



La actualidad política de los países andinos centrales en el gobierno de izquierda

Yusuke MURAKAMI
(Editor)



Serie: América Problema, 39

Este libro forma parte del convenio de colaboración entre el Instituto de Estudios Peruanos y el Center for Integrated Areas Studies (CIAS), Kyoto University.

© IEP INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

Horacio Urteaga 694, Lima 11
Telf. (51-1) 332-6194 / 424-4856
www.iep.org.pe

© CIAS Center for Integrated Area Studies, Kyoto University

Yoshida-Honmachi,
Sanyo-ku, Kyoto-shi
Kyoto, 606-8501, Japón

© YUSUKE MURAKAMI

ISBN: 978-9972-51-472-2
ISSN: 1019-4460
Impreso en Perú

Primera edición: Lima, septiembre de 2014
1000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-13058

Registro del proyecto editorial en la Biblioteca Nacional: 11501131400843

Corrección de textos: Sara Mateos
Diagramación: Silvana Lizarbe
Diseño de carátula: Gino Becerra
Fotografías de carátula:

- Lima: Guillén Perez 
- Quito: Allan Harris 
- La Paz: Pedro Szekely 

Cuidado de edición: Odín del Pozo

Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas de este libro por cualquier medio sin permiso de los editores.

MURAKAMI, Yusuke

La actualidad política de los países andinos centrales en el gobierno de izquierda. Lima, CIAS, Center for Integrated Area Studies, Kyoto University; IEP, 2014 (América Problema, 39)

1. PARTIDOS POLÍTICOS; 2. PROCESOS POLÍTICOS; 3. DEMOCRACIA;
4. DIVERSIDAD; 5. IZQUIERDA; 6. BOLIVIA; 7. ECUADOR; 8. PERÚ

W/02.04.01/A/14

Índice

PRÓLOGO.	Los gobiernos de izquierda en la etapa de gobernar en busca de resultados <i>Yusuke Murakami</i>	9
CAPÍTULO 1.	Bolivia: segundo gobierno de Evo Morales y dilemas del proyecto estatal del MAS <i>Fernando Mayorga</i>	13
CAPÍTULO 2.	Ecuador: tradiciones políticas, cambio de época y Revolución Ciudadana <i>Fredy Rivera Vélez</i>	55
CAPÍTULO 3.	Perú: dinámica política de “entrar por la izquierda y salir por la derecha” <i>Yusuke Murakami</i>	89

Ecuador: tradiciones políticas, cambio de época y Revolución Ciudadana

Fredy Rivera Vélez¹

Introducción

Después de varias décadas marcadas por el autoritarismo y la inestabilidad política, Ecuador entró en un proceso de transición democrática hacia fines de los años setenta. Tres serían los factores decisivos de este cambio. Primero, el debilitamiento y desmantelamiento de las grandes propiedades rurales y del sistema de hacienda, con su correspondiente impacto y transformación en la composición socioeconómica de grandes sectores en el Ecuador.² Segundo, las reformas agrarias de 1964 y 1973 impulsadas por gobiernos militares, que daban cuenta de la gestión de emergentes sectores sociales del país. Tercero, y de manera decisiva, el comienzo de la extracción petrolera en la Amazonía ecuatoriana.

Comenzaba entonces una época de grandes inversiones en infraestructura y de urbanización bajo esquemas modernizadores de corte cepalino. Apostando por un modelo desarrollista implementado por la dictadura militar de Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976) y en menor grado por el triunvirato militar (1976-1979), el Ecuador crecería vertiginosamente durante los años setenta.³ Sin embargo, en 1979, tras el

-
1. Sociólogo. Profesor titular e investigador de FLACSO-Ecuador.
 2. Al respecto, es importante puntualizar que durante gran parte del siglo XX, el Ecuador fue un país con predominio de formas de trabajo rural precario bajo el control de grandes haciendas con sistemas patronales feudalizados o terratenientes.
 3. En los años setenta, el Ecuador se vio fortalecido por la explotación del petróleo. El incremento del precio internacional de este producto permitió un aumento

desgaste de las dictaduras militares, el país iniciaría su proceso de retorno a la democracia. En ese mismo año se realizaron elecciones presidenciales y legislativas enmarcadas en un “plan de reestructuración jurídica” y aprobadas un año antes en la forma de una nueva Constitución Política; no obstante, este proceso estaría lejos de poner fin a la principal característica de la vida política ecuatoriana: su inestabilidad institucional (Fontaine 2010: 64).

Entre la primera elección del periodo democrático que miró triunfante a Jaime Roldós Aguilera en 1979 y la elección de Rafael Correa en el año 2006, el Ecuador ha tenido 13 presidentes de la república y seis referendos o consultas nacionales directas.⁴ El país ha evidenciado un proceso lleno de tropiezos y conflictos institucionales marcado por numerosos ajustes macroeconómicos y políticos que han afectado la relación entre los poderes del Estado y, en definitiva, impactado en la institucionalidad democrática nacional, que originó una especie de *déjà vu* político con sendas movilizaciones populares interrumpiendo mandatos constitucionales.

Este contexto vertiginoso e impredecible impidió que las reformas políticas avanzaran, en tanto la carencia de una mayoría popular favoreció los mecanismos de control de poder al servicio de intereses particulares, antes que una decidida y prolija política redistributiva. Indudablemente, estas condiciones propiciaron una “fatiga de la credibilidad” del electorado ecuatoriano hacia sus partidos tradicionales,⁵ lo que explica en gran medida el arribo al poder del presidente Rafael Correa, quien con la promesa de “refundar al país”, fue visto como una

nunca antes visto de los ingresos públicos. Así, dichos ingresos fueron utilizados para realizar importantes inversiones en educación, vivienda popular, armamento e infraestructura de transporte y energía. Asimismo, se apoyó el modelo de desarrollo industrial bajo el enfoque de sustitución de importaciones, aunque sin una clara estrategia de promoción sectorial y menos aún de consolidación de un verdadero mercado interno (Martín-Mayoral 2009: 123-124).

4. Hasta el año 2007, se realizaron seis consultas directas o referéndum: en junio 1986, agosto 1994, noviembre 1995, mayo 1997, noviembre 2006 y abril 2007. Dos de ellas generaron nuevas Constituciones en 1997 y 2007.
5. En el Ecuador, luego de que tres presidentes electos fuesen destituidos por el Congreso con el uso de artimañas legales, muchos ciudadanos percibieron que la democracia estaba secuestrada por las mafias de los partidos políticos (De la Torre 2009: 26).

renovación, una nueva apuesta política que podría construir otros horizontes de desarrollo y bienestar.

Así, el propósito de este trabajo es examinar este cambio de época que se produce en el Ecuador a raíz de la llegada al poder del presidente Rafael Correa. Para esto, en una primera parte se analizarán algunos de los elementos que originan esta nueva fase histórica en la vida política del país, es decir, las condiciones que han permitido el surgimiento de Rafael Correa como líder populista y de la denominada *Revolución Ciudadana*.⁶ En segundo lugar, se examinarán algunos resultados obtenidos en los principales sectores o ámbitos de políticas públicas después de seis años de gobierno. Por último, se incluirán algunas de las principales críticas y cuestionamientos a esta “revolución”, sobre todo con énfasis en el análisis de uno de los momentos de mayor tensión durante este periodo gubernativo: el amotinamiento o sublevación policial del 30 de septiembre de 2010 que puso en vilo la estabilidad y seguridad del Ecuador. Este acontecimiento crítico y doloroso por la pérdida de vidas humanas fue asumido por las esferas gubernamentales como un intento de golpe de Estado y así fue difundido internacionalmente.⁷

Cambio de época

A inicios del siglo XXI, en América Latina se ha experimentado un nuevo auge del populismo. En el caso de Ecuador, su larga tradición, tanto democrática como populista, se ha reconfirmado con la elección de Rafael Correa en el año 2006 (Gratius 2007: 11). En ese sentido, es importante analizar las condiciones que han permitido el surgimiento del presidente Correa como un líder populista.⁸

-
6. Efectivamente “la Revolución Ciudadana marca un nuevo ciclo histórico, luego del que se dio a partir de 1979 con el llamado ‘retorno democrático’” (Muñoz 2009).
 7. “Gobiernos de todo el mundo, Jefes y Jefas de Estado y organismos internacionales, Asociaciones, ONG y en general, la comunidad internacional, expresaron su rechazo al intento de golpe de Estado en contra del Presidente, Rafael Correa”. En: <http://www.mmree.gob.ec/ecuador_actual/bol010.asp>.
 8. Cabe aclarar que, como menciona De la Torre (2010), la categoría de populismo no es empleada para deslegitimar o estigmatizar a Rafael Correa sino únicamente para analizar su visión religiosa-secular-misionera de la política.

En la actualidad, el fenómeno del populismo —sea un nacional populismo, un neopopulismo o un populismo de izquierdas— ya no es conceptualizado con relación a una fase histórica, sino que es visto como un hecho político y discursivo que puede aparecer en diferentes coyunturas socioeconómicas (De la Torre 2010: 1). No obstante, cabe mencionar que es precisamente en países con instituciones políticas débiles y con una cultura de clientelismo y endogámica donde el populismo es una posibilidad que siempre está presente (De la Torre 2009: 35, Rivera 2001). Así, el populismo es visto como consecuencia de una serie de factores, tales como la existencia de Estados de pocos derechos, con instituciones democráticas débiles y vulnerables a la coyuntura internacional, pero también de una cultura política de redes de clientelismo y de gobiernos elitistas que no han creado una verdadera democracia representativa e inclusiva (Gratius 2007: 2-4).

En el amplísimo, inconcluso y multidimensional debate sobre la noción de populismo, existe el proceso de la identificación que proviene de fuentes psicoanalíticas y que sirve de vínculo para que el discurso del operador político —en este caso, el presidente Correa—, recoja, condense e incorpore políticamente los deseos y aspiraciones de una diversa y variada población que será atendida en las políticas públicas estatales —el Buen Vivir o *Sumak Kawsay*. Todo esto más allá de la controversial categoría de carisma de origen weberiano o de la tradicional y difundida noción de nacional popular de vertiente gramsciana que fue muy acogida por el extinto Ernesto Laclau.

Frente a las condiciones mencionadas, aparece el líder “carismático”, socialmente construido como un redentor ciudadano o una figura extraordinaria, como sucede con el presidente Correa en Ecuador (Edelman 1998: 67, citado por De la Torre 2010). Su figura cumpliría con los requisitos de populista y su discurso tiene las características que rearticulan políticamente la juventud, la alegría, la búsqueda de la “patria altiva y soberana” como un proyecto dirigido para salir de la “larga noche neoliberal” del pasado reciente ecuatoriano.

La carrera política del economista Rafael Correa Delgado se inicia en el año 2005, cuando alcanza notoriedad pública como ministro de Economía del presidente Alfredo Palacio.⁹ Este economista graduado

9. Presidente del Ecuador desde el 20 de abril de 2005 hasta el 15 de enero de 2007.

con un Ph. D en la Universidad de Illinois, dejaría las aulas académicas para convertirse en una de las figuras más importantes de la política latinoamericana y por cierto de la historia contemporánea de Ecuador.

Como ministro del presidente Palacio, Rafael Correa se forjó rápidamente una reputación de político frontal y con decididos ideales transformadores, rasgos inequívocos de su mandato. En la elección presidencial del año 2006 se presentó en representación del movimiento PAIS —Patria Altiva i Soberana—, como una nueva opción frente a la vieja “partidocracia”. Ganó las elecciones en segunda vuelta y de esa manera comenzó el proceso político conocido como la *Revolución Ciudadana*.

El proyecto político encabezado por el economista se enmarca en una alianza de sectores políticos progresistas que no necesariamente constituyen un bloque homogéneo. Más bien, fundamentalmente obedece a un andamiaje ideológico en proceso de fortalecimiento que descansa en el innegable personalismo y carisma del presidente Correa. Por eso, Alianza PAIS no se constituye ni puede ser comprendido como un partido político ideológico en el sentido estricto del término; se diría más bien que funciona como “una maquinaria electoral donde conviven tendencias y facciones unidas por el líder carismático” (De la Torre 2010: 30). Su estructura adopta la forma de “movimiento de movimientos” en una sui géneris declaración de principios, a saber:

Alianza País (Patria Altiva y Soberana) es una organización política de ciudadanas y ciudadanos, de organizaciones, movimientos y colectivos que se propone luchar por la democracia, la igualdad, la soberanía, la solidaridad, la justicia social, la diversidad, para eliminar la opresión, la dominación, la desigualdad, la injusticia y la miseria. Su objetivo histórico es construir el Socialismo del Buen Vivir.

[...] Alianza País es una organización revolucionaria, socialista, laica y pluralista que se enriquece con los aportes de las distintas corrientes del pensamiento presentes en las luchas históricas del pueblo ecuatoriano y que han contribuido a configurar el proyecto político de la Revolución Ciudadana. Entre ellas: el humanismo, el pensamiento bolivariano, el ideario alfarista, el marxismo latinoamericano, la teología de la liberación, el feminismo, el ecologismo, el nacionalismo anticolonialista y anti imperialista. Su aspiración es la patria y la construcción de una vida digna en todas las formas.¹⁰

10. En: <http://www.movimientoalianzapais.com.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=6&Itemid=121>.

Ante esta situación, en el debate político ecuatoriano y latinoamericano se ha vuelto frecuente discutir cuán indispensable es el personalismo del presidente Correa para ordenar la casa. Definitivamente, se puede afirmar que este personalismo ha servido para movilizar de manera institucionalizada las reformas políticas redistributivas. Por eso, ya sea observado como un estilo político, una estrategia de conquista y de ejercicio del poder, o un discurso político, el populismo es un fenómeno —por cierto, de larga tradición en el Ecuador— del cual el presidente Correa no puede desentenderse del todo.

Ahora bien, considerando que las prácticas litúrgicas-populistas son producto de una visión arraigada en la historia del Ecuador (De la Torre 2008: 31), conviene realizar una breve revisión de algunas de ellas. En el país, el modelo populista tiene su máxima figura en José María Velasco Ibarra, un carismático líder liberal radical de inspiración cristiana, cinco veces Presidente y víctima de cuatro golpes de Estado. Este personaje encarnó el deseo simultáneo de democracia electoral y moralidad de la función pública que caracterizó la vida política ecuatoriana en la década del cuarenta del siglo pasado. Asimismo, fue la personificación del poder y de una retórica maniquea en oposición a las fuerzas del bien y del mal, articulando una acción política más inclusiva, vale decir, una que iba de los notables a la política de masas (Fontaine 2010).

Este periodo que va de 1948 a 1961 fue de fundamental importancia para la política ecuatoriana, pues determinó no solo las prácticas políticas sino los tres modelos ideológicos de democracia del país que son reconocibles hasta la actualidad: populista, marxista y liberal democrático (De la Torre 2008).

Claro que otros presidentes han seguido —con obvias particularidades— el modelo velasquista que se podría resumir en una relación directa y paternalista con el electorado y, a menudo, haciendo caso omiso a las normas que rigen la democracia. Un claro ejemplo lo constituye Abdalá Bucaram, quien llamó a los pobres a una lucha contra la oligarquía de los terratenientes. Bajo un programa neoliberal, pretendió establecer una paridad del sucre, la exmoneda nacional, y el dólar estadounidense, utilizando como bandera de lucha dos ejes: la frontalidad con la partidocracia y la provocación mediática. La impopularidad de sus medidas que respondían a un ajuste estructural, el aumento de las

tasas de los servicios públicos y la reducción de las subvenciones a los bienes de primera necesidad, entre otras acciones, dispararon la inflación, que se sumó a múltiples escándalos de corrupción. La prensa le otorgó el peyorativo sobrenombre de “el loco”, y al corto tiempo de iniciado su mandato, terminó su gobierno en febrero 1997 con una serie de movilizaciones populares y el vacío que hicieron los militares, factores que lo obligaron a salir del país y autoexiliarse en Panamá, desde donde continúa haciendo vida política e incumpliendo la normativa internacional de refugio que prohíbe la acción política en el territorio nacional que le brinda asilo (Rivera 2001, 2004).

Lucio Gutiérrez es otro ejemplo del modelo populista, pero con otros rasgos identitarios-regionales y experiencias de vida que pesan en el imaginario popular ecuatoriano. El exmilitar tuvo un papel destacado en el golpe de Estado del 21 de enero de 2000 que depuso al presidente Jamil Mahuad en un momento de crisis política, debacle del sistema bancario y descrédito de los partidos políticos, pero con una alta credibilidad y aceptación de las fuerzas armadas ecuatorianas como defensoras del bien popular (Rivera 2004).

Gutiérrez, un coronel retirado de ejército, añadió a su repertorio político connotaciones patrióticas y moralistas. Su gobierno se caracterizó por una alta concentración del poder y autoritarismo, con iguales brotes de corrupción, pero sobre todo con prácticas de clientelismo, principalmente con comunidades autóctonas del Oriente del país. Electo en protesta al gobierno saliente del ultraconservador Gustavo Noboa, Gutiérrez rápidamente encontró fuertes resistencias en las tradicionales cúpulas del poder. Con apoyo reducido en el Congreso Nacional y expuesto a un proceso legal, Lucio Gutiérrez procedió a la destitución de los jueces de la Corte Suprema de Justicia, para hacer cumplir un pacto preelectoral que debía permitir la amnistía de Bucaram y del exvicepresidente Alberto Dahik, ambos acusados de corrupción y refugiados en el extranjero, el uno en Panamá y el otro en Costa Rica.¹¹

Esta amnistía permitió un breve retorno de Abdalá Bucaram al Ecuador a principios de 2005; sin embargo, la protesta popular no se dejó

11. Alberto Dahik volvió al Ecuador en 2012, luego de una resolución judicial que le permitió reintegrarse al país.

esperar y Gutiérrez terminó destituido y fugó a Panamá luego de varios incidentes y tensiones con el alto mando militar. Otro de los rasgos que caracterizó su mandato fue la facilidad para perder aliados y aislarse políticamente con personajes muy cercanos pero cuestionados (Comisión Andina de Juristas 2005).

Esta ida y vuelta de bloqueos institucionales ha sido un evidente obstáculo para la institucionalidad jurídica y política porque ha impedido el fortalecimiento de las bases democráticas del país. No obstante, la inestabilidad política de los años novena incluye también otros factores que se articularían de forma perversa para impedir la ansiada estabilidad democrática en el Ecuador. Por esto, además de considerar las debilidades institucionales y el manejo de lógicas populistas, es importante entender las relaciones entre los Estados y las sociedades civiles, en especial considerando que “las deficiencias de los Estados latinoamericanos de promover la gobernanza, la seguridad y la legalidad explicarían las crisis de representatividad de las democracias andinas y el surgimiento de líderes populistas” (De la Torre 2009: 32-33).

Así, la fuerte polarización de los actores sociales en Ecuador también sería caldo de cultivo para la radicalización política del país, en especial después de la crisis económica¹² y el colapso del sistema bancario que condujeron a la dolarización de la economía ecuatoriana en enero de 2000 durante el gobierno de Jamil Mahuad. Si sumamos que los vientos de polarización ya se dejaban sentir desde la década del ochenta, producto de la baja de los precios del petróleo y la implementación de políticas de ajuste estructural dictadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), en el Ecuador se venía incubando una fuerte desesperanza con la clase política tradicional y con varias instituciones u organismos de representación popular que incluían a organizaciones sociales que

12. Dicha crisis socioeconómica es posible explicarla por un conjunto de disfunciones macroeconómicas y por la quiebra de importantes entidades bancarias, como el Banco del Progreso, el Banco Popular, Filanbanco, etc., que pasaron a la tutela del Estado. A más de estas disfunciones, existió una clara vinculación de los intereses del sistema bancario ecuatoriano con la gestión gubernativa de Jamil Mahuad, detonante que acarrió su salida mediante un golpe de Estado cuyos actores principales fueron militares e indígenas.

habían sido captadas en los juegos de clientelismo corporativos de los anteriores gobiernos.

En efecto, las constantes crisis de gobierno y bloqueos políticos, los procesos de desafección ciudadana vinculados con el deterioro de la representación en el sistema de partidos, la pérdida de legitimidad y credibilidad de muchas instituciones públicas y privadas, la corrupción galopante en distintas esferas, la falta de transparencia y rendición de cuentas de las autoridades y organismos estatales, y la presencia de lógicas excluyentes y racistas en la sociedad ecuatoriana, condujeron a un paulatino descrédito de la clase política en general y de los partidos en particular (Rivera 2006: 69).

A lo anterior se suma la irrupción en el entramado político de organizaciones indígenas, particularmente la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), que protagonizarían una serie de levantamientos populares en 1990, 1994, 1997 y 1999, los cuales, sin duda, contribuyeron a la salida de sus cargos de los presidentes Bucaram y Mahuad. El decenio finalizaría con la irrupción del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP),¹³ una fuerza política sostenida por la CONAIE y por un conglomerado de organizaciones sindicales y no gubernamentales. En el año 2002, su apoyo a la candidatura de Lucio Gutiérrez a la Presidencia fue decisivo al momento de obtener el triunfo electoral, pero en el primer semestre de 2003, pasaría a formar parte de la oposición debido a discrepancias con las políticas que venían implementándose.

Sin el apoyo de sus aliados indígenas, en abril de 2005, fuerzas sociales urbanas fuertemente castigadas por la crisis bancaria de 1999, en una suerte de *melange* de familias y jóvenes de clase media, protagonizaron en Quito un levantamiento conocido como la “rebelión de los forajidos”¹⁴ que terminó con la salida del presidente Gutiérrez del

13. Esta organización política fue creada en el año 1995 como el brazo político de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), con el afán de participar en las elecciones de 1996. A diferencia de la CONAIE, su proyecto se planteó con un carácter integrador, pluricultural y multiétnico.

14. “Forajidos” fue el término utilizado por el expresidente Gutiérrez para referirse a las personas movilizadas en su contra que protestaban en Quito por la mala conducción y corrupción de su gobierno.

poder. Tras la declaración de abandono del cargo por parte del Congreso Nacional y un papel poco claro desempeñado por el alto mando de las fuerzas armadas en este proceso político, Alfredo Palacio, que ocupaba en ese entonces la Vicepresidencia, asumió el mandato presidencial, como determinaba la Constitución de aquella época.

Para autores como Flavia Freidenberg (2011), este fraguado social que durante aproximadamente diez años derribó a tres presidentes, generaba lo que la autora designa como el triunfo de la antipolítica. En este contexto, no sorprende que Rafael Correa consolide su liderazgo precisamente en el enfrentamiento directo con la clase política tradicional y llegue al poder con una propuesta antisistema que incluyó el desconocimiento de los legisladores recién elegidos y la convocatoria a una Asamblea Constituyente para “refundar la patria”.

Sin embargo, más allá de que para muchos observadores el estilo del presidente Correa corresponda al *continuum* populista de sus antecesores, y en buena parte esté vinculado a las características de la cultura política ecuatoriana, es importante mencionar que Correa desde el año 2007 lidera procesos de reforma institucional en varias esferas de la función pública. En este esquema adquiere centralidad el fortalecimiento del Estado mediante una planificación centralizada, el manejo personal de una permanente política de comunicación pública sustentada, entre otras acciones, en las “sabatinas”, que son un espacio informativo, de rendición de cuentas y de recreación, pero que a la vez funciona como catapulta de contestación, ataques a la oposición política y a los medios adversos a su gestión presidencial.

La Revolución Ciudadana

Bajo una integración de movimientos sociales y políticos,¹⁵ el gobierno de Rafael Correa ha significado un cambio sin precedentes para la

15. Para las elecciones del año 2006, Alianza PAIS estuvo integrada por el Movimiento País, Jubileo 2002, Iniciativa Ciudadana, Movimiento Bolivariano Alfariista y Acción Democrática Nacional (ADN). Además, se presentó en alianza con el Partido Socialista-Frente Amplio y con el apoyo de movimientos provinciales, intelectuales de izquierda y militantes de derechos humanos (Freidenberg 2011: 31).

vida política ecuatoriana. Enmarcado en un viraje discursivo hacia la izquierda política que rememora figuras simbólicas de los años sesenta y setenta, Correa llegaría al poder en 2007 con el 57% de los sufragios, siendo reelegido en 2009 en una sola vuelta electoral por un 52% del electorado.

En las elecciones de 2006, la estrategia del movimiento PAIS fue no presentar candidatos a las elecciones legislativas, configurando un Ejecutivo fuerte sobre la base de un programa que sea consistente con el lema “que se vayan todos”. Por eso, apenas iniciado su primer mandato 2007-2009, en cumplimiento de su promesa electoral, el presidente Correa convocó a una consulta popular¹⁶ para aprobar la conformación de una Asamblea Constituyente encargada de redactar una nueva Constitución. Dos de cada tres electores aprobaron el llamado presidencial que permitió convocar a la elección de una Asamblea Constituyente¹⁷ que quedó integrada por un total de 130 asambleístas, de los cuales 80 eran afines a PAIS. Un año más tarde, la nueva Constitución fue ratificada mediante consulta popular con un 64% de los votos, lo que a su vez conllevaba la realización de un nuevo proceso electoral.

En 2009, el economista Correa gana por segunda vez las elecciones presidenciales y su movimiento alcanzaría el 46 % de las 124 sillas de la Asamblea Nacional, un hecho que el Ecuador no presenciaba desde hace treinta años.¹⁸

Las últimas elecciones de 2013 fueron más contundentes en términos de la concreción del proyecto político de su movimiento y de su figura personal. El triunfo de Correa fue abrumador, con el 57,17% del electorado, dejando muy atrás a su contendiente Guillermo Lasso, que

16. El referéndum se realizó el 15 de abril de 2007 y ganó el “sí” con el 81,7% de los votos.

17. La elección de asambleístas se realizó el 28 de septiembre de 2007.

18. Desde 1979, el partido al cual pertenecía el Presidente no contaba con la mayoría absoluta en el Congreso. Este fenómeno de “voto cruzado” por el cual los electores eligen a su Presidente y a sus diputados al seno de partidos políticos diferentes ha sido parte de la vida política del país durante los últimos treinta años. La apertura del sistema electoral a pequeños partidos, a movimientos independientes y no afiliados produjo una multiplicación de partidos representados en el Congreso y de candidatos a las presidenciales (Fontaine 2010).

alcanzó el 22,68%, pero lo más significativo resulta la cifra obtenida para asambleístas nacionales y provinciales, porque de las 132 curules, Movimiento PAIS obtuvo cien dignidades que garantiza una plena correspondencia de las perspectivas gubernativas y políticas durante cuatro años más.

No obstante, argumentar que dichos logros electorales del Movimiento PAIS obedecen solo a la capacidad o factores relacionados con la oratoria o la manipulación de las masas, es por lo menos reduccionista y, como es habitual, conlleva al peligro de la simplificación. El debate académico, que busca primordialmente provocar, nos permite abrirnos a una mirada más macro, una mirada historicista de largo plazo. Por eso, a continuación se examinarán algunos de los elementos más relevantes de la reforma política-institucional, los cuales se encuentran contenidos en la Constitución de 2008. Además se revisarán las principales medidas y políticas impulsadas por la Revolución Ciudadana y los logros obtenidos en el ámbito socioeconómico durante estos seis años de mandato.

La Constitución elaborada en Montecristi en el año 2008 se ha posesionado con legitimidad, comportando un instrumento al servicio de la reforma política y procurando el pluralismo y la unidad nacional. Este instrumento que contiene 444 artículos, recoge buena parte de las “instituciones y derechos que constaban en la Constitución de 1998, aunque en general presenta un desarrollo más detallado y una serie de innovaciones importantes” (Grijalva 2009). Quizá la innovación más importante tiene que ver con la inclusión de la noción de *Sumak Kawsay* o Buen Vivir como base de los derechos sociales y del modelo de desarrollo planteado.

De igual manera, se puede observar un mayor desarrollo de los derechos sociales, especialmente los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, tales como adultos mayores, migrantes, mujeres embarazadas, jóvenes, personas con discapacidad, personas con enfermedades catastróficas, privadas de la libertad, usuarias y consumidoras. Este desarrollo de los derechos mencionados va de la mano de un cambio en la organización del Estado, lo cual se observa en la ampliación y desarrollo de nuevas garantías constitucionales como mecanismos para certificar la adecuada aplicación de los derechos.

Además, entre las principales innovaciones también se puede mencionar el cambio en el rol del Estado en la economía y el fortalecimiento del sistema nacional de planificación en los distintos niveles de gobierno y ámbitos territoriales. En este ámbito, se crea el Consejo Nacional de Planificación y se dispone la formulación del Plan Nacional de Desarrollo. Otra innovación se relaciona con la existencia de un estado plurinacional y el aumento y enriquecimiento de los derechos colectivos de las culturas indígenas. Por otro lado, con relación a la organización territorial, en la nueva Constitución se divide al territorio nacional en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales con distintas formas de gobiernos autónomos descentralizados (Grijalva 2009).

En cuanto al nuevo orden institucional, la división de las funciones del Estado —legislativa, ejecutiva y judicial— se ve incrementada por la inclusión de las nuevas funciones electoral y de participación ciudadana. A la Asamblea Legislativa se le otorga poderes similares a su predecesora en materia presupuestaria y de control, pero estos están parcialmente neutralizados por el Ejecutivo. Este último tiene la facultad de disolver la Asamblea una sola vez en el transcurso de los tres primeros años de su mandato si estima que esta se arroga funciones por fuera de la Constitución, obstruye la puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo o en caso de grave crisis o de conmoción interna. Por otra lado, el Presidente puede ser reelegido una sola vez, pero inmediatamente al término de su mandato de cuatro años. Por su parte, el Poder Judicial está compuesto por la Corte Nacional de Justicia y la Corte Constitucional.

La nueva función electoral se materializa en el Consejo Nacional Electoral, que se encarga de organizar las elecciones, y el Tribunal Contencioso Electoral, que se ocupa de resolver litigios electorales. Finalmente, la función de transparencia y de control social se encuentra constituida por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, cuyos miembros son designados mediante concurso público y son quienes se encargan de nombrar a las autoridades de la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública, la Fiscalía de la Nación, la Contraloría General del Estado y las superintendencias. Todas estas funciones están articuladas por el Consejo de Estado, formado por los representantes de los cinco poderes y presidido por el jefe del Ejecutivo.

Una institución central en la reestructuración burocrática del presidente Correa es la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Esta fue creada en febrero de 2004, pero en 2007 fue reformada, constituyéndose desde ese año como la institución ejecutora del Plan Nacional de Desarrollo que tiene una dependencia directa del presidente de la República. Junto con la Secretaría General de la Administración Pública, 7 ministerios de Coordinación, 21 ministerios y 9 secretarías de Estado conforman el organigrama del Poder Ejecutivo (Fontaine 2010: 77). Claro que el modelo burocrático centralizado del presidente Correa, que plantea una estructura con ministerios plenipotenciarios, rebasa por lejos un simple organigrama administrativo y, por el contrario, se propone un rol altamente estratégico que se aleja notoriamente de los tradicionales modelos planteados por los gobiernos populistas del pasado reciente.

Por otro lado, la agenda política planteada por la Revolución Ciudadana se basa en cinco pilares fundamentales que han caracterizado el gobierno del economista Correa: la reforma constitucional, la lucha contra la corrupción, la transformación del modelo económico, la inclusión y la equidad social y, la integración regional en torno a un eje político que propone una alternativa al modelo hegemónico. De ahí el fuerte impulso que se ha dado al funcionamiento de la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR) y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) como instancias alternativas de integración y construcción de identidad suramericana, distanciándose mediante estas acciones proactivas del tradicional manejo de la política exterior que caracterizó a los anteriores gobiernos.

Estos pilares han sido consignados en el Plan Nacional de Desarrollo que cristaliza los principios orientadores del gobierno del presidente Correa. Este plan se encuentra inspirado en los ideales de la socialdemocracia y del Estado de bienestar de la posguerra, y toma algunos conceptos clásicos del modelo cepalino de sustitución de importaciones de los años cincuenta. Básicamente, se propone una nueva estrategia de desarrollo orientada a la autogestión y la economía solidaria, la diversificación del aparato productivo, la preservación del ambiente, la planificación por objetivos y el centralismo burocrático. Si bien la elaboración de dicho plan empieza en enero del año 2007, cuando se inicia el gobierno de

Rafael Correa, este instrumento se fundamentó en lo propuesto en el plan de gobierno presentado durante la campaña electoral de 2006. El propósito de formular el plan mencionado, como se señala, responde a la necesidad de contar con un proyecto con “orientaciones éticas, utópicas y teóricas que permiten delimitar el norte del camino [...] estas orientaciones guían las grandes decisiones dentro de las cuales operan los actores sociales, políticos y económicos y permiten visualizar en cada momento de la marcha si se está o no en la ruta adecuada” (SENPLADES 2007: 5).

De igual manera, se menciona que la elaboración fue concebida como una manera de enfrentar el desmantelamiento de la planificación pública que había vivido el Estado ecuatoriano en los últimos años. Por eso, se plantea, en primer lugar, la planificación por objetivos nacionales frente a las acciones sectoriales que se habían implementado previamente. Además, se propone la generación de procesos de articulación interestatal, la armonización de los procesos de planificación nacional y provinciales y el impulso de la participación social.

En el Plan Nacional de Desarrollo se trazan 12 objetivos que se mantienen en el Plan Nacional del Buen Vivir¹⁹ presentado en noviembre de 2009 ante el Consejo Nacional de Planificación; aunque es necesario mencionar que el contenido de los mismos fue modificado. Esto, en primer lugar, porque se decide cambiar el enfoque del plan desde la noción de desarrollo hacia la noción de Buen Vivir. Y, en segundo lugar, porque después de aprobada la Constitución en el año 2008, era

19. Los 12 objetivos contenidos en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 son: 1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad; 2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía; 3. Mejorar la calidad de vida de la población; 4. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable; 5. Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana; 6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas; 7. Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común; 8. Afirmar y fortalecer la identidad nacional, identidades diversas, plurinacionalidad y la interculturalidad; 9. Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia; 10. Garantizar el acceso a la participación pública y política; 11. Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible; 12. Construir un Estado democrático para el Buen Vivir.

necesario que el plan mantuviese correspondencia con los principios estipulados en dicha norma.

En la elaboración de la política pública y en la argumentación discursiva se utilizan términos como Buen Vivir y *Sumak Kawsay*. Estas palabras *kychwas* y castellanas han sido interpretadas como elementos de una ruptura radical con el paradigma del desarrollo y como signos de una crisis civilizatoria del modelo de sociedad occidental pensado como referente universal; también se las asocia a una utopía en permanente proceso de construcción y de resignificación original del desarrollo ecuatoriano. De todas maneras, es innegable que los debates académicos y las aplicaciones programáticas de la planificación en torno al Buen Vivir han concentrado una serie de reformulaciones producidas en los últimos 30 años a partir de ciertos aprendizajes y críticas al desarrollo (Manosalvas 2014: 102-115).

Específicamente, en cuanto a las principales medidas impulsadas por la Revolución Ciudadana, se puede mencionar algunas, como la declaratoria de moratoria y recompra de la deuda externa, la limitación y regulación del manejo de la banca privada, y el impulso de una política exterior independiente de los Estados Unidos que terminó con la concesión de la base militar de Manta (Muñoz 2009). En general, lo que se observa es un abandono de las políticas neoliberales, la recuperación del papel rector del Estado en la economía y el incremento del gasto social para disminuir las desigualdades (De la Torre 2010: 1). En ese sentido, dado que la prioridad por la inversión social es una de las características más importantes del actual gobierno, es necesario revisar detenidamente algunas de las principales cifras socioeconómicas.

En los cinco años de gobierno de Correa y Alianza PAIS, el presupuesto del Estado aumentó de US\$ 6.000 millones en 2006 a 21.000 millones en 2011 (Santillana y Arkonada 2011: 88) y 26.109 millones para el año 2012. Además, en el año 2008, por primera vez en las últimas décadas, el monto en inversión social superó el monto asignado al servicio a la deuda —20% al servicio a la deuda y 31% a inversión social. De igual manera, el Estado se ha involucrado en el desarrollo económico mediante un aumento de las inversiones públicas. La formación bruta de capital enfocada en sectores estratégicos (infraestructura de transporte, comunicaciones y energía, vivienda, educación, salud y

sector agropecuario) pasó de 4,6% del producto bruto interno en 2007 a 8,6% en 2008 (Martín-Mayoral 2009: 132-133).

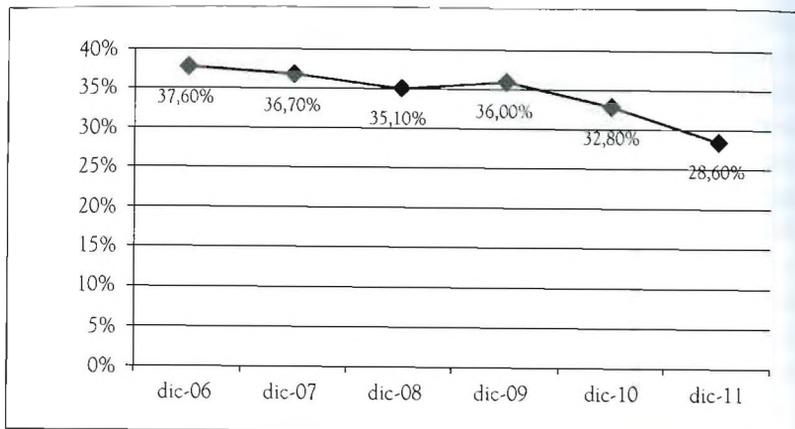
En un análisis de la coyuntura económica del año 2008 realizado por Hugo Jácome y Fernando Martín-Mayoral (2009), se menciona que el principal programa social del gobierno, el Bono de Desarrollo Humano (BDH), destinado a las familias de menores recursos con el objetivo de reducir la pobreza por consumo y aumentar la inversión en capital humano, incrementó su cobertura en un 3,6% entre 2006 y 2007, llegando a abarcar al 63,8% de la población más pobre (quintil 1) y al 48,6% de la población en el quintil 2.

La aplicación de este tipo de políticas y programas ha servido para disminuir la pobreza fundamentalmente concentrada en zonas rurales y de la costa, pero no ha logrado modificar las brechas de desigualdad producto de las políticas neoliberales ni tampoco las desigualdades históricas del país. Si analizamos el índice Gini de Ecuador, que se mantiene en 0,56, podemos constatar que uno de los retos más grandes aún pendientes radica en la posibilidad de transformar los elementos estructurales que producen desigualdad (Santillana y Arkonada 2011: 88).

En cuanto a impactos en la pobreza nacional, como se puede observar en el gráfico 1, la misma ha disminuido constantemente en los últimos años. Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), la pobreza urbana-rural en diciembre de 2006 fue de 37,60%, en el mismo mes de 2007 fue de 36,70%, y en diciembre de 2011 llegó a 28,60%. De igual manera, se redujo la pobreza extrema por ingresos, pasando de 16,89% en diciembre de 2006 a 16,45% en diciembre de 2007 y a 15,49% en junio de 2008 (Martín-Mayoral 2009: 133).

Vista la pobreza urbana, los datos son más contundentes en el último sexenio porque expresan resultados halagadores en el periodo 2007-2013. La caída o reducción más significativa de la pobreza y que es presentada como un triunfo de las políticas sociales gubernamentales, muchas de ellas ancladas en la distribución y el concepto del Buen Vivir, arranca en el año 2009, cuando se aplica una férrea planificación centralizada acompañada de acciones estatales en salud y educación. En septiembre de 2013, la línea de pobreza se ubicó en US\$ 77,04 mensuales por persona, mientras que la línea de pobreza extrema en US\$ 43,42

Gráfico 1
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA NACIONAL, ÁMBITOS URBANO Y RURAL

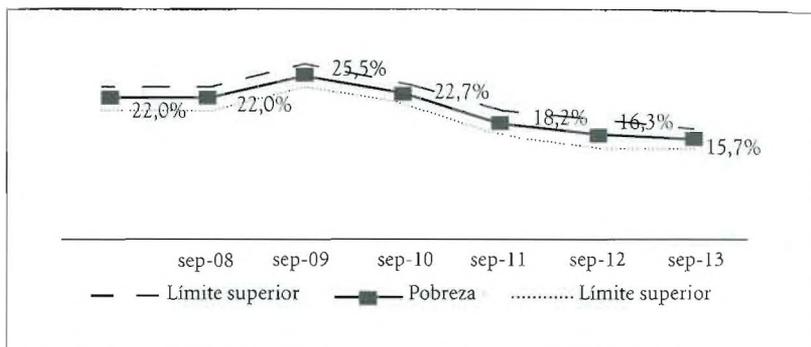


Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, INEC.

mensuales por persona. Con este umbral existe en el ámbito urbano un 15,74% de pobres y 4,08% de pobres extremos (INEC 2013).

Para implementar las políticas y alcanzar los resultados mencionados, en muchos casos fue necesaria una expansión fiscal vía gasto, para lo cual se impulsó la recuperación del Estado mediante un reordenamiento y racionalización de la inversión fiscal, teniendo como uno de sus efectos la redistribución de la riqueza en beneficio de las mayorías (Páez y Ramos 2010). Cabe señalar que el grueso de los ingresos públicos ha provenído del alza de los precios internacionales del petróleo, de la mejora en los ingresos tributarios gracias a la gestión del Servicio de Rentas Internas (Santillana y Arkonada 2011) y de los impuestos directos, como el relacionado con la renta que pasó del 26% recaudado en el año 2002 a un 40,7% en 2010. Se incluye también en esta dinámica la eliminación de fondos extraordinarios, como el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIREP), la Cuenta Especial de Reactivación Económica, Productiva y Social (CEREPS) y el Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energético e Hidrocarburífero (FEISEH) (Martín-Mayoral 2009: 134).

Gráfico 2
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA URBANA CON INTERVALOS DE CONFIANZA



ÍNDICE DE POBREZA E INTERVALOS CONFIANZA (ÁMBITO URBANO)			
Periodo	Índice Pobreza	Intervalos de confianza	
		Límite inferior	Límite superior
sep-12	16,30%	14,15%	18,45%
sep-13	15,74%	14,09%	17,38%

Cuadro 1: Intervalo de confianza de pobreza

En términos generales, ha existido un panorama macroeconómico alentador que se sustenta en los favorables precios internacionales del petróleo —más de US\$ 95 por barril a enero del año 2013; de las exportaciones reprimarizadas con acceso a algunos nuevos mercados, especialmente de China y Europa del Este; el ingreso de remesas provenientes de los miles de migrantes ecuatorianos —cerca del 8% de la población total— que están fuera del país y que representaron US\$ 2672 millones en 2011 y 2571 millones en 2010;²⁰ y los adelantos de pago anticipado de contratos adquiridos recientemente con la China a cambio de exportación petrolera.

20. En: <<http://www.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorExterno/BalanzaPagos/Remesas/ere201105.pdf>>.

Política exterior, seguridad y defensa durante la Revolución Ciudadana

La política exterior del actual gobierno ha estado asociada con poner en práctica una serie de discursos y conceptos venidos de la izquierda tradicional y de las nociones desarrolladas en torno a las categorías del Buen Vivir que fueron explicadas en páginas anteriores. En esa dinámica, existe una profunda identificación con la promoción de un nuevo regionalismo e identidad suramericana que se ha manifestado en el impulso a organismos como la UNASUR y la CELAC.

Asociado en algunas ocasiones el gobierno de Correa con las tesis de países como Venezuela, Bolivia, Argentina, Cuba, Irán, Uruguay, Nicaragua y Paraguay del periodo del fue presidente Fernando Lugo, los discursos y posturas antihegemónicas se sustentan en una recuperación de los ideales libertarios de Simón Bolívar y de otros pensadores latinoamericanos. Muy crítico de organismos multilaterales como la Organización de Estados Americanos (OEA) y, sobre todo, de entidades internacionales de crédito, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el presidente Correa ha promovido cambios importantes en la política exterior ecuatoriana, modificando los intereses estratégicos del país al plantear una nueva forma de relacionarse con los organismos multilaterales de crédito y otras entidades políticas regionales y subregionales. Por ejemplo, es conocida la decisión presidencial de declarar no grata la presencia del Banco Mundial en territorio ecuatoriano o las críticas constantes que ha canalizado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA respecto de su papel en el campo de los derechos humanos.²¹

21. "Ecuador expulsó al representante del Banco Mundial. El presidente de Ecuador, Rafael Correa, expulsó al representante del Banco Mundial (BM) en Quito tras acusar al organismo de tratar de chantajearlo con un préstamo de US\$ 100 millones cuando era ministro de Economía en 2005, informó el jueves a la AFP una fuente oficial. También por inmiscuirse en asuntos internos del Ecuador" (<<http://www.eluniverso.com/2007/04/26/0001/9/07774B73E69C49F2B363CC8AF98886CB.html>>). En el tema de la CIDH, "Representantes del Gobierno de Ecuador criticaron hoy a la CIDH, en especial su Relatoría para la Libertad de Expresión, y pidieron

El gobierno de la Revolución Ciudadana también ha tratado de desmarcarse de prácticas reactivas tradicionales que caracterizaron a los gobiernos anteriores, como el de Gutiérrez, que llegó al punto de declararse “el mejor amigo de los Estados Unidos de América” durante una visita protocolaria, expresando una posición que hasta la actualidad no ha sido aclarada adecuadamente, pero que tuvo fuertes implicaciones para el país porque elevó el compromiso ecuatoriano en la guerra regional estadounidense contra las drogas, que ha tenido impactos negativos en la democracia y en los derechos humanos (Rivera 2012) .

En el contexto regional andino, el panorama binacional presentó importantes retos para el gobierno de Alianza PAIS. El mayor escollo constituyó el ataque deliberado y premeditado a la localidad de Angostura, fronteriza con Colombia, en marzo de 2008 por parte de las fuerzas militares colombianas. Esta acción bélica —denominada “Operación Fénix”—, que violó la soberanía ecuatoriana y puso al borde de la guerra a ambos países, contó con la autorización y supervisión directa del expresidente Álvaro Uribe y del actual mandatario Juan Manuel Santos, quien se desempeñaba en esa época como ministro de Defensa. En aquella ocasión, fuerzas combinadas de militares y policías traspasaron fronteras para bombardear un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) donde se encontraba “Raúl Reyes”, segundo al mando de esta organización y considerado uno de sus jefes históricos. Este acto hostil y unilateral, asociado a la doctrina de seguridad nacional de los Estados Unidos, produjo el rompimiento de las relaciones diplomáticas con Colombia hasta el año 2011, en que volvieron a normalizarse, pero tuvo un efecto perverso para las políticas públicas ecuatorianas que vieron incrementar significativamente el presupuesto de defensa nacional y de seguridad interna a causa de este acontecimiento.

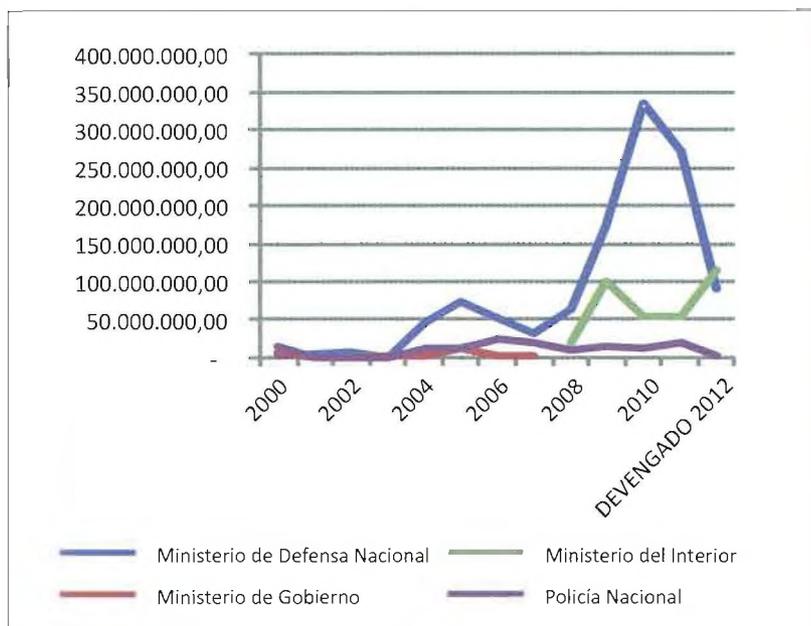
A los factores externos hay que sumar los internos en seguridad ciudadana, pues el incremento de la acción del crimen internacional

trasladar la sede del organismo ante los propios comisionados, en una audiencia en la que también rechazaron denuncias sobre violaciones de la libertad de prensa en el país” (<http://www.elcomercio.com/politica/Ecuador-CIDH-traslado-audiencia-comisionados-reformas_0_881312072.html>).

organizado y sus conexiones nacionales ha hecho que también se eleven los gastos en seguridad interna desde el 2008.

Como se puede apreciar en el gráfico 3, la inversión pública sectorial de seguridad se ha concentrado en defensa nacional y seguridad interna entre 2008 y 2010, existiendo una importante caída en los últimos dos años.

Gráfico 3
INVERSIÓN EN DEFENSA Y SEGURIDAD 2000-2012



Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2012.

Si bien existe un compromiso para reforzar la capacidad operativa de las fuerzas armadas y Policía Nacional que puede ser visto como una decisión política que prioriza la seguridad nacional, también existen medidas y acciones humanitarias que han incrementado el compromiso ecuatoriano en materia de protección y refugio al extender la capacidad

de reconocimiento de miles de desplazados colombianos que han huido del inacabado conflicto interno que lleva en ese país más de medio siglo de duración y que ha repercutido en la relación bilateral. En efecto:

Ecuador es el país con el mayor número de refugiados en América Latina. Acoge actualmente a más de 56.000 refugiados reconocidos por el Gobierno, en su mayoría personas que han huido del conflicto del vecino país Colombia. El 60% de la población refugiada en Ecuador vive en zonas urbanas y la mayoría del 40% restante permanece cerca de la frontera Norte, en regiones poco desarrolladas y aisladas, con limitados servicios básicos e infraestructura. En el país existe un flujo continuo de entrada de población refugiada; se estima que alrededor de 1300 personas al mes entran a Ecuador especialmente por la frontera Norte (ACNUR 2013).²²

Principales críticas y cuestionamientos a la Revolución

En el plano económico, las principales críticas y cuestionamientos a los logros alcanzados por el proceso de la Revolución Ciudadana se basan en cuatro puntos: una excesiva dependencia del petróleo en la composición del ingreso; las condiciones del endeudamiento con China para financiar la inversión social; un insuficiente crecimiento de la población económicamente activa (PEA) con relación al incremento poblacional; y apenas una ligera disminución de la pobreza.

En cuanto a la excesiva dependencia del petróleo, se menciona como riesgo el hecho de que la sociedad se oriente únicamente a la captación de esas rentas en lugar de buscar otros mecanismos más creativos para generar riqueza. La dependencia del petróleo en la balanza comercial puede ser observada en el cuadro 2, donde se aprecia un déficit comercial creciente. Para quienes defienden esta tesis, el peso del sector petrolero en la economía ecuatoriana no ha venido reduciéndose, si bien no ha aumentado su volumen de producción. El precio más elevado implica mayores ingresos estatales que generan más gasto público y mayor dinamismo en el resto de la economía (Paredes 2012: 2).

22. En: <<http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/ecuador/>>.

Cuadro 1
BALANZA COMERCIAL

	PETROLERA	NO PETROLERA	TOTAL
2005	4154	-3623	531
2006	5163	-3714	1449
2007	5750	-4336	1414
2008	8362	-7281	1081
2009	4626	-4860	-234
2010	5630	-7609	-1979
2011	7826	-8545	-687
2012	8350	-8493	-143

Fuente: Banco Central del Ecuador 2013.

La segunda crítica se relaciona con el endeudamiento con China para financiar la inversión social realizada por el gobierno. El principal problema vendría dado por las condiciones de dicho financiamiento. Según información del Observatorio de la Política Fiscal, China concedió entre 2007 y 2010 créditos a varios países de América Latina bajo distintas condiciones. En el caso de Ecuador, se han otorgado préstamos por US\$ 1683 millones a 15 años con una tasa de interés de 6,9%, la más alta entre todos los países de la región (Reporte Anual de Chinese Sources 2011).

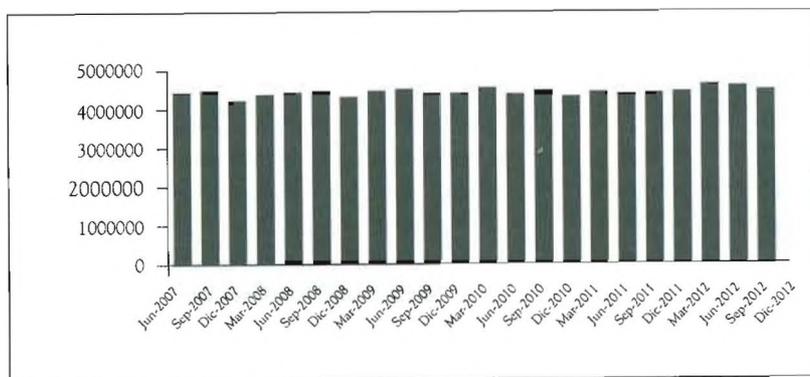
A esto se añade que en 2011 Ecuador firmó con el Banco de Desarrollo de China la entrega de un nuevo préstamo por US\$ 2000 millones. Al igual que en las ocasiones anteriores, esta nueva operación crediticia se encuentra atada a la venta de un volumen inicial de 72.000 barriles de petróleo por día y además a la condición de que US\$ 600 millones del total sean utilizados en proyectos prioritarios de la SENPLADES en áreas de infraestructura, en los cuales empresas chinas puedan participar. La venta anticipada de crudo, al igual que la concesión directa de proyectos a empresas chinas, constituyen dos de las principales críticas a los préstamos concedidos por el Banco de Desarrollo de China.

Otro de los cuestionamientos tiene que ver con el supuesto crecimiento insuficiente de la PEA. Según autores como Pablo Lucio Paredes

(2012), por razones demográficas y sobre la base del comportamiento histórico de los últimos 30 años, se esperaría que la PEA aumente anualmente en 1,5% o 2%. Esto en zonas urbanas significa aproximadamente 70.000 personas al año, es decir unas 350.000 personas adicionales en estos últimos cinco años.

Sin embargo, el incremento en este periodo ha sido inferior, por lo que se lo caracteriza como insignificante. La explicación gubernamental de esta problemática se basa en la posibilidad de que muchos de los jóvenes que antes trabajaban y estudiaban ahora solo estudian. Para los críticos, esta tendencia constante e incluso declinante a finales de 2011 se explicaría por la salida de un grupo de personas del mercado laboral debido a las complicaciones salariales y a otras medidas adoptadas por el gobierno (Paredes 2012).

Gráfico 4
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA)



Fuente: INEC (citado en Paredes 2012: 3).

Por último, en cuanto a los niveles de pobreza, si bien se reconocen las cifras y niveles de reducción alcanzados, se cuestiona que en años anteriores al 2006, los datos de pobreza cayeron en más de 15 puntos, es decir casi el doble. Para los críticos debería mantenerse un nivel de reducción igual o superior, considerando que los recursos del presupuesto del Estado son mayores por el aumento en los ingresos petroleros (Paredes 2012: 3).

Por otro lado, en el ámbito social también se han producido algunos cuestionamientos al gobierno del presidente Correa. Si bien como plantea De la Torre en este gobierno es evidente que “se han dado pasos que pueden llevar a una mejor democracia entendida como equidad, no se han garantizado las condiciones para que la sociedad civil tenga autonomía del Estado” (De la Torre 2010: 9).

Desde el inicio del gobierno de Correa existieron sectores que se opusieron al proyecto de la Revolución Ciudadana, tales como los partidos tradicionales, la banca, los gremios empresariales, los grandes medios y la cúpula de la Iglesia católica. Sin embargo, desde inicios de 2009 se observa también

[...] la emergencia de una serie de protestas sociales vinculadas con el movimiento indígena, diversos sindicatos públicos, el gremio de maestros, sectores no organizados de la clase media y pequeños partidos de izquierda que se posicionan de modo crítico frente a un gobierno al que, aun de modos difusos, apoyaron durante los primeros años de su gestión. (Ramírez 2012: 12)

Siguiendo lo planteado por De la Torre (2010), esta confrontación del gobierno con varios sectores de la sociedad civil podría ser entendida a partir de tres factores. En primer lugar, el gobierno nacional se ve a sí mismo como la representación única del interés nacional, la entidad que encarna la identidad y sentir nacional que se encuentra más allá de los particularismos y de las agendas corporativas de los diferentes sectores de la sociedad civil. De esta manera, el gobierno de la Revolución Ciudadana se presenta como una especie de salvación redentora, técnica, joven, formada, pero también pragmática frente a la posible imposición de los intereses particulares de ciertas organizaciones, principalmente las gremiales y las indígenas.

Un segundo factor tiene que ver con la existencia de discrepancias en las visiones sobre el desarrollo que tienen el gobierno y algunas organizaciones sociales, como en el caso del sector ecologista. En efecto, cabe mencionar que la discusión acerca de las tensiones entre la manera de resolver la desigualdad social y al mismo tiempo cambiar el modelo de desarrollo al que nuestro país había sido confinado históricamente, estuvo presente desde inicios del gobierno de Correa. Así, el debate sobre las prioridades que regirían la economía, ya sea un proceso de industrialización para ciertas áreas, nacionalización para otras o cambio en la lógica de acumulación como parte del camino hacia el Buen Vivir, estuvo ya plasmado en los planes de gobierno y desarrollo (Santillana y Arkonada 2011: 89).

En tercer lugar, en gran medida los conflictos del régimen con el movimiento indígena responden al afán del gobierno de crear clientelas propias, mientras que a su vez existe el interés de liderazgos indígenas jóvenes que quieren surgir mediante la alianza con el movimiento PAIS. Considerando estos elementos, se puede comprender por qué en el Ecuador no se han garantizado las condiciones para que la sociedad civil alcance importantes niveles de autonomía frente al Estado, como ha sucedido en las últimas décadas (Rivera 2006).

A este ambiente de confrontación social que no es nuevo en el país porque responde más bien a una larga tradición histórica en la vida política ecuatoriana, se añadió un enfrentamiento que nos interesa analizar de manera particular, no solo porque se produjo en el interior de la propia institucionalidad estatal de la democracia ecuatoriana, dando cuenta de la creciente tensión interna en el proyecto de la Revolución Ciudadana, sino además por las graves repercusiones y respuestas que generó en el ámbito internacional: la revuelta policial del 30-S que fue asumida por el gobierno del presidente Correa como un intento de golpe de Estado.

Tensiones internas amenazantes: el caso 30-S

El 30 de septiembre de 2010, el Ecuador inició su jornada cotidiana con la noticia del secuestro del presidente Rafael Correa en manos de un grupo de policías amotinados que asumían iban a perder beneficios económicos y algunos privilegios con la aprobación de la Ley de Servicio

Público (De la Torre 2011). El presidente Correa intentó resolver la crisis asistiendo personalmente al cuartel en Quito para negociar con los policías, pero ante un aumento en el nivel de beligerancia y la amenaza a su vida, la escolta presidencial llevó al mandatario al Hospital de la Policía, desde donde declaró el Estado de excepción. El levantamiento de la Policía Nacional terminó con un enfrentamiento entre tropas de élite del Ejército Ecuatoriano y un grupo de policías insurgentes en las dependencias y alrededores del hospital, el cual dejó como resultado diez personas fallecidas y aproximadamente cincuenta heridas (Freidenberg 2012: 130-131).

El hecho conmocionó al país, dado que supuso una fuerte crisis política que incluso recordó a las crisis institucionales de gobiernos anteriores, y además dejó una grave herida en lo que se refiere a seguridad interna. Después del acontecimiento, se desataron una serie de procesos investigativos y sanciones disciplinarias, y para septiembre de 2012 se anunciaban nuevas indagaciones. Como consecuencia de la jornada de protesta o intento de golpe de Estado,²³ la Policía Nacional sufrió un fuerte revés institucional y el sistema de Inteligencia ecuatoriano también fue cuestionado por su inoperancia. En efecto, la ineficiencia analítica se mostró evidente al no poder advertir a las autoridades estatales acerca de los peligros y consecuencias de la sublevación policial (Rivera 2011).

No obstante, estos no fueron los únicos productos del 30-S. En el ámbito interno, después del evento se produjo un repudio general a la actuación policial, con el consecuente incremento en los niveles de aceptación del presidente Correa (Freidenberg 2012: 144). Además, el episodio televisado²⁴ en directo a todo el mundo captó la atención

23. Sobre los acontecimientos del 30 de septiembre, existen dos hipótesis. El gobierno defiende el argumento de un intento de golpe de Estado para sacar al presidente Correa de su cargo, mientras que la institución policial mantiene la tesis de la inconformidad de un sector de la policía por las reformas estructurales en la institución, entre ellas los cambios salariales.

24. Es importante recordar que ese día el Estado priorizó la visión gubernamental de los hechos ocurridos con la imposición de una cadena nacional desde la televisora estatal Ecuador TV como única fuente de información. Esta situación reflejó claramente cómo el poder del Estado toma la fuerza de una potencia que se dice no cen-

internacional. La audiencia mundial observaba cómo el presidente Rafael Correa era rescatado entre el fuego cruzado, dando término a una tentativa de desestabilización del régimen democrático. El respaldo al presidente Correa y a la democracia encontró un apoyo internacional contundente. Las señales enviadas desde la Reunión de Presidentes Sudamericanos en Buenos Aires fueron una acción sin precedente en la política sudamericana, que se encamina a institucionalizar el aislamiento a regímenes de facto en la región.

Sin embargo, la relativa falta de apoyo de las organizaciones sociales como mecanismo de defensa durante este episodio fue evidente. Como señala Ospina, “la defensa más efectiva e inmediata contra la desestabilización resultó estar en las Fuerzas Armadas y en la respuesta internacional” (Ospina 2011: 26). En ese sentido, el autor reconoce que si bien la falta de apoyo de la sociedad civil organizada no impide que la popularidad del presidente Correa se mantenga alta, sería importante que el gobierno reduzca la confrontación con algunos de los grupos organizados y activos de los sectores progresistas, debido a que —ya sea para impulsar reformas o para resistir un próximo enfrentamiento con grupos más reaccionarios— es necesario que se dialogue con quienes pueden representar un verdadero apoyo que no se conduzca solamente por beneficios particulares sino por convicción histórica.

Conclusiones

Las décadas posteriores a la transición democrática de 1979 no concretaron la tan ansiada reforma democrática y la modernización del sistema político ecuatoriano. Años plagados de convulsiones económicas con altas dosis de corrupción; levantamientos populares e indígenas que paralizaron al país en muchas ocasiones; un golpe de Estado en 2001 y recurrentes fracturas en las relaciones de poder entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial, construyeron escenarios para la continuidad y persistencia de

suradora, pero que en realidad es controladora, jerárquica y autoritaria al momento de mantener los intereses nacionales. En este debate entran aspectos que atañen a la Ley de Seguridad Pública y del Estado aprobada en 2009, que brinda potestades específicas cuando se declara un Estado de excepción como el acontecido.

la inestabilidad institucional, el escaso acatamiento a las reglas de juego establecidas y el despliegue de intereses particulares amparados en una cultura política tradicional, de prebendas, racista y excluyente. Como era de esperarse, la conjunción de todos estos factores a mediados de la anterior década destruyó la credibilidad de los partidos tradicionales en general, de la "clase" política en particular, y promovió la inserción de nuevos personajes políticos como Rafael Correa que con propuestas de refundar el país lograron captar nuevamente el interés y la credibilidad de la ciudadanía.

¿Cómo y bajo qué condiciones aparece Correa? Los análisis (De la Torre, Gratius) concuerdan en mencionar que el populismo en sus diversas variantes reaparece con vigor en países de reformas democráticas truncas o limitadas, con instituciones debilitadas y con persistencia de culturas políticas informales, tradicionales y de baja ciudadanización. A ello se suma el infaltable carisma, imagen de modernidad, alta preparación académica y de mundo; discursos refundacionales anclados en el nacionalismo que realzan el amor a la "patria" y equipos de jóvenes tecnócratas que producirán el cambio o la revolución ciudadana. Al discurso se añade una excelente estrategia de marketing político, humor burlesco, despliegue *antiestablishment*, movedizas y poco desarrolladas argumentaciones teóricas sobre el "socialismo del siglo XXI" que ha incorporado ahora en sus filas a recientes conversos provenientes de la derecha política, o "pelucones", como diría el mismo Rafael Correa.²⁵

Las alianzas políticas iniciales de su base de apoyo comprenden un amplio espectro de "progresistas" que van desde la izquierda radical —que luego será calificada de infantil— hasta sectores acaudalados o "pelucones" que no tuvieron oportunidad de insertarse años atrás en las esferas gubernamentales. Una vez en el poder, la fórmula personalismo, movilización, efectividad de promesas de campaña, redistribución de políticas públicas y confrontación con los medios de comunicación aparece como el ingrediente de una receta de este populismo del siglo

25. Correa alude en tono burlesco a las pelucas que utilizaban los aristócratas medievales o de las cortes palaciegas como símbolo de clase alta aislada o separada de los sectores plebeyos o subalternos.

XXI que recoge y redefine prácticas ancladas en la memoria colectiva del pueblo ecuatoriano.

Esta matriz política cultural ha tenido varios expositores recientes con Bucaram y Gutiérrez, y los resultados han sido negativos para la institucionalidad democrática, los partidos políticos, el sistema de justicia y la sociedad en general. ¿Por qué se vuelve recurrente el modelo a pesar de esas malas experiencias políticas? Existe actualmente la supremacía de la antipolítica que recogió Correa al desconocer la legislatura preexistente en 2007, convocar a consulta para realizar una Asamblea Nacional y elaborar otra Constitución para refundar al país. Paradoja que se expresa en un ejercicio político sustentado en un discurso antipolítico sobre los partidos, “la partidocracia”, en una repetida argumentación contra el neoliberalismo, pero con una macroeconomía favorable y de relativo crecimiento que ha generado estabilidad, reposicionamiento estatal como nunca antes y ha desarrollado una planificación centralizada donde el Estado se convierte en gestor de sociedad y economía.

El desempeño gubernamental no ha estado exento de serios problemas externos, como el bombardeo de las fuerzas militares colombianas a territorio ecuatoriano en 2008, siguiendo la línea de ataque preventivo de la doctrina Bush, y una política regional contrahegemónica que se acercó a las tesis de países contradictores de los intereses estadounidenses y en algunas ocasiones de la Unión Europea. Las críticas conducen a plantear un escenario complejo donde podría existir un aislamiento parcial del gobierno de Correa. Esas críticas también mencionan la relativa dependencia que tiene el presupuesto estatal del mercado petrolero y las contingencias que puede acarrear el endeudamiento creciente con China.

Finalmente, existiría una reducción de la autonomía de la sociedad civil por la creciente cooptación estatal y la confrontación recurrente que existe con los medios privados de comunicación, que demostraría intolerancia y autoritarismo, pero que ha sido aplaudida en otras ocasiones porque golpeó la estructura monopólica de algunos medios televisivos e impresos que tenían fuertes vinculaciones con intereses bancarios y financieros que originaron en 1999 una de las crisis económicas más graves de la historia ecuatoriana.

Bibliografía

ARENAS, Nelly y Luis GÓMEZ

- 2010 "Entrevista a Carlos de la Torre. Populismo y Democracia". En *Cuadernos del CENDES*, vol. 27, núm. 73, abril 2020, Caracas. Disponible en: <http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1012-25082010000100007&script=sci_arttext> (consulta: enero 2013).

COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS – CAJ

- 2005 *La ruta del descontento: informe anual sobre la región andina 2004*. Lima: CAJ.

DE LA TORRE, Carlos

- 2008 "Populismo y liberalismo: ¿dos formas de entender y vivir la democracia?". En De la Torre, Carlos y Mireya Salgado, eds., *Galo Plaza y su época*. Quito: FLACSO, Fundación Galo Plaza Lasso.
- 2009 "Populismo radical y democracia en los Andes". En *Journal of Democracy* en español 1 (1), pp. 24-37. Disponible en: <<http://journalofdemocracyenespanol.cl/pdf/delatorre.pdf>> (consulta: enero 2013).
- 2010 "Rafael Correa un Populista del Siglo XXI". En *The LLILLAS Visiting Resource Professors Papers*. Disponible en: <<http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/vrp/delatorre.pdf>> (consulta: enero 2013).

FONTAINE, Guillaume

- 2010 *La formación en asuntos públicos en el Ecuador*. Quito: Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza, FLACSO. Disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/docs/informe_final_ecuador.pdf> (consulta: enero 2013).

FREIDENBERG, Flavia

- 2011 *El código de la democracia: una evaluación del proceso de reforma electoral del Ecuador (2008-2009)*. Quito: Ágora Democrática, International IDEA, Netherlands Institute for Multiparty Democracy. Disponible en: <http://www.nimd.org/wp-content/uploads/attachments/documents-A-agera_libro.pdf> (consulta: enero 2013).
- 2012 "Ecuador 2011: Revolución Ciudadana, estabilidad presidencial y personalismo político". En *Revista de Ciencia Política*, vol. 32, núm. 1, pp. 129-150. Disponible en: <www.scielo.cl/pdf/revcipol/v32n1/art07.pdf> (consulta: enero 2013).

GRATIUS, Susanne

2007 "La tercera ola populista de América Latina". En *Documentos de Trabajo / Working Papers* 45, pp.1-25, octubre, Madrid: FRIDE.

GRIJALVA, Agustín

2009 "Principales innovaciones en la Constitución de Ecuador del 2008". En *Cuaderno La Constitución Ecuatoriana del 2008: Resultados e Innovaciones*, junio. Disponible en: <<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-454.html>> (consulta: enero 2013).

GUTIÉRREZ, Daniel

2012 "Populismo: el ruido y la ira" Inédito. Quito: FLACSO. Disponible en: <http://flacsoandes.org/web/imagesFTP/1399404819.Populismo_el_Ruido_y_la_Ira.pdf> (consulta: 28 de mayo 2014).

MARTÍN-MAYORAL, Fernando

2009 "Estado y mercado en la historia de Ecuador: desde los años 50 hasta el gobierno de Rafael Correa". En *Nueva Sociedad* 221, pp.120-136, mayo-junio, Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.

MANOSALVAS, Margarita

2014 "Buen Vivir o Sumak Kawsay. En busca de nuevos referentes para la acción pública en Ecuador". En *Iconos, Revista de Ciencias Sociales* 49, pp. 101-121, mayo, Quito: FLACSO.

MUÑOZ, Francisco

2009 "La coyuntura de cambio en Ecuador. Estado y régimen político y constitucional". En *Cuaderno La Constitución Ecuatoriana del 2008: Resultados e Innovaciones*, junio. Disponible en: <<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-458.html>> (consulta: junio 2009).

OSPINA, Pablo

2011 "Ecuador: ¿intento de golpe o motín policial?". En *Nueva Sociedad* 231, enero-febrero, pp. 14-27, Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.

PÁEZ, Alexei y Mario RAMOS

2010 *El magnicidio perfecto*. Quito: Centro Andino de Estudios Estratégicos (CENAE).

PAREDES, Pablo Lucio

- 2012 "Hechos y visiones de la economía ecuatoriana desde 2007". En *Koyuntura* 29, año 4, junio, Quito: Instituto de Economía de la USFQ.

RAMÍREZ, Franklin

- 2010 "La política partida en tres: ¿se deshacen las costuras entre las fuerzas del cambio?". En *Revista La Tendencia* 10, febrero-marzo, pp.10-16, Quito: ILDIS.

RIVERA VÉLEZ, Fredy

- 2001 "Democracia minimalista y fantasmas castrenses en el Ecuador contemporáneo". En Tanaka, Martín, comp., *Las fuerzas armadas en la región andina, ¿no deliberantes o actores políticos?* Lima: Comisión Andina de Juristas, Embajada de Finlandia.
- 2004 "Partidos, fuerzas armadas y crisis institucional en tiempos de incertidumbre". En *El control democrático de la defensa en la región andina, escenarios para una integración civil-militar*. Lima: Comisión Andina de Juristas, Embajada de Finlandia.
- 2006 "Un paso adelante y dos atrás. Movimiento indígena, democracia y política en Ecuador". En *Allpachis* 68, Lima: Instituto de Pastoral Andina.
- 2011 "La Inteligencia ecuatoriana: tradiciones, cambios y perspectivas". En Rivera, Fredy, coord., *Inteligencia estratégica y prospectiva*. Quito: FLACSO, SENAIN, AECID.
- 2012 *La seguridad perversa. Política, democracia y derechos humanos en Ecuador 1998-2006*. Quito: Universidad Nacional de Cuyo, FLACSO.

SANTILLANA, Alejandra y Katu ARKONADA

- 2011 "Los procesos políticos de Ecuador y Bolivia". En *Revista La Tendencia* 12, octubre-noviembre, pp. 87-91, Quito: ILDIS.

SENPLADES – Secretaría Nacional de Planificación

- 2007 *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Quito: SENPLADES.