ocasión). Incluso, en dos casos se observa una disminución en los votos negativos luego de la salida del bloque de gobierno.

Este conjunto de tendencias permitirían sugerir que el voto de los ex AP, luego de su salida del oficialismo, experimentó cambios sustantivos aún si ello no supuso una nítida estrategia de polarización y diferenciación con el oficialismo. En cualquier caso, resulta complicado trazar tendencias generales puesto que cada asambleísta parece haber trazado su propia estrategia luego de abandonar la bancada de gobierno.

4.3 BLOQUES DE MAYORÍAS Y OPOSICIÓN EN EL CICLO LEGISLATIVO 2009-2012

Las dinámicas de mayorías y oposición en un régimen presidencialista se articulan, por lo general, en relación a las orientaciones políticas y al juego de alianzas que se enmarcan desde las prioridades estratégicas del Presidente de la República y del partido gobernante. En la medida en que el movimiento político oficialista, Alianza País, no tuvo la mayoría absoluta para aprobar por sí solo el conjunto de iniciativas legislativas emanadas desde su propio seno, se vio forzado a un trabajo de acercamiento, negociación y construcción de mayorías, que pueden ser más o menos volátiles o durables en el tiempo. Dicha tarea no es fácil cuando existe un cierto nivel de fragmentación de las fuerzas legislativas, y menos aún cuando entre ellas se esboza un escenario de polarización política poco compatible con estrategias cooperativas. La salida de algunos asambleístas del oficialismo complicó, además, el espectro aritmético de los acuerdos y las coaliciones a disposición de la fuerza hegemónica. Gobernar sin mayoría supone, en cualquier caso, un complejo despliegue estratégico de la fuerza gobernante en un entorno marcado por los bajos incentivos que los regímenes presidencialistas otorgan a los partidos de oposición para cooperar con el ejecutivo en la arena legislativa⁴.

.....

4 En dicho régimen, las fuerzas opositoras temen que el partido de gobierno capitalice la cooperación exitosa; por otro lado, si la cooperación fracasa, el costo político será compartido entre quienes dieron su apoyo, al tiempo que ganarán capital político los partidos que no cooperaron con el Presidente. Ver A. Lujambio (2002), en M.A Casar e I. Marván (Coord.).

La evidencia empírica discutida hasta este punto muestra que, a pesar de la ausencia de un gobierno de mayoría y del progresivo estrechamiento de la bancada oficialista, el umbral de apoyo a los proyectos de ley debatidos en el parlamento, ha sido más bien elevado y tendió incluso a robustecerse conforme avanzó el ciclo legislativo 2009-2012. Es claro que dicha dinámica está asociada con las lógicas de articulación y las líneas de acuerdo, más o menos puntuales, al interior de la Asamblea Nacional. ¿Cuál fue, entonces, el marco de alianzas que posibilitó dicho escenario? ¿Qué tipo de coaliciones de mayoría se forjaron en la Asamblea Nacional, a fin de provocar un tan alto nivel de apoyo a los proyectos de ley debatidos en el pleno? En lo que sigue se responde a estas cuestiones a partir del estudio de la composición del arco de aliados que forjó el oficialismo en torno a cada proyecto de ley votado durante el período en cuestión.

Para dar cuenta de la configuración de las coaliciones de mayoría se han utilizado tres grandes criterios analíticos:

- a) Privilegiar el análisis del voto de los actores legislativos como partidos o bloques.
- b) Evaluar la conformación de las coaliciones poniendo como punto de referencia la votación del movimiento oficialista, Alianza País.

- c) Considerar que un bloque apoya o se alinea con el oficialismo cuando al menos 50% del movimiento/partido ha votado de modo similar a AP.

El primero de estos tres aspectos merece una explicación adicional, pues entraña un cierto nivel de dificultad a la hora de la construcción metodológica de los colectivos parlamentarios desde los cuales se abordará la explicación de la configuración de las mayorías. Así, en regla general, se considera al voto de los partidos o movimientos como principal unidad de análisis de las coaliciones parlamentarias. El problema surge en razón de la existencia de un importante número de asambleístas que son los únicos representantes de su partido o movimiento en la Asamblea y del caso de asambleístas que, a causa de las deserciones del partido por el que fueron electos, se han declarado y operan como ‘independientes’. En las dos situaciones, tales asambleístas se han desenvuelto de modo intermitente e irregular dentro de bancadas⁵ o bloques que, en consecuencia, tendieron a diluirse o desaparecer a medida que avanzó el período legislativo (por ejemplo, la bancada ‘municipalista’). En cualquier caso, la estructuración de las mayorías legislativas no puede comprenderse sin observar el comportamiento de los independientes en las votaciones parlamentarias.

.....

5 El Artículo 124 de la Constitución establece que los partidos o movimientos que no cuenten con un número de asambleístas que represente al menos el diez por ciento de la Asamblea, podrán unirse con otros para formar una bancada legislativa.

Para enfrentar este problema analítico se han construido, a modo de artificio metodológico, dos bancadas o bloques de legisladores independientes. Tal operación se deriva de una constatación: existen similares lógicas de votación, a lo largo del período analizado, entre un cierto número de asambleístas que se han declarado independientes o que son los únicos representantes de sus partidos en el legislativo.

En efecto, a partir del análisis del voto de cada partido o movimiento y de cada uno de los asambleístas que los conforman se ha podido determinar, por un lado, que –excluyendo los asambleístas de AP que abandonaron su movimiento a partir de 2011– alrededor de 16 legisladores pertenecen a pequeñas fuerzas parlamentarias, o se han declarado independientes, o no han conformado de modo estable una bancada legislativa. Por otro lado, se ha observado que

al interior de este grupo de asambleístas existen patrones similares de votación que permiten agruparlos como si fueran miembros de un mismo partido/bloque.

Por prurito de comodidad analítica se ha denominado a estos dos ‘bloques’ como “independientes aliados” e “independientes opositores”. Para proceder a la agrupación de los asambleístas en cada bloque –y en concordancia con el segundo criterio analítico planteado líneas arriba– se observó la propensión de cada uno de ellos a votar *sí*, es decir, a votar de modo convergente con la posición de AP⁶. Cuando dicha convergencia aconteció en más de dos tercios de las votaciones efectuadas –más del 60% de votos por el *sí*– se decidió colocar a los legisladores en el bloque de los “aliados”.

Tabla N.º I-5
El Bloque de los Independientes Aliados (porcentajes)

ASAMBLEISTA	PARTIDO	SÍ	NO	ABS	BL	AUS
Galo Vaca	Alianza Juntos por Napo	84	3	3	2	7
Gerardo Morán	MIOSA - Obras son Amores	79	5	9	0	7
Marco Murillo	Mov. Indígena Amauta Yuyay	67	9	10	2	12
Henry Cuji	MIUP – Unidos por Pastaza	76	7	3	2	12
Rocío Valarezo	Mov. Autonómico Regional	76	3	3	0	17
Edwin Vaca	Mov. Social Conservador	64	16	10	2	9
Ramón Cedeño	Municipalista	78	5	0	2	16
Paco Moncayo	Alianza Libertad	76	10	12	2	0

Fuente: Asamblea Nacional / Elaboración: de los autores

6 Cabe remarcar que AP sólo optó por el no en una de las 58 votaciones del período 2009-2012.

Por su parte, aquellos que han votado afirmativamente en menos del 60% de las 58 votaciones analizadas fueron categorizados como “independientes opositores”:

ubicados en este bloque votaron de modo afirmativo y similar a AP en un rango que oscila entre 64% y 84% de las votaciones.

Tabla N.º I-6

El Bloque de los Independientes Opositores (porcentajes)

ASAMBLEISTA	PARTIDO	SÍ	NO	ABS	BL	AUS
Nivea Vélez	Municipalista	47	12	19	3	19
Jimmy Pinoargote	Municipalista	55	16	24	0	5
Andrés Páez	ID	38	21	19	2	21
Scheznarda Fernández	PSC-MCMG/Indep	43	5	7	5	40
Leandro Cadena	ID/Independiente	26	10	10	3	50
Rafael Dávila	PCC	60	14	16	2	9
Cesar Montufar	Concertación Nacional	57	26	17	0	0
Alfredo Ortiz	Municipalista	53	10	12	3	21

Fuente: Asamblea Nacional / Elaboración: de los autores

El uso de este artificio metodológico, que agrupa en dos bloques a un conjunto de asambleístas que no pueden ser situados como parte de los otros partidos o movimientos representados en el parlamento, permite asimilar analíticamente a tales bloques con el resto de fuerzas legislativas. La operación efectuada exige, no obstante, una aclaración adicional: el bloque de los “independientes aliados” aparece, en términos de la pertinencia de la agrupación, como más congruente que aquella efectuada en relación a los “independientes de oposición”.

En efecto, parece más consistente considerar que los “aliados” ‘hacen bloque’ en la medida en que sus votos tienen un menor grado de distancia o diferenciación entre sí. Los ocho asambleístas

Al interior del grupo de “independientes opositores”, por su parte, la brecha entre las opciones por el voto afirmativo es más extensa: los 8 legisladores colocados en este bloque han votado por el *sí* entre 26% y 60%, es decir, una distancia casi dos veces mayor a la del bloque de los “independientes aliados”.

El mayor grado de diferenciación entre los independientes de oposición se debe, en lo fundamental, al alto número de ocasiones en que dos de ellos utilizaron la estrategia de ausentarse del pleno en el momento de las votaciones: Scheznarda Fernández y Leandro Cadena con 40 y 50% de ausencias respectivamente en las 58 votaciones consideradas. Había siempre la opción de colocar a estos dos asambleístas en un

tercer bloque, pero la disparidad en el número de votos afirmativos expresados por cada uno –43% en el primer caso, 26% en el segundo– no volvía pertinente tal agrupación.

En cualquier caso, para dar cuenta de la dinámica de conformación de mayorías se brindará el mismo tratamiento analítico a estos dos “bloques de independientes” y al resto de partidos o movimientos con representación en la Asamblea. De este modo, son diez los colectivos parlamentarios cuyo voto se considera para el análisis: Partido Socialista (PS), Partido Sociedad Patriótica (PSP), Partido Renovador

Ecuatoriano (PRE), Independientes Aliados (Ind. Aliados) e Independientes de Oposición (Ind. Opositores).

a) Apoyo a la fuerza mayoritaria

El voto de este conjunto de partidos, movimientos y bloques es analizado en función del nivel de convergencia con el oficialismo. Se ha definido que existe apoyo a Alianza País cuando al menos la mitad de un partido o bloque votó junto con el movimiento de gobierno. En la siguiente tabla se resumen los principales hallazgos al respecto.

Tabla N.º I-7

Nivel de Apoyo Partidario a AP 2009-2012

	PS	PSP	MPD	PK	PRIAN	PRE	PSC-MCMG	PSC	Ind. Aliados	Ind. Opositores
0	0	22	20	14	27	17	30	29	1	8
1 - 25%	0	0	3	4	3	2	2	0	0	9
25,1 - 50%	5	0	2	10	1	12	2	8	13	15
50,1 - 75%	33	10	1	11	12	18	2	8	18	17
75,1 - 100%	20	26	32	19	15	9	22	13	26	9
Porcentaje de votación con más del 50%	91,38	62,07	56,90	51,72	46,55	46,55	41,38	36,21	75,86	44,83

Fuente: Asamblea Nacional / Elaboración: de los autores

Institucional Acción Nacional (PRIAN), Movimiento Pachakutik (PK), Movimiento Popular Democrático (MPD), Partido Social Cristiano (PSC), Partido Social Cristiano-Madera de Guerrero (PSC-MCMG), Partido Roldosista

Las cifras recabadas permiten situar dos grandes cuestiones para el análisis: a) el número de veces que determinado porcentaje de asambleístas de un partido o bloque votó con AP a lo largo de las 58 votaciones consideradas (en la parte superior

de la tabla); y, b) el porcentaje de votaciones en que más de la mitad de un bloque político votó de forma convergente al oficialismo (en la última fila de la tabla).

Si se observa el caso del Movimiento Popular Democrático (MPD) se constata que, en relación al primer punto, entre 75,1 y 100% del partido ha votado 32 veces junto con Alianza País; entre un cuarto y la mitad del bloque (25,1-50%) lo ha hecho en 2 votaciones; y entre el 1 y el 25%, en 3 ocasiones. Por otra parte, en 20 votaciones (corresponde a la fila marcada con el 0) ningún miembro del bloque apoyó las tesis oficialistas. Estas tendencias permiten concluir, en relación al segundo punto, que al menos la mitad del bloque emepedista votó con la fuerza gobernante en 56,9% de las votaciones.

Además del MPD, el Partido Socialista, Sociedad Patriótica y Pachakutik aparecen como las fuerzas políticas que han votado de modo convergente con el oficialismo en más de la mitad de las votaciones. A su vez, los socialistas aparecen como el aliado más sólido y estable del movimiento gobernante pues al menos la mitad de su bancada ha votado junto con aquel en 53 de las 58 votaciones analizadas. El nivel de apoyo del PS al oficialismo alcanza entonces el 91,38% de los sufragios parlamentarios. Por su parte, al menos la mitad del bloque del PSP ha apoyado las tesis oficialistas en 62% de las votaciones (36 de 58). En el caso de PK dicho apoyo se ha dado en 51,72% de las votaciones (30 de 58).

Ahora bien, estos niveles de apoyo al oficialismo no deben hacer suponer que existe uniformidad en sus patrones de votación a lo largo

del período analizado. Los asambleístas de cada partido pueden, de hecho, apoyar tanto como rechazar los proyectos del movimiento gobernante. Los ejemplos del MPD y del PSP son ilustrativos al respecto. En el caso del primero, el bloque vota en 20 ocasiones de modo diferente a AP, mientras el segundo se diferencia de la fuerza gobernante en 22 votaciones. No obstante, ambas fuerzas políticas –como se ha visto– apoyan a AP en más del 50% de las votaciones.

El caso del PRIAN revela, de modo aún más nítido, la tendencia de las fuerzas parlamentarias a apoyar tanto como a rechazar los proyectos de ley propuestos por el oficialismo. La polarización interna del voto de este partido es clara. En 27 ocasiones, el conjunto del bloque votó contra AP y en 27 ocasiones al menos la mitad del partido votó junto con el movimiento gobernante. Se trata de un nivel de apoyo y de rechazo cercano al 47% respectivamente.

El comportamiento del voto de las bancadas del PRE y del PRIAN, que han apoyado en un poco menos de la mitad de las votaciones a AP, las coloca en un tercer nivel de proximidad con el oficialismo.

Las bancadas del PSC y del PSC-Madera de Guerrero aparecen como las fuerzas que en más ocasiones han votado contra los proyectos de AP: el conjunto de ambos bloques no se han alineado con las tesis oficialistas, respectivamente, en 29 y en 30 de las 58 votaciones registradas en el período (es decir, en más de la mitad de las votaciones). En este sentido, pueden ser colocadas claramente como la oposición más estable

al proyecto gobernante. Su nivel de apoyo al oficialismo se coloca, de hecho, en el 41,35% para el caso de PSC-Madera de Guerrero y de 36,21% para el PSC.

Los dos “bloques de independientes” tienen, lógicamente, un comportamiento disímil. Al menos la mitad del bloque de “independientes aliados” ha votado junto con AP en 75,86% de las votaciones parlamentarias del período. En el caso de los “independientes de oposición” este nivel de apoyo baja al 44,83%. Las votaciones de los legisladores que han sido colocados en este último bloque son, no obstante, muy heterogéneas: entre 25,1 y 50% de esta bancada (artificial) ha votado en 15 ocasiones junto con AP; entre el 1 y el 25% lo ha hecho en 9 ocasiones. De otra parte, el conjunto del bloque se ha pronunciado de modo diferente al oficialismo en 8 de las votaciones.

A partir de esta descripción es posible construir la siguiente lectura sobre los niveles de apoyo de las fuerzas parlamentarias a los proyectos de ley promovidos por AP.

En términos globales la tabla permite destacar que, a excepción de dos partidos, al menos la mitad de las bancadas del resto de fuerzas parlamentarias han apoyado al oficialismo en un rango que va del 45,1 al 62% de las votaciones. Ello supone que las líneas de oposición trazadas por la mayoría de actores parlamentarios no se reflejaron, de modo directo, en las 58 votaciones efectuadas sobre proyectos de ley durante el período analizado. La heterogeneidad –ver polarización– interna del voto de diversas bancadas contribuye también a ese bajo nivel de diferenciación con las tesis de Alianza País. De esta manera, cinco fuerzas se colocan en un nivel medio o intermitente de apoyo a AP y otras dos aparecen como bloques globalmente alineados con el oficialismo.

En suma, puede decirse que, a nivel del comportamiento del voto sobre los proyectos de ley debatidos en la Asamblea Nacional 2009-2012, la distancia entre las diferentes fuerzas parlamentarias y el oficialismo no es tan amplia. Se destaca así que en la mayoría de las votaciones ninguno de los bloques ha logrado que el conjunto

Tabla N.º I-8
Nivel de Apoyo de Fuerzas Parlamentarias a AP

	Partido / Bloque	Nivel de apoyo
Apoyo Alto	Partido Socialistas Independientes Aliados	Más del 70%
Apoyo medio	PSP MPD PK	Entre 50,1-65%
Apoyo intermitente	PRE PRIAN	Entre 45,1-50%
Apoyo bajo	Independientes de Oposición PSC-MG PSC	Por debajo del 45%

de los asambleístas rechacen las tesis oficialistas. Aun así, al mismo tiempo, AP sólo tuvo un aliado fiable y predecible (el socialismo) y, por otro lado, contó con el apoyo global de un conjunto de legisladores que se ha denominado como “independientes aliados”. A pesar del costo político que supone negociar con cada uno de estos asambleístas, el movimiento gobernante logró forjar de modo sostenido, pero circunstancial, el apoyo de tales actores.

b) Amplitud de las “coaliciones”

Diversos trabajos encaran el análisis de las dinámicas parlamentarias y del tipo de coaliciones existentes en cada legislatura a través de la observación del *tamaño de las coaliciones*. Este indicador alude al número de partidos que forman parte de una alianza parlamentaria. Se dice por ejemplo que las “coaliciones de tamaño reducido” están conformadas por dos partidos.

La evidencia empírica recabada en la investigación sugiere que en el ciclo legislativo 2009-2012 el movimiento gobernante cuenta con un aliado estable y predecible –el Partido Socialista– y que ha debido estructurar coaliciones de tamaño y consistencia variable según los proyectos de ley votados a lo largo del período.

La tabla que se presenta a continuación permite identificar el número de proyectos de ley y la extensión de las coaliciones que las han aprobado. Se trata de observar cuántos partidos o bloques han votado junto con Alianza País en el curso de las 58 votaciones estudiadas. Como ya se mencionó, se ha considerado que un bloque entra en

coalicción con AP cuando más de la mitad de sus asambleístas se pronunciaron en el mismo sentido que la fuerza gobernante.

Tabla N.º I-9
Tamaño de las coaliciones y aprobación de proyectos de ley 2009-2012

N.º de partidos que votó con AP	N.º de proyectos de ley votados	% de partidos que voto con AP
Todos los partidos	8	14 %
AP + 9 PP	7	29 %
AP + 8 PP	7	
AP + 7 PP	3	
AP + 6 PP	6	24 %
AP + 5 PP	5	
AP + 4 PP	3	
AP + 3 PP	9	33 %
AP + 2 PP	7	
AP + 1 PP	3	

Fuente: Asamblea Nacional / Elaboración: de los autores

La tabla permite analizar la amplitud de las “coaliciones” forjadas por AP para enfrentar la aprobación de los diferentes proyectos de ley debatidos en el período analizado. Se constata a primera vista que a lo largo ciclo 2009-2012: a) el oficialismo tuvo al menos el apoyo de otra fuerza parlamentaria; b) en ocho de las 58 votaciones efectuadas (14%) se configuró una mega-coalicción con todos los bloques parlamentarios; y, c) en 3 votaciones, AP consiguió el apoyo de un solo partido es decir, esta “coalicción de tamaño reducido” se reprodujo en 5,17% de las votaciones.

Ahora bien, para observar con mayor precisión la variabilidad en la extensión de las coaliciones legislativas entre 2009 y 2011 se ha optado por reagrupar el número de partidos que votaron con AP en cuatro categorías, según el porcentaje de partidos que votó con AP (tercera columna). El ejercicio arroja los siguientes resultados:

En un tercio de las votaciones (33%), AP ha tenido el apoyo de entre 1 y 3 fuerzas políticas. Este es el tamaño predominante de las coaliciones parlamentarias construidas en el ciclo 2009-2012.

En un segundo nivel, se coloca la coalición parlamentaria que ha sumado entre 7 y 9 fuerzas políticas al voto del movimiento oficialista. Semejante tamaño de la coalición tuvo lugar en el 29% de las votaciones. Si se agrega, en este nivel, al 14% de las votaciones que alinearon a todas las fuerzas legislativas se constata que en 43% de las votaciones hubo la convergencia de al menos 7 partidos junto con el oficialismo.

Por último, en el 24% de las votaciones el tamaño de la coalición parlamentaria articuló entre 4 y 6 partidos, además de la bancada gobernante.

La cantidad de movimientos y partidos que han votado con AP ha variado a lo largo del ciclo legislativo y según los proyectos de ley debatidos. Ello confirmaría la hipótesis de que, aún cuando el tamaño de las coaliciones sea globalmente extenso, se trata de “coaliciones de circunstancia”.

5. DISCIPLINA PARTIDARIA

La disciplina partidaria visibiliza el grado de cohesión interna de los partidos políticos. Se habla también de grado de cohesión parlamentaria o de índice de disciplina partidaria. Barry Ames entiende al concepto como “la propensión de los miembros de un partido a votar en el mismo sentido” (2000: 35). Ello puede o no ser una señal del grado de desarrollo organizativo de las fuerzas partidarias. Así, tal y como lo sostienen S. Mainwaring y M. Soberg Shugart, “un partido disciplinado no tiene por qué estar bien organizado, bien institucionalizado o ser programático, aunque es más probable que lo sea que un partido indisciplinado” (2002: 279).

Para el cálculo de la disciplina partidaria se recurre al Índice de Jones. Mark Jones (2002) utilizó dos índices para calcular la disciplina partidaria en el congreso argentino: el índice de disciplina relativa y el índice de disciplina absoluta. Para este estudio se utilizó sólo el segundo índice cuya fórmula es la siguiente: votos a favor / (votos a favor + votos en contra + abstenciones + legisladores presentes que no votan).

Dado que en el curso de las diferentes votaciones parlamentarias se registra un importante número de ausencias de los miembros de cada bloque, Jones delineó el uso de una fórmula adicional: el Índice de Jones considerando ausencias: (votos a favor) / (número de legisladores totales del grupo parlamentario) (ibíd.).

Para el análisis de la disciplina parlamentaria en la Asamblea Nacional del Ecuador 2009-2012 se consideró el Índice en dos modalidades: a) el Índice de Jones *sin ausencias*, calculado a partir

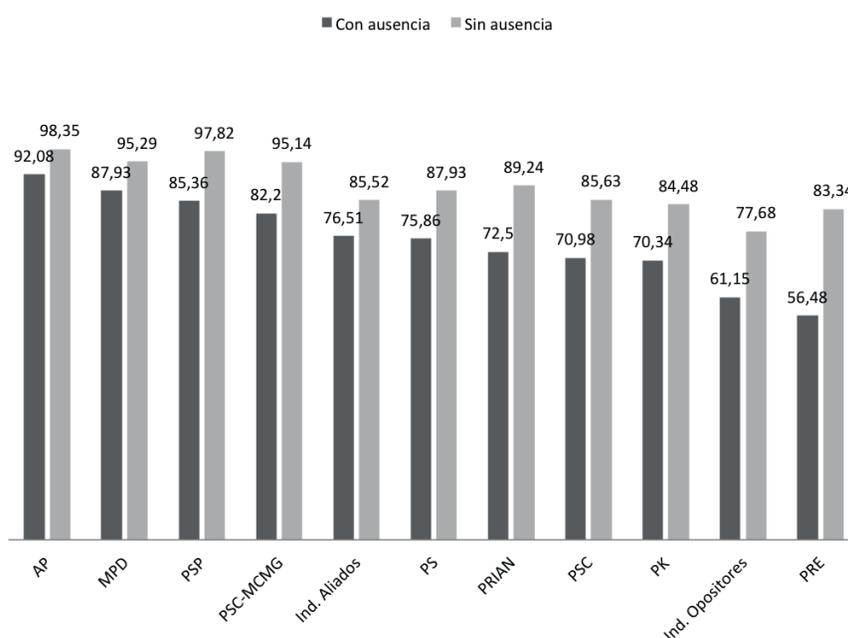
de la siguiente fórmula: (votos de la opción mayoritaria) / (número de legisladores presentes del grupo parlamentario); b) el Índice de Jones *con ausencias* calculado de este modo: (votos de la opción mayoritaria) / (número de legisladores totales del grupo parlamentario).

Bajo este marco, se ha calculado la disciplina partidaria para cada organización política que contó con al menos 3 asambleístas a lo largo del período analizado. Se incluye el cálculo de la disciplina de los dos bloques de independientes contruidos para este estudio. Los resultados de dichos índices –con y sin ausencia– se encuentran en el siguiente gráfico:

si no se cuentan las ausencias, y del 75,58% si se las toma en cuenta. Estos resultados suponen un (muy) alto grado de cohesión interna de las fuerzas políticas representadas en el legislativo. Considerar las ausencias influye de modo sustantivo en los resultados de la disciplina partidaria en general, y de cada bloque en particular, sobre todo en los partidos y bloques que alcanzan un Índice de Jones inferior al 85%.

De este modo, si se toman en cuenta tanto los altos niveles de apoyo parlamentario con que han contado los proyectos de ley como el reducido porcentaje de votos negativos y la fuerte cohe-

Gráfico N.º I-7
Disciplina Partidaria 2009-2012 (porcentajes)



Fuente: Asamblea Nacional / Elaboración: de los autores

El porcentaje global de disciplina partidaria en la Asamblea Nacional 2009-2012 es del 89,13%

sión interna de las organizaciones políticas, se confirma el supuesto que se planteó al inicio del

análisis respecto al lugar de las ausencias como parte de las opciones estratégicas a disposición de los asambleístas. En este punto del análisis, se puede sugerir además que las ausencias fueron utilizadas en el momento de las votaciones como una estrategia individual para no expresar un voto diferente al del resto del bloque.

Considerando el peso de las ausencias en la disciplina partidaria, el gráfico anterior permite constatar que AP es el partido con la más alta disciplina partidaria: 92,08% tomando en cuenta las ausencias y 98,35% sin las ausencias. Por su parte, las organizaciones con menor disciplina son el PRE (con un índice de 56,48% con ausencias y de 83,34% sin ausencias), PK (70,34% y 84,48%, respectivamente) y el PSC (70,98% y 85,63%).

No es fácil explicar los factores que determinan estos niveles de disciplina partidaria en el marco de un poder legislativo usualmente fragmentado. Se podría sugerir, no obstante, que la alta disciplina de la fuerza hegemónica, Alianza País, irradia e incide en el conjunto de las estrategias políticas del resto de las fuerzas parlamentarias. Dicho de otra manera, parecería que el hecho de que la fuerza mayoritaria tenga una alta disciplina partidaria, obliga al resto de bloques parlamentarios a tener una fuerte cohesión interna a fin de encarar políticamente al oficialismo y/o negociar en mejores condiciones sus posiciones.

En cualquier caso, si se toma en cuenta el comportamiento del voto parlamentario, es claro que los diferentes partidos y bloques representados en la Asamblea Nacional 2009-2012 aparecen como actores políticos con robustos niveles de articulación estratégica y cohesión interna.

Ello sería un elemento a considerar a la hora de estudiar las formas y tensiones con que se estructura la legitimidad de las instituciones políticas en el Ecuador post-constituyente.

6. CONCLUSIONES PARCIALES

El estudio de la dinámica de la votación de las fuerzas políticas en el ciclo 2009-2012 evidencia que, contrariamente a las imágenes y discursos que se encuentran en la opinión pública y a las mismas proclamas de oficialistas y opositores, en la vigente Asamblea Nacional ha operado con frecuencia una lógica de amplios y circunscritos acuerdos políticos en relación a la aprobación de la mayoría de los proyectos de ley debatidos en el período.

Así, a pesar del relativo debilitamiento de AP entre 2010 y 2012 con la deserción de 7 asambleístas y de la consecuente imposibilidad de hablar de un “gobierno de mayoría”, el apoyo a los proyectos de ley planteados por el oficialismo se ha mantenido en altos niveles. Ello implica que AP ha debido realizar un amplio esfuerzo de articulación con otras fuerzas legislativas y/o legisladores independientes en el seno de la Asamblea Nacional.

Dicho ejercicio de articulación y negociación parlamentaria no tuvo como efecto, sin embargo, la construcción política de una coalición mayoritaria estable y predecible. El oficialismo ha operado la carta de las coaliciones de circunstancia prácticamente cada vez que una nueva votación se dibujaba en la agenda legislativa. Ello reproduce una práctica de larga vigencia

en el Ecuador desde el retorno democrático (1979)⁷. Se trata de un escenario de alta incertidumbre estratégica que explica, entre otros factores, que en el curso de la legislatura analizada no se haya podido concluir con la aprobación de todas las leyes previstas en el Régimen de Transición de la Constitución. El trabajo de articulación parlamentaria para la votación de estas leyes ha sido, de hecho, más complejo tanto para la fuerza hegemónica como para el resto de actores parlamentarios.

En tal entorno de elevada incertidumbre política, las fuerzas de oposición tampoco han logrado desplegar un amplio ejercicio de articulación que suponga la existencia de un bloque de minoría con capacidad de incidir efectivamente en la conducción política de la Asamblea, en el sentido de los proyectos de ley y en cada votación. No llama la atención, desde esta perspectiva, que el voto por el *no* jamás se haya impuesto en las votaciones del período analizado. La no aprobación de determinadas leyes (3) se explica más por los problemas del oficialismo que por la capacidad de las fuerzas de oposición para actuar de modo concertado dentro de la Asamblea Nacional.

En cualquier caso, aún en medio de ciertos problemas de polarización y diferenciación interna en la votación de cada fuerza parlamentaria, la vigente Asamblea Nacional detenta altos

niveles de disciplina legislativa tanto en términos globales como en relación al voto de cada uno de los partidos y movimientos allí representados. Tal sería uno de los trazos más novedosos en la evolución contemporánea del parlamento ecuatoriano. Dicho nivel de cohesión interna se ve matizado por la centralidad del ausentismo como parte de las estrategias a disposición de cada asambleísta. De hecho, para fines del ciclo analizado, las ausencias pasan a ser la segunda opción más usada por los legisladores a la hora de expresar su voto antes incluso que el *no* o la abstención ●

.....

⁷ Ver al respecto A. Mejía (2004) y J.C Campuzano (2007).

APÉNDICE

La Reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL)

La votación en torno a la reforma a la LOFL no siguió, en absoluto, los patrones de voto que se registraron con anterioridad. La misma gestión política de la reforma se condujo en un escenario prácticamente inédito pues las fuerzas de la oposición al gobierno tuvieron, desde un inicio, alta iniciativa política en la conducción del debate. Un papel relevante en tal sentido tuvo Vicente Taiano, asambleísta del PRIAN en ese momento, como ponente del informe de mayoría en la Comisión de Justicia y Estructura del Estado. El oficialismo había perdido la mayoría en esa Comisión por las desafiliaciones en sus filas.

Así, desde un inicio el proyecto fue objeto de fuertes disputas en el seno del poder parlamentario y de tensiones entre éste y el poder Ejecutivo. En tal escenario, se decidió procesar al proyecto en diferentes tramos. Ello condujo a estructurar su votación en 18 partes. La mayoría de las votaciones se hicieron el 22 de diciembre del 2011 y las tres últimas el 31 de enero del 2012.

Como se ha dicho, el comportamiento del voto en relación a este proyecto de ley siguió pautas bastante diferenciadas de los patrones de voto relativos a los demás proyectos. En la tabla siguiente se compara el promedio que obtuvo cada opción de voto (*sí, no, abstención, blanco, ausencia*) en las 18 votaciones de la LOFL con el promedio de votos obtenidos por tales opciones en el resto de leyes votadas en el período estudiado.

Promedio de votos: LOFL vs. resto de leyes

	LOFL	General sin LOFL
SÍ	64,61	85,76
NO	54,89	11,50
ABS	2,17	9,29
BL	0,83	2,36
AUS	1,50	15,09

Al efectuar tal comparación se observa con nitidez la particularidad de la votación efectuada en el pleno en relación a la LOFL. Así, los promedios generales por las diferentes opciones de voto en el conjunto de leyes del período, sin tomar en cuenta

APÉNDICE

a la LOFL, se diferencian largamente de los promedio de las 18 votaciones efectuadas en torno a ésta: el promedio de votos *sí* en la LOFL es muy inferior al general (64,61 frente a 85,76), el voto por *no* es muy superior (54,89 contra 11,5 en general) y, de otra parte, se redujeron de modo significativo las ausencias (1,5 contra 15,09).

Por lo demás, al estudiar la LOFL según cada tramo de la votación se constata una cuestión particular: en la votación en donde se sometía a aprobación todo el proyecto de ley menos los diecisiete (17) artículos conflictivos –para los cuales se abrieron votaciones específicas– el *sí* obtuvo 96 votos contando con el apoyo de la oposición y los de la mitad del bloque de AP (el resto se abstuvo) y ningún voto *no*. Se trató de una inédita configuración del voto de un segmento de la bancada de mayoría en sintonía con *toda* la oposición. Ello estaba, quizás, ligado a la pugna con el poder ejecutivo en relación a la constitucionalidad de las reformas.

En las otras 17 votaciones, AP votó *sí* una sola vez, sin embargo, el artículo en cuestión fue finalmente rechazado. En el resto de las dieciséis (16) votaciones, AP votó *no*. La peculiaridad de la votación en torno a la LOFL se debe, entonces, a las cambiantes estrategias del bloque oficialista en el curso de la deliberación parlamentaria sobre tal proyecto. Al parecer, en el curso del debate, el bloque de AP estuvo a la sombra de la iniciativa de la oposición y atravesado por la encrucijada de la posición del poder ejecutivo –que cuestionó las reformas en torno a los temas de fiscalización, consulta pre-legislativa, registro oficial, etc.– en torno a la misma constitucionalidad de las reformas.

La LOFL fue, finalmente, vetada de modo total por el Presidente de la República ●

Abreviaciones usadas

Votos:	Partidos/Movimientos políticos:	PCC: Partido de la Conciencia Ciudadana	PS: Partido Socialista
BL: Votos Blancos. Estos se suman a la mayoría de votos obtenidos en una ley.	ID: Izquierda Democrática	PK: Movimiento Pachakutik	PSC: Partido Social Cristiano
AUS: Ausentes	MIOSA: Movimiento Independiente Obras son Amores	PRE: Partido Roldosista Ecuatoriano	PSC-MCMG: Alianza Partido Social Cristiano - Movimiento Ciudadano Madera de Guerrero
ABS: Votos de Abstención	MP: Movimiento País	PRIAN: Partido Renovador Institucional Alianza Nacional	PSP: Partido Sociedad Patriótica
SÍ: Votos SÍ	MPD: Movimiento Popular Democrático		
NO: Votos NO			

Capítulo II

Participación electoral y comportamiento del voto: la Consulta Popular de 2011

Indice

<i>La estrategia analítica</i>	1
<i>Las preguntas del Referendo Consulta de 2011</i>	2
<i>La participación electoral</i>	3
<i>El comportamiento del voto: los resultados nacionales</i>	4
<i>Resultados electorales por región</i>	5
<i>Resultados electorales por provincia</i>	6
<i>El voto indígena</i>	7
<i>El voto de los afroecuatorianos</i>	8
<i>El voto montubio</i>	9
<i>El voto de los ecuatorianos en el exterior</i>	10
<i>Salida</i>	11

Este capítulo se ocupa de las tendencias a la participación electoral y del comportamiento del voto en el Ecuador entre 2009 y 2011. La participación electoral es la más extendida acción que experimenta la mayoría de ciudadanos en un sistema democrático. Aunque según cada país el sufragio individual puede o no ser obligatorio, el acto de acudir a las urnas aparece efectivamente como la forma de participación política más masiva, regular y periódica de las democracias modernas. Ello se debe a que se trata de una acción que requiere de poco tiempo y pocas energías individuales aunque, a la vez, ofrece menos recompensas directas que otras formas de activismo político.

Las pautas de participación electoral pueden medirse ya sea como proporción del electorado registrado o de la población en edad de votar. Puede incorporarse, además, el análisis de la disponibilidad personal a votar (sobre todo cuando el sufragio no es obligatorio) y el estudio del comportamiento electoral específico de los ciudadanos en diferentes tipos de procesos en que son convocados a emitir su pronunciamiento a través del voto. En la mayoría de casos, y a este respecto lo que acontece en el Ecuador no es la excepción, el seguimiento de la participación electoral ofrece los datos oficiales más completos y fiables en distintos países a lo largo de series de tiempo prolongadas.

Durante 2011, los ecuatorianos fueron convocados a las urnas fundamentalmente en razón de la activación, tanto desde actores políticos como sociales, de diversos mecanismos de democracia directa, estipulados en la nueva Constitución como son la Consulta Popular, el Referéndum y procesos de revocación del poder de diversas autoridades electas –sobre todo a nivel local–. Este capítulo se concentra en el análisis de los resultados electorales del “Referéndum-Consulta” Popular realizado, a nivel nacional, el 7 de mayo de 2011, a partir de la convocatoria del Presidente de la República.

Los resultados del Referendo-Consulta son analizados a través de una perspectiva que combina la comprensión del proceso político y el análisis electoral. Dicha perspectiva analítica es explicada en detalle antes de presentar la lectura de los resultados del voto a nivel nacional, regional, provincial y en lo que concierne a los cantones con alta concentración de población autodefinida como indígena, afroecuatoriana y montubia. El análisis incluye también, el comportamiento del voto de los ecuatorianos residentes en el exterior.

La información que se usa en este capítulo proviene de los informes, bases de datos y archivos del Consejo Nacional Electoral y, eventualmente, de otros estudios que ya se han avanzado sobre el comportamiento electoral de los ecuatorianos en 2011.

1. LA ESTRATEGIA ANALÍTICA

Luego del acto electoral del 7 de mayo 2011 hubo cierto debate respecto a cómo interpretar los resultados. En particular, las discusiones se centraron en determinar con relación a qué otro proceso electoral – de los cuatro efectuados entre 2007 y 2011⁸ – podían ser comparados tales resultados. En este texto se sostiene que, en estricto rigor analítico, la comparación entre procesos electorales de diversa naturaleza resulta en extremo compleja puesto que, en cada caso, varían el tipo de convocatoria electoral (consulta popular / elección de representantes), las opciones abiertas para los electores o el campo de fuerzas y coaliciones políticas que disputan la conquista del pronunciamiento popular. Así, el simple detalle de que la convocatoria de 2011 llamaba al pueblo a pronunciarse sobre diez preguntas de diverso orden supondría que la comparación con cualquiera de las dos consultas anteriores – que habilitaban a la ciudadanía a responder una sola pregunta– no sería del todo procedente. Bajo dicha perspectiva, este trabajo sugiere que, más que restringirse al uso de las cifras electorales, es necesario fundar la comparación en consideraciones que remiten a criterios relativos al análisis de los procesos políticos. Al respecto parece imprescindible partir de dos factores claves: a) el entorno político en que un proceso/evento se sitúa (el contexto de oportunidad); y, b) las relaciones de fuerza, las alianzas y los

.....

8 Se hace alusión a: 1) *La Consulta para convocar e instalar la Asamblea Constituyente (2007)*; 2) *Las elecciones de los constituyentes (2007)*; 3) *El referendo para aprobar el proyecto constitucional (2008)*; 4) *Las elecciones generales de 2009*.

antagonismos entre los principales sujetos políticos. Sin considerar al menos estos dos aspectos del proceso político, el análisis electoral puede ser empíricamente preciso, pero puede también pecar de escasa *adecuación significativa*. Así, y si bien ninguna de las elecciones efectuadas en el período 2007-2011 serían comparables entre sí, podría por ejemplo ser válido proponer una comparación entre dos eventos electorales de características similares: el Referéndum del 2008 (aprobación del nuevo texto constitucional) y el más reciente de 2011. Esto equivaldría, no obstante, a desconocer que ambos eventos electorales tuvieron lugar en diferentes contextos políticos. Por un lado, las convocatorias de 2008 y 2011 se realizaron bajo reglas de juego distintas y, por otro, ambos procesos electorales tuvieron lugar en heterogéneos entornos de cooperación y conflicto entre los principales actores de la política nacional.

En efecto, si en el Referendo de 2008 prácticamente toda la izquierda social y política –gubernamental y no– promovió la aprobación de la nueva Carta Magna (aunque algunos sectores hicieron campaña por un “*sí crítico*”), para el evento electoral de 2011 no había ya tal convergencia de las fuerzas de izquierdas e incluso buena parte de ellas se colocó en abierta confrontación al gobierno de la Revolución Ciudadana, que promovió el voto por el *sí* en dicho acto electoral. En esta perspectiva, si se tienen en cuenta los factores centrales del proceso político y si se rescata la necesidad de estudiar los resultados del Referendo de 2011 por medio de una estrategia comparativa, el texto sugiere que existen buenas razones para leer el evento electoral del 7 de mayo de 2011 a la luz de las elecciones generales

de abril 2009. Tal es el ejercicio que presentamos en las páginas que siguen. Dicho planteamiento, no obstante, reconoce las dificultades metodológicas de tal comparación.

El centro de la justificación del análisis que se esboza a continuación asume que entre las elecciones de 2009 y el referendo de 2011 el entorno político y la correlación de fuerzas en el país se mantuvieron prácticamente inalterados. Ello no es el caso, como ya se ha sugerido, si se toma como punto de referencia al referendo para la aprobación constitucional de 2008. Por un lado, el proceso electoral de 2009 fue el primero que tuvo lugar en el marco de las nuevas reglas de juego establecidas por la Constitución de Montecristi. Las mismas regulaciones enmarcaron la convocatoria al Referendo-Consulta de 2011. En cuanto a la dinámica de alianzas y antagonismos, por otro lado, se observan modificaciones significativas entre el momento de la Constituyente y el del proceso electoral de mayo 2011. Así, mientras avanzó la Convención Constituyente se visibilizaron una serie de fracturas en la articulación progresista que había conducido el proceso constituyente a través del denominado ‘mega-bloque’ en que convergían el oficialismo (Alianza País), el Partido Socialista, el movimiento Pachakutik, el Movimiento Popular Democrático (MPD) y sectores de la Izquierda Democrática (ID). A ellos se sumaban una constelación de movimientos y organizaciones sociales que fue muy activa a lo largo del proceso constituyente. Gran parte de este bloque, aún en medio de tensiones, participó en la campaña por el voto favorable a la aprobación de la Carta Magna. La continuidad de las disputas abiertas en el seno de la Asamblea y la

conflictividad entre diversas organizaciones sociales y el gobierno nacional incidieron, no obstante, para que dicho bloque llegue fracturado y confrontado a las elecciones generales de 2009. Dicha fractura se mantendría, y profundizaría, en el curso de los años siguientes.

En efecto, en las elecciones de abril 2009 se verifica ya la disputa entre tres grandes bloques o polos de acumulación política que, desde la segunda vuelta electoral de 2006 –cuando triunfa R. Correa– y hasta el cierre del proceso constituyente, se había mantenido represada por la confrontación global del campo progresista contra la ‘partidocracia’ y la ‘larga noche neoliberal’. En 2009, la candidatura de la Revolución Ciudadana confronta a la vez a las fuerzas de la oposición ‘de derechas’ –nucleadas en torno a Álvaro Noboa y a Lucio Gutiérrez– y a una emergente coalición de ‘izquierdas’ que se articula alrededor de la candidatura de Martha Roldós⁹.

Así, en torno a las elecciones del 2009 ya se prefiguraba un campo de fuerzas muy similar a aquel que se iría consolidando en los años posteriores y se visibilizaría de modo nítido de cara al Referendo de 2011. En efecto, aún sin ser del todo unificados se podía ya constatar la existencia de tres grandes polos: 1) la Revolución Ciudadana, el Partido Socialista (PSE) y sus aliados políticos y sociales; 2) las fuerzas de derechas y de

centro-derecha sumados a una serie de gremios empresariales y bancarios, sectores de la iglesia católica ultraconservadora, grandes medios, etc.; y 3) un conjunto de organizaciones sociales, gremiales, sindicales y pequeños partidos y movimientos políticos, situados en la izquierda, en el que irían cobrando particular protagonismo diversas organizaciones indígenas nucleadas por la CONAIE¹⁰.

En el contexto de la convocatoria al proceso electoral de 2011 las dos líneas de oposición al gobierno se verían fortalecidas por la presencia de sectores y de figuras políticas que habían militado, pertenecido u operado como aliados de Alianza País desde el origen del proceso o a raíz de la convocatoria a la Asamblea Constituyente. Se hace referencia, sobre todo, a algunos grupos como los ex asambleístas del oficialismo (nucleados en lo posterior bajo la etiqueta de Montecristi Vive), al movimiento Ruptura de los 25 y a la organización política Participación. Algunos de estos sectores tendieron a acercarse al polo organizativo de izquierdas en que destacan la CONAIE, el MPD y sus organizaciones satélites (UNE, FEUE, FESE). Junto con los antiguos militantes y aliados de la Revolución Ciudadana dichos sectores jugaron un activo rol de confrontación a las tesis gubernamentales promovidas en el referendo 2011. La ruptura entre estos sectores y el oficialismo aparece como el factor más novedoso del

.....

⁹ Dicha coalición agrupó al movimiento Red Ética y Solidaria (RED), al Polo Democrático, y a otras pequeñas fuerzas de izquierdas que se colocaban ya en abierta oposición al proyecto oficialista. Diego Delgado fue el otro candidato de la ‘izquierda revolucionaria’ que tomó parte de esas elecciones.

¹⁰ Para detalles de la desestructuración del campo de alianzas forjado en el curso de la Asamblea Constituyente ver A. Acosta et al., (2010).

Tabla N.º II- 1
Marco normativo y campo de alianzas 2008-2011

	Referendo 2008	Elecciones 2009	Referendo 2011
Marco normativo	Reglamento de funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente ¹¹	Constitución 2008	Constitución 2008
Campo de alianzas	<p>Revolución Ciudadana y gran parte del campo progresista / popular.</p> <p>Fuerzas de derechas, centro, iglesia, cámaras, medios.</p>	<p>Revolución Ciudadana, PSE, MPD y varios aliados políticos y sociales.</p> <p>Fuerzas de derechas, centro, iglesia, cámaras, medios.</p> <p>Organizaciones sociales y políticas de izquierdas.</p>	<p>Revolución Ciudadana, PSE, y ciertos aliados sociales y políticos.</p> <p>Fuerzas de derechas, centro, iglesia, cámaras, medios.</p> <p>Organizaciones sociales y políticas de izquierdas, MPD, Pachakutik, ex aliados de AP.</p>

Fuente: CNE / Elaboración: de los autores

contexto político previo al evento electoral de 2011.

A través de tal esquemática comprensión del proceso político en el Ecuador de los últimos años y bajo la constatación de que las tesis/candidaturas del oficialismo han resultado triunfadoras en todos los procesos electorales nacionales abiertos hasta la fecha, es posible efectuar el análisis que sigue en torno a dos cuestiones principales:

a) La interrogación sobre el volumen de votación que la Revolución Ciudadana ha obtenido en los

dos procesos electorales de 2009 y 2011. Para el efecto se procedió a comparar el voto por Rafael Correa en 2009 con el voto por el sí en 2011. Los aliados de la Revolución Ciudadana, como el Partido Socialista, que hicieron campaña por el sí en 2011, no presentaron candidatos presidenciales propios para los comicios del 2009 y, más bien, solicitaron a su militancia el apoyo al candidato de AP.

b) El seguimiento de la votación de la oposición a la Revolución Ciudadana. Para el efecto se compara el voto por el *no* en 2011 con la votación obtenida por todos los candidatos presidenciales,

.....

¹¹ El Artículo 69 de dicho reglamento señalaba: “Del referéndum aprobatorio: Una vez aprobado el texto de la nueva Constitución, y dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes, el Tribunal Supremo Electoral convocará a referéndum, para que el pueblo ecuatoriano apruebe o rechace el texto de la nueva Constitución por, al menos, la mitad más uno de los votos válidos emitidos por los sufragantes”.

diferentes a Rafael Correa, en 2009. Dicha agregación es efectuada bajo la consideración de que, aún cuando existen marcadas diferencias político-programáticas entre los sectores que confrontan al proyecto impulsado por AP, en ambos procesos electorales dichos sectores se movilizaron bajo el imperativo de la diferenciación y la oposición a la Revolución Ciudadana. La confluencia de todas las fuerzas de oposición al gobierno nacional fue particularmente visible en el Referendo de mayo 2011. A modo de un artificio metodológico, que posibilita el seguimiento de los votos movilizados por las fuerzas que confrontan a AP, se construye entonces la figura de ‘la oposición’¹².

Con estos dos interrogantes en mente se procedió a la vez a comparar el caudal de votos mo-

vilizado por ‘el oficialismo’ y ‘la oposición’ entre 2009 y 2011. Para efectuar el ejercicio comparativo se calcula la tasa de variación del total de votos obtenidos por cada uno de los dos bloques políticos identificados entre el proceso electoral de 2009 y el Referendo de 2011.

La tasa de variación hace referencia a las variaciones relativas de la votación entre dos o más procesos electorales y se expresa través de diferencias porcentuales. En este caso, se utiliza la tasa de variación para medir el incremento o disminución del caudal de votos de los dos bloques considerados –oficialismo y oposición– en el ciclo electoral que va de 2009 a 2011¹³. Si la tasa de variación es superior a cero significa que el caudal de votos por una u otra alternativa crece en 2011 en relación a 2009; si es inferior a cero implica que el caudal de votación decrece en 2011 comparada con 2009; y si es igual (cerca) a cero significa que existe un virtual estancamiento de la votación entre ambos eventos.

Para efectos de la comparación se decidió, además, someter al análisis los denominados *votos totales* y no los *votos válidos*. Los votos totales expresan los ‘resultados brutos’ de una elección porque consideran la expresión directa de la ciudadanía en función de las diferentes opciones que se le abren en cada proceso electoral. Se toman en cuenta entonces todos los tipos de votos presentes en cada evento electoral:

Tabla N.º II- 2

Matriz comparativa para el análisis del comportamiento del voto 2009-2011

	Elecciones presidenciales 2009	Referendo- Consulta 2011
Porcentaje de votos totales	Alianza País / Oposición	SÍ / NO
Tasas de variación	Alinza País / Oposición	SÍ / NO

Elaboración: de los autores

12 Es claro, sin embargo, que no se puede seguir la evolución de la votación específica de los partidos, movimientos y grupos que se sitúan dentro de esta oposición.

13 Para obtener la tasa de variación entre los dos eventos electorales se utilizó la siguiente fórmula: $\text{votos del 2011} - \text{votos del 2009} / \text{votos del 2009 por } 100$. Así, por ejemplo, el voto total a favor de Rafael Correa en 2009 fue del 45,23% a nivel nacional y el voto por el ‘sí’ en 2011 fue del 47,12%. Entonces, su votación subió 2,11 puntos porcentuales mientras que su tasa de variación fue de 4,18%.

para las elecciones presidenciales del 2009 se considera el voto por las diversas candidaturas así como los votos *nulos* y *blancos*, y para el Referendo del 2011, los votos por el sí, por el *no* y por las opciones *blanco* y *nulo*. El análisis a partir de los ‘votos válidos’ no toma en cuenta el pronunciamiento popular real y pasa por alto el seguimiento del volumen de votos nulos y blancos. En suma, aunque la proclamación oficial de los resultados de las contiendas electorales se efectúa en función de los votos válidos –es decir, sin considerar el peso de los votos nulos y blancos– parece más preciso efectuar la comparación del volumen de votos del oficialismo y de la oposición a partir de los votos totales¹⁴.

Bajo estas consideraciones metodológicas en las páginas que siguen se presenta el análisis desagregado de los resultados electorales de la Consulta Popular de 2011 a la luz del proceso electoral de 2009. En primer término, se trabaja el cuadro electoral a nivel nacional para luego

dar paso al análisis del comportamiento del voto por región, provincia, autoidentificación étnica (indígenas, afroecuatorianos, montubios) y de los ecuatorianos residentes en el exterior.

2. LAS PREGUNTAS DEL REFERENDO-CONSULTA DE 2011

Los ecuatorianos fueron convocados a las urnas el 7 de mayo 2011 para que se pronuncien sobre diez preguntas, formuladas por el poder ejecutivo, respecto a problemáticas específicas. En términos generales, puede decirse que los temas consultados giraron en torno al problema de la inseguridad y los alcances de la prisión preventiva (preguntas 1 y 2)¹⁵; a la reforma del Consejo de la Judicatura (preguntas 4 y 5)¹⁶; y a separar la participación accionaria de grupos financieros y empresas de comunicación de otros ámbitos de acción que no sean aquellos de su específica competencia (pregunta 3)¹⁷ Estas cinco

.....

14 Los resultados electorales se encuentran publicados en línea en la página web del Consejo Nacional Electoral. Para las elecciones presidenciales del 2009, sin embargo, solo se presentan los votos válidos lo que obligó a efectuar los cálculos correspondientes para transformarlos en votos totales. Para ello se tomó el número de votos por cada opción de votación (candidatos, nulos, blancos) y se los dividió para el total de los sufragios.

15 Las preguntas fueron: 1. Con la finalidad de mejorar la seguridad ciudadana, ¿está usted de acuerdo en que la correspondiente ley cambie los plazos razonables para la caducidad de la prisión preventiva, enmendando la Constitución de la República...? 2. Con la finalidad de evitar la impunidad y garantizar la comparecencia a los juicios penales de las personas procesadas, ¿está usted de acuerdo con que las medidas sustitutivas a la prisión preventiva se apliquen únicamente para los delitos menos graves, enmendando la Constitución de la República?”

16 Las preguntas fueron: 4. Con la finalidad de superar la crisis de la Función Judicial, ¿está usted de acuerdo en sustituir el Pleno del Consejo de la Judicatura por una Comisión Técnica compuesta por tres delegados designados, uno por el Presidente de la República, uno por la Asamblea Nacional y uno por la Función de Transparencia y Control Social, para que durante un período de 18 meses asuma todas y cada una de las funciones del Consejo de la Judicatura y pueda reestructurar el sistema judicial, enmendando la Constitución...? 5. Con la finalidad de tener una más eficiente administración del sistema de justicia, ¿está usted de acuerdo en modificar la composición del Consejo de la Judicatura, enmendando la Constitución y reformando el Código Orgánico de la Función Judicial...?

17 La pregunta fue: 3. Con la finalidad de evitar conflicto de intereses, ¿está usted de acuerdo con prohibir que las instituciones del sistema financiero privado, así como las empresas de comunicación privadas de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, sean dueños o tengan participación accionaria fuera del ámbito financiero o comunicacional, respectivamente, enmendando la Constitución...?

primeras preguntas suponían enmiendas constitucionales y, por tanto, estaban configuradas como un Referendo.

Las cinco preguntas restantes, la Consulta Popular, tocaban diversos ‘debates de sociedad’ (juegos de azar, muerte de animales en espectáculos públicos, enriquecimiento privado no justificado) y temas específicos ligados, por un lado, a la creación de un Consejo de Regulación para el campo mediático y, por otro, a la tipificación de la no afiliación de los trabajadores a la seguridad social como delito¹⁸.

Nueve de las diez preguntas tenían un alcance nacional, mientras que la restante –muerte de animales en espectáculos públicos– tenía un carácter cantonal. Para el análisis de los resultados de la Consulta se calculó el promedio del caudal de votos totales de las nueve preguntas cuando se efectúan comparaciones para el nivel nacional, regional y provincial; y de las diez preguntas cuando se analizan los resultados a nivel cantonal.

3. LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

Todos los estudios sobre el voto hacen referencia a una variable fundamental que es la

participación electoral. Los niveles de participación o de ausentismo electoral dependen de una serie de factores como la obligatoriedad del voto, la simplicidad de los procedimientos de registro, el nivel educativo de la población, la región o zona donde se vive, la edad y el ingreso, entre otros factores claves que facilitan o no el ejercicio efectivo del derecho al sufragio.

En este apartado del texto se exploran, precisamente, los niveles de participación popular en los dos procesos electorales en cuestión. Para el efecto, se toma en cuenta a las personas inscritas en el padrón electoral y a los votantes efectivos, a saber, aquellos que emitieron un voto. La tasa de participación se obtiene dividiendo el número de votantes por el número de electores.

Una lectura general de las tasas de participación electoral evidencia, en primer lugar, un incremento de los votantes efectivos entre los dos períodos analizados: si en 2009 75,30% de los ciudadanos registrados en el padrón electoral emitieron su voto, en 2011 dicha tasa aumentó al 77,38%. Aunque las mujeres votan más que los hombres, no se observan variaciones significativas en los niveles de voto de estas dos categorías sociales entre los dos eventos electorales analizados.

.....

18 Las preguntas de la Consulta fueron: 1. Con la finalidad de combatir la corrupción, ¿está usted de acuerdo que sea delito el enriquecimiento privado no justificado?; 2. Con la finalidad de evitar que los juegos de azar con fines de lucro se conviertan en un problema social, especialmente en los segmentos más vulnerables de la población, ¿está usted de acuerdo en prohibir en su respectiva jurisdicción cantonal los negocios dedicados a juegos de azar, tales como casinos y salas de juego?; 3. Con la finalidad de evitar la muerte de un animal por simple diversión, ¿está usted de acuerdo en prohibir, en su respectiva jurisdicción cantonal, los espectáculos públicos donde se mate animales?; 4. Con la finalidad de evitar los excesos en los medios de comunicación, ¿está usted de acuerdo en que se dicte una ley de comunicación que cree un Consejo de Regulación que norme la difusión de contenidos en la televisión, radio y publicaciones de prensa escrita, que contengan mensajes de violencia, explícitamente sexuales o discriminatorios; y que establezca los criterios de responsabilidad ulterior de los comunicadores o los medios emisores?; 5. Con la finalidad de evitar la explotación laboral, ¿está usted de acuerdo que la no afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de trabajadores en relación de dependencia sea considerada delito?

Tabla N.º II- 3
Electores y votantes en dos procesos electorales: 2009 y 2011

	Elecciones presidenciales 2009			Consulta Popular 2011		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
Número de electores	10.529.765	49,90%	50,10%	11.158.419	49,92%	50,08%
Número de votantes	7.928.748	48,88%	51,12%	8.634.376	49,03%	50,97%

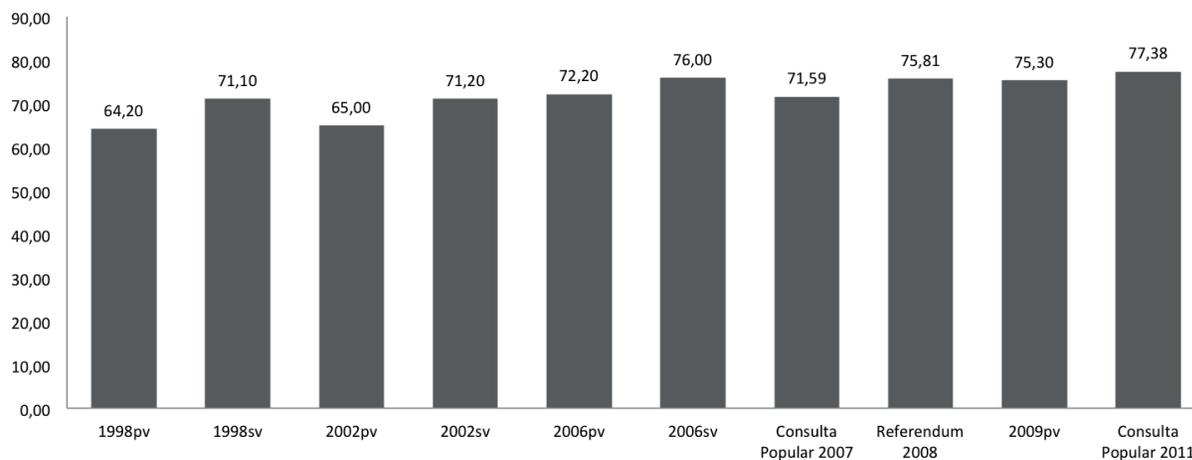
Fuente: CNE

Ahora bien, en segundo lugar, conviene destacar que la tasa de participación electoral registrada en la Consulta Popular de mayo 2011 se coloca como la más elevada de entre todas aquellas registradas desde 1998. La comparación toma en

cuenta tanto las elecciones presidenciales como las consultas o referendos populares efectuados entre dicho año y 2011.

El gráfico de participación electoral permite constatar, por otro lado, que las tasas

Gráfico N.º II-1
Tasas de participación electoral 1998-2011 (porcentajes)¹⁹



Fuente: CNE, Pyne (2002) / Elaboración: de los autores

¹⁹ Las abreviaciones pv y sv significan primera vuelta y segunda vuelta. En el Ecuador, para las elecciones presidenciales, existe la posibilidad del ballottage. En todas las elecciones presidenciales realizadas antes de 2009 –en que Rafael Correa fue electo en primera vuelta– se hizo necesario convocar a una segunda vuelta.

de participación han ido en incremento a lo largo de la última década. Según datos del estudio de Pyne (2002) el porcentaje promedio de participación electoral para las elecciones presidenciales celebradas desde 1992 hasta el 2002 en el Ecuador ha sido del 61,7%. Se puede observar que en las elecciones presidenciales hay un aumento de la participación entre primera y segunda vuelta: de 6,9 puntos en 1998, de 6,2 en 2002 y de 3,8 en 2006. En 2009, la elección presidencial se efectuó en una sola vuelta, pero con niveles de participación mayores a todos los anteriores primeros turnos electorales: 75,3% (2009), 72,2% (2006), 65% (2002), 64,2% (1998).

Al centrar la mirada en el período analizado se observa que, a excepción del proceso electoral convocado en 2007 para la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente, en los demás eventos electorales efectuados entre 2007 y 2011 las tasas de participación no han descendido del 75%. Como ya se ha dicho, el nivel más bajo de ausentismo electoral se registró en el referendo de mayo 2011.

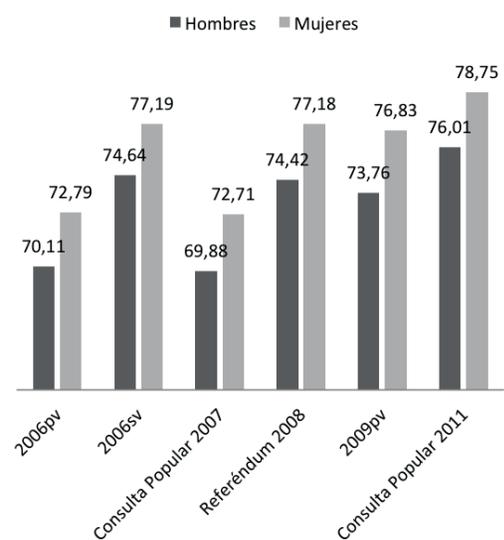
Existen algunos elementos que permiten predecir los niveles de votación (predictores positivos) en Ecuador. Al igual que en la mayoría de países de América Latina el voto es obligatorio, los procedimientos de registro son automáticos (no se requiere efectuar un procedimiento especial para inscribirse), todo ciudadano en goce de sus derechos que vive en el territorio accede directamente al registro de votantes y existe gran cantidad de urnas distribuidas de forma equitativa en el territorio. Entre los elementos que inciden ne-

gativamente en el ejercicio del derecho al voto se encuentran las desigualdades económicas que, según Pyne (2002), se traducen en desigualdades de participación electoral en la mayoría de países de la región.

Al considerar las diferencias por sexo, tal como ya se ha sugerido para el caso de los eventos electorales de 2009 y 2011, se constata que en todas las elecciones del 2006 al 2011 la participación de las mujeres ha sido entre 2 y 3 puntos mayor que la de los hombres. La tasa de participación masculina pasó del 70,11% en la primera vuelta del 2006 al 76,01% para la Consulta Popular del 2011 mientras que, en el mismo período, la de las mujeres aumentó del 72,79% al 78,75%.

Gráfico N.º II-2

Género y tasa de participación en las últimas elecciones nacionales 2006-2011²⁰ (porcentajes)



Fuente: CNE / Elaboración: de los autores

²⁰ La información para las elecciones anteriores no está disponible.

Conviene, por último, observar los niveles de participación electoral de los ecuatorianos residentes en el exterior. El derecho al voto de este sector de la población ecuatoriana es más bien reciente. La primera ocasión en que pudieron tomar parte de los procesos electorarios fue en las elecciones presidenciales de 2006.

Tabla N.º II- 4

Tasa de participación de los ecuatorianos residentes en el exterior

	Elecciones presidenciales 2009	Referendo-consulta 2011
Número de electores	184 000	206 255
Número de votantes	78 897	55 874
Tasa de participación	42,87%	27,08%

Fuente: CNE / Elaboración: de los autores

El voto de los ecuatorianos que viven en el exterior así como su empadronamiento no son obligatorios. El carácter facultativo del ‘voto migrante’ permitiría entender que si bien el número de electores registrados en el padrón electoral ha ido en aumento –de 184.000 en 2009 a 206.255 en 2011–, el número de votantes efectivos descendió entre ambos eventos electorales. Se aprecia entonces una importante caída en la tasa de participación de los migrantes en los procesos electorales convocados a nivel nacional en el vigente período: de 42,87% en 2009, a 27,08% en 2011. No obstante, un análisis de la

participación de los migrantes desde 2006 hasta 2011 permite constatar que en las dos elecciones presidenciales (2006 y 2009) la participación electoral ha sido mucho más elevada que en relación a aquellos eventos electorales activados para instalar la Asamblea Constituyente (2007), para el referéndum aprobatorio de la nueva Constitución (2008) y, claro está, para la última consulta (2011)²¹.

4. EL COMPORTAMIENTO DEL VOTO: LOS RESULTADOS NACIONALES

Un punto de partida para el análisis es observar las grandes tendencias del voto a nivel nacional tanto en las elecciones presidenciales de 2009, en las cuales se presentaron ocho candidatos, como en la Consulta Popular de 2011.

El gráfico presenta el porcentaje de votos totales

Tabla N.º II- 5
Elecciones presidenciales de 2009 (votos totales)

Candidatos	Resultado en %
Rafael Correa	45,23
Lucio Gutiérrez	24,57
Álvaro Noboa	9,92
Martha Roldós	3,77
Carlos Sagnay de la Bastida	1,36
Melba Jácome	1,17
Diego Delgado	0,55
Carlos González	0,43

Fuente: CNE / Elaboración: de los autores

21 Para un análisis detallado ver J. P. Ramírez y P. Boccagni, 2010.

obtenidos por todos los candidatos que se presentaron a las elecciones presidenciales de abril del 2009. El candidato de AP, Rafael Correa, ganó las elecciones presidenciales del Ecuador en la primera vuelta con el 45,23% de los votos totales. Mientras tanto, en conjunto, las distintas fuerzas de la oposición alcanzaron 41,77% de los votos totales. Dentro de este bloque fueron las candidaturas de Lucio Gutiérrez (24,57%) y, en menor medida, la de Álvaro Noboa (9,92%) las que mayor arrastre electoral obtuvieron. Las cinco candidaturas restantes sumaron el 7,28% de los votos, es decir, casi el mismo nivel que los votos blancos (6,74%) y que los votos nulos (6,26%) tomados por separado.

El siguiente gráfico muestra estos resultados según la metodología utilizada para la comparación de los caudales de voto obtenidos, por oficialismo y oposición en los eventos electorales de 2009 y de 2011:

Se constata entonces que en 2009 el candidato del oficialismo sacó casi cuatro puntos de ventaja sobre el conjunto de candidatos de la oposición (45,23% a 41,77%). Se observa además que, tomando en cuenta estos dos grandes bloques políticos, la votación de las mujeres no difiere mucho de la de los hombres. No obstante, cuando se observa el comportamiento del voto según las distintas candidaturas se aprecia que, del porcentaje de votos totales por Martha Roldós (RED), el 4,83% provino de las mujeres mientras que el 2,66% de los hombres.

De otra parte, en la Consulta Popular de 2011, la tesis del gobierno nacional consiguió el 47,12% de los votos totales (*sí*), mientras que el *no*, promovido por los distintos sectores de la oposición, obtuvo el 41,08% del total de la votación. Así, en el promedio de las nueve preguntas realizadas a nivel nacional, la propuesta gubernamental se impuso con más de seis puntos sobre la tesis del *no* promovida por la oposición.

Gráfico N.º II-3
Elecciones presidenciales de 2009: total país (votos totales / porcentajes)

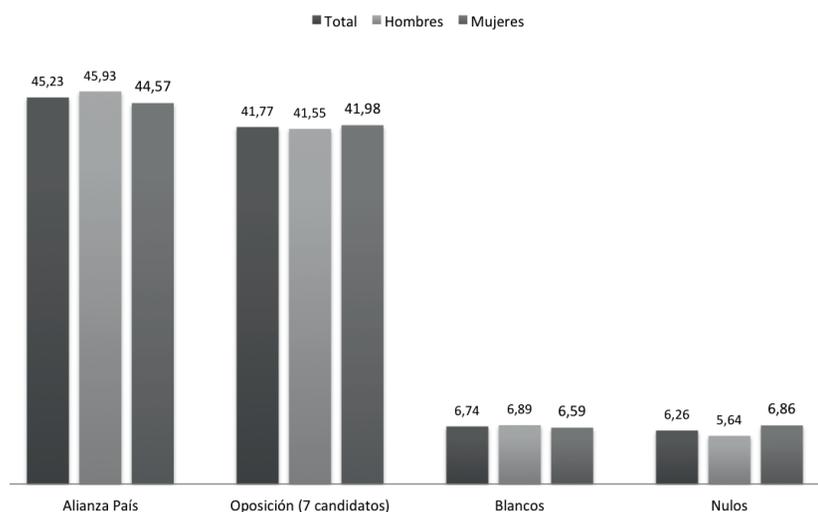
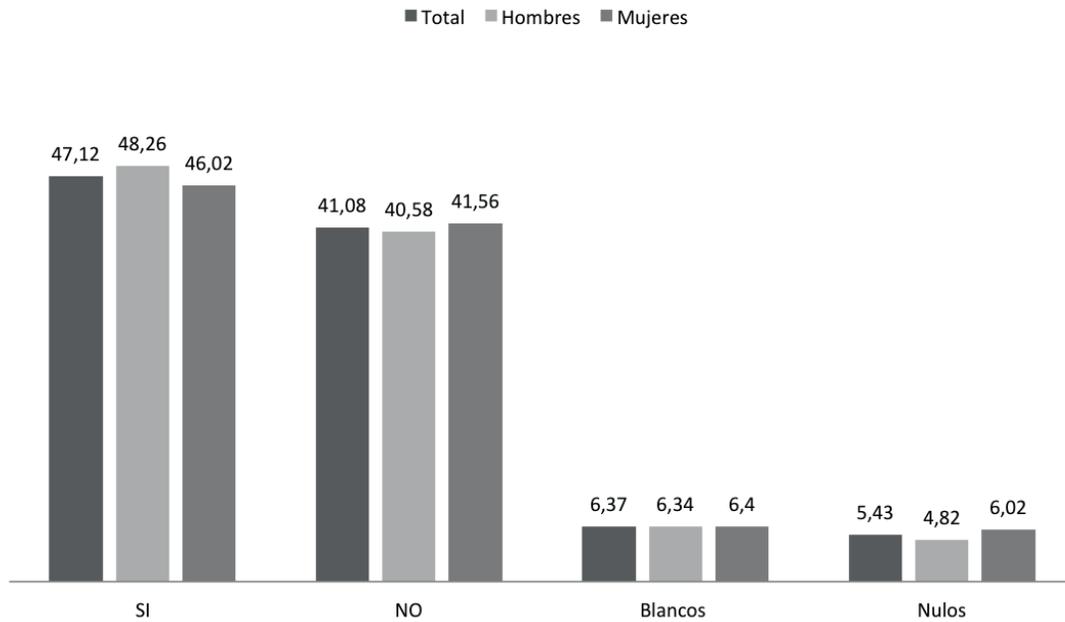


Gráfico N.º II-4
Resultados nacionales de la Consulta Popular 2011 (votos totales / porcentajes)

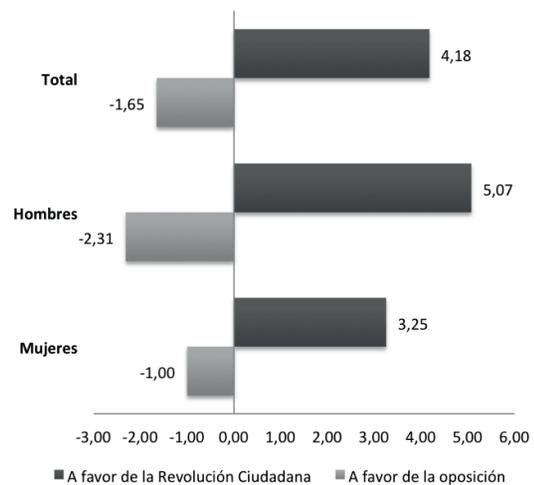


Fuente: CNE / Elaboración: de los autores

Aunque en relación a las variaciones en el voto según sexo no se aprecian diferencias significativas en los promedios nacionales, se observa que los hombres tendieron a votar por el sí en mayor proporción que las mujeres (dos puntos de diferencia) y que las mujeres fueron un poco más propensas a anular su voto que los hombres.

Al efectuar la comparación entre los dos procesos electorales, se observa que la votación a favor del oficialismo tuvo un ligero crecimiento entre 2009 y 2011: la tasa de variación es de 4,18% entre la votación obtenida por el candidato R. Correa en 2009 y la tesis del sí en 2011. Por otra parte, el caudal electoral de la oposición registra una tasa de variación de -1,65% entre ambos eventos electorales.

Gráfico N.º II-5
Tasa de variación de la votación nacional entre 2009 y 2011 (porcentajes)



Fuente: CNE / Elaboración: de los autores

Al considerar las tasas de variación por sexo, se registra que los mayores niveles de crecimiento en el caudal electoral entre ambos polos se colocan entre los hombres que apoyan a la Revolución Ciudadana (+ 5,07%).

En suma, el análisis del comportamiento del voto a nivel nacional arroja dos grandes tendencias:

- **Ligero crecimiento de Alianza País.** En 2009 R. Correa es electo con 45,23% del total de votos, mientras que la tesis del *sí* en el Referendo-Consulta popular de mayo 2011 obtuvo el 47,12% (promedio de 9 preguntas) a nivel nacional.
- **El caudal electoral de la oposición se estabiliza.** En 2009 todas las candidaturas de las fuerzas de oposición al gobierno nacional obtuvieron en conjunto 41,7% del total de votos, mientras que la tesis del *no*,

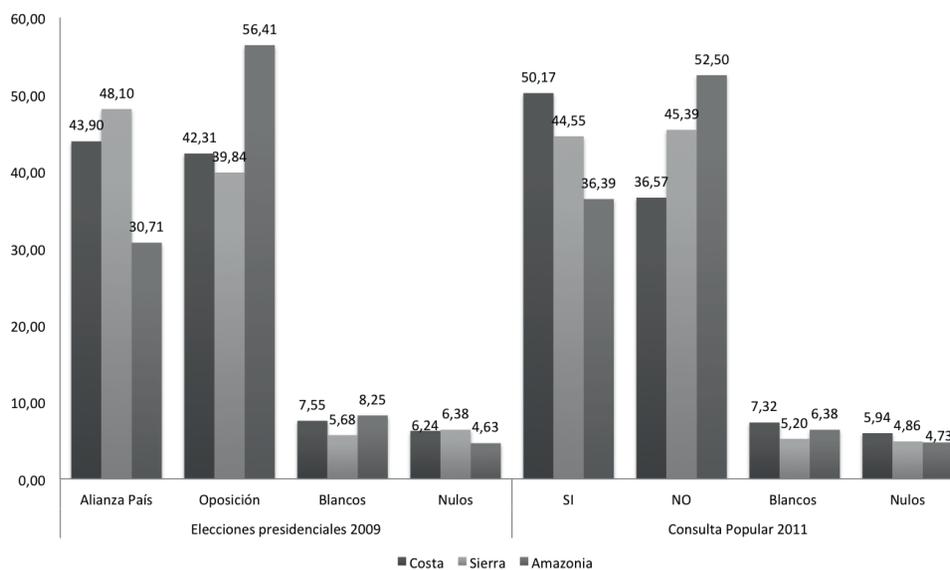
promocionada por las mismas fuerzas junto con ex adeptos de la Revolución Ciudadana, alcanzó el 41,08% a nivel nacional en mayo del 2011.

5. RESULTADOS ELECTORALES POR REGIÓN

Al analizar las tendencias del voto a nivel regional –Costa, Sierra, Amazonía– se pueden observar algunos cambios relevantes entre los dos procesos electorales analizados. En 2009 la candidatura de la Revolución Ciudadana se impone en Costa y Sierra y es derrotada largamente en la Amazonía. En 2011, mientras tanto, las tesis de la oposición se imponen nuevamente en Amazonía y recuperan terreno en la Sierra, región en la que adelantan al *sí* promovido por el oficialismo por menos de un punto.

Gráfico N.º II-6

Resultados de las elecciones del 2009 y 2011 por región (votos totales / porcentajes)



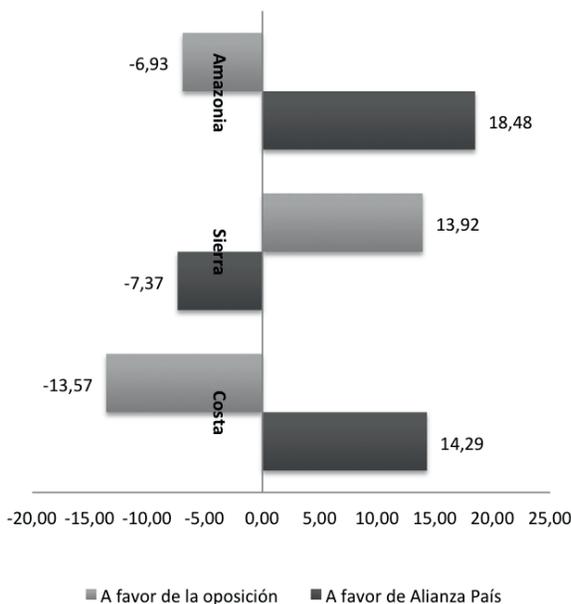
Detrás de estas tendencias generales se constata que, en términos absolutos, los votos totales de la Revolución Ciudadana crecen de modo significativo en la Costa (de 43,9% a 50,17%) y en la Amazonía (de 30,71% a 36,39%) y decrecen en la región andina (de 48,1% a 44,5%). De modo concomitante, la oposición crece de modo significativo en la Sierra (de 39,84% a 45,39%) y pierde terreno en las dos otras regiones analizadas.

Estas tendencias pueden ser observadas de modo más preciso cuando se calculan las tasas de variación en la votación obtenida por oficialismo y oposición entre 2009 y 2011. El crecimiento más importante en el caudal electoral de la Revolución Ciudadana se localiza en los votos provenientes de la Amazonía (18,48%), luego en los votos de los ciudadanos de la Costa (14,29%). Por otro lado, en la Sierra se aprecia un

decrecimiento del apoyo popular al oficialismo (-7,37%). En cuanto al caudal de votos de la oposición se pueden constatar importantes niveles de decrecimiento en la región litoral (-13,57%) y en Amazonía (-6,93%). En la Sierra, por el contrario, el voto favorable a las tesis de la oposición ha crecido de modo significativo hasta alcanzar una tasa de variación de 13,92%.

En términos generales podría decirse que entre las dos votaciones examinadas es en la región Litoral del Ecuador donde más varían las preferencias electorales: ahí, el caudal electoral de la Revolución Ciudadana tiende a crecer tanto como decae el apoyo a las tesis de la oposición (14,29% vs. -13,57%). A la vez, parecen significativos los niveles de crecimiento del peso electoral de las fuerzas de oposición en la Sierra y de la Revolución Ciudadana en la región amazónica.

Gráfico N.º II- 7
Tasa de variación de la votación
entre 2009 y 2011 por regiones



Fuente: CNE / Elaboración de los autores

6. RESULTADOS ELECTORALES POR PROVINCIA

En esta sección del texto se estudian las variaciones de los resultados electorales de 2009 y 2011 tomando como eje de análisis el comportamiento del voto a nivel provincial. Para facilitar la comparación del caudal de votos obtenido por la Revolución Ciudadana y por la oposición en cada provincia del país, se presentan a continuación *mapas electorales* con diferentes graduaciones de color, según los niveles de votación obtenidos por los dos bloques políticos.

Las provincias que aparecen coloreadas más claras corresponden a aquellas con menores niveles de apoyo electoral ya sea para la Revolución

Ciudadana o para la oposición. Para el caso del proceso electoral de 2009, dicho tono se corresponde con las provincias con menos de 20% de apoyo a uno u otro bloque político, mientras que para el caso del evento electoral de 2011 lo claro corresponde a las provincias con porcentajes de voto menores a 30%. En este último caso se ha elevado el umbral en vista de que no existen provincias con niveles de votación menores al 20% para una u otra tendencia. Para ambos procesos, las provincias que han sido coloreadas más oscuro corresponden, por su parte, a aquellas donde el caudal del voto ha sido mayor al 50,1%. Las provincias pintadas con tonalidades intermedias son aquellas donde el caudal de votos varió entre 20,1% y 50% para el año 2009 y entre el 30,1% y el 50% para el evento electoral de 2011. En 2009, la candidatura de Rafael Correa alcanzó

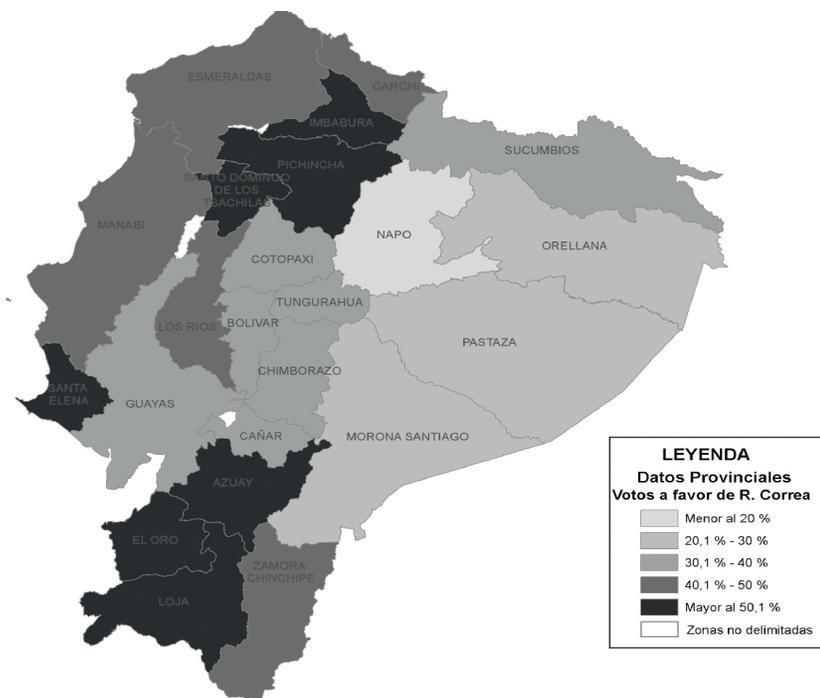
más del 50% de los votos totales en siete (7) provincias: Imbabura, Pichincha, Santo Domingo, Azuay, Loja, El Oro y Santa Elena, mientras que en cuatro (4) de ellas –Orellana, Napo, Pastaza, Morona Santiago– tuvo menos del 30% de apoyo popular.

De otro lado, el conjunto de candidaturas de la oposición superó el 50% de los votos totales en seis (6) provincias –Bolívar, Tungurahua, Orellana, Napo, Pastaza y Morona Santiago– y obtuvo menos del 30% de los votos totales en la provincia de Imbabura (ver Mapa N.º II- 2).

Al analizar las tendencias del voto en el Referendo de 2011 se observa que el sí, promovido por el oficialismo, no superó el 40% de los votos en las provincias de la Sierra Centro (Cotopaxi, Bolívar, Chimborazo, Tungurahua)

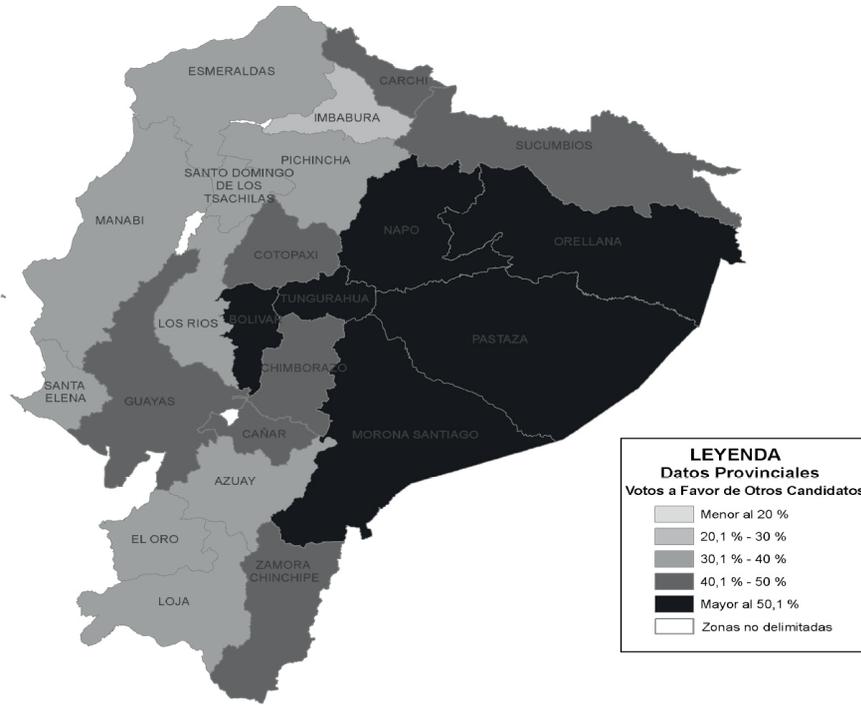
Mapa N.º II-1

Votación a favor de Alianza País en las elecciones de 2009 (votos totales)



Mapa N.º II- 2

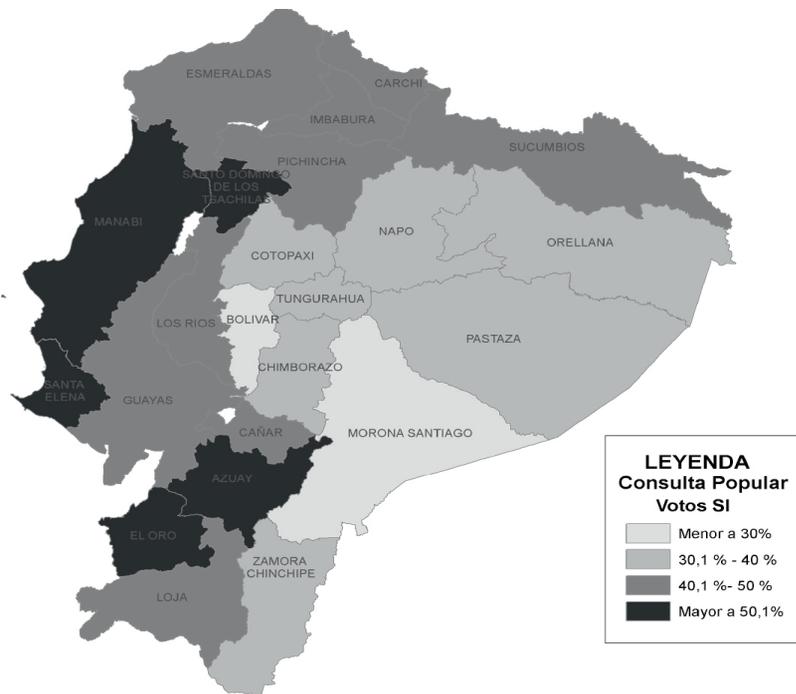
Votación a favor de la oposición en las elecciones de 2009 (votos totales)



Fuente: CNE / Elaboración: Giannina Zamora / IAEN

Mapa N.º II- 3

Votación a favor del sí en la Consulta Popular de 2011 (votos totales)



Fuente: CNE / Elaboración: Giannina Zamora / IAEN

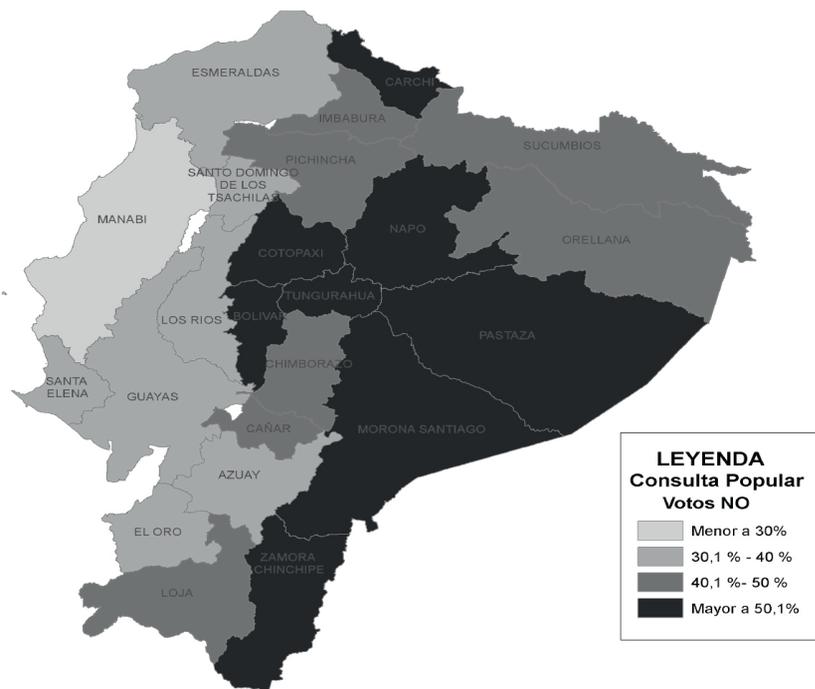
y en la Amazonía –excepto en la provincia de Sucumbíos. En estas provincias, por el contrario, el *no* superó el 50,1% (excepto en Chimborazo). Los mapas permiten observar, a la vez, que el *sí* obtuvo más del 50% de los votos totales en cinco (5) provincias, cuatro de ellas en la Costa (Santo Domingo, El Oro, Santa Elena y Manabí) y una en la Sierra (Azuay), mientras que alcanzó una votación menor al 30% solo en dos provincias (Bolívar y Morona Santiago) (ver Mapa N.º II- 3).

En relación al voto por el *no*, promovido por la oposición, se constata que superó el 50,1%

en Carchi, Cotopaxi, Bolívar, Tungurahua, Napo, Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe, es decir, en cuatro provincias de la Sierra y en cuatro provincias de la Amazonía. A la vez, la tesis del *no* en la provincia de Manabí no alcanzó el umbral del 30%.

A fin de consolidar la información desagregada en los cuatro mapas antes presentados se elaboró la siguiente tabla en la que se presentan las variaciones en el número de provincias según el rango de votos obtenidos por la Revolución Ciudadana y por la oposición en los dos eventos electorales analizados²²:

Mapa N.º II- 4

Votación a favor del *no* en la Consulta Popular de 2011 (votos totales)

Fuente: CNE / Elaboración: Giannina Zamora / IAEN

22 En la tabla se añade la provincia de Galápagos que no está visualizada en los mapas.

Tabla N.º II-6

Número de provincias según rango de votos (2009 y 2011)

Rango de votos	Número de provincias a favor del oficialismo		Número de provincias a favor de la oposición	
	2009	2011	2009	2011
menos del 30%	4	2	1	1
entre 30 y 40%	7	7	9	7
entre 40,1 y 50%	6	10	8	8
más del 50%	7	5	6	8

Fuente: CNE / Elaboración: de los autores

La tabla permite constatar que en 2011 existen menos provincias con umbrales de apoyo inferiores al 30% de los votos totales a favor de la Revolución Ciudadana: si en 2009 cuatro (4) de ellas se colocaban bajo tal umbral, en 2011 apenas existen dos (2). En lo que concierne a las provincias con más de 50% de ciudadanos que votaron por el oficialismo se observa que pasaron de siete (7) a cinco (5) entre 2009 y 2011. En tres provincias (Guayas, Pichincha y Los Ríos) el oficialismo alcanzó, no obstante, entre 49% y 50% de los votos totales. En relación al voto de la oposición se puede observar que pierde dos (2) provincias en el rango 30% - 40% y gana dos (2) en aquel de más del 50%. En los otros dos rangos no hay variaciones de ningún tipo.

No existiría entonces suficiente evidencia empírica para hablar de una modificación sustantiva en la configuración provincial del voto. En 2009, la Revolución Ciudadana ganó en 12 provincias –6 de la Costa, 5 de la Sierra y Galápagos– y el conjunto de fuerzas de la oposición en las doce (12) restantes: 1 de la Costa, 5 de la Sierra y 6 de la Amazonia. En 2011, mientras tanto, el *sí* ganó en 12 provincias –7 de la Costa, 3 de la Sierra, 1 de la Amazonia y Galápagos– y el *no*, otra vez,

en las otras 12 provincias: 7 de la Sierra y 5 de la Amazonia. Ello supone que entre 2009 y 2011 el oficialismo ganó una (1) provincia en la Costa y una (1) en la Amazonía, perdió dos (2) en la Sierra y mantuvo su hegemonía en la provincia insular. La oposición, por su parte, perdió la única provincia de la Costa en la que había tenido un resultado favorable (Guayas), perdió además una (1) provincia de la Amazonía y ganó dos (2) en la Sierra.

Ahora bien, al observar este comportamiento del voto tomando en cuenta el peso poblacional de cada una de las provincias del país, se constata que el oficialismo es muy fuerte en las provincias con mayor número de habitantes mientras que las fuerzas de la oposición lo son en aquellas menos pobladas. Aquello no habría tenido casi ninguna variación entre 2009 y 2011.

En efecto, en las elecciones presidenciales de 2009, de las seis (6) provincias más pobladas del país según el Censo 2010 –Guayas, Pichincha, Manabí, Los Ríos, Azuay, y El Oro–, el oficialismo ganó en 5 –Pichincha, Manabí, Los Ríos, Azuay, y El Oro– mientras que la oposición ganó en Guayas. Por otro lado, entre las 6 provincias con menor población (Galápagos, Pastaza,

Zamora Chinchipe, Napo, Orellana y Morona Santiago), la Revolución Ciudadana ganó en una (1) –Galápagos– y la oposición en las 5 restantes. En la Consulta Popular de 2011, el *sí* promovido por el oficialismo ganó en las seis (6) provincias con mayor población, mientras que el *no* ganó otra vez en 5 de las 6 provincias menos pobladas. El oficialismo volvió a ganar en Galápagos. Ello evidencia, de otro modo, que la configuración provincial del voto para cada uno

La modificación más significativa sería el triunfo electoral del *sí* en la provincia de Guayas.

A fin de profundizar en el análisis de los cambios en el comportamiento electoral a nivel provincial, a continuación se presenta una tipología en que se reagrupan las provincias según determinados umbrales en las tasas de variación del voto entre 2009 y 2011. Dichas tasas son presentadas en la siguiente tabla:

Tabla N.º II-7

Tasa de variación de la votación provincial entre 2009 y 2011

	En relación al oficialismo	En relación a la oposición
Azuay	-3,17	14,49
Bolívar	-4,35	4,53
Cañar	8,80	-0,86
Carchi	-15,57	21,26
Cotopaxi	-7,59	14,69
Chimborazo	2,69	1,39
El Oro	-6,79	16,17
Esmeraldas	4,00	0,75
Guayas	26,13	-19,65
Imbabura	-17,52	40,76
Loja	-20,56	40,31
Los Ríos	15,27	-15,75
Manabí	16,04	-15,34
Morona Santiago	-0,78	10,41
Napo	73,39	-22,05
Pastaza	15,97	-9,87
Pichincha	-7,59	15,43
Tungurahua	4,38	-1,02
Zamora Chinchipe	-15,74	17,31
Galápagos	1,93	-3,18
Sucumbíos	12,42	-3,97
Orellana	67,58	-23,25
Santo Domingo	-0,14	1,79
Santa Elena	-11,78	8,42

Fuente: CNE / Elaboración: de los autores

de los dos bloques políticos considerados prácticamente no se ha modificado entre 2009 y 2011.

A partir de las anteriores cifras se construyeron cuatro tipos o grupos de provincias, según los

niveles de crecimiento o decrecimiento de las tasas de variación del voto entre los dos eventos electorales analizados. La tipología funciona indistintamente para el voto favorable al oficialismo o a la oposición. Las cuatro categorías consideradas son:

- Provincias con tasas de crecimiento alta: variaciones superiores a 50%.
- Provincias con tasas de crecimiento media: variaciones entre 15,1% y 50%.
- Provincias con tasas de crecimiento/decrecimiento baja: variaciones entre -15% y 15%.
- Provincias con tasas de decrecimiento media: variaciones entre -15,1% y -25%.

Al utilizar la misma tipología para observar el crecimiento o decrecimiento del voto provin-

cial ya sea a favor del oficialismo o a favor de la oposición el ejercicio del análisis comparado se vuelve más fluido. La tabla que se presenta a continuación coloca, precisamente, en el mismo cuadro analítico a las cuatro categorías de provincias según sus tasas de variación electoral a favor de uno u otro bloque político.

Este modo de presentación de los hallazgos del ejercicio de comparación entraña, quizás, una dificultad: todas las provincias están situadas dos veces en la tabla, una en la columna favorable al oficialismo y otra en relación a la oposición. En cada caso, no obstante, su posicionamiento puede ser diferente pues es probable que una provincia que tiene una alta tasa de crecimiento a favor de un bloque político, tenga a la vez una alta tasa de decrecimiento en detrimento del otro. Si se toma como ejemplo el caso de

Tabla N.º II-8

Provincias según tasas de variación del voto 2009 – 2011

	En relación al oficialismo		En relación a la Oposición	
	Provincias	Total	Provincias	Total
Provincias con altas tasas de crecimiento	Napo y Orellana	2		0
Provincias con tasas de crecimiento media	Guayas, Los Ríos, Manabí y Pastaza	4	Carchi, El Oro, Imbabura, Loja, Pichincha y Zamora Chinchipe	6
Provincias con tasas de crecimiento o decrecimiento baja	Azuay, Bolívar, Cañar, Chimborazo, Cotopaxi, El Oro, Esmeraldas, Morona Santiago, Pichincha, Tungurahua, Galápagos, Sucumbíos, Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas	14	Azuay, Bolívar, Cañar, Chimborazo, Cotopaxi, Esmeraldas, Morona Santiago, Pastaza, Tungurahua, Galápagos, Sucumbíos, Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas	13
Provincias con tasas de decrecimiento media	Carchi, Imbabura, Loja y Zamora Chinchipe	4	Guayas, Los Ríos, Manabí, Napo y Orellana	5

la provincia de El Oro se observa que ha sido colocada en el casillero de “Provincias con tasas de crecimiento media” en relación a la oposición y en el casillero de “Provincias con tasas de crecimiento o decrecimiento baja” en relación al oficialismo. Ello se explica, sencillamente, pues en dicha provincia la tasa de variación del caudal electoral de las fuerzas de oposición creció 16,17% entre 2009 y 2011 mientras que decreció en -6,79% en relación al oficialismo. La tabla N.º II- 8 expone la tipología en cuestión.

Lo que destaca, en primer lugar, en esta tipología es que la mayoría de las provincias se ubican en la categoría que agrupa a aquellas donde no han habido mayores variaciones en el caudal de votos para uno u otro bloque político. En este grupo de provincias las tasas de variación oscilan entre -15% (decrecimiento) y 15% (crecimiento), rango que ha sido considerado como de baja fluctuación. Así, existen 14 provincias con tasas de variación estables en relación al voto por el oficialismo y 13 provincias en la misma condición en relación al voto por la oposición.

En segundo lugar, se observa que las provincias con una tasa de crecimiento superior al 50% son provincias de la Amazonía –Napo y Orellana– y ambas son favorables a la Revolución Ciudadana. No existen provincias con altas tasas de crecimiento a favor de la oposición.

En cuanto a las provincias con tasas de crecimiento media se observa una mayor preponderancia del voto a favor de la oposición. El caudal

de voto a favor de ésta última ha tenido una tasa de variación que oscila entre 15,1% y 50% en 6 provincias mientras que el oficialismo ha crecido a tal ritmo en 4 de ellas.

Por último, el oficialismo decrece de modo considerable en 4 provincias siendo que tres de ellas corresponden con territorios que habían sido bastiones de la Revolución Ciudadana (Loja, Imbabura, Carchi). La oposición, por su parte, decrece de modo significativo en 5 provincias. Destacan entre ellas, sobre todo, el descenso del caudal electoral favorable a las fuerzas de la oposición en Guayas y Manabí.

7. EL VOTO INDÍGENA

Este segmento del texto se concentra en el análisis del voto en los cantones con mayor porcentaje de población indígena. Dicha arista analítica puede ser de utilidad para entender, de modo más general, las tendencias del voto indígena en el curso de los últimos procesos electorales.

Para efectuar este análisis se hizo uso del Censo Nacional del 2010 en el que se interrogó a la población sobre cómo cada persona se autoidentifica en términos étnicos o identitarios²³. A partir de tales resultados se procedió a identificar los 15 cantones con mayor porcentaje de población indígena en la Amazonía y los 15 cantones con mayor porcentaje de población indígena en la Sierra. Los 30 cantones identificados son los siguientes:

.....

²³ La pregunta formulada en el curso del ejercicio censal 2010 fue: “¿Cómo se identifica usted según su cultura y costumbre?” Hubo ocho (8) posibilidades de respuestas: Indígena; Afroecuatoriano/a, Afrodescendiente; Negro/a; Mulato/a; Montubio/a; Mestizo/a; Blanco/a; Otro/a.

Tabla N.º II- 9
Cantones con mayor población indígena
en la Amazonía y en la Sierra

Provincias Amazonía	Cantón	% de indígenas
Morona	Taisha	95,90%
Pastaza	Arajuno	94,70%
Morona	Homboya	82,90%
Napo	Archidona	80,30%
Orellana	Aguarico	77,40%
Morona	Tiwintza	76,50%
Morona	Logroño	71,90%
Zamora	Yacuambí	71,70%
Orellana	Loreto	67,40%
Napo	Tena	58,70%
Pastaza	Santa Clara	49,30%
Morona	Pablo Sexto	48,40%
Napo	CJ Arosemena Tola	46,70%
Morona	Morona	39,50%
Morona	Santiago	37,20%

Provincias Sierra	Cantón	% de indígenas
Chimborazo	Guamote	95,50%
Chimborazo	Colta	87,40%
Cañar	Suscal	76,70%
Chimborazo	Alausí	59%
Imbabura	Otavalo	57,20%
Cotopaxi	Pujilí	51,80%
Cotopaxi	Saquisilí	47,40%
Bolívar	Guaranda	47%
Cañar	El Tambo	45,30%
Cotopaxi	Sigchos	40,80%
Imbabura	Cotocachi	40,60%
Cañar	Cañar	39%
Loja	Saraguro	34,80%
Pichincha	Cayambe	33,90%
Azuay	Nabón	31,70%

Fuente: CNE / Elaboración de los autores

A partir de esta lista se procedió a construir una tipología de los cantones seleccionados con el objeto de reagruparlos de acuerdo a los diferentes porcentajes de población indígena que habita en tales territorios. Este procedimiento puede

ser de utilidad para ponderar el peso de la (mayor) concentración étnica en el comportamiento del voto. En la medida en que el porcentaje de personas que se autoidentifica como indígenas varía de modo considerable en cada región, se proponen dos clasificaciones:

- Para el caso de los cantones de la Amazonía se consideran cuatro categorías: a) cantones con más del 80% de población que se define como indígena; b) cantones que concentran entre 60,1% y 80% de personas que se identifican como indígenas; c) cantones con población indígena que oscila entre 40% y 60%; y d) cantones con menos del 40% de la población que se autopositiona como indígena.
- En la Sierra, se conservan cuatro tipos, pero varían los umbrales: a) cantones con más del 75% de población indígena; b) cantones con población indígena que oscila entre 50,1% y 60%; c) cantones que concentran entre 40% y 50% de personas que se definen como indígenas; y, d) cantones que albergan a entre 30,1% y 40% de personas identificadas como indígenas.

A partir de las tipologías se procedió a observar, comparar y determinar las variaciones en los comportamientos electorales de estos ocho grupos de cantones en los dos eventos analizados.

a) El voto indígena en la Amazonía

En los quince cantones que concentran mayores niveles de población indígena en la Amazonía se observan tres grandes tendencias: los sectores de la oposición mantienen un largo predominio

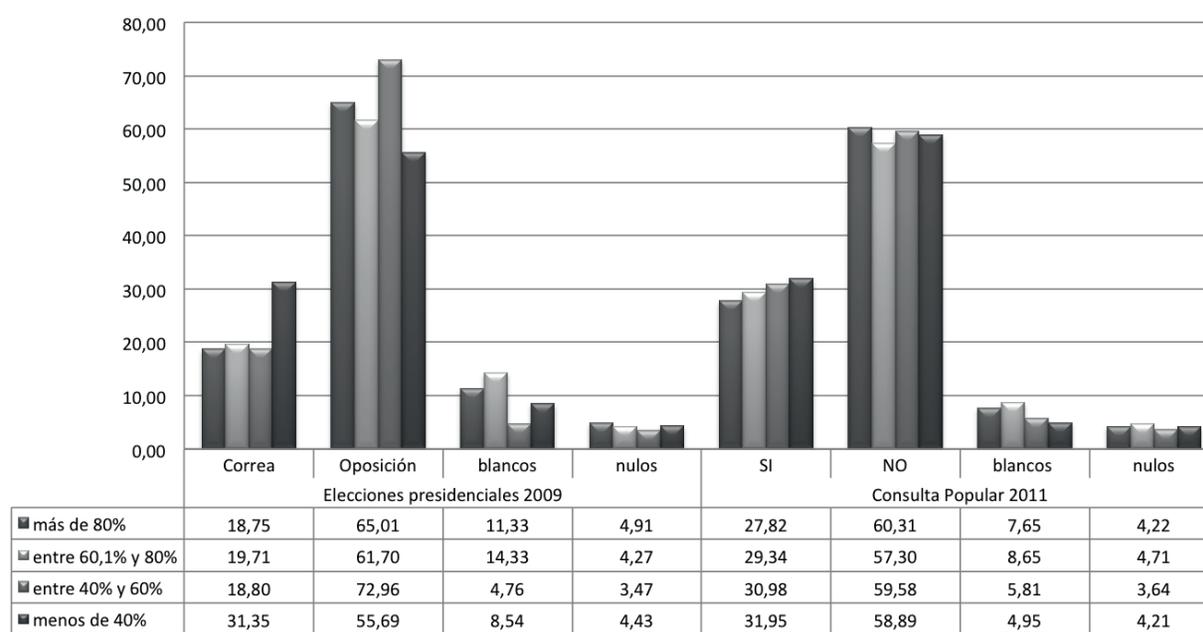
electoral –en una relación de casi 3 a 1 en 2009 y de 2 a 1 en 2011– sobre el oficialismo; el caudal de votos favorables a la Revolución Ciudadana crece de modo considerable entre 2009 y 2011; los porcentajes de votos blancos y nulos decrecen entre 2009 y 2011 y se colocan por debajo de los promedios nacionales.

personas que se autoidentifican como indígenas. En el mismo evento electoral, la oposición alcanzó entre 61,7% y 72,96% de los votos en todos los cantones con más de 40% de población indígena.

En la Consulta de 2011, sin embargo, tales tendencias varían de modo significativo: los can-

Gráfico N.º II-8

El comportamiento del voto en los cantones amazónicos con alta población indígena



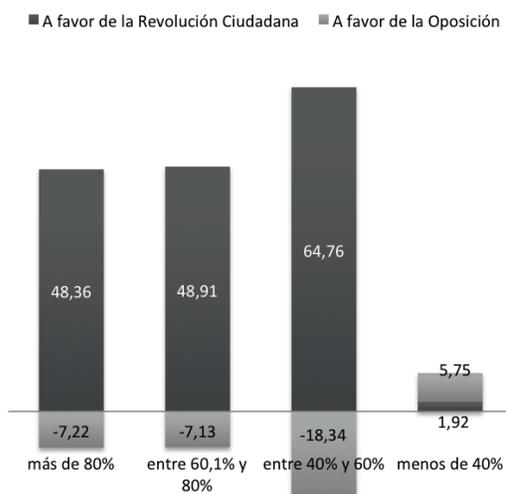
Fuente: CNE / Elaboración: de los autores

Al desagregar el análisis en relación a los diferentes umbrales de población indígena en los cantones estudiados, se observa que en 2009 el apoyo a la Revolución Ciudadana alcanza el nivel del 30% del total de los votos únicamente en los cantones que concentran menos del 40% de

tones con menos de 40% de población indígena son aquellos donde se registra un menor crecimiento en el apoyo a la Revolución Ciudadana mientras que en las tres categorías restantes –en que los umbrales de personas autoidentificadas como indígenas se coloca por encima de

40%– su caudal electoral crece de modo ostensible y se acerca al nivel del 30%. Las tasas de variación evidencian con mayor precisión la reconfiguración de estas tendencias.

Gráfico N.º II-9
Tasas de variación en el voto de los cantones amazónicos con alta población indígena 2009 – 2011



Fuente: CNE / Elaboración: de los autores

Así, aún en medio de la hegemonía electoral de la oposición en los cantones amazónicos con alta población indígena, se aprecia que el caudal de votos a favor de la Revolución Ciudadana ha crecido de modo altamente significativo entre 2009 y 2011. La robustez de ese crecimiento es más nítido en los cantones que concentran entre 40% y 60% de personas autoidentificadas como indígenas (una tasa de variación de 64,76%), pero luce igualmente consistente en aquellos cantones que concentran más de 60,1% de indígenas. El voto a favor de la oposición crece ligeramente en los cantones con menos de 40% de población auto-definida como indígena.

b) El voto indígena en la Sierra

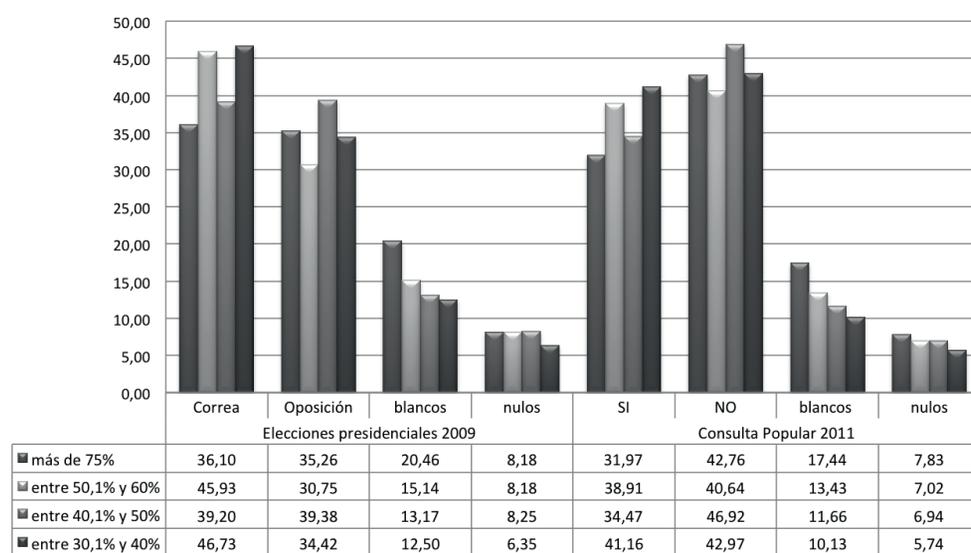
En los quince cantones de la Sierra donde existen mayores porcentajes de población indígena el comportamiento electoral difiere de modo sustantivo a lo que se pudo observar en los ‘cantones indígenas’ de la Amazonía. De modo general, existen al menos tres elementos a tener en cuenta al respecto:

En primer lugar, el oficialismo pierde apoyo electoral entre los dos eventos electorales analizados: si en abril 2009 el candidato de Alianza País triunfó frente al conjunto de candidatos de la oposición en prácticamente todos los cantones de alta población indígena, en mayo 2011 el sí es derrotado con márgenes relativamente importantes en los cuatro grupos de cantones indígenas considerados. En segundo lugar, se observan importantes tasas de crecimiento del caudal de votos a favor de la oposición al gobierno nacional. Por último, el porcentaje de votos *blancos* y *nulos* es mayor al de los ‘cantones indígenas’ de la Amazonía y superior al promedio nacional. En efecto, incluso si se toma el grupo de cantones que concentra el menor porcentaje de votos nulos y blancos –aquellos que tienen entre 30,1% y 40% de población indígena– se aprecia un mayor caudal de votos *nulos* y *blancos* que a nivel nacional: en 2009 el porcentaje nacional de votos *nulos* y *blancos* fue de 13% y en tales ‘cantones indígenas’ alcanzó el 18,85%, en 2011 la relación es de 11,80% a 15,87%.

Al desagregar el análisis se observa que la Revolución Ciudadana tiene mayor apoyo, tanto en 2009 como en 2011, en dos grupos de ‘cantones indígenas’: aquellos que tienen entre 30,1% y 40% de personas que se autoidentifican

Gráfico N.º II-10

El comportamiento del voto en los cantones de la Sierra con alta población indígena



Fuente: CNE / Elaboración: de los autores

como indígenas y aquellos en que dicho umbral se coloca entre 50,1% y 60%. En ambos casos el porcentaje de votos totales que favorece a la Revolución Ciudadana se coloca entre 40% (2011) y 45% (2009).

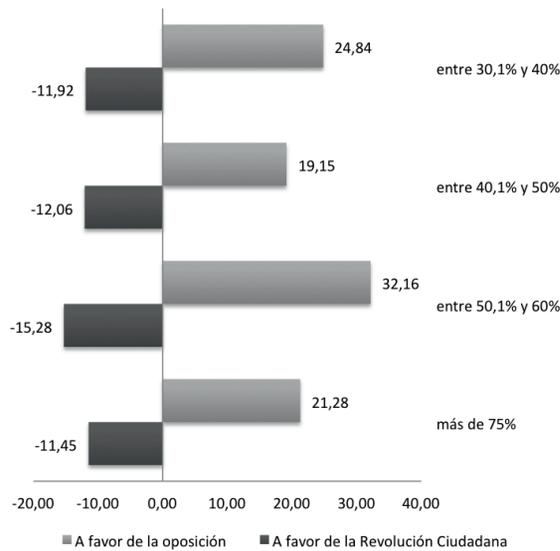
Por otra parte, el apoyo electoral a la oposición luce más consistente, en los dos procesos electorales analizados, en los cantones que tienen entre 40,1% y 50% de población indígena. De hecho, aunque por un estrecho margen, únicamente en ese grupo de cantones la Revolución Ciudadana fue derrotada en 2009 (39,38% frente 39,2%). En 2011, así mismo, es en este grupo de cantones que la tesis del *no*, promovida por la oposición, alcanzó los más altos niveles (casi 47%).

En relación a los votos *nulos* y *blancos* se aprecia que mientras más elevado es el porcentaje de población indígena en los cantones analizados más pronunciado es el peso de tal tipo de votación.

Ello es particularmente notorio en el caso de los votos en *blanco*. En 2011 la diferencia entre los cantones con 30,1% y 40% de población indígena y aquellos con más de 75% es superior a 7 puntos: 10,13% de votos en blanco en los primeros y 17,44% en los segundos. La tendencia es similar en las elecciones generales de 2009.

Al comparar las tasas de variación en el apoyo electoral a la Revolución Ciudadana y a la oposición se observa que esta última gana terreno en las cuatro categorías consideradas y, de modo particular, en aquella que concentra a los cantones con porcentajes de población indígena que van entre 50,1% y 60% (tasa de variación de 32,16%). En esta misma categoría se ubica el mayor ritmo de decrecimiento del caudal de votos a favor del oficialismo (-15,28%). La Revolución Ciudadana pierde apoyo en los cuatro tipos de cantones estudiados. En cualquier caso, no

Gráfico N.º II- 11
Tasas de variación en el voto de los cantones de la Sierra con alta población indígena 2009 – 2011



Fuente: CNE / Elaboración de los autores

parece existir una tendencia clara en relación al peso del porcentaje de población indígena en tales cantones y las tasas de variación: el crecimiento o decrecimiento de éstas se comporta de modo heterogéneo en cada caso.

8. EL VOTO DE LOS AFROECUATORIANOS

Para el análisis del voto de la población afroecuatoriana se procedió de similar forma que para el estudio del comportamiento del voto en los ‘cantones indígenas’. Por medio del Censo de Población y Vivienda 2010 se ubicaron los cantones con más de 30% de personas que se autoidentifican como afroecuatorianos. Se determinó así que existen siete cantones con tal

característica. A excepción del cantón Mira, que se ubica en el Carchi, todos los demás pertenecen a la provincia de Esmeraldas.

Tabla N.º II- 10
Cantones con mayor proporción de población afroecuatoriana

Provincia	Cantón	% afroecuatorianos
Esmeraldas	San Lorenzo	72,20%
Esmeraldas	Eloy Alfaro	64,10%
Esmeraldas	Esmeraldas	55,50%
Esmeraldas	Río Verde	51,70%
Esmeraldas	Atacames	34,20%
Carchi	Mira	32%
Esmeraldas	Muisne	31,30%

Fuente: INEC / Elaboración de los Autores

En términos generales el comportamiento del voto en los ‘cantones afroecuatorianos’ revela una hegemonía electoral de la Revolución Ciudadana en los dos procesos electorales estudiados. En 2009, el candidato de Alianza País triunfa en cinco de los siete cantones en cuestión y es derrotado por el resto de las fuerzas de la oposición en Esmeraldas y Atacames (en este cantón por un punto de diferencia). En 2011, solo es derrotado en Esmeraldas. Se aprecia, de igual modo, que el oficialismo se impone en ambos procesos en tres de los cuatro cantones que concentran más del 50% de

población afroecuatoriana entre su población: San Lorenzo, Eloy Alfaro y Río Verde.

A pesar de esta hegemonía, el caudal electoral del oficialismo decae, entre 2009 y 2011, en cinco de los siete cantones analizados aunque solo en un caso con un margen de diferencia superior a diez puntos: en San Lorenzo la Revolución Ciudadana obtuvo 56,86% de apoyo en 2009 y 44,88% en 2011. La oposición, por su parte, crece en tres cantones y pierde terreno en los otros cuatro. El crecimiento más significativo se sitúa en el cantón de Mira donde el *no* obtiene casi diez puntos más en 2011 que el porcentaje de votos totales obtenidos por el conjunto de candidatos de la oposición en 2009 (28,2% a 18,85%).

Por otro lado, se puede apreciar el significativo peso de los votos *nulos* y *blancos* en este grupo de cantones. Considerados de modo conjunto dichos votos alcanzan el 19,1% en promedio en 2009 y el 18,5% en 2011. Se trata de porcentajes que se ubican por encima de la tendencia nacional en ambos eventos electorales.

Al observar las tasas de variación en los siete cantones estudiados se aprecian tendencias muy heterogéneas. La oposición crece de modo significativo en Mira y San Lorenzo incluso si en ambos cantones el caudal de votos de la Revolución Ciudadana le es aún muy favorable en 2011: en Mira, por ejemplo, la diferencia es de 2 a 1 (59% a 28%). Al mismo tiempo, la oposición decrece con cierta intensidad en Muisne y Atacames.

En cuanto al voto por la Revolución Ciudadana se aprecian variaciones en su favor en dos de los siete cantones y decrecimiento en los restantes. San Lorenzo aparece con las más elevadas tasas de variación negativa (-21,07%) y Atacames como el cantón con alta concentración de población afroecuatoriana en el que más crece el apoyo al oficialismo. Es relevante advertir además que en la ciudad de Esmeraldas ambos bloques políticos experimentan ligeros decrecimientos en su caudal de apoyo electoral entre 2009 y 2011 (ver Gráfico N.º II- 12).

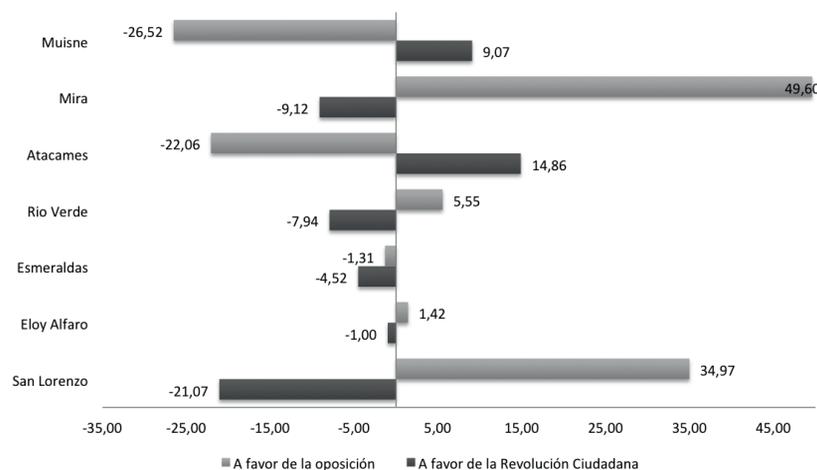
Tabla N.º II-11

Votos totales en las elecciones del 2009 y del 2011 en los cantones con mayor porcentaje de afro-ecuatorianos (porcentajes)

Cantón	Elecciones presidenciales 2009				Consulta Popular 2011			
	Correa	Oposición	Blancos	Nulos	SI	No	Blancos	Nulos
San Lorenzo	56,86	21,02	14,89	7,23	44,88	28,37	13,26	8,73
Eloy Alfaro	48,08	23,90	20,58	7,43	47,60	24,24	16,15	6,95
Esmeraldas	40,17	44,24	6,47	9,09	38,36	43,66	6,89	6,99
Río Verde	48,82	23,96	19,08	8,14	44,94	25,29	16,36	8,54
Atacames	39,79	40,84	11,19	8,19	45,70	31,83	10,79	6,68
Mira	65,35	18,85	10,21	5,50	59,39	28,20	6,87	5,54
Muisne	49,52	29,53	14,62	6,32	54,01	21,7	13,11	5,45

Gráfico N.º II-12

Tasas de variación en el voto de los cantones
con alta población afroecuatoriana 2009 – 2011



Fuente: CNE / Elaboración: de los autores

9. EL VOTO MONTUBIO

Para el análisis del voto de la población montubia se procedió de similar forma que en los casos anteriores. Por medio del Censo de Población y Vivienda 2010 se procedió a ubicar los 15 cantones con mayor porcentaje de población que se autoidentifica como montubia. Estos cantones se sitúan, en lo fundamental, en tres provincias: Los Ríos con el 35,1%, Manabí con el 19,2% y Guayas con el 11,3%.

A partir de la información censal se construyeron tres grupos de cantones en relación al porcentaje de población autodefinida como montubia que habita en tales territorios: a) cantones con más de 65% de población que se define como montubia (4 cantones); b) cantones que concentran entre 50,1% y 65% de personas que se identifican como montubias (6 cantones); y c) cantones con población montubia que oscila entre el 35,1% y 50% (5 cantones).

Tabla N.º II-12
Cantones con mayor porcentaje de población montubia

Provincia	Cantón	% de montubios
Guayas	Salitre	79,10%
Los Ríos	Mocache	72,50%
Los Ríos	Palenque	69%
Los Ríos	Baba	66,90%
Manabí	Pichincha	57,80%
Guayas	Palestina	57,50%
Guayas	Santa Lucía	57,20%
Los Ríos	Urdaneta	57,10%
Manabí	24 de Mayo	54,40%
Los Ríos	Pueblo Viejo	51,90%
Manabí	Paján	49,40%
Los Ríos	Vinces	46,60%
Guayas	Colimes	46,20%
Manabí	Santa Ana	42,10%
Guayas	Nobol	38%

Fuente: INEC / Elaboración: de los autores

Una primera observación general es que, indistintamente del porcentaje de población montubia

Tabla N.º II-13

Comportamiento del voto en los cantones con alta proporción de población montubia
2009 – 2011 (porcentajes)

Porcentaje de montubios	Elecciones presidenciales 2009				Consulta Popular 2011			
	Correa	Oposición	blancos	Nulos	SÍ	NO	blancos	nulos
más de 65%	41,77	34,43	17,16	6,64	52,78	24,74	15,25	7,24
entre 50,1% y 65%	38,86	38,83	15,72	6,58	50,64	28,70	13,66	7,00
entre 35,1% y 50%	39,82	38,82	14,28	7,09	51,36	28,98	12,93	6,73

Fuente: CNE / Elaboración: de los autores

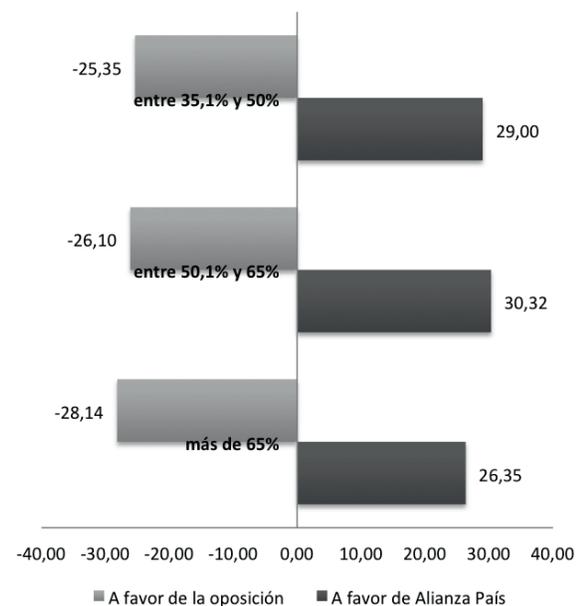
en los cantones seleccionados, el voto a favor del oficialismo ha crecido y el voto a favor de la oposición ha descendido de modo sustantivo entre 2009 y 2011. Se constata a la vez la existencia de un alto porcentaje de votos *blancos* y *nulos* en 2009 que, no obstante, tiende a bajar de modo ostensible en 2011.

Al desagregar el análisis se puede observar dos grandes cuestiones en la evolución del panorama electoral en los ‘cantones montubios’. Por un lado, se constata que si en 2009 la oposición se impuso en cinco de estos cantones (Salitre, Santa Lucía, Urdaneta, Pueblo Viejo y Nobol), en 2011 no repitió el triunfo en ninguno de ellos. El oficialismo se impuso en los 15 cantones montubios considerados. Por otro lado, se observa que el umbral de apoyo a la Revolución Ciudadana ha crecido de modo considerable en estos cantones. En efecto, si en el 2009 los votos a favor del oficialismo se colocaban entre el 35,05% (Santa Lucía) y 45,52% (Baba), en 2011 se colocaron entre el 46,96% en el cantón Urdaneta y el 55,91%, nuevamente, en Baba. Por el contrario, el voto a favor de la oposición disminuyó en todos es-

tos cantones pasando de un rango de apoyo que se situó entre el 31,26% (Pichincha) y el 44,42% (Nobol) en 2009, a un umbral que en 2011 se colocó entre el 21,22% (Pichincha) y el 35,47% en Urdaneta.

Gráfico N.º II-13

Tasa de variación en el voto de los cantones con alta población montubia 2009-2011



Fuente: CNE / Elaboración: de los autores

Al observar, por último, las tasas de variación del voto se observa que más allá del porcentaje de población que se autodefine como montubia en los 15 cantones estudiados, las tendencias son largamente favorables a la Revolución Ciudadana.

Así, en los cantones con más del 65% de población montubia, el apoyo al oficialismo crece a un ritmo de 26,35% mientras que el voto a favor de la oposición decrece en 28,14%. En los cantones que tienen entre el 50,1% y el 65% de montubios, el caudal electoral de la Revolución Ciudadana crece 30,32% y aquel de la oposición decrece en 26,10%. Por último, en los cantones que concentran entre 35% y 50% de población montubia, el voto favorable a la Revolución Ciudadana crece en 29% y el de la oposición decrece en un 25,35%.

10. EL VOTO DE LOS ECUATORIANOS EN EL EXTERIOR

A fin de organizar los procesos electorales en que toman parte los ecuatorianos residentes en el exterior, el Consejo Nacional Electoral definió tres circunscripciones: América Latina, Estados Unidos-Canadá y Europa-Asia-Oceanía. Como ya se indicó, la particularidad de la participación electoral de los migrantes es que su voto es facultativo. Aun así, entre 2006 –año en que por primera vez pudieron ejercer su derecho al voto– y el último evento electoral de 2011, se observa un incremento en el registro electoral hasta alcanzar la cifra de 206.255 ecuatorianos empadronados en el exterior. Los migrantes residentes en Europa –aquellos que se conoce como los de la

segunda ola migratoria– han mostrado mayor interés en vincularse, a través del voto, a la vida política nacional.

Tabla N.º II-14
Ecuatorianos residentes en el exterior registrados para la Consulta Popular 2011

Circunscripción	Total	Hombres	mujeres
Europa-Asia-Oceanía	150 264	45,20%	54,80%
EE.UU. Canadá	40 274	60,06%	39,94%
América Latina	15 717	47,32%	52,68%

Fuente: CNE / Elaboración: de los autores

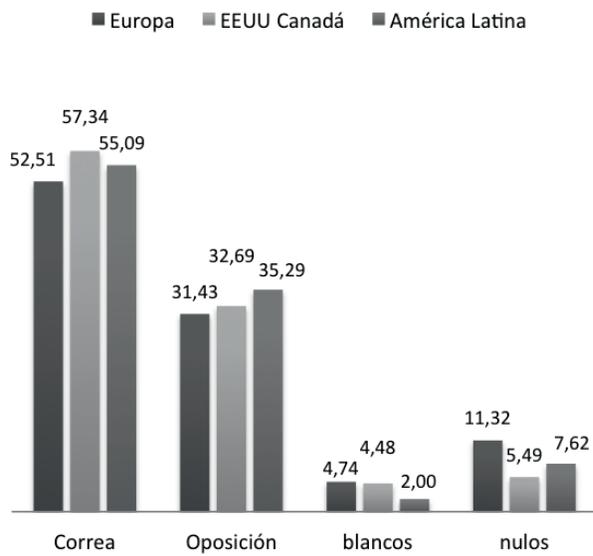
Así, la mayor parte de migrantes registrados con derechos a voto se encuentran en la circunscripción Europa, Asia y Oceanía con 73% del total de ecuatorianos empadronados en el exterior. En la circunscripción de Estados Unidos y Canadá la mayoría de los electores son hombres (60%) mientras que en las dos restantes son mujeres (54,8% en Europa-Asia-Oceanía y 52,68% en América Latina). Esta información va en estrecha relación con ciertos patrones migratorios como una histórica preponderancia de migración masculina a Estados Unidos y, de otra parte, con la feminización de los flujos migratorios que llegaron a Europa a finales de los noventa e inicios del nuevo siglo.

Al analizar algunas tendencias del ‘voto migrante’ en los dos últimos procesos electorales se observa la preponderancia electoral de la Revolución Ciudadana, tanto en las elecciones de 2009 como en el Referendo-Consulta de 2011. Dicha hegemonía fue, sin embargo, más nítida en las elecciones generales de 2009 en que

el candidato de Alianza País ganó en las tres circunscripciones de ecuatorianos en el exterior con algo más de veinte puntos de ventaja sobre el conjunto de candidaturas de la oposición.

Gráfico N.º II-14

El voto migrante en las elecciones presidenciales del 2009 (votos totales / porcentajes)



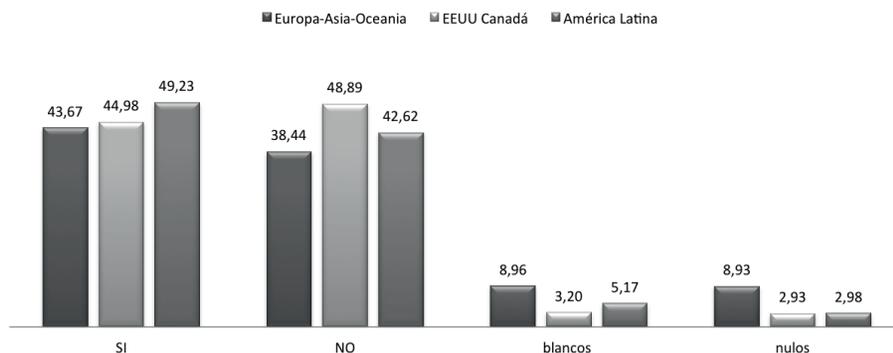
Fuente: CNE / Elaboración: de los autores

En segundo lugar, se aprecia que en el evento electoral de 2011 disminuye el caudal de votos a favor del oficialismo en las tres circunscripciones determinadas por el órgano electoral. Dicho declive electoral parece más pronunciado entre los ecuatorianos que habitan en EEUU y Canadá (de 57,34% en 2009 a 44,98% en 2011) donde la tesis del *sí* es, incluso, derrotada. A pesar de esta caída en el apoyo electoral, el *sí* triunfa en 2011 tanto en Europa-Asia-Oceanía como en América Latina. El apoyo a la Revolución Ciudadana es más fuerte, precisamente, entre los ecuatorianos que habitan en estas dos regiones. Sin embargo, al desagregar el análisis por ciudades, tanto de Europa como de América Latina, se aprecia que en lugares como Madrid, Roma, Santiago, venció el *no*.

Por último, en relación a los votos *blancos* y *nulos* se registran niveles muy inferiores a los promedios nacionales en ambos procesos electorales analizados. A pesar de ello, tanto en 2009 como en 2011 se aprecia una mayor tendencia al voto en blanco o nulo en la circunscripción en que se incluyen a los ecuatorianos residentes en Europa.

Gráfico N.º II-15

El voto migrante en el Referendo - Consulta de 2011 (votos totales / porcentajes)



Fuente: CNE / Elaboración: de los autores

11. SALIDA

El análisis desplegado en el presente capítulo compara los resultados de las elecciones presidenciales de 2009 con los resultados del Referendo-Consulta de 2011. Tal estrategia analítica asume el peso de los factores del entorno político como elemento central para fundar la comparación. Las dos contiendas electorales analizadas habrían transcurrido en un similar contexto político –ligado a la dinámica de las coaliciones políticas, el arco de la oposición al gobierno, las reglas de juego electoral– y ello torna factible la comparación. Bajo tal criterio metodológico se usaron, además, herramientas estadísticas convencionales a fin de describir y comparar los resultados de cada proceso electoral.

Con este marco analítico se pudo constatar, en primer lugar, que los niveles de participación electoral de los ecuatorianos han ido en aumento en los últimos años. Según el estudio de Pyne (2002), el porcentaje promedio de participación electoral para las elecciones presidenciales celebradas en el Ecuador entre 1992 y 2002 llegó al 61,7%. Por otra parte, en las elecciones presidenciales de 2006 y 2009 se alcanzó una tasa de participación electoral de 72,2% y 75,3% respectivamente (ambas en primera vuelta). Así, a lo largo de aproximadamente una década, entre 1998 y 2009, el porcentaje de ausentismo se redujo en once puntos. Confirmando la tendencia previa, en la Consulta Popular de mayo 2011 se registraron los más altos niveles de participación electoral desde 1998 (tomando en cuenta todo tipo de convocatorias electorales de alcance nacional): 77,38% de los empadronados acudieron a ejercer efectivamente su derecho al voto en tal ocasión.

En relación a los resultados electorales registrados en los dos eventos analizados se observa que, a nivel nacional, no existen mayores variaciones entre 2009 y 2011. La candidatura oficialista obtuvo 45,23% de los votos totales en las elecciones presidenciales de 2009 mientras que el *sí*, promovido por dicho bloque político, alcanzó 47,12% de los votos totales en 2011. Por su parte, el conjunto de candidaturas de las fuerzas de oposición a la Revolución Ciudadana obtuvo 41,7% de los votos totales en 2009 y la tesis del *no*, por ellas impulsada, alcanzó el 41,08% de los votos en mayo 2011. Los niveles de crecimiento o decrecimiento, en cada caso, no son estadísticamente significativos como para poder hablar de un cambio en el comportamiento del voto a nivel nacional en el período analizado.

Tabla N.º II-15
Resultados electorales
2009 -2011 (votos totales)

	Elecciones presidenciales 2009	Referendo- Consulta 2011*
Alianza País / SI	45,23%	47,12%
Oposición / NO	41,7%	41,08%

Fuente: CNE / Elaboración: de los autores

* Promedio de los resultados de 9 de las 10 preguntas de la Consulta efectuadas a nivel nacional

No obstante, al desagregar el análisis se pueden apreciar cambios significativos en ciertos niveles. Parece de particular relevancia observar, en este sentido, que las tendencias del voto han variado particularmente en la región Costa del país. En dicha región, el caudal electoral del oficialismo ha crecido (con una tasa de variación del 14,29%) tanto como decae el apoyo a la oposición (-13,57%). A la vez, parecen significativos los niveles de crecimiento del peso electoral de las fuerzas de oposición en la Sierra (tasa de crecimiento de 13,92%) y de la Revolución Ciudadana en la región amazónica (18,48%).

En relación a la configuración provincial del voto se constata, por otro lado, que tanto en 2009 como en 2011 el oficialismo ganó en doce provincias y el conjunto de fuerzas de la oposición en las otras doce. Los cambios son apenas significativos. Así, entre 2009 y 2011, la Revolución Ciudadana ganó una (1) provincia en la Costa y una (1) en la Amazonía, perdió dos (2) en la Sierra y mantuvo su hegemonía en la provincia insular. La oposición, por su parte, perdió la única provincia de la Costa en la que había tenido un resultado favorable, perdió además una (1) provincia de la Amazonía y ganó dos (2) en la Sierra. No existiría suficiente evidencia, entonces, para hablar de una modificación sustantiva en la configuración provincial del voto.

Ahora bien, al incorporar en el análisis el peso poblacional de cada una de las provincias del país se observa un elemento que explicaría la hegemonía electoral del oficialismo: éste es muy fuerte en las provincias con mayor número de habitantes mientras que los sectores de la oposición lo son en aquellas menos pobladas. Este patrón de comportamiento electoral no ha tenido

casi ninguna variación significativa entre 2009 y 2011. Así, la Revolución Ciudadana se impone en cinco de las seis provincias más pobladas del país –Pichincha, Manabí, Los Ríos, Azuay, y El Oro– en 2009 y en todas ellas en 2011, a las que se agrega su triunfo en Guayas. Las fuerzas de la oposición, por su parte, se imponen en cinco de las seis provincias menos pobladas del país –todas ubicadas en la región amazónica: Pastaza, Zamora Chinchipe, Napo, Orellana y Morona Santiago– en los dos eventos electorales analizados.

En cualquier caso, aún si la configuración provincial del voto para cada uno de los dos bloques políticos prácticamente no se ha modificado, existen variaciones importantes si se efectúa un análisis del comportamiento electoral de cada provincia. En relación a ese punto conviene destacar tres cuestiones: a) por el significado político y el peso electoral de la provincia, la variación más significativa entre los dos eventos electorales analizados sería el triunfo electoral del oficialismo en la provincia de Guayas en la Consulta de 2011; b) en relación al caudal electoral movilizado por las fuerzas de la oposición destaca, por el contrario, el decrecimiento significativo de los votos en su favor en provincias con elevado número de electores como lo son Guayas y Manabí; y c) la sustantiva pérdida de apoyo electoral del oficialismo en tres provincias que antes emergieron como sus bastiones electorales: Loja, Imbabura y Carchi.

En lo que concierne al voto en los cantones con alta población indígena se observan también algunas variaciones significativas. Aunque en los ‘cantones indígenas’ de la Amazonía las fuerzas de la oposición se han impuesto tanto en 2009

como en 2011, para el último evento electoral se detecta una muy significativa tasa de crecimiento del caudal electoral favorable a la Revolución Ciudadana. Ello va de la mano con la constatación de las altas tasas de crecimiento (superiores a 50%) del voto favorable al oficialismo en provincias amazónicas como Napo y Orellana. En los ‘cantones indígenas’ de la Sierra, por el contrario, se constata un escenario inverso: el oficialismo decrece de modo significativo en casi todos los cantones con alto predominio de población indígena. Las fuerzas de la oposición, por su parte, ven incrementar de modo sustantivo sus caudales de apoyo en casi todos estos cantones. En suma, para 2011, y aun a pesar de su crecimiento en la región amazónica, el oficialismo no alcanza a tener una consistente base de apoyo electoral en los cantones con altos porcentajes de población indígena.

En relación al comportamiento del voto de los cantones con altos porcentajes de población afroecuatoriana se observa, en los dos eventos electorales analizados, un predominio global del oficialismo. A pesar de esta hegemonía, el caudal electoral del oficialismo decae, entre 2009 y 2011, en cinco de los siete cantones analizados aunque solo en un caso con un margen de diferencia superior a diez puntos (San Lorenzo). La oposición, por su parte, crece en tres cantones y pierde terreno en los otros cuatro. El crecimiento más significativo se sitúa en el cantón de Mira (diez puntos de diferencia entre 2009 y 2011). Las tasas de variación son, entonces, heterogéneas según cada territorio.

En lo que concierne a los cantones con alta población montubia se constata un crecimiento del voto a favor del oficialismo y un descenso

importante del caudal electoral de las fuerzas de la oposición. De esta manera, si en 2009 la oposición se impuso en cinco de estos cantones (Salitre, Santa Lucía, Urdaneta, Pueblo Viejo y Nobol), en 2011 no repitió el triunfo en ninguno. El oficialismo se impuso en los 15 cantones considerados. De este modo, y más allá del porcentaje de personas que se autodefinen como montubias en cada cantón, se aprecian significativas tasas de crecimiento del caudal electoral de la Revolución Ciudadana en todos estos cantones.

El último aspecto analizado es el voto de los ecuatorianos residentes en el exterior. En ambos procesos electorales, el ‘voto migrante’ es favorable al oficialismo. En la Consulta del 2011, no obstante, disminuye el caudal de votos favorables a la Revolución Ciudadana en las tres circunscripciones determinadas por el órgano electoral. Dicho declive electoral es más pronunciado entre los ecuatorianos que habitan en EE.UU. y Canadá donde la tesis del *sí* es derrotada. A pesar de esta caída, el *sí* triunfa en 2011 tanto en Europa-Asia-Oceanía como en América Latina. La tasa de participación electoral de los migrantes en 2011 cae, sin embargo, cerca de quince puntos (de 42,87% a 27,08%) en relación a la de 2009 ●

Capítulo III

Valoraciones ciudadanas de la democracia

Índice

<i>Apoyo, satisfacción y grados de democracia</i>	1
<i>Democracia, desempeño gubernativo y justicia social</i>	2
<i>El parlamento y el proceso democrático</i>	3
<i>Apoyo a los golpes militares</i>	4
<i>Conclusiones</i>	5

El presente capítulo indaga en el problema de las valoraciones sociales de la democracia en el Ecuador. El campo de análisis articula variables asociadas con el apoyo y la satisfacción con la democracia, las relaciones entre rendimiento económico, justicia social y apoyo democrático, la valoración del parlamento y de los partidos políticos, los niveles de respaldo a un gobierno militar, entre otras. El capítulo abarca, de este modo, algunos de los aspectos centrales de lo que se conoce como la ‘cultura política’ de una sociedad. Se entenderá, en esta perspectiva, que la cultura política corresponde a un conjunto de patrones actitudinales y valoraciones sociales sobre diversas

dimensiones de la política –aspectos de interés público como la democracia, el gobierno, la política, la economía, etc.– en una sociedad y en un momento determinados (Ai Camp, 2007).

Los datos expuestos en este capítulo provienen de la Encuesta del Latinobarómetro y de los estudios de opinión del Barómetro de las Américas (LAPOP). Aunque el análisis se concentra en la evolución de diversos indicadores en los años 2011 y 2012, en segmentos específicos del texto también se estudian los años inmediatamente anteriores, a fin de observar con mayor claridad la evolución en el tiempo de determinadas variables.

El capítulo tiene cuatro grandes bloques. En el primero se presenta información empírica relevante sobre cómo los ciudadanos valoran la democracia en el país. Se exploran tres cuestiones: los niveles de “apoyo” a la democracia; la “satisfacción” con el desempeño del régimen democrático; y las percepciones sobre el grado de democracia (mejoría/deterioro en el tiempo). El análisis se complementa con el seguimiento de los nexos entre desempeño gubernamental, justicia redistributiva, dinamismo económico y apego a la democracia. El tercer apartado analiza las valoraciones sociales sobre el parlamento y los partidos políticos como elementos centrales de la dinámica democrática. El cuarto segmento del texto se concentra, por último, en la descripción de las tendencias vigentes de apoyo popular a los gobiernos militares y lo que ello indica en relación a las valoraciones sociales de la democracia.

1. APOYO, SATISFACCIÓN Y GRADOS DE DEMOCRACIA

En términos generales las actitudes ciudadanas hacia la democracia aparecen como un buen indicador de la situación y la legitimidad del sistema político en cada país. Indagar sobre los valores democráticos presentes en una sociedad en un determinado momento histórico permite, además, auscultar acerca de la sostenibilidad y la posibilidad de pervivencia del régimen democrático en el tiempo. Es posible, sin embargo, que incluso cuando las sociedades valoren la vigencia de la democracia, ésta no impregne las prácticas concretas de los actores políticos y sociales. Por lo

demás, la vigente tendencia que sitúa la democracia como un valor cada vez más generalizado a nivel global (Inglehart, 2003: 51) generaría cierta influencia o sesgo en las respuestas que dan los encuestados. Ésta es una de las limitaciones de los estudios de opinión de carácter cuantitativo. Dalton (2004) señala, de hecho, que las encuestas quizá no hagan otra cosa que registrar “demócratas de encuesta” que en sus prácticas reales tienden a alejarse de los valores asociados a los principios democráticos (en Schedler y Sarsfield, 2009: 126).

En el marco de estos límites, gran parte de las investigaciones cuantitativas sobre las bases culturales de la democracia han incluido junto a las preguntas genéricas y directas sobre el sistema democrático, otras en las que no se hace uso explícito del término *democracia*. Dichas preguntas sondan prácticas más concretas e indagan de forma indirecta en los valores implícitamente democráticos de una población. En las páginas que siguen se presentan los datos relativos a las mediciones directas e indirectas sobre las valoraciones democráticas.

1.1 APOYO A LA DEMOCRACIA

El modo en que convencionalmente se evalúa el “apoyo a la democracia” aparece como un tipo de pregunta directa que usa la noción de democracia, aun cuando no se sabe de forma cabal qué quieren decir los individuos cuando afirman apoyar a un concepto tan genérico como este. Se trata, en cualquier caso, de un indicador importante sobre cuánto una sociedad valora vivir en

democracia y cuán pronunciada, o no, sería su tendencia a consentir el tránsito hacia sistemas autoritarios.

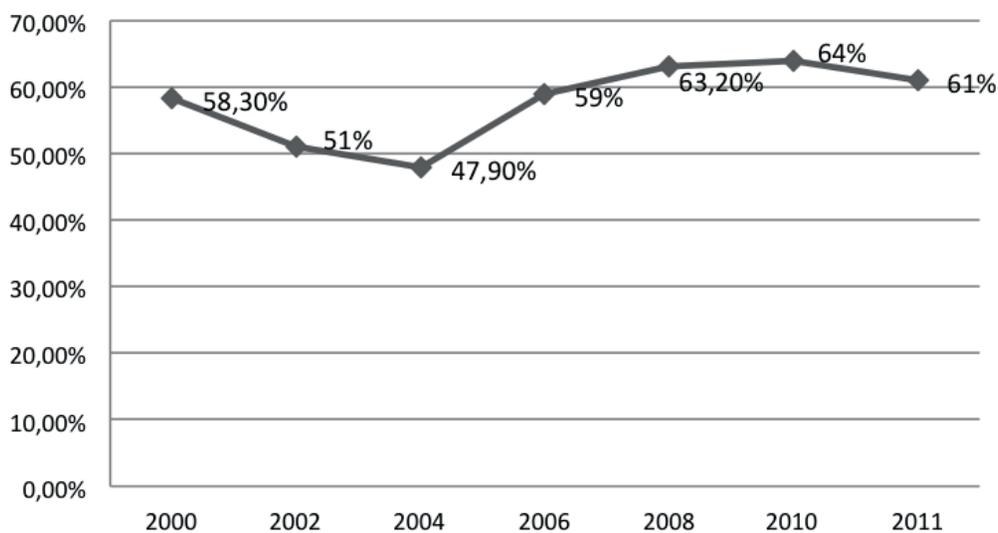
Ante la pregunta “¿Con cuál de las siguientes afirmaciones está usted de acuerdo?: la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno; en algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático; a la gente como uno nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático”, 61% de los ecuatorianos encuestados en 2011 cree que “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”; 23% piensa que un gobierno autoritario puede ser a veces preferible, y el 12% es indiferente al problema (le ‘da lo mismo’). El promedio de apoyo a la democracia en América Latina es de 58% por lo que el Ecuador se ubica tres puntos por encima de la media regional. En

la cima de la escala se encuentran países como Venezuela (77%) y Uruguay (75%), mientras que en Guatemala (36%) y México (40%) se registran los menores porcentajes de población que apoya la democracia entre los 18 países analizados por Latinobarómetro (2011:38).

En el Ecuador el apoyo a la democracia ha tenido, sin embargo, variaciones importantes a lo largo de la última década. Entre 2000 y 2004 la valoración de la democracia cayó diez puntos (de 58% a 48%) para luego entrar en una fase de recuperación que coincide con el proceso constituyente y las reformas emprendidas en los últimos años: desde 2008 más del 60% de ecuatorianos apoyan la democracia. Entre el 2010 y el 2011 se registra, no obstante, un leve descenso en dicho apoyo (de tres puntos) que corre paralelo al descenso del promedio regional de 61% a 58% entre 2010 y 2011.

Gráfico N.º III- 1

Apoyo a la democracia en el Ecuador (2000 – 2011)*



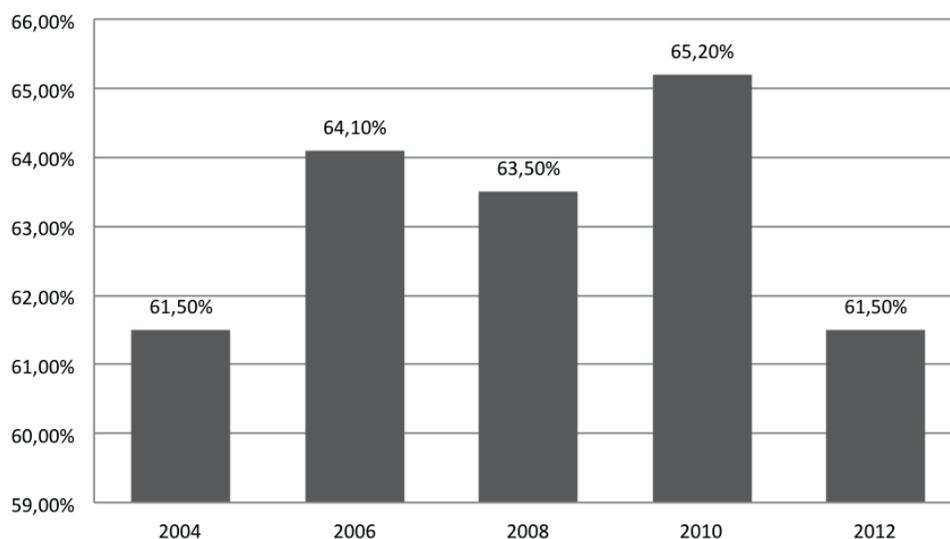
Fuente: Latinobarómetro, 2011

* Aquí solo “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”.

Otra de las fuentes consultadas, el Barómetro de las Américas del Programa de Opinión Pública para América Latina (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt, revela similar tendencia. No obstante, en este caso la pregunta es formulada y analizada de modo distinto: se indaga al encuestado si está de acuerdo con la siguiente afirmación: “Puede que la democracia tenga problemas pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno” y se abordan las respuestas con una escala de siete opciones donde 1 significa “muy en desacuerdo”

las investigaciones de LAPOP dan cuenta de una tendencia estable en los niveles de apoyo a la democracia desde 2006 con un ligero incremento entre 2008 y 2010. Estos últimos serían los años en los que un mayor porcentaje de personas manifestaron estar más de acuerdo con la idea de que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. Para 2012 se observa, por otro lado, una disminución de cuatro puntos en la valoración de la democracia. Ello coincide con la tendencia registrada en 2011 por Latinobarómetro.

Gráfico N.º III- 2
Democracia es preferible (2004-2012)*



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

* Aquí solo las respuestas que calificaron entre 5 y 7

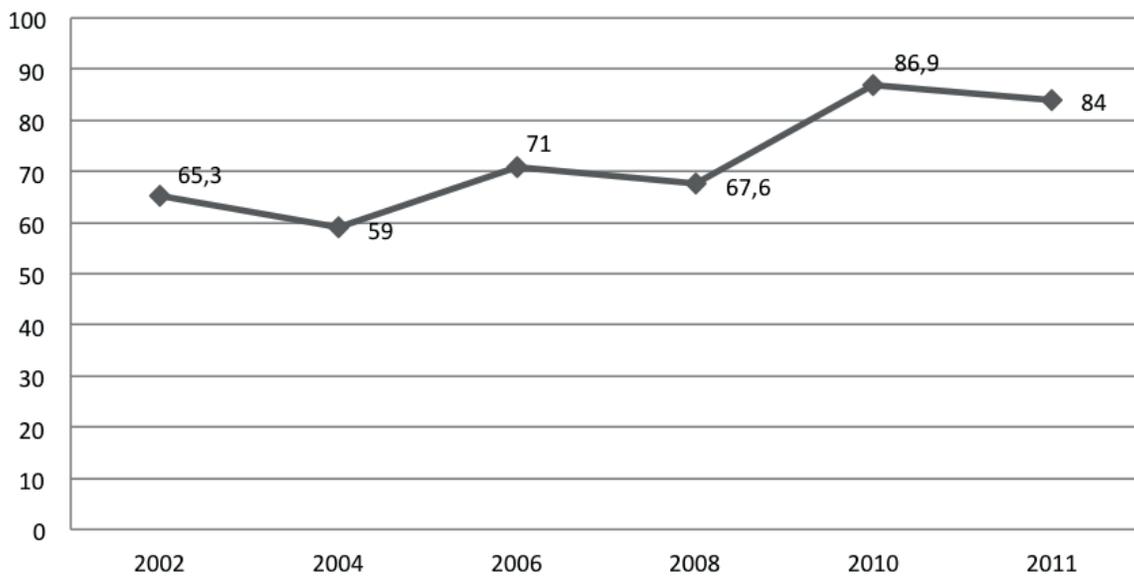
y 7 “muy de acuerdo”. En el gráfico que se expone a continuación se coloca al porcentaje de aquellos que contestaron desde 5 en adelante, es decir, aquellos que se encontrarían más cercanos al eje de estar “muy de acuerdo” con dicha afirmación. Al igual que en los estudios del Latinobarómetro,

Otra de las formas de evaluar el apoyo a la democracia es observar el acuerdo de los ciudadanos con la idea “churchilliana” de la democracia. En uno de sus discursos frente a la Cámara de los Comunes, en 1947 W. Churchill señaló que “la democracia es la peor forma de gobierno, excepto por todas las

otras formas de gobierno que han sido probadas”. Desde entonces, diversos estudios de opinión se han apoyado en dicha formulación para explorar cuál es el grado de apoyo de los ciudadanos a una

crecimiento del porcentaje de personas que afirma que, aunque tiene imperfecciones, la democracia es el mejor sistema de gobierno.

Gráfico N.º III- 3
Apoyo a “democracia churchilliana”* (porcentajes)



Fuente: Latinobarómetro

Elaboración: de los autores / * Aquí “muy de acuerdo” más “de acuerdo”

forma de gobierno que, aún si no alcanza a desarrollar plenamente el ideal del auto-gobierno del pueblo, aparece como el sistema de organización política menos deficitario que se conozca hasta hoy: la democracia. Esto es lo que se conoce con la idea de democracia churchilliana. Para la medición de esta noción, se indaga el grado de acuerdo de los ciudadanos con la siguiente afirmación: “Puede que la democracia tenga problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno”.

En relación a tal pregunta, en el caso del Ecuador, a lo largo del último periodo se registra un

En términos globales se repite entonces el gráfico observado en el punto anterior. Hasta mediados de la década, se registran los niveles más bajos de valoración de la democracia como la mejor forma de gobierno –alrededor del 40% de la población no concordaba con semejante idea–, mientras que desde 2006 tal tendencia tiende a revertirse: entre 2002 y 2011 hay un crecimiento de 20 puntos a favor del reconocimiento de la democracia como la menos mala de las formas de gobierno existentes. El salto más pronunciado se da entre 2008 y 2010 (de 67% a casi 87%). Tanto en 2008 como en 2011, sin embargo, se observan ligeros

declives respecto a las mediciones precedentes. En cualquier caso, para 2011 solo 16% de los ciudadanos admiten no estar de acuerdo con la idea de W. Churchill sobre la democracia.

Generalmente la valoración de la “democracia churchilliana” registra niveles superiores a los de “apoyo” y a otras percepciones sobre la democracia. Ello tendría una explicación: es más probable que las personas señalen que “la democracia es el menos malo de los sistemas de gobierno” que afirmar que la apoyan o están satisfechas con la misma. En Ecuador, durante 2011, se registra una diferencia de 23 puntos entre ambos indicadores: mientras que 84% de personas está de acuerdo con la idea de democracia que bosquejó W. Churchill, sólo 61% admitió que apoya la democracia. Si se compara la “democracia churchilliana” con el resto de medidas sobre la valoración de la democracia sucede algo similar. Se trataría entonces de una vía de exploración que tiende a sobrestimar la valoración sobre la democracia. Ello vuelve necesario indagar en otras dimensiones analíticas.

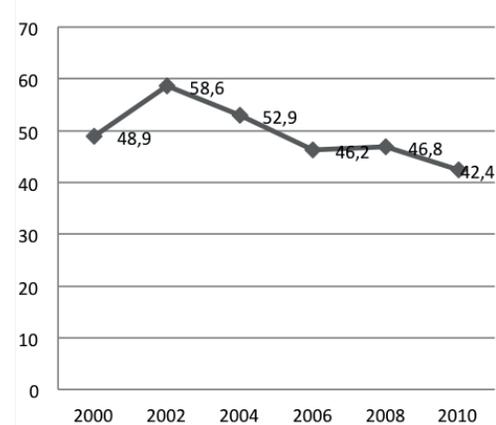
1.2 LOS NIVELES DE SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA

Diversos estudios han procurado determinar el tipo de relación existente entre “apoyo a la democracia” y “satisfacción” con la misma. No existe, sin embargo, suficiente evidencia para sostener que, en principio, haya una relación directa entre ambas variables: siempre es posible encontrar ciudadanos que pese a su insatisfacción con la democracia la prefieren frente a cualquier otra forma de gobierno (“demócratas insatisfechos”). En este sentido, M. Seligson (2010)

ha encontrado que en el periodo comprendido entre el 2008 y 2010, en medio de la vigente crisis global del capitalismo, los ciudadanos latinoamericanos han continuado apoyando a la democracia aún cuando los márgenes de satisfacción con la misma se han reducido. En esta perspectiva se ha indagado más bien sobre el *desempeño* de los gobernantes como una variable fundamental para explicar la satisfacción con la democracia. Precisamente, Lipset (1993) señaló que un desempeño estable en el tiempo por parte de los gobiernos, unido a un abordaje exitoso de los problemas económicos, contribuyen a una mayor legitimidad y satisfacción con la democracia. Esas serían, por tanto, las dos variables explicativas más importantes sobre los niveles de satisfacción de la ciudadanía con el régimen democrático.

En el Ecuador el porcentaje de personas que han señalado estar insatisfechas con la democracia ha disminuido paulatinamente a lo largo de la última década: en 2002 el 58% de la ciudadanía afirmaba “no

Gráfico N.º III- 4
Insatisfacción con la Democracia (porcentajes)
¿Diría usted que está muy satisfecho, satisfecho o no muy satisfecho con la democracia?*



Fuente: Latinobarómetro

Elaboración: De los autores. / *Aquí sólo “no muy satisfecho”

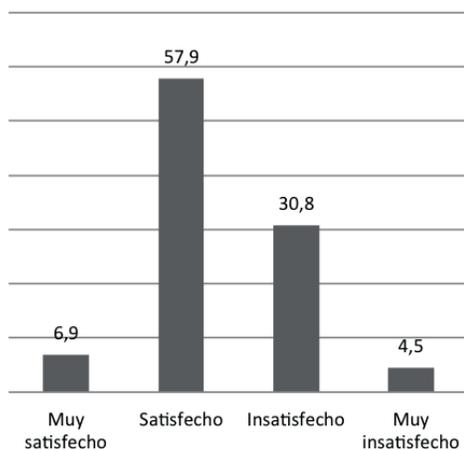
sentirse muy satisfecho con la democracia”, mientras que en 2010 este porcentaje se coloca en 42%. Los cuatro países latinoamericanos con niveles más altos de satisfacción con el desempeño de la democracia en 2011 son: Uruguay, Argentina, Panamá y Ecuador. Es posible señalar, entonces, que en el Ecuador de la última década han aumentado los niveles de apoyo a la democracia y han descendido los niveles de insatisfacción con la misma.

Los datos del Barómetro de las Américas (LAPOP) revelan tendencias similares: los últimos años se han caracterizado por un descenso de la insatisfacción con la democracia y, de modo concomitante, con mayores niveles de satisfacción ciudadana con la misma. Así, según esta fuente, para 2012 casi dos tercios de los ecuatorianos manifestaron estar satisfechos (57,9%) o muy satisfechos (6,9%) con el régimen político vigente en el país. El tercio restante se pronunció en sentido contrario.

La misma fuente permite estudiar la evolución de los patrones de satisfacción con la democracia a lo largo de los últimos años (2004-2012). En este nivel del análisis se aprecia con mayor claridad la tendencia hacia un progresivo incremento de la satisfacción con la democracia en el Ecuador. Semejante evolución coincide, y confirma, la tendencia ascendente también registrada por Latinobarómetro. Así, hasta antes de 2008 más del 70% de la ciudadanía expresa nítidos niveles de insatisfacción con la democracia, mientras que desde ese año *al menos* 55% de la población se muestra (muy) satisfecha con aquella. Más aún, entre 2010 y 2012 se registra un muy significativo incremento de diez (10) puntos en los umbrales de satisfacción ciudadana con el sistema democrático: según la última medición de LAPOP, entonces, 65% de la ciudadanía estaría altamente satisfecha con el régimen democrático.

Gráfico N.º III- 5

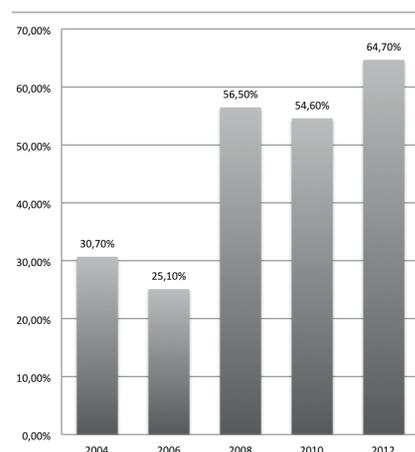
¿Usted diría que está muy satisfecho(a), satisfecho, insatisfecho con la democracia? 2012 (porcentajes)



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP

Gráfico N.º III- 6

¿Usted diría que está muy satisfecho(a), satisfecho con la democracia? (2004-2012)*



Fuente: LAPOP. / Elaboración: de los autores
*Aquí sólo “muy satisfecho” más “satisfecho”

La serie de datos analizados hasta este punto coinciden en demostrar que en el primer lustro del siglo XXI se registraron las cifras más bajas de valoración ciudadana a la democracia y que, por el contrario, los años subsiguientes han venido acompañados de percepciones más favorables al sostenimiento del régimen democrático –tanto en el nivel de “apoyo” como en el de “satisfacción”– en el Ecuador. El período transcurrido entre los años 2006 y 2008 aparece como el momento en que se establece un punto de inflexión en relación a las previas tendencias a una baja valoración de la democracia. Para 2012, más de 60% de los ecuatorianos apoyan y se encuentran satisfechos con la democracia y más de 80% están de acuerdo con la idea churchilliana de aquella.

2. DEMOCRACIA, DESEMPEÑO GUBERNATIVO Y JUSTICIA SOCIAL

Se ha dicho ya que para diversos autores la legitimidad y la satisfacción popular con la democracia están ligadas al desempeño global de los gobiernos y, en particular, al modo en que aquellos encararan los problemas económicos. Otros trabajos, ampliando el campo de análisis, exploran en la globalidad de las relaciones entre valoraciones de la economía y de la democracia. La tesis central que esgrimen al respecto es que el “subdesarrollo”, el escaso dinamismo de la economía y, sobre todo, las grandes desigualdades afectan a la consolidación y a la legitimidad democrática. Adam Przeworski en su obra *Democracia y Mercado* (2003) se ocupa de mostrar, precisamente, una

relación constante entre desarrollo económico y estabilidad democrática. Las grandes desigualdades y la percepción de injusticia social –es una de sus conclusiones– generan impedimentos para el buen desarrollo de la democracia. Recientemente (2009) el mismo autor explicó la inestabilidad de los regímenes latinoamericanos y señaló que, pese a la relativamente temprana difusión de los principios democráticos en la región, el deficiente nivel de ingresos con el que entraron a la democracia generó una constante secuencia de democracias inestables: “si la economía crece en el mediano plazo, la probabilidad de que la democracia decline es menor” (2009: 23). En torno a estos postulados teóricos, en este segmento del texto se reúne alguna evidencia empírica sobre la valoración social del rendimiento gubernamental en materia económica, las perspectivas económicas nacionales y personales, y las percepciones sobre los niveles de justicia social y política en el país.

En cuanto a las valoraciones de la gestión gubernativa y a las perspectivas sobre la evolución económica, se presenta a continuación una tabla que reúne la información proporcionada por el Latinobarómetro respecto a tres cuestiones estudiadas en 2011: la “imagen de progreso”, la “perspectiva económica personal hacia futuro”, y la “gestión del gobierno”. Para poner la situación del Ecuador en perspectiva regional, se compara al país con el resto de países andinos y con el resto de la región en su conjunto (promedios latinoamericanos para las tres variables consideradas).

Una primera aproximación a los datos presentados permite observar que 51% de los ecuatorianos consideran en 2011 que el país progresa, 43% afirma que su situación económica personal futura

Tabla N.º III-1
La economía y la gestión del gobierno: Ecuador y los países andinos (2011)

	Imagen de progreso ²⁴	Situación económica personal futura ²⁵	Gestión gubernamental ²⁶
Bolivia	23%	33%	41%
Perú	49%	45%	52%
Ecuador	51%	43%	64%
Venezuela	37%	46%	49%
Colombia	38%	61%	75%
Promedio países andinos	39,6%	37,6%	56,2%
Promedio América Latina	35%	42%	49,7%

Fuente: *Latinobarómetro* / Elaboración: de los autores

será “mucho mejor” o un “poco mejor” y 64% aprueba la gestión gubernamental del 2011. En cuanto a la “imagen de progreso”, Ecuador (51%) y Perú (49%) registran los más altos porcentajes de percepción favorable en la región andina, y se sitúan quince puntos por encima del promedio latinoamericano. En relación a las perspectivas económicas futuras, Ecuador se coloca un punto porcentual por encima de la media regional para América Latina (43% a 42%) mientras que a nivel de los países andinos se coloca, junto con Venezuela (46%) y Perú (45%), en un rango

intermedio entre el alto optimismo económico de los colombianos (61%) y el escepticismo de la sociedad boliviana (33%) sobre su futuro económico. Por último, la evaluación popular de la gestión gubernativa en los países andinos se coloca seis puntos por encima del promedio latinoamericano (56% a 49,7%) y, a su vez, la del gobierno ecuatoriano ocho puntos por encima de la media sub-regional (64% a 56%). Así, junto con el gobierno colombiano (75% de aprobación), la evaluación de la gestión gubernamental en el Ecuador se coloca entre las más altas de la región.

24 La pregunta formulada por *Latinobarómetro* fue: “¿Diría Ud. que este país, está progresando, está estancado, está en retroceso?”. En la tabla se agrupan las respuestas “está progresando” (2011: 31).

25 La pregunta formulada por *Latinobarómetro* fue: “¿Y en los próximos 12 meses, cree que su situación económica y la de su familia será: Mucho mejor, Un poco mejor, Casi igual, Un poco peor, o Mucho peor que la que tiene hoy?”. En la tabla se agrupan las respuestas ‘Mucho mejor’ y ‘Un poco mejor’ (2011: 33).

26 La pregunta formulada por *Latinobarómetro* fue: “¿Ud. aprueba o no aprueba la gestión del gobierno que encabeza el presidente...?”. La tabla muestra el porcentaje de personas que “aprueban” la gestión (2011:23).

La tabla general evidencia, entonces, que para 2011 casi dos tercios de la población evaluó de modo positivo a la acción gubernativa, que la mitad de los ecuatorianos percibió que el país progresa y que cuatro de cada diez ciudadanos vio con optimismo su futuro económico. Se trata de un conjunto de valoraciones que se colocan por encima de la media latinoamericana y andina, y que configurarían un escenario de relativa conformidad ciudadana con el desempeño del gobierno y con la situación económica del país en el presente y hacia futuro. Ambos factores, como ya se ha dicho, aparecen como buenos predictores de los niveles de apoyo, sostenibilidad y legitimidad democrática.

Conviene, sin embargo, matizar estos datos. M. Seligson (2010) ha señalado que aquello que más relación tiene con el apoyo a la democracia es la percepción sobre la situación económica personal. El Informe del Latinobarómetro (2011) destaca, por su parte, que una desaceleración de la economía terminaría incidiendo en menores

expectativas personales. No obstante, parece no haber una regla precisa al respecto y, más bien, puede observarse que las opiniones ciudadanas en cada país se estructuran de un modo diverso. Así, en 2011, 66% de los ciudadanos brasileños vieron de modo optimista su perspectiva económica personal en medio del descenso de 9 puntos en el apoyo a la democracia entre 2010 (54%) y 2011 (45%) y en el marco de la caída del Producto Interno Bruto Total del 7,5% al 4% en el mismo período. Por su parte, aunque solo 43% de los ecuatorianos tienen altas expectativas económicas personales, la economía del país creció (PIB Total) del 3,6% al 6,4% entre 2010 y 2011 mientras que el apoyo a la democracia cayó en 3 puntos (de 64% a 61%)²⁷.

Con estos matices, conviene auscultar una de las conclusiones del Barómetro de las Américas (LAPOP) para 2010: el estudio identificó que la percepción de la existencia de una crisis económica mundial, que comparten la mayoría de personas en América Latina, no tuvo impacto en el

Tabla N.º III-2
Percepción de desempeño económico del gobierno: 2008 vs. 2010 (índices)

	Venezuela	Colombia	Ecuador	Perú	Bolivia
2008	40,6	48,7	43,3	34,1	51,9
2010	44,1	44,3	48,7	29,5	51,6

Fuente: LAPOP, 2010 / Elaboración: de los autores

.....
²⁷ Los datos del PIB total son de la CEPAL y están calculados en millones de dólares a precios constantes de 2005. Ver Informe Latinobarómetro (2011: 24).

apoyo a la democracia en la región. Una de las explicaciones de aquello, presentadas en el estudio de Seligson (2010), fue que a pesar de la crisis global del capitalismo, los latinoamericanos tuvieron una percepción positiva sobre el desempeño económico de sus gobernantes y sobre los niveles de justicia social al interior de los países. En efecto, la aplicación de medidas contracíclicas –aumento de la inversión pública, del gasto social, menor peso de la deuda, nacionalización de empresas, generación de nuevas políticas públicas, etc.– habría contribuido, en el último período, a un relativo incremento de la valoración popular del dinamismo de los gobiernos y de los niveles de justicia social en cada nación. Ello jugaría a favor de la continuidad del apoyo a la democracia aun en tiempos de relativa desaceleración económica.

Respecto al efecto de las valoraciones sociales del rendimiento económico de los gobiernos, el Informe del Barómetro de las Américas sugiere que cuando se evalúa el impacto de la percepción económica gubernamental en Ecuador, se aprecia una diferencia de hasta 30 puntos en el apoyo al sistema democrático entre los ecuatorianos con altos niveles de percepción favorable sobre el trabajo del gobierno y aquellos con niveles bajos de percepción favorable. “La percepción favorable del desempeño económico del gobierno durante crisis económicas es el factor más importante a la hora de explicar el apoyo al sistema. Encontramos un efecto muy fuerte tanto a nivel latinoamericano como en el caso de Ecuador” (2010: 55). Entre

2008 y 2010, en efecto, se asiste a un crecimiento significativo de la valoración social del desempeño económico del gobierno del Ecuador hasta llegar prácticamente a 49 puntos, el más alto entre los países andinos junto a Bolivia.

La evaluación popular del rendimiento gubernamental continúa siendo muy elevada en 2012. Lo que es más, entre la medición 2010 de LAPOP y aquella de 2012 se aprecian considerables incrementos tanto en lo que concierne a la “valoración sobre la situación económica del país” como al buen “manejo gubernamental de la economía”. Se trata de dos indicadores que reflejarían con precisión la percepción ciudadana sobre la evolución

Tabla N.º III- 3
Situación económica del Ecuador 2010-2012²⁸
(porcentajes)

	2010	2012
Muy Buena	1,98	2,89
Buena	18,67	32,71
Ni Buena, ni mala	51,63	48,49
Mala	22,49	13,10
Muy Mala	5,23	2,82

Fuente: LAPOP (2010, 2012) / Elaboración: de los autores

económica y que, como se ha dicho, explican los niveles de sostenimiento del apoyo y satisfacción con la democracia. Así, en cuanto a lo primero, se registra un incremento de 15 puntos en la

28 La pregunta formulada por LAPOP al respecto es: “Ahora, hablando de la economía... ¿Cómo calificaría la situación económica del país? ¿Diría usted que es muy buena, buena, ni buena ni mala, mala o muy mala? (1) Muy buena (2) Buena (3) Ni buena, ni mala (regular) (4) Mala (5) Muy mala (pésima)” (2010: 258).

evaluación positiva (“buena” y “muy buena”) de la situación global de la economía del Ecuador: de 20,65% a 35,6% de los ecuatorianos valoran de modo favorable el desenvolvimiento económico del país. Desciende también el porcentaje de ciudadanos que perciben a la economía como “mala” y “muy mala”.

Tabla N.º III- 4

Manejo gubernativo de la economía 2010 - 2012²⁹ (porcentajes)

	2010	2012
1 Pésimo	8,14	9,61
2	8,14	7,38
3	17,32	11,78
4	22,01	16,59
5	22,28	22,21
6	14,83	18,48
7 Excelente	7,28	13,95

Fuente: LAPOP (2010, 2012) / Elaboración: de los autores

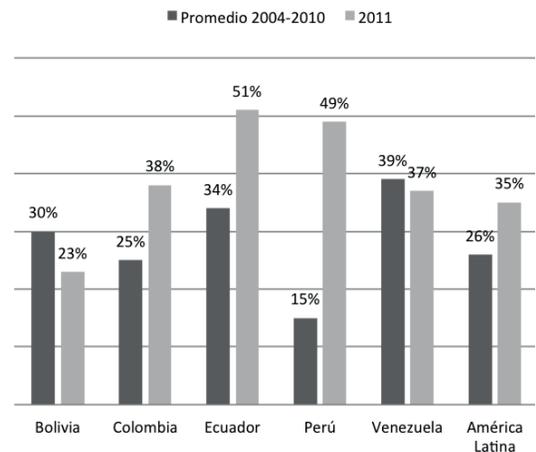
En relación a la segunda cuestión, de igual modo, entre 2010 y 2012 crece la proporción de ecuatorianos que valoran de modo favorable y muy favorable el desempeño gubernativo en el manejo de la economía. La tabla N.º III- 4 compara tal indicador siguiendo la escala utilizada por LAPOP:

dicha escala va de 1 (nada/pésimo) a 7 (mucho/excelente). Así, en 2010, el porcentaje de ecuatorianos que puntuaron entre 5 y 7 al desempeño gubernamental (muy bueno) en materia económica llegó a 44,39%, mientras que para 2012 dicha cifra se coloca en 54,64%.

Los indicadores acerca de la percepción ciudadana sobre gobiernos que actúan a favor de los “intereses de los más”, de las grandes mayorías y la valoración de las políticas orientadas a la justicia social y a la distribución progresiva del ingreso, permiten también estudiar la relación entre la dinámica democrática y el desarrollo en cada país (ver gráfico N.º III- 7). Así, en los países andinos y

Gráfico N.º III- 7

Percepción de que “se gobierna para bien de todo el pueblo”³⁰



Fuente: Latinobarómetro, 2011

29 La pregunta formulada por LAPOP es la siguiente: “¿Hasta qué punto diría que el gobierno actual está manejando bien la economía?” (2010: 266).

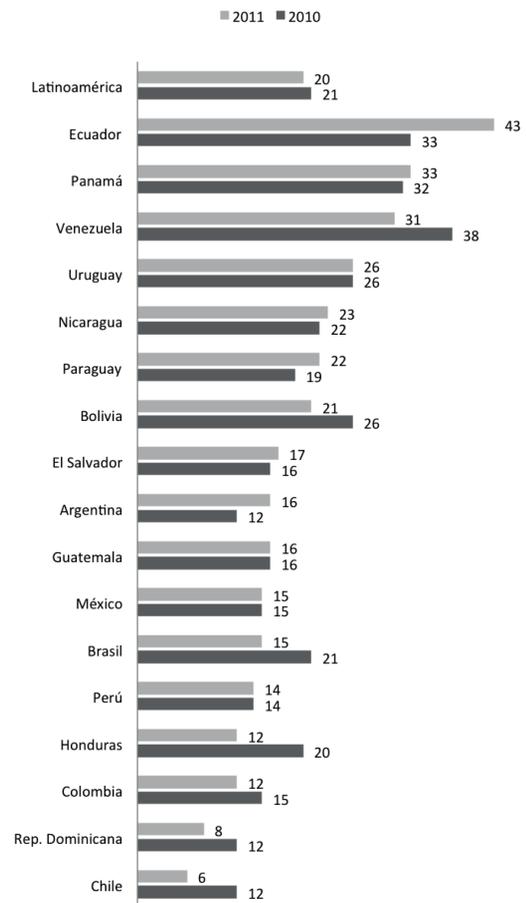
30 La pregunta del Latinobarómetro fue: “En términos generales ¿Diría Ud. que (país) está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio, o que está gobernado para el bien de todo el pueblo?” En el gráfico se colocan las respuestas que señalaron “Para el bien de todo el pueblo” (2011: 35).

en el conjunto de América Latina se visibiliza un aumento considerable de la percepción de que se gobierna para “bien de todos”. Ello explicaría también, en parte, el mayor nivel de apoyo y satisfacción con la democracia en los últimos años. El gráfico N.º III- 7 muestra el promedio 2004–2010 del porcentaje de personas que percibían que se gobernaba en interés de las mayorías y se lo compara con los valores correspondientes al 2011. Se observa que, en promedio, hay un aumento de nueve (9) puntos porcentuales para toda América Latina y de quince (15) para Ecuador.

Perú y Ecuador aparecen como los dos países andinos que, entre el período 2004-2010 y el año 2011, registran más de 20 puntos de crecimiento en los niveles de valoración sobre estructuras gubernamentales que actúan en función de los intereses de las grandes mayorías. El Ecuador se coloca a su vez, para 2011, dieciocho (18) puntos por encima del promedio latinoamericano (53% a 35%). Ello ocurre cuando, entre 2010 y 2011, en catorce países de América Latina, de los dieciocho analizados, disminuyó la percepción de que se está gobernando para todo el pueblo. Tan sólo en cuatro países –Ecuador, Perú, Uruguay y Argentina– la percepción de ‘justicia política’ aumentó. Argentina es el país donde dicha valoración alcanza los más altos niveles. Ecuador ocupa el segundo lugar (Latinobarómetro 2011: 35).

La cuestión de la justicia redistributiva aparece como otra variable clave en relación al estudio de los niveles de apoyo y satisfacción con

Gráfico N.º III- 8
Justicia en la Redistribución del Ingreso en América latina³¹ 2010-2011 (porcentajes)*



Fuente: Latinobarómetro 2011 / * Aquí solo “justa” y “muy justa”

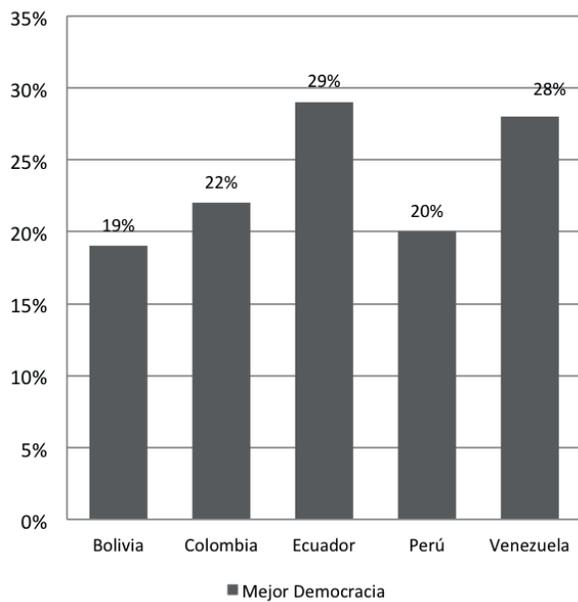
la democracia. En comparación con América Latina, Ecuador se coloca como la nación en que existen más altos porcentajes de población que percibe una mejoría en los patrones de justicia social mientras que Chile se coloca en la parte baja de la escala (ver gráfico N.º III- 8). Así, 43%

31 La pregunta formulada por Latinobarómetro fue: “¿Cuán justa cree que es la distribución del ingreso? Justa, muy justa, poco justa, injusta”.

de la población ecuatoriana cree que en el país se está favoreciendo la justicia distributiva. Con respecto a 2010, hay un crecimiento de 10 puntos, a saber, el mayor incremento en América Latina. Además de Ecuador, los ciudadanos de Panamá, Venezuela, Uruguay, Nicaragua, Paraguay y Bolivia registran niveles de satisfacción con las políticas distributivas superiores al promedio regional (20%). Entre 2010 y 2011, dicho promedio descendió ligeramente.

Ahora bien, aunque América Latina registra un incremento de alrededor de nueve puntos entre el 2001, cuando apenas un 11% de la población señalaba su acuerdo con las políticas distributivas, y el 2011, cuando este porcentaje alcanza al 20% de los ciudadanos de la región, la sensación de injusticia social es todavía bastante amplia. En efecto, si bien los latinoamericanos perciben hoy una mejoría en los procesos redistributivos en sus respectivas naciones, se trata de porcentajes que evidencian que el esfuerzo distributivo y redistributivo es aún largamente insuficiente como para generar una extendida percepción de justicia social en la región, y contribuir con ello a una mayor valoración de los gobiernos y del proceso democrático en su conjunto. Solo dos de cada diez latinoamericanos perciben tal situación. En el Ecuador, dicha proporción es más del doble (43%) para 2011. Tal percepción de justicia social contribuiría al mayor respaldo ciudadano a la democracia en el vigente ciclo político.

Gráfico N.º III- 9
Percepción de que la democracia ha mejorado^{32*}



Fuente: Latino barómetro 2011 / Elaboración: de los autores
*Aquí sólo "ha mejorado"

2.1 ¿MEJOR O PEOR DEMOCRACIA?

En relación a la pregunta sobre si la democracia ha mejorado o empeorado en los últimos años se observa que un tercio de la población ecuatoriana percibió en 2011 que la democracia ha mejorado. Respecto al resto de países andinos, Ecuador ocupa el primer lugar en la percepción sobre la mejoría de la democracia seguido por Venezuela, Colombia, Perú y Bolivia, en ese orden (gráfico N.º III- 9).

32 La pregunta dice textualmente: "¿Cree Ud. que la democracia en (país) ha mejorado, se ha mantenido igual o ha empeorado?".

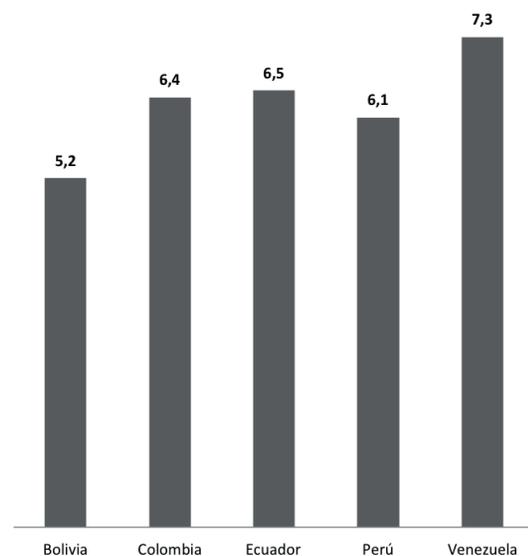
Para colocar estos datos en perspectiva regional cabe señalar que, según el Latinobarómetro 2011, un 47% de los ciudadanos en América Latina dice que la democracia ha permanecido igual, un 27% dice que ha empeorado y un 21% que ha mejorado. Con 29% de sus ciudadanos que dicen que la democracia en el Ecuador ha mejorado, el país se coloca ocho (8) puntos arriba de la media latinoamericana y en el cuarto lugar después de Panamá (35%), Uruguay (35%) y Argentina (31%).

Como ya se señaló en páginas anteriores, no es posible saber a ciencia cierta cuál es el significado que los ciudadanos asignan a la idea de democracia y, en consecuencia, qué supone exactamente dicha percepción de mejoría. Tal y como se formula la cuestión, para las personas encuestadas dicha mejoría puede hacer referencia al sistema político, al régimen, a las políticas o a las prácticas del gobierno de turno. Es muy posible entonces que al responder tal pregunta, los encuestados evalúen de forma indirecta la gestión de los gobernantes en el poder con respecto a anteriores administraciones. Aun así, la formulación de la pregunta obliga a las personas a efectuar un ejercicio comparativo con respecto a una situación anterior y en esa medida sus respuestas dan evidencia cierta –aunque no del todo precisa– de una percepción de cambio o continuidad en la situación político-democrática de determinado país.

Para continuar con la indagación, se incluye el análisis de la evaluación de los ciudadanos sobre cuán democrático es su país. Esta cuestión ha sido incluida en las últimas rondas de los estudios de opinión del Latinobarómetro y puede ser utilizada para comprender con mayor precisión

cómo los ciudadanos califican a la democracia en su país y cómo califican la de otros países. Según el Informe de 2011, la mayor parte de países tiene una imagen más positiva sobre la evolución democrática de su propio país que la del resto de países de la región. La pregunta efectuada por la ronda 2011 fue: “Con una escala de 1 a 10, le pedimos evaluar cuán democrático es (país).” El 1 quiere decir que el país no es democrático y el 10 quiere decir que es totalmente democrático. A partir de los resultados obtenidos, Latinobarómetro elabora una suerte de índice del grado de democracia en cada nación.

Gráfico N.º III- 10
 Grado de democracia existente en
 países andinos (Escala 1 – 10)



Fuente: Latinobarómetro 2011 / Elaboración: de los autores

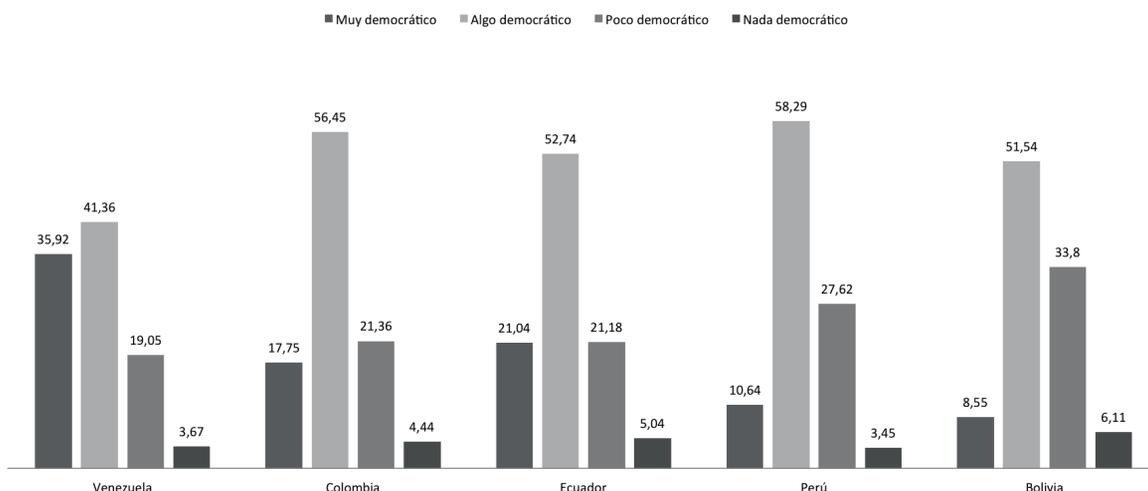
Entre los países del área andina son los ciudadanos de Venezuela los que han otorgado una mejor calificación a la democracia existente en esa

nación. Con 7,3 puntos, el “grado de democracia” en dicho país se coloca por encima de los demás países andinos. Bolivia –con 5 puntos– se coloca en la parte baja de la escala. Por su parte, Ecuador y Colombia se sitúan prácticamente en un mismo nivel –en torno a 6,5 puntos– mientras que los ciudadanos peruanos evalúan su democracia con una calificación de seis sobre diez.

Los estudios de LAPOP indagan similar cuestión. El gráfico N.º III-11 presenta la información para 2012. Se ha interrogado a los ciudadanos de la región respecto a si consideran que sus países son “muy, algo, poco o nada democráticos”. Para la subregión andina se aprecia, nuevamente, que Venezuela es el país donde existe el mayor porcentaje de ciudadanos que consideran que su nación es ‘muy democrática’: 35,9%. Dicha

proporción es cuatro veces más grande que en Bolivia (8,5%) y más de tres veces que en Perú (10,6%). Ecuador se coloca en un segundo nivel con 21% de sus ciudadanos que valoran al país como ‘muy democrático’, es decir, cuatro puntos por encima de Colombia (17,7%) y quince por debajo de Venezuela. Por su parte, al agregar el porcentaje de ciudadanos que perciben que sus países son ‘poco o nada democráticos’ se aprecia que Bolivia es la nación andina donde más personas distinguen problemas en las instituciones democráticas (39,9%) y Venezuela en la que menos (22,7%). Ecuador se coloca en un nivel intermedio: un cuarto de sus ciudadanos (26,2%) observan que existen significativas dificultades en la construcción democrática en el país.

Gráfico N.º III-11
Valoraciones de la democracia en países andinos 2012³³ (porcentajes)

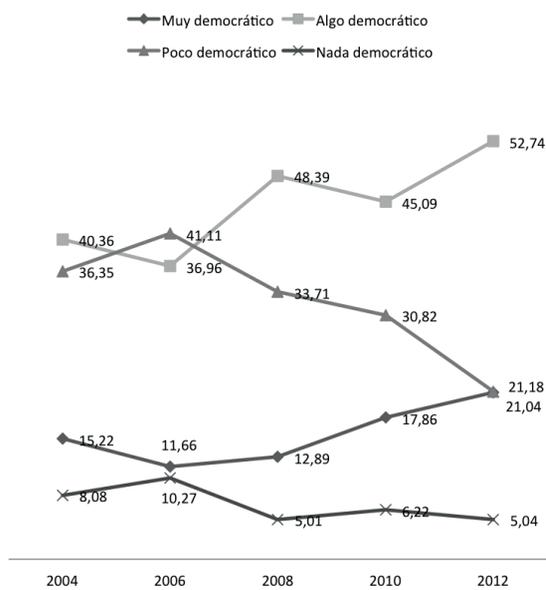


Fuente: *Latinobarómetro* / Elaboración: de los autores

33 La pregunta exacta es: “En su opinión, (país) es muy democrático, algo democrático, poco democrático o nada democrático” (<http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/cgi-bin/LapopDummies.pl>)

Al observar la valoración de la democracia en el Ecuador se aprecia, una vez más, que en el último lustro sube el porcentaje de aquellos que definen al país como “muy democrático” –de 12,89% en 2008, a 21,04% en 2012– y como “algo democrático” – de 48,39% a 52,74%–. Así, para 2012, 73,78% de los ecuatorianos ubican al país en tal escala democrática. De igual modo, desciende la proporción de personas que ven al país como poco o nada democrático. Una vez más, el punto de inflexión de tales tendencias se colocaría en torno al proceso constituyente (2007-2008).

Gráfico N.º III- 12
 Valoraciones de la democracia en Ecuador 2004 - 2012 (porcentajes)



Fuente: LAPOP / Elaboración de los autores

En suma, las variables hasta aquí analizadas permiten señalar que las valoraciones sociales sobre la democracia en el Ecuador han mejorado notablemente en todas sus dimensiones –apoyo,

satisfacción, percepción de mejoría– si se comparan los dos primeros lustros del siglo XXI. El estudio de este conjunto de variables en series de tiempo deja ver, en efecto, que entre inicios y mediados de la última década se registraron niveles medios y bajos de valoración ciudadana respecto a la democracia, y que en el último lustro tales valoraciones han mejorado de modo sustantivo. De igual modo, al situar los datos en perspectiva comparativa a nivel de la Región Andina se constata que Ecuador y Venezuela tienen los más altos niveles de valoración ciudadana respecto a sus democracias, y que Perú y Bolivia se encuentran en el otro polo. Así, en los países en que buena parte de la opinión pública sostiene de modo recurrente la tesis de la existencia de regímenes autoritarios –Ecuador y Venezuela–, los datos levantados por Latinobarómetro y LAPOP pondrían en evidencia una percepción ciudadana que va en sentido contrario. Hacia futuro, resta por profundizar la indagación sobre cómo las sociedades latinoamericanas entienden y significan lo que es la democracia. Ello exigiría combinar el análisis de los estudios de opinión con una aproximación de corte cualitativo.

3. EL PARLAMENTO Y EL PROCESO DEMOCRÁTICO

Uno de los principios básicos de la democracia representativa es la separación y equilibrio entre poderes del Estado. El poder legislativo, que alberga la representación de las diversas fuerzas políticas de un país, es el órgano encargado de generar leyes, fiscalizar al gobierno y equilibrar el poder que puede acumularse en el Ejecutivo.

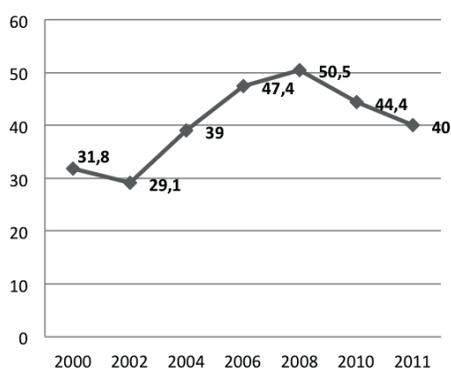
Ello es aún más decisivo en regímenes políticos atravesados por una larga tradición presidencialista como es el caso del conjunto de países latinoamericanos.

En el Ecuador, a lo largo de las últimas tres décadas de regímenes civiles, los ciudadanos no han tendido a valorar favorablemente el papel de la Asamblea en la dinámica democrática. Así, para el año 2000 menos de un tercio de la población concordaba con la afirmación que reza “*sin Congreso no puede haber democracia*”. Una década más tarde este porcentaje se coloca entre el 40% y el 44%. Para 2008, no obstante, la mitad de los ecuatorianos veían que la democracia no puede desenvolverse adecuadamente sin la vigencia del poder parlamentario.

Así, a pesar de que el vigente poder legislativo aparece mejor valorado que los legislativos precedentes en relación a su centralidad en el proceso democrático, la mayor parte de los ecuatorianos continúan sin apreciar el rol fundamental de la función parlamentaria en el andamiaje de la democracia: para 2011, 60% de la población afirma que aun sin Congreso la democracia mantiene vigencia. De modo diverso a lo que acontece con las variables antes analizadas, en este caso se observa un nítido crecimiento de la valoración del legislativo como parte constitutiva de la democracia entre 2000 y 2008 (de 32% a 50%) y, desde entonces, una marcada tendencia de declive en dicha apreciación (10 puntos menos entre 2008 y 2011).

En lo referente a los países de América Latina, para 2011, el Ecuador ocupa el último puesto en relación a la valoración del Congreso como instancia constitutiva de los regímenes democráticos. Si en el país un 40% de la ciudadanía cree que “sin congreso no hay democracia”, el promedio latinoamericano al respecto llega a 59%. Algo similar sucede con la valoración sobre la necesidad de la existencia de los partidos para el adecuado desenvolvimiento de los procesos democráticos. Ecuador también ocupa en este aspecto el último lugar de la región con apenas 40% de personas que afirman que “sin partidos políticos no hay democracia”. El promedio latinoamericano es de 58% (ver gráfico N.º III- 14).

Gráfico N.º III- 13
El lugar del parlamento en el proceso democrático en Ecuador (porcentajes)
Sin Congreso Nacional no puede haber democracia ³⁴

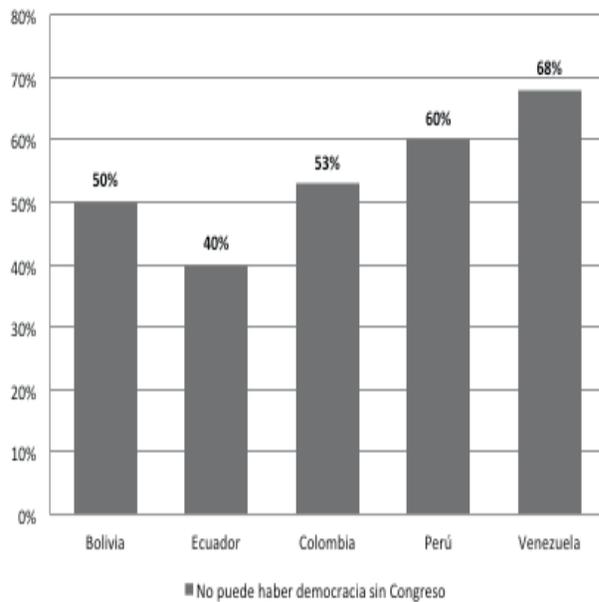


Fuente: *Latinobarómetro 2011*

34 La pregunta realizada fue: “Hay gente que dice que sin Congreso Nacional no puede haber democracia, mientras que hay otra gente que dice que la democracia puede funcionar sin Congreso Nacional. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar?”

Gráfico N.º III- 14

Sin Congreso Nacional no puede haber democracia: los países andinos 2011 (porcentajes)



Fuente: *Latinobarómetro 2011*

A nivel de la subregión andina, nuevamente, Venezuela es el país donde existe un mayor porcentaje (68%) de ciudadanos que concuerdan con la tesis de que el Congreso es necesario para la vigencia de la democracia. En el otro polo, como ya se advirtió, se coloca el Ecuador: a 28 puntos de Venezuela y a 10 de Bolivia.

Al observar la indagación de LAPOP sobre la importancia que asignan los ecuatorianos a la existencia de los partidos políticos como vectores constitutivos de la dinámica democrática se aprecian algunas cuestiones relevantes. Por un lado, para 2012 un 40,5% (se agrega 5, 6 y 7) de los encuestados concuerda con la idea de la irrelevancia de los partidos para la vida democrática del país. Dicho porcentaje se coloca tres puntos por encima de la medición de 2010 (37,3%) y

cinco por debajo (45,87%) de aquella efectuada en 2008. No obstante, por otro lado, los niveles de desacuerdo (se agrega 1, 2 y 3) con tal idea también parecen haberse incrementado en los últimos años: de 34,4% en 2008 a 45,24% en 2012. En términos generales podría decirse, entonces, que para 2012 son más los ciudadanos que están en desacuerdo con la idea de una democracia sin partidos (45,24%) que aquellos para los cuales la democracia puede funcionar sin organizaciones partidarias.

Tabla N.º III- 5

La democracia puede existir sin partidos políticos (porcentajes)

¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase?

	2008	2010	2012
Muy en desacuerdo (1)	11	18,87	20,95
2	11,53	13,01	12,93
3	12,91	14,24	12,36
4	18,71	16,55	13,21
5	18,39	14,53	15,91
6	13,76	12,36	11,43
Muy de acuerdo (7)	13,72	10,44	13,21

Fuente: *Latinobarómetro 2011*

Parece claro, en cualquier caso, que para los ecuatorianos la existencia de los partidos políticos y del poder legislativo no se coloca de modo nítido en el núcleo central de lo que ellos juzgan como principios constitutivos de la idea de democracia. La centralidad que tiene el rechazo a los partidos y a la misma esfera parlamentaria en el discurso

público de múltiples actores políticos, y en particular del poder ejecutivo, contribuirían de modo decisivo a la sólida implantación de esta indiferencia ciudadana con el espacio que alberga, por excelencia, la representación plural de las fuerzas políticas.

4. APOYO A LOS GOLPES MILITARES

Aunque el apoyo a la democracia no está directamente relacionado con las valoraciones populares sobre los gobiernos militares y los golpes de Estado, conviene auscultar en las percepciones ciudadanas al respecto. Ello es aún más relevante puesto que, históricamente, los ciclos de crisis económica y conflicto político en la región han abierto las puertas a la irrupción militar en la escena institucional y a su acceso al poder de manera violenta. De hecho, en medio de la crisis global del capitalismo, el golpe de Estado en Honduras, en 2009, volvió a poner en el debate público la cuestión del arbitrio político de elites civiles y sectores militares en América Latina. En el caso ecuatoriano, además, el prestigio institucional de la corporación militar entre la ciudadanía y el rol de garantes de la democracia que se asignó constitucionalmente a las Fuerzas Armadas en los textos Constitucionales de 1979 y 1998, han jugado a favor de su recurrente visibilidad en escenarios de crisis democrática. Los militares han sido, de hecho, calificados como los “grandes árbitros” del conflicto político en el período posterior al retorno democrático.

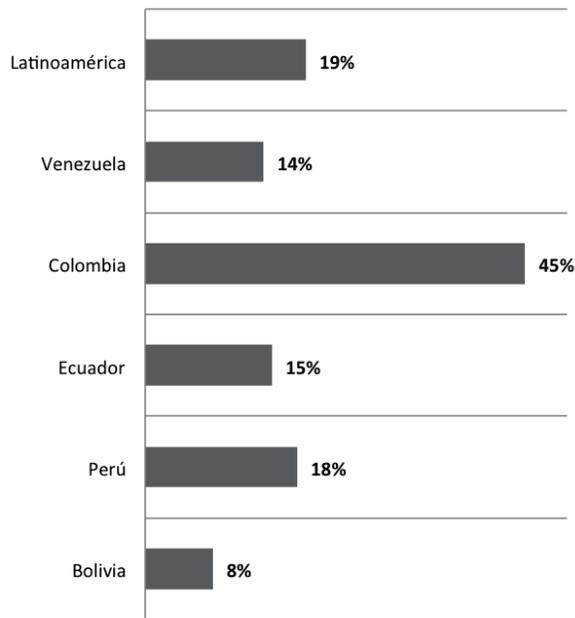
En medio de la crisis económica global y en escenarios de tensión política a nivel nacional,

los estudios de opinión han incorporado en los últimos años algunos interrogantes respecto a las percepciones ciudadanas sobre los gobiernos militares y, en términos más amplios, sobre su nivel de tolerancia a posibles golpes de Estado en determinadas coyunturas críticas.

A continuación, se examinan tres interrogantes efectuadas sobre dicho asunto por Latinobarómetro y el Barómetro de las Américas. En primer lugar, se presentan los resultados sobre la apreciación de los ciudadanos de los países andinos respecto al último régimen militar que gobernó sus naciones. Luego, se estudia la información recabada en relación a si las sociedades de la subregión apoyarían en determinadas circunstancias el emplazamiento de un gobierno militar en el poder político. Por último, se analiza un “índice de apoyo a gobiernos castrenses” construido en torno a la misma preocupación. En los dos primeros casos, los gráficos presentan la información disponible sobre los cinco países andinos e incluyen el promedio latinoamericano (que abarca los 18 países analizados por Latinobarómetro). Para el último caso, se presentan únicamente los datos del índice para los cinco países andinos.

En términos generales, los latinoamericanos no guardan –en promedio– una buena apreciación de los últimos regímenes militares que gobernaron sus países. Menos del 20% de ellos consideran que aquellos fueron “buenos” o “muy buenos”. Entre los países andinos se encuentra tanto aquel cuyos ciudadanos mejor valoran a los últimos gobiernos militares en América Latina (Colombia, con 45% de respuestas positivas) como el país que menor aprecio guarda a los gobiernos militares (Bolivia, con 8%). En el caso del Ecuador, apenas

Gráfico N.º III-15
 Valoración del último gobierno militar³⁵



Fuente: *Latinobarómetro 2010* / *Aquí solo Muy bueno y Bueno

15% de los ciudadanos tienen una valoración favorable de los gobiernos militares de los años setenta del siglo XX, a saber, aquellos que antecedieron a la “normalización” democrática de 1979.

El segundo nivel de observación remite a los umbrales de tolerancia social ante la posibilidad de la irrupción de un gobierno militar. La pregunta insiste en si los ciudadanos apoyarían la sustitución de un gobierno democráticamente electo por un gobierno militar de facto en tiempos en que las “cosas se ponen muy difíciles” o si no lo

harían “bajo ninguna circunstancia”. Para 2011, dos tercios de los latinoamericanos señalaron que no apoyarían un gobierno militar en ninguna circunstancia. Dicha proporción fue tres puntos más elevada en relación a la registrada en 2010 (ver gráfico N.º III- 16).

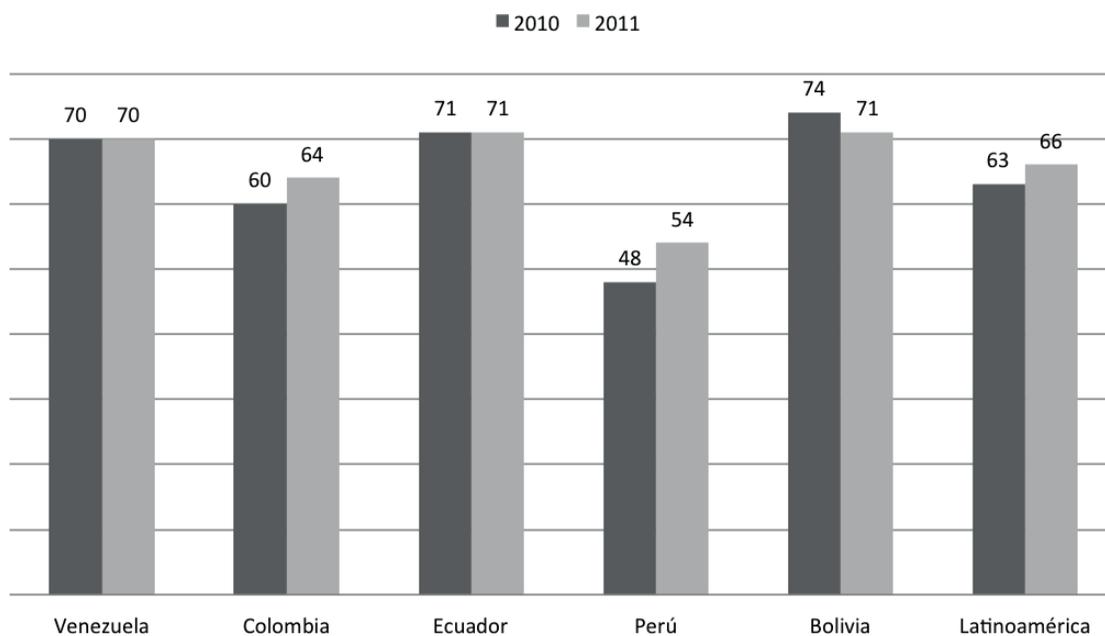
Entre los cinco países andinos, solo en Perú se observan niveles de tolerancia al posible advenimiento de regímenes militares inferiores a los promedios regionales: en 2011, 54% de los peruanos afirmaron que nunca apoyarían a un gobierno militar. Los casos de Ecuador, Venezuela y Bolivia se colocan en un umbral similar: siete de cada diez ciudadanos de esas naciones no admitirían en ninguna circunstancia un gobierno castrense en el poder político. Las tendencias son similares entre 2010 y 2011.

Finalmente, se presenta el índice de apoyo a los golpes militares construido por el Barómetro de las Américas (LAPOP) para 2008 y 2010. Tal estudio de opinión interrogó a los entrevistados si justificarían un golpe de Estado en tres condiciones específicas: alto desempleo, elevada delincuencia y mucha corrupción. Las opciones de respuesta eran (1) “Se justificaría que los militares tomen el poder por un golpe de Estado” y (2) “No se justificaría que los militares tomen el poder por un golpe de Estado”. Las respuestas fueron recodificadas de este modo: 100 = un golpe militar está justificado, 0 = un golpe militar no está justificado (LAPOP, 2010: 59).

.....

35 La pregunta del Latinobarómetro fue: “¿Cuál es su opinión sobre el último gobierno militar en (país), diría Ud. que fue Muy bueno, bueno, regular, malo o muy malo?”. En el gráfico se resumen las respuestas que señalaron ‘Muy Bueno’ y ‘Bueno’ (2010: 36).

Gráfico N.º III-16
Apoyo a un gobierno militar (porcentajes)³⁶



Fuente: Latinobarómetro, 2010-2011 / *Aquí solo "en ninguna circunstancia"

Tabla N.º III-6
Justificación de un golpe militar

	Ec	Bol	Ven	Per	Col
2008	47,4	32,9	30,8	50,2	N.D
2010	35,4	33,4	30,0	45,3	33,0

Fuente: Barómetro de las Américas, 2010 / ND: No hay datos para Colombia en el año 2008

Como en lo referente a los anteriores indicadores, el nivel de justificación de un golpe en América Latina es globalmente bajo. En relación a los

países andinos se observa que ninguno de ellos se coloca por encima de los 50 puntos que es el punto medio de la escala. Perú se coloca, otra vez, como el país con mayor propensión a justificar un golpe militar en determinadas circunstancias (45,3 puntos). El resto de países andinos se sitúa en torno a 33 puntos. El Ecuador aparece como uno de los países de la región andina, y del conjunto de América Latina, donde la reducción en el apoyo popular a los golpes militares entre 2008 y 2010 luce más significativa (12 puntos de diferencia)³⁷.

36 La pregunta del Latinobarómetro fue: "¿Apoyaría Ud. un gobierno militar en reemplazo del gobierno democrático, si las cosas se ponen muy difíciles, o no apoyaría Ud. en ninguna circunstancia un gobierno militar? En el gráfico se presentan las repuestas que señalaron "En ninguna circunstancia" (2011: 46).

37 Es probable que los sucesos del 30 de septiembre de 2010, en que un violento motín policial llegó a poner en riesgo la estabilidad institucional, hayan incidido en el notorio incremento del rechazo a los golpes militares por parte de los ecuatorianos.

No obstante, al observar la evolución de los niveles de tolerancia a un golpe militar entre 2010 y 2012 se constata un cierto crecimiento. Ello es más notorio cuando se interroga a los ciudadanos si justificarían un golpe en situaciones de elevada corrupción. Para 2012, 48% de los ecuatorianos aprueban un golpe en tal circunstancia.

Tabla N.º III-7
 Justificación de un golpe militar en Ecuador 2010 – 2012 (porcentajes)

	Por alto desempleo		Por elevada delincuencia		Por mucha corrupción	
	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ	NO
2010	19,30	80,7	43,8	56,1	44,3	55,6
2012	22,4	77,5	46,6	53,3	48,0	51,9

Fuente: LAPOP / Elaboración: de los autores

En cualquier caso, al observar los tres indicadores de forma conjunta se aprecia que la gran mayoría de los ecuatorianos no están en disposición de admitir o justificar bajo ninguna circunstancia –aunque se vuelven más flexibles en este criterio cuando se hace referencia a situaciones de elevada corrupción– un golpe de Estado militar. Se trata de un elemento adicional, de fundamental importancia, en el análisis de los niveles de sostenimiento a la democracia en el Ecuador.

5. CONCLUSIONES

Este capítulo indaga sobre las valoraciones ciudadanas de la democracia en Ecuador y América Latina en los últimos años. A partir de la serie de información que proporcionan diverso tipo de encuestas a nivel regional, se aprecia que los últimos años están resultando decisivos en la evolución de las pautas de la cultura democrática en el Ecuador y en buena parte del continente.

Los datos presentados permiten observar que el nivel de apoyo y satisfacción del pueblo ecuatoriano con su democracia, tiende a colocarse en niveles medios y superiores en relación a otros países de la región: en ambos indicadores, la serie muestra una tendencia de valoración democrática superior a la media regional. El punto de inflexión en relación a anteriores tendencias de sentido opuesto puede ser colocado en torno al proceso constituyente 2007-2008. Tal tendencia positiva arranca tras un período, el primer lustro del siglo XXI, en el que se registraron los peores resultados de valoración ciudadana a la democracia a lo largo de la década.

No hay que perder de vista que la satisfacción popular con la democracia a menudo corre paralela a la misma valoración del desempeño del gobierno y a las vicisitudes del ciclo económico. La percepción de desigualdad e injusticia social es otro factor que incide de forma notable en la consolidación y legitimidad democrática.

Bajo estos condicionantes, y en coincidencia con la ejecución de una política económica contracíclica para prevenir y combatir los efectos de la actual crisis económica global, se observa que la percepción de los latinoamericanos respecto al

desempeño de sus gobiernos es, por lo general, positiva. Ecuador no es una excepción, y refleja los mejores datos de la región en cuanto a la percepción popular del desempeño económico del gobierno durante la crisis. Algo similar puede afirmarse respecto de la valoración de la justicia política y redistributiva, si bien en este aspecto aún hay un enorme déficit: a nivel regional sólo dos de cada diez latinoamericanos perciben que en la actualidad existe una distribución justa del ingreso (cuatro de cada diez en el caso de Ecuador).

Lo contrario sucede con las valoraciones sobre el legislativo y los partidos políticos. Ecuador destaca negativamente en la valoración sobre el rol que juega la institución parlamentaria en la democracia (y los mismos partidos políticos): sólo 40% de los ecuatorianos creen que el papel de la Asamblea es vital en una democracia, lejos del 50% de bolivianos o del 68% de venezolanos que concuerdan con esta tesis. En este nivel se observarían las inercias que bloquean el desarrollo de una cultura democrática en el Ecuador.

En relación a la tolerancia a los golpes militares se aprecia una valoración negativa –a excepción del caso colombiano– del último régimen militar existente en cada país, y se muestra un claro rechazo a la justificación para que un gobierno militar tome las riendas, sean cuales fueran las circunstancias. En el Ecuador los niveles de rechazo a la posibilidad de un gobierno militar se colocan entre los más elevados de la subregión andina ●

Capítulo IV

El Despliegue de la Democracia Directa en el Ecuador

Indice

<i>Cambios normativos</i>	1
<i>La activación de la Democracia Directa</i>	2
<i>Conclusiones breves</i>	3

Este capítulo estudia las dinámicas políticas asociadas al uso de los mecanismos de democracia directa (MDD) previstos en el nuevo orden constitucional del Ecuador. El período de análisis abarca el ciclo 2009-2012 y toma en cuenta los marcos normativos implantados, en el transcurso de la transición post-constitucional, para regular los derechos e instrumentos vinculados con el ejercicio de la participación popular.

A diferencia del ciclo político posterior a la promulgación constitucional de 1998, en el período vigente se ha avanzado largamente en el desarrollo del marco legal que regula los procedimientos que permiten la

activación de la participación ciudadana en la vida democrática del país. Entre las leyes fundamentales aprobadas a este propósito constan el Código de la Democracia (CD), la Ley de Participación Ciudadana y Control Social (LPC), el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (LPPF). Los dos primeros cuerpos legales son de particular relevancia para el análisis de los MDD.

En términos generales, se considera que la democracia directa alude a la activación de mecanismos institucionales que procuran conectar, sin

mayores intermediaciones políticas o filtros deliberativos, el pronunciamiento ciudadano con el proceso de toma de decisiones en determinada comunidad política. En esta perspectiva, la democracia directa puede ir desde la consulta popular –promovida por los ciudadanos con el objetivo de aprobar o vetar una decisión política (ley/política pública)– hasta mecanismos como la iniciativa legislativa popular, que otorgan el derecho a los ciudadanos a proponer leyes; o incluso las nuevas instancias de presupuesto participativo que permiten que la sociedad civil tome parte de los procesos decisionales sobre la distribución del presupuesto público. Además de tales mecanismos, también cabe situar en este nivel a otros dispositivos de participación ciudadana que suponen un pronunciamiento popular a través del voto –excluyendo, claro está, a las elecciones– por medio de formas institucionales como los referendos, el plebiscito y la revocatoria del mandato.

Las nociones más exigentes de la democracia directa acotan su sentido a los mecanismos que son promovidos por los ciudadanos en la perspectiva de influir directamente en la configuración de la voluntad popular. Otras perspectivas, más laxas, asocian la idea de la democracia directa a toda clase de mecanismos, ya sean promovidos por la ciudadanía o por el poder político, que supongan algún nivel de influencia popular en la toma de decisiones públicas³⁸.

En el marco de estos debates, parece haber mayor acuerdo en la literatura especializada sobre la centralidad que poseen, como MDD, tres formas básicas de participación directa de los ciudadanos en la producción de decisiones públicas: la *consulta popular*, la *iniciativa legislativa* y la *revocatoria del mandato*. Ello indica que la idea de democracia directa está asociada a la forma en que la ciudadanía, mediante el voto, toma parte directa del proceso decisional a través de instituciones que se originan ya sea por convocatoria de las autoridades, por mandato constitucional o por la propia iniciativa popular (Welp y Serdult, 2011).

Los tres mecanismos antes nombrados han sido progresivamente reconocidos e incorporados en los diversos países de la región a lo largo de las dos últimas décadas. El caso ecuatoriano no es la excepción y ya desde la Constitución promulgada en 1978 se contemplaron la Consulta Popular y la Iniciativa Legislativa. El Revocatorio fue incorporado en la Carta Magna de 1998.

La Constitución aprobada en Referendo popular en 2008 supone, no obstante, una profundización de tales mecanismos así como diversos cambios normativos y procedimentales para su regulación. Por ello, antes de entrar en el análisis de la evolución en los usos de cada uno de los MDD enunciados, conviene describir de modo somero los marcos normativos que los regulan.

.....

38 Para una ampliación del debate ver A. Lissidini, Y. Welp y D. Zovatto (coordinadores), (2008).

1. CAMBIOS NORMATIVOS

La vigente Carta Magna modifica de modo sustantivo los anteriores marcos regulatorios de los MDD en el país. Dichos cambios apuntan al reforzamiento y flexibilización de sus condiciones de uso.

En lo que atañe a la *Consulta Popular*, al igual que en 1998, puede ser activada por iniciativa de la Presidencia de la República, de los gobiernos autónomos descentralizados y de la ciudadanía. La nueva Carta Magna incluye además la posibilidad de su convocatoria por la vía de la Asamblea Nacional en casos en que se debata la actividad extractiva de recursos no renovables en determinados territorios. La vigente Constitución reconoce también la posibilidad de que los ecuatorianos residentes en el exterior puedan proponer el uso de tal mecanismo. En relación a la Constitución de 1998, de igual modo, se redujo el porcentaje de respaldo que se requiere en las consultas de iniciativa ciudadana del 8 al 5 por ciento a nivel nacional y del 20 al 10 por ciento a nivel local –siempre en relación al padrón electoral–. Por lo demás, en los casos en que se procure reformar la Constitución, crear una región autónoma –como nivel de gobierno– o convocar a Asamblea Constituyente –que cuando es encaminada por una iniciativa ciudadana necesita el respaldo del 12% de las personas inscritas en el registro electoral nacional– no puede prescindirse del recurso obligatorio de la consulta al pueblo.

En cuanto a la *Iniciativa Legislativa* se instauró el derecho de la ciudadanía a la *iniciativa popular normativa*, a saber, una novedosa

institución que abarca tanto la posibilidad de presentar proyectos de ley ante la Asamblea Nacional como la opción de hacerlo ante cualquier órgano con facultad normativa a nivel nacional o local (esto no formaba parte del anterior texto constitucional). La figura incluye, además, la posibilidad de viabilizar procesos de reforma constitucional por iniciativa popular para lo cual se requiere el respaldo de, al menos, el 8% de las personas inscritas en el registro electoral. El trámite a seguir será el establecido para la consulta popular.

Por último, la *Revocatoria de Mandato* puede ser empleada por la ciudadanía para interpelar a todas las autoridades de elección popular, incluida el Presidente de la República: la Constitución de 1998 limitaba su uso para revocar a autoridades locales y parlamentarias. Dicho mecanismo sólo podrá ser activado, no obstante, luego del primer y antes del último año para el cual la autoridad ha sido electa. Otras regulaciones específicas –sobre todo los causales para la revocatoria y las firmas de respaldo– han sido modificadas luego de la aprobación del texto constitucional en 2008. Se hace referencia a ellas más adelante.

Aunque en términos generales las barreras o filtros para activar tales mecanismos de democracia directa varían según cada uno de ellos, la Constitución vigente establece que el umbral de aprobación para las consultas, referendos y revocatorias de mandato es la mayoría absoluta de los votos válidos y ya no del total de votantes, como establecía la Constitución de 1998. La excepción a esta regulación es la revocatoria del Presidente, pues para revocarlo de su mandato se requiere la mayoría de votantes.

Tabla N.º IV-1

La Democracia Directa en dos Constituciones

	Constitución 1998	Constitución 2008
Consulta popular	<p>Puede ser activada por iniciativa de la Presidencia, de GAD y de la ciudadanía.</p> <p>Firmas de respaldo para consultas de iniciativa ciudadana: 8% (nacional), 20% (local).</p>	<p>Se agregan la Asamblea Nacional y los ecuatorianos residentes en el exterior.</p> <p>Respaldo que se requiere para consultas de iniciativa ciudadana: 5% (nacional) y 10% (local).</p> <p>Convocatoria ciudadana a Asamblea Constituyente: 12% de personas empadronadas</p>
Iniciativa Popular Normativa	<p>Ciudadanía puede presentar proyectos de ley ante Asamblea Nacional</p>	<p>Ciudadanía puede presentar proyectos de ley ante cualquier órgano con facultad normativa a nivel nacional o local.</p> <p>Incluye opción de reforma constitucional (8% de firmas)</p>
Revocatoria de mandato	<p>Interpela autoridades locales y diputados.</p> <p>30% de firmas en respectiva circunscripción territorial</p>	<p>Puede dirigirse a todas las autoridades de elección popular.</p> <p>No inferior a 10% de personas inscritas y 15% para Presidenta/e.</p>
Umbral de aprobación	<p>Desde 2008, umbral de aprobación para CP y RM es la mayoría absoluta de los votos válidos y ya no del total de votantes como en 1998.</p>	

Elaboración de los autores

En términos globales, se constata que la vigente Constitución amplía los actores que pueden hacer uso de los MDD (migrantes), los ámbitos institucionales hacia los cuales puede activarse (ámbitos normativos locales), las autoridades que pueden ser interpeladas (revocatoria incluye a Presidente) y los mismos alcances de la participación directa de la ciudadanía (posibilidad de plantear reformas constitucionales). Todo ello va asociado a una flexibilización de las condiciones para su activación (reducción de los porcentajes de firmas de respaldo requeridas) y para su aprobación (mayoría de votos válidos y no de votos totales)³⁹. Todos estos factores de innovación

institucional habrían abierto el cauce para un efectivo despegue del uso de la democracia directa por un conjunto de actores sociales y políticos en el período 2009-2012.

2. LA ACTIVACIÓN DE LA DEMOCRACIA DIRECTA

Las páginas que siguen analizan los procesos de democracia directa a la luz del conjunto de iniciativas ciudadanas y políticas que las encaminaron. Se trata de ir más allá de la dinámica puramente electoral –analizar los resultados

.....

³⁹ Para un análisis en detalle del conjunto de transformaciones en los MDD de la Constitución 2008 ver J. P Morales, (2008).

electorales de tal o cual proceso de participación popular directa—, para observar cómo actores sociales y políticos han encaminado solicitudes e iniciativas de democracia directa respecto a diversos asuntos, aún si no siempre dichas iniciativas cumplieron con las disposiciones y condiciones formales que hubiesen habilitado su definitiva concreción.

Así, el esquema analítico empleado abarca el estudio de los tres mecanismos de democracia directa antes descritos. Para cada caso, se indica el volumen global de iniciativas de democracia directa encaminadas hacia el órgano electoral y el número de procesos que efectivamente se realizaron luego de cumplir con los requisitos y condiciones formales estipuladas por la normativa. Se consideran, además, los resultados de los procesos de democracia directa, efectivamente activados. El análisis de las revocatorias de mandato ocupa buena parte del texto, en vista de la preponderancia que han tenido entre 2010 y 2011, en relación a los otros dos mecanismos estudiados.

2.1 LAS CONSULTAS POPULARES

Con la promulgación de la Ley Orgánica Electoral – Código de la Democracia (2009) y de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) se coloca el específico marco normativo que regula el funcionamiento de los mecanismos de democracia directa consagrados en la vigente Constitución del Ecuador. Bajo tal marco regulatorio, desde el primer trimestre del 2010 se empiezan a encaminar propuestas de Consulta Popular al Consejo Nacional Electoral.

Así, aparte del Referendo-Consulta convocado por la Presidencia de la República, en mayo 2011 (analizada en el capítulo II), la Dirección de Organizaciones Políticas del órgano electoral da cuenta de 13 solicitudes de Consulta Popular iniciadas entre febrero 2010 y agosto 2012. La información recabada permite establecer que, de entre ellas, sólo dos (2) procesos han llegado a término —es decir, han finalizado en una convocatoria electoral— hasta la fecha.

Una mirada global de las iniciativas de consulta activadas entre los años 2010 y 2012 permite observar que aquellas han sido encaminadas por autoridades públicas (Prefecto), por actores políticos (dirigentes/militantes de partidos o movimientos políticos) y por actores sociales (ciudadanos adscritos a organizaciones sociales, fundaciones, comunidades). Las iniciativas de estos últimos aparecen como las más numerosas. Se constata, además, que existe una mayor proclividad a su activación a nivel cantonal y parroquial (9) que a nivel nacional (4) (ver tabla N.º IV-2).

En relación a los temas en torno a los cuales se han propuesto las convocatorias a consulta, se observa que a nivel local priman cuestiones ligadas a arreglo de diferendos limítrofes y territoriales (3), configuración de circunscripciones territoriales indígenas (4) y recursos estratégicos (2). A nivel nacional, los temas son más heterogéneos, pero se aprecia cierta preponderancia del problema de la inseguridad, el combate a la delincuencia y las reformas a la justicia y al sistema penitenciario (2).

Tabla N.º IV-2
Solicitudes de Consulta Popular 2010-2012

Peticionario	Tema	Alcance	Inicio del proceso	Resoluciones CNE
Asambleísta, partido político	Combate a la delincuencia, cárceles.	Nacional	02 / 2010	Se entregan formularios para recoger firmas. Proceso no convocado
Prefecto	Adscripción cantonal a una provincia	Cantonal La Concordia	03 / 2010	Se entregan formularios para recoger firmas. <i>Consulta en La Concordia: 06-02-2012</i>
Militante/ dirigente movimiento político	Instalación Asamblea Constituyente	Nacional	02 / 2010	Se entregan los formularios para recoger firmas Proceso no convocado
Ciudadano, Fundación*	Sistema judicial, nuevo código penal	Nacional	12 / 2010	Se entregan los formularios para recoger firmas Proceso no convocado
Ciudadano	Recursos estratégicos (agua)	Cantonal Baños	02 / 2011	CNE Tungurahua entrega formularios para recoger firmas. Pleno del CNE niega pedido de Consulta (10-11-2011)
Ciudadano, Fundación*	Familia, niñez y adolescencia	Nacional	10 / 2011	Se entregan los formularios para recoger firmas. Proceso no convocado
Ciudadano / Comité Pro mejoras	Adscripción de tierras comunitarias	Parroquial	06 / 2011	Se entregan los formularios para recoger firmas. <i>Consulta en Caspigasi del Carmen: 27-11-2011</i>
Organización / comunidades	Conformación de circunscripción territorial indígena (CTI)	Cantonal Loreto	02 / 2012	No cumple con los requisitos en la presentación de solicitud.
Ciudadano / organización, comunidades	Conformación de CTI	Parroquial Ahuano y San José de Chonta Punta	02 / 2012	No cumple con los requisitos en la presentación de solicitud.
Ciudadanía/ organizaciones	Minería / agua	Cantonal Quimsacocha	04 / 2012	Se entregan los formularios para recoger firmas. Proceso no convocado
Autoridad local	Adscripción parroquial a un cantón	Parroquial Chacras	05/2012	CNE no da paso a solicitud: solo el Presidente de la República puede modificar la división político- administrativa del país.
Organización Comunidades	Conformación de CTI	Cantonal Loreto	08/2012	No se ha emitido resolución hasta 16-08-2012
Organización Comunidades	Conformación de CTI	Cantonal Arajuno	08/2012	No se ha emitido resolución hasta 16-08-2012

Fuente: Dirección de Organizaciones Políticas / CNE (actualizado al 16/08/2012) / Elaboración: de los autores

* El mismo ciudadano presenta dos solicitudes de Consulta en relación a temas diversos

La información recabada respecto a las razones que explicarían la baja proporción de iniciativas de consulta que efectivamente terminan en la convocatoria a procesos electorales apenas indica que existen problemas formales en la presentación de solicitudes o en la recolección de firmas. Hacia futuro queda por estudiar este asunto con mayor detenimiento, sobre todo en los casos en que el CNE no invalida ni rechaza

una a nivel municipal (La Concordia) convocada por el Prefecto y una a nivel parroquial (Caspigasí del Carmen) convocada por iniciativa del Comité Pro-mejoras de la localidad. Esta última sería la primera Consulta Popular activada desde la sociedad civil en la historia democrática del Ecuador. A continuación, se presenta una tabla que resume las características generales de tales procesos.

Tabla N.º IV-3
Dos consultas populares en el Ecuador post-constituyente

Lugar y fecha	Pregunta	Resultados	Participación electoral
Caspigasí del Carmen 27/11/2011	¿Está usted de acuerdo en que las tierras comunitarias de Caspigasí del Carmen, pertenezcan a la jurisdicción de la parroquia Calacalí?	SÍ: 65,5 % NO: 29,58% Blancos: 1,1% Nulos: 3,7%	Electores: 746 Votantes: 693 Participación electoral: 93%
La Concordia 5/02/2012	¿A qué provincia quiere usted que pertenezca el cantón la Concordia? A. Provincia de Sto. Domingo de los Tsáchilas B. Provincia de Esmeraldas	A.: 64,92% B.: 27,78% Blancos: 1,51% Nulos: 5,78%	Electores: 29.089 Votantes: 23.234 Participación electoral: 79,87%

Fuente: CNE / Elaboración: de los autores

za las solicitudes, entrega a los peticionarios los formularios para la recolección de firmas, pero el proceso no llega a término. La información existente en los archivos del CNE no permite explicar tales cuestiones con precisión.

En cualquier caso, en el período analizado tuvieron lugar tres Consultas Populares: una a nivel nacional convocada por el Presidente,

Respecto a las consultas convocadas en la Parroquia Caspigasí del Carmen (Quito, Pichincha) y en el cantón de La Concordia (Sto. Domingo de Los Tsáchilas) se constata que los niveles de participación electoral han sido elevados en ambos casos: 93% y 80% respectivamente. Tal como se mencionó líneas arriba, las dos consultas estuvieron concernidas con la resolución de *conflictos territoriales*, a saber, la

pertenencia de ciertas jurisdicciones o tierras a determinadas parroquias o provincias. Se trata de un tipo de conflictividad que se ha venido reproduciendo con regularidad en el país y que encuentra una salida institucional con la convocatoria a sendas consultas populares. En ambos casos, las tesis de los proponentes resultaron triunfadoras.

Los dos eventos electorales transcurrieron con normalidad a pesar de que, en el caso de La Concordia, diversos sectores políticos y sociales pusieron en cuestión la legitimidad de la Consulta. Además de la propia polémica identitaria y territorial generada por la pertenencia del cantón a una u otra provincia (Esmeraldas o

Santo Domingo), la Consulta estuvo atravesada por cierta disputa entre el oficialismo y un partido opositor (MPD). Se temían conatos de violencia política que finalmente no ocurrieron.

2.2 LA INICIATIVA POPULAR NORMATIVA

La información recabada por la Dirección de Organizaciones Políticas del Consejo Nacional Electoral da cuenta de veinticinco (25) procesos de *iniciativa normativa* iniciados por diversos actores sociales, entre el segundo semestre de 2010 y el 22 de octubre de 2012. Tal es la fecha del último informe al que se ha tenido acceso para la redacción de este apartado.

Tabla N.º IV-4
La iniciativa popular normativa 2010-2012

Sujeto	Tema	Órgano legislativo	Inicio del proceso	Resolución CNE
Asambleístas, dirigentes políticos ciudadanía	Proyecto de Ley reformatoria en materia penal	Asamblea Nacional	12 / 2010	Cumple con número de firmas requerido
Ciudadanas, organización social	Proyecto de reforma ley de Seguridad Social	Asamblea Nacional	09 / 2010	Se entregan formularios para recoger firmas
Ciudadanía, organización religiosa	Proyecto de ordenanza para uso de Silla Vacía	Concejo Cantonal (Machala)	11 / 2010	Se entregan formularios para recoger firmas
Ciudadana	Proyecto de Ley de Desarrollo Artesanal	Asamblea Nacional	11 / 2010	Se entregan formularios para recoger firmas
Ciudadanos, organización social	Reforma al Código Penal	Asamblea Nacional	12 / 2010	Se entregan formularios para recoger firmas
Ciudadano	Derogatoria de ordenanza sobre cobro de tasas	Consejo Provincial (El Oro)	03 / 2011	Negado por improcedente
Ciudadanos	Proyecto de ley de Tierras	Asamblea Nacional	02 / 2011	No cumple formalidades

Ciudadano, Fundación	Ley reformativa a la Ley de régimen especial para Galápagos	Asamblea Nacional	03 / 2011	Se entregan formularios para recoger firmas
Ciudadanía, Org. sociales (Fenocin y CNCEA)	Ley de Tierras y territorios	Asamblea Nacional	10 / 2011	Cumple con número de firmas requeridas
Org. sociales	Ley de Tierras y territorios	Asamblea Nacional	10 / 2011	Se entregan formularios para recoger firmas
Ciudadanos, organización social	Reformas a Ley Educación Superior	Asamblea Nacional	10 / 2011	Se entregan formularios para recoger firmas
Ciudadanos, organización religiosa	Ley de igualdad y libertad religiosa	Asamblea Nacional	11/ 2011	Se entregan formularios para recoger firmas
Ciudadana, organización social (UNE)	Reforma ley de Educación intercultural	Asamblea Nacional	11 / 2011	Cumple con número de firmas requeridas
Organización social (Diabluma)	Propuesta espectáculos taurinos	Concejo Cantonal	11 / 2011	Se entregan formularios para recoger firmas. Revisión de firmas
Ciudadano, organización social	Ley reformativa Código de la Niñez	Asamblea Nacional	12 / 2011	Se entregan formularios para recoger firmas
Ciudadanos, organización social	Proyecto de nuevo Código del Trabajo	Asamblea Nacional	01 / 2012	No cumple formalidades
Ciudadano	Derogatoria de Ordenanza para el uso de suelos	Concejo Cantonal (Manta)	04 / 2012	Se entregan formularios para recoger firmas
Ciudadana	Regulación zona excluida de la Concordia	Concejo Cantonal	12/2012	N.D
Ciudadanas	Ley reformativa a la Ley de Seguridad Social	Asamblea Nacional	04/2012	Se entregan formularios para recoger firmas
Ciudadanía, organización social	Creación Parroquia Rural Montecristi	Concejo cantonal	05/2012	Devuelto. No completa requisitos
Ciudadano	Enmiendas constitucionales del Referendo	Asamblea Nacional	06/2012	N.D
Ciudadanos, asociación	Proyecto de Ley Veteranos de Guerra	Asamblea Nacional	06/2012	N.D
Ciudadano	Parroquialización del sector sur de Cascales	Concejo cantonal	07/2012	N.D

Concejal, asociación	Proyecto de Ley para vigilancia del cáncer de mama	Asamblea Nacional	09/2012	Se entregan formularios para recoger firmas
Ciudadanía, organización social	Proyecto de Ley circunscripción territorial especial amazónica	Asamblea Nacional	10/2012	No cumple formalidades

Fuente: Dirección de Organizaciones Políticas / CNE (actualizado al 22/10/2012) Elaboración: de los autores
N.D: no hay datos sobre resolución de CNE

Un vistazo panorámico del conjunto de iniciativas normativas de origen popular presentadas ante el órgano electoral, permite observar que el impulso de tales mecanismos está asociado a reformas normativas o proyectos de ley dirigidos hacia la Asamblea Nacional, como órgano con facultades normativas en el nivel nacional. Así, solo 7 de las 25 iniciativas (28%) han sido dirigidas hacia órganos locales con facultad normativa (a nivel cantonal o provincial).

Se constata, al mismo tiempo, que en medio de la diversidad de áreas de interés a las que aluden las propuestas, cuatro temas legislativos han sido objeto de más de una iniciativa popular: tierras y territorios (3 iniciativas); materia penal (2 iniciativas); seguridad social (2 iniciativas); y demandas para que territorios específicos sean reconocidos como parroquias (2 iniciativas).

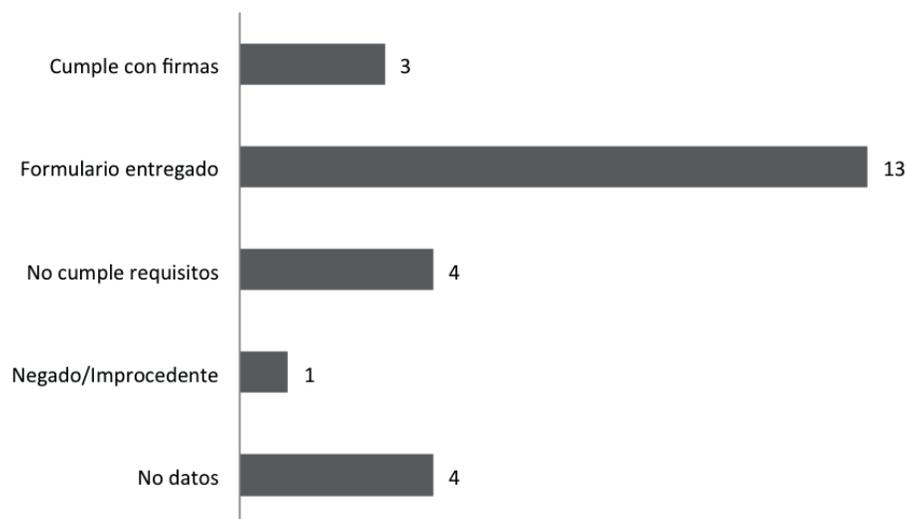
En lo que respecta a los sujetos políticos que han encaminado las iniciativas normativas la información es menos precisa. El registro de la Dirección de Organizaciones Políticas permite

constatar directamente que en al menos catorce (14) casos, las iniciativas fueron presentadas por organizaciones sociales o asociaciones cívicas y en dos (2) casos por un dirigente o representante de organizaciones políticas. En los nueve (9) casos restantes, es posible que se trate también de iniciativas encaminadas desde ciudadanos que representan diversas dinámicas asociativas, pero no ha sido posible corroborar tal cuestión: la información del CNE sólo coloca los nombres de los peticionarios.

El análisis de las resoluciones del CNE respecto a la viabilidad de las iniciativas, arroja las siguientes tendencias: en 52% de los casos (13) las solicitudes han sido admitidas y los peticionarios han recibido los formularios para la recolección de firmas; 20% de las iniciativas no han prosperado ya sea por improcedentes (1) o por no cumplir con las formalidades exigidas en la ley (4); en 16% de los casos no existe evidencia de la resolución del CNE; y 12% de las iniciativas (3) cumplen con la recolección de firmas.

Gráfico N.º IV-1

Las iniciativas normativas y las resoluciones del CNE



Fuente: CNE / Elaboración: de los autores

Las actas de la Dirección Nacional de Organizaciones Políticas del CNE no permiten, sin embargo, determinar en qué estado del proceso se encuentran las Iniciativas Populares que están recogiendo firmas y, sobre todo, las que ya cumplieron con ese requisito. Para dar cuenta de aquellas, se procedió a contrastar la información del CNE con la proporcionada

por la Asamblea Nacional respecto a los proyectos de iniciativa ciudadana en trámite en el seno del poder legislativo⁴⁰. Dicha contrastación permite sacar a luz otra evidencia empírica sobre la Iniciativa Popular y facilita la comprensión de su procesamiento en la esfera parlamentaria. La siguiente tabla da cuenta de tales particularidades:

Tabla N.º IV-5

Iniciativas Populares presentadas a la Asamblea Nacional 2009/2013

Auspiciante e inicio del proceso	Proyecto	Resolución de la Asamblea Nacional
Ciudadano 10 / 2009	Ley de Contaduría General del Estado	<ul style="list-style-type: none"> No hay pronunciamiento del CAL sobre su calificación. No se registra pronunciamiento del CNE

40 Para efectuar la mencionada consulta se verificó en el siguiente enlace: <http://www.asambleanacional.gob.ec/tramite-de-las-leyes.html>

Federación Nacional de Coop. de Transporte de Taxi del Ecuador	Ley Reformatoria a Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial	<ul style="list-style-type: none"> • CAL lo califica y lo remite a la Comisión de Desarrollo Económico • Se remite a CNE para verificar 29 900 firmas (12/2009). • Ley aprobada (se presentaron 9 proyectos legislativos sobre el tema)
10 / 2009		
Consejo Rectoral Universidad Kasama	Ley de creación Universidad Estatal Regional Kasama	<ul style="list-style-type: none"> • No calificada: no tiene iniciativa • No se registra pronunciamiento del CNE
09 / 2010		
Ciudadanía, org. social	Proyecto de Ley Orgánica - Legalización de Tenencia de Tierras en el Distrito Metropolitano de Quito	<ul style="list-style-type: none"> • Sin resolución
01/2012		
Organización social, gremio, UNE.	Proyecto de Ley de Reformas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe	<ul style="list-style-type: none"> • CNE notifica a Asamblea que la Iniciativa cumple con número de firmas (4/2012). • CAL califica proyecto • CAL resuelve unificarlo con los otros presentados en la Comisión de Educación (para presentar un solo articulado).
3/2012		
Org. sociales, FENOCIN-CNC	Proyecto de Ley Orgánica de Tierras y Territorios	<ul style="list-style-type: none"> • CNE notifica a Asamblea que la Iniciativa cumple con número de firmas (4/2012) • CAL califica proyecto, lo envía a Comisión de Soberanía Alimentaria (con otros cinco proyectos de ley sobre el tema)
3/2012		
Soldados combatientes 1995	Proyecto de Ley de Veteranos de Guerra del Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> • Trámite de Ley empieza en mayo 2012 • Difusión en la Asamblea en 02/2013 • Aún sin resolución
1/2013		
Asambleísta, ciudadanía	Ley Reformatoria en Materia Penal	<ul style="list-style-type: none"> • CNE notifica a Asamblea que la Iniciativa cumple con número de firmas (12/2010) • CAL califica proyecto. Lo remite a Comisión de Justicia • Varios proyectos en debate en la Comisión
09/2010		

En primer término, se detectaron ocho proyectos presentados por organizaciones sociales y ciudadanos a la Asamblea Nacional a través de Iniciativa Popular. Uno de ellos –el proyecto reformativo en materia penal– fue presentado, a la vez, por una legisladora. De entre esos ocho proyectos, tres no han sido ni procesados por, ni presentados ante el órgano electoral y se encaminaron de modo directo al poder legislativo: se trata de los proyectos de Contaduría General del Estado, de Legalización de Tenencia de Tierras en el Distrito Metropolitano de Quito y de creación de la Universidad Estatal Regional Kasama. Solo este último fue procesado por la Asamblea Nacional, que se pronunció en contra de la calificación al proyecto. Los otros dos no han sido procesados hasta la fecha. De cualquier manera, estas tres Iniciativas Populares indicarían que las organizaciones sociales y la ciudadanía han empleado dos canales institucionales para presentar sus propuestas de ley ante las instancias del caso.

Cuatro de entre los otros cinco proyectos de Ley presentados ante la Asamblea Nacional pueden ser colocados, al menos de modo provisorio, como los casos de Iniciativa Popular Normativa que han tenido un desenlace (parcialmente) favorable en relación a los intereses de los peticionarios. Se trata de los siguientes proyectos normativos: Reformas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe; Ley Orgánica de Tierras y Territorios, la antes mencionada Ley Reformatoria en Materia Penal; y, la Ley Reformatoria a Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. Estos cuatro proyectos fueron calificados por el Consejo de Administración Legislativa (CAL), remitidos

a las específicas Comisiones Parlamentarias encargadas de debatir las temáticas abiertas en cada proyecto y, a la vez, reconocidos por el CNE como aquellos que cumplieron con el número de firmas requeridas para encausar la Iniciativa.

En los cuatro casos se observa, además, que tales Iniciativas son unificadas o procesadas conjuntamente con otros proyectos de ley que tienen el mismo o similar objeto de legislación. Tal dinámica se habría constituido, entonces, como la estrategia regular de procesamiento parlamentario de las Iniciativas Populares Normativas. Bajo esta lógica, una de las cuatro iniciativas populares en cuestión –las reformas a la Ley de Transporte– fue parte de, o contribuyó a, la elaboración de una de las leyes aprobadas en el ciclo legislativo abierto en 2009: la Ley Orgánica de Tránsito, Transporte Terrestre, y Seguridad Vial (nueve proyectos sobre el tema fueron presentados al legislativo). Se trata, así, de la única ley en que organizaciones de la sociedad civil –en este caso, la Federación Nacional de Cooperativas de Transporte de Taxi del Ecuador– aparecen como uno de los actores que están en el origen de uno de los 56 proyectos normativos votados por el parlamento hasta julio 2012.

El modo en que se están procesando los proyectos de ley encaminados a través de Iniciativa Popular abre, en cualquier caso, el interrogante sobre si tal procedimiento resguarda la especificidad normativa de tales iniciativas y si, en la medida en que se licuan con otros proyectos, aún cabe considerarlos plenamente como formas de legislación popular directa.

Más allá de esta cuestión, se aprecia que las cuatro iniciativas con resolución aparentemente favorable fueron encaminadas por organizaciones sociales y políticas con considerable capacidad de movilización de recursos y de capital militante a su disposición (transportistas, campesinos, docentes y partido político). Ello confirmaría las sospechas de diversos críticos de los MDD, y de las iniciativas ciudadanas en particular, respecto a la preeminencia que pueden tener en su activación ciertas “minorías ruidosas” con elevadas capacidades de organización colectiva. Dicha preeminencia pondría en un segundo plano a la ciudadanía no organizada o a las pequeñas organizaciones con escasos recursos para la movilización colectiva. Tal parece ser el caso, en el período analizado, de los “Soldados Combatientes de 1995” cuyo proyecto de ley sobre los Veteranos de Guerra del Ecuador – presentado tanto en el parlamento como en el órgano electoral– no parece aún haber sido procesado por ninguna de las dos instancias.

2.3 LAS INICIATIVAS DE REVOCATORIA DE MANDATO

Las iniciativas de revocatoria del mandato (RM) a diversas autoridades aparecen como el mecanismo de democracia directa al que con más frecuencia han acudido los ecuatorianos en el período analizado. Entre inicios del 2010 y abril del 2012 se han encaminado 784 solicitudes dirigidas al Consejo Nacional Electoral (CNE) a fin de acceder a los formularios que permiten iniciar el proceso de RM. De entre ellas, el diez por ciento (10%) se concretó en convocatorias

electorales. En efecto, hasta el primer semestre de 2012, fueron convocados 78 procesos electorales con el objetivo específico de que la ciudadanía decidiera si revoca o no el poder a las autoridades que antes había elegido.

Del total de solicitudes de RM encaminadas hacia el CNE, 98% están dirigidas a las autoridades locales: prefectos, alcaldes, concejales, presidentes y vocales de juntas parroquiales. Los demás procesos de RM iniciados en los últimos dos años han sido dirigidos contra el Presidente de la República (3 solicitudes), contra el Presidente de la Asamblea Nacional (1 solicitud) y contra diversos asambleístas (12 solicitudes). En ninguno de estos últimos casos se ha concretado una convocatoria electoral en que se decida la efectiva revocatoria del mandato a tales autoridades.

Ahora bien, de las 784 iniciativas de RM, 730 fueron encaminadas antes de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas –Código de la Democracia– y a la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Participación Ciudadana, que regulan la revocatoria del mandato. La aprobación legal de dichas reformas se concretó en mayo del 2011. Según la información sistematizada por la Dirección de Organizaciones Políticas del CNE, hasta mediados del 2012 se presentaron, entonces, 54 solicitudes de revocatoria adicionales. En vista de que las reformas a la regulación de la revocatoria del mandato se concretaron una vez que ya se habían encaminado las primeras 730 solicitudes, de entre ellas 286 –sobre todo aquellas que habrían ingresado en una fecha cercana a la promulgación de las reformas– entraron a

una *fase de transición* para adecuarse a la nueva normativa. Sólo 43 de ellas presentaron la documentación para ser validadas bajo el nuevo marco normativo.

procesos electorales efectivamente convocados con el objeto de poner en consideración de la ciudadanía la continuidad o no del mandato de los electos. Así, ninguna de las solicitudes de RM presentadas luego de las reformas de mayo

Tabla N.º IV-6
Solicitudes de RM presentadas hasta el primer semestre de 2012

Total de solicitudes de RM presentadas	Solicitudes presentadas antes de la reforma	Solicitudes que presentaron firmas	Convocatorias a procesos electorales para RM	Solicitudes que entraron en fase de transición	Solicitudes presentadas luego de la reforma
784	730	136	78	286	54

Fuente: CNE / Elaboración: de los autores

El seguimiento de la dinámica global de la revocatoria del mandato en los dos últimos años evidenciaría que las reformas normativas consagradas en mayo 2011, han desincentivado largamente a los actores sociales y políticos a proseguir con el uso activo de tal mecanismo de democracia directa. Si entre mayo 2011 y abril 2012 se presentaron 54 solicitudes de RM –aproximadamente 5 por mes–, entre 2009 y abril 2011 se presentaron 730 solicitudes de revocatoria, es decir, 26 solicitudes por mes –considerando 28 meses– encaminadas al órgano electoral. La desaceleración en el uso de la RM es evidente.

Las reformas no sólo han tenido como efecto un nítido decrecimiento en el volumen de iniciativas de RM presentadas al CNE. También han supuesto un estancamiento en el número de

2011 ha desembocado, hasta pasado el primer semestre de 2012, en convocatoria electoral alguna (Córdova, 2012). Por el contrario, si se descuentan del total de solicitudes presentadas antes de la reforma normativa (730) aquellas que entraron en fase de transición (286), se observa que, entre 2009 y abril 2011, se procesaron 444 solicitudes de RM. De entre éstas últimas, los procesos electorales efectivamente convocados representan el 17,56%, es decir, 78 elecciones para RM.

¿Cuáles fueron exactamente las reformas legales que modificaron la dinámica de los procesos revocatorios en el Ecuador post-constituyente? Aunque no es éste el lugar para detenerse en la explicación detallada de los cambios normativos y de su sentido político, conviene nombrarlos brevemente a fin de situar algunas pistas sobre

el vigente declive del uso de este MDD en el país⁴¹. Ello es aún más necesario puesto que las reformas se concretaron, de algún modo, como reacción de los poderes constituidos al uso dinámico de la RM entre 2009 y 2010. En efecto, diversos actores políticos y sobre todo los gremios de los gobiernos autónomos descentralizados – en particular la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME)– presentaron demandas de inconstitucionalidad de la regulación del mecanismo de revocatoria del mandato en medio del incremento de la solicitudes de activación de tal figura desde 2009.

En el marco de tal impugnación de los poderes locales, entre los principales elementos de la reforma consagrada en mayo 2011 conviene destacar tres aspectos: a) la exigencia de una mayor fundamentación político-legal en la motivación de la solicitud de RM⁴² y en el procedimiento de revisión de la misma por parte del órgano electoral⁴³; b) la obligatoriedad de notificar a la autoridad contra la que se ha presentado la solicitud de RM para que pueda contestar e impugnar dicha solicitud de manera documentada; y c) la proporcionalidad entre el número de firmas requeridas para presentar la solicitud de RM y el tamaño de la circunscripción electoral en la que

se abre el proceso (los plazos para la recolección de firmas también varían según el número de electores)⁴⁴.

La necesidad de motivar adecuadamente las solicitudes de revocatoria, el mayor peso del órgano electoral en el procesamiento de la demandas –en relación a la contestación e impugnación de la autoridad a ser revocada– y el nuevo umbral de firmas necesarias para presentar el requerimiento aparecerían, entre otros aspectos, como elementos que han desacelerado el recurso a la RM desde mediados de 2011. El cambio en el porcentaje de firmas supone claramente, por ejemplo, un desincentivo para el uso de la revocatoria en pequeñas localidades en las que, en apariencia, se habría activado de modo más frecuente tal mecanismo de democracia directa. En cualquier caso, el número de solicitudes presentadas y el número de RM efectuados no tiene precedentes en el Ecuador democrático.

2.3.1 PROCESOS REVOCATORIOS Y DINÁMICA ELECTORAL

En esta sección del texto se analizan los 78 procesos electorales convocados por el CNE a fin

.....

41 Para una explicación constitucional más extensa ver Holger Paúl Córdova (2012).

42 La motivación legal para solicitar una revocatoria podrá fijarse en torno a los criterios de incumplimiento del plan de trabajo, de las disposiciones legales sobre participación ciudadana y de las demás obligaciones constitucionales y legales según el tipo de autoridad electa.

43 Con la reforma, se amplía y refuerza la intervención del órgano electoral, entre otros, en los siguientes niveles: a) revisar la motivación presentada por el accionante para que la solicitud de revocatoria no tenga visos de ilegalidad o inconstitucionalidad; b) notificar a la autoridad cuestionada para que presente su impugnación; y c) decidir si acepta la contestación de la autoridad para dar paso al proceso revocatorio.

44 Así, se mantiene el 10% de firmas requeridas para los casos en que la circunscripción electoral tenga más de 300 000 electores inscritos (y se da un plazo de 180 días para la recolección de firmas), pero se aumenta el número de firmas exigidas en el caso de pequeñas circunscripciones (en las que el plazo para la recolección de firmas es menor). En una circunscripción de menos de 5 000 electores se debe, entonces, presentar 25% de firmas de respaldo en relación al padrón (plazo de 60 días para recogerlas) mientras que en una circunscripción de entre 5 001 y 10 000 electores el porcentaje de firmas requeridas desciende al 20%.

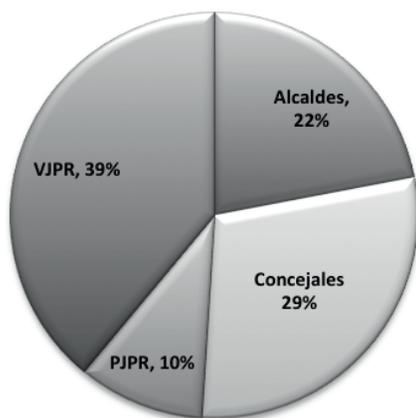
de someter a decisión popular la continuidad o no del mandato de diversas autoridades electas. Todos estos procesos electorales fueron convocados en relación a la continuidad en el poder político de autoridades electas a nivel de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

En efecto, los 78 procesos revocatorios estuvieron dirigidos a diverso tipo de autoridades locales, con excepción del representante del Gobierno Provincial (Prefecto). Así, los Alcaldes fueron objeto de 17 procesos de RM, los Concejales (urbanos y rurales) de 23, los Presidentes de Junta Parroquial (PJPR) de 8, y los Vocales de Junta Parroquial (VJPR) de los 30 restantes. De este modo se constata que un poco más de la mitad de los procesos electorales convocados en razón de las RM se efectuaron a nivel de los Gobiernos Municipales (51% entre Alcaldes y Concejales) y un poco menos de la mitad se dirigieron hacia los Gobiernos Parroquiales (49% entre Presidentes y Vocales de Juntas Parroquiales).

Al considerar la dinámica electoral asociada a los procesos de RM, según los tipos de autoridad interpelada y según las regiones en las que aquellas se implantan, se puede observar que 56% de los procesos electorales fueron convocados en la región Costa, 29% en la Sierra y 14% en la Amazonía. La región Litoral del Ecuador concentra además el mayor número de RM para cada una de las autoridades, aunque en el caso de los concejales hay igual número de revocatorias en Costa y Sierra (11).

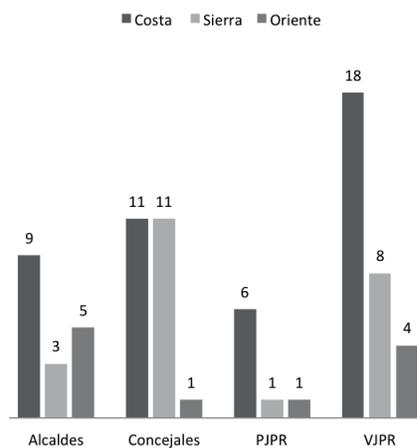
Llama la atención que el número de Alcaldes sometidos a procesos revocatorios sea más alto en la Amazonía (5) que en la Sierra (3). De hecho, en la región amazónica los Alcaldes aparecen como la autoridad local más contestada en relación a los otros tres tipos de representantes políticos sometidos a procesos de RM durante el período. En la Sierra, la autoridad más impugnada es la de los Concejales: casi 50% de los procesos revocatorios que han tenido lugar en dicha región van dirigidos a los ediles.

Gráfico N.º IV- 2
Revocatorias del mandato según tipo de autoridad



Fuente: CNE / Elaboración: de los autores

Gráfico N.º IV- 3
Revocatorias de mandato por autoridad y región



Fuente: CNE / Elaboración: de los autores

Se ha constatado ya que los 78 procesos revocatorios efectuados han tenido lugar en tres de las cuatro regiones del país. Cabe observar ahora la localización provincial de las RM. Al respecto, una primera evidencia refleja que aquellos se han efectuado en 12 de las 24 provincias. Se observa, además, que cinco provincias concentran casi el 80% (62) de los procesos revocatorios abiertos en el país: Loja (17), Guayas (13), Manabí (13), Esmeraldas (10) y Morona Santiago (9).

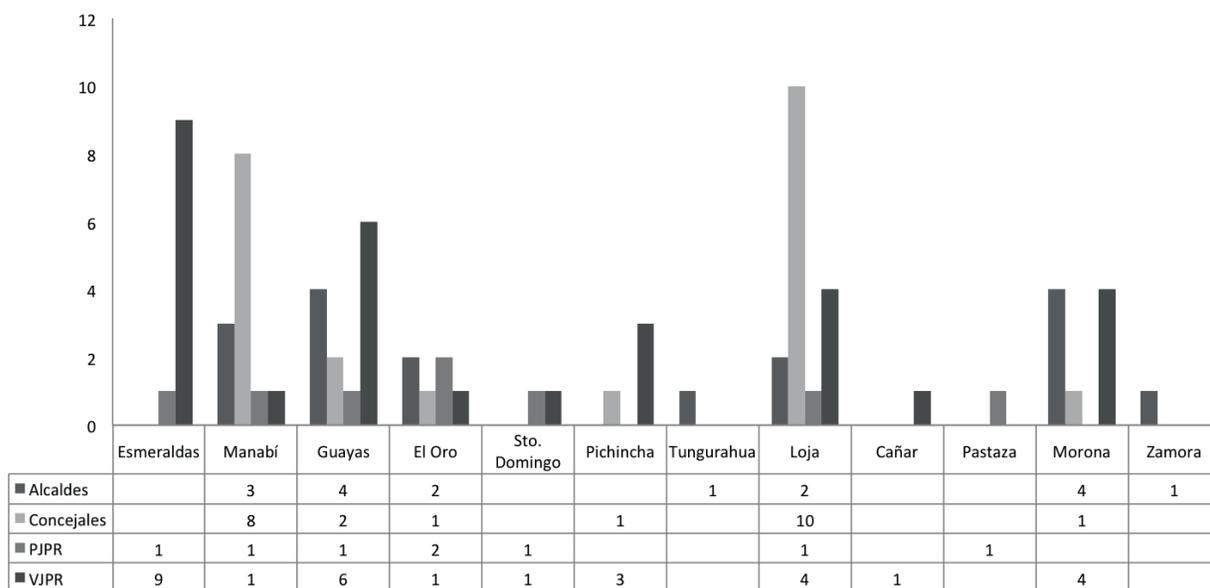
De entre tales provincias, en Loja, Guayas y Manabí se han realizado referendos revocatorios para los cuatro tipos de autoridades locales. En el caso de El Oro, aun si sólo se han abierto seis (6) procesos, también se observa que la RM ha sido empleada para interpelar a todas las autoridades locales.

Al observar la implantación provincial de los procesos de RM a los Alcaldes se constata que el 75% de aquellos (17) están concentrados en cuatro provincias: Morona Santiago (4), Guayas (4), Manabí (3) y Loja (2). En cuanto a las RM abiertas contra los Concejales la concentración es aún más nítida: 18 de los 23 procesos electorales realizados respecto a tal autoridad local se efectuaron en dos provincias, a saber, Loja (10) y Manabí (8).

La dinámica de los procesos revocatorios en Loja merece particular atención. En dicha provincia se localiza el 20% del total de convocatorias electorales efectuadas en tal razón a nivel nacional, concentra además el 75% de RM realizados en las provincias de la sierra (17 de 23) y tiene el número más elevado de RM a Concejales en relación a todo el resto de provincias. Las

Gráfico N.º IV-4

Procesos revocatorios por provincia y autoridad



RM están asociadas, de diversos modos, a disputas por el poder político. En el caso de la provincia de Loja, el uso de tal mecanismo de democracia directa podría indicar la intensidad de las luchas políticas locales, y su estudio permitiría dar cuenta de las tendencias y lógicas de la conflictividad socio-política en curso.

2.3.2 LAS AUTORIDADES REVOCADAS: EL CASO DE LOS ALCALDES

Del total de autoridades cuya continuidad en el poder político local estaba en cuestión, 57 se mantuvieron en sus cargos y a 21 les fue revocado el mandato. La proporción de revocatorios efectivos alcanza entonces, en términos globales, al 27%.

Tabla N.º IV-7
Resultados de procesos revocatorios

	Procesos electorales	No revocado	Revocado
Alcaldes	17	11	6
Concejales	23	14	9
Presidentes JPR	8	5	3
Vocales JPR	30	27	3
Total	78	57	21

Fuente: CNE / Elaboración: De los autores.

Al analizar la proporción de mandatos revocados según tipo de autoridad, se observa que son los concejales quienes tienen mayor propensión a ser revocados de sus mandatos: 9 de los 23 concejales (urbanos y rurales) con demandas de RM

han sido finalmente desplazados de sus funciones luego del pronunciamiento popular. La proporción alcanza al 39%. Alcaldes y Presidentes de Junta Parroquial han sido revocados en umbrales similares, a saber, entre 35% y 37,5% respectivamente. De otro lado, sólo 10% de los Vocales de Junta Parroquial han debido abandonar sus cargos, luego de los procesos electorales abiertos por RM.

Al observar el desenvolvimiento de los procesos revocatorios efectuados a nivel de los Gobiernos Municipales se constata que aquellos han tenido lugar en 17 cantones de siete provincias del país. Se observa, además, que tres sujetos políticos (partidos o movimientos) han sido objeto del 70% de procesos electorales efectuados hasta la fecha: el movimiento oficialista Alianza País (35,2%), el movimiento Pachakutik (17,6%) y el Partido Sociedad Patriótica (17,6%). Estos tres actores políticos –que se encuentran entre los cinco (5) con mayor presencia a nivel de los gobiernos municipales– han debido sostener la continuidad de sus alcaldes en 12 de los 17 procesos de RM efectivamente convocados. Los restantes 5 procesos han sido dirigidos contra Alcaldes electos por el Partido Roldosista Ecuatoriano (1), el Movimiento Popular Democrático (1), y otros movimientos locales –el Movimiento Municipalista (2) y el Movimiento Baños Turístico (1).

Tabla N.º IV-8
Procesos revocatorios a Alcaldes

Provincia	Cantón	Sujeto político	Resultado
Morona Santiago	Tiwintza	Pachakutik	Revocado
Morona Santiago	Palora	Pachakutik	Ratificado
Morona Santiago	Limón Indanza	Pachakutik	Ratificado
Morona Santiago	Pablo Sexto	P. Sociedad Patriótica	Revocado
Zamora Chinchipe	Palanda	P. Sociedad Patriótica	Revocado
Guayas	Sta. Lucía	P. Sociedad Patriótica	Ratificado
Guayas	Marcelino Maridueñas	Alianza País	Ratificado
Guayas	Playas	Alianza País	Ratificado
Guayas	Naranjito	Alianza País	Ratificado
Manabí	Jaramijó	Mov. Municipalista	Revocado
Manabí	Junín	Mov. Municipalista	Revocado
Manabí	Puerto López	Mov. Popular Democrático	Ratificado
El Oro	Huaquillas	Alianza País	Ratificado
El Oro	Balsas	Alianza País	Ratificado
Loja	Pindal	Alianza País	Ratificado
Loja	Puyango	Partido Roldosista Ecuatoriano	Ratificado
Tungurahua	Baños	Mov. Baños Turístico	Revocado

Fuente: CNE / Elaboración: de los autores

Los Alcaldes que terciaron en las elecciones municipales por el movimiento oficialista (Alianza País) recibieron, entonces, el mayor número de impugnaciones en el período analizado. En ningún caso, sin embargo, dichos alcaldes fueron revocados: todos los procesos electorales en que se pusieron en juego sus mandatos condujeron a la ratificación de sus cargos. De estos seis procesos, la mitad tuvo lugar en cantones de la provincia del Guayas y

la otra mitad en dos provincias del sur del país (El Oro y Loja).

En relación a los Alcaldes electos por el movimiento Pachakutik se observa que en sólo uno de los tres procesos de RM abiertos en su contra, fue finalmente revocada la conducción del gobierno municipal. Dicha revocatoria tuvo lugar en el cantón Tiwintza de la provincia de Morona Santiago. Los tres procesos electorales

en los que se puso en juego la continuidad de los alcaldes de Pachakutik tuvieron lugar en cantones de la Amazonía.

En torno a los alcaldes electos por el Partido Sociedad Patriótica (PSP) se han llevado a cabo tres procesos electorales asociados a las RM. Dos de ellos se han efectuado en cantones amazónicos y el restante en la costa del país. Los dos procesos de RM efectuados en contra de las autoridades electas por Sociedad Patriótica en los cantones amazónicos se zanjaron con un pronunciamiento popular desfavorable a la continuidad de los alcaldes en el poder municipal. De este modo, el PSP aparece como el partido político con mayor proporción de alcaldes efectivamente revocados.

otro lado, con un resultado favorable a su continuidad en el ejercicio del poder municipal. No sucedió del mismo modo con los alcaldes electos por movimientos locales: en los tres cantones (Baños, Junín, Jaramijó) en que se efectuaron procesos de RM a tales alcaldes, el pronunciamiento popular determinó el cese de sus mandatos. Esto último permitiría levantar la hipótesis sobre la mayor debilidad de los partidos/movimientos locales, en relación a aquellos que tienen una implantación nacional, a la hora de hacer frente a procesos electorales de diverso tipo.

En definitiva, la RM ha jugado un rol central en el vigente movimiento de la democracia directa en el Ecuador post-constitucional. No existe precedente de semejante dinámica en el ciclo democrático abierto en 1979. Luego de las reformas constitucionales de 1998, y a pesar del reconocimiento de la RM, no hubo ningún proceso efectivo para interpelar a las autoridades electas por esta vía. El despegue de la democracia directa adquiere aquí una nítida faceta. Quedan por auscultarse las específicas razones que explicarían tal escenario. No cabría descartar, en este sentido, la continuidad de una atmósfera abiertamente hostil a la estructura de la representación política ('el rechazo a la partidocracia') como uno de elementos que motivarían el despliegue de las demandas de revocatoria. Antes, durante y después del proceso constituyente 2007-2008 el malestar y la desconfianza hacia la política instituida han jugado un papel relevante en la legitimación del impulso participativo, y en la necesidad de despartidizar la vida política de la nación por medio de una serie de dispositivos que promueven la participación directa de los ciudadanos. La dicotomía 'partidos

Gráfico N.º IV-5
 Revocatorios a Alcaldes por partido político



Fuente: CNE / Elaboración: De los autores.

Las impugnaciones efectuadas a los alcaldes electos por el PRE y el MPD se zanjaron, por

perversos’ vs. ‘ciudadanos virtuosos’ ha atravesado largamente el campo del discurso político en el país y puede estar asociada a la intensificación sin precedentes de la RM a nivel de los poderes locales. Se trata de una hipótesis que requiere, desde luego, de mayor fundamentación⁴⁵.

3. CONCLUSIONES BREVES

El examen de diversos MDD en el Ecuador post-constitucional permite constatar la existencia de un movimiento global hacia el uso de todos los MDD estipulados en la Carta Magna. Destacan al respecto la primera Consulta Popular de iniciativa ciudadana así como las primeras revocatorias de mandato en la historia democrática del país. Ello supone un escenario altamente distinto a la inercia de la DD en el período posterior a la Constitución de 1998. La flexibilidad de las condiciones institucionales que habilitan el uso de los diversos MDD –siempre en relación a los marcos normativos derivados de las reformas constitucionales de 1998– habría incidido en su intenso uso por parte de diversos actores sociales y políticos.

En medio de este escenario, no obstante, los poderes constituidos ya han conseguido desacelerar el dinamismo de la DD por medio de reformas normativas que, como en el caso de la RM, colocan mayores filtros a las demandas ciudadanas que interpelan el mandato de los electos.

De cualquier forma, el activo recurso a los MDD llama la atención en medio de la continuidad de las tendencias a un bajo nivel de participación ciudadana en otras arenas de movilización social (participación asociativa, participación en interfaces socio-estatales, participación en protestas, etc.). Amén de los entornos institucionales que, en el presente, vuelven a los MDD más disponibles para la acción directa de la ciudadanía, es necesario hacia futuro indagar en otro conjunto de factores que explican su mayor dinamismo en relación al ciclo político anterior ●

45 Para un primer desarrollo de esta hipótesis ver F. Ramírez Gallegos (2010).

Capítulo V

Tendencias de la participación popular. Asociatividad, participación socio-estatal y activismo de protesta

Índice

<i>La participación asociativa</i>	1
<i>La participación en interfaces socio-estatales</i>	2
<i>El activismo de protesta</i>	3
<i>Conclusiones</i>	4

Este capítulo presenta una mirada global sobre las vigentes tendencias de la participación ciudadana en el Ecuador. A tal efecto se indaga en una serie de esferas sociales, ámbitos institucionales y espacio socio-estatales en los que toma cuerpo la participación popular. En lo fundamental se exponen algunas cifras, recabadas en encuestas, registros y estudios de opinión, que dan cuenta de la intensidad y de los niveles de la participación de los ecuatorianos durante 2011 y 2012. En la medida de lo posible, y a fin de poner en perspectiva dichas cifras, también se presenta la información existente para los años inmediatamente anteriores.

No es una tarea fácil colocar una definición global y

compartida sobre qué se debe entender como participación ciudadana. De hecho, en la literatura especializada no se vislumbran sólidos consensos conceptuales al respecto y se tiende más bien a reconocer la existencia de una enorme heterogeneidad de prácticas participativas correspondientes con la diversidad de entornos institucionales, políticos, económicos y culturales que tienen lugar en distintas partes del mundo. Aun reconociendo tal dificultad es necesario situar ciertas líneas básicas sobre aquello a lo que alude (y no) la idea de la participación ciudadana, social o popular.

En este sentido, e incluso a riesgo de una cierta simplificación, un primer aspecto a

considerar alude a la necesaria diferenciación entre las esferas de la participación social directamente vinculadas con la dinámica del gobierno representativo y la democracia electoral, y aquellas que se expresan en una serie de nuevas instituciones públicas y en una diversidad de espacios sociales o comunitarios no circunscritos a las esferas gubernativas. A la participación política en los entornos, instituciones y espacios abiertos por la democracia representativa concierne la implicación ciudadana en los ámbitos de la militancia partidaria, las campañas electorales y mítines y, por supuesto, el ejercicio del derecho al voto, entre otras prácticas asociadas al modelo de gobierno liberal-representativo. Tal conjunto de prácticas políticas forma parte del universo de la participación popular democrática –cuyo análisis se realiza en otro segmento del texto–, pero se distinguen de aquellas que: (i) se despliegan en una serie de novedosas instancias socio-estatales creadas para ampliar las opciones de influencia política de los ciudadanos en la conducción gubernativa de sus naciones, y (ii) acontecen en diversos espacios sociales y esferas públicas autónomas. Estas dos últimas esferas constituyen el objeto medular del análisis que se desarrolla en este capítulo. Aunque ambas expresan la posibilidad y/o la voluntad de los ciudadanos de incidir en la vida pública de la sociedad más allá de los mecanismos estipulados por la democracia representativa, tienen también formas institucionales propias y diferentes esferas de activación.

Las primeras, aún si en muchos casos tienen un origen societal, poseen una expresión institucional y no pueden ponerse en pie sin específicos

niveles de articulación con algún nivel o instancia del aparato gubernamental. De ahí que se hace referencia a ellas como instancias *socio-estatales, híbridas o mixtas* de participación ciudadana (Isunza, 2006). En su creación y funcionamiento, se observa el potencial de innovación institucional abierto por lo que se denomina –no siempre de modo muy preciso– como democracia participativa. Entre otras instituciones diseñadas bajo esta perspectiva se ubican diversos dispositivos participativos como los *consejos consultivos*, las *audiencias públicas*, los *presupuestos participativos*, los *consejos de planificación pública*, las *veedurías ciudadanas*, etc. Tales mecanismos deliberativos provienen de o están *articulados con* la administración pública (nacional o local) y procuran, bajo diversos procedimientos y esquemas de funcionamiento, implicar a la ciudadanía y a las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de construcción, seguimiento y control de la política pública.

Las segundas remiten, mientras tanto, a un conjunto de prácticas sociales que emanan y operan en la sociedad civil, no son subsumibles en las dinámicas gubernativas y suponen altos umbrales de autonomía respecto a las instituciones públicas –por lo que suelen entrar en contradicción y confrontación con ellas–. Se alude a estas prácticas como formas de participación extraparlamentarias, a saber, aquellas que no se desarrollan de acuerdo a los marcos legales previstos por los canales institucionales de la política democrática. Entre otras, este universo de la participación remite al campo del conflicto y la protesta popular, de las manifestaciones y movilizaciones sociales, de la autogestión de procesos de desarrollo económico y social, de

innovadoras formas de activismo ciudadano o de dinámicas asociativas y organizativas que se forman en cada entramado social.

Bajo este marco conceptual, el capítulo abordará el problema de la participación ciudadana, en primer término, a través del seguimiento de los niveles de implicación popular en una diversidad de dinámicas organizativas: lo que en la literatura especializada se conoce como la *participación asociativa*. Se considerará además, el seguimiento del *activismo de protesta*, que concierne a la participación en acciones que corren por fuera y en contra de las instituciones (extraparlamentaria / anti-sistémica) políticas. Por otro lado, para dar cuenta de la experiencia de la democracia participativa se explora la información existente en diversas fuentes respecto a los niveles de participación ciudadana en específicos *interfaces socio-estatales* existentes en el país desde hace algunos años.

En el Ecuador los estudios de base empírica sobre la participación ciudadana son escasos y más bien recientes. Las series consolidadas al respecto hacen alusión a determinados espacios participativos o interrogan, de modo muy general, si la ciudadanía se inserta o no en alguna actividad pública. En consecuencia, para este capítulo se utilizan más bien –salvo contadas excepciones– estudios fragmentarios y discontinuos sobre las diversas aristas a través de las cuales la literatura especializada estudia el problema de la participación o la evolución del compromiso

ciudadano con los asuntos públicos. Para el análisis que sigue se procedió entonces a escarbar en diversas fuentes –nivel nacional y regional– a fin de restituir, en la medida de lo posible, una visión general de las tendencias de la participación ciudadana en el Ecuador.

Entre las principales fuentes consultadas se ubican la Encuesta Regional de Opinión Pública Latinobarómetro; la Encuesta de Opinión Pública de la Universidad de Vanderbilt-LAPOP; la Encuesta Nacional de Empleo, Subempleo y Desempleo 2011 y 2012⁴⁶ (ENEMDU) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC); el Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica FLACSO-IPSOS-AECID (2009-2010) y diversas bases de datos públicas, extraídas de instancias como el Registro Único de Organizaciones de la Sociedad Civil, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

A partir de estas fuentes se procedió a ordenar la información según tres ejes. El primero hace un seguimiento de la información respecto a la *participación asociativa* entendida como los niveles de implicación popular en organizaciones sociales de diverso tipo. En el segundo eje, se monitorea la *participación ciudadana* en una serie de dispositivos socio-estatales que impulsan una mayor influencia y control social sobre electos y funcionarios. Por último, se recaba la información existente sobre las tendencias ciudadanas a

.....

⁴⁶ El INEC levanta encuestas ENEMDU trimestrales y anuales. Los datos que se presentan en este capítulo corresponden a la Encuesta Anual. La cobertura es rural y urbana.

implicarse en prácticas de protesta popular, es decir, los niveles de *activismo de protesta* en el Ecuador durante 2011 y 2012.

1. LA PARTICIPACIÓN ASOCIATIVA

En esta sección se indaga en los niveles de afiliación, pertenencia y actividad de la ciudadanía en específicos procesos asociativos u organizativos. La denominada *participación asociativa* aparece como uno de los principales terrenos en que la participación ciudadana tiene lugar y, más que ello, como una de las dinámicas instituyentes de la sociedad civil. En efecto, desde hace muchos años se ha considerado que los grupos de interés tradicionales, las nuevas formas de asociacionismo cívico y los viejos y nuevos movimientos sociales juegan un rol preponderante a la hora de constituir las formas de existencia y actuación de la sociedad civil y de movilizar a la ciudadanía hacia un mayor protagonismo en las sociedades democráticas.

Por lo demás, a partir de los estudios de R. Putnam (1993), se sostiene que los grupos organizados no sólo alcanzan ciertos objetivos instrumentales sino que, a la vez, pueden generar condiciones adecuadas para elevar la confianza social y la predisposición a la cooperación pública en distintos ámbitos: a ello aluden las nociones de capital social y virtud cívica –pilares para la vitalidad democrática y la ciudadanía activa en las sociedades modernas–. Algunas de las

teorías contemporáneas sobre la sociedad civil sostienen, en el mismo sentido, que las relaciones horizontales y la deliberación ‘cara a cara’ en las asociaciones de filiación voluntaria –movimientos sociales, sindicatos, clubes deportivos, culturales, organizaciones cívicas, cooperativas agrícolas, grupos filantrópicos, etc.– promueven la confianza interpersonal y la capacidad de colaboración colectiva hacia futuro. Al así hacerlo, fortalecen los vínculos y lazos sociales que pueden servir de base para el incremento del asociacionismo y, con alta probabilidad, para el robustecimiento de las capacidades ciudadanas de exigir derechos al Estado y controlar a los gobernantes⁴⁷.

¿Qué tendencias se observan en el Ecuador sobre la participación asociativa y las dinámicas de la organización social en los últimos años? Existen algunas fuentes, con datos no siempre convergentes entre sí, que dan pistas al respecto. A continuación, se explora en cinco de ellas: la Encuesta Nacional de Empleo, Subempleo y Desempleo INEC (2011 y 2012); la I Encuesta Nacional de Participación Ciudadana en el Ecuador (INEC-SENPLADES, 2008); el Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica FLACSO-IPSOS-AECID (2009-2010); los datos del Estudio de Opinión (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt (2010); y las cifras del Registro Único de Organizaciones de la Sociedad Civil (RUOSC) del Ecuador (2011). Con los datos proporcionados por este conjunto de estudios se aborda el problema de la participación asociativa bajo tres puntos de vista:

.....
⁴⁷ Sobre las teorías contemporáneas de la sociedad civil ver J.M Sauca y M.I Wences (2007).

a) *el asocio*: alude a la pertenencia formal o a la afiliación de la ciudadanía a distinto tipo de organizaciones;

b) las *prácticas participativas* en las organizaciones: alude al conjunto de prácticas concretas que la ciudadanía efectúa al interior de organizaciones sociales y políticas de diverso tipo; y,

c) el *registro* de organizaciones sociales: alude al número de organizaciones sociales formalmente inscritas en la instancia estatal existente para el efecto.

Los datos recabados en torno a cada uno de estos puntos no siempre convergen. Aunque ello dificulta la interpretación general de la dinámica asociativa en el país, otorga también algunas pistas valiosas de los distintos niveles analíticos desde los que es posible capturar la evolución del fenómeno.

a) El peso del asocio o la afiliación

La Encuesta Nacional de Empleo, Subempleo y Desempleo muestra que en 2011 apenas 4,8% de la población ecuatoriana estuvo asociada a “cooperativas” o a “cualquier otro tipo de asociación”, mientras que el 95,2% restante no formó

parte de ningún espacio asociativo⁴⁸. En términos reales, y tomando en consideración que según el último censo nacional (2010) el Ecuador tiene una población de 14 483 500 de personas, tal porcentaje de participación asociativa evidenciaría que aproximadamente 693 000 personas están asociadas a tal tipo de organizaciones.

Ahora bien, la participación en asociaciones u organizaciones no puede ser únicamente capturada por la “membresía” o “afiliación” de los ciudadanos a determinada estructura organizativa. De hecho, es posible participar activamente en una organización sin tener una relación de filiación con ella. Indagar sobre la participación asociativa desde la perspectiva del asocio o la filiación es, entonces, solo una de las vías en que se puede estudiar empíricamente el fenómeno.

La primera Encuesta Nacional de Participación Ciudadana SENPLADES-INEC (ENPC-2008) inquirió sobre la participación asociativa e indagó, a la vez, en la cuestión de la “afiliación” o “membresía” de los ciudadanos en diverso tipo de organizaciones sociales y en su participación sin dicha afiliación/membresía. Además de tales opciones, se auscultó sobre si se han dado procesos de desafiliación –dejar de participar o de pertenecer a una organización– o si acaso las personas nunca tomaron parte de algún espacio asociativo⁴⁹. El gráfico N.º V-1 resume los principales hallazgos al respecto.

.....
⁴⁸ La pregunta exacta de la encuesta es “¿Usted es socio de cooperativa o asociación?”

⁴⁹ En la pregunta 24 de la Sección 5 del formulario de dicha encuesta se abre la opción para que los encuestados respondan sin son “afiliados y participan activamente”, si son “afiliados y no participan activamente”, o si “no están afiliados (pero) participan activamente”. Se añaden las opciones de “antes pertenecía, pero ahora no” y “nunca he participado” en organizaciones sociales. Ver, VV.AA (2010).

Los resultados han sido clasificados en tres dimensiones: a) “Asociados y participantes”: alude al conjunto de opciones que combinan afiliación, no afiliación, participación activa, no participación; b) “Nunca ha participado”: agrupa a las personas que señalaron nunca haber tomado parte de dinámicas asociativas de ningún tipo; y c) “Antes participaba”: abarca a las personas que se desafiliaron o abandonaron su participación asociativa.

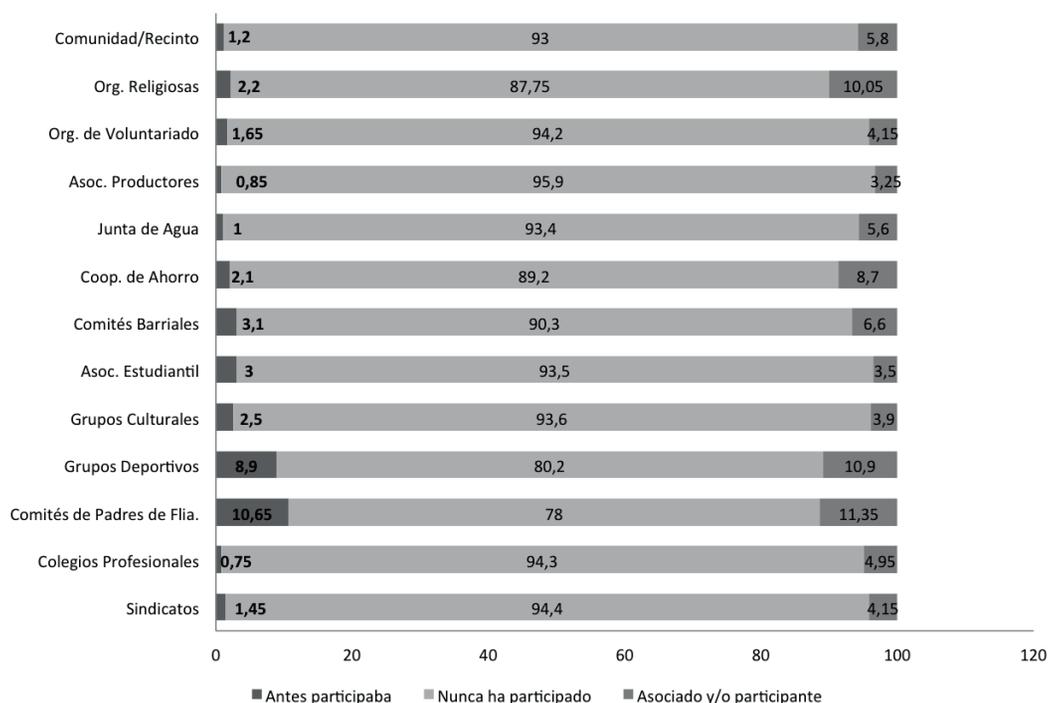
El gráfico permite visualizar con claridad el predominio de quienes, para 2008, no habían participado ni pertenecido nunca a ninguna estructura organizativa. En promedio, dicha tendencia abarca al 90,6% de los encuestados.

En segundo lugar, se puede apreciar que la proporción de personas que participaron y/o

estuvieron asociadas a algún espacio organizativo osciló entre 3,5% (en “Asociaciones Estudiantiles”) y 11,35% (en “Comités de Padres de Familia”). Ocupan un lugar destacable, además, los “Grupos Deportivos” y las “Organizaciones Religiosas” que habrían captado un poco más de 10% de participación asociativa. Entre las organizaciones con menor capacidad de reclutamiento se encuentran, entre otras, las “Asociaciones de productores, comerciantes y agricultores” (3,25%), las “asociaciones estudiantiles” (3,5%) y los “grupos culturales” (3,9%).

Un tercer aspecto a resaltar es que, durante 2008, las tendencias a la desafiliación organizativa en el Ecuador fueron más bien bajas (2,9%

Gráfico N.º V-1
Participación Asociativa 2008 (porcentajes)



en promedio). Los únicos casos que se distancian de dicho patrón son los “comités de padres de familia” y los “grupos deportivos” que para dicho año habían perdido, respectivamente, 10,65% y 8,9% de miembros activos.

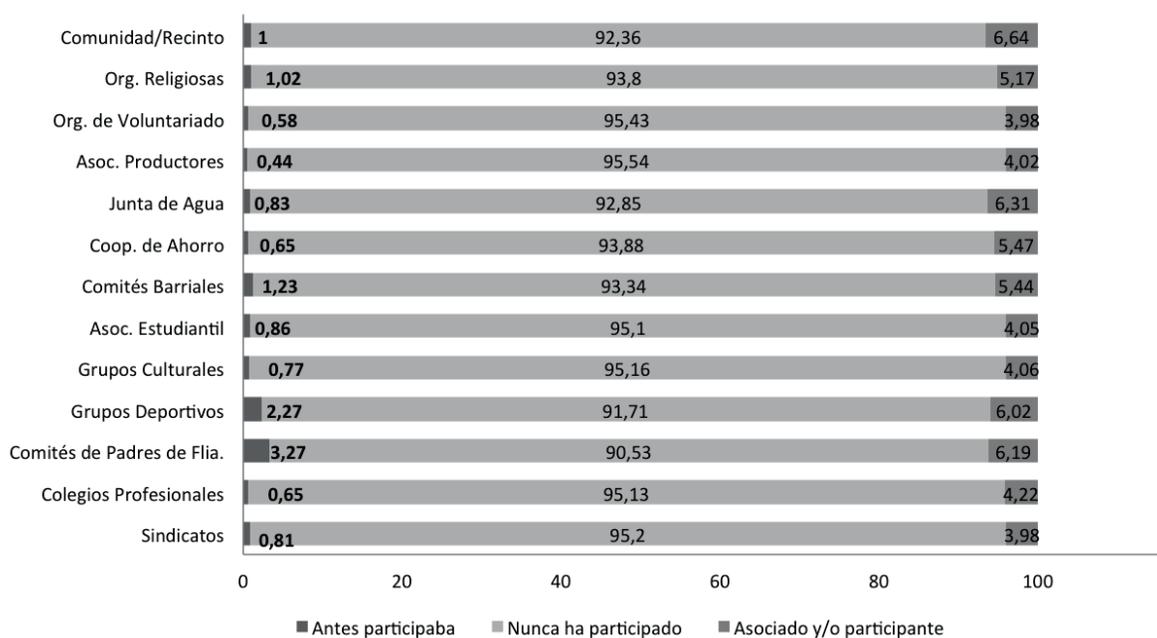
Para 2008, en suma, casi 91% de los ecuatorianos afirmaba no ser socio ni participante de ninguna dinámica organizativa. El 9% restante agrupa a quienes, para ese año, formaban parte activa de diversos procesos asociativos y a quienes habían dejado de participar en ellos.

Al analizar exactamente la misma cuestión para el año 2012 –según la encuesta levantada por la ENEMDU, Módulo de Participación Ciudadana (junio)– se aprecian tendencias similares y ciertas variaciones. En primer término, el siguiente

gráfico deja ver con nitidez que, al igual que en 2008, aún predominan largamente quienes en 2012 dicen no haber participado ni pertenecido nunca a ninguna estructura organizativa. No obstante, para 2012 dicha tendencia abarca en promedio al 93,8% de los encuestados. En cuatro años, entonces, habría crecido en tres puntos el porcentaje de ciudadanos que afirman nunca haber tomado parte de alguna dinámica asociativa.

Por otro lado, se observa que la proporción de personas que participaron y/o estuvieron asociadas a algún espacio organizativo osciló entre 3,98% (en “Sindicatos” u “Organizaciones de Voluntariado”) y 6,64% (a nivel de las “Comunidades o Recintos”). Para 2012, también ocupan un lugar destacable las “Juntas de Agua”

Gráfico N.º V-2
 Participación Asociativa 2012 (porcentajes)



(6,31%). En este nivel llama la atención el nítido descenso, entre 2008 y 2012, de las tendencias asociativas en “Organizaciones Religiosas”, “Grupos Deportivos” y “Comités de Padres de Familia” que en la anterior medición agrupaban, cada una por su cuenta, a más del 10% de los encuestados.

Un tercer aspecto a destacar es que, durante 2012, las tendencias a la desafiliación organizativa en el Ecuador fueron mucho más bajas que en 2008 (pasan de 2,9% a 1,1% en promedio). El único caso que se distancia de tal patrón es la participación en los “Comités de Padres de familia” que perdería 3,27% de sus miembros. Habría que analizar con detenimiento las circunstancias –más allá del relevo generacional que ocurre de facto por el fin del ciclo educativo de los estudiantes– de tales niveles de desafiliación.

Entonces, para el año 2012, un 93,8% de los ecuatorianos afirmó no ser socio ni participante de ninguna dinámica organizativa. El 6,2% restante agrupa a quienes para ese año formaban parte activa de diversos procesos asociativos y a quienes habían dejado de participar en ellos.

Al comparar las tendencias asociativas en las 13 dinámicas organizativas auscultadas en las dos rondas de medición examinadas en este capítulo, se observa un muy marcado descenso en la participación individual en organizaciones religiosas, deportivas y de padres de familia. A nivel de las asociaciones religiosas, el descenso es prácticamente de 50%. La nítida caída en estos tres tipos de dinámicas asociativas –las que regularmente se colocan como aquellas con mayor

capacidad de reclutamiento– explica directamente que, en promedio, también se registre un descenso entre 2008 y 2012 a nivel del conjunto de ciudadanos que afirman haber tomado parte de alguna dinámica asociativa: de 6,3% (2008) a 5% (2012). No obstante, también pueden constatarse tendencias asociativas crecientes a nivel de las “Juntas de Agua”, de las “Organizaciones de Productores” y de las “Comunidades”. En los demás tipos de asociaciones, se mantienen los niveles registrados en 2008.

En términos generales, los estudios revisados hasta este punto indican que entre 2008 y 2012 las tendencias a la participación asociativa –analizadas, sobre todo, desde la perspectiva del asocio o la afiliación de los ciudadanos en

Tabla N.º V-1
Niveles de Asocio y Participación
2008 – 2012 (porcentajes)

	2008	2012
Comunidad/Recinto	5,8	6,64
Organizaciones Religiosas	10,05	5,17
Organizaciones de Voluntariado	4,15	3,98
Asociaciones de Productores	3,25	4,02
Junta de Agua	5,6	6,31
Cooperativas de Ahorro	8,7	5,47
Comités Barriales	6,6	5,44
Asociaciones Estudiantiles	3,5	4,05
Grupos Culturales	3,9	4,06
Grupos Deportivos	10,9	6,02
Comités de Padres de Familia	11,35	6,19
Colegios Profesionales	4,95	4,22
Sindicatos	4,15	3,98

específicas organizaciones– habrían articulado a un porcentaje que estriba entre 5% y 6,3% de la población. A la vez, no menos de 90% de los encuestados en las dos rondas examinadas señalan que nunca han formado parte de alguna instancia asociativa. Al indagar en otras fuentes y al explorar en otras vías de análisis las tendencias pueden variar de modo significativo.

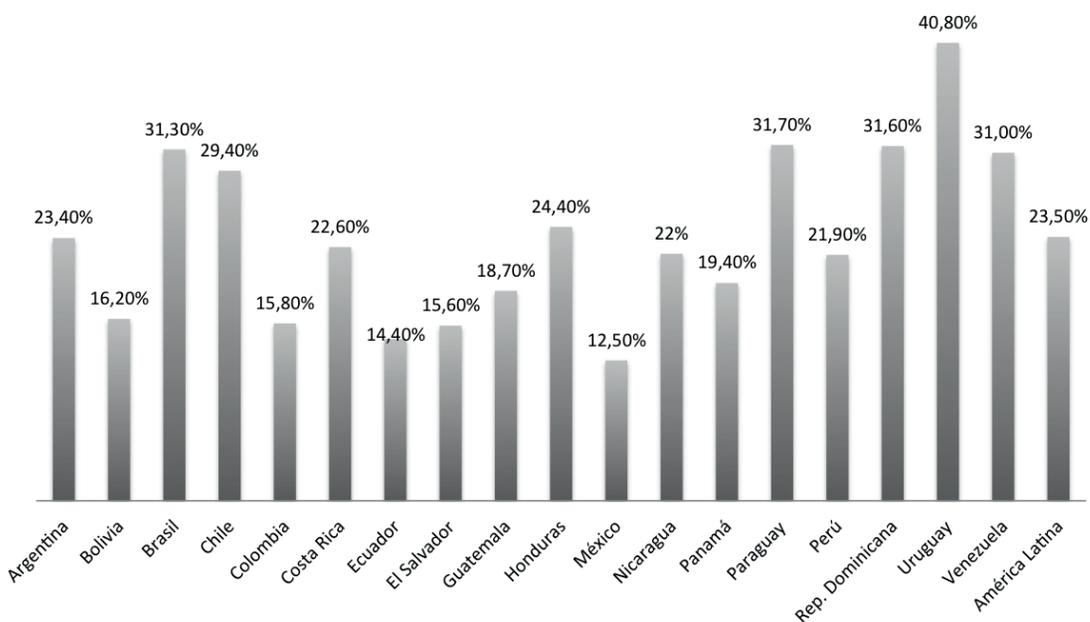
b) Prácticas organizativas

Otra ruta de exploración para estudiar los niveles asociativos del Ecuador supone observar prácticas determinadas o acciones participativas al interior de dinámicas organizativas concretas. Así, no se averigua tanto por el problema

de la pertenencia sino por la cuestión de la participación efectiva de las personas en la vida de determinada estructura organizativa.

Ante la pregunta “¿Ha participado/colaborado de alguna forma en los últimos doce meses con alguna organización?”, el 86% de los ecuatorianos encuestados por el Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica FLACSO-IPSOS-AECID (2009-2010) respondieron que *no*. El Ecuador aparece como el segundo país de la región con menor nivel de participación organizativa, sólo superado por México. Así según FLACSO-IPSOS-AECID entre 2009 y 2010 solo 14,4% de los ecuatorianos y 12,5% de los mexicanos tomaron parte de alguna dinámica organizativa.

Gráfico N.º V-3
 Participación organizativa en América Latina (2009-2010)



Fuente: FLACSO-IPSOS-AECID, 2010 (<http://es.scribd.com/doc/36016827/Flacso-Ipsos-Final>). / Elaboración: de los autores

En el grupo de países con más bajos niveles de participación también se encuentran Colombia y Bolivia (15,8% y 16,2% respectivamente). La participación en organizaciones sociales y políticas en América Latina es, de todos modos, relativamente baja. En la mayoría de los países menos de un cuarto de la población forma parte de alguna organización (23,5% en promedio). Los uruguayos concentran los más altos niveles de participación organizativa (41%) (ver gráfico N.º V-3).

Entre las principales asociaciones en las que el 14,4% de ecuatorianos dicen haber participado o colaborado de alguna forma durante 2009 se colocan –excluyendo “otro tipo de organizaciones”– las organizaciones comunales (23%), las asociaciones de jóvenes (16%), los partidos políticos de carácter nacional (15%) y las organizaciones religiosas (10%)⁵⁰. Llama la atención la importancia de los partidos políticos como espacio de implicación participativa en dicho año. No es común encontrar tal tendencia en otros estudios de opinión. En cualquier caso, en el otro extremo de la escala se encuentran los sindicatos (1% de colaboración ciudadana) y un conjunto de organizaciones sociales ligadas a intereses empresariales, indígenas y de las mujeres (niveles de participación que giran en torno al 5%). En la misma perspectiva, los cuestionarios del Estudio de Opinión (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt otorgan valiosa información acerca del porcentaje de personas que dicen que asisten y/o participan *al menos una*

Gráfico N.º V-4
Participación organizativa en Ecuador 2009-2010



Fuente: FLACSO-IPSOS-AECID, 2010 (<http://es.scribd.com/doc/36016827/Flacso-Ipsos-Final>). Elaboración: de los autores

vez al mes a reuniones de organizaciones religiosas, asociaciones de padres de familia, comités o juntas pro-mejoras, asociación de profesionales, comerciantes o productores. De modo diferente al interrogante formulado por FLACSO-IPSOS-AECID (2010), las encuestas de LAPOP se concentran en una específica práctica de participación, a saber, la asistencia a reuniones –no recurre a la más indeterminada figura de “alguna forma de colaboración”– y procura observar la recurrencia de dicha práctica.

.....

⁵⁰ La pregunta formulada por FLACSO-IPSOS al respecto es “¿En qué tipo de organizaciones colabora? (Respuesta múltiple). Sólo debían responderla aquellos que antes había señalado que sí colaboraban con algún tipo de organización social o política.

La indagación de LAPOP, presentada por última vez en el año 2012, tiene un registro que arranca a inicios de la primera década del siglo XXI. En vista de las significativas variaciones ocurridas en dicho período se ha creído conveniente incorporar la presentación de toda la serie en este acápite del trabajo.

En términos generales, los estudios de LAPOP permiten observar que la participación asociativa en el Ecuador ha tenido una tendencia globalmente decreciente desde inicios de la primera década del siglo XXI. Así, en las cuatro dinámicas organizativas analizadas –organizaciones

religiosas, de padres de familia, juntas pro-mejoras y asociaciones profesionales– no se registra ningún tipo de incremento significativo en los niveles de asistencia a sus reuniones, al comparar los años 2004 y 2012. Las organizaciones religiosas –las que más adeptos y participación generarían en el país– conservan niveles de participación activa superiores al 42%, luego de haber alcanzado un pico de 63% en 2006. Tal año registra cierto ascenso en los umbrales de asistencia a reuniones asociativas –muy visible en el caso de las organizaciones religiosas y algo pronunciado en los comités de padres de familia–, pero en lo posterior continúan la tendencia decreciente que se observa desde inicio del primer lustro del siglo XXI. En efecto, al estudiar los datos de 2001 se constata que, entre ese año y 2004, empieza el declive en los niveles de asistencia a las reuniones de tres de las cuatro dinámicas asociativas en cuestión: la presencia en las sesiones en Comités Pro Mejoras cae tres puntos (de 19,4% a 16,8%), en las Asociaciones de Profesionales pasa de 10,34% a 9,6% y en las Asociaciones de Padres de Familia de 32,3% a 30,2%. En el caso de la participación asociativa en Organizaciones Religiosas no hay cambios entre 2001 y 2004 (39% en ambos años)⁵¹.

Es particularmente notorio el descenso de los niveles de implicación en las sesiones de los comités o juntas pro-mejoras que, normalmente, se asientan a nivel micro-local (barrios, comunidades): el porcentaje de personas que participan usualmente en sus reuniones baja de 19%

Gráfico N.º V-5
 Asistencia a reuniones asociativas
 2004 – 2012 (porcentajes)*



Fuente: LAPOP / Elaboración: de los autores
 * Aquí “una vez a la semana” más “una o dos veces al mes”

.....

⁵¹ Los datos presentados para 2001 constituyen un promedio ponderado de participación extraído del Informe del Latinobarómetro (2010: 123). Tales datos no se incluyen en el gráfico precedente puesto que las bases de datos para un procesamiento más preciso se encuentran liberadas y disponibles al público sólo a partir del 2004.

en 2001 a 12% entre 2008 y 2010, luego de pasar por un 17% en 2006, y cierra el ciclo de análisis en 11,3%. Semejante tendencia se reitera para el caso de la implicación ciudadana en las reuniones de los comités de padres de familia.

Al observar la asistencia a reuniones en Asociaciones o Grupos de Mujeres –asunto sobre el cual LAPOP solo ha indagado desde 2008– se observa una tendencia más irregular. Luego de un cierto declive entre 2008 y 2010 (de 7,1% a 6,7%), para 2012 la proporción de mujeres que participaron entre una vez por semana y una o dos veces al mes en tales reuniones se recupera hasta llegar a 8,67%. Se trata de un nivel superior al registrado en las dos rondas anteriores y que coincide con el nivel de participación registrado en el mismo año en las Asociaciones de Profesionales (8,6%).

En cualquier caso, auscultar el fenómeno asociativo en el Ecuador a partir de lo que *hacen* los

ciudadanos *en y para* diversas estructuras organizativas permite extender la mirada sobre la cuestión más allá del acto de pertenencia o afiliación con que cada individuo se inscribe en una diversidad de arenas organizativas.

Si bien los datos proporcionados por los dos estudios de opinión analizados divergen en relación a la profundidad y la recurrencia de la práctica participativa, permiten también constatar que: a) la implicación de los ciudadanos en la dinámica asociativa transcurre de diversas formas y que excedería el umbral de entre 5% y 6% analizado en el acápite anterior; y b) la intensidad o la recurrencia de las prácticas participativas diverge según el tipo de instancia asociativa.

c) El registro de las organizaciones sociales

Una tercera pista sobre el fenómeno asociativo en el Ecuador del siglo XXI alude a la práctica del registro de las organizaciones sociales en determinadas instancias estatales. Históricamente, el Estado ha encaminado diversos tipos de regulaciones para que la ciudadanía inscriba a las organizaciones y asociaciones de las que forma parte en específicas agencias, a nivel nacional o local, de la administración pública. La sociedad organizada podía ser reconocida entonces como legítima interlocutora del poder público en distintos campos de acción y según diversos objetivos, mecanismos y metas de regulación social.

En esta perspectiva, desde el año 2008 y por medio de un Decreto Ejecutivo⁵², se creó el Registro

Tabla N.º V-2

Asistencia a reuniones asociativas: Grupos de Mujeres (2008 – 2012) (porcentajes)

	2008	2010	2012
1 vez por semana	2,06	1,32	2,6
1 o 2 veces al mes	5,08	5,4	6,07
1 o 2 veces al año	7,21	4,41	7,23
Nunca	85,65	88,87	84,1

Fuente: Barómetro de las Américas-Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) / Elaboración: de los autores

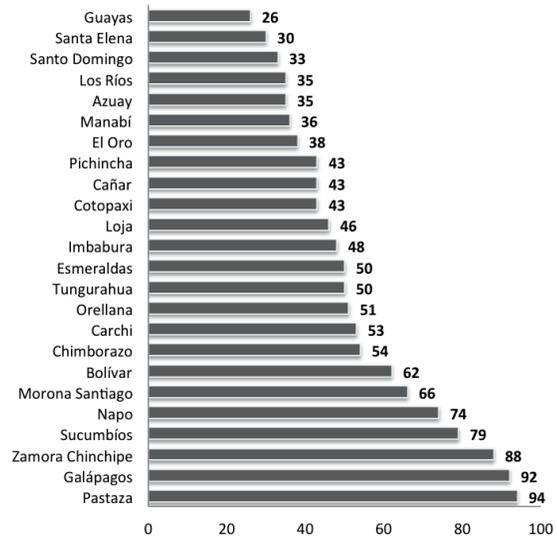
52 Se trata del Decreto Ejecutivo N.º 982, publicado en el Registro Oficial N.º 311 (8 de abril 2008).

Único de Organizaciones de la Sociedad Civil (RUOSC), cuyo objetivo es contar con una base de datos de las organizaciones sociales existentes en el Ecuador⁵³. En lo que sigue se presenta la información disponible en tal Registro a fin de explorar en otro ámbito de la vida organizativa del país. Se trata de desagregar el análisis del número de organizaciones sociales existentes tanto a nivel nacional como provincial.

El principal indicador que arroja esta exploración es que a nivel nacional existen 57 144 organizaciones registradas a marzo 2013. Un año antes –febrero 2012– dicha cifra se colocaba en 54 000, es decir, se registraron 3 144 nuevas inscripciones entre 2012 y 2013. Ello permitiría señalar que alrededor de 250 organizaciones se registraron cada mes entre ambos años.

Ahora bien, sobre la base de la cifra actualizada a marzo 2013 se ha procedido a estudiar cómo están distribuidas en el territorio nacional tales organizaciones. Para el efecto se ha tomado la referencia del número total de organizaciones existentes a nivel nacional para ponderar el número de organizaciones existentes en cada provincia por cada 10 000 habitantes⁵⁴. Se procede de esta forma puesto que si se toman los números absolutos de organizaciones registradas en cada provincia, se encuentra que las provincias más densamente pobladas son las que detentan el mayor número de organizaciones registradas. El Gráfico N.º V-6 presenta entonces los datos

Gráfico N.º V-6
Número de organizaciones por provincia por cada 10 000 habitantes (2013)



Fuente: Registro Único de Organizaciones Sociales - Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana (www.sociedadcivil.gob.ec) / Elaboración: de los autores

de las organizaciones registradas en cada provincia en función de su número de habitantes.

El gráfico muestra que, en términos generales, el número de organizaciones registradas en el RUOSC es mayor en las provincias de la Amazonía y menor en las provincias de la Costa. En la región oriental del país el número de organizaciones sociales por cada 10 000 habitantes se coloca entre 94 (Pastaza) y 51 (Orellana). Cuatro de las cinco provincias de mayor “densidad organizativa” del país se encuentran en la Amazonía: Pastaza, Zamora Chinchipe, Sucumbios y Napo. La restante es Galápagos.

53 Aunque el registro es obligatorio, según una entrevista realizada al responsable del RUOSC en la Secretaría de Pueblos, el porcentaje de organizaciones que ha cumplido con este requisito es todavía reducido.

54 Para el efecto se usan los datos de población del Censo efectuado en 2010 (www.inec.gob.ec)

Después de las provincias amazónicas, se sitúan tres provincias de la Sierra Centro: Bolívar (62), Chimborazo (54) y Tungurahua (50). Carchi, por su parte, también posee un número de organizaciones por habitante comparable al de tales provincias: 50. Por el contrario, Pichincha, Cañar, Cotopaxi y Loja se encuentran en la parte baja de la escala –entre 43 y 46 organizaciones por cada 10 000 habitantes–, apenas por delante del nivel organizativo de las provincias de la Costa.

En efecto, en el Litoral del país se constata que, a excepción de Esmeraldas que registra 50 organizaciones por cada 10 000 habitantes, las demás provincias de la región tendrían débiles patrones organizativos. Guayas, Santa Elena, Santo Domingo y Los Ríos aparecen como las provincias con los más bajos niveles de organizaciones registradas a nivel nacional (menos de 35). En este grupo también se colocan las provincias de Azuay (35), Manabí (36) y El Oro (38).

Aunque los datos proporcionados por el RUOSC dan evidencia de cierto dinamismo en las interacciones entre las organizaciones sociales y el Estado entre 2012 y 2013, poco se puede saber de la densidad del tejido asociativo o de la intensidad de la implicación de la ciudadanía en tales organizaciones. Es una tarea pendiente en la agenda de la investigación social. Por el momento, nos limitamos a señalar las grandes tendencias arrojadas por los estudios antes reseñados:

- En los últimos años, entre el 85 y el 90 por ciento de los ecuatorianos no han estado implicados ya sea como “socios pasivos” o como “activos colaboradores voluntarios”

con ningún tipo de organización social o política en el Ecuador.

- Menos del 15% de la población ha participado y/o colaborado de alguna forma con organizaciones sociales y políticas de diverso tipo –salvo en el caso de las organizaciones religiosas, comunitarias y en los comités de padres de familia en que la participación parece más intensa–.
- Esta proporción de participación asociativa estaría, además, en declive desde inicios del nuevo siglo y apenas si hay señales claras de algún tipo de recuperación.

2. LA PARTICIPACIÓN EN INTERFACES SOCIO-ESTATALES

En esta parte de la investigación, se exponen algunos datos relativos a la participación de la ciudadanía y las organizaciones sociales en diversas instancias creadas para la interlocución pública con el Estado. Se trata de una indagación de los niveles de participación ciudadana en emergentes esferas de interacción Estado-sociedad y en específicos mecanismos de participación popular asociados a formas innovadoras de gestión pública y rendición de cuentas.

La noción de interfaz socio-estatal implica la formación de un espacio social constituido por intercambios entre agentes estatales y sociales, individuales o colectivos, que establecen relaciones asimétricas de conflicto y cooperación y que portan diversos proyectos socio-políticos. A través de dicha noción, es posible entender

específicamente el tipo de relación existente entre la institución diseñada para abrir espacio a la participación ciudadana y las dinámicas de los actores sociales en el marco de esa estructura. No se trata de espacios ni puramente estatales ni estrictamente societales, sino de *instancias mixtas*, encaminadas para la gestión participativa de los asuntos públicos. Indagar en ellas permite conocer lo que realmente intercambian tales agentes en términos de una política o acción pública y, a la vez, distinguir los mecanismos y procedimientos que posibilitan dicho intercambio. Para el desarrollo de este apartado, no obstante, apenas se indaga en los niveles de inserción de los ciudadanos en algunos interfaces socio-estatales, creados en los últimos años como parte de la apuesta por profundizar la democracia participativa en el país.

Un primer nivel de análisis apunta a la *oferta participativa*. Se hace referencia a la existencia y puesta en funcionamiento de diversos espacios socio-estatales para el impulso de la participación ciudadana. Ésta última no puede tener lugar si la administración pública no genera o adecúa mecanismos específicos para abrir canales de diálogo, deliberación, control y rendición de cuentas con la ciudadanía. La nueva Constitución del Ecuador (2008) otorga particular importancia a dicha dinámica creando una serie de arreglos institucionales, en todos los niveles de gobierno, para abrir la participación popular y posibilitar la interlocución sociedad-Estado.

Dentro de este marco cabe observar, en primer lugar, la oferta institucional participativa a nivel del poder Ejecutivo. Así, según el artículo 52 de la Ley de Participación Ciudadana (aprobada en 2010), todos los Ministerios y Secretarías Nacionales tienen que conformar y poner en marcha lo que la Carta Magna denomina “Consejos Ciudadanos”. Se trata de espacios de carácter consultivo para la discusión y seguimiento de las agendas sectoriales a cargo de cada agencia gubernativa. Su composición debería articular a organizaciones sociales, movimientos y ciudadanos implicados en las diversas áreas de gestión de dichas estructuras públicas (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Sección III).

¿Cómo ha evolucionado la implantación de tal mecanismo participativo? Según los datos recabados por la Secretaría de Pueblos hasta abril 2012, del total de Secretarías y Ministerios existentes en el país, catorce (14) instituciones han convocado, conformado y puesto en marcha los Consejos Ciudadanos. Ello supone que a nivel del poder Ejecutivo se llegó a un 40% de cumplimiento de la disposición constitucional sobre el establecimiento de tales espacios consultivos⁵⁵.

Según la misma fuente, un año más tarde dicho porcentaje alcanza al 60%, es decir, 21 instituciones de las 35 que se contabilizan como parte del poder Ejecutivo han puesto en funcionamiento los llamados Consejos Ciudadanos. Así, aunque en el lapso de un año se registra una considerable tasa de crecimiento en los niveles

.....
⁵⁵ Ecuador cuenta con 28 Ministerios y 7 Secretarías de Estado.

de funcionamiento de los Consejos Ciudadanos, la normativa está aún lejos de cumplirse a cabalidad.

Un segundo nivel de observación remite a la participación ciudadana en el nivel de los gobiernos locales. El espacio local, por varias razones, guarda mayor potencial para el dinamismo de la democracia participativa y fue objeto de diversas reformas constitucionales en tal sentido. La Carta Magna otorgó particular importancia a la cuestión de la planificación participativa local. Así, según la Constitución, las instituciones públicas en general y los Gobiernos Autónomos y Descentralizados (GAD) en particular, deben efectuar la construcción de sus planes de desarrollo en el marco de procesos de deliberación pública con las organizaciones y ciudadanos que forman parte de la sociedad local. Para el efecto, a nivel de los GAD, se estipula la creación –ratificada en la Ley de Participación y en el Código de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Participación (COOTAD)– de los “Consejos de Planificación”⁵⁶ y de las denominadas “Instancias de participación ciudadana”⁵⁷. En ambos espacios, a los que no se limita la institucionalidad de la planificación pública local, deberán interactuar representantes de organizaciones sociales y de la ciudadanía junto con autoridades electas

y funcionarios. De acuerdo a la Encuesta de Planificación Local elaborada por SENPLADES (2010/2011) a partir de entrevistas a funcionarios locales, la gran mayoría de los Municipios y Gobiernos Provinciales (Prefecturas) afirman que ya cuentan con “Instancias de participación ciudadana” y que ya han constituido los “Consejos de Planificación”. Dicha encuesta no incorpora, sin embargo, el análisis de los Gobiernos Parroquiales que también forman

Gráfico N.º V-7
GAD e instancias de participación ciudadana
(porcentajes)



Fuente: SENPLADES 2012 / Elaboración: de los autores

56 Los Consejos Locales de Planificación son espacios encargados de la formulación de los planes de desarrollo, así como de las políticas locales y sectoriales que se elaborarán a partir de las prioridades, objetivos estratégicos del territorio, ejes y líneas de acción, definidos en las instancias de participación. Estos consejos estarán integrados por, al menos un treinta por ciento de representantes de la ciudadanía (Artículo 66, Ley Orgánica de Participación Ciudadana).

57 Las instancias de participación deben, entre otros elementos, elaborar planes y políticas locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía; de acuerdo al artículo 65 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, deberán estar integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad en el ámbito territorial de cada nivel de gobierno.

parte del nuevo dispositivo de planificación participativa previsto en la Constitución y las leyes.

Como se observa en el gráfico N.º V- 7, 95% de los Gobiernos Provinciales y 92% de los municipios afirman contar con las denominadas “Instancias de participación ciudadana”. Los Consejos de Planificación, por su parte, se han constituido en el 76% de las provincias y en el 83% de los municipios.

Ahora bien, según el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Gobiernos Provinciales, Municipios, Juntas Parroquiales) deben implementar, además de los espacios participativos antes señalados, un *Sistema de Participación Ciudadana* para el ejercicio de los *derechos de participación* que permita avanzar en la gestión democrática de la acción pública local⁵⁸. Entre otros objetivos, el sistema de participación ciudadana se constituye para deliberar sobre las prioridades de desarrollo en las respectivas circunscripciones y para abrir la participación ciudadana en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial a nivel local. Como señala la Constitución, además, el Sistema de Participación Ciudadana estará integrado por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad de su ámbito territorial.

En un último informe (junio 2012), el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), presentó un diagnóstico sobre la evolución del proceso de creación de los Sistemas de Participación Ciudadana en el nivel local (CPCCS, 2012). Su campo específico de observación fue, sin embargo, solo el gobierno municipal. En términos generales, el estudio tomó contacto con 56% de los GAD cantonales –del total de 224– y logró determinar que 34% de los municipios cuentan con una ordenanza que consagra la existencia de dichos sistemas⁵⁹. Así, en casi dos terceras partes de los gobiernos municipales ecuatorianos aún se encuentran pendientes los procesos de transición y adecuación institucional al nuevo marco normativo de la planificación participativa.

Más allá de la oferta participativa desde el nivel estatal, otro nivel de observación sobre la participación ciudadana remite a los niveles de implicación efectiva de los actores en los espacios abiertos por las instancias públicas. En relación a la importancia que las instituciones municipales tienen en la activación de la participación de los ciudadanos para la resolución de los problemas públicos, tanto en América Latina como en el caso ecuatoriano, los estudios de LAPOP han medido esta cuestión desde el año 2001. A continuación, se presenta la serie histórica de datos sobre los niveles de participación en estos espacios municipales. La pregunta con la que se

.....

58 Tal como señala la ley: “Los gobiernos autónomos descentralizados conformarán un sistema de participación ciudadana, que se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, tendrá una estructura y denominación propias.”, Ver Artículo 304, COOTAD, 2010.
 59 El informe del CPCCS señala también que sólo un 10% de GAD Municipales han publicado las nuevas ordenanzas en su respectiva página Web institucional.

indaga al respecto es: “¿Ha asistido usted a un *cabildo abierto o una sesión municipal / asamblea municipal / sesión del concejo municipal durante los últimos 12 meses?*”. Las opciones planteadas por LAPOP parecen lo suficientemente amplias como para abarcar algunas de las nuevas instancias de planificación participativa local existentes en el país, desde la proclamación constitucional de 2008 y desde la entrada en vigencia de la Ley de Participación Ciudadana en 2010.

El gráfico muestra con claridad dos grandes tendencias. La primera, ya observada en relación a la participación asociativa, alude al descenso de los niveles de participación popular entre 2001 y

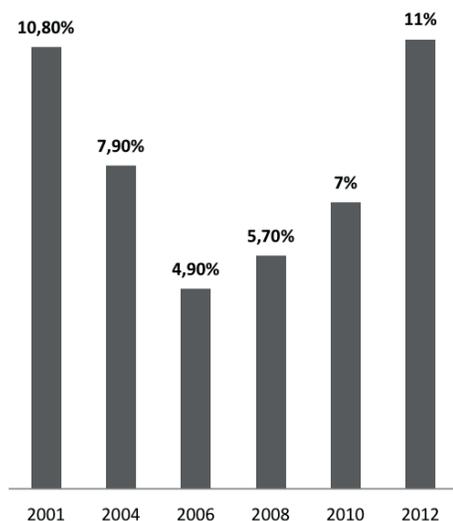
2006: la participación en reuniones municipales decae en 47% en tal período (de 10,8% a 4,9%). La segunda, por el contrario, permite observar que en el ciclo 2008-2012 se asiste a una importante recuperación de los niveles de participación en tal esfera (de 5,7% a 7%). Ello implica un ‘retorno’ a los niveles de participación local registrados en 2001. Por la centralidad que tiene el espacio local (municipal) en la configuración de la participación popular, este indicador tiene particular importancia en el análisis de las tendencias participativas en el Ecuador del siglo XXI.

Ahora bien, según la ENEMDU –Módulo de participación ciudadana (junio 2012)– los niveles de participación de los ecuatorianos⁶⁰ en las “convocatorias de los municipios” solo alcanzan a 0,68% de la ciudadanía. Este porcentaje llega a 1,07% en relación a los “Gabinetes Itinerantes” organizados por la Función Ejecutiva. Los otros dos espacios sobre los que indaga la encuesta – Mesas de Diálogo y Otro tipo de eventos– han activado la participación en niveles aún más bajos que los anteriores. En general, se trata de niveles ínfimos de participación popular. Llama la atención, sobre todo en relación a los datos proporcionados por LAPOP, el casi inexistente nivel de participación ciudadana en las convocatorias de los gobiernos municipales.

Una última dimensión de análisis respecto a la participación en interfaces socio-estatales alude a la puesta en juego de los procesos de control de

Gráfico N.º V-8

Participación en reuniones del gobierno municipal en Ecuador 2001 – 2012 (porcentajes)



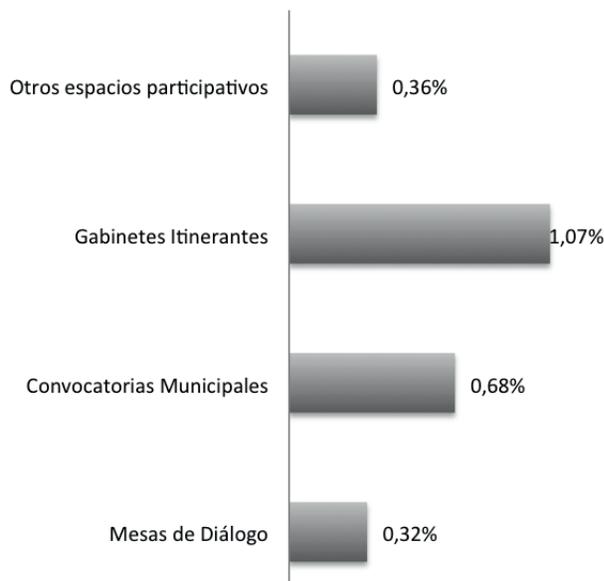
Fuente: *Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP)* / Elaboración: de los autores

60 La pregunta formulada por la ENEMDU dice textualmente: “¿Usted o algún miembro de su familia ha asistido a alguno de los siguientes espacios de participación?”.

las instituciones públicas. Dichos procesos pueden transcurrir por la vía de la *rendición de cuentas horizontal*, que remite a la idea del control o equilibrio entre los poderes del Estado, o por la vía de la *rendición de cuentas vertical*, donde la sociedad genera acciones de control al poder

mecanismos más o menos institucionalizados de denuncia, queja, observación y/o veeduría (control diagonal)⁶¹. En lo que sigue se detalla alguna información respecto a dos cuestiones: los procesos de rendición de cuentas que atraviesan las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanía (Estado-sociedad) y los que atañen a la participación directa de los actores sociales en la puesta en marcha de mecanismos de control.

Gráfico N.º V-9
 Intervención en cuatro espacios participativos (porcentajes)



Fuente: Enemdu 2012
 Elaboración: de los autores

público ya sea a través de mecanismos electorales (el voto), del ejercicio mediático, de demandas y acciones por parte de un amplio espectro de asociaciones ciudadanas (control social), o de

En cuanto a lo primero, se hace alusión a los procesos de rendición de cuentas propiciados por diversas instituciones y agencias públicas. Se trata de mecanismos que facilitan a la ciudadanía el acceso a información relevante sobre el desenvolvimiento del conjunto de instancias concernidas con el interés público. La normativa vigente en el Ecuador apunta, no obstante, que dichas instancias no son únicamente aquellas que forman parte de la estructura del Estado, es decir, la definición de lo público excede la esfera estatal. Así, tal y como señala el Artículo 90 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, los sujetos obligados a rendir cuentas son: “Las autoridades del Estado, electas o de libre remoción, representantes legales de las empresas públicas o personas jurídicas del sector privado que manejen fondos públicos o desarrollen actividades de interés público, los medios de comunicación social, a través de sus representantes legales, están obligados a rendir cuentas, sin perjuicio de las responsabilidades que tienen las servidoras y los servidores públicos

61 Para ampliar el debate al respecto ver Isunza (2006).

sobre sus actos y omisiones” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010: Art. 90).

Semejante normativa apunta a transparentar la gestión de las autoridades estatales y de los funcionarios públicos, pero además de las instituciones que manejan fondos públicos o que desarrollan actividades que tocan el interés público. Las instituciones ancladas en las arenas público-estatales y público-no-estatales quedan, de este modo, configuradas como sujetos de rendición de cuentas. Ambos tipos de agencias y sus autoridades quedan así obligadas a poner en conocimiento de la colectividad información sobre el desenvolvimiento de su gestión. En la perspectiva de la participación ciudadana se asume que el acceso a información específica sobre la evolución de las instituciones que tocan al interés público constituye, entre otras, una de las condiciones necesarias para apuntalar su despliegue⁶². En esta perspectiva, la Ley Orgánica de Participación contempla que la rendición de cuentas debe tener lugar en espacios como asambleas ciudadanas, cabildos populares, audiencias, consejos consultivos, etc., es decir, en espacios que garanticen una mínima publicidad del ejercicio así como la debida articulación con actores sociales.

En lo que sigue se presenta la información desagregada sobre los niveles de cumplimiento institucional por parte de diversas instancias público

estatales o público no estatales en la entrega periódica y regular –deben efectuarse al menos una vez al año y al final de la gestión– de informes de rendición de cuentas ante la ciudadanía. Dichas entregas aparecen como uno de los mecanismos a través de los cuales se activa la rendición de cuentas. Los informes de las instituciones del sector público deben ser remitidos al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, treinta días después de su presentación pública⁶³. Ello explica, en lo fundamental, que los reportes suministrados regularmente por el Consejo sean una de las principales fuentes para estudiar en qué medida las instituciones cumplen con las regulaciones sobre la rendición de cuentas en el Ecuador.

El gráfico N.º V-10 recoge la información de los niveles de rendición de cuentas para los períodos de gestión 2011 y 2012. Para el primer año, los datos son extraídos del Informe del CPCCS fechado del 25 abril 2012 mientras que para el año 2012 son extraídos del Informe de abril 2013⁶⁴. En vista de que, en términos generales, los informes de rendición de cuentas deben entregarse hacia el final de cada año, se utilizan los informes del CPCCS fechados en el primer cuatrimestre del año subsiguiente.

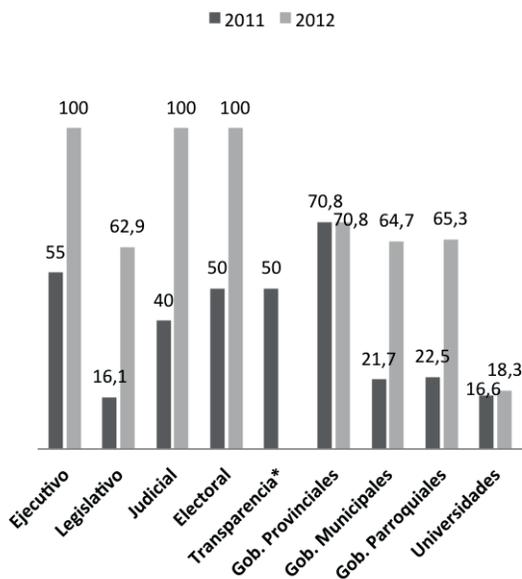
El gráfico permite apreciar, en primer término, que han crecido los niveles de cumplimiento de los procesos de rendición de cuentas en todas

62 En este sentido está estipulada y regulada la cuestión en Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP).

63 Aquello está estipulado en el Artículo 12 de Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Para una visión global del marco procedimental de los procesos de rendición de cuentas ver, CPCCS (2011).

64 Todos los informes, desde 2010, pueden ser consultados en la página web del Consejo www.participacionycontrolsocial.gob.ec

Gráfico N.º V-10
 Rendición de Cuentas de las instituciones públicas
 2011 y 2012 (porcentajes)



FFuente: CPCCS / Elaboración: de los autores

* No se encuentra la información actualizada al año 2012

las instituciones consideradas. Además, excepto el caso de las Universidades, y en menor medida de los Gobiernos Provinciales, dicho nivel de crecimiento es altamente significativo. Para 2012, sin considerar el caso de las Instituciones de Educación Superior, en todos los demás casos hay un nivel de cumplimiento superior al 60%. Dichos porcentajes globales ocultan, no obstante, algunas particularidades de cada uno de los ámbitos institucionales analizados.

En lo que refiere a las instituciones que componen la Función Ejecutiva el nivel de cumplimiento con la entrega de los informes de rendición de cuentas pasa de 55% a 100% entre 2011 y 2012. Este dato se corresponde, sin embargo, solo a la *estructura gobernante central* de la Función Ejecutiva: Ministerios, Secretarías, Ministerios

Coordinadores, Presidencia. Cuando se observa el nivel de las instituciones desconcentradas y adscritas a la Función Ejecutiva, los niveles de rendición de cuentas caen a ínfimos niveles. La única excepción al respecto son las Gobernaciones que también tienen un 100% de nivel de cumplimiento de la disposición de informar a la ciudadanía sobre la evolución de su gestión. Tal como señala el informe del CPCCS:

Las entidades desconcentradas dependientes del Ministerio de salud (direcciones provinciales de salud) y Ministerio de educación (unidades educativas) tienen un *nivel de cumplimiento del 1% de un total de 2068* instituciones. El resto de sectores a nivel provincial: Riesgos, Justicia, Seguridad, Inclusión social *no han presentado su informe* de rendición de cuentas (2013: 2) (El subrayado es nuestro).

Similar diferencia en los niveles de cumplimiento de la normativa puede apreciarse en las Funciones Judicial y Electoral. En el nivel desconcentrado de ambas Funciones, la entrega de los informes de rendición de cuentas es casi nula. En el caso de las instancias desconcentradas de la Función Judicial –Direcciones Provinciales del Consejo de la Judicatura y Cortes Provinciales de Justicia– el porcentaje llega al 1% y, en el caso de la Función Electoral –en relación a las 24 Delegaciones Provinciales–, simplemente no se ha entregado ningún Informe en los plazos estipulados.

En relación a la Función Legislativa, el nivel de entrega de informes de rendición de cuentas de los 124 asambleístas que componen la Asamblea Nacional creció casi en cuatro veces entre 2011 y 2012 (del 16% al 63%). No obstante, para la fecha

de la resolución emitida por el CPCCS respecto a los niveles de entrega de los informes de rendición de cuentas del conjunto de las instituciones públicas (13-04-2013) se registró que 46 asambleístas no habían cumplido con tal disposición. Según consta en el informe emitido por el Consejo fue con posterioridad a esa fecha que la Asamblea Nacional envió la información necesaria que demostraba que 100% de los asambleístas habían efectuado procesos de rendición de cuentas.

Una situación comparable aconteció con los informes de los Gobiernos Provinciales. Hasta la fecha de la resolución del CPCCS se habían recibido los informes de 17 de las 24 autoridades provinciales. Luego de esa fecha, ingresaron dos informes adicionales. Con ello, el nivel de cumplimiento de las regulaciones sobre rendición de cuentas alcanza en 2012 al 79,1% de los gobiernos provinciales; a saber, diez puntos más que en 2011. Un importante número de unidades dependientes de los gobiernos autónomos provinciales, al igual que en el caso de las entidades desconcentradas u adscritas a las Funciones Ejecutiva, Electoral y Judicial, no han presentado sus informes de gestión en los plazos estipulados.

En lo que concierne a los gobiernos cantonales (municipios) se observa que los niveles de cumplimiento de las tareas de rendición de cuentas se han triplicado en el transcurso del último año (de 21% a 64%). En cualquier caso, 78 de los 221 Alcaldes del país no entregaron la información requerida en los tiempos exigidos por la normativa. Por lo demás, del mismo modo que en el caso anterior, un extenso número (361)

de las entidades dependientes de los Gobiernos Municipales tampoco han presentado sus informes de gestión al CPCCS en los tiempos previstos para el efecto.

En lo que concierne a otro tipo de autoridad electa, el gobierno parroquial, también se observa un incremento sustantivo (22% a 65%) de la disposición de las autoridades a acatar la norma que obliga a las instituciones públicas a rendir cuenta a los mandantes. En cualquier caso, 278 de los Presidentes de las Juntas Parroquiales –de un total de 816– no efectuaron procesos de rendición de cuentas en los plazos contemplados en las leyes.

Por otro lado, las Universidades aparecen como las instituciones públicas con menor nivel de cumplimiento de las normativas que regulan el imperativo de informar a la ciudadanía sobre la evolución de su gestión. Entre 2011 y 2012, menos del 19% de las 57 Instituciones de Educación Superior existentes en el país han entregado sus informes en los tiempos establecidos. Para el año 2012, la lista proporcionada por el CPCCS señala que 49 universidades caen en tal incumplimiento legal (82%).

Finalmente, el reporte del CPCCS de 2012 incluye a otros tres tipos de instancias: empresas públicas y entidades autónomas; instituciones que manejan fondos públicos; y aquellas que califican como de interés público. En el primer grupo, aparecen 64 instituciones que no han reportado sus informes en los tiempos previstos. En el segundo grupo –que incluye sobre todo a consorcios, mancomunidades, juntas administradoras de agua, cuerpos de bomberos– se reporta que 412 instancias han incumplido con su deber

de rendir cuentas. En el tercer grupo, que abarca a medios de comunicación y a las instituciones del sistema financiero, los niveles de rendición de cuentas son ínfimos. En cuanto al campo mediático, se reporta que el nivel de incumplimiento alcanza el 99,6% de un total de 869 medios de comunicación. En relación al sistema financiero ninguna institución (de 86 existentes) ha informado públicamente sobre su gestión.

En términos generales, se observa que aunque entre 2011 y 2012 han habido progresos, los procesos de rendición de cuentas aún son irregulares y no se ajustan a los tiempos establecidos por la normativa vigente. Ello es más evidente en las instituciones públicas que actúan a nivel local (municipal y parroquial) y, sobre todo, en las instancias desconcentradas, adscritas o dependientes tanto de las principales Funciones del Estado así como de los gobiernos autónomos descentralizados. El caso de las universidades merece especial atención pues aparece como la única instancia pública y/o con financiamiento público y/o de interés público en que no existe ningún avance significativo en los procesos de rendición de cuentas entre los dos años bajo estudio.

En cuanto a las dinámicas de control social –largamente promovidas por la Constitución y los diversos cuerpos normativos asociados con la regulación de la participación ciudadana– por medio de veedurías, observatorios y otros mecanismos de rendición de cuentas se ha podido recabar, en lo fundamental, la información

proporcionada por el CPCCS. En su Informe de rendición de cuentas de 2012, este Consejo señala que entre marzo 2011 y marzo 2012 ingresaron a la institución 278 solicitudes de veedurías ciudadanas de las que fueron procesadas 269. En este marco, y en relación a cinco veedurías, fueron capacitados 2 129 veedores⁶⁵.

En el Informe de 2013, en que el Consejo rinde cuentas sobre sus actividades en el período marzo 2012-marzo 2013, se establece que en el curso del año 2012 se conformaron 46 veedurías. Un 10% de estas veedurías estuvieron localizadas en Pichincha, 6% en Loja, 5% en Azuay, y 3,7% en Manabí y en El Oro. Las veedurías con anclaje nacional representan también el 3,7% del total. El grupo restante de veedurías estuvo localizado en otras 12 provincias del país.

En cuanto a los ámbitos o problemas públicos en torno a los cuales se han activado estas veedurías se puede apreciar que 25% de ellas tienen que ver con cuestiones de gestión o administración pública, 15% con temas de derechos humanos y 4% con asuntos ligados al sector educativo. El resto de veedurías están ligadas a ocho ámbitos distintos de las políticas públicas, siempre según la clasificación propuesta por el Consejo (CPCCS, 2013).

En suma, la participación ciudadana en dispositivos socio-estatales de diverso tipo están atravesados por una oferta institucional en plena reconfiguración –en el marco del proceso de transición que vive el país desde fines de 2008– y

.....

65 Las cinco veedurías en cuestión fueron del Proyecto Coca Codo Sinclair, del Registro de la Propiedad, del Consejo de la Judicatura Transitorio, del Plan contra la violencia de género y de los procesos de designación de autoridades. Ver, CPCCS (2012).

por bajos niveles de implicación popular en su seno. En cualquier caso, si se observa con detenimiento el porcentaje de ciudadanos que participan en reuniones con el gobierno municipal –quizás el indicador más potente para dar cuenta de los niveles de participación popular en espacios socio-estatales– se constata una cierta recuperación de las energías participativas entre 2008 y 2012. De todas formas, queda claro que la promoción de la participación ciudadana requiere aún de un salto de magnitud para profundizar la democracia en el Ecuador del siglo XXI.

3. EL ACTIVISMO DE PROTESTA

Múltiples investigaciones han empleado la noción de la ‘generación de Génova’ para referirse a la creciente importancia que, desde fines de los años noventa del siglo pasado, ha adquirido la protesta social –con un carácter cada vez más transnacional– en las prácticas políticas de las nuevas generaciones de ciudadanos, volcados a la vida política por la vía de acciones beligerantes contra la extensión de una globalización de los mercados (Kaldor, 2000). No se trata, sin embargo, de un fenómeno reciente. Durante los años setenta algunos sociólogos hablaron ya del advenimiento de una ‘democracia de las manifestaciones’ (Etzioni, 1970), y en décadas posteriores algunos trabajos han insistido en la preponderancia de la protesta como vehículo de participación social.

En América del Sur, desde la mitad de los años 90, la movilización contenciosa de múltiples

organizaciones populares fue creciendo en importancia a medida que se incrementaban las críticas a las agendas pro-mercado y a las instituciones centrales de la democracia representativa. Los casos de Bolivia, Ecuador y Argentina son relevantes al respecto. No conviene, sin embargo, asociar automáticamente el auge de las dinámicas de protesta social y la desilusión social con los regímenes democráticos existentes. Conviene, más bien, enmarcar la comprensión de la protesta social en el contexto de su progresiva ‘normalización’ como uno de los medios de acción política con que los ciudadanos y los colectivos, de modo rutinario, expresan públicamente su malestar y sus preferencias en sociedades democráticas. De hecho, para S. Tarrow (2004) y otros teóricos de la movilización de recursos, la protesta y la manifestación son consideradas como las expresiones más visibles de entre las formas de participación política anti-sistema en las democracias contemporáneas.

En el Ecuador, durante los años noventa, tuvo lugar una oleada de protestas en medio del avance de la agenda neoliberal, y como parte de la crisis política que se agudizó desde mediados de la década. Así, la crisis de legitimidad de la estructura de representación política, los escándalos de corrupción en elites bancarias y en las altas esferas gubernativas, la emergencia de nuevas formas de acción colectiva (movimiento indígena y otras organizaciones sociales) y las disputas entre las elites, entre otros elementos, configuraron un contexto de oportunidad propicio para que los actores organizados y la ciudadanía en general, se movilizaran en resistencia a la agenda pública entonces vigente y en demanda de

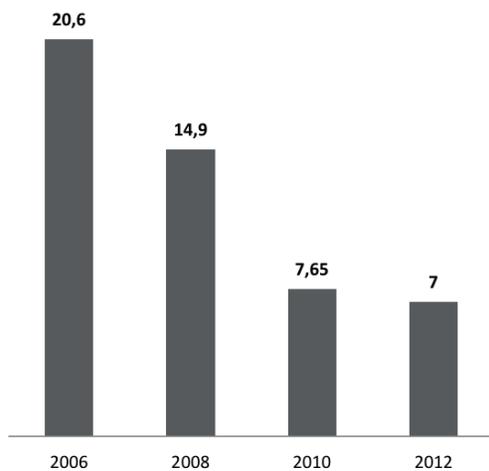
derechos de participación y garantías sociales de diverso tipo. El peso de los nuevos movimientos sociales y la emergencia de nuevos actores sociales y políticos atravesaron la irrupción de la movilización social y la protesta como ejes estructuradores de la vida política del país.

De este modo, hasta mediados de la primera década del nuevo siglo, el Ecuador vivió episodios de intensa protesta social que llegaron incluso a propiciar tres interrupciones presidenciales entre 1997 y 2005. En los años posteriores, sin embargo, los niveles de participación ciudadana en acciones de protesta de diverso tipo habrían disminuido de modo considerable.

El gráfico demuestra que los niveles de participación ciudadana en protestas se ha reducido de modo significativo en el último lustro. Si en 2006, 20,6% de los ecuatorianos manifestaron haber tomado parte de alguna forma de protesta en los últimos doce meses, en 2008 ese porcentaje se reduce a 14,9% y entre 2010 y 2012 al 7%. De este modo, para 2012 se registra casi un tercio menos del activismo de protesta observado en 2006.

El declive del activismo de protesta coincide, de modo nítido, con el acceso al poder del gobierno de la Revolución Ciudadana, con la instalación del proceso constituyente y con un conjunto de modificaciones institucionales y de estilo de conducción política que podrían haber configurado un nuevo contexto de oportunidad para el desarrollo, y el decrecimiento, de la participación ciudadana en acciones de protestas de diverso tipo. Cabe hacia futuro indagar con mayor detenimiento en el peso de los factores del entorno político –fin de la crisis de legitimidad, retorno del Estado, estrechez del sistema político, lenta transición institucional, menor aceptación del conflicto, etc.– como elementos explicativos del vigente declive del activismo de protesta en el Ecuador.

Gráfico N.º V-11
 Personas que afirman haber participado en protestas (porcentajes)
 ¿Ha participado en protestas durante los últimos 12 meses? (2006 – 2012)⁶⁶



Fuente: Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP)

4. CONCLUSIONES

A lo largo del presente capítulo se han presentado diversas cifras de las tendencias de la

66 Ante tal pregunta, las opciones de respuesta fueron: “algunas veces”, “casi nunca” y “nunca”. Los resultados presentados en el gráfico excluyen la opción “nunca”, a fin de capturar todas las opciones posibles de activismo de protesta en el Ecuador.

participación ciudadana en el país, a partir de la identificación de cuatro esferas analíticas.

En primer lugar, se abordó el problema de la participación asociativa. La evidencia recabada muestra que los niveles de participación formal en asociaciones cívicas de diverso tipo es más bien reducida. Así, según diferentes fuentes, el asociacionismo cívico llega a implicar, en el mejor de los casos, al 9% de la sociedad. El estudio efectuado por FLACSO-IPSOS (2009-2010) situó al Ecuador entre los países de América Latina con menor proporción de personas que participan o colaboran con organizaciones sociales y políticas: 14,4% de su población para un promedio regional del 23%. Entre las asociaciones que acogen mayores niveles de participación popular se encuentran los comités de padres de familia, las asociaciones deportivas y religiosas y las organizaciones comunitarias. En el otro extremo, aparecen los sindicatos con muy bajos niveles de filiación asociativa. Al estudiar la dinámica asociativa a lo largo de la última década, los estudios de opinión de LAPOP permiten constatar que desde 2001 existiría, además, una tendencia global al declive de la participación de los ecuatorianos en asociaciones de diverso tipo.

Un segundo nivel de observación lo constituyen los niveles de participación en interfaces socio-estatales desarrollados en los niveles de gobierno (nacional y local). La Constitución de 2008 promovió la implantación de este tipo de instituciones en todo el aparato público. Hasta inicios de 2013, en 60% de las instituciones del Poder Ejecutivo central se habían constituido los denominados Consejos Ciudadanos (órganos públicos consultivos sobre la política sectorial).

Por su parte, los Consejos de Planificación e Instancias de Participación Ciudadana aparecen como instituciones socio-estatales cuya creación formal ha avanzado largamente a nivel de gobiernos seccionales. Menor desarrollo institucional han alcanzado los Sistemas de Participación Ciudadana a nivel local.

Además, la asistencia popular a sesiones municipales de diversa índole –una esfera que evidencia con claridad las tendencias participativas en una sociedad– descendió de 10,8% en 2001 a 4,9% en 2006 y empieza su recuperación en 2010 (7%) para cerrar en 2012 con niveles algo superiores (11%) a los del primer año de la serie histórica bajo estudio.

En relación a los procesos de rendición de cuentas y control social se aprecian claras diferencias entre los distintos complejos institucionales existentes en el país: mientras que el cumplimiento de la rendición de cuentas a nivel de las estructuras centrales de las Funciones del Estado parece consolidarse progresivamente, ello es menor claro, tanto a nivel de sus estructuras desconcentradas como de lo que acontece en los gobiernos autónomos descentralizados. Tales procesos son particularmente deficitarios en el caso de las universidades.

El capítulo finaliza con un breve análisis de uno de los fenómenos participativos de mayor visibilidad y repercusión en la opinión pública: las dinámicas de la protesta social. Se constata, así, que el uso de este recurso popular de acción política ha disminuido claramente entre 2006 y 2012. Los bajos niveles de implicación ciudadana en acciones de protesta coinciden con un cambio en las estructuras de oportunidad política

que, entre otras cuestiones, suponen mayores niveles de legitimidad del orden institucional y una transformación en los nexos y los modos de interlocución entre Estado y sociedad. Quizá es posible encontrar una correlación entre el descenso del activismo de protesta y el cambio del entorno político. Otras explicaciones son también posibles ●

Capítulo VI

La conflictividad socio-política en el Ecuador 2011-2012

Índice

<i>La frecuencia del conflicto</i>	1
<i>Los actores del conflicto</i>	2
<i>El objeto del conflicto</i>	3
<i>Modalidades de acción e intensidad del conflicto</i>	4
<i>Procesamiento institucional del conflicto</i>	5
<i>Desenlace de los conflictos</i>	6
<i>Implantación regional de los conflictos</i>	7
<i>A modo de cierre</i>	8

La democracia se construye en su capacidad de dar cabida a la conflictividad social, y ésta solo adquiere legítimo reconocimiento en la medida en que la dinámica democrática organiza las interacciones políticas y atraviesa el orden social. Así, cualquier observación exhaustiva de la vida política de una nación no puede pasar por alto el estudio de las tendencias del conflicto social en sus nexos con las instituciones democráticas. En tal perspectiva, este capítulo se concentra en el análisis de los patrones de la conflictividad social y política en el Ecuador en el período 2010-2012. Para el efecto se hace uso de los datos levantados por el Observatorio

del Conflicto Sociopolítico del Centro Andino de Acción Popular (CAAP). Dicho registro se publica regularmente –por cuatrimestres– como parte de la sección de Análisis de Coyuntura de la Revista Ecuador Debate.

El CAAP efectúa dicho levantamiento desde inicios de los años ochenta del siglo XX en base a la cobertura noticiosa de dos periódicos (El Universo y El Comercio). A pesar de sus diversas limitaciones, se trata de la estrategia de recolección de información más utilizada por la investigación empírica concernida con la construcción de series de datos sobre el comportamiento del conflicto

a nivel nacional o local⁶⁷. El registro del CAAP se constituye, de este modo, en la única serie consolidada y sistemática sobre la evolución del conflicto social en el Ecuador democrático.

Así, para la redacción de este capítulo se ha efectuado un procesamiento del registro construido por el CAAP a través de determinados paquetes estadísticos que habilitan el cruce y la agregación de datos -anuales, bianuales- más allá de la escala temporal (cuatrimestres) y de las categorías empleadas en el análisis del mencionado observatorio⁶⁸.

La matriz analítica que emplea el CAAP está organizada en torno a cinco grandes ejes. En primer lugar, la frecuencia o el número total de los conflictos por mes y por cuatrimestres. En segundo término, la cuestión relativa a los “sujetos del conflicto” que procura situar al tipo de actores sociales que han protagonizado los episodios de conflicto recabados por el Observatorio. En tercer término, se emplean dos categorías para dar cuenta de los terrenos, los tipos y las razones de la conflictividad: “género del conflicto” y “objeto del conflicto”. En cuarto nivel, se emplean tres categorías que conciernen las formas del conflicto y los modos en que ponen en relación a sociedad y Estado para su procesamiento: “intensidad”, “intervención” y “desenlace” de la conflictividad. Finalmente, la matriz comprende

una dimensión analítica que alude a la espacialidad del conflicto y que los permite situar a partir de su localización provincial y regional⁶⁹.

El análisis que sigue se organiza, globalmente, a partir de las mismas unidades empleadas por el CAAP. En algunos casos, no obstante, determinadas categorías no son consideradas mientras que otras son analizadas de modo distinto –desagregándolas o dividiéndolas– a la propuesta original. En su momento, se explicarán en detalle las razones de cada uno de estos recortes analíticos. Se procederá del mismo modo cuando se efectúen determinados cruces –no contemplados por los informes cuatrimestrales del CAAP– entre las unidades de análisis del conflicto socio-político.

1. LA FRECUENCIA DEL CONFLICTO

Para poner en contexto los niveles de conflictividad observados durante los dos últimos años (2011-2012) es necesario observar los patrones del conflicto socio-político en un intervalo temporal de más largo alcance. Al así hacerlo se aprecian con nitidez dos grandes cuestiones. Por un lado, la frecuencia de la conflictividad en los años posteriores al cierre del proceso constituyente (2007-2008) retoma niveles equivalentes

.....

67 Ver, por ejemplo, la estrategia metodológica empleada por el Grupo de Estudios Sobre Protesta Social y Acción Colectiva (GEPSAC) de la Universidad de Buenos Aires (Schuster et. al, 2006.); por el Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP) sobre conflictos en América Latina (2011); y por el Observatorio del conflicto y la lucha social del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) de Colombia, entre otros.

68 Agradecemos a Francisco Rhon, Director del CAAP, por permitirnos acceder a las bases de datos del conflicto social 2011-2012.

69 Para mayores precisiones sobre el marco conceptual y los análisis efectuados por el CAAP ver J. Sánchez Parga (1995, 1996 y 2010).

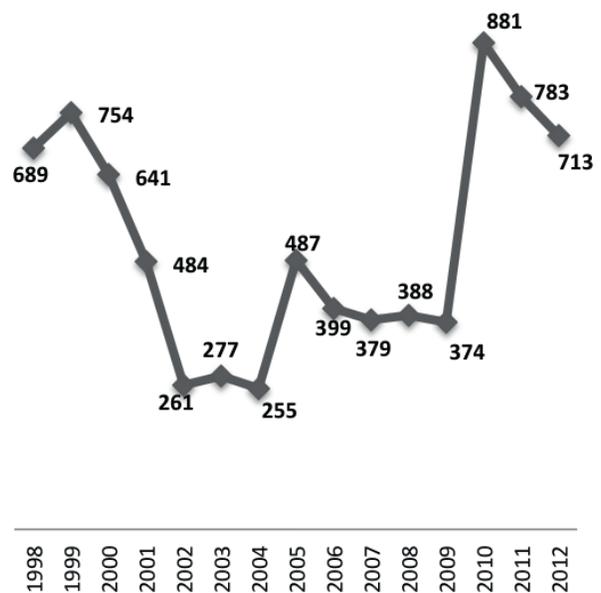
a los de la dinámica del conflicto social registrados a fines del siglo XX. Durante los últimos años de la década de los noventa, en efecto, se dinamizaron los previos niveles de movilización social en medio de una profunda crisis económica que desencadenó en la quiebra del sistema bancario, en la dolarización de la economía y en una nueva interrupción presidencial –Mahuad es depuesto del poder en enero del 2000–. Pues bien, a raíz del año 2010 el país asistiría a una reactivación del conflicto en umbrales superiores a los que se habían registrado en medio de la más grave crisis económica de la historia republicana.

Dicha tendencia revela, por otro lado, que desde el año 2010 se habría cerrado el momento de reflujo de la movilización social abierto en los primeros años del nuevo siglo. Tal estancamiento de la protesta fue particularmente visible a raíz del acceso al poder y del ejercicio gubernativo del Coronel L. Gutiérrez (2002-2005) en el marco de su alianza con Pachakutik, MPD y otras fuerzas de izquierdas.

Así, *grosso modo*, entre 2002 y 2009 –y con la excepción del año 2005 en que extensas movilizaciones sociales forzaron el derrocamiento de Gutiérrez– los niveles del conflicto apenas si representaron entre la mitad y la tercera parte de la conflictividad registrada tanto a fines de los noventa como en los primeros años de la segunda década del siglo XXI (2010-2012). El gráfico que se muestra a continuación revela, precisamente, los dos grandes picos –1999 y 2010– de la conflictividad socio-política del ciclo analizado y el modo en que aquella entró en crisis entre 2002 y 2009.

Luego de constatar que durante los últimos tres años el ritmo de la conflictividad social en el Ecuador retoma niveles semejantes, y superiores, a los existentes en los años finales del siglo

Gráfico N.º VI-1
 La conflictividad socio-política 1998-2012



Fuente: CAAP / Elaboración: de los autores

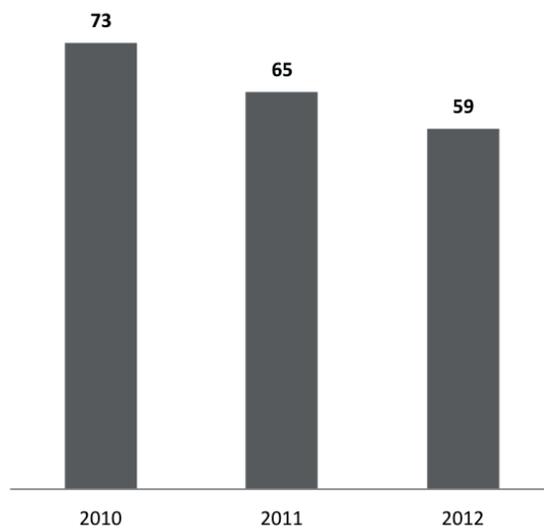
XX, se puede analizar con detenimiento la evolución del conflicto en el ciclo político (2007-2012) abierto con el acceso al poder del gobierno de la Revolución Ciudadana. En dicho período el comportamiento del conflicto estaría marcado por un salto abrupto de un promedio de 380 episodios de conflictividad entre 2007 y 2009, a más de 792 entre 2010 y 2012, también en promedio. Además del cierre del proceso constituyente, dicho escenario estaría marcado por la desconfiguración de las alianzas sociales y políticas

tejidas por la fuerza hegemónica (Alianza País) luego del fin de la Convención que diera lugar a la vigente Constitución de la República⁷⁰.

Ahora bien, si es claro que el año 2010 se coloca como el más conflictivo no solo del presente ciclo gubernativo sino de los últimos quince años de la democracia ecuatoriana, también se hace evidente que en los años posteriores, 2011 y 2012, se registra un importante decrecimiento de los ritmos de la conflictividad socio-política en el país. Así, entre 2010 y 2011 se registra una tasa de decrecimiento del 11% mientras que entre 2011 y 2012 aquella se ubica en 9%. En otros términos ello supone que en los últimos tres años los episodios de conflictividad socio-política en el país han decaído, en promedio mensual, de 73 a 59 entre 2010 y 2012. Quedan por dilucidarse los factores que explican este descenso.

Por último conviene situar las vigentes tendencias de la conflictividad socio-política en el Ecuador a la luz de los ciclos gubernativos comprendidos entre 1998-2012. Dicho período abarca tres gobiernos democráticamente electos. El primero comprende los años 1998-2002 en que gobernaron J. Mahuad (destituido) y G. Noboa (vicepresidente sucesor)⁷¹. En tal ciclo se registraron, en promedio, 566 conflictos por año. El segundo gobierno del período analizado estuvo presidido por L. Gutiérrez (2003-2005), también

Gráfico N.º VI-2
Conflictividad socio-política 2010-
2012 (promedio mensual)



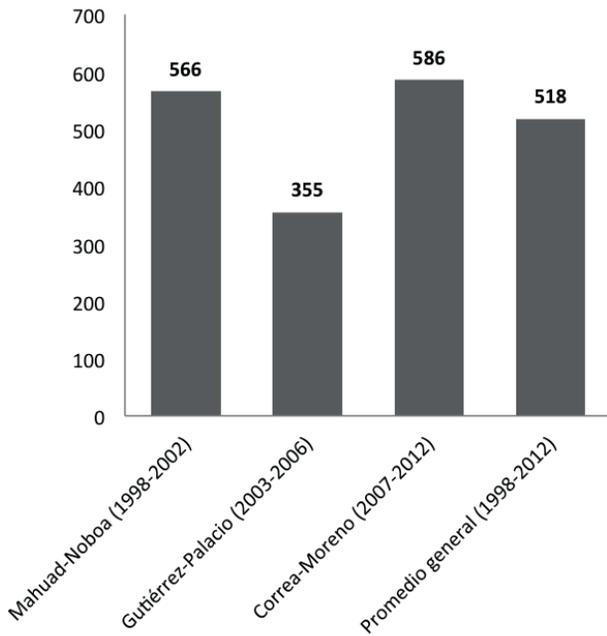
Fuente: CAAP / Elaboración: de los autores

destituido, y en lo posterior por A. Palacio (2005-2006). En tales años se recabaron 355 episodios de conflictividad en promedio por año. Finalmente, entre 2007 y 2012 ha gobernado el país el binomio R. Correa-L. Moreno. Durante este período se han observado 586 conflictos en promedio en seis años de mandato. Tanto el ciclo gubernativo presidido por J. Mahuad como el liderado por R. Correa tienen un promedio de conflictos por año superior al promedio del período 1998-2012 (518).

70 Para un análisis del cambio en las alianzas políticas en estos años ver el capítulo II de este trabajo. .

71 El período de gobierno de J. Mahuad empezó en agosto de 1998. Incluimos dicho año en el ciclo gubernativo 1998-2002 para posibilitar la comparación con los otros períodos de gobierno

Gráfico N.º VI-3
 Conflictividad anual promedio en los tres últimos gobiernos del Ecuador

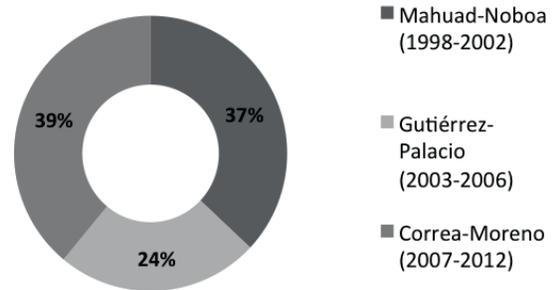


Fuente: CAAP / Elaboración: de los autores

Al analizar los promedios de conflictividad anual en cada período de gobierno en relación a la totalidad de los conflictos registrados por el CAAP entre 1998 y 2012, se obtiene que durante el mandato de Mahud se habrían registrado el 37% de los episodios de conflictividad del período estudiado. El ciclo Gutiérrez-Palacio concentra, por su parte, el 24% de la conflictividad del período analizado. Por último, durante el gobierno de Correa habría tenido lugar el 39% de la conflictividad total registrada desde 1998.

En definitiva, parece claro que durante gobierno de R. Correa y L. Moreno el nivel de la conflictividad social se recupera largamente en

Gráfico N.º VI-4
 Conflictividad por períodos de gobierno: 1998-2012



Fuente: CAAP / Elaboración: de los autores

relación al ciclo gubernativo precedente (2003-2006) en que se contrajeron, de modo nítido, las expresiones de conflicto social según lo registra el observatorio del CAAP.

2. LOS ACTORES DEL CONFLICTO

En este apartado del texto se estudian los actores que han protagonizado la activación de la conflictividad social en el Ecuador durante los últimos tres años. El CAAP alude a ellos como los “sujetos del conflicto”. Se trata de un conjunto de actores colectivos de diverso tipo y que, en consecuencia, se desenvuelven bajo lógicas diversas y en heterogéneas esferas de acción (desde la sociedad civil, desde el mercado, desde el sistema político e incluso desde la administración pública). Así, el registro del CAAP toma

en cuenta a los siguientes sujetos del conflicto: cámaras de la producción, campesinos, empresas, estudiantes, fuerzas armadas, policía, gremios, grupos locales, iglesia, indígenas, organizaciones barriales, partidos políticos, sindicatos, trabajadores y grupos heterogéneos. En total son 15 tipos de actores.

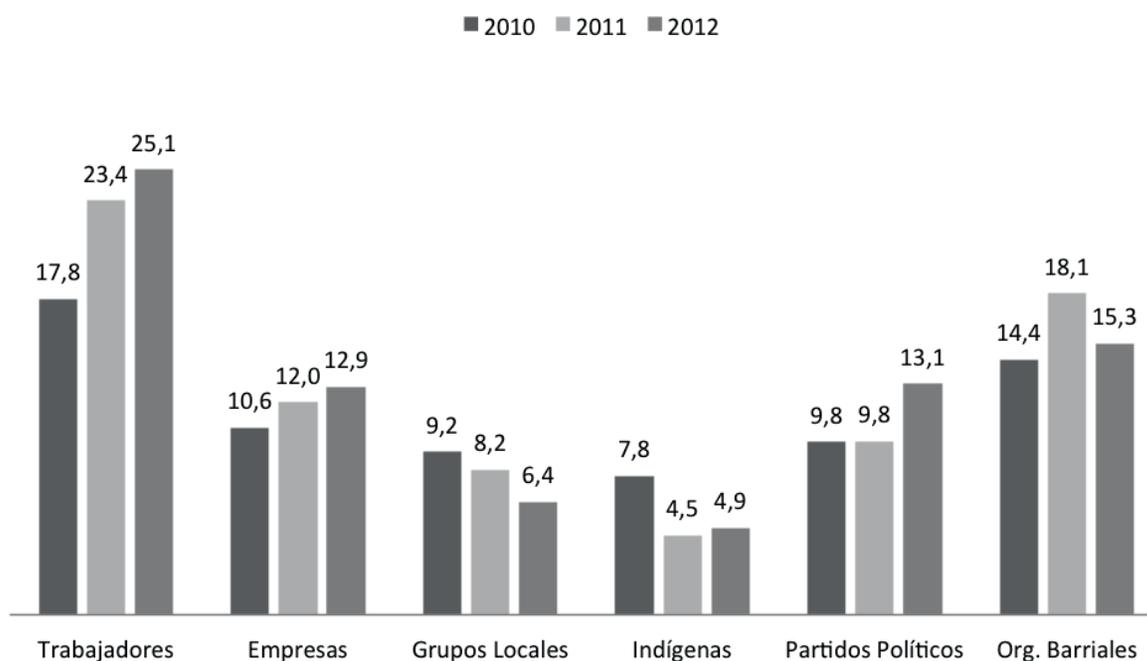
En el gráfico N.º VI-5 se agrupan únicamente a los seis tipos de actores que han contribuido de modo más frecuente/relevante a la activación del conflicto social en el Ecuador durante 2010, 2011 y 2012. Se trata de trabajadores, organizaciones barriales, empresas, grupos locales, partidos políticos e indígenas. Estos

actores protagonizaron 70% de los conflictos en 2010, 76% en 2011 y 77,7% en 2012.

En primer término cabe destacar que, a lo largo de los 3 años considerados, los trabajadores se colocan como los principales protagonistas del conflicto socio-político en el país. Dicho protagonismo ha seguido además una tendencia creciente. Así, si en 2010 tal tipo de actor estuvo a la cabeza de 17,8% del total de conflictos registrados en el año, para 2012 se colocan a la vanguardia de uno de cada cuatro de los conflictos contabilizados (25%). Ningún otro actor alcanza similares niveles de visibilidad en la generación de episodios de conflicto en ninguno de los tres

Gráfico N.º VI-5

Los protagonistas del conflicto en Ecuador 2010-2012 (porcentajes)



años estudiados. Dicho protagonismo contrasta con los bajos niveles de presencia de los sindicatos en la activación del conflicto: en torno al 4%, en promedio, en los tres años (ver tabla N.º VI-1). Así, podríamos estar al frente de conflictos en que toman parte trabajadores no sindicalizados.

En un segundo nivel de protagonismo en la activación del conflicto socio-político se encuentran las organizaciones barriales. En los tres años analizados se colocan, junto con los trabajadores, en el primer plano de la generación de dinámicas de conflictividad social. Su visibilidad es, no obstante, más irregular: luego de protagonizar el 14,4% de los conflictos registrados en 2010, en 2011 alcanzan plena visibilidad en 18,1% de los conflictos analizados para luego caer al 15,3% en la conflictividad de 2012.

Las empresas se colocan en un tercer nivel de protagonismo en la generación de la conflictividad del período analizado. La base de datos no permite especificar el tipo y carácter de estas empresas. En cualquier caso, su contribución al volumen total de conflictos registrados ha ido también en aumento (de 10,6% en 2010 a 12,9% en 2012). En el año 2012 las empresas se vieron, no obstante, superadas por los partidos políticos en cuanto a su visibilidad en la generación de los conflictos (13,1%). Estos últimos contribuyeron, además, con casi 10% de los conflictos registrados tanto en 2010 como en 2011. Durante los tres años estudiados su visibilidad en la producción del conflicto es superior a aquella generada por grupos locales y sectores indígenas.

En efecto, en 2010, el año de su mayor visibilidad, los grupos locales solo protagonizaron 9,2% de los conflictos observados. En los años

siguientes dicho protagonismo decrece de modo nítido hasta ubicarse en 6,4% en 2012. Igual patrón siguen los conflictos encabezados por organizaciones indígenas. Si en 2010 fueron protagonistas de casi 8% de los episodios de conflicto registrados por el CAAP, en los dos años siguientes no alcanzaron a protagonizar ni 5% de la conflictividad registrada en 2011 y 2012.

En cualquier caso, en 2012, empresas, partidos, organizaciones barriales y trabajadores protagonizaron en conjunto dos tercios de los conflictos registrados por el CAAP a lo largo del año. Al agregar los otros dos actores considerados en el gráfico anterior –grupos locales e indígenas– dicha proporción supera el 75%. A saber, tres de cada cuatro conflictos registrados en 2012 estuvieron protagonizados por uno de los seis actores antes analizados. En el año 2011 la tendencia es prácticamente la misma.

Tabla N.º VI-1

Otros actores del conflicto
 2010-2012 (porcentajes)

	2010	2011	2012
Cámaras de la Producción	0,5	0,6	0,5
Campeños	3,2	3,4	4,2
Estudiantes	5,8	4,0	3,6
Fuerzas Armadas	2,5	0,4	3,4
Grupos Heterogéneos	2,2	1,7	2,8
Iglesia	0,3	1,3	0,0
Policia	4,5	1,4	1,1
Gremios	6,4	6,3	4,7
Sindicatos	5,1	5,0	2,0

Fuente: CAAP / Elaboración: de los autores

De otra parte, en la Tabla N.º VI-1 se sitúan a los actores con baja visibilidad en la generación de la conflictividad social del período analizado. Se trata de nueve (9) tipo de actores de diferente espectro. Solo los “gremios” superan, en promedio, el umbral del 5% en la producción del conflicto social por año. En relación a tales actores convendría llamar la atención sobre tres asuntos: a) el constante descenso de Sindicatos y Estudiantes en la generación del conflicto social del período: de 5% a 2% entre 2010 y 2012 en el caso de los sindicatos, y de 5,8% a 3,6% en lo que respecta a los estudiantes; b) el leve pero estable incremento de la participación de los campesinos en las dinámicas del conflicto del período: de 3,2% a 4,2% entre 2010 y 2012; y c) la visibilidad de las FFAA en la generación de la conflictividad del año 2012: mayor que la de los sindicatos y casi en la misma proporción que la de los estudiantes.

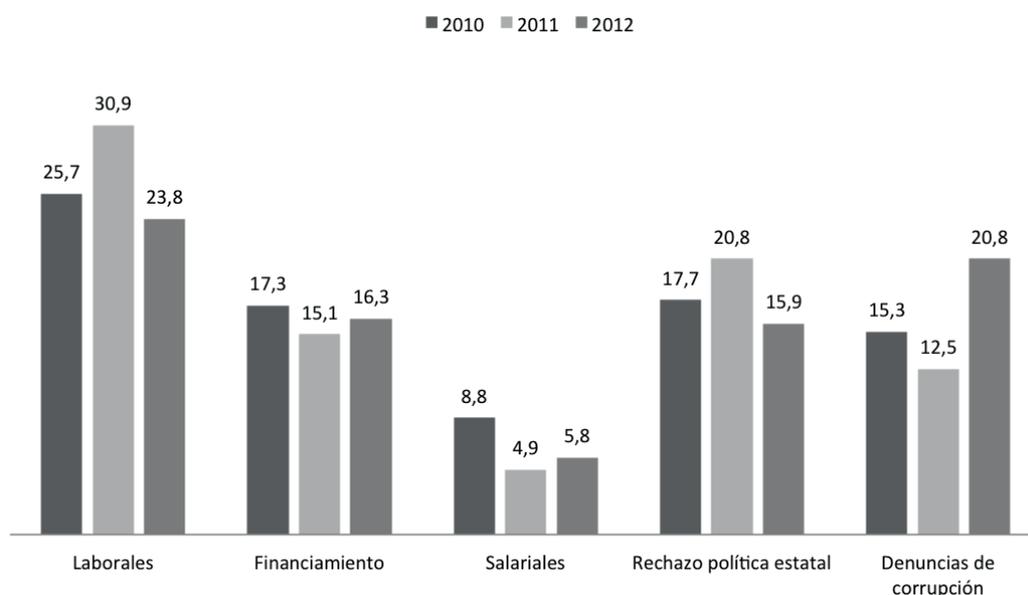
3. EL OBJETO DEL CONFLICTO

Este segmento del capítulo aborda la cuestión relativa al objeto del conflicto, a saber, qué es lo que activa a los diferentes episodios de conflictividad registrados. Se trata de indagar en las grandes coordenadas y en los macro-ámbitos de disputa en que se inscriben los diferentes eventos de conflictividad observados. El CAAP plantea seis grandes categorías para el efecto: conflictos relativos a cuestiones laborales, salariales, por financiamiento, por rechazo a políticas estatales, por denuncias de corrupción y otros. El gráfico que sigue a continuación retoma cinco de estas seis categorías: se excluye la opción “otros”.

En concordancia con el protagonismo de trabajadores y empresas –analizado en el apartado anterior– se constata, en primer lugar, que los conflictos asociados a cuestiones laborales han

Gráfico N.º VI-6

Objeto del conflicto 2010-2012 (porcentajes)



sido preponderantes en los tres años observados. En términos generales podría decirse que uno de cada cuatro conflictos registrados entre 2010 y 2012 está anclado al campo de las relaciones laborales. En 2011, dicha proporción llegó a situarse en casi 31% mientras que para 2012 descendió a prácticamente el 24%. Si a esta categoría se agregan los conflictos por razones salariales –que pasan de 9% a 6% entre 2010 y 2012– se constataría que aproximadamente un tercio de la conflictividad registrada en los tres años bajo estudio ha estado ligado al mundo del trabajo (salarial / laboral).

En segundo plano de las razones de la conflictividad se colocan los eventos de “rechazo a la política estatal” y los conflictos por “financiamiento”. En cuanto a los primeros se observa que en 2011 alcanzaron un umbral de 20% del total de los conflictos observados, mientras que para 2012 dicha proporción bajó a 16%. Se trata del mismo porcentaje que registran los conflictos asociados a demandas por financiamiento durante 2012 (16,3%). Tal tipo de conflictos ha mantenido un comportamiento bastante regular durante los tres años observados: entre 15% y 17%.

Por último se observa la preponderancia de los sucesos relativos a “denuncias por corrupción”. En este nivel llama la atención, sobre todo, el nítido crecimiento de este tipo de conflictos entre 2011 y 2012: de 12,5% a casi 21% del total de la conflictividad observada en cada año. Para 2012, de hecho, los conflictos asociados a denuncias por corrupción superan a todos los demás factores analizados a excepción de los conflictos laborales.

En cualquier caso, para 2012 los cinco campos de la conflictividad analizados abarcan más del 80% de los episodios de conflictividad registrados por el CAAP. Así, entre las razones que motivaron ocho de cada diez conflictos observados en el país en 2012 se colocan uno de los factores antes descritos. Entre ellos han tenido particular relevancia las tensiones asociadas con cuestiones laborales y con denuncias por corrupción en las instituciones públicas.

4. MODALIDADES DE ACCIÓN E INTENSIDAD DEL CONFLICTO

El Observatorio del CAAP incluye en la categoría “intensidad del conflicto” trece unidades de observación: amenazas, bloqueos, invasiones, marchas, paros/huelgas, protestas, suspensión, tomas, desalojos, detenciones, estados de emergencia, heridos/muertos y juicios. Como se sugiere más adelante, se trata de una agrupación que coloca, en un mismo plano analítico, a distintas dimensiones del conflicto social. De partida se puede sugerir al menos dos de ellas: las acciones o modalidades del conflicto (marcha, huelga, etc.) y los niveles de violencia a él asociados (heridos/muertos, etc.).

Bajo esta consideración, en lo que sigue se efectúan dos operaciones. En un primer momento se analizan los datos proporcionados por el CAAP a partir de su propio modo de categorización del problema de la “intensidad del conflicto”. En un segundo momento, se plantea el esbozo de un análisis desagregado de las unidades de observación subsumidas bajo tal categoría.

Así, un procesamiento global de la cuestión a partir del enfoque sugerido por el CAAP arroja la siguiente tabla:

Tabla N.º VI-2
Intensidad del conflicto en el Ecuador 2010-2012
(porcentajes)

	2010	2011	2012
Amenazas	14,4	12,3	12,6
Bloqueos	6,0	4,2	3,9
Invasiones	0,6	1,0	0,5
Marchas	11,8	10,2	10,8
Paros / huelgas	4,5	2,6	2,1
Protestas	25,2	24,6	25,1
Suspensión	11,4	14,3	18,1
Tomas	4,1	3,6	3,3
Desalojos	3,2	5,1	3,4
Detenciones	4,2	4,6	4,6
Estado de emergencia	2,2	4,2	5,1
Heridos / muertos	4,3	2,6	2,9
Juicios	8,2	10,7	7,7

FFuente: CAAP / Elaboración: de los autores

Una mirada general de tal matriz evidencia dos grandes tendencias:

- a) La dinámica del conflicto en el Ecuador contemporáneo, estaría asociada de modo fundamental a la frecuencia con que los actores acuden a cuatro modalidades de acción contenciosa: amenazas, marchas, protestas y suspensiones.

En cada uno de los tres años estudiados tales repertorios de acción concentran al menos 60% de la conflictividad registrada. De hecho, para el año 2012 llegan a representar más de dos tercios (66,8%) de los factores con que, en la perspectiva del CAAP, puede leerse la intensidad del conflicto.

- b) La intensidad de los conflictos debe ser rastreada, en lo fundamental, en torno a los estables niveles de judicialización (entre 8% y 10% de los episodios recabados) y de las detenciones (4% en cada año). A la vez conviene prestar atención al incremento de los estados de emergencia entre 2010 y 2012: de 2,2% a 5,1% así como constatar la disminución de los conflictos que generan determinado número de muertos y heridos (de 4,3% a 2,9%).

Ahora bien, como se ha insinuado, lo que en la matriz analítica del CAAP aparece englobado bajo una sola categoría (intensidad del conflicto) es regularmente estudiado, tanto en la literatura especializada⁷² como en gran parte de los observatorios de la conflictividad social, de modo desagregado y diferenciado. No es deseable, en efecto, subsumir en un mismo plano de análisis a los modos en que los actores se movilizan en el espacio público –lo que se conoce como repertorios de protesta– y a los niveles de violencia, beligerancia y/o intensidad que pueden

72 Ver, por ejemplo, Mac Adam et. al (1999), Tarrow (2004), Mac Adam, Tarrow y Tilly (2005) y Schuster et. al (ibid.).

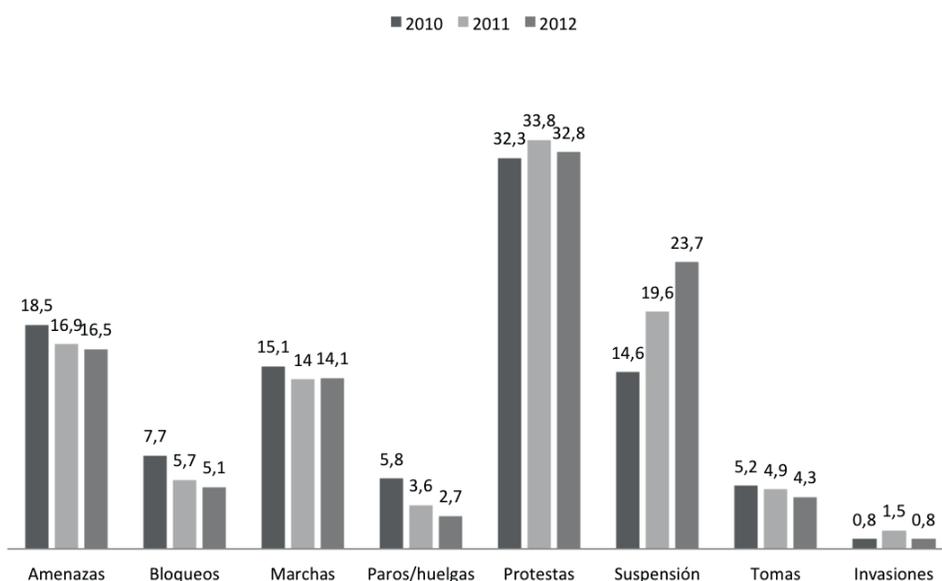
acompañarlos. Así, tanto en términos teóricos como analíticos sería deseable distinguir el momento y el modo de la acción colectiva (una huelga, una marcha, etc.) con algunas de sus potenciales consecuencias violentas (confrontaciones, heridos, etc.) y, más aún, con los modos en que los órganos estatales procesan el conflicto (estados de emergencia, detenciones, etc.).

Con esta consideración en mente, en lo que sigue se efectúa un análisis específico –siempre a partir de las mismas unidades de observación utilizadas por el CAAP– de las acciones o modalidades en que toma cuerpo la conflictividad socio-política. Ello remite a las particulares formas en que los agentes sociales y políticos expresan sus intereses, su malestar o su inconformidad en el espacio público. En este nivel se agrupan a ocho tipos de acciones identificadas por el CAAP: amenazas, bloqueos, marchas, invasiones, paros/huelgas, protestas, suspensiones y tomas.

Tal agrupamiento permite construir a las acciones o modalidades del conflicto social como un conjunto diferenciado a fin de dimensionar el peso y evolución de cada una de las unidades de observación que lo componen. De este modo el conjunto de acciones efectuadas en el ciclo 2010-2012 pasa a representar, en sí mismo, el 100%. De entre esta totalidad se puede apreciar, tal como se constata en el siguiente gráfico, que las protestas concentran de modo estable un tercio del total de modalidades en que se ha desplegado la conflictividad socio-política en el Ecuador.

Las amenazas, la suspensión de actividades y las marchas se colocan en un segundo rango en relación a la frecuencia con que los actores sociales canalizan acciones conflictivas en el espacio público. La regularidad de su activación difiere, no obstante, según cada caso. Mientras la suspensión de actividades crece, de modo nítido, entre 2010 y 2012 –de 14,6% a 23,7% del total

Gráfico N.º VI-7
Acciones conflictivas 2010-2012 (porcentajes)



Fuente: CAAP /Elaboración: de los autores

de acciones registradas– en el mismo período se aprecia un decrecimiento de las amenazas (de 18,5% a 16,5%). Solo las marchas mantienen cierta estabilidad y han contribuido a la generación de entre 14% y 15% del total de eventos observados por el CAAP en cada año estudiado.

Las formas de protesta menos empleadas son los bloqueos, los paros / huelgas, las tomas y las invasiones. En ninguno de los tres años bajo estudio dichas acciones alcanzan más del 8% del total de episodios de conflicto identificados. Por lo demás, en los tres casos se aprecia que su activación decrece entre 2010 y 2012. Ello es particularmente notorio en relación a los bloqueos, que pasan de 8% a 5% entre tales años, y sobre todo en relación a las huelgas y paros que disminuyen en más del 50% entre 2010 (5,8%) y 2012 (2,7%). Las tomas representan alrededor de 5% de la totalidad de los conflictos recabados en cada año.

4.1 CONFLICTOS, JUICIOS, ACTORES

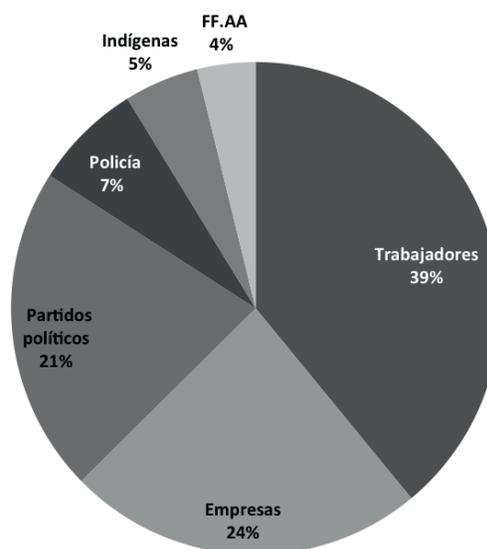
En este sub-apartado del texto se indaga en un último aspecto relevante respecto a lo que el CAAP denomina intensidad del conflicto: los procesos de judicialización de la conflictividad.

Se ha constatado ya la regular activación de juicios –entre 8% y 10% entre 2010 y 2012– en relación a determinados episodios de conflicto. Conviene ahora indagar en los actores y las interacciones asociados a tal dinámica. Con tal objetivo se efectuó un cruce entre los protagonistas de la conflictividad (sujetos del conflicto) y los procesos judiciales (juicios) activados en su torno. Conviene precisar que la información de

base del CAAP permite poner en relación ‘juicios’ y ‘sujetos del conflicto’ a fin de situar qué actores están mayormente asociados a la activación de tal mecanismo. El análisis de la orientación de los procesos judiciales –quién los activa y quién los soporta– no puede ser completado con la base de datos disponible. Con esta limitación, en el siguiente gráfico se presentan los principales hallazgos de tal nivel de análisis:

Así, del total de juicios activados (203) en torno a la conflictividad socio-política del período 2010-2012, 90% tienen como uno de sus protagonistas a seis tipos de actores: trabajadores,

Gráfico N.º VI-8
Actores del conflicto y judicialización 2010-2012



Fuente: CAAP / Elaboración: de los autores

empresas, partidos, policía, sectores indígenas y Fuerzas Armadas (FF.AA). A su vez, trabajadores y empresarios están relacionados a la práctica de la judicialización del conflicto en 63% de

los procesos activados. Ello podría estar asociado a la centralidad de los conflictos desatados por cuestiones laborales y salariales (tal y como se advirtió en el apartado sobre el análisis de los objetos del conflicto).

Llama la atención, por otro lado, la importante contribución de los partidos (21%) a la activación de procesos judiciales como parte de la dinámica del conflicto socio-político en el Ecuador contemporáneo. Los sectores indígenas, por su parte, están asociados a 5% de los juicios activados en el período.

Las fuerzas del orden han participado, por otro lado, en el 11% de los casos en que la conflictividad se ha decantado en la apertura de procesos judiciales. La institución policial (7%) luce más activa que las Fuerzas Armadas (4%) a este respecto. Aquí se evidencia con claridad la intervención gubernamental en la judicialización del conflicto.

5. PROCESAMIENTO INSTITUCIONAL DEL CONFLICTO

En este segmento del texto se indaga en una cuestión central para entender el tipo de interacciones socio-estatales que se generan en torno a la conflictividad en un período determinado: ¿qué agencias, funciones del estado o instituciones públicas intervienen en el procesamiento del conflicto socio-político?

La base de datos del CAAP ha generado una información robusta al respecto. En sus informes se utilizan diez (10) niveles de observación sobre las instituciones públicas que intervienen en el

conflicto: judicial, legislativo, militares/policias, ministros, municipio, policía, presidente, corte constitucional, gobierno cantonal y gobierno provincial. Además se incluye la indicación de “no corresponde” para los casos en que se carece de información sobre el tema.

Para el análisis de este apartado se ha decidido agrupar y reducir tales niveles de observación, en lo fundamental, según funciones del estado y niveles de gobierno. De este modo se construye una matriz de análisis con seis (6) grandes sectores estatales: Ejecutivo, que incluye al Presidente y los Ministros; Legislativo; Judicial; Corte Constitucional; Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), que incluye municipios, gobierno cantonal y gobierno provincial; y Fuerzas del Orden que abarca a policía y militares/policias. Se retiene, lógicamente, la casilla que agrupa los casos que “no corresponden”.

La siguiente tabla sintetiza los resultados de tal agregación y permite observar el peso y la evolución de los distintos sectores estatales en la gestión del conflicto:

Tabla N.º VI-3
 Instituciones públicas y procesamiento del conflicto
 2010-2012 (porcentajes)

	2010	2011	2012
Ejecutivo	30,4	29,8	30,2
Legislativo	13,1	7,5	5,7
Judicial	13,7	12,9	12,4
Corte Constitucional	1,8	2,9	2,3
GAD	13,4	15,6	17,0
Fuerzas del orden	12,5	18,4	12,6
No corresponde	14,0	12,9	19,9

Fuente: CAAP / Elaboración: de los autores

En primer término se aprecia la preponderancia del poder Ejecutivo en el procesamiento de los conflictos. Alrededor del 30% de los conflictos activados en el período analizado son enfrentados por el Presidente o sus Ministros. Se trata de una tendencia regular en los tres años estudiados. Igual estabilidad puede encontrarse en la intervención del poder Judicial: en torno al 13% en cada uno de los años estudiados. Ello no acontece así con la función parlamentaria: el poder Legislativo ha visto decrecer su nivel de presencia en la gestión del conflicto socio-político del país de 13% en 2010 a 5,7% en 2012.

Por el contrario, el conjunto de GAD tienden a intervenir de modo más pronunciado en la regulación de los conflictos durante los años estudiados (de 13,4% en 2010 a 17% en 2012). Sus intervenciones, conviene resaltarlo, son más frecuentes que las de los poderes

judicial y parlamentario. Para 2012 comprenden más de la mitad que las del poder Ejecutivo.

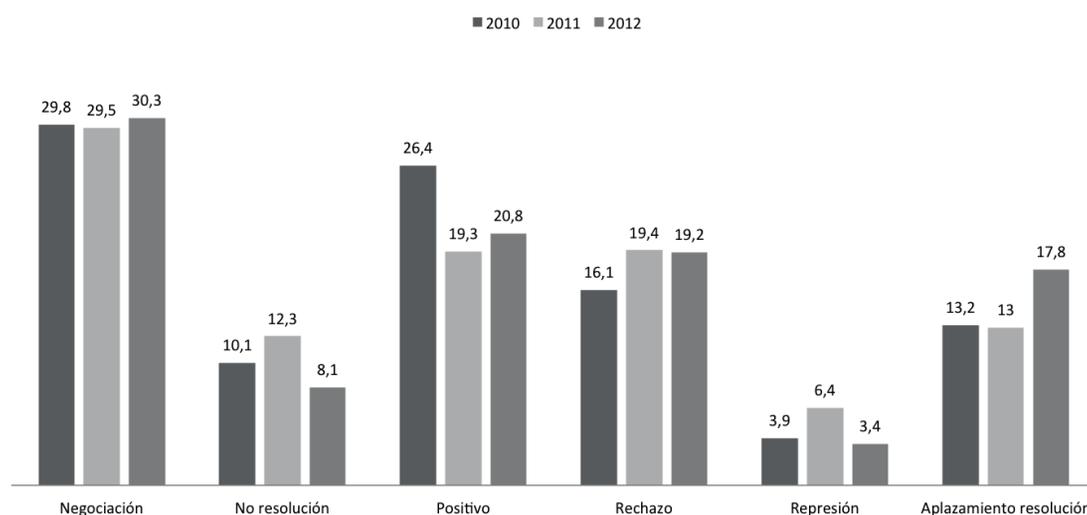
La intervención de las fuerzas del orden supera, en todos los años, el 12% de los conflictos observados pero acusa de un mayor nivel de volatilidad: en 2011 llegaron a un nivel de 18% – superior a todas las otras instancias estudiadas a excepción del Ejecutivo– para luego volver a 12% en 2012, es decir, el mismo rango de intervenciones que en 2010.

6. DESENLACE DE LOS CONFLICTOS

En este apartado se estudia el desenlace o el modo en que se gestionan y procuran resolverse los conflictos. Se consideran las mismas dimensiones de análisis propuestas por el CAAP. El siguiente gráfico ilustra las principales tendencias al respecto:

Gráfico N.º VI-9

Desenlace de los conflictos 2010-2012 (porcentajes)



En primer término se constata que 30% de los conflictos registrados en cada año han sido objeto de negociación. Se trata de una tendencia sin variaciones significativas en los tres años bajo estudio. A la vez, los conflictos con un desenlace positivo han tendido a decrecer de 26,4% en 2010 a 21% en 2012. En cualquier caso, si se toman estas dos categorías como elementos que señalan una virtuosa gestión política de los conflictos se puede advertir que se colocan en este nivel más del 50% de los episodios de conflictividad registrados en los últimos tres años.

En un segundo nivel cabría situar a los conflictos cuya resolución ha sido diferida en el tiempo. Si entre 2010 y 2011 el porcentaje de éstos llegó al 13%, para 2012 crecen cinco puntos hasta alcanzar un nivel del 18%.

A la vez, los conflictos no resueltos descienden de 10% a 8% entre 2010 y 2012, mientras que los conflictos rechazados –es decir aquellos que no abren ni si quiera procesos de negociación– se incrementan del 16% al 19% entre los mismos años. Esto supone que alrededor de un cuarto de los episodios de conflictividad registrados caen en un escenario desfavorable al procesamiento de las demandas sociales.

Por último, cabe constatar que 4,6% de los conflictos, en promedio, son objeto de respuestas represivas desde el Estado. Entre 2011 y 2012 se observa, no obstante, un cierto decrecimiento en esta pauta de procesamiento de la conflictividad: los conflictos reprimidos por las fuerzas del orden descienden en tres (3) puntos de 6,4% a 3,4% –un nivel menor al registrado en 2010 (4%)–.

Para cerrar se señala que las categorías antes analizadas presentan una cierta limitación: no son mutuamente excluyentes. Ello exige tomar con cuidado el análisis antes efectuado y tener suma cautela a la hora de interpretar cada escenario de resolución de la conflictividad social en el Ecuador contemporáneo.

7. IMPLANTACIÓN REGIONAL DE LOS CONFLICTOS

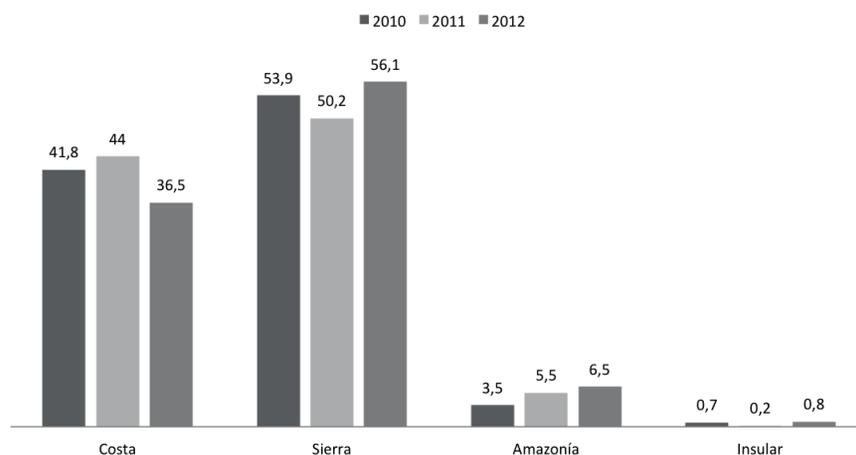
El último nivel de análisis alude a la localización espacial de los conflictos. El registro del CAAP utiliza tanto el nivel provincial como el regional para su observación. En cuanto a lo primero se constata que seis (6) provincias concentran prácticamente el 80% de la conflictividad del período: Pichincha (36,2%), Guayas (25,7%), Manabí (5,4%), Azuay (4,8%), Tungurahua (3,6%) y Esmeraldas (3,1%).

En el gráfico N.º VI-10 se considera, por otro lado, el segundo nivel de observación: la conflictividad por regiones.

Esta línea de observación permite constatar que en la Costa y en la región andina del país se han localizado, a lo largo de los tres años observados, más del 90% de los conflictos registrados. En ambas regiones, no obstante, las tendencias no son claras: si en el Litoral del país se advierte un descenso de los niveles de conflictividad observados entre 2010 y 2012 (de 42% a 36,5%), en la Sierra se incrementan ligeramente de 54% a 56%.

Gráfico N.º VI-10

Conflictos por región 2010-2012 (porcentajes)



Fuente: CAAP/Elaboración: de los autores

En el mismo sentido, cabe resaltar el importante incremento de la conflictividad en Amazonía. En este caso la tendencia es nítida. Así, entre 2010 y 2012 la proporción de conflictos observados en dicha región del país prácticamente se duplica al pasar de 3,5% al 6,5%.

Los conflictos registrados en Galápagos no alcanzan el 1% del total de la conflictividad observada en el período bajo estudio.

8. A MODO DE CIERRE

El capítulo ha presentado una lectura panorámica de las principales tendencias y características de la conflictividad social registrada en el Ecuador entre 2010 y 2012. Para el efecto se hizo uso de la serie de datos construida, desde inicios del vigente período democrático, por el Centro Andino de Acción Popular (CAAP).

Dicho levantamiento está basado en la recolección de episodios de conflicto cubiertos por la

prensa. Se trata de la estrategia de estudio del conflicto social más utilizada a nivel de las investigaciones especializadas. Aún así, cabe mencionarlo, tiene algunos inconvenientes. En términos generales, en vista de que la cobertura periodística es la única fuente para el registro de la conflictividad siempre cabe abrir el interrogante sobre su precisión. El posicionamiento de la prensa en el campo político y económico condiciona de diversas formas el tipo de cobertura noticiosa que efectúan los periodistas (Champagne, 1995). Así, en relación al conflicto social, ha sido largamente documentado el modo en que la prensa puede contribuir a la visibilidad u opacidad de determinados episodios de protesta o a la legitimación o deslegitimación de ciertos actores y movimientos sociales (Oliver y Mayers, 2003; Rodríguez Uribe, 2012). En el caso ecuatoriano la polarización entre ciertos medios y el gobierno podrían haber vuelto más nítidas las tendencias en uno u otro sentido. De otra parte, y en un sentido más acotado, cabe advertir sobre el limitado alcance

territorial de la cobertura noticiosa de los periódicos seleccionados (El Comercio y El Universo) para el registro del CAAP. Se trata de periódicos que pretenden efectuar una cobertura nacional pero que, finalmente, están anclados en las dos principales ciudades del país. Quizás ello explica, en buena medida, que más del 60% de los conflictos registrados en estos años estén localizados en Guayas y Pichincha. A la vez, más allá de la cobertura de los episodios de conflictividad o de los eventos de protesta, conviene interrogar sobre la capacidad y/o el interés de la prensa para hacer seguimiento al “ciclo de vida del conflicto” desde sus orígenes a sus formas de procesamiento y resolución (siempre parcial). Ello puede cuestionar la claridad de algunos de los datos presentados y sobre todo la pertinencia de ciertas categorías utilizadas en la matriz analítica del capítulo.

Estas puntualizaciones no pretenden desestimar la fiabilidad de los observatorios del conflicto sustentados en levantamientos de prensa sino, simplemente, alertar al lector sobre algunos de sus límites. En esta perspectiva conviene sugerir que más allá de concentrarse en la exactitud de uno u otro dato, el análisis de este capítulo aporta a evidenciar las grandes tendencias del conflicto social en el Ecuador contemporáneo y a caracterizar algunos de sus rasgos generales. Entre tales tendencias y rasgos conviene sugerir, al menos, los siguientes:

- a) El ciclo 2010-2012 aparece como el de mayor conflictividad durante los últimos quince años en el Ecuador aún si en el último año se advierte cierta ralentización en los ritmos de la conflictividad previos.
- b) Los conflictos asociados al mundo del trabajo (tensiones laborales) y al ámbito redistributivo (salarial) se colocarían en el centro de la conflictividad del período analizado. De allí el protagonismo de trabajadores y empresarios en la generación de la conflictividad de los últimos tres años. Dicha conflictividad no estaría mediada, no obstante, ni por sindicatos ni por gremios empresariales o cámaras de la producción.
- c) Los conflictos vinculados a dinámicas territoriales, protagonizados en lo fundamental por grupos locales y organizaciones barriales, también tienen relevancia a lo largo del período analizado.
- d) Además de los conflictos que han tenido por objeto cuestiones vinculadas a disputas laborales y salariales, no es menor la centralidad de tensiones sociales asociadas a demandas por financiamiento, por rechazo a las políticas públicas y por denuncias de corrupción. En conjunto pueden ser leídas como dinámicas de impugnación a la gestión gubernativa.
- e) La protesta social se coloca en el centro de la acción contenciosa del período analizado. Menor visibilidad detentan otras formas convencionales de conflictividad social (paros, huelgas, bloqueos, etc.). En la otra cara de la moneda, la frecuencia de conflictos que activan procesos de judicialización –tanto entre actores sociales como entre estado y sociedad– se mantiene estable en los tres años analizados (8,86% en promedio).
- f) El poder Ejecutivo (presidencia, ministros, fuerzas del orden) y los gobiernos autónomos

descentralizados (GAD) aparecen como las instancias públicas más proclives a procesar la conflictividad social producida en el período bajo análisis. La función parlamentaria, por otro lado, cada vez está menos presente como instancia de procesamiento del conflicto.

- g) Las tendencias a la negociación y de la resolución positiva de los conflictos se corresponde a uno de cada dos conflictos registrados. Ello hablaría del dinamismo de la gestión política de la conflictividad en curso. No obstante, la gobernabilidad de los conflictos está también asociada a la estabilidad de las pautas de rechazo sistemático a la conflictividad (17%-19%).
- h) Aunque el grueso de la conflictividad se produce en determinadas provincias de la Sierra y de la Costa –con plena centralidad de Pichincha y Guayas– existe una nítida tendencia al incremento de los conflictos en la región amazónica del país.

Este conjunto de tendencias sobre la evolución del conflicto deben ser enmarcadas en la más amplia discusión sobre las transformaciones en curso a nivel del Estado, los modos de desarrollo y los procesos socio-culturales en el Ecuador contemporáneo (Ramírez y Guijarro, 2011). Las dinámicas del conflicto social dan cuenta del sentido y alcance de dichos cambios e indican el modo en que actores sociales y políticos se enlazan en la lucha política por conducirlos y (re) orientarlos ●

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Alberto (Coord.) (2010). *Análisis de coyuntura. Una lectura de los principales componentes políticos, económicos y sociales en el Ecuador durante 2009*. Quito: FLACSO-ILDIS. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bue-ros/quito/07308.pdf>
- Ai Camp, Roderic (Coord.) (2007). *Visiones ciudadanas de la democracia en América Latina*. México: Siglo XXI editores.
- Almond, Gabriel A. y Sidney Verba (1963). *The Civic Culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Almond, Gabriel A. y Sidney Verba (1980). *The civic culture argument revisited*. Boston: Little Brown.
- Ames, Barry (2000). "Disciplina partidaria en la legislatura brasileña". *Política y gobierno*. Vol. VII, N.º 1: 15-60. México: CIDE.
- Asamblea Nacional del Ecuador (2009-2012). Reportes de votación legislativa. Disponible en <http://www.asambleanacional.gov.ec/>
- Asamblea Nacional del Ecuador (2012). "Informe de Labores 2009-2011". En *La Asamblea del Buen Vivir*, Quito, Asamblea Nacional.
- Barrera, Augusto (2001). *Acción colectiva y crisis política: el movimiento indígena ecuatoriano en los 90*. Quito: AbyaYala.
- Booth, John y Mitchell A. Seligson (2009). *The legitimacy puzzle in Latin America: Political support and democracy in eight Latin American nations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brysk, Alison (2007). *De la tribu a la aldea global, derechos de los pueblos indígenas, redes transnacionales y relaciones internacionales en América Latina*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Campuzano, Juan Carlos (2007). "Gobierno y coaliciones en Ecuador: 1979-2003". *Revista Tecnológica ESPOL*, Vol. 20, N.º 1: 245-250 (octubre).
- Casar, M. Amparo e Ignacio Marván (Coord.). *Gobernar sin Mayoría, México 1867-1997*. México: CIDE-TAURUS.
- Champagne, Patrick (1995). "La double dépendance. Quelques remarques sur les rapports entre les champs politique, économique et journalistique". *HERMÈS* 17-18: 215-229.

- CINEP, (2012). Base de datos de luchas sociales. Disponible en http://www.cinep.org.co/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=39&Itemid=90&lang=es.
- Colomer Joseph (2001). *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.
- Córdova, Paul Holger (2012). *La revocatoria de mandato entre voluntad popular o institucional: un mecanismo de democracia semidirecta con derechos en conflicto*. Quito: COINCIDE, Foro de Educación Ciudadana, ISPCI, UCE, Colectivo Participación Real Ya.
- Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización -COOTAD (2011). Quito: Asamblea Nacional del Ecuador
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social-CPCCS (2011). *Guía Referencial para el Ejercicio de la Rendición de Cuentas*. Disponible en <http://www.participacionycontrolsocial.gob.ec>
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social-CPCCS (2012). *Informe de rendición de cuentas marzo 2011 – marzo 2012*. Quito: CPCCS.
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social-CPCCS (2013). *Informe de rendición de cuentas marzo 2012 – marzo 2013*. Quito: CPCCS.
- INEC, (2012). *Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo – ENEMDU*. Quito: INEC.
- Etzioni, Amitai (1970). *Demonstration democracy*. Nueva York: Gordon and Breach.
- FLACSO-IPSOS-AECID (2010). “Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina”. Disponible en <http://es.scribd.com/doc/36016827/Flacso-Ipsos-Final>.
- Isunza, Ernesto (2006). “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”. En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Ernesto Isunza Vera y Alberto Olvera (Coord.): 265-291. México: CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa.
- Inglehart, Robert (1997). *Modernization and postmodernization: Cultural, economic and political change in 43 societies*. Princeton: Princeton University Press.
- Inglehart, Robert (2000). “Culture and democracy”. En *Culture matters: How values shape human progress*, Lawrence E. Harrison y Samuel P. Huntington (Comps.): 80-97. Nueva York: Basic Books.
- Inglehart, Robert (2003). “How solid is mass support for democracy”. Disponible en: http://www.asianbarometer.org/newenglish/publications/ConferencePapers/2003conference/T_03_no.11.pdf
- Jones, Mark P. (2002). “Explaining the high level of party discipline in the Argentine Congress”. En *Legislative politics in Latin America*, Scott Morgenstern y Benito Nacif (Orgs.): 147-184. Nueva York: Cambridge University Press.
- Kaldor, Mary (2000). “Civilising globalization? The implications of the Battle in Seattle”. *Millenium Journal of International Studies* 29 (1): 105-114.
- Kitschelt, Herbert (2000). “Linkages between citizens and politicians in democratic politics”. *Comparative Political Studies*, Vol. 33, N.º 6: 845-879.
- Latin American Public Opinion Project (2004 – 2010). “The Americas barometer” Disponible en <http://www.LapopSurveys.org>

- Latinobarómetro (2011). "Informe Latinobarómetro 2011". Disponible en <http://www.latinobarometro.org>
- Latinobarómetro (varios años). *Informes anuales*. Disponible en <http://www.latinobarometro.org>
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Poder Popular (2010). "De la rendición de cuentas". Título IX, Capítulo II. Disponible en: <http://www.pueblos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/leyparticipacionciudadana.pdf>
- Lipset, Seymour (1993). *La división continental*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lissidini, Alicia, Yanina Welp y Daniel Zovatto (Coords.) (2008). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Lujambio, Alfonso (1996). "Estudio introductorio". En *Gobiernos divididos de la Federación*, Alonso Lujambio (Comp.) México: Congreso Nacional de Ciencia Política.
- Lujambio, Alfonso (2002). "Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997". En *Gobernar sin Mayoría*, M. Amparo Casar e Ignacio Marván (Coord.). México: CIDE-TAURUS.
- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (2002). "Presidencialismo y sistema de partidos en América latina". En *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (Comps.): 255-294. Barcelona: Paidós.
- McAdam Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly (2005). *Dinámica de la contienda política*. Barcelona: Editorial Hacer.
- McAdam, Doug, John D. Mc Carthy y Mayer N. Zald, (1999). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: ISTMO.
- Mejía, Andrés (2004). "Ghost coalitions, economic reform and democratic accountability in Ecuador". Ponencia presentada en la Asociación Canadiense de Estudios Latinoamericanos y del Caribe, Ontario, (octubre).
- Morales Viteri, J. Pablo (2008). "Los nuevos horizontes de la participación". En *Neo-constitucionalismo y sociedad*, R. Ávila (Ed.): 155-200. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Norris, Pippa (Ed.) (1999). *Critical citizens. Global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1994). "Delegative democracy". *Journal of democracy*, Vol. 5, N.º 1: 55-69.
- Oliver, Pamela y Daniel J. Myers (2003). "How events enter the public sphere: conflict, location, and sponsorship in local newspaper coverage of public events". *American journal of sociology* 105: 38-87.
- Proyecto Análisis Político y Escenarios Prospectivos PAPEP, (2011). *Los conflictos sociales en América Latina*. BOLIVIA: PNUD-UNIR
- Przeworski, Adam (2003). *Democracia y Mercado*. Akal Universitaria.
- Przeworski, Adam (2009). "The mechanics of regime instability in Latin America". *Journal of politics in Latin América*. N.º 1, 1: 5-36.
- Putnam, Robert (1993). *Making democracy work: Civic tradition in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rancière, Jacques, (1998). *Aux bords du politique*, Paris: Gallimard
- Ramírez Gallegos, Franklin (2010). "Participación, desconfianza política y transformación estatal: la innovación participativa en la Constitución ecuatoriana 2008". En VV.AA, *Estado del país. Informe cero. Ecuador 1950-2010*: 231-247. Quito: PUCE-ESPOL-FLACSO-CSE.

- Ramírez Gallegos, Franklin y Guijarro, Juan (2011). "Équateur: una 'révolution citoyenne' contestée". *Alternatives SUD*, Vol. 18/2011-4: 53-62.
- Ramírez Jacques P. y Paolo Boccagni (2010). "Construyendo la quinta región: voto a la distancia y análisis de la participación política de los ecuatorianos en el exterior". En *Con o sin pasaporte. Análisis socio antropológico de la migración ecuatoriana*, Ramírez Jacques Paul. Quito: IAEN.
- Registro Único de Organizaciones de la Sociedad Civil (RUOSC) del Ecuador (2011). Secretaría de Pueblos y participación ciudadana.
- Reglamento de funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente, (2007). Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador. Disponible en http://constituyente.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=3989&Itemid
- Rodríguez-Uribe, Hernán (2012). "Movimientos sociales y medios de comunicación. Poderes en tensión". *HALLAZGOS*, Año 9, No. 18:161-173
- Sánchez-Parga, José (2010). *Decline de los conflictos y auge de las violencias: Ecuador 1998-2008*. Quito: CAAP
- Sánchez-Parga, José (1996). *Las cifras del conflicto social en el Ecuador 1980-1995*. Quito: CAAP.
- Sánchez-Parga, José (1995). *Conflicto y democracia en el Ecuador*. Quito: CAAP
- Sauca, José María y M. Isabel Wences (2007). *Lecturas de la sociedad civil. Un mapa contemporáneo de sus teorías*. Madrid: Editorial Trotta.
- Schedler, Andreas y Rodolfo Sarsfield (2009). "Demócratas iliberales. Configuraciones contradictorias de apoyo a la democracia en México". *Espiral, Estudios sobre sociedad y Estado*. Vol. XV, No. 44: 123-259 (enero-abril).
- Seligson, Mitchell (2010). *Crisis Económica y valores democráticos*. Nashville: Vanderbilt University Press.
- Shuster, F. L.; Germán J., Pérez; S. Pereyra ; M. Armesto ; M. Armelino ; A. García ; Ana Natalucci; M. Vázquez y P. Zipcioglu (2006). *Las transformaciones de la protesta social en Argentina 1998-2003*, Documento de Trabajo N.º 48, Instituto de Investigaciones Gino Germani UBA, CLACSO: Buenos Aires.
- Tarrow, Sidney (2004). *Poder en Movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política de masas en el estado moderno*. Madrid: Alianza.
- VV.AA (2010). *Tendencias de la Participación Ciudadana en el Ecuador*. Quito: Senplades.
- VV.AA, (2008). *Primera Encuesta Nacional sobre Participación Ciudadana*, Quito: SENPLADES-INEC.
- Welp, Yanina y Uwe Serdult (2011). "¿Jaque a la representación? Análisis de la revocatoria de mandato en los gobiernos locales de América Latina". En *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, Welp Y. y L. Whitehead (Comps): México: FLACSO-C2D-University of Oxford.

SOBRE LOS AUTORES

.....

Franklin Ramírez Gallegos: Sociólogo. Profesor-Investigador del Departamento de Ciencias Políticas de FLACSO ECUADOR.

.....

Matthieu Le Quang: Politólogo. Docente e investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) de Quito.

.....

Cristina Bastidas: Politóloga. Investiga cuestiones relativas a la participación ciudadana y a la democracia en Ecuador y los países andinos.

.....

ÍNDICE GENERAL

Presentación Institucional

Introducción

Capítulo I

La dinámica de las fuerzas políticas en la Asamblea Nacional 2009-2012. 21

-
- 1. El campo de análisis 21
 - 2. La composición de la Asamblea 23
 - 3. La producción legislativa 25
 - 3.1 Los proyectos votados 26
 - 3.2 La iniciativa de presentación de los proyectos de ley 27
 - 4. La votación parlamentaria 29
 - 4.1 El umbral de apoyo a cada proyecto legislativo 30
 - 4.2 La evolución de la votación parlamentaria 32
 - 4.3 Bloques de mayorías y oposición en el ciclo legislativo 2009-2012 35
 - 5. Disciplina partidaria 43
 - 6. Conclusiones parciales 45

APÉNDICE: La Reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL) 47

Capítulo II

Participación electoral y comportamiento del voto: la Consulta Popular de 2011.	51
---	----

1. La estrategia analítica	52
2. Las preguntas del Referendo-Consulta de 2011	57
3. La participación electoral	58
4. El comportamiento del voto: los resultados nacionales	61
5. Resultados electorales por región	64
6. Resultados electorales por provincia	65
7. El voto indígena	72
8. El voto de los afroecuatorianos	77
9. El voto montubio	79
10. El voto de los ecuatorianos en el exterior	81
11. Salida	83

Capítulo III

Valoraciones ciudadanas de la democracia.	87
---	----

1. Apoyo, satisfacción y grados de democracia	88
1.1 Apoyo a la democracia	88
1.2 Los niveles de satisfacción con la democracia	92
2. Democracia, desempeño gubernativo y justicia social	94
2.1 ¿Mejor o peor democracia?	100
3. El parlamento y el proceso democrático	103
4. Apoyo a los golpes militares	106
5. Conclusiones	109

Capítulo IV

El Despliegue de la Democracia Directa en el Ecuador.	113
---	-----

1. Cambios normativos	115
2. La activación de la democracia directa	116

2.1 Las consultas populares	117
2.2 La iniciativa popular normativa	120
2.3 Las iniciativas de revocatoria de mandato	126
2.3.1 Procesos revocatorios y dinámica electoral	128
2.3.2 Las autoridades revocadas: el caso de los Alcaldes	131
3. Conclusiones breves	134

Capítulo V

Tendencias de la participación popular. Asociatividad, participación socio-estatal y activismo de protesta.	137
---	-----

1. La participación asociativa	140
2. La participación en interfaces socio-estatales	150
3. El activismo de protesta	160
4. Conclusiones	161

Capítulo VI

La conflictividad socio-política en el Ecuador 2011-2012	165
--	-----

1. La frecuencia del conflicto	167
2. Los actores del conflicto	169
3. El objeto del conflicto	172
4. Modalidades de acción e intensidad del conflicto	173
4.1 Conflictos, juicios, actores	176
5. Procesamiento institucional del conflicto	177
6. Desenlace de los conflictos	178
7. Implantación regional de los conflictos	179
8. A modo de cierre	180

Bibliografía	185
Sobre los autores	191
Índices	

ÍNDICE DE GRÁFICOS

I-1	Composición de la Asamblea Nacional en 2009	24
I-2	Deserción Partidaria agosto 2009-julio 2012	25
I-3	Composición de la Asamblea Nacional a julio 2012	25
I-4	Leyes votadas por semestre agosto 2009 julio 2012	26
I-5	Origen de la Iniciativa Legislativa por Ley	28
I-6	Evolución de la votación por semestre (porcentajes)	33
I-7	Disciplina Partidaria 2009-2012	44
II-1	Tasas de participación electoral 1998-2011 (porcentajes)	59
II-2	Género y tasa de participación en las últimas elecciones nacionales 2006-2011 (porcentajes)	60
II-3	Elecciones presidenciales de 2009: total país (votos totales / porcentajes)	62
II-4	Resultados nacionales de la Consulta Popular 2011 (votos totales / porcentajes)	63
II-5	Tasa de variación de la votación nacional entre 2009 y 2011 (porcentajes)	63
II-6	Resultados de las elecciones del 2009 y 2011 por región (votos totales / porcentajes)	64
II-7	Tasa de variación de la votación entre 2009 y 2011 por regiones	65
II-8	El comportamiento del voto en los cantones amazónicos con alta población indígena	74
II-9	Tasas de variación en el voto de los cantones amazónicos con alta población indígena 2009-2011	75
II-10	El comportamiento del voto en los cantones de la Sierra con alta población indígena	76

II-11	Tasas de variación en el voto de los cantones de la Sierra con alta población indígena 2009-2011	77
II-12	Tasas de variación en el voto de los cantones con alta población afroecuatoriana 2009-2011	79
II-13	Tasa de variación en el voto de los cantones con alta población montubia 2009-2011	80
II-14	El voto migrante en las elecciones presidenciales del 2009 (votos totales / porcentajes)	82
II-15	El voto migrante en el referendo-consulta de 2011 (votos totales / porcentajes)	82
III-1	Apoyo a la democracia en el Ecuador (2000-2011)	89
III-2	Democracia es preferible (2004-2012)	90
III-3	Apoyo a “democracia churchilliana” (porcentajes)	91
III-4	Insatisfacción con la democracia (porcentajes)	92
III-5	¿Usted diría que está muy satisfecho(a), satisfecho con la democracia? (2012)	93
III-6	¿Usted diría que está muy satisfecho(a), satisfecho con la democracia? (2004-2012)	93
III-7	Percepción de que “se gobierna para bien de todo el pueblo”	98
III-8	Justicia en la redistribución del ingreso en América Latina (2010-2011)	99
III-9	Percepción de que la democracia ha mejorado	100
III-10	Grado de democracia existente en países andinos (Escala 1-10)	101
III-11	Valoraciones de la democracia en países andinos 2012 (porcentajes)	102
III-12	Valoraciones de la democracia en Ecuador 2004-2012	103
III-13	El lugar del parlamento en el proceso democrático en Ecuador (porcentajes)	104
III-14	Sin Congreso Nacional no puede haber democracia: los países andinos 2011	105
III-15	Valoración del último gobierno militar	107
III-16	Apoyo a un gobierno militar	108
IV-1	Las iniciativas normativas y las resoluciones del CNE	123
IV-2	Revocatorias del mandato según tipo de autoridad	129
IV-3	Revocatorias por autoridad y región	129
IV-4	Procesos revocatorios por provincia y autoridad	130
IV-5	Revocatorios a alcaldes por partido político	133
V-1	Participación asociativa 2008 (porcentajes)	142

V-2	Participación asociativa 2012 (porcentajes)	143
V-3	Participación organizativa en América Latina (2009-2010)	145
V-4	Participación organizativa en Ecuador 2009-2010	146
V-5	Asistencia a reuniones asociativas (2004-2012)	147
V-6	Número de organizaciones por provincia por cada 10 000 habitantes (2013)	149
V-7	GAD e instancias de participación ciudadana (porcentajes)	152
V-8	Participación en reuniones del gobierno municipal en Ecuador 2001-2012 (porcentajes)	154
V-9	Intervención en cuatro espacios participativos (porcentajes)	155
V-10	Rendición de cuentas de las instituciones públicas 2011 y 2012 (porcentajes)	157
V-11	Personas que afirman haber participado en protestas. ¿Ha participado en protestas durante los últimos 12 meses? (2006-2012) (porcentajes)	161
VI-1	La conflictividad socio-política 1998-2012	167
VI-2	Conflictividad socio-política 2010-2012 (promedio mensual)	168
VI-3	Conflictividad anual promedio en los tres últimos gobiernos del Ecuador	169
VI-4	Conflictividad por períodos de gobierno: 1998-2012	169
VI-5	Los protagonistas del conflicto en Ecuador 2010-2012 (porcentajes)	170
VI-6	Objeto del conflicto 2010-2012 (porcentajes)	172
VI-7	Acciones conflictivas 2010-2012 (porcentajes)	175
VI-8	Actores del conflicto y judicialización (2010-2012)	176
VI-9	Desenlace de los conflictos 2010-2012 (porcentajes)	178
VI-10	Conflictos por región 2010-2012	180

ÍNDICE DE TABLAS

I-1	Proyectos de Ley con iniciativa de varios actores	28
I-2	Tipología de apoyo a los proyectos de ley	31
I-3	Promedio de votos (2009-2012)	32
I-4	El voto de los ex asambleístas de AP (porcentajes)	34
I-5	El Bloque de los Independientes Aliados (porcentajes)	37
I-6	El Bloque de los Independientes Opositores (porcentajes)	38
I-7	Nivel de apoyo partidario a AP 2009-2012	39
I-8	Nivel de apoyo de fuerzas parlamentarias a AP	41
I-9	Tamaño de las coaliciones y aprobación de proyectos de ley 2009-2012	42
II-1	Marco normativo y campo de alianzas 2008-2011	55
II-2	Matriz comparativa para el análisis del comportamiento del voto 2009-2011	56
II-3	Electores y votantes en dos procesos electorales: 2009 y 2011	59
II-4	Tasa de participación de los ecuatorianos residentes en el exterior	61

II-5	Elecciones presidenciales de 2009 (votos totales)	61
II-6	Número de provincias según rango de votos (2009 y 2011)	69
II-7	Tasa de variación de la votación provincial entre 2009 y 2011	70
II-8	Provincias según tasas de variación del voto 2009-2011	71
II-9	Cantones con mayor población indígena en la Amazonía y en la Sierra	73
II-10	Cantones con mayor proporción de población afroecuatoriana	77
II-11	Votos totales en las elecciones del 2009 y del 2011 en los cantones con mayor porcentaje de afroecuatorianos	78
II-12	Cantones con mayor porcentaje de población montubia	79
II-13	Comportamiento del voto en los cantones con alta proporción de población montubia 2009-2011 (porcentajes)	80
II-14	Ecuatorianos residentes en el exterior registrados para la Consulta Popular 2011	81
II-15	Resultados electorales 2009-2011 (votos totales / porcentajes)	83
III-1	La economía y la gestión del gobierno: Ecuador y los países andinos (2011)	95
III-2	Percepción de desempeño económico del gobierno: 2008 vs. 2010 (índices)	96
III-3	Situación económica del Ecuador 2010-2012 (porcentajes)	97
III-4	Manejo gubernativo de la economía 2010-2012 (porcentajes)	98
III-5	La democracia puede existir sin partidos políticos (porcentajes)	105
III-6	Justificación de un golpe militar	108
III-7	Justificación de un golpe militar en Ecuador 2010-2012 (porcentajes)	109
IV-1	La Democracia Directa en dos Constituciones	116
IV-2	Solicitudes de Consulta Popular 2010-2012	118
IV-3	Dos consultas populares en el Ecuador post-constituyente	119
IV-4	La iniciativa popular normativa 2010-2012	120
IV-5	Iniciativas Populares presentadas a la Asamblea Nacional 2009-2012	123

IV-6	Solicitudes de revocatorias presentadas hasta el primer semestre de 2012	127
IV-7	Resultados de procesos revocatorios	131
IV-8	Procesos revocatorios a alcaldes	132
V-1	Niveles de asocio y participación 2008-2012 (porcentajes)	144
V-2	Asistencia a reuniones asociativas: Grupos de Mujeres (2008-2012) (porcentajes)	148
VI-1	Otros actores del conflicto 2010-2012 (porcentajes)	171
VI-2	Intensidad del conflicto en el Ecuador 2010-2012 (porcentajes)	174
VI-3	Instituciones públicas y procesamiento del conflicto 2010-2012 (porcentajes)	177

ÍNDICE DE MAPAS

II-1	Votación a favor de Alianza País en las elecciones de 2009 (votos totales)	66
II-2	Votación a favor de la oposición en las elecciones de 2009 (votos totales)	67
II-3	Votación a favor del sí en la Consulta Popular de 2011 (votos totales)	67
II-4	Votación a favor del no en la Consulta Popular de 2011 (votos totales)	68

Nuda Política

Nuda Política efectúa un análisis descriptivo del desenvolvimiento de específicos ámbitos de la política ecuatoriana luego de la aprobación de la Carta Magna en Referendo Popular en 2008. La transición post-constituyente y sus derivaciones aparecen, entonces, como trasfondo y objeto central del análisis de este volumen.

Bajo la sospecha de que cambio y conflicto político organizan las coordenadas centrales de tal escenario, el libro se concentra en un primer momento en estudiar las dinámicas de cooperación y lucha política tejidas en torno a la transición. Para ello se analiza el comportamiento de las fuerzas parlamentarias en el seno de la Asamblea Nacional 2009-2012, así como las pautas del voto ciudadano en los dos procesos electorales realizados a nivel nacional en dicho período (elecciones generales de 2009 y Consulta Popular de 2011).

En un segundo momento se auscultan los modos en que la ciudadanía ha valorado la cualidad democrática del vigente ciclo político y las tendencias de la implicación popular en la vida democrática del país, tanto a nivel de los mecanismos institucionalizados de participación (democracia directa, planificación participativa, control social) como en los procesos de auto-organización y de conflictividad socio-política.

El trabajo se apoya en una meticulosa revisión de los soportes empíricos disponibles, tanto a nivel nacional como regional, a fin de identificar las contradictorias tendencias que caracterizan los vigentes movimientos de la política en el Ecuador. Dicho prurito de exhaustividad abriga la pretensión de avistar la piel misma de la política. De preparar su desnudamiento.



ISBN: 978-9978-94-134-8



9 789978 941348