

2

Marzo
2005

la Tendencia

— revista de análisis político —

Autoritarismo
Populista

 FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

 IRAMASOCIAL
EDITORIAL

Instituto
MANUEL
CORDOVA

Índice

Editorial

Manifiesto de las Organizaciones Convocantes a la Asamblea de Quito



Sección Actualidad

Autoritarismo Populista	
Andrés Vallejo.....	9
Crisis Institucional del Ecuador	
Galo Chiriboga.....	14
Las sensaciones de llover marchando, construyendo un proceso al caminar	
Juan Sebastián Roldán.....	18
Marchar contra la intolerancia	
Fernando Balseca e Iván Carvajal.....	23



Sección Latinoamérica

La Subregión Andina: Retos	
Elsa Cardozo.....	27



Sección Análisis Histórico-Político

El Movimiento Social en torno a los derechos humanos	
René Maugé.....	41
El Movimiento Indígena y su expresión política	
Nina Pacari.....	46
El Movimiento de Mujeres en el Ecuador, el caso Guayaquil	
Melania Mora.....	53



Sección Proyecciones Electorales

Seminario de evaluación electoral.....	63
Elección de Gobiernos Provinciales del 2004: Elementos para un Análisis	
Rafael Quintero.....	64
Elecciones Municipales, Ajuste Estructural y Condiciones de Vida en el Ecuador	
Carlos Larrea.....	72
Panel y Conclusiones del Seminario Proyecciones Electorales.....	81

Sección Entrevistas

Entrevista a Ludolfo Paramio

Francisco Muñoz y Virgilio Hernández 86

Entrevista a Guillermo Landázuri 93

Sección Documentos

Presentación en Quito de La Tendencia N.1

Francisco Muñoz 96

Políticas Sociales Neoliberales

Eduardo Delgado 100

Homenaje al ILDIS por el Congreso Nacional 103

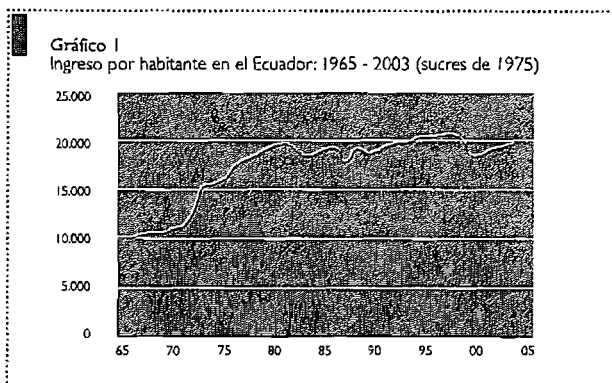
Elecciones Municipales, Ajuste Estructural y Condiciones de Vida en el Ecuador

Carlos Larrea*

Introducción

El objetivo de este artículo es doble. Por una parte se presenta una visión contextual sobre la tensión existente entre las estructuras democráticas, que se basan en la participación activa y conciente de los ciudadanos en la construcción de su destino común, y las condiciones socio-económicas vigentes en el marco de las políticas de ajuste estructural, que han conducido a una creciente exclusión social. En segundo lugar, se analiza, los resultados de las elecciones de alcalde en 2004, con el propósito de identificar la fragmentación regional del comportamiento electoral, y proponer una tipología cantonal de tendencias políticas. Finalmente se presentan algunas reflexiones sobre la relación de las tendencias electorales con el contexto social.

Democracia, crisis y ajuste estructural en el Ecuador



▲ Fuente: Banco Central del Ecuador. Noviembre 2004 y números anteriores. *Información Estadística mensual*. (Quito: Banco Central del Ecuador)

El retorno a la democracia en el Ecuador, en 1979, antecedió brevemente al inicio de una prolongada crisis económica que ha afectado al país y a América Latina en su conjunto desde 1982 hasta el presente. La región ha cambiado su estrategia de desarrollo de acuerdo a los lineamientos del "Consenso de Washington", basados en la liberalización económica, la apertura comercial, las privatizaciones, y la minimización de la ingerencia del estado en la economía.

*Ph.D. en economía política, es profesor de FLACSO-Ecuador y ha sido consultor de varios organismos internacionales, como PNUD, UNICEF y OPS.

Aunque la aplicación de estas políticas se ha dado en forma tardía, gradual y poco consistente, en medio de profundos conflictos sociales y en un contexto de crónica inestabilidad política; hacia mediados de los años 90 el Ecuador había liberalizado el tipo de cambio y las tasas de interés, dismantelado su protección arancelaria; abierto sus mercados, eliminado subsidios y otras distorsiones en sus precios relativos; y desregulado parcialmente el sistema financiero y el mercado laboral.

Desafortunadamente, los resultados económicos de esta estrategia han dejado mucho que desear. Como se aprecia en el gráfico 1, el ingreso por habitante en 1998 era apenas un 5% superior al de 1980, con un crecimiento medio anual del 0.3%, el más bajo desde 1950, cuando se estimó por primera vez el PIB.

El prolongado estancamiento económico dio lugar a la profunda crisis de 1998 y 1999, que conllevó una caída del 10% en el ingreso por habitante, cuyos efectos económicos condujeron a la dolarización de la economía en enero de 2000. A pesar de la reducción de la inflación y la considerable expansión de la actividad petrolera posterior, la recuperación económica ha sido lenta, y solamente en el 2004 se recuperó el nivel de ingreso por habitante prevalente en 1997.

La crisis ha tenido también un impacto social perdurable. En 2003, la pobreza alcanzaba el 60% de la población y la indigencia llegaba al 32%. Estos valores son mayores a los registrados en 1995, evidenciando el impacto perdurable de la crisis. Cifras similares se pueden observar en el caso de la pobreza en Quito, Guayaquil y Cuenca entre 1998 y 2003, donde también se observa un costo social de la crisis no revertido, ya que la pobreza subió del 35% en 1998 al 45% en 2003 (Larrea, 2004).

La desigualdad social, una de las más altas de América Latina, ha aumentado considerablemente en los últimos años. Según el SIISE, el coeficiente de Gini de los ingresos urbanos ha ascendido de 0.46 en 1988 a 0.50 en 1998 y 0.62 en 2001 (SIISE, 2003).

Cuadro I
Pobreza e indigencia en Ecuador por región y área: 1995 - 2003

Área	Región	Pobreza					Indigencia				
		1995	1998	2000	2001	2003	1995	1998	2000	2001	2003
Rural	Costa	74.9	83.7	84.8	78.1	85.6	30.5	43.1	59.1	52.1	57.4
	Sierra	77.7	81.5	83.9	77.0	77.7	39.1	49.7	58.6	48.7	49.4
	Amazonía	69.9	75.1	83.0	77.8	82.7	23.8	38.7	52.2	53.7	61.7
	Total	75.8	82.0	84.1	77.5	81.1	33.9	46.1	58.2	50.5	53.5
Urbana	Costa	42.5	54.4	65.7	60.0	57.6	9.2	15.3	34.9	31.7	28.4
	(Guayaquil)	37.5	45.8	57.9	51.3	48.1	8.0	10.9	26.7	26.0	19.8
	Sierra	42.2	38.9	53.2	40.5	36.3	12.6	9.3	24.5	15.5	14.0
	(Quito)	29.9	29.5	49.1	36.4	25.9	7.8	5.8	29.6	12.9	8.2
	Amazonía	47.2	45.3	57.1	44.6	40.3	14.4	9.8	24.5	19.8	19.2
	Total	42.4	48.6	60.3	51.6	48.5	10.6	13.0	30.3	24.7	22.3
Total	Costa	53.9	64.3	71.1	65.0	64.7	16.6	24.7	41.8	37.3	35.8
	Sierra	57.6	59.9	65.4	55.3	52.9	24.1	29.2	38.1	29.0	28.2
	Amazonía	65.5	69.3	77.0	69.5	69.0	22.0	33.0	45.9	45.2	48.0
	Total	55.9	62.6	68.8	60.8	59.6	20.0	26.9	40.3	33.8	32.9

Nota. En 1995 y 1998 se ha empleado el consumo familiar por habitante, y en 2000, 2001 y 2003 el ingreso familiar por habitante, las líneas de pobreza se explican en el texto.

▲ Fuente: INEC-Banco Mundial. 1995/1998. *Encuestas de Condiciones de Vida*, INEC 2000. *Encuesta EMEDINHO*, INEC 2001/2003. *Encuesta ENEMDUR*.

El Ecuador ha sufrido históricamente de una situación de desempleo estructural, con un porcentaje de población adecuadamente empleada cercana al 45 %, y un nivel de desempleo abierto urbano que hacia 1995 alcanzaba el 7.7 %, de forma que casi la mitad de la fuerza laboral ha padecido de condiciones precarias o ausencia de empleo productivo. Los indicadores de empleo se han deteriorado considerablemente en los últimos años. El desempleo abierto en Quito, Guayaquil y Cuenca ha ascendido del 7.7 % en 1995 al 14.1 % en 2000, para recuperarse levemente en el 2004, con el 11 % (CEPAL, 2004).

Los pueblos indígenas se encuentran entre los grupos más postergados en el Ecuador. En 2003, el 80 % de la población indígena era pobre, y el 57 % vivía en extrema pobreza, frente a promedios nacionales de 60 % y 33 % respectivamente. Según el censo de 2001, la población indígena mayor de 23 años alcanzaba cinco años de escolaridad, frente a una media nacional de 7.1, y el 23 % de los indígenas mayores de 14 años era analfabeto, frente a una media nacional de 9.1 %.

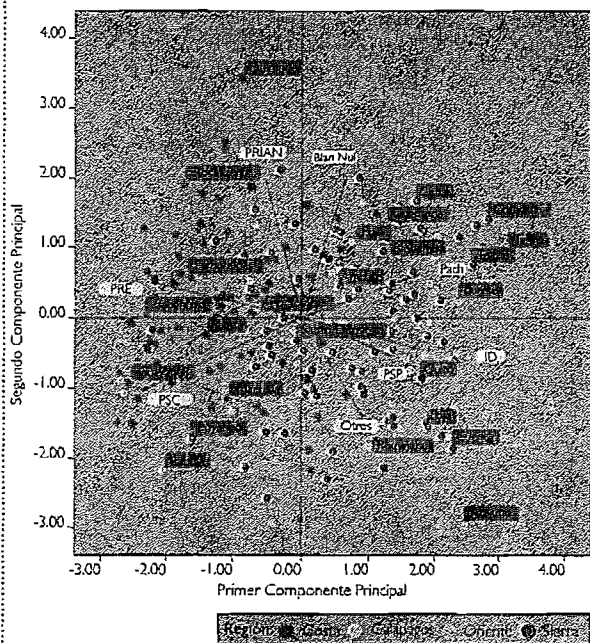
Desafortunadamente, la inversión social en el Ecuador, y particularmente el gasto público en educación, salud y nu-

trición, no solamente se ubican desfavorablemente en el contexto latinoamericano, sino que han mantenido una tendencia fuertemente decreciente en términos reales desde 1981. La dolarización ha aumentado la rigidez del gasto social, el crónico desequilibrio de las finanzas públicas no ha sido superado, y el endeudamiento se ha convertido en un recurso sistemático para equilibrar las cuentas fiscales.

Más allá de la limitación en sus recursos, las políticas sociales adolecen de un problema en su concepción. Bajo los lineamientos del "Consenso de Washington", se busca una interferencia mínima con las fuerzas del mercado, y la estrategia de "desarrollo" social ha adquirido un carácter residual, limitándose en la práctica a la provisión de servicios básicos (educación, salud, vivienda) de mala calidad, o compensaciones monetarias, a los sectores más excluidos por las políticas de ajuste estructural, alejándose del reconocimiento de los derechos sociales universales (Barba, 2004, Ziccardi, 2004).

En términos políticos, el problema de fondo se relaciona con la difícil compatibilidad entre la profundización de las instituciones democráticas, que se han mantenido en

Gráfico 2
Componentes Principales de Elecciones de Alcaldes 2004



▲ **Nota:** Los cantones han sido ponderados en proporción al logaritmo natural de su población en 2001. La alianza Nuevo País-Pachakutik en Cuenca fue incluida en "otros". **Fuente de datos para el análisis:** Tribunal Supremo Electoral.

Ecuador desde 1979, y se han consolidado en América Latina en las últimas décadas, y el carácter excluyente de las estrategias económicas, que han conducido a un aumento de la desigualdad y el desempleo estructural, al mantenimiento de la pobreza masiva y a un creciente deterioro ambiental.

Ante la contradicción entre un sistema político basado en la ciudadanía y la participación, y un modelo de "desarrollo" excluyente y marginalizante, las democracias de la región no han logrado superar la creciente exclusión social, y no solamente las estructuras democráticas se han reducido a sus aspectos más formales, sino que las aspiraciones de las mayorías de la población hacia una sociedad más participativa e igualitaria, consubstanciales a la democracia, se han visto postergadas o ignoradas, amenazando la legitimidad y credibilidad de las instituciones, e incluso la supervivencia de la democracia formal (Borón, 2003). Estudios previos sobre el Ecuador confirman las raíces autoritarias del régimen político en el país y la fragilidad y superficialidad de sus instituciones democráticas (Larrea y North, 1997).

Estudios empíricos recientes del PNUD y otras fuentes muestran una considerable insatisfacción de la opinión pública ecuatoriana y latinoamericana con los logros democráticos, y una creciente falta de credibilidad en los partidos políticos e instituciones democráticas (PNUD, 2004b, Seligson y Córdoba, 2002).

Otras manifestaciones de la crisis de las instituciones democráticas en el Ecuador han sido la persistente inestabilidad política a partir de 1996 y la emergencia de nuevos movimientos sociales y políticos que han debilitado a los partidos que tradicionalmente han dominado el espectro político nacional.

Tipología de los resultados electorales para alcaldes en 2004

En esta sección se indaga sobre la manera en la que las preferencias electorales en 2004 expresan las posiciones de la opinión pública en el contexto descrito, de crisis social, inestabilidad política y fragilidad de las instituciones democráticas. Se ha escogido las elecciones de alcalde porque permiten, a diferencia de los resultados provinciales, alcanzar una expresión más fina de la diversidad de situaciones locales, y porque las elecciones unipersonales expresan mejor varios fenómenos de particular importancia en el comportamiento político ecuatoriano, como el caudillismo, el populismo y otras formas de liderazgo, que las votaciones pluripersonales pueden ocultar, en particular en un contexto de relativa debilidad e inestabilidad de los partidos políticos, y un deterioro de su credibilidad.

Varios factores confieren especificidad a las elecciones municipales, como expresión de la dinámica política local, cuyo carácter se desenvuelve con cierta autonomía en relación al escenario político nacional.

En primer lugar, el proceso de descentralización iniciado a mediados de los años noventa ha logrado un importante fortalecimiento financiero e institucional de los municipios. Estos han alcanzado por varios mecanismos una considerable participación en el presupuesto nacional, y han tenido acceso a créditos para la construcción de infraestructura, principalmente a través del BEDE. Aunque la descentralización en el Ecuador constituya un proceso complejo e inconcluso, particularmente en términos de transferencia de competencias a los gobiernos autónomos,

es indudable su consolidación financiera e institucional, y su mayor autonomía relativa.

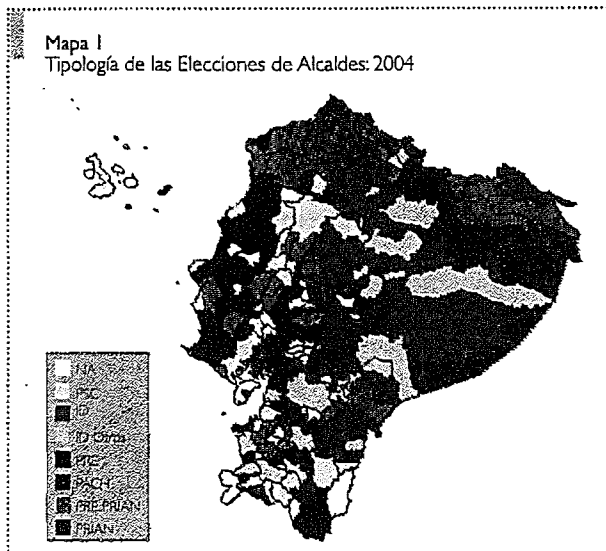
Tomando en cuenta cierto grado de autonomía de la política local, y la dificultad de reducir sus expresiones en términos del contexto político nacional, es indudable también que varios factores del sistema político nacional se expresan a escala local. No existen partidos políticos nacionales, y tradicionalmente en la Costa y la Sierra han prevalecido partidos distintos con su soporte básico en una sola región y considerable debilidad en la otra, como el PSC y el PRE en la Costa, y la ID en la Sierra. El sistema político nacional se ha caracterizado también por la pronunciada segmentación política, con un número elevado de partidos y movimientos, que disputan un electorado relativamente inestable, sin que se haya consolidado un predominio consistente de dos o tres partidos, como ocurre en otros países de América Latina y otras regiones del planeta. Se busca entonces analizar como esta segmentación con fuerte influencia regional se expresa en el comportamiento electoral reciente a escala local.

Finalmente, es importante mencionar que los gobiernos seccionales han desarrollado favorablemente un espacio como expresión participativa democrática a escala local, canalizando más directamente que a nivel nacional las aspiraciones populares. Varias tendencias políticas nacionales han logrado consolidar su respaldo a partir de gestiones municipales relativamente exitosas durante los últimos años, contribuyendo a consolidar el papel de los gobiernos seccionales como un espacio más amplio de participación ciudadana, en un contexto nacional donde la democracia se ha reducido a sus expresiones formales, con escasa participación ciudadana en la vida política.

Metodología.

Se han empleado los resultados provisionales de las elecciones de alcaldes proporcionados por el Tribunal Supremo Electoral, con el propósito de identificar tendencias o patrones representativos en el comportamiento electoral de grupos relativamente homogéneos de municipios, y presentarlos en un mapa nacional.

Se han seleccionado ocho variables para el análisis, correspondientes a los porcentajes obtenidos por los partidos PSC, PRE, ID, Pachakutik, PRIAN y PSP sobre el total de votos emitidos en cada cantón, una variable adicional con los otros partidos (sin incluir el MPD, la DP y el PS-FA,



^ Nota: El grupo PSC incluye a Guayaquil, Santo Domingo, Machala, Manta, Quevedo, Daule, El Carmen, Mejía, Empalme, Guano, Tosagua, El Guabo, Huaquillas, Gualaceo, Calvas, El Triunfo, Paute, Zamora, Puerto López, Naranjito, Biblián, Gonzanamá, Espíndola, Chambo, Samborondón, Celica, Zapotillo, Coronel Marcelino Maridueña, Santa Cruz, Pedro Vicente Maldonado, Palestina, General Antonio Elizalde, Jama, Atahualpa, Mocacha, Sozoranga, Sevilla de Oro, Las Navas, Olmedo (Loja), Olmedo (Manabí), Marcabellí, Deleg, San Fernando, Chilita, El Pan, Bolívar, e Isabela.

El grupo PRE-PSC incluye a Portoviejo, Babahoyo, Chone, Santa Elena, La Libertad, Durán, Ventanas, Sucre, Santa Ana, Simón Bolívar, Montecristi, Baba, Puebloviejo, Naranjal, Paján, 24 De Mayo, Pichincha, Junín, Flavio Alfaro, Atacames, Alfredo Baquerizo Moreno, Chillanes, San Vicente, Santa Lucía, Colimes, Portovelo, Chunchi, Nobol (Vicente Piedrahíta), Chinchipe, Penipe, San Cristóbal, Gonzalo Pizarro, Las Lajas y Palanda.

El grupo PRE-PRIAN incluye a Esmeraldas, Quinindé, Jipijapa, Vinces, Pasaje, Santa Rosa, Lago Agrío, Buena Fe, Balzar, Pedro Carbo, San Miguel, Valencia, Playas, Piñas, Zaruma, La Joya De Los Sachas, Shushufindi, Sigsig, Palenque, Río Verde, Eloy Alfaro, Pimampiro, Pangua, San Lorenzo, Mira, Muisne, Cumandá, Montalvo, Limonindanza y Cuyabeno.

El grupo PRIAN incluye a Milagro, Rocafuerte, Orellana, Yaguachi, Pedernales, Quero, Chimbo, Lomas de Sargentillo, Jaramijó, Cevallos, Puerto Quíto, San Miguel de los Bancos, Chahuarpamba, Isidro Ayora y Pindal.

El grupo ID incluye a Quito, Ambato, Loja, Latacunga, Ibarra, Tulcán, Guaranda, Pujilí, Pelileo, La Troncal, Sigchos, Macará, San Miguel de Urcoquí, Patate, Chordeleg, Huaca, Santiago, Suscal, Logroño, Oña, Quilanga, Aguariño y Sucumbíos,

El grupo "ID y otros" incluye a Cuenca, Rumiñahui, Píllaro, Salinas, Montúfar, Saraguro, Morona, Catamayo, Arenillas, Baños de Agua Santa, Paltas, Pedro Moncayo, Archidona, Puyando, Echeandía, Caluma, Suclá, Tisaleo, Balao, El Bangui, El Chaco, Centinela del Condor, Guachapala, Carlos Julio Arosemena Tola y Aranjuna.

El grupo Pachakutik incluye a Riobamba, Otavalo, Azogues, Salcedo, Cayambe, Colta, Cañar, Pastaza, Tena, Antonio Ante, Cotacachi, Guamote, La Maná, Alausí, Saquisilí, Espejo, Santa Isabel, Nabón, Yanatzza, Gualaquiza, Loreto, Pallatanga, Mocha, Pucará, Mera, El Tambo, Quijos, Cascales, Palora, Taisha, Yacuambi, Huamboya, Santa Clara, Putumayo, San Juan Bosco y Pablo VI.

Fuente de datos para el análisis: Tribunal Supremo Electoral.

que no han sido analizados en este estudio) y finalmente el porcentaje conjunto de blancos y nulos. Los cuatro primeros partidos representan tendencias nacionales sólidas, mientras que el PRIAN es un partido que ha buscado consolidar su presencia en estas elecciones, participando en todos los cantones del país, y el PSP es el partido del gobierno.

Metodológicamente se ha empleado en primer lugar el análisis de componentes principales, que es un procedimiento que busca encontrar factores subyacentes no observados en las relaciones simultáneas entre múltiples variables, a partir de su matriz de correlaciones. Estos factores, llamados componentes principales, capturan asociaciones de máxima representatividad entre las variables, y su representación gráfica permite visualizar las similitudes en el comportamiento electoral en dos o más dimensiones.

Complementariamente, se ha elaborado una tipología de tendencias electorales empleando análisis de aglomeración (cluster analysis). Este método multivariado identifica grupos homogéneos de cantones, que presentan un comportamiento electoral semejante. Se han seleccionado siete grupos en la tipología, que es representada en un mapa cantonal del país.

Resultados.

Los dos primeros componentes principales capturaron el 41 % de la varianza total de las ocho variables incluidas, y los tres primeros componentes abarcan el 54 % de la varianza. Los partidos que muestran mayores correlaciones con la votación de los restantes, y que por consiguiente mantienen tendencias regionalmente más definidas en su votación son la ID y el PSC, seguidos por Pachakutik y el PRE. En los casos de PSP y PRIAN su distribución electoral es menos asociada con patrones electorales de los restantes partidos.

El gráfico 2 (pág. 74) representa los dos primeros componentes principales, incluyendo las variables que se ubican de acuerdo a la similitud de sus correspondencias, y los municipios, cuyo color identifica su región geográfica. El mapa 1 se ha elaborado a partir del análisis de aglomeración, diferenciando 7 grupos de municipios con tendencias electorales específicas, que se observan en el cuadro 3. De su análisis se desprenden las siguientes conclusiones:

- a. Existe una clara definición regional de la votación. Mientras en la Costa el 61 % de los votos emitidos corresponden al PSC y al PRE, y partidos de base serrana como ID y Pachakutik alcanzan porcentajes marginales, la Sierra muestra el predominio de la ID (32 %) y una votación comparativamente alta, aunque desigual, de Pachakutik. En esta región el apoyo al PSC y al PRE alcanza sus porcentajes mínimos. El Oriente tiene un perfil más disperso, con apoyo principal a PSP, Pachakutik y PSC (cuadro 2).
- b. Pueden diferenciarse cuatro grupos dominantes de cantones con base en la Costa. El primero se caracteriza por su apoyo definido al PSC, incluyendo 47 municipios, principalmente Guayaquil, Santo Domingo, Machala, Manta, Quevedo, Mejía, Guano, Gualaceo, Puerto López y Biblián. En este grupo el PSC alcanza el 47 % de los votos, seguido a distancia por el PRE, con el 19 %. Regionalmente el grupo tiene cierta dispersión, con fuerza en Guayas, El Oro, Loja y en menor medida, Manabí.
- c. En el segundo grupo de base costeña se mantiene cierto equilibrio entre el PSC (32 %) y el PRE (28 %) y está conformado por 34 municipios, principalmente Portoviejo, Babahoyo, Chone, Santa Elena, Durán, Montecristi, Atacames, Portovelo, Penipe y Las Lajas. El grupo tiene una configuración regional concentrada en las provincias de Manabí y Los Ríos.
- d. Aparecen también, sobre todo en la Costa, situaciones en las que el PRIAN (13 %) compite principalmente con el PRE (21 %), mientras que el PSC (10 %) es relativamente débil. Este grupo de 30 municipios se concentra principalmente en Esmeraldas, y tiene fuerza en Manabí, El Oro y el Norte de la Amazonía. Sus cantones más importantes son Quinindé, Jipijapa, Vinces, Pasaje, Santa Rosa, Lago Agrio, Balzar, Playas, Zaruma, Shushufindi, Pimampiro y San Lorenzo.
- e. Finalmente, existe un pequeño grupo de 15 municipios con el predominio del PRIAN (34 %), una fuerza importante del PSC (27 %) y cierta debilidad del PRE (10 %). El grupo se encuentra disperso, principalmente en la Costa, e incluye a Milagro, Rocafuerte, Orellana, Pedernales, Chimbo, Puerto Quito y Pindal, entre otros.
- f. La Sierra y el Oriente presentan una estructura característica con tres tipos de situaciones dominantes. El pri-

mer grupo de 23 municipios se caracteriza por un sólido dominio de la ID (42 %) sin rivales de consideración. Se concentra en la Sierra norte y centro, y contiene sobre todo a Quito, Ambato, Latacunga, Ibarra, Loja, Tulcán, Guaranda, La Troncal, Macará y Patate.

g. El siguiente grupo tiene una presencia sólida de Pachakutik (27 %), e incluye a 36 municipios distribuidos sobre todo en las áreas con predominio indígena de la Sierra centro y norte, y en la Amazonía. Se destacan Ríobamba, Otavalo, Azogues, Salcedo, Cotacachi, Pastaza, Tena, Guamote, Alausí, Saquisilí, Santa Isabel, Pucará, Mera y Quijos.

h. El último grupo, principalmente en la Sierra, se caracteriza por la competencia entre la ID (28 %) y otros partidos o movimientos (30 %), posiblemente correspondientes a alianzas y liderazgos locales. Incluye a 24 municipios y su distribución regional se concentra en Azuay, Loja y la Amazonía. El grupo incluye a Cuenca, Rumiñahui, Pillaro, Salinas, Montúfar, Morona, Baños y Palta, entre otros.

El PSP presenta una votación relativamente baja y su distribución regional no sigue un patrón identificable en relación al comportamiento electoral de los restantes actores. Los votos nulos y blancos, que llegan al 13 % de los votos emitidos, alcanzan sus porcentajes más altos (19 %) en áreas con predominio de Pachakutik en la Sierra y del PRE y PRIAN en la Costa. Esta distribución se puede deber a la mayor propensión a errores de votación en áreas rurales con menores niveles de educación, a la apatía política o, en menor medida, a un rechazo al sistema político en su conjunto.

Conclusiones

El Ecuador ha sido afectado históricamente por profundas desigualdades sociales, étnicas y regionales, y por la persistencia de agudas deficiencias en la satisfacción de las necesidades humanas. Las políticas de ajuste estructural y promoción de exportaciones aplicadas a partir de 1982 no han logrado restablecer el crecimiento en el ingreso por habitante, a pesar de su elevado costo en términos de pobreza, desempleo y ampliación de las brechas sociales.

Este contexto socio-económico ha creado tensiones y fisuras en el sistema democrático nacional restablecido desde 1979. El carácter excluyente de las políticas económicas y

sociales es difícilmente compatible con la participación ciudadana en la toma de decisiones, característica del sistema democrático. Como resultado, la democracia se ha restringido a sus mecanismos meramente formales, las instituciones políticas han perdido credibilidad, y el país ha experimentado una persistente inestabilidad política.

Al mismo tiempo se han consolidado movimientos sociales con planteamientos alternativos, principalmente el movimiento indígena, que han tenido un profundo impacto en la vida política nacional a partir de 1990.

En este artículo se ha explorado la configuración regional de las principales tendencias electorales en las elecciones de alcalde de 2004, buscando identificar los principales rasgos distintivos del comportamiento electoral local, en relación al crítico contexto socio-político actual.

El escenario local no necesariamente refleja la crisis de gobernabilidad a escala nacional, principalmente debido al fortalecimiento de la capacidad de gestión de los municipios frente a las demandas sociales, como resultado de la descentralización.

El análisis nos presenta un panorama caracterizado por una elevada fragmentación del comportamiento electoral. A la tradicional separación entre la Costa y la Sierra, que prevalece como telón de fondo, se añade una recomposición en las preferencias electorales en las dos regiones principales y también en la Amazonía. Las nuevas y viejas tendencias se nutren en gran medida del populismo y otras formas de caudillismo, que se mantienen particularmente vigorosas en la Costa. En la Sierra, por el contrario, tienen fuerza la ID, partido social-demócrata con planteamientos ideológicos más definidos y un aparato político estructurado, y Pachakutik, que ha expresado las reivindicaciones del movimiento indígena.

Se han identificado siete patrones de comportamiento electoral en los municipios del país. La emergencia de nuevos actores, como el PRIAN en la Costa y Pachakutik en la Sierra y Amazonía, ha complejizado la tradicional atomización política del país, y al mismo tiempo ha fragmentado el dominio de partidos más tradicionales.

Se ha encontrado también que los gobiernos autónomos responden a problemáticas específicas que no son simplemente reducibles a los problemas políticos a escala nacional, y que el espacio de participación local se ha fortaleci-

do como expresión, al menos relativa, del ejercicio de una ciudadanía más participativa.

Referencias

Barba, Carlos (2004) "Reforma Social y Ciudadanía Social en América Latina durante los Años Noventa: una Perspectiva Comparada". Buenos Aires: CLACSO, documento no publicado.

Borón, Atilio. Estado, capitalismo y democracia en América Latina. Colección Secretaría Ejecutiva, Clacso, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Agosto 2003. Disponible en la World Wide Web:

<http://www.clacso.org/wwwclacso/espanol/html/libros/estado/estado.html>

CEPAL 2004. Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe (Santiago de Chile: CEPAL).

Larrea, Carlos (2004) Pobreza, Dolarización y Crisis in el Ecuador. Quito: Abya-Yala.

Larrea, Carlos y North, Liisa 1997 "Ecuador: Adjustment Policy Impacts on Truncated Development and Democratisation" *Third World Quarterly*, Vol. 18, Nº 5.

PNUD 2004 La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos (New York: PNUD).

Seligson, Mitchell y Córdoba, Polibio, 2002 Auditoría de la Democracia: Ecuador. Quito: CEDATOS.

SIISE (2003), Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, Versión 3.5.

Ziccardi, Alicia. "Pobreza Urbana y Exclusión Social: Las Políticas Sociales de la Ciudad de la Esperanza". Buenos Aires: CLACSO, documento no publicado.

Comentario

Comentario de Santiago Nieto* a la ponencia de Carlos Larrea

El aporte de la ponencia de Carlos Larrea es muy importante porque introduce los conceptos de pobreza y desigualdad social e incorpora variables económicas para la comprensión del fenómeno electoral. Hemos hablado de la crisis, de si esta hace o no que se debilita la representación de los partidos políticos. Esto es interesante, pero es necesario tener en cuenta algunos aspectos de las elecciones pasadas. Hemos pasado de un sistema en donde los partidos tenían representatividad, a una etapa en que los políticos, que los consultores llamamos *outsiders*, han tomado el poder. Ecuador es un país bastante fragmentado como muestra muy claramente la topología hecha por Carlos Larrea. La Sierra es más fragmentada que la Costa que es una región mucho más homogénea. Pero mas allá de comentar el valor de este trabajo que se explica por si mismo, quisiera aportar con algunas observaciones acerca de las peculiaridades de este proceso electoral desde mi punto de vista profesional, que es el de un consultor político.

Quisiera señalar algunas peculiaridades de la elección del 2004. Fueron éstas, elecciones locales donde la política nacional no debía pesar demasiado; en las que no debió partidizarse la campaña porque no se realizaba una elección presidencial ni de legisladores como fueron las elecciones seccionales hasta 1998. Los partidos políticos no siempre fueron concientes de este hecho. El Partido Social Cristiano perdió

espacio por politizar la campaña con la participación activa de León Febres Cordero en una polémica política, cuando para los ciudadanos la elección era más cívica y respondía a inquietudes locales.

La Izquierda Democrática enfrentó con mejor estrategia el proceso. No hizo una campaña nacional para llegar a conglomerados mucho más homogéneos y con aspiraciones concretas como son los electores de los cantones. El eje de las campañas exitosas fue la eficiencia de las administraciones municipales, por lo que algunos alcaldes mal evaluados tuvieron serias dificultades. Hubo sin embargo, alcaldes eficientes que tuvieron dificultades por su imagen de lejanía con la gente.

Un factor importante en esta elección fue la exagerada limitación del gasto electoral. Es sabido que una ley que no se puede cumplir esta hecha para ser violada y eso es lo que pasó. La limitación del gasto electoral impidió que ciudadanos poco conocidos por el público participen con éxito y dio espacio para que personajes que son conocidos por la opinión pública por otras razones, tengan protagonismo en este proceso. Por otra parte, la forma en la que está pensada esta ley permite hacer más publicidad a los ricos que abiertamente resuelven romperla. Simplemente pagan las tarifas de los canales y las multas. Este fue el caso de Rodrigo Paz y Álvaro Noboa que dijeron que no respetarían la ley. Este

*Consultor de Marketing Electoral.

anuncio sin embargo fue una equívocación estratégica que afectó principalmente a la candidatura de Paz en Quito.

Como dijimos antes, la ley del gasto electoral ayuda a personajes conocidos que vienen del mundo del espectáculo y de la televisión. Me refiero específicamente a Jimmy Jairala y Carla Sala que sin embargo son parte de un fenómeno que no es nuevo: hemos vivido el mismo fenómeno con Belmont en Lima, Palito Ortega en Tucumán, Ronald Regan en Estados Unidos o Arnold Schwarzenegger en California, que han sido líderes políticos surgidos del mundo del espectáculo. Esta banalización de la política es un proceso que se vive de manera inevitable y una ley de limitación del gasto electoral como la ecuatoriana la fomenta, porque no da espacio para la discusión de ideas, así el evento electoral se convierte más bien en un concurso de caras conocidas antes que en una discusión sobre los problemas reales de los ciudadanos.

La buena evaluación de la obra realizada por algunos alcaldes colaboró para que en algunos casos estos sean reelegidos. La importancia que se ha dado a la propaganda hecha por los municipios durante su gestión es exagerada. La obra se exhibe por sí misma y en el caso de la reelección de Paco Moncayo en Quito es muy decidora a este respecto: ingresó al escenario electoral perdiendo frente a Paz y logró su triunfo gracias al trabajo de la campaña, aunque, lógicamente, su éxito se asentó en la buena obra y en la buena comunicación que había mantenido los dos últimos años.

Quisiera aquí hacer un pequeño paréntesis observando que el cuadro de las elecciones del 2004 que nos ha presentado Carlos Larrea permite ver que los grupos que aparecen con una imagen reforzada, tuvieron también el acierto de aplicar técnicas modernas de acción política. Un caso claro es el de Pachakútki que durante esta campaña electoral hizo al menos cuatro seminarios en los que pude participar, en donde sus dirigentes aprendieron a manejarse con una investigación moderna, me refiero a encuestas, grupos focales y a manejar la campaña electoral con criterios estratégicos, lo que se traduce en sus buenos resultados. Si vemos lo que ha hecho Pachakútki, nos damos cuenta que esta agrupación política ha logrado el manejo del centro del país, a través de alianzas importantes y pensando en la política a mediano y largo plazo.

La limitación del gasto electoral hizo también que en esta campaña, pesaran más que en otras ocasiones, los aparatos partidistas. Fue el caso de la Izquierda Democrática en los casos de Quito, Cuenca, y Tungurahua; del Partido Social-

cristiano en Guayaquil y Manabí. Dichos partidos evidenciaron en esta campaña una buena organización y una buena cantidad de militantes activos, lo que se convirtió en una importante herramienta de triunfo. Desde luego que los candidatos exitosos tuvieron la habilidad de utilizar ese aparato para superar los límites partidistas, buscando el voto de electores que rechazan a los partidos en general. Paco Moncayo obtuvo en esta elección un 57% de los votos. Cuando preguntamos en las encuestas a los ciudadanos cuál es su partido político preferido, en la ciudad de Quito no más de un 20% o 22% dice que le gusta la Izquierda Democrática. Era indispensable que por encima de los votos del partido político se obtenga el apoyo de muchos ciudadanos que rechazan a todos los partidos políticos, actitud que manifiestan alrededor del 70% de los encuestados en el país.

En el caso de algunos candidatos poco conocidos, una propaganda machacona y reiterada les ayudó a conseguir tantos votos que les permitieron tener un espacio interesante, aunque no siempre ganaron. Me refiero específicamente al PRIAN. Ustedes recordarán la campaña de este partido con un Álvaro Noboa rodeado de candidatos desconocidos que repetía una y otra vez "vota todo 7", "vota todo 7", "vota todo 7". Ese mensaje aunque muy pobre reiteró un viejo principio de la publicidad política: una cuña de televisión tienen efecto solamente cuando se la repite suficientes veces como para que impacte en la memoria del elector.

Un dato interesante que pudimos descubrir a partir de nuestras investigaciones fue que las ofertas de los candidatos no movieron votos. Las encuestas realizadas la última semana de la elección detectaron que muy pocos electores conocían las propuestas de algún candidato. Cuando Informe Confidencial preguntó cuáles son las ofertas de los candidatos, menos del 10% dijo que conocía las ofertas y casi todos ellos simplemente dijeron que se ofrecían "obras". Los "temas de campaña" a los que dan tanta importancia los consultores norteamericanos no parecen tener mayor importancia en nuestro país. En realidad los ecuatorianos votan por personas y esto se hace evidente cuando a pesar de que nadie sabe qué es lo que ofrecen los candidatos exitosos, más del 60% dijo que sí creía que iban a cumplir con sus ofertas. Lo que mueve los votos entonces es credibilidad en las figuras políticas más allá de los contenidos de la propuesta hecha en la campaña.

Veamos también algunos casos específicos en los que podemos comprender otras facetas de esta campaña. La campaña

ña de Rodrigo Paz para alcalde de Quito fue un claro ejemplo de lo que ocurre cuando un candidato actúa sin hacer caso de la estrategia, o no tiene un estrategia sino cuatro al mismo tiempo y confunde la consultoría política con el marketing. Esos fueron los errores de la campaña de Paz que tenía una propaganda muy bonita, pero con mensajes difíciles de entender para la gente común. Tralenguas como el de una hermosa valla que decía "si usted pudiera darle los sueños que nunca ha soñado ¿se lo negaría?" solamente confundían a los electores. Lo más gracioso es que el texto esotérico estaba colocado en una valla con la imagen de una niña aterrada al pie de otra frase más sencilla que la entendía todo el mundo: "Paz para Quito". El mensaje gráfico en definitiva era que "Paz para Quito" aterraba a los niños.

La gente común vive problemas más sencillos y concretos y para conseguir su voto hay que hablar sobre ellos.

Hubo algunos casos de candidatos que ingresaron a la campaña con una imagen negativa que estaba sobre el 40%. En algunos casos conversamos con ellos y les aconsejamos que no participaran en la contienda. Los negativos altos requieren tiempo, dinero y mucha técnica para enfrentarlos. No ser consciente de estos elementos técnicos provoca fracasos.

Es también interesante mencionar temas como el de la profundidad negativa. Cuando un porcentaje relativamente importante de electores tiene un odio militante por alguna persona, esto termina provocando problemas en la campaña. Fue el caso de Wilma Salgado que tenía cuantitativamente poco rechazo, pero contaba con 30.000 personas que habían sido arraigadas por ella en la AGD, muchas de las cuales hicieron una campaña persistente en su contra, con el agravante de que casi todas ellas pertenecían a la clase media y media alta que eran la base natural de su binomio, Rodrigo Paz. En política hay sumas que restan y la suma de Rodrigo Paz y Wilma Salgado fue un típico caso de este fenómeno.

En el otro extremo estuvo la campaña de Paco Moncayo y Ramiro Gorzález que hicieron una sola campaña, con una sola estrategia. Se reforzaron uno al otro y su éxito fue notable.

En el Guayas se vivió otro caso curioso. Nicolás Lapentti afrontaba su tercera reelección y al principio Humberto Mata entró con buenas posibilidades de competir. Cometió un grave error estratégico en la comunicación al introducir, el

mismo, elementos que la gente ya había superado en la anterior campaña electoral y sobre los que no quería hablar, publicitando su romance con alguien que venía de los medios de comunicación como Carla Sala. Este mal manejo de su imagen personal y su insistencia en el tema de las autonomías le llevaron a la derrota. Para los guayaquileños y los guayasenses lo que consideran autonomía es lo que ha conseguido Nebot y no valía la pena insistir en el tema. En términos de campaña, no interesan las definiciones jurídicas de temas como la autonomía sino su percepción por parte de los electores. En este recuento hemos señalado tanto errores de organización de la campaña como errores estratégicos.

La participación del presidente en la campaña del partido de Gobierno constituyó otro error estratégico. Por una parte, se apersonó de una campaña perdedora y capitalizó sus malos efectos. Por otra parte, al entrar directamente en campaña, el Presidente hizo que algunos sectores políticos plantearan la elección como un plebiscito en su contra. Algunos políticos tradicionales creyeron equivocadamente que ese plebiscito se había producido, plantearon su destitución y sumieron al país en el caos. Toda esta problemática política fue propia de algunas élites que no entendían que la gente solamente quería elegir buenos alcaldes.

Un país como el Ecuador en el que el voto es obligatorio, vive procesos electorales que tienen mucho de superficial. Cuando hemos preguntado en las encuestas de Informe Confidencial a los ciudadanos si irían a votar sino fuese obligatorio, solamente un 22% de los encuestados dice que iría a las urnas en esa circunstancia. Las encuestas que realiza Informe Confidencial desde hace veinte años, el día anterior a cada proceso electoral nos dicen que entre un 12% y un 26% de los electores llega a las mesas de votación sin haber decidido cómo votar. Muchos de ellos ni siquiera saben quiénes son los candidatos. Ya hablamos antes acerca de lo que ocurre con el grado de conocimiento de las propuestas. En ese contexto los juegos estrafalarios y las propagandas reiterativas pueden tener un gran efecto.

Estas son las observaciones que quería hacer sobre la campaña del 2004 desde mi práctica concreta como consultor político, investigador y diseñador de campañas electorales. El ejercicio hecho por Carlos me parece muy interesante cuando incorpora al análisis variables económicas y construye clusters para analizar a los votantes desde otra perspectiva.