



Preámbulo:

Democracia, corrupción y valores en la Revolución Ciudadana

Simón Pachano, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador – 50+1 Ecuador

Los capítulos 3, 4 y 5 del presente informe analizan algunos aspectos de la relación entre las preferencias de la ciudadanía y el régimen político. En los tres capítulos, se toma como supuesto general, más implícito que explícito, que existe una relación de interdependencia entre ambas dimensiones. Las preferencias ciudadanas se cuentan entre los factores que determinan la permanencia y el cambio de un régimen político y, a la vez, las características y condiciones de este moldean las preferencias de las personas. Los textos tratan específicamente el caso ecuatoriano al finalizar el período de gobiernos de Rafael Correa y se basan en la información proporcionada por la encuesta de LAPOP aplicada en el año 2016.

Además de la importancia que en sí mismo tiene el análisis de las preferencias ciudadanas en su relación con el régimen político, en este caso particular toma mayor relevancia porque se refiere a una etapa marcada por una propuesta de cambio de régimen. Desde su primera campaña electoral, en el año 2006, Rafael Correa puso en el centro del debate la sustitución del modelo económico y del ordenamiento político que rigió en el país desde el inicio del período democrático. Aunque a lo largo de los veintiocho años anteriores se produjeron muchos cambios en ambos aspectos, esa propuesta anunciaba una transformación radical, una alteración de los elementos fundamentales.

En lo económico, la propuesta de la denominada *Revolución Ciudadana* consistía en establecer un conjunto de regulaciones y controles hasta convertir al Estado en el actor fundamental en lo productivo y financiero. Además del papel regulador que mantuvo dentro del esquema de economía abierta que rigió anteriormente, se le asignó el de interventor, lo que requería a la vez de un reforzamiento de sus capacidades políticas. La necesidad de promulgar leyes y aplicar políticas públicas adecuadas a esta nueva realidad, hacía necesario un poder Ejecutivo fuerte y debía contar, en lo posible, con el debilitamiento de los factores adversos.

En lo político, además de adecuar las normas y las instituciones a los requerimientos del modelo económico, explícitamente proponía reemplazar la democracia representativa por una democracia participativa y directa. Aunque nunca se formularon claramente los contenidos de esta última, era evidente que no se trataba de ajustes dentro del modelo democrático vigente, sino de la eliminación y sustitución de varios de sus componentes básicos. De manera especial, como se verá más adelante, esa propuesta cuestionaba principios y procedimientos referidos al Estado de derecho, a la división de poderes y a la participación ciudadana, entre otros.

Se trataba, por tanto, de un cambio de régimen político en el sentido estricto de la palabra. No se limitaba a la llegada de un gobierno con una orientación diferente, que pudiera introducir ciertos arreglos o hacer ajustes dentro de un rumbo previamente determinado. El objetivo era sustituir los componentes básicos que definen al ordenamiento político vigente, lo que abre dos grandes interrogantes o campos de debate. En primer lugar, lleva a indagar si el tipo de régimen que se pretendía instaurar (y el que realmente se instauró) contenía avances o retrocesos en su carácter democrático. Por consiguiente, es pertinente preguntarse sobre la calidad de la democracia. En segundo lugar –y directamente relacionado con el objetivo central de los artículos que componen

este informe-, lleva a considerar la orientación y las preferencias de la ciudadanía y si estas estuvieron en consonancia con las propuestas de la *Revolución Ciudadana*. En lo que sigue se desarrollan brevemente estos dos temas.

El carácter del régimen

Para evaluar el grado de democracia del régimen es preciso identificar cuáles son los aspectos que deben servir de referencia o de parámetros. El régimen político se define por múltiples aspectos, entre los cuales se destacan cuatro. En primer lugar, el grado de reconocimiento de derechos y libertades, vale decir, la existencia y el grado de consolidación del Estado de derecho. En segundo lugar, la división, control y balance entre los poderes del Estado. En tercer lugar, los procedimientos de elección y selección de las autoridades. Finalmente, la capacidad de la población para controlar a los gobernantes y los límites de las atribuciones de estos.

La *Revolución Ciudadana* introdujo cambios –algunos de ellos sustanciales– en todos esos ámbitos. La instalación de una Asamblea Constituyente dotada de plenos poderes fue el principal instrumento para avanzar en ese sentido. La Constitución y las leyes derivadas de esta crearon un marco jurídico que señala claramente la orientación del nuevo régimen que se buscaba establecer. Las políticas públicas aplicadas a lo largo de los diez años de gestión se enmarcaron en ese nuevo modelo y contribuyeron a fortalecerlo. Finalmente, el fuerte liderazgo del presidente Correa fue un factor decisivo para empujar el proceso en ese sentido, pero a la vez fue una de las causas de su debilidad ya que, al hacerlo depender principalmente de su presencia y de su voluntad, impidió que se institucionalizara.

En cuanto al primer factor, se comenzó por el cambio de denominación de Estado de derecho a Estado de derechos. El paso del singular al plural, que podría tomarse como algo puramente formal, en realidad significa la implantación de una concepción muy distinta a la previamente imperante, que se regía por la teoría clásica. En esta, el elemento central es la sujeción a la ley y el reconocimiento de las libertades individuales como derechos inmanentes al ser humano, sin más condiciones que la no afectación a las otras personas. El Estado se limita a asegurar su vigencia, y por ello tiene un carácter mínimo y su intervención en las vidas de las personas es limitada de una manera estricta. Por el contrario, en la formulación del Estado de derechos, el disfrute de las libertades está condicionado a la acción estatal. Los derechos tienen vigencia en tanto el Estado los reconozca explícitamente y, sobre todo, en cuanto pueda asignar los recursos y aportar los procedimientos necesarios para satisfacerlos. En el ordenamiento implantado en Ecuador se los establece como los productos que resultan de la acción estatal encaminada al *Régimen del buen vivir*. En este caso, prácticamente no existen libertades ni derechos al margen de la acción estatal, mientras bajo el Estado de derecho existen libertades y derechos a pesar de la acción estatal.

En lo que se refiere a la relación entre los poderes, las disposiciones introducidas alteraron el balance y debilitaron el control. La Constitución expedida en 1998 ya había incrementado las atribuciones presidenciales y disminuido las parlamentarias (especialmente por la eliminación de la capacidad de destituir a los ministros por medio de juicio político). En la Constitución de 2008 se fortaleció esa tendencia al incrementar aún más las facultades del Presidente y paralelamente reducir las de la Asamblea Legislativa. El factor decisivo en ese sentido fue la introducción de la *muerte cruzada*, como se denominó a la capacidad del Presidente para disolver la Asamblea. A pesar de que este organismo también puede destituir al primer mandatario, para ello requiere de



una mayoría calificada de dos tercios –muy difícil de obtener en un sistema fragmentado–, mientras él solamente precisa de su voluntad. Paralelamente, se le quitó al legislativo la atribución de participar en el nombramiento de las autoridades de control, los miembros del Consejo Nacional Electoral, los superintendentes, el Procurador, el Fiscal, el Defensor del Pueblo, el Defensor Público, entre otros.

En el tercer factor, la elección y selección de cargos públicos, la Revolución Ciudadana introdujo algunos cambios que, en lugar de corregir los errores, agudizaron los efectos negativos que tenía el sistema vigente. En lo electoral, se mantuvo la votación por personas en listas abiertas, con sus consecuencias negativas de alentar la personalización de la representación, debilitar a los partidos y hacer prácticamente imposible el control ciudadano sobre los mandatarios. Tanto para las elecciones nacionales, como para las locales y provinciales, dividió las circunscripciones grandes y medianas en distritos pequeños (todos menores a cinco representantes). Con ello se contribuyó a la personalización y se hizo imposible, independientemente de la fórmula utilizada para la asignación de puestos, lograra proporcionalidad entre votos y escaños. En la selección de autoridades que no provienen directamente de la elección ciudadana, se produjo el ya mencionado retiro de esa atribución desde el legislativo para pasarla al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, una institución que no es producto de la voluntad popular.

En lo que se refiere a la capacidad de la población para controlar a los gobernantes y los límites impuestos a estos, inicialmente se orientó al fortalecimiento de algunos procedimientos existentes, como la revocatoria del mandato y la consulta popular, a la vez que se incluyó un nuevo instrumento (la *silla vacía*) a ser aplicado en los niveles provinciales y municipales. En la revocatoria se incluyó al presidente de la República, que era el único cargo que no constaba anteriormente, y se eliminaron los requisitos para su aplicación, con excepción del respaldo de un número de firmas. Sin embargo, después de una breve fase en la que se produjeron varias iniciativas de revocatoria de alcaldes, se dio marcha atrás al incluir condiciones que contradicen lo establecido en la misma Constitución. Para la consulta popular se redujo el número de firmas necesarias para la convocatoria por parte de la ciudadanía, pero posteriormente se incluyeron atribuciones de la Corte Constitucional y del Consejo Nacional Electoral que constituyen trabas para ese ejercicio. El nuevo instrumento, la silla vacía, ofrece la posibilidad de que personas y organizaciones sociales puedan participar en los debates de los municipios y consejos provinciales (que en realidad es una forma de retomar modalidades como los cabildos abiertos). Sin embargo, en la ley correspondiente se reconoció el derecho a voto, que puede ser asignado a una sola organización o persona, de manera que el resto de posiciones sobre el tema tratado quedan marginadas. Por tanto, se desdibujó el carácter de este mecanismo. Más allá de estos cambios, en general en la capacidad ciudadana de control a los gobernantes no se introdujeron cambios sustanciales con respecto al ordenamiento anterior. La participación en los diversos niveles de gobierno estaba reconocida bajo diversas formas desde tiempos muy tempranos de la formación de la república. Más bien, por la excesiva formalización que venía con las nuevas disposiciones, se afectó a las instituciones informales que habían ganado legitimidad a lo largo del tiempo. Así mismo, las medidas de control de la participación –especialmente las restricciones a la libre acción de las organizaciones sociales y no gubernamentales– la convirtieron en algo prácticamente inexistente. Con ello, tácitamente se ampliaron las atribuciones de las autoridades y en general fue muy poco efectivo el control ciudadano.

Un factor importante, que afecta a varios de esos factores es la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. En la práctica, significó la estatización de la participación. A este organismo se le entregaron varias de las funciones que anteriormente le

correspondían –como en todos los regímenes republicanos y democráticos– al legislativo. En la selección de sus siete miembros no participa la ciudadanía, de modo que no expresa la voluntad popular. Adicionalmente, al convertirle a la participación en una función del Estado se le privó de condiciones básicas e insustituibles, como la autonomía y la espontaneidad. Al mismo tiempo, implícitamente se le entregaba el monopolio de la participación, de modo que todo lo que pudiera ocurrir fuera del ámbito de ese organismo podría carecer de reconocimiento e incluso ser considerado como atentatorio al orden establecido.

Todas esas características, junto al estilo vertical y con rasgos autoritarios del ejercicio del poder por parte del presidente, llevaron a la instauración de un régimen que se alejó de los estándares ideales de la democracia. Como se puede apreciar al comparar tres estudios sobre calidad de la democracia que utilizaron una misma metodología, el régimen instaurado por la *Revolución Ciudadana* presentó un retroceso general. En la primera medición, correspondiente al período 2000-2013 y por tanto recoge parte de la situación anterior, Ecuador alcanzó un puntaje de 3,16 sobre un máximo de cinco. Esto le colocó en el séptimo lugar entre quince países latinoamericanos, levemente por encima de la media regional que fue de 3,04. Con este puntaje se situó en el grupo de países de calidad media (que ocupan el rango de 3,00 hasta 3,50). En la segunda medición, realizada en el año 2013, el puntaje total descendió a 2,80, con lo que pasó a ocupar el decimotercer lugar entre los quince países considerados, correspondiente a los de calidad baja. En la tercera medición redujo aún más su puntaje general, a 2,52. En síntesis, el seguimiento refleja un deterioro de la calidad de la democracia ecuatoriana, especialmente en los años de la *Revolución Ciudadana* (2007-2017).

Sin embargo, es preciso señalar que esos retrocesos no significan que automáticamente dejó de ser una democracia. Entre la democracia y el autoritarismo (o la dictadura) existe una línea continua con infinita cantidad de puntos en los que puede situarse un régimen. Por tanto, hay diferencias de grados, que pueden indicar que un régimen es más o menos democrático o, visto desde el otro extremo, más o menos autoritario. Los puntajes obtenidos en las diversas mediciones indican que el régimen ecuatoriano se mantiene como una democracia, pero de baja calidad y que hubo un deterioro entre 2007 y 2017.

Orientación y preferencias de la ciudadanía

Si la *Revolución Ciudadana* se proponía impulsar un cambio político dentro de las reglas básicas de la democracia, necesariamente debía contar con la opinión favorable de la ciudadanía. Esta es una condición indispensable, ya que el régimen democrático necesita asentarse en la legitimidad que le otorgan las personas. En el lado opuesto, la imposición de un régimen autoritario no requiere de la aprobación ciudadana, ya que su eficiencia y su estabilidad radican fundamentalmente en la fuerza. Para graficar esa diferencia generalmente se ha acudido a la metáfora espacial, en la que la democracia es considerada un régimen que surge desde abajo hacia arriba y el autoritarismo uno que va en sentido contrario. Sin embargo, la realidad es más compleja ya que los regímenes no siempre adoptan esos esquemas puros. En efecto, son muchos los ejemplos de gobernantes de regímenes autoritarios que desarrollan estrategias para contar con la opinión favorable de la población y también hay muchas evidencias de gobernantes de regímenes democráticos que, para imponer sus propuestas, son indiferentes a la opinión ciudadana. En este último caso, el régimen pierde una parte importante de su contenido democrático y se corre hacia



el lado del autoritarismo. Como se verá de inmediato, este es un aspecto fundamental para la comprensión del caso ecuatoriano.

Previamente, cabe señalar que la opinión favorable de la ciudadanía no se restringe al grado de apoyo al gobierno y a sus autoridades. Abarca un campo mucho más amplio y complejo, que comprende las preferencias y las percepciones acerca de múltiples temas que no siempre guardan relación directa con la política. Al respecto es necesario diferenciar dos niveles en que opera esa relación. El primero, el más inmediato y visible, es el del gobierno, que es evaluado diariamente por las personas de acuerdo a su satisfacción o insatisfacción con las políticas aplicadas y en general con el desempeño de las autoridades, e incluso con la simpatía o el rechazo hacia los dirigentes. Esta evaluación es la que recogen las encuestas cuando preguntan sobre la aprobación del gobierno y de las autoridades, así como sobre el acuerdo o desacuerdo con las medidas tomadas.

El otro nivel, menos evidente y por ello más complejo, es el que alude al régimen a través de sus principales características. Entre estas se destacan el mayor o menor grado de vigencia de las libertades, el respeto o la restricción de los derechos, la mayor o menor inclusión ciudadana, la confianza o desconfianza interpersonal e institucional. Por lo general, las encuestas recogen este nivel cuando consultan acerca de los valores y las preferencias ciudadanas sobre diversos aspectos que no aluden a la política inmediata.

Aunque cada uno de esos niveles mantiene su espacio propio, ambos se condicionan mutuamente en el sentido de que la evaluación positiva o negativa que se haga del uno puede reflejarse con el mismo signo en el otro. Sin embargo, generalmente esa relación está mayormente determinada por la evaluación que se hace del gobierno, ya que, como se señaló, es la parte más visible y la que está sujeta a una evaluación permanente. Este fenómeno es muy usual en países de débil institucionalización, en los que las acciones concretas de los gobiernos cuentan mucho más que los valores abstractos acerca del régimen político. Así mismo, en determinadas circunstancias puede existir disonancia entre la valoración del uno y del otro, como la que se presenta cuando una misma persona acepta y apoya acciones autoritarias de los gobiernos a pesar de que declara su adhesión a valores democráticos.

En un plano más concreto, se pueden identificar dos grandes tipos de preferencias. Unas son las que podrían denominarse *preferencias ideológicas*, que se expresan como la adscripción a un proyecto político en general o a un conjunto de postulados acerca de un tipo de régimen. Estas abarcan desde la ubicación política (que en términos usuales se las sitúa a lo largo del eje izquierda-derecha), hasta las que expresan la adscripción a valores políticos menos ligados al momento inmediato y por tanto con mayor permanencia (que pueden graficarse en ejes como democracia-autoritarismo, tolerancia-intolerancia, inclusión-exclusión, entre otros).

Otras son las que se manifiestan en relación a políticas específicas, ya sea por las realizaciones concretas de los gobiernos (*preferencias evaluativas*) o por las ofertas de los políticos y las expectativas sobre la situación futura tanto personal como del país (*preferencias prospectivas*). A estas cabe añadir una que, si bien comparte algunas características con la primera, no se refiere a las realizaciones inmediatas del gobierno en funciones, sino que evalúa un tiempo más largo. Se trata de la opinión de las personas acerca de situaciones o coyunturas que marcaron de alguna manera sus propias vidas y la de su país, como ocurre con un período de auge económico o, por el contrario, con uno de crisis, y de manera especial con hechos traumáticos como una guerra o las secuelas de una catástrofe (*preferencias retrospectivas*).

A estos dos conjuntos se añade un tercero, conformado por la opinión de las personas respecto a temas que no guardan relación inmediata con la política ni con su situación económica, sino más bien con creencias y valores (*preferencias valorativas*). Son las apreciaciones subjetivas o las posiciones que adoptan acerca de temas, generalmente controversiales, que influyen en la convivencia social. Aunque hay muchos de esos temas que se mantienen a lo largo del tiempo, como la valoración acerca de las diferencias étnicas, religiosas y sociales, hay otros que se colocan en primer plano en circunstancias específicas, como la opinión sobre el matrimonio entre personas del mismo sexo, el aborto y el tratamiento a los extranjeros.

La situación ideal para un régimen político y para los gobiernos se configuraría por la coincidencia de todos estos tipos de preferencias. Un régimen democrático requiere no solamente que las personas expresen valores democráticos, sino también que el gobierno sea valorado como uno de carácter democrático. De esta manera, tanto para valorar al régimen como al gobierno se utilizarían criterios similares. Así mismo, necesita que las preferencias valorativas vayan en la misma dirección. De ese modo se observaría consonancia entre los diversos niveles. Sin embargo, en muchos países eso no ocurre y más bien lo usual es que se presenten disonancias entre las preferencias.

Los acuerdos y las disonancias entre las preferencias cobran mayor importancia cuando existen fuerzas políticas que buscan cambiar el régimen político, como fue el caso ecuatoriano con la Revolución Ciudadana. Esto es así porque la propuesta de transformación de aspectos básicos del ordenamiento político, económico y social –que es lo que se expresa con el término revolución–, requiere de la anuencia ciudadana. Si no cuenta con esta, tenderá a derivar hacia un régimen autoritario, ya que deberá imponer pautas, comportamientos y creencias por encima de las preferencias de las personas. De ahí se deriva la importancia del estudio de estas últimas, ya que es una de las maneras para comprender el papel de la ciudadanía en procesos políticos de esta naturaleza.

La ciudadanía y la Revolución Ciudadana

Según se desprende del estudio de LAPOP y de los capítulos contenidos en este volumen, en la *Revolución Ciudadana* se pueden identificar diversas consonancias, pero también múltiples disonancias en la interrelación de los diversos tipos de preferencias. En el plano político, se hace evidente una brecha entre los postulados del gobierno y la posición ideológica de la ciudadanía. Las medias de auto-ubicación de las personas, en la escala de 1 a 10 en que 1 es izquierda y 10 es derecha, fueron de 5,34 en 2004, 5,62 en 2006, 5,31 en 2008, 5,42 en 2010, 5,32 en 2012 y 4,98 en 2014. La media del período es de 5,50, exactamente en el centro del espectro ideológico. Por tanto, no existió correspondencia entre la autodefinición ciudadana y la posición del gobierno que, con propuesta del socialismo del siglo XXI, se situaba mucho más hacia la izquierda.

Esta disonancia se manifiesta de manera clara cuando se relaciona la posición ideológica con el apoyo al gobierno. El capítulo de Paolo Moncagatta en esta sección se ocupa de este tema y destaca los cambios que se produjeron a lo largo del tiempo. El análisis no se queda en el nivel de los grandes agregados y se adentra en la información más puntual, lo que permite concluir que solamente en determinadas ocasiones se produjo un acercamiento entre la posición de la ciudadanía y la del gobierno. Si se considera que durante la mayor parte del período el presidente obtuvo un apoyo muy fuerte, se debe concluir inevitablemente que se debió a factores diferentes a la ideología. En términos generales, se puede sostener que el apoyo al gobierno se basó en las



preferencias evaluativas, resultantes de la alta disponibilidad de recursos por parte del gobierno. Esa misma situación de bonanza alimentaba las preferencias prospectivas, ya que alimentaba el optimismo con respecto a la situación del país. Igualmente, se basaba en las preferencias retrospectivas, porque la situación presente era valorada positivamente con respecto a los períodos anteriores, especialmente al que estuvo marcado por la crisis financiera.

También se pueden apreciar algunas disonancias en cuanto a las preferencias valorativas, pero en este aspecto se presentan algunas complejidades en la interpretación. En términos generales, la posición de la ciudadanía es relativamente conservadora, especialmente en lo referido a temas como la igualdad de oportunidades para grupos minoritarios, la legalización del aborto y el matrimonio entre personas del mismo sexo. Esa posición conservadora no resulta coherente con la que, se supone, debería caracterizar a un proceso de cambio como el propuesto en Ecuador. Pero, la complejidad se presenta cuando se constata que las posiciones adoptadas por el gobierno –y en especial por el presidente de la República– en esos temas fueron también de signo conservador. Por tanto, más que una disonancia, lo que existe es la ausencia de una propuesta progresista por parte de la Revolución Ciudadana. Este es el tema central del capítulo de Juan Carlos Donoso, que identifica a la religión como el factor ordenador del conjunto de preferencias de la ciudadanía (y, cabría añadir, también de los dirigentes políticos que se autodenominaron revolucionarios).

Un tema de mucha importancia dentro del análisis de la opinión ciudadana es la corrupción, en el que se encuentran también algunas disonancias. Cabe señalar previamente que los estudios al respecto demuestran que, cuando se generaliza dentro del ámbito político, se convierte en un factor de erosión de la democracia. El desprestigio de los políticos que se ven involucrados en esos actos tiende a rebasar los casos específicos y alimenta la desconfianza en la política en general. El resultado final es el rechazo no solo a los gobernantes que se han visto envueltos en actos de ese tipo, sino a todos los políticos. Es lo que ha ocurrido en varios países de América Latina a partir de las revelaciones sobre la manera en que operaba la compañía brasileña Odebrecht.

Sin embargo, en Ecuador no ocurrió eso a lo largo de todo el período de la Revolución Ciudadana. Como lo demuestra Arturo Moscoso en su artículo, la ciudadanía no le prestó mayor atención a la corrupción ni fue un factor que definiera el grado de apoyo al gobierno y de aprobación de sus políticas. Es verdad que solamente alcanzó gran visibilidad una vez que finalizó el gobierno de Rafael Correa –en gran medida porque fue imposible mantener las medidas de ocultamiento–, aunque con anterioridad ya se conocieron casos y se hicieron denuncias sustentadas. No obstante, no influyeron en la opinión favorable de la ciudadanía hacia el gobierno y tampoco se consideró a la corrupción como un problema de importancia para la convivencia social y para la democracia. El análisis de Arturo Moscoso demuestra que este tema cobra importancia en las preferencias ciudadanas cuando se hace evidente su vinculación con hechos que afectan directamente a las personas. De manera especial, cuando se la relaciona con el deterioro económico –más en lo personal que en lo nacional–, en que la corrupción pasa a ser considerada como una de las causas de esa situación.

Un tema común a los tres capítulos de esta sección es la democracia. Esta es abordada desde diversos ángulos, tanto a causa de los temas tratados en cada artículo, como por las múltiples aristas que tiene en sí misma. Los tres se guían por el concepto de democracia adoptado por LAPOP para su encuesta, que se deriva de una consideración que es preciso destacar. El hecho es que, al contrario de lo que sucede en el campo de la Ciencia Política, donde hay un acuerdo sobre lo que es y lo que no es democracia, el común de las personas no comparte un concepto

único de democracia. Por consiguiente, al trabajar con encuestas se corre el riesgo de no controlar las múltiples interpretaciones de la ciudadanía al respecto y de dar por supuesto la utilización de un mismo concepto por parte de todos los entrevistados.

Para evitar ese sesgo, en la encuesta de LAPOP se evita consultar directamente sobre el apoyo a la democracia y la satisfacción con su funcionamiento. Como recurso unificador se pregunta sobre el grado de acuerdo o desacuerdo de las personas consultadas con la frase que sostiene que la democracia, aunque puede tener problemas, es la mejor forma de gobierno (que a su vez tiene su origen en la irónica sentencia de Winston Churchill sobre la democracia como la peor forma de gobierno exceptuando todas las demás). La pregunta elimina o por lo menos matiza la utilización de un concepto específico de democracia por parte de cada una de las personas consultadas, y las lleva a pronunciarse sobre esta como un régimen político determinado. Es un recurso que reduce al mínimo la polisemia y garantiza mayor precisión en el análisis. Así, la encuesta se convierte en un instrumento muy útil para comprender la opinión de la ciudadanía sobre la democracia.

En Ecuador, a lo largo del período 2004-2016, la ciudadanía ha mostrado niveles levemente más bajos de apoyo a la democracia que los de la media latinoamericana, con 66,7% en América Latina y de 62,2 en Ecuador. Solamente en el año 2014 se invierte esa relación, cuando Ecuador se sitúa tres décimas por encima de la media regional (66,7% y 66,4%, respectivamente). La variación a lo largo del tiempo muestra diferencias que, como lo destacan los tres estudios de esta sección, reflejan las especificidades de la situación ecuatoriana. Mientras el conjunto de América Latina se dibuja una línea moderadamente ascendente desde 2004 hasta 2008, con 2,2 puntos porcentuales de incremento (de 67,6% a 69,8%), en Ecuador se observa un incremento inicial de 2,6 puntos (61,5% en 2004 y 64,1% en 2006) y una baja de 0,8 puntos (63,3%) en 2008. Por tanto, en los años inmediatamente anteriores al inicio de la Revolución Ciudadana se incrementó el apoyo a la democracia y, una vez iniciado ese proceso, la tendencia tuvo un mínimo cambio de signo.

A partir del año 2010 se presentan las mayores diferencias entre la tendencia de la media latinoamericana y la ecuatoriana. Mientras en ese año hay un descenso de 1,3 puntos en la opinión favorable en América Latina, en Ecuador hay un incremento de 2,3 puntos. Para el año 2012 la media latinoamericana se incrementa mínimamente (0,5 puntos), mientras la ecuatoriana registra un descenso de 4,1 puntos. En el año 2014 nuevamente aparecen movimientos disímiles, pero con descenso en América Latina (2,6 puntos) y un incremento importante en Ecuador (5,2 puntos, de 61,5% a 66,7%). Finalmente, en el 2016 en ambos casos se producen descensos significativos, con una pérdida de 8,6 puntos porcentuales en América Latina y 13,7 puntos en Ecuador (de 66,7% a 53,0%).

En síntesis, además de la irregularidad que se aprecia en el apoyo a la democracia, el balance general del período es negativo tanto en América Latina como en Ecuador. El saldo final es una pérdida de 9,8 puntos en la primera y 8,5 puntos en el segundo. Entre las múltiples causas que han sido identificadas y analizadas en diversos estudios, se encuentran las que constituyen el eje de cada uno de los artículos de este informe. Como lo señalan los autores, no son las únicas causas, pero sí son factores de peso en la valoración que las personas hacen de la democracia. Son elementos de mucha importancia para comprender el proceso largo y complejo de los sucesivos gobiernos de la Revolución Ciudadana.

Finalmente, retomando lo planteado al inicio, los tres capítulos presentados en esta sección –cada uno desde su perspectiva y ajustado a su tema específico– permiten observar la tensión que existe entre las propuestas de cambio de régimen político y las preferencias ciudadanas. La manera en



que se llevó adelante el proceso, que no constituye materia central de los capítulos pero sí es su telón de fondo, chocó en varios aspectos con las preferencias de la ciudadanía. La utilización exhaustiva de la comunicación y la propaganda, con el presidente como actor central, se explica en gran medida por esa disonancia. Se lo consideró el recurso adecuado para la legitimación de la Revolución Ciudadana, pero los resultados llevan a sostener que, si bien fue importante y en alguna medida eficiente, también fue insuficiente para lograr cambios en unas preferencias que vienen de un largo proceso de acumulación y están fuertemente arraigadas.