

**El precio del poder: izquierda, democracia y clientelismo en
Ecuador**

Simón Pachano

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso, Ecuador

Ponencia presentada al Segundo Coloquio Internacional de Ciencia Política

Gobiernos de Izquierda en Iberoamérica en el Siglo XX

Xalapa, Veracruz, México, 20, 21 y 22 de octubre de 2008

Resumen

La ponencia propone respuestas preliminares y tentativas sobre tres temas básicos que surgen a partir de la elección de Rafael Correa como presidente de la República. El primero es el carácter del cambio de preferencias de los electores, en el sentido de su profundidad y su duración. El segundo se refiere a las condiciones que llevaron a que una sola organización política obtuviera la mayoría absoluta en tres procesos electorales y a la conformación de un gobierno que, por primera vez en las tres últimas décadas, controla todos los poderes del estado. El tercer tema es el de la viabilidad de un proceso que se ha planteado como meta el cambio radical del sistema político y del modelo económico, pero que depende fundamentalmente del liderazgo personal del Presidente. El texto en su conjunto es una primera aproximación a estos temas, lo que se expresa en el carácter tentativo y más bien hipotético de sus conclusiones.

Introducción

El triunfo de Rafael Correa en la segunda vuelta de la elección presidencial de noviembre de 2006 situó a Ecuador entre los países latinoamericanos con gobiernos de izquierda. Esta nueva etapa de la política ecuatoriana está caracterizada por cinco elementos centrales. En primer lugar, por la concentración del voto en una sola tendencia política, que significó la ruptura de la lógica de dispersión y fragmentación que fue la característica de los últimos treinta años. En segundo lugar, y derivado en parte de ello –pero que expresa también un estilo particular de conducción política-, por la conformación de un gobierno de una sola tendencia política, que no ha requerido de alianzas o coaliciones con partidos o agrupaciones de otra orientación. En tercer lugar, por el desplazamiento de los grupos de presión y en general de sectores sociales que mantenían el poder de decisión por medio del control (directo e indirecto) de las decisiones gubernamentales, legislativas y judiciales. En cuarto lugar, por la constitución de la figura presidencial en el eje y en el elemento aglutinante de todo el proceso, en un ejercicio de personalización de la política que aparentemente había abandonado el país con el retorno a la democracia. Finalmente, todo este proceso ha incluido un conjunto de reformas legales en lo económico y en lo político, con la elaboración de una nueva constitución política como expresión máxima. En conjunto, estos hechos expresan la ruptura del orden político que se había implantado a lo largo del período democrático abierto en 1979.

Cada una de esas características da lugar a preguntas que deben ser respondidas si se intenta contar con explicaciones adecuadas acerca de este proceso. La primera pregunta, en ese sentido, es si la concentración del voto en una sola tendencia o, en particular en el movimiento político gubernamental, expresa un cambio radical de orientación en las preferencias de los electores o más bien es una manifestación de la volatilidad que ha sido tradicional en Ecuador. La segunda pregunta alude a las condiciones que permitieron la conformación de un gobierno integrado por una sola tendencia política o, con más precisión, a las condiciones que permitieron que el gobierno rompiera la lógica de los bloqueos políticos que se expresaban en el poder compartido. La tercera pregunta se refiere, por un lado, al carácter –temporal o de largo alcance- del desplazamiento de los grupos de presión y, por otro lado, a los arreglos institucionales que podrían establecerse para sustituirlos. La cuarta pregunta indaga sobre la viabilidad de un proceso que se sostiene fundamentalmente en el

liderazgo del Presidente. La última pregunta inquiriere sobre la orientación de las reformas legales y sobre su capacidad para construir un nuevo sistema político que elimine los vicios del antiguo orden.

El presente texto es un intento preliminar de dar respuesta a esas preguntas. El objetivo es contar con una caracterización más adecuada del actual gobierno y en general del fenómeno político que vive Ecuador. Implícitamente, detrás de todas esas preguntas se encuentran dos temas de gran magnitud. En primer lugar, no resulta claro el carácter del gobierno y del proceso abierto desde la elección de Rafael Correa. Más allá de la ruptura del orden político previamente existente, su calificación de izquierda es algo que debe ser probado tanto por un ejercicio conceptual como por medio de un análisis detenido de sus acciones. En segundo lugar, tampoco hay claridad acerca de la permanencia de este proceso. Su sustentabilidad está atada, hasta este momento, al fuerte liderazgo de Rafael Correa y, a pesar de la expedición de la nueva constitución y de un conjunto de leyes, las señales sobre la construcción de una nueva institucionalidad son difusas e incluso contradictorias. Se trata, por tanto, de dudas que no podrán ser absueltas en su totalidad en un trabajo de alcance limitado como es este. Por tanto, será necesario tomarlo solamente como un paso inicial, como un primer intento de transitar en ese camino.

El texto está organizado en torno a las preguntas formuladas antes, aunque por fines expositivos en algunos casos se integrará a dos o más de ellas en un mismo apartado. Así, la primera sección aborda el cambio en las preferencias de los electores. La segunda trata el tema de la conformación de un gobierno de una sola tendencia política, que no ha negociado espacios con las otras –que en su momento fueron mayoría en el Congreso Nacional- y al mismo tiempo se ocupa del desplazamiento de los grupos de presión. La tercera aborda los cambios institucionales y la viabilidad del proceso. El texto se cierra con varias conclusiones tentativas.

1. Cambio en las preferencias y personalización de la política

El triunfo de Rafael Correa se explica en gran medida por su discurso radical en contra del viejo orden político. El uso del término *partidocracia* –inapropiado para una situación como la ecuatoriana pero muy efectivo en términos políticos- sintetizó esa posición¹. La reversión del resultado en la segunda vuelta y el enorme apoyo obtenido desde el ejercicio de la presidencia están directamente relacionados al enfrentamiento frontal con las elites políticas y a la propuesta de eliminación del orden político vigente desde el retorno a la democracia (que, por cierto, son dos caras de la misma medalla).

En el primer aspecto, esto es, el enfrentamiento con las elites políticas y económicas se pueden destacar varios hechos de importancia que marcaron claramente su posición.

¹ La debilidad de los partidos ecuatorianos, el carácter incipiente del sistema de partidos y la altísima volatilidad electoral, que han recibido prioritaria atención por parte de la ciencia política (Mejía, 2003; Freidenberg, 2001; Pachano, 2007; Meléndez y Roncagliolo, 2007; Conaghan, 1994; 1995), serían elementos suficientes para negar la validez de la utilización de este concepto en el caso ecuatoriano. Como sostendré más adelante, es posible afirmar que esa utilización expresa no solamente la intención de acabar con los partidos, los líderes y en general con la política tradicional, sino que proviene directamente de la ausencia de una visión de institucionalidad política en el Presidente y en su partido o movimiento político.

Entre todos ellos, el de mayor importancia –y que elevó su apoyo a niveles desconocidos- fue sin duda el largo conflicto con el congreso que concluyó con la aprobación de la convocatoria al referendo en el que se consultaría sobre la instalación de una Asamblea Constituyente. Este se inició prácticamente con la posesión del presidente, el 15 de enero de 2007, y se extendió hasta mediados de marzo del mismo año cuando se produjo la destitución de 57 diputados y la posesión de sus suplentes. Los niveles de apoyo a la gestión presidencial bordearon el 90% según las encuestas del momento. El carácter claramente ilegal e inconstitucional de las acciones desplegadas por el gobierno no fue un obstáculo para ese apoyo, lo que puede tomarse como una expresión de la prioridad otorgada al objetivo final –el triunfo sobre las fuerzas tradicionales- y por lo menos indiferencia ante los medios o los procedimientos utilizados².

El apoyo a las propuestas de cambio, por su parte, tuvo sus expresiones más significativas en el triunfo que obtuvo en el referendo convocado para la aprobación de la Asamblea Constituyente (con el 82% del total de votos), en la amplia victoria del movimiento Alianza País en la elección de asambleístas (que alcanzó el 62% de los puestos) y en el referendo de aprobación de la Constitución (63,9%). En sí misma, y aunque no tuviera un contenido claro y preciso de lo que se debía y se quería hacer, la propuesta de elaborar una nueva constitución era la expresión más radical del cambio ofrecido desde la campaña electoral. Por ello era de crucial importancia el apoyo que pudiera lograr en los dos referendos y en la elección de asambleístas, ya que significaban la materialización de esa propuesta.

Por consiguiente, a partir de los altos niveles de apoyo que muestran las encuestas y, sobre todo, por los resultados electorales, es factible suponer que en la mayoría de la población existió (y existe) una corriente de opinión favorable al cambio radical y de oposición a la política tradicional. Esta suposición puede encontrar algún asidero en la tendencia que se venía manifestando por lo menos desde 1996, expresada en la votación que obtuvieron tanto los candidatos que podrían ser considerados *outsiders* así como los que, a pesar de venir desde el interior del propio sistema político, tenían posiciones claramente opuestas a éste.³

² Las inconstitucionalidades se encontraron tanto en la convocatoria al referendo como en la destitución de los diputados. Dado que se trataba de un referendo que llevaba a la reforma de la constitución, debió aplicarse el artículo 283 de ésta y no, como se lo hizo finalmente, el artículo 104 que le faculta al presidente a convocar a consulta sobre “cuestiones de trascendental importancia para el país”. Este fue el origen del conflicto con el Congreso. La destitución de los diputados, realizada por el Tribunal Supremo Electoral y apoyada en la fuerza policial proporcionada por el gobierno, no tiene fundamento jurídico.

³ Se puede establecer en 1996 el inicio de esta tendencia. En la primera vuelta de la elección presidencial de ese año, Abdalá Bucaram llegó en segundo lugar con el 26,2% y Freddy Ehlers en tercer lugar con el 20,6%. A pesar de su larga trayectoria política, Bucaram puede ser calificado como un candidato antisistema, mientras que Ehlers no tenía carrera política ni había ocupado cargos públicos. En la primera vuelta de 1998 Álvaro Noboa –otro personaje sin carrera política- alcanzó el segundo lugar con el 26,6%, a ocho puntos del primero (Jamil Mahuad, que podía ser considerado como la expresión del *establishment* político). En la segunda vuelta acortó la distancia a poco más de tres puntos al alcanzar el 48,3% de los votos válidos. En la primera vuelta del año 2002 Lucio Gutiérrez (sin más trayectoria que el golpe de estado que protagonizó dos años antes) triunfó con el 20,6% y solamente en el cuarto puesto pudo ubicarse un candidato de uno de los partidos tradicionales (Rodrigo Borja con el 13,9%). La tendencia continuó en el 2006 cuando Rafael Correa (quien había ocupado un ministerio por tres meses) alcanzó el segundo lugar con el 22,8%. Los candidatos de los partidos tradicionales se situaron a partir del cuarto lugar (León Roldós, apoyado por la ID, con el 14,8% y Cynthia Viteri del PSC con el 9,6%).

Por consiguiente, la diferencia con aquellas ocasiones no se encuentra en el comportamiento electoral de la población, sino que hay que buscarla en el momento posterior a su expresión, esto es, en las acciones desplegadas por los triunfadores. En todos los casos anteriores ellos establecieron las alianzas con los partidos tradicionales o con las fuerzas predominantes en la arena política (especialmente en el Congreso Nacional) y cedieron espacio a grupos de presión en la gestión gubernamental (Conaghan, 1996; Mejía, 2002; Freidenberg, 2000; Pachano, 2007). La constitución de gobiernos débiles, que encontraban fuertes dificultades para obtener apoyo legislativo, llevaba a la búsqueda de acuerdos que permitieran alcanzar objetivos puntuales, lo que finalmente los dejaba despojados de su condición original⁴. Por el contrario, después de un intento inicial que fue rápidamente abandonado, el gobierno de Rafael Correa optó por el enfrentamiento directo, aunque ello no le impidió establecer una alianza con los diputados suplentes para la aprobación del referendo⁵. De esta manera, la primera gran diferencia de la actual expresión de esa tendencia se encuentra no tanto en la ausencia de acuerdos puntuales con los viejos partidos, sino en la ruptura de la lógica que asentaba todo el destino del gobierno en el funcionamiento y en la viabilidad de esas alianzas dentro del congreso.

Sin embargo, hay otros dos elementos propios de esa vieja política de los que no escaparon los anteriores *outsiders* y candidatos antisistema y tampoco lo ha hecho Rafael Correa o Alianza País (AP). Se trata, por un lado, de la absoluta inobservancia a las reglas establecidas para el juego político y, por otro lado, de la utilización de prácticas clientelares en el desarrollo de la política gubernamental. Son dos aspectos en los que no existe diferencia alguna con gobiernos y partidos anteriores, y más bien se encuentra una profundización de ellos en la gestión del actual gobierno y en la acción desplegada por su movimiento político. Los mismos hechos mencionados antes en torno a la convocatoria al referendo y a la destitución de los diputados son las mejores expresiones de la nula importancia atribuida a las reglas del juego político. A estos deben sumarse las constantes violaciones al estatuto de la Asamblea, elaborado por el mismo gobierno, al reglamento de funcionamiento de este organismo, hecho por la mayoría pro gubernamental y a las resoluciones de la Asamblea⁶. En cuanto a lo segundo, el gobierno ha utilizado el clientelismo como elemento central de su acción política cuando ha establecido redes de programas sociales focalizados, con la

⁴ Es obvio que en condiciones de debilidad extrema, los gobiernos no estaban en capacidad de sostener sus propuestas de campaña, muchos menos un programa de gobierno. El resultado fue un híbrido bastante incongruente, que finalmente se reflejó en la ausencia de un modelo económico claramente definido. Esto configura un caso de interés para un análisis, tanto desde la perspectiva de Stokes (2002) del *neoliberalismo por sorpresa*, como desde la visión de Tsebellis (2002) de *veto players*.

⁵ Durante las primeras semanas de la gestión gubernamental hubo intentos de conformar un bloque legislativo favorable al gobierno (en un acuerdo de los partidos de izquierda con el PSP de Lucio Gutiérrez). Con los diputados suplentes se estableció una *coalición fantasma* (Mejía, 2004), aunque bastante visible para la opinión pública.

⁶ Los asambleístas de AP y el gobierno interpretaron los *plenos poderes* atribuidos a la Asamblea en el estatuto como un poder que se situaba por encima de todos los poderes constituidos. Por ello, el *Mandato Constituyente* número 1 estableció que sus “decisiones son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jurídico de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales, jurídicas y demás poderes públicos sin excepción alguna. Ninguna decisión de la Asamblea Constituyente será susceptible de control o impugnación por parte de alguno de los poderes establecidos” (artículo 2). Amparados en esta disposición, los asambleístas de AP violaron en repetidas ocasiones ese mismo estatuto y el reglamento interno.

declaración de emergencia en una magnitud no vista antes en la historia nacional, y una acción electoral permanente.

Lo señalado hasta el momento permite extraer dos elementos centrales sobre los cuales es necesario trabajar detenidamente. En primer lugar, es evidente que el apoyo social y electoral esta directamente relacionado con las propuestas de cambio político y la arremetida contra los representantes de la vieja política. La pregunta central en este aspecto apunta a las causas de ese apoyo, esto es, si expresa un cambio de fondo en las preferencias de la población o si responde solamente al agotamiento del modelo anterior y, en ese contexto, es recogida favorablemente por un discurso de cambio y transformación. Dicho de otra manera, es pertinente preguntarse si el apoyo logrado por Rafael Correa a lo largo de su gestión (y exitosamente endosado a su movimiento político) constituye un desplazamiento ideológico del electorado y en general de la opinión pública o si se trata de una toma de posición por negación (y en consecuencia pasajero). La hipótesis más plausible se inclina hacia la segunda explicación, esto es, que se trata de una nueva expresión de la volatilidad y de la débil vinculación de la población con posiciones políticas definidas más que de un desplazamiento ideológico.

En segundo lugar, es notorio que la proclama de cambio institucional, que debe llevar inevitablemente a la construcción de un nuevo orden político, entra en contradicción con la ausencia de propuestas concretas al respecto y con el irrespeto a las propias normas emanadas de la mayoría gobernante⁷. En otras palabras es de fundamental importancia preguntarse por las razones de esa ausencia así como por sus efectos políticos. Para ello se puede tomar como supuesto inicial que, aunque las causas de la ausencia de propuestas de una nueva institucionalidad pueden encontrarse en factores poco controlables, su utilización ha sido el resultado de los cálculos estratégicos del Presidente y su movimiento político a partir de los resultados que esa misma ausencia iba arrojando a lo largo del proceso⁸.

El cambio en las preferencias de la población debe ser visto en el contexto de los procesos electorales anteriores, esto es, en el comportamiento político de más largo aliento. Una revisión de la historia electoral del período democrático arroja cuatro constataciones principales. En primer lugar, a pesar de la presencia relativamente sostenida de cuatro partidos *centrales* y dos *periféricos* a lo largo de esos años, no se puede asegurar que se hubiera constituido un sistema de partidos consolidado⁹. En

⁷ La ausencia de propuestas concretas de cambio del sistema político se hace evidente en los contenidos de la nueva constitución, que se será materia de la última sección del presente texto.

⁸ Entre los factores poco controlables a los que hago referencia se deben destacar a) la precipitación de los acontecimientos a partir del paso a la segunda vuelta y sobre todo después del triunfo en ésta, b) la inexistencia de un partido organizado en torno a una ideología o a un conjunto de principios y propuestas (el carácter aluvial de AP) y c) la ausencia de un diagnóstico *político* (no estrictamente académico) sobre los problemas del sistema político.

⁹ Sobre los criterios que permiten considerar a un sistema de partidos como consolidado véase Mainwaring y Scully (1995: 4-6). Los cuatro partidos centrales son los que a) han mantenido presencia permanente en todos los procesos electorales realizados desde el retorno a la democracia, b) han obtenido la mayor proporción de votación en las elecciones legislativas y c) han logrado el mayor número de puestos en el Congreso Nacional (PSC, ID, PRE y DP-UDC). Los partidos *periféricos* son, en primer lugar, el que a pesar de haber mantenido una presencia permanente en los procesos electorales no ha logrado alta votación ni ha conseguido un número significativo de puestos en el Congreso (MPD) y, en segundo lugar, el que apareció tardíamente (a mediados de la década de los noventa) y mantuvo proporciones relativamente bajas pero estables de votación y de proporción de escaños legislativos (PK). Estos temas los he tratado en Pachano (2008)

segundo lugar, la volatilidad de la votación en elecciones presidenciales ha alcanzado niveles muy altos, superiores a la media de los países latinoamericanos¹⁰. En tercer lugar, Ecuador es uno de los casos paradigmáticos de reversión del resultado de la primera vuelta, ya que se han producido tres casos de triunfo del candidato que pasó en segundo lugar¹¹. Por último, la votación agrupada por tendencias demuestra que la suma de los partidos de izquierda tuvo un techo muy bajo a lo largo del período, con una media de 8,9% en las primeras vueltas presidenciales (como se puede ver en el cuadro número 1). En conjunto estas cuatro evidencias permiten afirmar que: a) la votación presidencial generalmente obedeció razones distintas a la fuerza de los partidos, entre las que cabe suponer que pesaron significativamente las cualidades o características del candidato (es decir, estaríamos frente a una fuerte personalización de la política); b) las preferencias de los electores siempre fueron cambiantes (alta volatilidad), incluso dentro del mismo proceso, esto es, entre las dos vueltas (reversión del resultado); c) tanto en las elecciones presidenciales como en las legislativas, la izquierda siempre ocupó un lugar modesto en las preferencias de los votantes. En consecuencia, se puede sostener que lo ocurrido con la elección presidencial de Rafael Correa se inscribe dentro de la tendencia general que ha predominado en el país y se puede considerar que no se ha producido un desplazamiento ideológico¹².

Cuadro N° 1

Votación en elecciones presidencial según tendencias. 1979-2006

TENDENCIAS	AÑOS							
	1979	1984	1988	1992	1996	1998	2002	2006
IZQUIERDA	4,7	12,5	5,0	5,0	23,0	17,3	0,9	26,3
CENTROIZQUIERDA	12,0	40,0	39,5	10,4	0,0	16,1	29,4	14,8
CENTRO	31,7	6,8	2,8	0,9	18,6	0,0	3,7	1,4
CENTRODERECHA	0,0	0,0	0,0	31,9	0,0	40,0	4,0	0,7
DERECHA	23,9	27,2	14,7	25,0	27,2	0,0	50,1	54,0
POPULISMO	27,7	13,5	38,0	26,8	31,2	26,6	11,9	2,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

IZQUIERDA: UDP FADI, MPD, PS, PK, PAIS. **CENTROIZQUIERDA:** ID, DP (HASTA 1992), PD. **CENTRO:** DP (DESDE 1996 HASTA 1998), FRA, PD, PL. **CENTRODERECHA:** PUR, DP (1998), MIRA. **DERECHA:** PSC, PRIAN, PSP. **POPULISMO:** CFP, PRE, APRE, PAB

Por otra parte, el cambio de preferencias debe ser visto también en el corto plazo, esto es, en las elecciones en que participó Rafael Correa y su movimiento político. En este aspecto cabe hacer dos anotaciones. En primer lugar, es necesario destacar que él ocupó el segundo lugar en la primera vuelta, con una votación relativamente baja

¹⁰ Entre 1979 y 2002 Ecuador tuvo una media de 47,3% de volatilidad en las elecciones presidenciales, lo que significa que casi la mitad de los votantes cambiaron su voto de una elección a otra. En el mismo período, Bolivia tuvo una media de 20,7 y Perú de 70,1. Por el contrario, en las elecciones legislativas la media ecuatoriana fue de 28,1, mientras las de Bolivia y Perú fueron de 48,7 y 66,3, respectivamente. Se puede suponer que la explicación para esa diferencia entre las elecciones presidenciales y legislativas se encuentra en la personalización que afecta en mayor medida a las primeras y en la relativa implantación provincial de los partidos.

¹¹ Para un estudio comparativo de la reversión del resultado véase Pérez Liñán (2002). En Ecuador se produjo este hecho en las elecciones de 1984, 1996 y 2006.

¹² Esto no cierra la posibilidad de que más adelante, por el propio efecto de la acción gubernamental, el apoyo que actualmente se expresa en las encuestas y en la votación pueda llevar a ese desplazamiento ideológico.

(22,86%). Esta fue levemente superior a la media de los candidatos que ocuparon ese lugar a lo largo del período (que fue de 21,2%). En segundo lugar, es pertinente considerar que el conjunto de la izquierda obtuvo solamente algo más de la cuarta parte de los votos (26,3%) en la primera vuelta presidencial (en la que se incluye la de Rafael Correa) y poco más de la décima parte en las legislativas (11,1%)¹³. En consecuencia, el viraje hacia ese lado del espectro ideológico –si es que este existió– pudo haberse producido solamente para la segunda vuelta, lo que debería manifestarse en la votación obtenida en esta fase de la contienda. Allí alcanzó el 56,8%, que está levemente por encima de la media de los triunfadores a lo largo del período (que es de 56,0%). En cuanto al incremento de votos de la primera a la segunda vuelta, Correa ocupa el segundo lugar (después del triunfador de 2002), con 148,5%. Sin embargo, se debe considerar que este incremento es siempre más pronunciado en los candidatos que han obtenido una votación relativamente baja en la primera vuelta (que es precisamente el caso del año 2002), lo que puede ser un efecto de la propia modalidad de la doble vuelta y del voto obligatorio. Por consiguiente, con todos estos elementos no hay bases firmes para sostener que hubo algún aspecto particular en el comportamiento electoral en esta ocasión. La información mencionada permite sostener que entre las dos vueltas se reprodujo el comportamiento usual de los electores, de modo que el viraje solamente podría haberse producido después de la segunda vuelta.

2. Voluntad, corporativismo y nuevas formas de representación

Si son válidos los supuestos planteados sobre la base del largo y del corto plazo, se puede afirmar que el desplazamiento significativo, el que otorga la especificidad al gobierno de Rafael Correa tiene su explicación en el ejercicio del gobierno y no en el contenido de las propuestas que presentó como candidato en las dos vueltas electorales. Ninguno de los indicadores que permiten evaluar la fase electoral muestra variaciones significativas como para poder afirmar que el triunfo presidencial ya expresó el cambio que se vería más adelante. La reiteración de lo ocurrido en ocasiones anteriores simplemente constituye la prolongación de una tendencia, lo que coloca al cambio de preferencias en una etapa posterior a la de las elecciones. Este comienza con la gestión *gubernamental y política* de Rafael Correa, en la que juegan papeles de similar peso tanto la situación económica como la política, que fueron claramente favorables para el Presidente. La primera puede sintetizarse en los altos precios del petróleo en el mercado internacional, que le han dado holgura a la gestión gubernamental y le han permitido desarrollar un conjunto de programas sociales de impacto inmediato, así como la herencia de cuatro años de estabilidad y crecimiento económico que han repercutido positivamente en las condiciones de vida de la población¹⁴. La segunda se expresa fundamentalmente en el colapso del sistema de partidos –con la consecuente ausencia de oposición organizada y con capacidad de bloqueo como ha ocurrido tradicionalmente–, pero también en la clara determinación del presidente Correa de eliminar la negociación con otros sectores fuera de los que conforman la coalición gubernamental. Con ello evitó que su gobierno quedará a

¹³ AP no presentó candidatos en las elecciones legislativas. Sin embargo, obtuvo un diputado en la lista del Movimiento Nuevo País en Azuay que se presentó como parte de la candidatura de Rafael Correa. El porcentaje mencionado corresponde a los partidos MPD, PS-FA, PK y diversas alianzas de estos con otras organizaciones.

¹⁴ La reducción de la pobreza en más de veinte puntos porcentuales y del desempleo abierto en un punto, son indicadores de esa tendencia.

merced de los acuerdos establecidos con otros sectores políticos (aunque esto en su momento haya aparecido como una política suicida), lo que le dio un amplio margen de acción¹⁵.

Por consiguiente, se puede sostener que las condiciones generales, tanto económicas como políticas, en que vivía el Ecuador configuraron un contexto favorable para un proyecto de ruptura como era el de Rafael Correa. Su propuesta, siempre expresada en términos generales, buscaba un cambio radical en la economía y la sustitución del orden político existente. Las consignas de la campaña presidencial señalaban esa ruta cuando aludían a la *larga y oscura noche neoliberal*, en el campo económico, y a la *partidocracia* en el campo político. El neoliberalismo y los partidos políticos se convirtieron, desde ese momento y a lo largo de la gestión gubernamental, en los enemigos a los que se debía vencer para construir *una patria para todos*¹⁶. Por tanto, allí debería concentrarse cualquier evaluación del gobierno de Rafael Correa en torno a su ubicación en el espectro ideológico, esto es, su condición como gobierno de izquierda. Pero, antes de entrar en esos aspectos, es imprescindible despejar una duda acerca del apoyo logrado para un proyecto de esta naturaleza.

La duda apunta, en primer lugar, a los elementos explicativos del triunfo de Rafael Correa en la segunda vuelta de la elección presidencial. Como he señalado antes, es posible atribuirlo a la continuación de una tendencia establecida desde una década atrás, caracterizada por el debilitamiento de los partidos tradicionales y por las posiciones alcanzadas por los *outsiders* y los candidatos antisistema. Sin embargo, esos factores no constituyen una explicación suficiente si se considera las condiciones económicas y sociales relativamente favorables existentes en el momento de esta elección (que pudieron haber contribuido a mejorar la percepción acerca de los partidos políticos). Como también he señalado antes, los cinco años precedentes ofrecieron los mejores indicadores económicos de los últimos treinta años (incluso, en algunos aspectos, mejores que los del auge petrolero de inicios de los años setenta). Los niveles sostenidos de crecimiento y los bajos índices inflacionarios eran elementos desconocidos en la historia reciente, y se tradujeron en mejoras sustanciales en las condiciones de vida de amplios sectores de la población. Por consiguiente, se había configurado una situación que, desde la perspectiva teórica del votante racional (Downs, 1957), debía inclinar las preferencias de los electores hacia la continuidad del modelo económico y no hacia su sustitución¹⁷. Sin embargo, lo que ocurrió fue precisamente lo contrario. Los votantes optaron por el candidato que ofrecía

¹⁵ La negociación fue el recurso de supervivencia de los presidentes frente a los bloqueos, pero también fue la estrategia para captar redes clientelares que se encontraban bajo el control de otros sectores políticos. La negativa a utilizarla es sin duda la característica más destacada de Rafael Correa y la ha hecho extensiva incluso a facciones dentro de su propio movimiento político. De esta manera, ha logrado controlar cualquier cuestionamiento a las posiciones definidas por él. La subordinación de la Asamblea Constituyente es el mejor indicador de esta alta capacidad para imponer su voluntad política.

¹⁶ *La patria ya es de todos*, es el slogan que ha acompañado toda la gestión gubernamental de Rafael Correa. A pesar de su alusión al conjunto de la población, en realidad este constituye la síntesis de una visión dicotómica que contraponen a la patria con sus enemigos.

¹⁷ La teoría económica de la democracia atribuye fundamentalmente a factores económicos la definición de las preferencias electorales (Downs, 1957; Marí-Klose, 2000: 124-139; Shepsle y Bonchek, 1997: 82-136). Más que por la ideología, el votante se guiaría por consideraciones de carácter económico (*por el bolsillo*). Incluso la misma ideología, la ubicación espacial en la línea izquierda-derecha, dependería casi estrictamente de éstas. En una primera visión desde esta perspectiva, la elección presidencial ecuatoriana no se habría definido *por el bolsillo*, pero como se verá de inmediato la explicación puede ser algo más compleja.

explícitamente cambiar de manera radical esas condiciones, lo que constituye un reto en términos de la búsqueda de explicaciones adecuadas.

Un primer supuesto puede ser que los votantes no se guiaron por consideraciones de carácter económico para hacer su elección. Esto significaría que se impusieron las consideraciones políticas y relegaron a segundo plano a las de carácter económico. Es decir, en la decisión final habría pesado más la aversión a los partidos políticos y a las prácticas desarrolladas por estos, entre las que ocupaban un lugar destacado los bajos rendimientos económicos y sociales, así como la percepción de corrupción. Sin embargo, este supuesto no responde a la pregunta de fondo acerca de las motivaciones de esa decisión. Dicho de otra manera por esa vía no es posible ofrecer una explicación válida para el cambio de preferencias de la población ya que se vuelve un argumento circular y queda la duda acerca de esa sobredeterminación de lo político.

Para encontrar una respuesta más convincente puede ser útil acudir a las condiciones concretas en que se dirimían las opciones económicas, esto es, la viabilidad que tenía la continuación de aquella situación económica con cada uno de los candidatos que participaban en la elección presidencial. En este sentido, se coloca en el centro del análisis al tema de la confianza en los actores políticos, especialmente sobre su capacidad para gestionar la economía. Más allá de las características personales de cada uno de ellos –que obviamente tiene un papel destacado en la decisión de los electores-, lo que interesa en este aspecto es su capacidad para generar certidumbre. Para ello, el elector podía tomar como primer elemento de evaluación el desempeño previo del candidato y de su partido y como segundo elemento la claridad de su propuesta y la convicción con que era formulada en la campaña. Indiscutiblemente, ambos elementos arrojaron resultados negativos para la mayor parte de candidatos, lo que se tradujo en altos niveles de desconfianza hacia el conjunto de ellos, pero de manera especial hacia los que inicialmente contaban con mayores probabilidades de triunfo. Por una serie de razones, entre las que se destaca su intención de aparecer como candidatos atrapa-todo (*catch-all*), todos ellos terminaron por colocar a sus propuestas económicas en una zona difusa, sin precisiones y asentada en ofrecimientos de corto plazo que no podían llegar a constituir un verdadero programa¹⁸.

Rafael Correa fue sin duda la excepción en esos términos. Aunque su propuesta era tan general como la de los otros y apuntaba a un cambio radical de la economía, era la única que lograba generar algún grado de certidumbre entre los electores. De esta manera, es posible que el núcleo de la explicación se encuentre en una compleja combinación entre condiciones económicas relativamente favorables para la población y opciones concretas de mantenerlas o de cambiarlas positivamente. Dado

¹⁸ León Roldós, que mantuvo el primer lugar en los sondeos de opinión hasta tres semanas antes de la elección, abandonó su discurso socialdemócrata (que ofrecía cambio con certidumbre) y se desplazó a una posición de izquierda más radical para hacer frente al ascenso de Rafael Correa. Con ello cedió su iniciativa y entró al campo de este último, en el que perdía credibilidad. Álvaro Noboa, quien trató de convertirse en el candidato del *stablishment* económico y político, mantuvo siempre altos niveles de desconfianza tanto por su historia personal como por los desvaríos populistas de su campaña. Cynthia Viteri nunca tuvo la capacidad para desligarse de la trayectoria de su partido (PSC) y para formular claramente una propuesta que tuviera credibilidad. Gilmar Gutiérrez alcanzó sorpresivamente el tercer lugar por medio de un trabajo de base, sin una propuesta estructurada y más bien sustentado en fenómenos que deben ser analizados sociológicamente (como el de la *cholocracia*, reivindicado en el gobierno de su hermano).

que ninguna de las opciones de continuidad ofrecía confianza, se impuso la única que generaba certidumbre aunque estuviera basada en un cambio radical de la situación. Esto querría decir que la mayoría de electores se guió por consideraciones de carácter económico (es decir, no votó *en contra de su bolsillo*), sino que hizo esas consideraciones a la luz de las condiciones concretas que se le ofrecían para la elección¹⁹. A ello habría que añadir la historia inmediata de erosión de los partidos tradicionales, que ha sido descrita en la sección anterior, y de ocaso de los líderes que ocuparon el escenario político nacional durante casi treinta años. Así mismo, no se debe dejar de considerar el fuerte liderazgo de Rafael Correa y la efectividad de una campaña organizada alrededor de un mensaje asertivo que ofrecía control y orden²⁰. En síntesis, el triunfo en la segunda vuelta puede explicarse por la confluencia de un conjunto de factores, tanto de carácter económico como político, que relegaron a un segundo plano la definición ideológica²¹.

Como se ha visto en la sección anterior, en un contexto de alta volatilidad como el ecuatoriano es poco probable que un desplazamiento tan significativo de la votación pueda explicarse en términos ideológicos. La votación histórica de los partidos de izquierda ha sido más bien marginal (alrededor del 10%, aún en la primera vuelta de esta elección presidencial, excluyendo la votación de Correa), lo que hace poco probable que su incremento se deba a un cambio ideológico de las preferencias. Sin duda, el electorado retiró su apoyo a los partidos tradicionales y a los nuevos, pero eso no autoriza a sostener que esa mayoría ciudadana se desplazara hacia la izquierda en el espectro político. Más bien, la magnitud de los triunfos obtenidos en los procesos electorales posteriores (el referendo de abril de 2007, la elección de asambleístas de septiembre del mismo año y el referendo de septiembre de 2008) puede ser una prueba de que ello no ocurrió. En cambio, esos mismos resultados pueden constituir un indicador del apoyo mayoritario al cambio en lo económico y en lo político, y sobre todo del apoyo a la gestión gubernamental de Rafael Correa²².

¹⁹ Una visión pesimista, desde la misma óptica de la elección racional que sostiene a la teoría económica de la democracia, podría atribuir este resultado a la ignorancia y a la falta de información de los votantes. En esta línea se llega a afirmar que lo “que los votantes no conocen podría llenar una biblioteca universitaria” y que “ellos escogen ser, en la jerga económica, *racionalmente ignorantes*” (Caplan, 2007: 3, cursiva en el original). Más allá de su carácter absoluto, que puede desembocar en generalizaciones equivocadas, la observación puede ser útil para analizar la relación que hace cada elector entre su propia situación económica y la del país en su conjunto. Las encuestas –y la misma conducta electoral- demuestran que no hay un enlace fuerte en este sentido y que más bien se tiende a separar ambas dimensiones.

²⁰ Utilizando el apellido del candidato, uno de los mensajes centrales de la campaña ofrecía un orden emanado del castigo (¡Dale Correa!), que evocaba la autoridad paterna de épocas que se suponían superadas en el país. Hubo razón para interpretarlo como autoritario, pero no cabe duda de que fue muy atractivo para la mayoría de la población, lo que seguramente se explica por la necesidad de contar con una garantía de orden después de casi una década y media de desorden político. Es decir, nuevamente el tema de la certidumbre, aunque en este caso específicamente en lo político.

²¹ Obviamente, todos estos elementos están planteados en términos hipotéticos. Será necesario desarrollar una investigación detenida para evaluar con precisión la incidencia de cada uno de ellos –en caso de que la tuvieran- sobre el resultado final.

²² Las diferencias existentes entre la votación obtenida en la segunda vuelta (56,8%), en el referendo de aprobación de la convocatoria a Asamblea (82%), en la elección de asambleístas (62% de los puestos) y en el referendo de aprobación de la constitución (63,9%) pueden arrojar algunas conclusiones de importancia acerca de las preferencias de la ciudadanía. Fundamentalmente, se puede sostener que ha habido fuerte apoyo al cambio (el 82% del referendo), pero que este se tiende a fragmentarse cuando hay más de una opción en juego (el 38% de puestos obtenidos por los otros partidos en la Asamblea) y

Esta gestión gubernamental se ha caracterizado por la utilización de las prácticas clientelares ya mencionadas, pero también y de manera especial por una conducta que se enmarca en el *decisionismo* entendido a la manera de Carl Schmitt (1984). Las características centrales de esta conducta son, por un lado, la utilización de los recursos de poder sin atender a la fuerza necesaria para emprender en una acción determinada y, por otro lado, la “‘producción de un mito’ que no deja espacio libre y que compromete al sujeto imponiéndole la elección” (Aricó, 1984: XIII). En definitiva, es la política entendida como guerra, como una cruzada en la que se debe vencer a uno o a múltiples enemigos, sin lugar para las mediaciones o los acuerdos y, por tanto, sin que existan términos medios para los ciudadanos o electores. Las decisiones aludidas antes como suicidas se inscriben precisamente en esta línea de conducta, y también pertenece a ella la constante construcción de un enemigo al que se identifica puntualmente. La constante referencia a la *partidocracia*, a los *pelucones*, a los medios de comunicación e incluso a algunos actores internacionales ha sido la tónica del discurso presidencial²³. Esto se mantenido aún en sus momentos triunfales, cuando le resultaban poco útiles o hasta podía ser perjudicial la apelación a ellos.

Dos resultados favorables para su proyecto y uno que puede considerarse negativo constituyen el balance final de este tipo de gestión gubernamental y en general de la política impulsada por Rafael Correa. El primero de los favorables para *la revolución ciudadana* es la eliminación de cualquier forma de oposición a su proyecto político o por lo menos la reducción a la mínima expresión de la capacidad de reacción de quienes podrían ponerla en peligro. Los partidos políticos no tienen significación en términos electorales, pero además de ello y con mayor importancia, no existe un solo actor político que muestre alguna capacidad para formular propuestas alternativas o para colocar temas en la agenda política. El segundo resultado favorable es el control que Rafael Correa ha logrado del conjunto de las instituciones políticas o la neutralización hasta volverlas funcionales a su proyecto. La destitución de 57 diputados del Congreso Nacional y el reemplazo de los miembros del Tribunal Constitucional, ambas acciones realizadas por medio del Tribunal Supremo Electoral, fueron pasos decisivos en ese sentido. A ellos se sumaron los nombramientos de Contralor, superintendentes, Procurador, Fiscal General, Defensor Público y Defensor del Pueblo, realizados por la Asamblea Constituyente a instancias del Presidente. Este control de las instituciones se completó con la arrogación de las funciones legislativas y de fiscalización por parte de la Asamblea y posteriormente de una comisión legislativa que deberá encargarse de los aspectos fundamentales del período de

que se mantiene en ese nivel cuando la propuesta de cambio toma una forma concreta (el 36,1% que votó en contra del proyecto constitucional).

²³ La lucha contra el viejo orden político se expresó en la necesidad de acabar con la *partidocracia*. Una vez que los partidos han colapsado y que prácticamente no tienen significación alguna, el presidente ha mantenido esa apelación. El enfrentamiento con los grupos de poder y con las oligarquías económicas ha sido presentado como la guerra contra los *pelucones*, un término arcaico, escasamente utilizado en la ciudad de Guayaquil, que ha tomado carta de naturalización en este proceso. La opinión de los medios ha sido convertida, desde el discurso presidencial, en expresión de la oposición, por tanto en un enemigo al que se debe combatir. Algo similar se puede decir de la utilización del conflicto con Colombia, a partir del bombardeo de este país a un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano que, independientemente de la justeza del reclamo ecuatoriano, ha servido para alimentar el sentimiento de patriotismo.

transición²⁴. El factor negativo es la instauración de un proceso que se asienta exclusivamente en la figura presidencial y que no ha tenido la capacidad de construir una institucionalización que lo sustente y que le asegure permanencia.

3. Alcances y límites de la revolución ciudadana

El objetivo general que guió al gobierno de Rafael Correa fue la reforma económica y política. La Asamblea Constituyente fue concebida como el instrumento que la haría posible ya que se suponía que existía un entramado legal que amparaba y propiciaba el neoliberalismo. Sin embargo, como se ha señalado al inicio de este texto, la propuesta de instalar una Asamblea Constituyente no estuvo acompañada de la identificación clara y precisa de los problemas que se buscaba solucionar. No se formuló un diagnóstico al respecto y por tanto no fueron identificados los problemas que debían ser superados. De ese modo, se hizo una convocatoria prácticamente sin contenido, en la que el elemento central fue el instrumento (la Asamblea), sin aludir a los objetivos que debían guiar al proceso de reforma y a la sustancia de las reformas. Incluso en la campaña previa al referéndum, que debía ser el momento apropiado para el debate de los objetivos, se discutió más bien sobre aspectos secundarios o accesorios, referidos a las posiciones de cada partido en favor o en contra de la instalación de la Asamblea. Esta se convirtió en sinónimo de cambio -en realidad, fue planteada como la única posibilidad de cambio- y de esa manera pasó a convertirse en una línea divisoria que marcaba posiciones a favor o en contra de una transformación integral y de la eliminación del viejo sistema. En esas condiciones no requería de contenidos ni de propuestas concretas. Era una ola que amenazaba arrasar con todo, de modo que resultaba mucho más conveniente para los partidos políticos montarse en ella y tratar de salvarse de un seguro naufragio. Esto llevó a que prácticamente todos los partidos (con excepción de uno solo) se pronunciaran a favor de la instalación de la Asamblea, aunque muchos de ellos realizaran acciones encaminadas a impedirlo.

De esta manera, la Asamblea nació sin contenidos y sin una orientación clara. Fue, por tanto, la continuación de la tendencia de reforma dibujada a lo largo de todo el período democrático. Al igual que en ocasiones anteriores, se han impulsado reformas en diversos campos y niveles, pero sin contar con una visión de conjunto y objetivos claramente definidos²⁵. La orientación de las reformas se ha definido al andar y en gran medida como respuesta a las condiciones del momento o a las necesidades del gobierno. Las prioridades se han marcado de acuerdo a cálculos estratégicos antes que a posiciones ideológicas y políticas del partido de gobierno y de sus asambleístas, lo que ha significado incluso dejar de lado viejas reivindicaciones de los propios grupos que conforman Alianza País o en general de los asambleístas pro gubernamentales²⁶.

²⁴ La Comisión Legislativa, llamada *congresillo*, que estará conformada mayoritariamente por ex asambleístas de AP, deberá hacer los nombramientos de quienes ocuparán provisionalmente los cargos mencionados antes y, sobre todo, se encargará de elaborar las leyes que viabilizarán la aplicación de la nueva Constitución.

²⁵ La sucesión de reformas constitucionales y legales se inició en 1983, cuando aún no concluía el período de las primeras autoridades elegidas democráticamente. Los cambios afectaron sobre todo al sistema político, hasta el punto que ninguna elección se realizó con las mismas normas que la anterior (al respecto véase Pachano, 2007).

²⁶ Temas de valores, como el estado laico y los derechos reproductivos, que han sido largamente sostenidos por algunos de los actuales asambleístas y por las organizaciones que apoyan al gobierno, fueron abandonados por cálculos electorales (pero también por la heterogeneidad de posiciones dentro de AP que, como se verá más adelante, ha sido un factor de peso en la orientación de todo el proceso).

La Constitución expedida por la Asamblea y, sobre todo, la modalidad de trabajo de ésta permiten sostener esa apreciación. En lugar de partir de un análisis de conjunto de la constitución que estuvo vigente hasta su instalación, la Asamblea disgregó su trabajo en nueve mesas (y una adicional para tratar temas legislativos) Aunque cada una de las mesas debía atender a un tema específico, resultaba inevitable que se produjeran superposiciones entre ellas, ya que un mismo asunto era tratado por más de una²⁷. Este, que pudo ser un problema de segundo orden y de fácil solución se agravó por la ausencia de un espacio de debate general, ya que las reuniones plenarias fueron utilizadas fundamentalmente para otros fines y no para el tratamiento de los artículos constitucionales que se producían en las mesas. Solamente en las dos últimas semanas se dio prioridad a este debate en sesiones que fueron calificadas de maratónicas²⁸.

Pero, más allá de este problema, la característica central de este proceso se encuentra en la ya mencionada ausencia de propuestas y en la utilización que tanto el Gobierno como la Asamblea han hecho de esta carencia. En efecto, lo que inicialmente pudo considerarse como una debilidad, con el andar del tiempo se fue convirtiendo en una fortaleza, ya que se transformó en un elemento de flexibilidad para procesar los conflictos internos y para evitar la inclusión de temas que podían incidir en los resultados electorales (especialmente en el referéndum *de salida* que condicionó fuertemente las estrategias gubernamentales). Al no contar con un paquete de reformas previamente definidas y que obedecieran a un modelo de organización política y económica, la acción de la Asamblea podía moldearse a las necesidades del momento y responder ágilmente a las necesidades políticas. La eliminación de temas relacionados con valores, mencionados antes, obedeció fundamentalmente a consideraciones de ese tipo, aunque en ello pesó también la orientación conservadora del Presidente en estos aspectos²⁹.

Así mismo, los cambios de posición en los temas de carácter eminentemente político pueden atribuirse a esa necesidad de adaptarse a las circunstancias del momento, pero también a consideraciones estratégicas de más largo plazo. A manera de ejemplo, la orientación favorable de algunos asambleístas a un régimen semiparlamentario o semipresidencial quedó sepultada en un conjunto de artículos que más bien profundizan el presidencialismo, lo que solamente se puede explicar por la evaluación de los factores de poder que tiene la alianza gobernante y que básicamente se reducen

Lo mismo se puede decir de temas propios de la reforma política, como las relaciones ejecutivo-legislativo y el sistema electoral, en los que ha triunfado el pragmatismo sobre las consideraciones de estabilidad del sistema político y de gobernabilidad.

²⁷ Las mesas fueron: 1. Derechos fundamentales y garantías constitucionales; 2. Organización, participación social y ciudadana y sistemas de representación; 3. Estructura e institución del Estado; 4. Ordenamiento territorial y asignación de competencias; 5. Recursos naturales y biodiversidad; 6. Trabajo, producción e inclusión social; 7. Régimen de desarrollo; 8. Justicia y lucha contra la corrupción; 9. Soberanía, relaciones internacionales e integración latinoamericana.

²⁸ El presidente de la Asamblea renunció precisamente porque el tratamiento apresurado en el pleno de los temas aprobados en las mesas no podía asegurar un resultado adecuado, esto es, un buen texto constitucional.

²⁹ El Presidente llegó a afirmar que votaría en contra de la aprobación de la Constitución si en esta se incluía el derecho al aborto. Tuvo también posiciones contrarias al reconocimiento pleno de los derechos sexuales y coincidió frecuentemente con la cúpula de la Iglesia Católica y sobre todo de otras iglesias cristianas que hicieron activa oposición en estos temas, aunque al final se enfrentara con ellas frontalmente.

al fuerte liderazgo presidencial. Primó, por tanto, la conveniencia de preservar esa condición como factor básico para la continuidad del proyecto aún por encima de consideraciones de carácter institucional y político que llevarían a considerar como poco recomendable un esquema de ese tipo³⁰.

En términos generales, la reforma impulsada por la Asamblea se sintetiza en tres temas. En primer lugar, en el campo de los derechos se pasa de una concepción liberal individualista a una organicista, en la que la sociedad tiene preeminencia sobre el individuo³¹. En segundo lugar, en el plano económico se establece mayor presencia estatal, tanto en términos de regulación como de intervención directa en las actividades productivas y en la provisión de servicios. En tercer lugar, en el campo político, por un lado se reduce al mínimo la democracia representativa y se la sustituye por una de corte corporativo y, por otro lado se profundiza el desequilibrio entre los poderes del Estado al instaurar una forma fuerte de presidencialismo.

El primer elemento que da pistas del tipo de izquierda que se agrupa en torno a la *revolución ciudadana* es esa concepción organicista de la sociedad, que en el fondo alude a la relación entre el individuo, la sociedad y el estado. Esta visión se inicia con la sustitución del Estado de derecho por el “Estado constitucional de derechos” (artículo 1), que lleva a dos conclusiones. Primera, existe o puede existir más de un derecho, como en efecto se establece al reconocer al derecho indígena (artículo 171)³². Segunda, se atribuyen los derechos al Estado, no a los ciudadanos, lo que marca una contradicción con la larga e innecesaria desagregación de los sujetos de los derechos (capítulos 10-83)³³. La construcción de esta visión continúa con la colocación de los derechos individuales en el mismo nivel que los sociales, sin reconocer un orden jerárquico (artículo 10), de manera que será posible que estos últimos prevalezcan sobre los primeros³⁴. Finalmente, esta visión de la relación entre el individuo, la sociedad y el estado se refuerza con los “derechos del buen vivir” (artículos 14-33) y en los de participación (artículos 61-65), que muestran rasgos de un republicanismo radical.

³⁰ Un simple ejercicio de diseño de escenarios posibles habría advertido sobre el peligro de establecer un régimen hiperpresidencial, como el que establece la nueva Constitución, ante la posibilidad de que en el futuro pueda ser utilizado por un líder autoritario y en general por la posibilidad muy cierta de que los actuales integrantes de la coalición gobernante deban actuar desde la oposición.

³¹ Esto se observa con claridad en el artículo 10, que establece los sujetos de los derechos.

³² El artículo 171 establece que “Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales (sic), con base en sus tradiciones ancestrales y en *su derecho propio* dentro de su ámbito territorial” (la cursiva me pertenece). La constitución anterior introdujo la posibilidad de formas de administración de justicia por parte de los pueblos indígenas (artículo 191), lo que significa reconocer un solo derecho que puede ser administrado de varias formas o bajo diversas modalidades. Por cierto, no hay asidero para sostener que existe un derecho indígena como un cuerpo de disposiciones y prescripciones que rija sobre la población que se reconoce como tal.

³³ Algunos de los sujetos a los que se les reconoce derechos específicos son “las personas y grupos de atención prioritaria” (artículos 35-38), los jóvenes (39), los emigrantes (40-42), las mujeres embarazadas (43), las niñas, niños y adolescentes (44-46), las personas con discapacidad (47-49), las “personas con enfermedades catastróficas” (50), las “personas privadas de la libertad” (51), las “personas usuarias y consumidoras” (52-55) y “las comunidades, pueblos y nacionalidades” (56-60). Incluso se reconoce a la naturaleza como portadora de derechos (71-74)

³⁴ El artículo 10 señala que “Las personas, comunidades, pueblos nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales”. Además del problema de jerarquía, hay uno de carácter conceptual en tanto es necesario definir cada uno de los términos contenidos allí (especialmente la diferencia entre pueblos y nacionalidades, así como la connotación de colectivos).

El segundo elemento que arroja luces sobre esta específica orientación de izquierda se encuentra en la asignación de funciones económicas al mercado, al Estado y a la sociedad. Como señalé antes, esta sustituye a la economía de mercado por un sistema económico social y solidario (artículo 283), que propende prioritariamente a la distribución del ingreso y de los recursos bajo el concepto del *buen vivir* (o *sumak kawsay*). A lo largo del texto se encuentra múltiples muestras de proteccionismo estatal y de fuerte control de la asignación de recursos por medio de la planificación (artículos 279-280). En resumen, se trata de una concepción económica muy cercana al desarrollismo promovido instituciones como CEPAL hasta la década de los setenta y con fuertes vinculaciones con la teoría de la dependencia³⁵. Por su parte, la gestión de gobierno se ha enrubado también en esa dirección aún antes de que entre en vigencia la constitución, incluyendo políticas de fijación y control de precios de productos de primera necesidad.

El último campo que ofrece pistas para llegar a una tipificación del proyecto de la *revolución ciudadana* es el político. Allí se encuentran tres elementos básicos que configuran una concepción bastante alejada de los cánones tradicionales de la democracia representativa y que tendrán efectos de trascendencia sobre el sistema político. El primero de estos, ya mencionado antes, es la sustitución de las instituciones representativas por otras de carácter corporativo, dentro de lo que se presenta como democracia participativa. Al órgano legislativo (que pasará a denominarse Asamblea Nacional) se le despoja de muchas de las funciones que tenía hasta ahora y que le corresponden dentro de las democracias contemporáneas. Así, ya no tendrá participación alguna en el nombramiento de las autoridades de control y de otros cargos de importancia en la estructura del estado (artículos 208-209). Esta facultad la tendrá el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, integrado por siete miembros seleccionado por medio de un concurso de oposición y méritos al que podrán postular las personas que propongan las organizaciones sociales y la ciudadanía (artículo 207)³⁶. Por tanto, se elimina una parte sustancial del concepto de representación y de mandato.

El segundo elemento que da cuenta de la posición política tiene estrecha relación con el anterior y se encuentra en las condiciones establecidas para la participación política, en donde se destacan dos elementos. Primero, la escasa importancia atribuida a los partidos políticos, que encontrarán condiciones adversas para enfrentar a otras organizaciones. En efecto, mientras que los partidos deberán cumplir con un conjunto de condiciones bastante estrictas (artículo 109), los movimientos políticos solamente deberán recoger un número mínimo de firmas de respaldo (1,5% de los electores de la respectiva circunscripción, según el artículo 109)³⁷. Segundo, se constituyen

³⁵ A lo largo del texto constitucional se encuentran muchas muestras de esa concepción, tanto en lo que hace referencia al *desarrollo hacia adentro*, por medio del papel que se asigna al mercado interno en el programa económico, como en lo que alude al proteccionismo de la producción nacional.

³⁶ Este Consejo designará al Contralor, al Procurador, a los superintendentes de compañías, de bancos y de telecomunicaciones, al Defensor del Pueblo, al Defensor Público, al Fiscal General, a los miembros del Consejo Nacional Electoral, del Tribunal Contencioso Electoral y del Consejo de la Judicatura (artículo 208). Así mismo, presentará candidatos (junto al Ejecutivo y al Legislativo) para la integración de la Corte Constitucional (artículo 434).

³⁷ Los partidos están obligados a contar con organización establecida al menos en la mitad de las provincias del país, en tanto que los movimientos políticos podrán constituirse en cualquier nivel de la división político administrativa e incluso en la circunscripción del exterior (artículo 109).

instancias de participación con potestad para intervenir directamente en la gestión de las instituciones representativas (artículo 100). Estas se conformarán en todos los niveles de gobierno, y estarán integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente (del Ejecutivo) y de la sociedad. Por tanto, en el mismo nivel de los representantes de la voluntad popular se encontrarán personas que actuarán por delegación y otras que en el mejor de los casos tendrán una representación corporativa. Por consiguiente, se pierde la característica básica de la igualdad ciudadana en la representación.

El tercero de los elementos que tipifican la posición predominante es el desequilibrio entre las funciones del Estado. Este se hace evidente con aquel desplazamiento de las facultades del órgano legislativo y se incrementa con la facultad presidencial de disolución de la Asamblea, dentro del procedimiento calificado como la *muerte cruzada*. Este consiste en la capacidad de cada uno de los poderes para terminar con el otro, lo que provoca automáticamente la finalización del mandato de ambos. De esta manera, la Asamblea Nacional puede destituir al presidente de la República por “arrogarse funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional” o por “grave crisis política y conmoción interna” (artículo 130). A su vez, el presidente de la República “podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, esta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna” (artículo 148). En cualquiera de los dos casos se debe convocar de inmediato a elecciones presidenciales y legislativas (artículos 130 y 148). Pero, cuando es el Presidente quien ha tomado la iniciativa, se mantendrá en su puesto y tendrá la atribución de gobernar con decretos-leyes hasta que se posesionen tanto la nueva Asamblea como el nuevo presidente (que puede ser él mismo). Por el contrario, ésta cesa de inmediato en sus funciones aún cuando sea la que inicia el proceso y destituye al presidente. Por consiguiente, es una disposición que favorece claramente al ejecutivo ya que puede disolver expeditivamente a la Asamblea, en tanto que esta debe alcanzar una mayoría calificada que es muy poco probable en un contexto de fragmentación como el ecuatoriano. Por último, la balanza se inclina aún más a favor del Ejecutivo cuando se considera que el presidente no sólo permanece en sus funciones cuando ha tomado la iniciativa, sino que incrementa sus atribuciones debido a que asume la función de legislación por decreto³⁸.

Conclusión

Una pregunta que surge en este punto y que lleva al tema central de este texto es la que se refiere a la capacidad de permanencia o a la durabilidad del modelo establecido por la Constitución en caso de que sea aprobada. Para responder a ella es necesario considerar los factores que harían posible la implantación de bases sólidas y raíces profundas. A la luz de la propia experiencia ecuatoriana, pero también a partir de la amplia literatura existente al respecto en la ciencia política, se puede sostener que en lo fundamental esos factores son los componentes institucionales del sistema político.

³⁸ El desequilibrio se hace más evidente cuando se observan las atribuciones y deberes de la Asamblea Nacional. Entre ellas se establece que esta deberá “Aprobar el Presupuesto General del Estado, en el que constará el límite del endeudamiento público, y vigilar su ejecución” (artículo 120). Por tanto, de manera explícita se ordena la aprobación, sin posibilidad de debate

Dicho de otra manera, la durabilidad del ordenamiento emanado de la Asamblea dependerá exclusivamente de la institucionalización, esto es, de la capacidad de construir instituciones no solamente en el sentido de crear organismos o entidades públicas, sino de establecer un entramado de normas y procedimientos que incentiven comportamientos leales con la democracia. Los problemas centrales que ha enfrentado el Ecuador en los últimos diez o quince años se derivan precisamente de la ausencia de estas condiciones, de un diseño inadecuado, defectuoso, heterogéneo y contradictorio, que ha generado ingobernabilidad. De manera especial, los problemas se encuentran en la relación entre poderes, en el sistema electoral, en las instancias y procedimientos de rendición de cuentas y en la distribución territorial del poder. Los vacíos y deficiencias en cada uno de esos niveles se encuentran en la base de la inestabilidad que ha afectado al país a lo largo de este período.

La respuesta, entonces, pasa por analizar lo que ha hecho la Asamblea en estos campos. Dado el espacio restringido de este trabajo no haré una descripción de cada uno de ellos, de modo que me limitaré a señalar sus pautas generales. Así, una primera constatación en ese sentido es que no se introducirán los elementos necesarios para llevar las relaciones ejecutivo-legislativo a un punto en que puedan ofrecer resultados positivos en lugar del conflicto constante en que se han mantenido desde el retorno a la democracia. El desequilibrio se agudizará con las atribuciones asignadas al presidente de la República y con la merma de facultades al congreso (o asamblea, como será denominado en caso de que se apruebe la constitución). Así mismo, varias disposiciones, bajo la denominación de poder social o ciudadano, tienden a someter a las instituciones democráticas al control de instancias corporativas, lo que debilitaría seriamente a aquellas. Una segunda constatación es que se mantendrán los aspectos más negativos del sistema electoral, especialmente los que han causado la fragmentación y la atomización de la representación. Adicionalmente, se abrirá paso a una democracia plebiscitaria, caracterizada por un *participacionismo* inorgánico, realizado al margen de las instituciones de elección popular, en la que los partidos tendrán un papel absolutamente secundario. Estos podrían pasar a ser elementos prescindibles e incluso innecesarios, como lo ha asegurado en más de una ocasión el Presidente. Una tercera constatación es que se tenderá a afianzar el sistema centralista –lo que ya se ha iniciado con la eliminación de las asignaciones previas- en el que las decisiones sobre prioridades de inversión y de obra pública estarán en manos del ejecutivo. Finalmente, el proceso de rendición de cuentas se verá fuertemente obstaculizado a causa de la maraña institucional que se tejerá por la coexistencia de instituciones de elección popular con las de carácter corporativo.

En síntesis, si se observa lo actuado por la Asamblea desde la óptica de la institucionalización de procesos democráticos, se observa un enorme déficit. Su producto –el proyecto de constitución que será sometido a referéndum- no tiene los elementos necesarios para orientar el proceso futuro en ese sentido. Como he sostenido a lo largo del texto, esto se debe en gran medida a la ausencia de una propuesta articulada a partir de un diagnóstico integral, pero también es el resultado de un proceso caótico, sujeto a los vaivenes de la coyuntura política. Es, además y por encima de todo, el resultado de una contradicción de fondo entre la lógica democrática que debe guiar a un proceso constituyente y la lógica revolucionaria por la que se guía el gobierno. Ambas son incompatibles, ya que la primera exige inclusión, tolerancia, pluralismo, mientras que la segunda debe necesariamente excluir e imponer.

Finalmente, a la luz de los elementos desarrollados en el texto es posible aventurar algunas conclusiones respecto al carácter del gobierno en términos ideológicos. En primer lugar, no se puede asegurar que se haya producido un cambio ideológico o que el gobierno de Rafael Correa pueda ser interpretado de esa manera. Las evidencias disponibles al respecto más bien llevan a suponer que el viraje producido se inscribe en la tendencia de volatilidad que ha caracterizado al Ecuador a lo largo del período democrático (e incluso en épocas anteriores de democracia electoral). En segundo lugar, es innegable que hay un quiebre de la situación anterior, manifestado sobre todo en la concentración de la votación en una sola opción. Las consecuencias de esto se hacen evidentes en el colapso del sistema de partidos y su sustitución por uno de partido hegemónico o predominante. Sin embargo, no se puede asegurar nada acerca de su permanencia, ya que depende de múltiples de factores que pueden variar significativamente en tiempos muy cortos. En tercer lugar, no hay elementos que señalen una clara definición ideológica en el gobierno. La política económica no muestra cambios significativos y la política social se restringe a un conjunto de programas focalizados que no llegan a constituir un cambio de orientación con respecto a gobiernos anteriores (incluso muchos de ellos son la continuación de iniciativas anteriores, como el bono de desarrollo humano, que fue creado en la administración de Jamil Mahuad). En cuarto lugar, no hay definiciones claras acerca del tipo de democracia que se buscaría impulsar. La sustitución de los elementos básicos del régimen representativo por formas que son consideradas como expresiones de democracia participativa y directa no marcan una línea clara en ese sentido y más bien pueden significar retrocesos en términos de derechos políticos ciudadanos. Finalmente, es un proyecto claramente personalista, que depende del liderazgo de Rafael Correa, sin una pauta de institucionalización de procesos. No existen pistas de conformación de un partido ni de estructurar formas estables de participación ciudadana más allá de la articulación de redes clientelares.

Bibliografía

- Aricó, José. 1984. *Introducción*. En Schmitt, Carl (Ed): **El concepto de lo político**. Buenos Aires. Folios. Páginas
- Conaghan, Catherine. 1996. *A Deficit of Democratic Authenticity: Political Linkage and the Public in Andean Politics*. En **Studies in Comparative International Development**. 31, 3. Páginas 32-55
- Downs, Anthony. 1957. **An Economic Theory of Democracy**. New York. Harper Collins
- Freidenberg, Flavia. 2000. Las posiciones ideológicas programáticas en los partidos ecuatorianos. Ponencia presentada en el seminario: *Political Parties in Latin America*. Institute of Latin American Studies (ILAS), Londres
- Mejía, Andrés. 2002. **Gobernabilidad democrática**. Quito. Fundación Konrad Adenauer
- Pachano, Simón. 2007. **La trama de Penélope**. Quito. FLACSO-Ágora Democrática-IDEA-INMD
- Schmitt, Carl. 1984. **El concepto de lo político**. Buenos Aires. Folios
- Tsebelis, George. 2002. **Veto Players**. Princeton. Princeton University Press