

El giro a la izquierda en los Gobiernos Locales de América Latina

Créditos:

Coordinación: Fernando Carrión M. y Paúl Ponce S.

© 5ta avenida editores

Dirección editorial: Pablo Salgado J.

Diseño gráfico: Editorial El Conejo

Corrección de estilo: Mauricio Alvarado Dávila

Diseño portada: Antonio Mena

5ta. Avenida Editores

Av. 12 de Octubre N24-739 y Colón

Edif. Boreal, Torre A, Of. 1508

23826901 – 26020761

www.lagranmanzana.com.ec

ISBN: 978-9942-8524-2-7

Impresión:

Ecuador, marzo 2015

© Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro sin la expresa aprobación de los editores.

Índice

Pág.

7 Presentación

1. Introducción

Devolver la polis a la ciudad

11 *Fernando Carrión M. y Paúl Ponce*

2. Giro a la izquierda en América Latina

El giro a la izquierda en los Gobiernos locales de América Latina

21 *Fernando Carrión M.*

Una mirada panorámica a la primera ola local de la izquierda

57 *Benjamín Goldfrank*

3. La construcción nacional de la izquierda en lo local

El avance y la consolidación de la izquierda brasileña en el escenario político del pos- 85. Un breve análisis de la trayectoria del Partido de los Trabajadores (PT) en los Gobiernos locales en Brasil

81 *Lina Magãhaes*

El FSNL y la participación ciudadana a nivel local en Nicaragua (2007-2013): ¿un nuevo escenario para la hegemonía política?

101 *Armando Chaguaceda*

Las relaciones entre lo nacional y lo local en el Ecuador: los gobiernos de izquierda en las dinámicas de ascenso al poder político

129 *Sebastián Mantilla*

4. Las ciudades precursoras de la izquierda

La izquierda política en las elecciones subnacionales de Lima Metropolitana

1 Porto Alegre: participación contrahegemónica, efecto-demostración y deconstrucción del modelo

179 *Luciano Fedozzi*

La ciudad de los sueños y las pesadillas. Rosario y su política de desarrollo local (1995-2013)

213 *Oscar Madoery*

Montevideo frenteamplista: Del Gobierno de la ciudad al Gobierno Nacional (1990-2015)

237 *Altair Magri*

5. La contemporaneidad de la izquierda y su legitimidad política

Gobiernos de izquierda en Bogotá: retos del fenómeno político

265 *Sergio García*

La izquierda en el Gobierno de Quito cuando la ciudad sucumbe frente al centro y la nación

291 *Felipe Burbano de Lara*

¿Construyendo ciudadanía desde la izquierda? El caso de La Paz

333 *Maira Zuazo*

6. La izquierda en las grandes ciudades

Políticas sociales y construcción de ciudadanía en un Gobierno de iz-

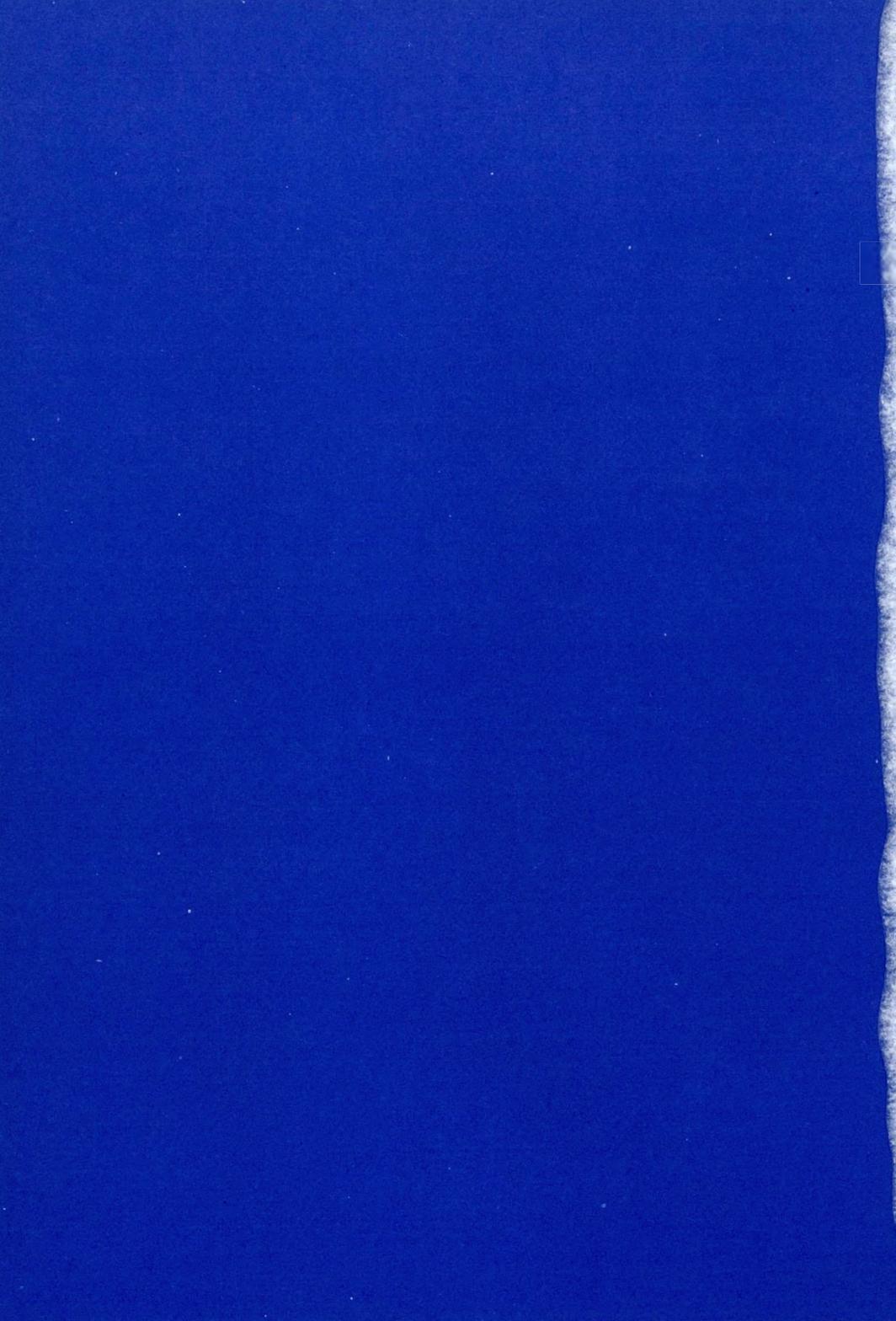
367 *Alicia Zicardi/Lucia Álvarez*

La política urbana del Partido de los Trabajadores en el Brasil: De la utopía al impasse

407 *Erminia Maricato*

Los municipios en Santiago de Chile: una entrada fragmentada de la izquierda

439 *Danae Mlynartz*



Las relaciones entre lo nacional y lo local en el Ecuador: los Gobiernos de izquierda en las dinámicas de acceso, expansión y control del poder político

Sebastián Mantilla Baca¹

1 Analista político. Candidato a doctor PhD en Ciencia Política por el Institut d'Études Politiques de Paris (Sciences Po). Presidente de la Red de Apoyo a Gobiernos Locales (Red-Gob) desde 2010 y director del Centro Latinoamericano de Estudios Políticos (Celaep) desde 2006. Editor de la *Revista Latinoamericana de Política Comparada*. Columnista del diario *El Comercio* (Ecuador). Se ha desempeñado como profesor y conferencista en varias universidades como FLACSO Sede Ecuador, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) y Universidad Casa Grande, entre otras. Sus áreas de especialización son: democratización y formas de gobierno en América Latina; reforma del Estado y descentralización; inestabilidad e instituciones políticas. Entre sus últimas publicaciones consta el libro *Rafael Correa, balance de la Revolución Ciudadana* (Planeta, 2012) y *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina* (con Gerardo L. Munck) (Celaep, 2013).

Introducción

El presente artículo busca indagar sobre relación entre el poder nacional y el local (y viceversa), poniendo especial énfasis en los municipios del Ecuador de tendencia de izquierda.

Al igual que en otros países de América del Sur, como Brasil, Argentina, Uruguay, Venezuela, Bolivia y Chile (desde marzo 2014), Ecuador experimenta desde 2007 un proceso político de cambio, caracterizado por un giro hacia la izquierda (Seligson, 2007; Castañeda, 2006; Vilas, 2005).

Independientemente de las características propias y particulares de estos procesos políticos, elementos de orden ideológico y programático han llevado a que varios académicos definieran esta tendencia como “nueva izquierda” latinoamericana, “izquierda populista”, “socialismo del siglo XXI” o “tercera ola” de las izquierdas latinoamericanas (Moncagatta y Safranoff, 2013; Lanzaro, 2007).

Aunque existe en la actualidad gran variedad de estudios en América Latina que tratan de este giro hacia la izquierda, pocos se han detenido a analizar la dinámica que se ha dado entre lo nacional y lo local (y viceversa). Es decir, determinar en qué medida este cambio hacia la izquierda es producto de un proceso de “nacionalización” o “desnacionalización” (provincialización) de la política.

Entiéndase “nacionalización” cuando los procesos políticos son homogéneos a lo largo del territorio nacional y “desnacionalización” cuando las dinámicas políticas se distancian del nivel nacional y adquieren características propias a nivel local.

En este estudio partimos de la hipótesis de que en el Ecuador, desde el 2007, año en que irrumpió en la escena el Gobierno de la Revolución Ciudadana, se ha dado un proceso de “nacionalización” o “recentralización” de la política, pero que, de la lectura de los resultados de las elecciones del 23 de febrero de 2014, esta tendencia comienza a revertirse.

Esta “nacionalización” o “recentralización” de la política se derivó del proceso político y social que se impulsó con el Gobierno de izquierda del presidente Rafael Correa pero también de la aprobación de la nueva Constitución de la República en 2008, la cual modificó la estructura institucional del Estado, teniendo como principal efecto el reforzamiento del sistema presidencial, mayor concentración del poder de parte del Ejecutivo y el rompimiento de los mecanismos básicos de “*accountability horizontal*”.

Y aunque esta ola llegó a expandirse a lo largo del todo el territorio nacional, homogenizando los procesos políticos locales y haciendo que en las elecciones seccionales de 2009 triunfaran los candidatos de izquierda de Alianza País, esto dio un giro inesperado en 2014. Pese haber ganado un número importante de alcaldías, Alianza País perdió en los cantones de las ciudades más representativas del Ecuador, como Quito, Guayaquil, Cuenca, Ibarra, Ambato y Manta, entre otras.

Estos hechos nos ponen en evidencia los factores clave que han estado determinando las relaciones entre lo nacional y lo local en Ecuador.

Relación entre los niveles de Gobierno nacional y local en el Ecuador

Las relaciones entre el nivel nacional y el local de Gobierno desde 2007 ha sido diferentes a las décadas pasadas. Si en la época de las dictaduras militares predominó el centralismo, en los años ochenta y noventa entró en cuestión este modelo, lo que dio mayor predominio a lo local.

El modelo de desarrollo basado en la planificación central—característico del Estado centralista—fue revisado. En efecto, la crisis de la planificación central abrió espacio para la entrada en vigencia de otro paradigma económico, el que fue adoptado por los diferentes Gobiernos durante buena parte de los años ochenta, noventa e inicios del dos mil (Mantilla, 2012).

En este período, en el que el modelo de Gobierno fue predominantemente neoliberal, se hicieron varios intentos por promover la descentralización. En 1997 se expidieron la Ley Especial de Distribución del 15 % para

los Gobiernos seccionales y la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social.

En el año 2000 se creó la Comisión Nacional de Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales, con el fin de promover un nuevo modelo de gestión en lo político, lo administrativo y lo fiscal en el interior de los Gobiernos locales. Sin embargo, esto avanzó de manera parcial.

A diferencia de otros países en los que se optó por una descentralización fiscal y política (Argentina y Brasil en 1988, Chile y Colombia en 1991 y Bolivia en 1994), la vía que siguió Ecuador fue más que nada de una descentralización administrativa o funcional (Mantilla, 2012).

Por ello, la iniciativa neoliberal que se da en la región de reformar las funciones del Estado, ir hacia la liberalización económica y la privatización de las empresas públicas avanzó poco en Ecuador.

La descentralización fiscal, la cual se impulsó en otros países de la región, partió de la idea de que las autoridades subnacionales debían gestionar sus propios presupuestos y ser, de igual modo, responsables de rendir cuentas de la manera cómo se utilizaban estos fondos, mientras que la descentralización política supuso la elección directa por parte de la ciudadanía de autoridades locales. La descentralización administrativa o funcional aplicada mayormente en Ecuador tendió a otorgar mayor responsabilidad a las autoridades y burocracias locales en la prestación de servicios públicos, así como en sectores de educación y salud.

Aunque en este período se crearon las instituciones para impulsar el proceso de descentralización, así como instrumentos legales para la transferencia de competencias, esto luego se estancó.

Posiblemente uno de los factores que afectaron con mayor peso en este proceso fue el inmovilismo proveniente del Gobierno central pero también las dinámicas de poder regional y local. Estas dinámicas fueron incluso motivo de conflicto en el Ecuador. Varios autores (Martz, 1972; Maiguashca, 1994; Menéndez Carrión, 1991; Quintero y Silva, 1991; Pachano, 1991 y 1996) han señalado que estos factores generadores de conflictos se convirtieron en la línea divisoria o clivaje que ha dificultado la integración nacional y procesos de descentralización.

Se aplica en el caso del Ecuador las nociones de centro y periferia para denotar no solo el conflicto entre un único centro y una única periferia, sino también para otros aspectos del conflicto a nivel de región (Sierra y Costa),

a nivel de provincia (Guayas -Pichincha, Manabí -Guayas, Azuay -Pichincha -Guayas) o a nivel de ciudades (Quito -Guayaquil -Cuenca).

Esto es lo que ha llevado a considerar la presencia de múltiples localismos que pugnan entre sí, en lo que podría llamarse como “país lleno de pequeños reinos” (Freidenberg, 2000).

Pero esos pequeños reinos, aunque tuvieron peso a lo largo de la historia nacional, fueron más notorios en los años, en los que se aplicaron las políticas de corte neoliberal y se tendió a debilitar el papel del Gobierno central. Allí fue cuando los Gobiernos locales de ciudades como Quito, Guayaquil y Cuenca adquirieron visibilidad nacional. Incluso a fines de los noventa y hasta 2005 era usual ver que mirara a alcaldes de las principales ciudades del país que se reunían para tratar temas locales y hasta de carácter nacional. Esto podría interpretarse como predominio de un modelo local, descentralizado y “desnacionalizado”, en términos políticos.

Sin embargo, con la llegada de la izquierda al poder y del Régimen de la Revolución Ciudadana en 2007, empezaron a darse pasos en sentido contrario. Todo esto se puso en marcha a partir de la aprobación de la nueva Constitución de la República en 2008 y la reforma de las leyes e instituciones del Estado. Es así que, de manera paulatina, comenzó a darse una mayor concentración del poder político por parte del Ejecutivo, imponiendo un juego político de nacionalización horizontal.

Esto, en lenguaje de los funcionarios de Gobierno, significó recuperar el rol del Estado en términos de regulación económica, redistribución de la riqueza social y territorial, dando énfasis a la planificación y al papel regulador de lo público, aumento de la eficacia institucional, fomento de la transparencia y participación ciudadana desde una perspectiva democrática.

El régimen de la Revolución Ciudadana y la irrupción de la “izquierda” en Ecuador

Tras varios años de inestabilidad política y continua ruptura del régimen democrático, Rafael Correa inauguró en 2007 una nueva etapa en la historia política del Ecuador.

La “Revolución Ciudadana” fue el paraguas simbólico bajo el cual el presidente Correa emprendió una serie de acciones en diversos campos con el fin de un construir un régimen diferente a todo lo que había existido en el pasado.

Apoyado por agrupaciones de izquierda, intelectuales, sectores sociales y organizaciones indígenas, Correa inició su Gobierno enarbolando un discurso de izquierda y proponiendo un cambio en el manejo de lo público: dejar atrás el modelo neoliberal por uno de mayor participación ciudadana, transformación social, manejo honesto de lo público y mayor garantía de derechos (Mantilla y Mejía, 2012: 9).

Rafael Correa llegó en el momento propicio. El país requería de un presidente que fuera capaz de impulsar una serie de transformaciones económicas, jurídico-institucionales, políticas y sociales y que, al mismo tiempo, enfrentara a grupos de poder que por décadas frenaron alternativas de cambio.

A diferencia de los Regímenes de izquierda como los de Brasil, Uruguay y Chile, el Gobierno de la Revolución Ciudadana en Ecuador se acercó más a los procesos emprendidos en Venezuela, Bolivia, Argentina o Nicaragua, en un intento por articularse a una tendencia regional que reclamaba mayor autonomía de la región, en lo que fue definido por funcionarios del Régimen de Correa, como los “pilares de un patrón posneoliberal” (Falconí y Muñoz, 2012).

Esta diferencia del Gobierno de Correa con respecto a otros de la misma tendencia en la región responde a una variación ideológica que varios especialistas han tendido a clasificar en dos grandes grupos: los Gobiernos de izquierda pragmática o socialdemócrata y los Gobiernos catalogados como de izquierda populista o radical (Castañeda, 2006; Lanzaro, 2007; Petkoff, 2005). Dentro del primer grupo se han incluido, por ejemplo, los regímenes de Lula da Silva y Dilma Rousseff en Brasil, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en Chile, Tabaré Vázquez y José Mujica en Uruguay.

Dentro del segundo grupo están los de Hugo Chávez y Nicolás Maduro en Venezuela, Néstor Kirchner y Cristina Fernández en Argentina, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador y Daniel Ortega en Nicaragua.

De acuerdo a Jorge Castañeda, este segundo grupo responde a la tradición del populismo latinoamericano (Castañeda, 2006: 9) y su alineamiento, a las posturas del Regimen cubano de los hermanos Castro.

Aunque el Gobierno del presidente Rafael Correa tiene claros rasgos populistas, se han incorporado en su gestión aspectos reformistas y tecnocráticos propios de los Gobiernos de socialdemócratas de izquierda. Podría incluso afirmarse que, a nivel externo hay plena correspondencia con los regímenes de Chávez, Maduro, Fernández o Morales en el sentido de mantener un discurso nacionalista y con fuerte retórica antiestadounidense, pero a nivel interno se aprecia un esfuerzo por tener un manejo más técnico de los asuntos públicos.

De allí que el proyecto político del Régimen de Correa ha procurado recuperar el papel protagonista del Estado a través del énfasis otorgado a la planificación, la gestión por resultados y la realización de obras públicas como carreteras, construcción de centrales hidroeléctricas, infraestructura en hospitales, escuelas y universidades públicas, entre otros. La idea ha sido contribuir a integrar y desarrollar más al país, superando así los vicios políticos de las “oligarquías ecuatorianas” (Falconí y Muñoz, 2012).

Tampoco esto ha impedido que el Gobierno de Correa siguiera ciertas pautas de la “izquierda populista latinoamericana”, como son el mantenimiento y la ampliación de los subsidios, el bono de desarrollo humano², bonos de la vivienda y programas de nutrición para escolares, entre otros. Muchos de estos programas han sido parte de la acción social de Gobierno pero también del manejo político y electoral.

Al igual que en Venezuela y Bolivia, por poner dos ejemplos, el afianzamiento de la izquierda en Ecuador se dio luego del desplome del sistema de partidos, los cuales, a la luz de los recientes procesos electorales, presentan debilidades considerables, fuertes asimetrías y poca institucionalización (Lanzaro, 2007: 40).

Incluso en el caso de Ecuador podría decirse que la crisis del sistema de partidos fue agudizada desde la llegada al poder político del presidente Correa. Incluso la batalla emprendida por el Régimen contra los partidos políticos tradicionales fue como un argumento usado para explicar el deterioro de la situación política, económica y social que tuvo el país en el

2 El “bono de desarrollo humano” consiste en una transferencia monetaria mensual a las madres de las familias de los sectores más pobres de la población ecuatoriana. Esto se realiza a través de la red nacional de bancos privados y se enfoca en el subsidio mensual a las familias que se encuentran en los quintiles 1 y 2 de pobreza.

pasado. De ahí la necesidad de impulsar un cambio y una reforma del sistema político existente.

Al no existir un marco jurídico que sustente el posterior proceso de cambio que proponía el Gobierno de la Revolución Ciudadana en Ecuador, se planteó como necesaria la idea de formular una nueva Constitución de la República. Esto fue planteado al Ecuador como el camino que permitiría encarrilar el proceso “revolucionario” (reformista, para otros) (Mantilla y Mejía, 2012).

Una vez redactada y aprobada la nueva Constitución en 2008, se emprendió un proceso de reforma y redacción de nuevos cuerpos legales, los cuales, a más de viabilizar la flamante Carta Política, sirvieron como medio para aumentar el poder del Ejecutivo sobre otras funciones del Estado y, por qué no, su predominio sobre la sociedad.

No solo que el Ejecutivo adquirió mayor peso, sino que funciones como el Legislativo y el Judicial perdieron atribuciones que antes tenían y que les permitían tener mayor control horizontal (*accountability*). La inestabilidad política que en años anteriores era algo normal en el Ecuador así como los reiterados conflictos con el Parlamento fueron reemplazados por mayor efectividad en términos de gestión y estabilidad en términos de gobernabilidad. Eso no ha implicado una mayor garantía de los derechos civiles y políticos.

Solo así se explica que, en estos años, el Gobierno de Correa haya tenido el camino expedito para la promulgación o reforma de leyes, así como la ausencia de control y fiscalización de las otras funciones del Estado.

A pesar de que el Ejecutivo ha ido acumulando más poder y ha adquirido mayor margen de maniobra, algunos de los grupos que un inicio se unieron a esta propuesta se fueron quedando de lado, sobre todo aquellos que destacaban la importancia de mayor participación social y de un cambio desde las bases.

A medida que el Régimen de la Revolución Ciudadana se ha ido distanciando de los grupos de izquierda, ambientalistas, organizaciones sociales e intelectuales críticos, se ha ido aproximando a amplios sectores populares y clientelas que antes eran reducto de organizaciones políticas de corte populista como el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (Prián) y el Partido Sociedad Patriótica (PSP).

En el caso del Ecuador y del Gobierno de la Revolución Ciudadana, no podría hablarse de un ejemplo de Régimen de izquierda, sino más bien, como señala Carlos de la Torre, de un “populismo o neopopulismo de izquierda”, muy similar al de Hugo Chávez o Evo Morales, con énfasis en la aplicación de “políticas redistributivas, nacionalismo, intervención estatal y promoción de la organización y participación popular” (De la Torre, 2013: 121).

No obstante, a diferencia de Venezuela y Bolivia, en donde efectivamente sí se han creado mecanismos institucionales para promover la participación, sobre todo a nivel local, en Ecuador se ha reducido al voto. Con la salvedad de que, una vez que el pueblo ha votado, se ha “sobrentendido” que el electorado debe someterse políticamente al líder (Peruzzotti, 2008).

Esta visión de la democracia no toma en consideración los mecanismos de rendición de cuentas más allá de las elecciones y de las formalidades de la democracia liberal. Esto, al contrario, viene a ser como un impedimento para que se exprese la voluntad popular. Correa, en muchos momentos, se ha visto como la encarnación de los deseos populares de cambio.

Esto, a más de lo que se ha mencionado en términos institucionales, ha dado al presidente Correa un importante peso a nivel nacional, habiendo llegado incluso a trascender al nivel local. Es decir, el liderazgo de carácter populista, junto al manejo centralizado del poder, ha permitido que el Gobierno de Correa amplíe su esfera de influencia a lo largo de todo el territorio nacional, homogenizando, “aparentemente” y al menos hasta las elecciones seccionales del 23 de febrero de 2014, los procesos políticos locales.

Dinámicas de acceso, expansión y control del poder nacional al local

En los últimos años, el proceso de acceso, expansión y control del poder por parte de los partidos y movimientos políticos de izquierda no ha sido mayormente significativo sino hasta la llegada al poder del Movimiento Alianza País, agrupación política del presidente Rafael Correa.

Antes del triunfo de Correa en 2006, el Ecuador atravesaba una etapa de alta inestabilidad política (Pachano 2004). En menos de 10 años

fueron depuestos tres presidentes constitucionales: primero fue Abdalá Bucaram en 1997, luego Jamil Mahuad en 2000 y, finalmente, Lucio Gutiérrez en 2005. Ninguno de ellos pudo terminar el período para el que fueron electos.

A más de la inestabilidad, otra característica de este período fue la crisis del sistema de partidos. Estos dejaron de canalizar las demandas de la población y en muchos casos cumplieron la función de ser maquinarias electorales para llegar al poder.

Si en las elecciones de 1996 los partidos políticos que mayor votación tuvieron a nivel local fueron el Partido Social Cristiano (PSC), Democracia Popular (DP), Izquierda Democrática (ID) y el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) (ver Cuadro No. 1), en las votaciones de 2000 se mantenía la tendencia, con la salvedad de que, a más de la ID y el PSC, otras agrupaciones políticas como el MPD y Pachakútitk se expandieron en términos electorales (ver Cuadro No. 1).

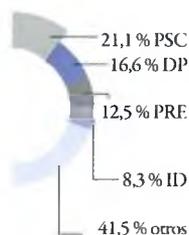
Cuadro No. 1: Resultados elecciones alcaldes Ecuador 1996-2009

EL MAPA POLITICO REGIONAL Y LEGISLATIVO

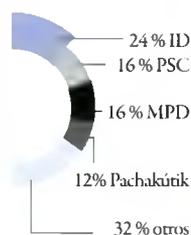
■ A. País ■ PSC ■ ID ■ PRE ■ DP ■ Pachacútitk ■ PSP ■ MPD

ALCALDES

Año 1996



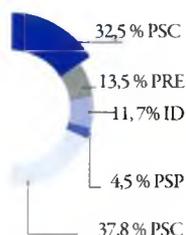
Año 2000



Año 2004



Año 2009



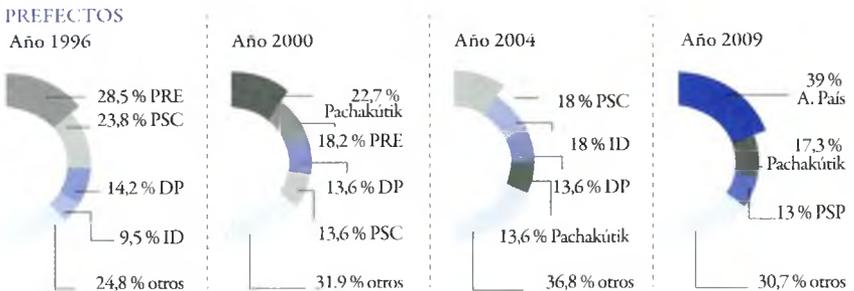
Fuente: Diario *El Comercio* (2014)

Este cambio en la preferencia del voto se dio por el alto nivel de fragmentación política que ha existido, pero también por nivel de volatilidad que

se ha mantenido en el Ecuador tanto a nivel nacional como local. El hecho de que hayan aparecido en 2000, 2004 e incluso en 2009 nuevas agrupaciones políticas dice mucho de los niveles de fragmentación y volatilidad, pero también del nivel de agotamiento del sistema de partidos imperante.

Por ejemplo, a nivel de las elecciones de prefectos (máxima autoridad a escala de la provincia), se aprecia, en términos generales, la tendencia existente a nivel municipal, en la que los partidos que lograron mayor representación son el PSC, PRE, ID y DP (elecciones 1996), pero eso comenzó a cambiar para las elecciones de 2000, en las que el movimiento político indígena Pachakútik tuvo a nivel provincial el 22,7 % de prefecturas, seguido del PRE con 18,2 %, DP con 13,6 % y el PSC con 13,6 %. Para las elecciones de 2004, aunque hay una variación en los porcentajes logrados por las principales fuerzas políticas, se mantienen como partidos predominantes el PSC, ID, DP y Pachakútik (ver Cuadro No. 2).

Cuadro No. 2: Resultados elecciones prefectos Ecuador 1996-2009



Fuente: Diario El Comercio (2014)

No obstante, un punto de quiebre fueron las elecciones de 2009. En los resultados de las elecciones locales, tanto a nivel de alcaldes (cantones) como a nivel de prefectos (provincias), se aprecia una importante votación en favor de

Alianza País. En las elecciones generales para alcaldes obtuvo una votación del 32,5 %, seguido del PRE con 13,5 %, la ID con 11,7 % y PSP con 4,5 %. En las elecciones del mismo año para prefectos, Alianza País obtuvo una votación del 39 %, seguido de Pachakútik con el 17,3 % y PSP con el 13 %.

Estos resultados a nivel local no reflejan lo que pasa a nivel nacional con estas organizaciones políticas. Fue a partir de las elecciones generales de 2002 que fue disminuyendo la participación de partidos tradicionales como PSC, ID, DP, PRE. Emergieron en el escenario nacional líderes alternativos y agrupaciones políticas, como el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (Prian) o el Partido Sociedad Patriótica (PSP). En ese año, el Prian y el PSP llegaron a controlar el 14,18 % del Congreso, frente al 53,31 % que tenían en ese momento los partidos tradicionales.

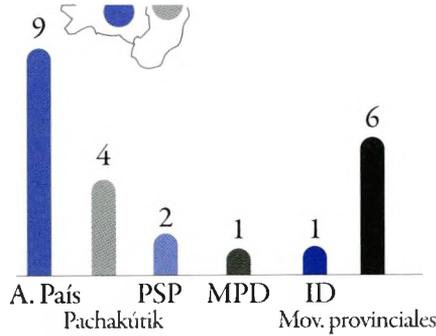
En 2006, el Prian y el PSP tenían el 45,55 % y los tradicionales, 32,6 %. En las votaciones de 2009, tras el triunfo de la izquierda congregada en torno de Alianza País, el Prian y el PSP comenzaron a quedarse relegados, habiendo sido considerados por los seguidores del presidente Rafael Correa como partidos tradicionales, emergió así Alianza País como la fuerza política mayoritaria.

Un aspecto que resulta importante mencionar es que, a partir de estas elecciones, el nivel de fragmentación del sistema de partidos ha tenido a disminuir, pero, al mismo tiempo, se da a nivel nacional una disminución de la competitividad, bajos niveles en el cambio de las preferencias de los ciudadanos (la volatilidad disminuye) y una virtual desaparición de los partidos tradicionales, que hasta poco tiempo atrás controlaban el sistema.

Si se comparan los resultados de las elecciones seccionales de 2009 con las de febrero de 2014, se aprecia poca variación a nivel de provincia pero cambios significativos a nivel de cantones (alcaldías).

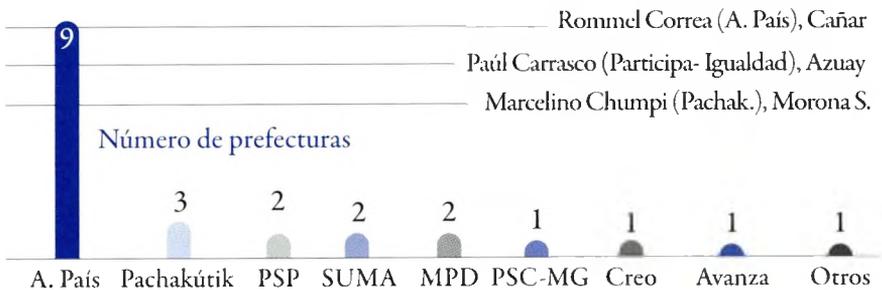
Alianza País, en los comicios de 2009 y de 2014, logró nueve prefecturas. Esto se mantuvo igual. Las otras fuerzas políticas mantuvieron de manera relativa su votación. Es decir, presistió la tendencia que existió en 2009 en el número de prefecturas: Pachakútik, Partido Sociedad Patriótica (PSP) y Movimiento Popular Democrático (MPD). La diferencia en las votaciones de 2014 a nivel de provincia fue la aparición de nuevas fuerzas políticas y tradicionales, como el movimiento SUMA (con dos prefecturas), PSC-MG (una prefectura), Creo (una prefectura) y Avanza (una prefectura) (ver cuadros Nos. 3 y 4).

Cuadro No. 3: Resultados elecciones prefectos 2009



Fuente: Diario *El Comercio* (2014)

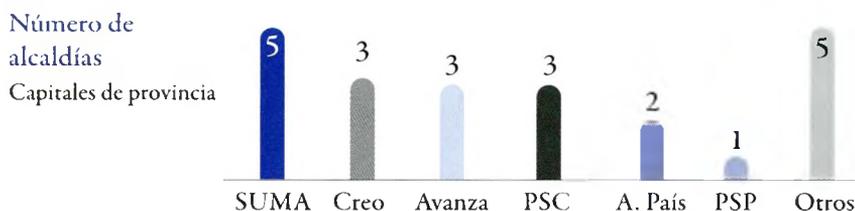
Cuadro No. 4: Resultados elecciones prefectos 2014



Fuente: Diario *El Comercio* (2014)

A nivel de cantones, las elecciones de 2014 muestran cambios. Pese a que Alianza País tuvo una importante votación a nivel nacional y logró ganar cerca de cien municipios, perdió en las ciudades más grandes y representativas. De las 10 ciudades con mayor población del Ecuador, el movimiento del presidente Rafael Correa solo logró ganar en una: Durán. No así en ciudades con fuerte peso político a nivel nacional, como Quito, Guayaquil, Cuenca, Santa Domingo de los Tsáchilas, Machala, Portoviejo, Manta, Loja y Ambato (ver Cuadro No. 5).

Cuadro No. 5: Resultados 10 ciudades principales - elecciones alcaldías Ecuador 2014

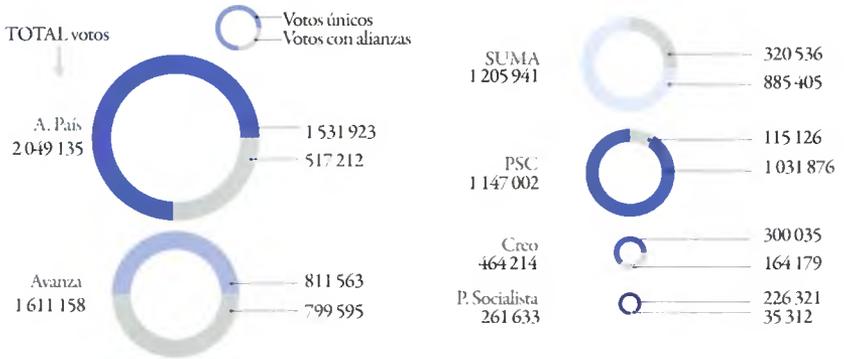


Fuente: Diario *El Comercio* (2014)

Si en las elecciones presidenciales de 2013 Alianza País y Creo fueron las dos organizaciones políticas con mayor votación, en las elecciones seccionales de 2014 la sorpresa fue la votación que consiguieron el partido Avanza (aliado del presidente Rafael Correa) y SUMA (fuerza política de derecha que tuvo una votación reducida en las presidenciales). Este redimensionamiento del mapa electoral local deja, en relación del número de votos totales, los siguientes resultados: Alianza País con 2 049 135 votos, Avanza con 1 611 158 votos, SUMA con 1 205 941 votos, PSC con 1 1447

002 votos, Creo con 464 214 votos y el Partido Socialista con 261 633 votos (ver Cuadro No. 6).

Cuadro No. 6: Resultados elecciones alcaldías Ecuador 2014



Fuente: Diario *El Comercio* (2014)

Si en anteriores procesos electorales el Prian, el PSP, el PRE y el MPD comenzaban quedar relegados, en las elecciones de 2014 se consolidó esa tendencia.

Lo que resulta notorio también es el porcentaje de los votos obtenidos en alianza. En el caso del movimiento Alianza País, el 25 % de las alcaldías fue resultado de coaliciones con movimientos locales. No obstante, el 50 % de las alcaldías logradas por Avanza se debe a las alianzas con líderes y movimientos locales, el 75 % en el caso de SUMA, el 78,85% en el caso del PSC, el 54,67% en el caso de Creo y el 15,49% en el caso del Partido Socialista.

De esto se puede concluir que el peso de las alianzas con líderes y movimientos locales para Alianza País fue menor, no así en el caso de Avanza, SUMA, PSC y Creo. Esto evidencia la existencia de una escisión de lo nacional con lo local. Más concretamente, el apareamiento de un proceso de desnacionalización de la política al menos en ciudades en las que no triunfó Alianza País.

Aunque no se pueden generalizar las causas que incidieron para que Alianza País haya tenido un importante revés electoral en ciertas ciudades del país, se podrían mencionar las siguientes: errores de estrategia de campaña, sectarismo y conflictos en la selección de candidatos y deficiente gestión de los postulantes que fueron a la reelección, entre otros.

En cuanto a la estrategia, el error fue optar por una línea de campaña uniforme en todo el país. En términos de mensaje, imagen y acciones, fue la misma. En toda propaganda aparecía el presidente Rafael Correa, rodeado de sus candidatos locales, con un solo mensaje en todas las ciudades del Ecuador: “Vota todo, todito 35”. De esta manera, el presidente Correa aparecía como el gran elector, restando identidad, carácter propio y cercanía de los candidatos locales. Esto partía de la suposición de que los factores que inciden a nivel nacional iban a serlo a nivel local, lo que no fue así.

De igual modo, varios líderes políticos locales sobrevaloraron el peso que pudo haber tenido la imagen del presidente Rafael Correa (endoso del voto) sobre los candidatos a nivel local, sumados a esto las obras realizadas por el Gobierno en los últimos años, el apoyo partidista, la cobertura en medios de comunicación, el soporte de las instancias desconcentradas del Gobierno central a nivel local (ministerios y secretarías de Estado), el uso político de los programas sociales y subsidios y el manejo clientelar de las campañas (compra de votos por favores o puestos de trabajo).

Estos líderes locales, al haber visto la conveniencia de ser candidato de Alianza País por los motivos que se acaba de mencionar, pensaron que esto no solo les aseguraría un triunfo fácil, sino incluso que, una vez ganadas las elecciones, les iba a permitir tener mayores recursos para su localidad y gestionar por consiguiente más obras para sus territorios.

Sin embargo, esto no pesó en los electores el momento de decidir su voto. El alcalde de Quito, Augusto Barrera, inauguró durante 2013 varias obras, muchas de ellas cofinanciadas por el Gobierno Nacional, como el proyecto del Nuevo Metro. Sin embargo, la intervención del presidente Rafael Correa en su campaña le restó protagonismo y liderazgo. Según declaraciones del propio Barrera, “la entrada en la segunda fase de la campaña generó resultados equívocos. El efecto electoral en

las últimas semanas, lo que alguien llamó desbarrerizar la campaña#, fue claramente adverso³.

Según Ramiro González, presidente del partido Avanza, la gran equivocación de Alianza País fue haber planteado una campaña nacional en una elección local. “Todo el mundo se tomaba fotos con el presidente, y lo que la gente quería saber es su propuesta (del candidato local)”⁴.

Algo parecido sucedió en la ciudad de Cuenca. Paúl Granda, candidato para la reelección también de Alianza País, tuvo el apoyo durante su gestión del Gobierno central. Una de las principales obras que comenzó a realizar Granda fue la construcción del nuevo tranvía en Cuenca. No obstante, el error en la designación de los candidatos pesó a la final. Marcelo Cabrera, que estaba alineado con el Gobierno pero que no fue tomado en cuenta en las elecciones internas de Alianza País, triunfó en las elecciones bajo el membrete de un movimiento local.

En Alianza País, pese a que se dieron primarias en cada una de las provincias, varias candidaturas fueron impuestas por la dirigencia nacional con base en criterios subjetivos y de cercanía con los mismos.

Esto hizo que, antes de las elecciones, el momento de la inscripción de candidaturas ante el Consejo Nacional Electoral (CNE), parte de los militantes y simpatizantes de Alianza País en ciertas provincias impugnara a los candidatos que fueron impuestos “desde arriba”. Un caso de este tipo se dio en la provincia del Guayas. Una de las candidaturas objetadas ante la Junta Electoral del Guayas fue la exparlamentaria Alexandra Arce, que fue inscrita como candidata a la Alcaldía de Durán (provincia del Guayas). Ella fue impugnada por sus coidearios Galo Rea, Alfonso Córdova, Jorge Loayza, Mónica Delgado y María Mendieta, quienes manifestaron —según recoge la prensa de Ecuador— que “Arce no fue la triunfadora del proceso interno realizado por AP, ya que el ganador fue Córdova”.

En otros casos, Alianza País optó por hacer alianzas con líderes locales que tenían importante aceptación local pero que no necesariamente pertenecían al movimiento. Esto les llevó a tejer coaliciones con líderes locales que en algún momento militaron en otros partidos políticos pero que,

3 Diario *El Comercio*, Quito, domingo 30 de marzo de 2014, pp. 4-A

4 Diario *El Comercio*, viernes 29 de febrero de 2014, p. 3-A

por su nivel de popularidad, podrían asegurar a Alianza País un triunfo. No obstante, esto funcionó en unos casos y en otros, no.

Jimmy Jairala, con pasado político en el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), ganó en las elecciones para la Prefectura del Guayas. Hay que tomar en cuenta que Jairala iba en esta ocasión para la reelección. No obstante, Montgomery Sánchez, otro candidato que fue a la reelección por Alianza País, perdió en las elecciones para prefecto de la provincia de El Oro. Al igual que Jairala, Sánchez también perteneció al PRE, pero en este caso buscaba su quinta reelección como prefecto. Es importante mencionar que estos dos candidatos participaron en los comicios de 2014 en coalición entre Alianza País y el movimiento local que lideraba en su provincia.

En los casos de varios militantes de Alianza País que no tuvieron acogida dentro de su propio movimiento porque la dirigencia provincial o la nacional se impuso, optaron por participar a través del partido Avanza, e incluso, cuando no tuvieron opción dentro de este último, fueron a través del Partido Socialista.

Este sectarismo, que fue evidenciado luego por el propio presidente Rafael Correa, hizo que un partido como Avanza, que tenía posibilidades electorales limitadas, haya logrado cerca de 40 alcaldías de las 221 que existen en el Ecuador. En el caso del Partido Socialista no se puede hablar de una recomposición ni reestructuración a nivel local o nacional, sino de la opción que se le abrió al haber dado posibilidades de participar a candidatos que fueron descartados por Alianza País o Avanza. Por ejemplo, Lenin Valle, candidato del Partido Socialista, triunfó en un cantón de la provincia del Guayas (El Empalme), en donde la población desconocía casi por completo la tendencia de este partido. Este cantón fue por lo general bastión de los partidos de populistas y de derecha que han predominado por años en la provincia del Guayas.

Un aspecto, que sí cabe destacar, es la estrategia de campaña adoptada por los partidos que ganaron a nivel local, como Avanza, SUMA y Creo. Estos, en lugar de seguir una línea general como hizo Alianza País, se enfocaron en temas y problemáticas locales.

Podría decirse que esas líneas divisorias o clivajes que siempre existieron entre el nivel nacional y el local (centro-periferia) se activaron en las elecciones locales, adquiriendo mucha más relevancia el discurso que

se dirigía a atender problemáticas locales (calidad de los servicios públicos, problemas de inseguridad, movilidad, etc.) que los ejes que estructuraban la dinámica de la política nacional (enfrentamientos ideológicos entre posturas de izquierda y derecha).

Algo que todavía no podría determinar con exactitud tiene que ver con el peso negativo que pudo haber tenido en los resultados de las elecciones seccionales el deterioro que Alianza País comenzó a tener desde finales de 2013. Hay temas que comenzaron a tener importancia en la opinión pública nacional: la iniciativa del Gobierno de explotar el petróleo que se encuentra en el Parque Nacional Yasuní, la posición del presidente frente a la postura mantenida por sus asambleístas frente a la despenalización del aborto, la aplicación del Decreto 016 que llevó a la disolución de la ONG ambientalista PachaMama y el enfrentamiento y la sanción a medios de comunicación y periodistas, como lo ocurrido con el caricaturista Xavier Bonilla (Bonil), entre otros aspectos.

Todos estos podrían ser considerados como signos de agotamiento del Gobierno de la Revolución Ciudadana y del propio presidente Rafael Correa, el que mostraría un claro alejamiento de sus posturas iniciales y que le sirvieron en su momento para conseguir apoyo de amplios sectores sociales, ambientalistas, indígenas, trabajadores, etc.

Darí­a la impresión de que Correa está sufriendo las consecuencias de los Gobiernos populares que han tenido por años el Ecuador y varios países de América Latina.

Conclusiones

Los estudios acerca del acceso, la ampliación y el control del poder político a nivel territorial son relativamente nuevos en el campo de la ciencia política.

Generalmente, este tipo de aspectos, como es la relación entre lo nacional y lo local, ha sido abordado indirectamente desde la perspectiva de los estudios sobre descentralización o de los sistemas de partidos y puede ayudar a esclarecer esta problemática.

Sin embargo es importante mencionar que el análisis de los procesos de descentralización y, dentro de este campo, la formulación y

la gestión de políticas públicas no explican el juego político que se da a nivel local y que puede ser realmente explicativo de cómo se dan las dinámicas políticas locales en un marco más amplio, como es el nacional.

En este trabajo, hemos optado por ensayar una perspectiva más amplia, que toma en cuenta las interrelaciones entre lo nacional y lo local a través del peso que ha adquirido en el juego de la política el nivel nacional pero también a partir del análisis de la distribución de la votación a nivel subnacional entre 1996 y 2014.

Si hasta las elecciones de presidenciales de 2013 se apreciaba en el Ecuador una fuerte tendencia hacia la “nacionalización” de la política, es decir, donde los procesos políticos tienden a homogeneizarse a lo largo de todo el territorio nacional, los resultados de las elecciones seccionales de febrero de 2014 muestran un cambio. El revés electoral de Alianza País en las urnas confirma una tendencia de “desnacionalización”, en la que las dinámicas locales se alejan de lo nacional y adquieren características propias.

La creciente expansión que tuvo el Gobierno de la Revolución Ciudadana desde 2007 en todos los ámbitos parece que llegó a su límite. La gran influencia que ha tenido el Gobierno Nacional no ha podido, al menos en la mayoría de las ciudades capitales de provincia, homogeneizar los procesos políticos locales.

El acceso al poder político nacional no ha logrado, al menos con base en lo ocurrido recientemente en el Gobierno de “izquierda” de la Revolución Ciudadana en Ecuador, expandirse y mantener el control del poder político a nivel local.

Bibliografía

- Calvo, Ernesto (2004), “La letra chica del contrato democrático: Política subnacional y representación política”, *Lo que vendrá*, vol. 1, No. 2, pp. 35-37.
- Calvo, Ernesto, y Marcelo Escolar (2005), *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.

- Carrión, Fernando (2008), “La descentralización como geometría variable”, en Fernando Carrión y Brigitta Villaronga (comp.), *Descentralizar: un derrotero a seguir*, Edit. FLACSO, Quito, pp. 33-50.
- Castañeda, Jorge, (2006), “Latin America’s Left Turn”, en *Foreign Affairs*, vol. 85, No. 3, pp. 28-43.
- De la Torre, Carlos (2012), “Rafael Correa, un populista del siglo XXI”, en Mantilla Baca, Sebastián, y Santiago Mejía, *Rafael Correa: balance de la Revolución Ciudadana*, Edit. Planeta, Quito, pp. 151-170.
- De la Torre, Carlos (2013), “El populismo latinoamericano: entre la democratización y el autoritarismo”, en *Nueva Sociedad*, vol. 247, pp. 120-137.
- Dosek, Tomas, y Flavia Freidenberg (2013), “La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición”, en *Politai*, revista de ciencia política, Año 4, segundo semestre, No. 7, pp. 161-178.
- Escolar, Marcelo, (2011), “Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en Estados democráticos multinivel”, *Revista de la SAAP*, Vol. 5, No. 2, pp. 263-304 .
- Falconí, Fander, y Pabel Muñoz (2012), “Ecuador: de la receta del ‘Consenso de Washington’ al posneoliberalismo”, en Mantilla Baca, Sebastián, y Santiago Mejía, *Rafael Correa: balance de la Revolución Ciudadana*, Edit. Planeta, Quito, pp. 75-96.
- Gibson, Edward, y Julieta Suárez-Cao (2010), “Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina”, *Comparative Politics*, vol. 43, No. 1, pp. 21-39.
- Hoyos Gómez, Diana (2005), “Evolución del sistema de partidos en Colombia 1972-2000. Una mirada a nivel local y regional”, revista *Análisis Político* No. 55, pp. 1-26.
- Lanzaro, Jorge (2007), “La tercera ola de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la social democracia”, en *Encuentros Latinoamericanos, siglo XXI: el lugar de la izquierda en América Latina. Pensamiento, sociedad y democracia*”, pp. 20-57.
- Leiras, Marcelo (2010), “Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina”, en revista *Política y Gobierno*, vol. XVII, 2, II semestre, pp. 205-241.

- López, Santiago (2007), “¿Son las elecciones municipales elecciones locales? Estimando diferencias de resultados y comportamiento electoral”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* No. 16, pp. 73-102.
- Mantilla Baca, Sebastián, y Santiago Mejía (2012), *Rafael Correa: balance de la Revolución Ciudadana*, Edit. Planeta, Quito.
- Moncagatta, Paolo, y Ana Safranoff (2013), *¿Quién vota por la ‘nueva izquierda’ latinoamericana?*, ponencia presentada en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Alacip, Bogotá, 25-27, sept. 2012.
- Martz, John (1972), *Ecuador: Conflicting Political Culture and the Quest for Progress*, Boston, Allyn and Bacon.
- Maignushca, Juan (1994), “El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895”, en Maignushca, Juan (edit), *Historia y región en el Ecuador*, Quito. Flacso y Corp. Editora Nacional.
- Menéndez, Carrión, Amparo (1991), “Región y elecciones en Ecuador: 1952-1988. Elementos para el debate”, documento de trabajo No. 6. Quito, Flacso.
- Pachano, Simón (2011), *Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú*, Flacso, Sede Ecuador, Quito.
- Pachano, Simón (2004), “Partidos y representación en la Región Andina”, Agora Democrática (ed.), *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*, Lima: IDEA Internacional.
- Petkoff, Teodoro (2005), “Las dos izquierdas”, *Nueva Sociedad*, vol. 197, pp. 114-128.
- Peruzzotti, Enrique (2008), “Populismo y representación democrática”, en Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti (eds.), *El populismo y nuevas democracias en América Latina*, Flacso, Quito.
- Piquet Carneiro, Leandro, y María Hermínia Tavares de Almeida (2008), “Definiendo a Arena Política Local: Sistemas Partidários na Federação Brasileira”, *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 51, No. 2, pp. 403-432.
- Quintero, Rafael, y Érika Silva (1991), “Estado, nación y región. Algunos elementos teóricos para su análisis”, *Ecuador Debate* No. 3, Quito, CAAP, pp. 61-69.
- Seligson, Mitchell (2007), “The Rise of Populism and the Left in Latin America”, en *Journal of Democracy*, vol. 18, No. 3, pp. 81-95.
- Sousa Silva, Pedro Gustavo de (2013). “A linha política” do PT em debate: conflitos intrapartidários”, ponencia presentada en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Alacip, Bogotá, 25-27 de sept.

Suárez Cao, Julieta (2011), “Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina, *Revista de la SAAP*, vol. 5, No. 2, pp. 305-321.

Suárez Cao, Julieta, y Flavia Freidenberg (2010), “Multilevel Party Systems and Democracy. A New Typology of Parties and Party Systems in Latin America. Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington DC.

Vilas, Carlos (2005), “La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares”, en *Nueva Sociedad*, vol. 197, pp. 84-99.