

**Guillaume Fontaine y José Luis Fuentes**

## ***LA REFORMA INSTITUCIONAL INACABADA***<sup>1\*</sup>

### **Introducción: el fin de los grandes conflictos**

Tras varios decenios de regímenes autoritarios e inestabilidad política, el Ecuador entró a la transición democrática a finales de la década de los años setenta. Esta mutación había de complementar los grandes cambios socio-económicos conllevados por el desmembramiento de las grandes propiedades rurales y el fin del sistema de haciendas, tras las reformas agrarias de 1964 y 1973, más aun desde que este país se había convertido en productor de petróleo, en 1972. En efecto, mientras los ingresos de las exportaciones de petróleo habían coadyuvado, hasta ese entonces, al financiamiento de las grandes obras de infraestructuras realizadas a nombre de la “modernización social y económica”, lo que aceleró el proceso de urbanización en curso, la reforma política quedaba en planes, cuando una junta militar se adueñó del poder en 1976, tras derrocar

---

1 Una versión corta de este capítulo fue publicada por G. Fontaine bajo el título “Equateur: de l'impossible réforme politique à la révolution citoyenne”, en G. Couffignal (Dir.), *Amérique Latine 2010*. Paris: La Documentation Française (2010).

\*Este artículo fue publicado anteriormente con el nombre “Transición hacia el centralismo burocrático” en *Estado del País: Informe Cero Ecuador 1950-2010*. FLACSO-UNICEF. 2011. pp.247-262. Los autores han otorgado al Instituto de la Democracia los derechos patrimoniales para esta publicación.

a Guillermo Rodríguez Lara, un dictador apoyado por los hacendados, él mismo autor del golpe de Estado contra José María Velasco Ibarra en 1972. Esta última inició las reformas necesarias para organizar elecciones presidenciales y legislativas en 1979, bajo la forma de un “Plan de reestructuración jurídica”. Este plan incluía entre otras cosas una ley electoral acompañada por una reforma a la ley de partidos políticos y una reforma constitucional. La nueva Constitución política del Ecuador, aprobada en el referéndum del 15 de enero de 1978, otorgó por primera vez el derecho de voto a los analfabetos, ratificó el régimen presidencial unicameral y fortaleció el poder de intervención del Estado en la economía, mediante el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), presidido por el Vicepresidente de la República.

Pese a que se puede considerar que aquella transición puso un fin a los grandes conflictos y a las dictaduras militares del siglo 20, la inestabilidad siguió siendo la principal característica de la vida política e institucional del país. En efecto, entre la elección de Jaime Roldós, en 1979, y aquella de Rafael Correa, en 2006, el Ecuador ha conocido once presidentes de la República<sup>2</sup>, lo que lleva la duración promedio del mandato del jefe del Estado a dos años durante estos 27 años. Cada uno defendió un proyecto de reforma que debió enfrentarse a la complejidad del entramado político y social del país, mientras la sociedad, a través de diferentes actores, proponía y demandaba un sistema institucional público que responda en forma adecuada a sus necesidades. Por lo tanto, desde el retorno a la democracia, el sistema político ha sido objeto de múltiples ajustes que afectaron a las relaciones entre el legislativo, el ejecutivo y el judicial, la duración de los mandatos, la organización de elecciones, el modo de escrutinio, la representatividad de los diputados, etc. En tres oportunidades, estos cambios siguieron movilizaciones populares que interrumpieron el mandato presidencial.<sup>3</sup> En cinco ocasiones, se acompañaron de consultas

---

2 Se trata de Jaime Roldós (1979-1981), Oswaldo Hurtado (1981-1983), León Febres Cordero (1984-1987), Rodrigo Borja (1988-1991), Sixto Durán Ballén (1992-1995), Abdalá Bucaram (1996-1997), Fabián Alarcón (1997), Jamil Mahuad (1998-2000), Gustavo Noboa (2001), Lucio Gutiérrez (2002-2005), Gustavo Palacio (2005-2006) y Rafael Correa (2007-2009; 2009-). Tradicionalmente, la toma de posesión del jefe del ejecutivo interviene en enero siguiendo las elecciones.

3 Se trata del procedimiento de sanción por “incapacidad mental” en contra de Abdalá Bucaram (5 de febrero de 1997), tras las manifestaciones masivas en las principales ciudades del país, del derrocamiento de Jamil Mahuad (el 21 de enero de 2000) por un golpe de Estado orquestado por el movimiento indígena y los militares de rango intermedio, y de la huida de Lucio Gutiérrez (el 21

directas o de referéndums.<sup>4</sup> Por último, dos veces conllevaron a la reforma de la Constitución política (en 1996 y 1997).

En este contexto, por lo tanto, la reforma política – aunque esperada por la mayoría de la población – no pudo consolidarse y se volvió más bien un instrumento de control del poder, al servicio de intereses particulares más que del interés general. En este ensayo se intenta bosquejar el largo e intrincado camino de los diferentes proyectos de reforma y las ideas que lo han guiado, tarea no fácil dada la magnitud y variedad de las diferentes propuestas de reforma. A pesar de la variedad de propuestas y resultados, tres han sido los temas que han centrado la atención cuando se habla de institucionalidad: Democracia y participación, papel del Estado y sus instituciones en el desarrollo y la presencia del sector público en la economía. Nuestra tesis es que el proceso iniciado por la elección de Rafael Correa a la presidencia de la República busca sacar a la reforma política del callejón sin salida donde estaba hasta 2006, a costa de una personificación del poder que puede ser perjudicable al país. En un primer momento, evocaremos los problemas de la reforma política provocados por los bloqueos institucionales y el populismo (1). En un segundo momento analizaremos los aspectos políticos de esta mutación, recordando el contexto de crisis económica que marcó el fin del siglo pasado y la emergencia del movimiento Alianza por una Patria Altiva I Soberana (Alianza PAIS) (2). Finalmente, evocaremos las reformas constitucionales y las modalidades del centralismo burocrático que amparan la “revolución ciudadana” liderada por Rafael Correa desde 2007 (3).

## **Los problemas de la reforma política**

### *La transición democrática de 1978*

La elección del binomio integrado por Jaime Roldós y Osvaldo Hurtado para dirigir el primer periodo presidencial de la democracia fue vista como el signo de los tiempos: tiempos de reforma. La junta militar que asumió el poder en

---

de abril de 2005), tras varios días de manifestaciones populares en Quito.

<sup>4</sup> Se trata de las consultas de junio de 1986, agosto de 1994, septiembre de 1995, mayo de 1997 y noviembre de 2006.

1976 para reemplazar a Guillermo Rodríguez Lara se había planteado como principal objetivo el retorno a la democracia bajo una coyuntura excepcional: el boom de los precios y la bonanza petrolera que se había iniciado en 1974. La junta militar se había propuesto enterrar en el pasado fantasmas que habían señoreado la vida política del país como el caudillismo, el caciquismo, el patrimonialismo y el populismo encarnados en la figura de los actores políticos tradicionales (Pachano, 2008 a: 506).

Las Fuerzas Armadas habían tomado el poder tras derrocar a Velasco Ibarra en 1972, para administrar la riqueza petrolera, cuya explotación se iniciaba, dentro de un plan Nacionalista Revolucionario que incluía una reforma agraria moderada y la modificación de las estructuras económicas políticas y sociales para lo que se adoptaron o profundizaron varios planes del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones que se venían aplicando en varios países de Latinoamérica desde los años cincuenta. La imposibilidad de lograr sus objetivos, por el bloqueo ejercido por las elites terratenientes contra estas propuestas, hizo que la reforma se derivara a la construcción de un Estado asistencialista canalizador de recursos (North, 1985: 441), el cual, aunque no logró la modificación de la estructura económica, alcanzó avances sustanciales en cuanto a la provisión de servicios como salud y educación (Larrea, 2006: 15).

Los recursos provenientes de la bonanza petrolera, que fueron recibidos y administrados por el Estado ecuatoriano, alimentaban la esperanza de que se podría vencer las estrategias y prácticas políticas dominantes en periodos anteriores, a través de un sistema de instituciones públicas. La junta militar planteó entonces como hoja de ruta para la transición democrática la existencia de un sólido sistema de partidos políticos (Pachano, 2008 a: 505), la intervención del Estado como promotor del desarrollo económico y la inclusión de sectores de la sociedad que, hasta ese momento, habían sido excluidos del derecho al voto y participación en la vida democrática (Burbano de Lara, 2006: 302).

Para efectos de la transición y la reforma jurídica, la junta militar organizó en primer término tres comisiones que se encargaron de preparar un proyecto de reforma de la Constitución de 1945, un proyecto de nueva Constitución y un proyecto de Ley de Partidos Políticos. Los dos primeros fueron presentados a

plebiscito en 1978, resultando escogida la vigencia de una nueva Constitución política, que comenzó a regir a partir del 10 de agosto de 1979 (Sánchez, 2008: 28).

La Constitución de 1978 incluyó varias reformas innovadoras como la elección presidencial en doble vuelta (sistema de balotaje), el establecimiento de una función legislativa unicameral (lo que supuso la supresión de los senadores funcionales), la existencia de un sistema de partidos políticos que asumieron en forma exclusiva el ejercicio de la acción política, la supresión de la reelección de autoridades (Pachano, 2008 a: 497). Aunque en esta Constitución se adoptó un régimen presidencialista, la función legislativa adquirió la capacidad de fiscalizar – a través del juicio político – al Presidente y sus Ministros, y de elegir en conjunto con el Presidente a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal de Garantías Constitucionales y demás autoridades de control. Por otro lado, la Constitución otorgó el derecho de sufragio a grupos que, hasta ese momento, no habían sido considerados como electores, como es el caso de los analfabetos, lo que significó la ampliación de los derechos de ciudadanía.

Esta nueva estructura política y jurídica trataba de sustituir al liderazgo tradicional de caudillos y caciques un sistema de partidos políticos, organizado bajo lógicas de aglutinación ideológica más que de agregaciones personales, partidos que canalizarían en forma exclusiva la participación y la expresión política. Todas las reglas – prohibición de la reelección, elección presidencial en doble vuelta, coparticipación en la elección de las autoridades de control y cortes de justicia – procuraban mejorar los niveles de representación, alternancia y renovación de actores políticos, además de incrementar los niveles de control entre las funciones ejecutiva y legislativa.

Con el establecimiento del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), adscrito a la Vicepresidencia de la República, se intentaba continuar con la aplicación del modelo desarrollistas impulsado en el periodo de la dictadura y adaptarlo al nuevo sistema democrático. Esto se aseguraba a través del otorgamiento en exclusividad de la propiedad y del control de sectores económicos estratégicos (en especial el petrolero). El Estado, en alianza con el sector pri-

vado, aparecía como promotor y participante activo del desarrollo (Burbano de Lara, 2006: 299).

### *La “pugna de poderes”*

Las dificultades en la edificación del nuevo sistema fueron visibles desde el momento mismo de la constitución de las comisiones de transición, puesto que se negaron a participar en ellas grupos políticos importantes procedentes del velasquismo y del partido social-cristiano, que apelaban a la convocatoria de una Asamblea Constituyente, tal como había ocurrido en la mayor parte de transiciones políticas a lo largo de la historia republicana del Ecuador. Además, la junta militar había decidido excluir de la lucha por la presidencia a Assad Bucaram, jefe del CFP, que sería reemplazado por el joven Jaime Roldós.

Desde los primeros meses del gobierno, Roldós se hizo presente una “pugna de poderes”, es decir la anulación mutua entre las dos funciones y la confrontación por la distribución puntual de poder y recursos (Pachano, 2003: 116). Este fenómeno sería una constante en los siguientes 25 años de la democracia. El primer mandatario perdió el apoyo del líder del partido y la bancada legislativa mayoritaria que lo habían llevado a la victoria en las elecciones (Sánchez, 2008: 126), lo que significó la aparición de prácticas de obstrucción mutua entre el ejecutivo y el legislativo. En las diferentes administraciones del periodo democrático el poder ejecutivo intentaría negociar sus proyectos de reforma y la permanencia de sus funcionarios en sus cargos frente a cámaras legislativas en donde no cuenta con apoyo o este es escaso. Los gobiernos se verían tentados a entregar partidas presupuestarias o áreas de la administración para formar coaliciones de duración efímera que le permitan edificar administraciones estables.

Desde luego, el juego de pesos y contrapesos entre el ejecutivo y el legislativo, establecidos en la Constitución de 1978, no contribuyó a la formación de consenso. Esta situación, que se convirtió en estado permanente desde inicios de la década del ochenta, fue provocada por dos causas: la forma de estructuración del sistema de representación electoral y la recesión económica que se inició con la crisis de la deuda en 1981 y que luego se tornó crónica entre los años

ochenta y noventa. Tanto la Constitución política como el régimen de partidos políticos establecieron a la provincia como el distrito electoral básico para el nombramiento de representantes seccionales y nacionales, dentro de estos a los miembros de la función legislativa. La representación en el Congreso se estableció por dos vías: considerando a la provincia como unidad y al número de habitantes de cada una de ellas. Este tipo de distribución hizo en primer lugar que los partidos políticos de mayor representatividad tiendan a radicarse en las provincias con mayor número de habitantes, para captar estos núcleos electorales duros con gran representatividad y concentraron su actividad (redes, estructuras y administraciones) en estos núcleos, relegando o marginando a las periferias. Por otro lado, fuerzas con presencia en provincias de poca representatividad poblacional consiguieron cierta presencia nacional, a través de la elección de diputados, todo esto dentro de un entramado social complejo, con índices inequitativos de redistribución de la riqueza y alto grado de regionalización (Pachano, 2007: 103).

En este contexto, la formación de organizaciones de representación política con base nacional y contenido ideológico que se habían previsto en la Constitución, fue una tarea particularmente difícil de lograr. Los partidos de mayor importancia solo alcanzaron representación regional y miraron a ella como la fuente preferida de votantes. Dada la capacidad adquirida por los diputados para gestionar partidas presupuestarias, ellos se convirtieron en otros agentes intermediarios entre el gobierno central y la provincia, concentrándose en esta actividad por sobre su tarea legislativa, como lo esperaban los electores y las corporaciones que los auspiciaban. El sistema de representación de minorías, tampoco contribuyó a la formación de tendencias partidarias nacionales o a la coalición de fuerzas. En todo el periodo democrático se determinaron métodos de asignación de escaños y representación de minorías, acordes con las coyunturas políticas próximas a las elecciones, sin que ningún sistema llegue a consolidarse.

En consecuencia, con la vigencia de la Constitución de 1978, surgió un sistema heterogéneo y fragmentado de partidos políticos más bien regionales que nacionales, con tendencia a la dispersión y pocas posibilidades de alcanzar acuerdos perdurables en el tiempo o que superen las coyunturas electorales

pasajeras. La reforma constitucional de 1983 que recortó el periodo presidencial de cinco a cuatro años y estableció una elección de diputados provinciales a medio periodo exacerbó estas tendencias y condujo al sistema político a niveles de fragmentación y confrontación no previstos tanto entre funciones ejecutivas y legislativas como dentro de las diferentes legislaturas.

### *Los bloqueos institucionales*

Al origen de los bloqueos institucionales, que afectan a la democracia ecuatoriana desde hace treinta años, se encuentran en particular las tensiones entre el Congreso y el presidente de la República, cuya legitimidad descansa sistemáticamente en mayorías electorales distintas. Desde 1979, el partido de la mayoría presidencial nunca consiguió la mayoría absoluta en el Congreso. Durante el primer periodo electoral del mandato presidencial de sus respectivos líderes, el partido Concentración de Fuerzas Populares (CFP) de Roldós tan solo contaba con 40,58% de diputados, contra 33,8% al Partido Social Cristiano (PSC) de Febres Cordero, 42,25% al partido Izquierda Democrática de Borja, 27,27% al Partido Unidad Republicana (PUR), procedente de una ruptura con el PSC, 32,93% al Partido Roldocista Ecuatoriano (PRE) de Bucaram, 28,93% al partido Democracia Popular (DP) de Mahuad y 24% al Partido Sociedad Patriótica (PSP) de Gutiérrez (Sánchez, 2008: 74). En cada caso, la mayoría relativa de la que disponía el partido del presidente de la República en el Congreso se redujo en el transcurso del segundo periodo de gobierno a causa del calendario electoral.<sup>5</sup> Por último, Alianza PAIS no presentó ningún candidato en las legislativas de 2006 y tan solo consiguió 47,58% de los escaños en la Asamblea Nacional en las elecciones generales de 2009.

La práctica del “voto cruzado” – según cual los electores eligen su presidente y diputados entre dos partidos distintos – ha sido estimulada por tres factores institucionales. Por un lado, la apertura del sistema electoral a los pequeños partidos, los movimientos independientes y no-afiliados ha dado lugar a la multiplicación de los partidos representados en el Congreso o de candidatos en competencia para la primera vuelta de las elecciones presidenciales. Entre 1979 y 1998, el número promedio de partidos representados en el Congreso

---

<sup>5</sup> Hasta 1998, la ley electoral contemplaba la renovación de los escaños de diputados provinciales cada dos años, mientras que el mandato presidencial era de cuatro años.



alcanzó 11,4 (Sánchez, 2006: 17) y el número promedio de candidatos a la primera vuelta de la presidencial fue 8,7 (Sánchez, 2008: 95). A este “multipartidismo extremo” se añadió la prohibición de conformar alianzas partidarias, al menos hasta la reforma constitucional de 1996 (Freidenberg, 2007: 226). Por último, el mapa electoral instauraba un sistema de representación dual (territorial y demográfica) y provocaba una distorsión entre el reparto de escaños en el Congreso y el peso demográfico de las provincias (Cisneros, 2008: 6).

Al sucederse las reformas, la apertura del sistema electoral<sup>6</sup> a un creciente número de actores ha dado también una notoria importancia a unos electos sin experiencia política, mientras ha debilitado la definición ideológica de los partidos, acelerando su dispersión y debilitamiento (Pachano, 2008 a: 507). Ello explica en particular el hecho que la reforma política esté a menudo asociada con mecanismos de democracia directa, volviéndose desde luego una apuesta plebiscitaria que coadyuva a fortalecer los bloqueos entre los poderes ejecutivo y legislativo (Pachano, 2008 b: 157-158). Así es como el referéndum de 1986, organizado por Febres Cordero, trataba, entre otras cosas, del acceso de candidatos independientes a las elecciones, al igual que el referéndum de 1994, organizado por Durán Ballén, que buscaba también limitar el poder de los diputados en el ámbito presupuestario. En cambio, la consulta popular de mayo de 1997, convocada por el Congreso, buscaba legitimar la destitución de Bucaram, el nombramiento del presidente del Congreso, Fabián Alarcón, en su lugar (a pesar de que la Constitución dictara que esta responsabilidad recaía en la Vice-presidenta, Rosalía Arteaga) y la convocatoria de una Asamblea nacional constituyente.

### *Las vicisitudes del populismo*

Trátese de un estilo o de un direccionamiento (Freidenberg, 2008: 192), de una estrategia de conquista y ejercicio del poder (Montúfar, 2008: 270) o de un discurso político (de la Torre, 2009: 1), el populismo está íntimamente vinculado con las vicisitudes de la vida política ecuatoriana. En el Ecuador, el modelo inicial fue definido por Velasco Ibarra, el carismático “liberal radical” de inspiración cristiana electo presidente de la República en cinco oportuni-

---

6 La Ley de partidos políticos fue reformada en seis oportunidades entre 1978 y 1997.

dades y víctima de cuatro golpes de Estado.<sup>7</sup> Este último encarnaría el deseo simultáneo de democracia electoral y de moralidad que caracterizaba la vida política ecuatoriana en la década del cuarenta, mediante una personificación del poder y de una retórica maniquea que contraponía a las fuerzas del bien y el mal, lo que habría facilitado el paso de la política de los notables a la política de las masas (de la Torre, 2000: 77-78). Otros “outsiders” políticos siguieron este modelo de direccionamiento, al desarrollar una relación directa y adoptar una actitud paternalista hacia su electorado (asimilado con el pueblo, la patria, etc.), a menudo a menosprecio de las reglas institucionales de la democracia.

Tal es el caso de Abdala Bucaram, que asociaba el estilo de gobierno populista con un programa político neoliberal, al esforzarse por involucrar a “los pobres” en su lucha contra la oligarquía de terratenientes. Manipulando la diatriba contra la “partidocracia” (o instrumentalización de los partidos políticos tradicionales por los notables) y la provocación mediática (por ejemplo al cantar y bailar en escena durante sus encuentros políticos), Bucaram llegó al poder gracias al apoyo de una coalición pluralista contra el candidato del PSC Jaime Nebot. No obstante, la impopularidad de las medidas de su plan de ajuste estructural (basado en la convertibilidad del sucre y el dólar, el aumento de los impuestos en los servicios públicos, la reducción de los subsidios para bienes de primera necesidad, etc.), su incapacidad de frenar la inflación y diversos escándalos por corrupción acabaron con la confianza del “pueblo” en este dirigente, bautizado “el loco” y de “repugnante otro” por la burguesía (de la Torre, *idem*: 95 et s.). Quince años tras haber creado el PRE y seis meses tras haber sido electo, Bucaram tuvo que renunciar a la presidencia e irse del país.

Lucio Gutiérrez ofrece otro ejemplo de populismo tan infeliz en política, pese a que él se mantuvo en el poder casi dos años y medio. Al participar en el golpe de Estado del 21 de enero de 2000 contra Jamil Mahuad, Gutiérrez se hizo pri-

---

7 Electo por primera vez en 1933 con más de 80% de los sufragios expresados, Velasco Ibarra fue derrocado por los militares en 1935 y se exilió en Colombia. Volvió al poder tras la “Gloriosa revolución” (el 28 de mayo de 1944) gracias a la coalición Alianza Democrática Ecuatoriana (ADE), luego derrocado por segunda vez por los militares en agosto de 1947. Electo presidente de la República en 1952, terminó su tercer mandato sin mayor incidente, en agosto de 1956. En cambio, el cuarto mandato (inaugurado en 1960) fue interrumpido por un nuevo golpe de Estado, en noviembre de 1961, así como el quinto (iniciado en 1968), que fue acortado por Rodríguez Lara en febrero de 1972.

mero una imagen de defensor de los intereses superiores de la nación, en contra de la corrupción de los banqueros y el poder de la oligarquía. Así es como este oficial del ejército (coronel en la jerarquía ecuatoriana) enriqueció el repertorio populista con connotaciones patrióticas y moralizadoras, para ampliar su base electoral. Luego, su estilo de gobierno asoció una creciente concentración de poderes y un creciente autoritarismo con la corrupción y las prácticas clientelares entre las comunidades indígenas y organizaciones amazónicas (con Antonio Vargas, ex Presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y aliado de Gutiérrez en el golpe del 21 de enero, nombrado Ministro de Bienestar Social).

Electo básicamente gracias al voto de protesta contra el mesianismo ultraconservador de Álvaro Noboa – un agro-industrial procedente del PRE, que había creado su propio partido, el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) – Gutiérrez se enfrentó pronto a los tradicionales grupos de poder. Por falta de apoyo partidario en el Congreso y confrontado con el riesgo de un juicio político por violación del Código de gasto electoral durante la campaña de octubre de 2004 (anunciado por una coalición PSC-ID-Pachakutik), él intentó atraer a varios diputados “tránsfugos” e independientes a su “bloque progresista”, entre otras cosas para impedir la formación de la mayoría necesaria a este procedimiento (Montúfar, Op. Cit.: 281-282). Mientras tanto, él había negociado el apoyo del PRE a cambio de una promesa de amnistía para Bucaram, que le llevaría a tomar el control de varios organismos de control judicial (la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo Electoral) gracias a la revocación de los jueces de oposición. Así es como la destitución de los jueces de la Corte Suprema de Justicia, luego el nombramiento de una corte “provisional”, en diciembre de 2004, permitieron entre otras cosas votar la amnistía a favor del ex Presidente Bucaram y del ex Vice-Presidente Alberto Dahik, ambos refugiados en el extranjero para escapar a demandas por corrupción. Estas maniobras, que fueron seguidas del retorno de Bucaram al Ecuador, a inicios de 2005, provocaron un nuevo levantamiento popular que llevó a la destitución de Gutiérrez y su huida al extranjero. Lejos de coadyuvar a la consolidación de la democracia, la lucha de poder entre el ejecutivo y el legislativo conllevó entonces a bloqueos institucionales, agravados por las prácticas populistas de ciertos dirigentes políticos.

## **Los aspectos políticos de la mutación**

### *Crisis económica y ajuste estructural*

La crisis de la deuda y la abrupta caída de los precios del barril de petróleo que se inició en 1981, impidieron al Estado la continuación de las políticas de apoyo y protección para el empresariado y de subsidio para sectores sociales, como había ocurrido en el periodo de la dictadura militar. Si bien el impulso al modelo desarrollista y los recursos de la bonanza petrolera en la década del setenta no habían sido suficientes para transformar las estructuras económicas del Ecuador, el Estado se había convertido en un actor económico relevante a través de la administración del sector petrolero y el canalizador de recursos hacia la aplicación del modelo de sustitución de importaciones; con la llegada de la democracia se esperaba mantener este esquema, pero la crisis económica lo impidió (Burbano de Lara, 2006: 303).

A raíz de la crisis, los diferentes grupos económicos y sociales presionaron para conservar los privilegios y conquistas económicas logradas en el periodo anterior. El Estado abandonó, poco a poco, las políticas y directrices desarrollistas, suscribió las primeras cartas de intención con el FMI y se inició la aplicación de medidas de ajuste estructural, lo que significó el inicio de agitación social que en buena parte se expresó a través de las huelgas de trabajadores organizadas por el Frente Unitario de Trabajadores (FUT).

En 1984 resultó electo como presidente de la República un representante del sector empresarial y con él llegó la promesa de cambios estructurales dentro del Estado, de enfrentar la crisis económica y erradicarla con la aplicación de políticas de apertura comercial y liberalización de mercado (Sánchez, 2008: 130). Para ello, se necesitaba abandonar las políticas de protección comercial e industrial de la dictadura y la transición a la democracia. Todo hacía pensar que se formaría una alianza entre el gobierno y los sectores empresariales para impulsar la reforma, pero la complejidad del sistema mostró lo contrario. En efecto, a la oposición concentrada en los partidos de izquierda y centro izquierda, se sumó un sector del empresariado que miraba con recelo las políticas de apertura y liberalización (Burbano de Lara, 2006: 305).

El presidente se vio sometido a estrategias de bloqueo sistemático, mientras utilizaba prácticas cada vez más autoritarias (Sánchez, 2008: 132). El descenso del precio del barril de petróleo en 1986, la suspensión del transporte de crudo por un desastre natural, un golpe de Estado y la pérdida del apoyo popular impidieron cualquier reforma a realizarse en este periodo. En contrapartida, el régimen propuso a referéndum el ingreso al sistema de movimientos independientes de los partidos políticos, propuesta que fue rechazada (Pachano, 2008 b: 196). Las mismas dificultades atravesó el gobierno de Rodrigo Borja a pesar que en los dos primeros años mantuvo una precaria mayoría en el Congreso Nacional. Para la época, se consideraba que la propuesta institucional que se había propuesto en la transición democrática se había agotado por lo que para la campaña presidencial de 1992, la oferta de modernización del Estado primó dentro del discurso de los candidatos presidenciales.

La llegada de Sixto Durán Ballén a la presidencia de la República significó un cambio en los escenarios y el lenguaje que se utilizaba sobre la demanda de reforma en la institucionalidad. La “modernización del Estado” se utilizó como el eje de un proyecto que trataba de reducir el tamaño del Estado, bajo premisas neoliberales difundidas ya en el continente<sup>8</sup>. Para la nueva administración, la inoperancia en que el Estado había caído al momento de resolver la crisis económica, que se había tornado en crónica, debía ser corregida a través del traspaso hacia el sector privado (privatización) de varias áreas que permanecían bajo el control del gobierno central. El proceso de modernización del Estado se produjo y fue coordinado a través del Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM), que asumió las funciones del CONADE; esto significaba que el paradigma del desarrollo imperante desde los años setenta era sustituido por el paradigma de modernización, entendida en los términos del neoliberalismo.

No fue ésta la única demanda de reforma a la institucionalidad del Estado. Con el levantamiento de 1990, el movimiento indígena adquirió presencia relevante

---

<sup>8</sup> Dentro del modelo de sustitución de importaciones la modernización se entendía como la intervención del Estado para propiciar la industrialización, en el neoliberalismo, la modernización se entendía como la desregulación del mercado por parte del Estado.

en el escenario político nacional y su presencia trajo una serie de reivindicaciones como la plurinacionalidad y el pluralismo jurídico, que apuntaban hacia la reforma de la estructura administrativa del Estado. Los gobiernos seccionales también demandaron mayor protagonismo y trataron de ocupar la función que el gobierno central ya no cumplía en la vida de sus circunscripciones territoriales: estas demandas se concretarían en las demandas por descentralización, desconcentración y transferencia tanto de las funciones del gobierno central como de sus recursos y rentas (Burbano de Lara, 2006: 311).

El proyecto presentado por el gobierno se tradujo en la liberalización de varios sectores económicos estratégicos a la inversión privada (hidrocarburos y agua) así como la aprobación de nuevas reglas para el funcionamiento de las entidades financieras y crediticias privadas, lo que facilitaría la movilización del capital. Sin embargo, en forma general, dada la conflictividad y fragmentación del sistema político y social, esta iniciativa de corte neoliberal no alcanzó la profundidad lograda en otros regímenes del continente (Sánchez, 2008: 135). El gobierno también presentó un proyecto de reforma al sistema político, que trataba del fortalecimiento de la democracia a través de la inclusión de fuerzas que no eran los partidos políticos, a cuya acción se responsabilizó por el bloqueo que el sistema político sufría. Con la aceptación por consulta popular de la participación de movimientos y partidos independientes, el voto entre listas y la posibilidad de reelección, se rompió el monopolio que los partidos políticos ejercían sobre la acción política; pero esto profundizó la tendencia de fragmentación y regionalización tanto de los actores como de las fuerzas políticas. Otra serie de reformas, dentro de las que se contaba la liberalización del sistema de seguridad social, la prohibición de paralizaciones en el sector público y una reforma al sistema de administración de justicia, no fueron aceptadas en consulta popular, dado el desgaste que el gobierno generaba dentro de la opinión pública<sup>9</sup> (Pachano, 2008 b: 196). La debilidad del gobierno dentro de la función legislativa, sus dificultades al momento de concertar alianzas y las limitaciones impuestas por alianzas precarias, condicionadas y transitorias impidieron al gobierno continuar su proyecto de modernización y darían paso a un

---

<sup>9</sup> La mayor parte de consultas populares organizadas en este periodo fueron asumidas como un medidor de la popularidad del gobierno que las realizó como ocurrió en 1986 y 1995 por lo que el apoyo o rechazo a las reformas planteadas fue contingente frente a la imagen del gobierno.

periodo de inestabilidad económica, política y social desde 1997 hasta 2007.

### *La década de los levantamientos*

La inestabilidad política que ha marcado la década del noventa en el Ecuador no solo se explica por los bloqueos políticos. También se debe a una fuerte polarización entre los actores sociales, exacerbada por la crisis económica y el derrumbe del sistema bancario que llevaron a la dolarización de la economía, en enero de 2000. Esta crisis se expresó en primer lugar por una serie de disfuncionamientos macroeconómicos (inflación, sobrevaloración de la moneda local, deuda externa superior al producto interno bruto, etc.), luego por la quiebra de importantes bancos (como el Banco del Comercio, el Banco Popular y Filanbanco), colocados bajo la tutela del Estado (Fontaine, 2003). La polarización social ya se notaba durante la recesión que afectó al Ecuador desde mediados de la década del ochenta, entre otras cosas debido al declive de los precios del petróleo. Se agudizó con la irrupción en el escenario político de organizaciones indígenas encarnadas por la CONAIE, en una serie de levantamientos populares (en 1990, 1994, 1997 y 1999) que conllevaron en particular la caída de los presidentes Bucaram y Mahuad. Esta “década de los levantamientos” culminó con la participación del movimiento político Pachakutik-Nuevo País – producto de una convergencia entre la CONAIE y una miríada de organizaciones sindicales y no-gubernamentales en 1996 – en el gobierno de Gutiérrez, de enero a junio de 2003 (Fontaine, 2004).

El movimiento de protesta que provocó la caída de este gobierno, dos años después, presenta características particulares, comparado con la década de los levantamientos indígenas (Massal, 2006: 137-142). En primer lugar, este movimiento calificado de “forajido” por Lucio Gutiérrez cargaba reivindicaciones más morales que sociales, en la medida en que denunciaba la corrupción y la concentración de poder que caracterizaban a este gobierno. Además, se trataba de un movimiento fundamentalmente urbano, concentrado en la capital política del país e integrado por jóvenes y familias procedentes de la clase media empobrecida por la crisis bancaria de 1999. Por otro lado, no asumía particularmente las demandas del movimiento indígena, entonces atravesado por una seria crisis de legitimidad y divisiones intestinas, no solo entre las

organizaciones de la Sierra y aquellas de la Selva, sino también entre las organizaciones amazónicas opuestas a la explotación petrolera y aquellas que la respaldaban. Por último, no estaba dispuesto a transar con los diputados ni a dejar sus reivindicaciones ser recuperadas por estos últimos, lo que marca una nueva diferencia con el levantamiento de febrero de 1997 contra Bucaram. Los conflictos sociales tienen entonces una incidencia directa en la reforma política, al acelerar la renovación de la clase política en desmedro de los partidos tradicionales.

### *Gobernabilidad, reingeniería e inestabilidad*

Con la caída de Abdalá Bucaram se cerró uno de los periodos de mayor duración en cuanto a la vigencia de la democracia en el país. El derrocamiento del presidente fue una muestra de la erosión en que el sistema democrático planteado en la transición había caído por la modificación sustancial tanto en la presencia de los actores como en los escenarios para los que la Constitución de 1978 parecía no presentar solución alguna. Desde todos los sectores se reclamó el establecimiento de un nuevo esquema institucional, lo que pretendió realizarse a través de la discusión de una nueva Constitución política.

Las preguntas a resolver se plantearon en términos de gobernabilidad: ¿Por qué no era posible por un lado alcanzar acuerdos políticos que permitieran la estabilidad necesaria para consolidar un sistema? y por otra parte ¿por qué los actores políticos no se sujetaban a las reglas democráticas existentes? Estas preocupaciones provenían de la convergencia de circunstancias coyunturales como la caída del presidente Bucaram, los reclamos y reivindicaciones de mayor descentralización, autonomía y reparto de rentas que realizaban varios gobiernos seccionales, y otras que provenían desde inicios de los años noventa como las demandas por el reconocimiento de derechos colectivos realizados por el movimiento indígena y la fragilidad de las alianzas políticas. De allí que, se consideró que una nueva Carta política, podría resolver estas interrogantes. El proceso de creación de esta carta fue accidentado (la caída del gobierno de Bucaram y la legitimación del interino que le sucedió) y por la utilización del mecanismo que se seleccionó (una Asamblea Constitucional que funcionaba en forma paralela al Congreso Nacional), por los tiempos en que esta se con-



formó (dos meses desde la aprobación del mecanismo en consulta popular). Por el escenario internacional que el país vivía en el momento por las negociaciones de paz que se llevaban a cabo con Perú que tocaban aspiraciones y reivindicaciones centenarias. El resultado de este proceso fue la existencia de una Asamblea que terminó refugiada dentro de un recinto militar, ingresó en conflicto con el Congreso Nacional y se tituló Asamblea Constituyente, aunque su poder y el mandato conferido solo le otorgaba poder para redactar una nueva carta constitucional (Andrade, 2009: 198).

La Constitución política de 1998 fue la condensación de estas contradicciones. Amplia en la concesión de derechos fundamentales que se extendieron desde los derechos civiles y políticos hasta derechos colectivos y difusos, incluso en cuanto a la consideración de grupos vulnerables a los que el Estado debía protección, ambigua en lo económico, abandonó el ideario del desarrollo postulado en la anterior Constitución que fue reemplazado por la filosofía de la reingeniería y la eficiencia del Estado; presidencialista en la conformación del sistema político institucional, tendencia motivada por la búsqueda de gobernabilidad en el sistema y descentralizadora en cuanto a administración seccional (Andrade, 2009: 210). El contenido no dejó satisfechos a los sectores sociales que tuvieron presencia minoritaria y fragmentada dentro de la misma, así como al movimiento indígena que vio dentro de ella la concreción de pocas de sus aspiraciones.

A diferencia de la Constitución de 1979, en la asamblea se había debatido (dados los hechos de reciente data) sobre alternativas a la crisis de representatividad de las administraciones y los partidos políticos a través de la posibilidad de la revocatoria del mandato de las autoridades electas por votación popular y la participación popular en las decisiones de la administración del Estado. La asamblea se inclinó por un sistema de participación en extremo limitada que sujetaba las demandas de revocatoria o la iniciativa en proyectos legales a la presentación de múltiples requisitos de difícil cumplimiento.

La búsqueda de estabilidad política condujo a la Asamblea a limitar las posibilidades de reforma de la Constitución a través de dos vías: el tiempo de dura-

ción entre los debates legislativos<sup>10</sup> (un año entre el primer y segundo debate) y la necesidad de aprobación legislativa para propuestas de consulta popular presentadas por el ejecutivo. El resultado fue la imposibilidad de reforma al sistema político en los siguientes 10 años a pesar que todos los presidentes y varias legislaturas tramitaron diferentes proyectos de reforma ante la insatisfacción creciente con el sistema.

El sistema de representación política establecido en 1979 y desarrollado en todo el periodo democrático no sufrió modificaciones sustanciales en el esquema planteado por la Constitución política de 1998. El distrito electoral continuó siendo la provincia, los partidos políticos continuaron siendo los principales actores a pesar que se reconoció el derecho de acción política a los movimientos que no se consideraban como partido. La modificación en los sistemas de asignación de escaños y participación de minorías ha sido una constante en la democracia desde su nacimiento en 1979, se han intentado varios de los sistemas de asignación conocidos, todos ellos aplicados con una visión a corto plazo (tomando como escenario las siguientes elecciones), esta tendencia se acentuará en el periodo de vigencia de la Constitución de 1998. Tampoco se modificó la estructura administrativa de los gobiernos seccionales, pues, la descentralización fue entendida en la nueva CONSTITUCIÓN como una redistribución de funciones en donde los gobiernos seccionales autónomos podían adquirir competencias del gobierno central o exigir mejores niveles de participación en el presupuesto estatal. A pesar que la Constitución política otorgó jurisdicción administrativa y judicial especial para los pueblos indígenas, sujetó las atribuciones de esta a la expedición de una ley que nunca llegó a consensuarse.

Los debates sobre los efectos y consecuencias de la vigencia de la nueva Constitución política fueron opacados muy pronto por la crisis financiera y económica<sup>11</sup> que vivió el país desde 1998 cuyos efectos de mayor dramatismo se vivieron entre 1999 y 2000 cuando tras entregar miles de millones de dólares

---

10 Este mecanismo denominado candado constitucional fue establecido con el expreso fin de impedir que el Congreso Nacional que funcionaba en forma paralela a la Asamblea Constitucional ejecute reformas sobre el texto constitucional y modifique las disposiciones existentes sobre el régimen económico.

11 Calificada como la crisis más severa en la vida republicana del Ecuador.

al sistema financiero para evitar su quiebra y recibir la administración de instituciones en problemas a través de la creada Agencia de Garantía de Depósitos, el gobierno de Jamil Mahuad tomó la decisión de decretar un feriado bancario, congelar los depósitos de los ahorristas y promover el cambio de moneda circulante en lo que se dio en llamar como la dolarización, todo esto bajo un clima de polarización, demandas regionales a un gobierno sitiado, fragmentación política, acuerdos legislativos precarios y condicionados, paralizaciones y protestas sociales continuas. Para enero de 2000, con la intervención de las Fuerzas Armadas y tras un levantamiento indígena, el presidente debió abandonar el país quedándole al nuevo gobierno, conformado por su vicepresidente, la tarea de completar la reforma para dar sustento a la dolarización a través de dos paquetes de reforma legal: La Ley 2000 - 4 y la Ley para la Promoción y Participación Ciudadana.<sup>12</sup>

El objetivo de las reformas fue adaptar el Estado a las nuevas situaciones provocadas por la crisis y la reinscripción del país en los mercados financieros internacionales. El gobierno también intentó una reforma constitucional que no pudo concluir por la oposición que a ella realizó la oposición y el escaso y condicionado apoyo legislativo que alcanzó la nueva administración. Mientras tanto, creció la posición anti partidos y en la siguiente elección presidencial resultó electo uno de los participantes en el golpe de Estado de 2000 que organizó un partido político para el efecto, apoyado por el movimiento indígena en una elección con un electorado fragmentado.

Tres meses fue el tiempo de duración para la alianza entre indígenas y el gobierno de Lucio Gutiérrez. El repentino giro a la derecha que efectuó el gobierno y que lo acercó a posiciones políticas y políticas económicas de corte neoliberal provocó la ruptura y dejó como saldo un movimiento indígena debilitado y un gobierno carente de apoyo legislativo para lo que debió concertar alianzas transitorias, en especial con el Partido Social Cristiano, que a la sazón era la fuerza mayoritaria en el Congreso Nacional. El gobierno se vio sujeto a enfrentar la disyuntiva de, por un lado, satisfacer las demandas de austeridad y prudencia fiscal que provenían de los organismos internacionales de crédito, en los que se apoyó el gobierno para sustentar su política económica y, por otro,

---

12 Conocidas dentro de la opinión pública como leyes trole I y II.

satisfacer las demandas de poder y recursos que realizaban sus co-idearios y aliados circunstanciales.

La oposición de los dos partidos de mayor representación en el Congreso Nacional que trataron de impulsar un proceso de destitución del presidente empujaron al gobierno a realizar una alianza con el Partido Roldocista Ecuatoriano y negociar la reorganización de la Corte Suprema de Justicia con el consiguiente regreso de Abdalá Bucaram líder del roldosismo, en el exilio político desde 1997, lo que provocaría la oposición de los partidos políticos tradicionales y la insurrección protagonizada por las clases medias y altas de la ciudad de Quito que sitiaron al presidente y obligaron a las Fuerzas Armadas a retirarle su apoyo. La posición anti sistema fue el aglutinante de la movilización en las calles que se expresó en la consigna “¡Qué se vayan todos!”.

La Constitución política de 1998 y el esquema legal que le acompañó no habían permitido resolver ninguno de los problemas que habían aquejado al sistema político vigente desde el retorno a la democracia. La existencia de partidos y movimientos políticos, que pasaron a representar intereses específicos de regiones o grupos económicos con pocas posibilidades de acrecentar sus niveles de representación nacional, un sistema de representación de minorías que impulsaba a la fragmentación y la erosión de todo el sistema, un sistema de asignación de escaños que permitió la concentración de la atención de partidos y gobiernos sobre las circunscripciones con mayor número de habitantes, sin considerar la existencia de la periferia y que por otra parte concedió representación excesiva a lugares pequeños, han impedido la formación de acuerdos y coaliciones políticas duraderas y coherentes, han sometido a la Administración Pública y el Congreso Nacional a estrategias de bloqueo mutuo y constante, limitaron la participación de nuevos actores en el escenario político y electoral, dificultaron el trabajo y la acción de sistemas de rendición de cuentas tanto verticales como horizontales y condujeron al electorado hacia el apoyo de opciones anti partidos y anti sistema que se encarnó en la figura de Rafael Correa.

## **El relanzamiento de la reforma política**

*Un “tsunami político”*

Alianza PAIS nació de la continuidad de las jornadas de abril de 2005, que conllevaron a la caída del gobierno Gutiérrez. En un primer momento, agrupó a organizaciones sociales y políticas, como Iniciativa Ciudadana, Acción Democrática Nacional, Jubileo 2002, el Movimiento Alfarista Bolivariano, y personalidades de izquierda, alrededor del Movimiento PAIS. Bajo el liderazgo del buró político conformado por Rafael Correa y una docena de colaboradores cercanos, el movimiento se desarrolló luego a través de redes de actores sociales y comités familiares, siguiendo el modelo de los “círculos bolivarianos” organizados por Hugo Chávez en Venezuela. Una vez en el poder, constituyó una coalición de gobierno llamada “Acuerdo PAIS”, integrada por Alianza PAIS, Nuevo País y Alternativa Democrática (Freidenberg, Op. Cit., 2007: 223-224). Esta inclusión de movimientos sociales y políticos sirve en realidad una estrategia sin precedente de ocupación del poder, cuya eficiencia supera el efecto de masa inducido por la ola de elecciones de gobiernos progresistas, intervenida en una docena de países de América Latina y del Caribe en 2005-2006 (Dabène, 2007: 13). Desde la campaña presidencial y legislativa de 2006, a la reelección de su líder carismático, el movimiento PAIS provocó un verdadero “tsunami político” a través de cinco victorias en elecciones nacionales. La primera intervino en 2006, con la elección de Correa a la presidencia con cerca de 57% de sufragios expresados. En 2007, la consulta popular organizada para convocar una Asamblea Nacional Constituyente reunió a dos de cada tres electores alrededor de la propuesta del gobierno. Este éxito fue ratificado, en el mismo año, cuando la elección de la Constituyente dio casi 70% de los votos a la mayoría presidencial. Un año más tarde, se aprobaba la nueva Constitución política por referéndum con cerca de 64% del electorado. Por último, en las elecciones generales convocadas en abril 2009, el presidente Correa fue reelecto en primera vuelta con 52%, mientras que su partido ganaba la mayoría relativa en la Asamblea Nacional con un avance nunca alcanzado desde hace 30 años (46% de los 124 escaños).<sup>13</sup>

Algunos explican el éxito de esta “campaña permanente” por el estilo de gobierno “plebiscitario” de Correa (Conaghan en de la Torre, 2008). Este éxito se debería a una estrategia de conquista del poder, donde se encontrarían los

---

13 Fuentes: Consejo Nacional Electoral (CNE). Disponibles [octubre de 2009] en: <http://www.cne.gob.ec/>

principales elementos del populismo ecuatoriano: la personalización del poder, el relacionamiento directo entre el líder carismático y el electorado, la manipulación de fondos públicos al servicio de campañas electorales del partido en el poder, etc. Habría sido posible gracias al aumento del gasto público, financiado por el auge excepcional de los precios del petróleo en 2007-2008. Así, los decretos presidenciales de asistencia social y el incremento del techo para los préstamos hipotecarios destinados a los más pobres no habrían sido más que medidas cuyo afán era sostener la popularidad de Correa en víspera de la campaña de 2007. De igual manera, la creación de una Secretaría del Migrante y la conversión del Ministerio de Bienestar Social en un Ministerio de la Inclusión Económica y Social habrían tenido como objetivo llegar a una parte importante del electorado para sostener el proyecto político de presidente de la República (Conaghan, 2009: 122-123).

A ello se añadiría una tendencia a ocupar los espacios públicos no-regulados (en particular los medios de comunicación) y el tono a menudo provocador usado en contra de la “partidocracia” y los ricos, a nombre de la defensa de los intereses de la patria y del pueblo, que harían de Correa el heredero de Velasco Ibarra, al igual que Bucaram y Gutiérrez. En este sentido, su estilo de gobierno sería tan peligroso para la democracia que aquel de sus antecesores. Sin embargo, semejante interpretación da poca cabida, al parecer, a la magnitud de la reforma política iniciada desde 2007, cuyos principales instrumentos son la reforma constitucional y la planificación.

### *Un nuevo orden institucional*

La fuerza del movimiento PAIS descansa en otros factores que la capacidad de manipulación y al carisma de su dirigente. En realidad, parece proceder más bien de una gran capacidad de reinterpretación y tratamiento de demandas sociales y políticas, como aquellas expresadas por la revuelta de los “forajidos” contra Gutiérrez, a la cual se suma una gran credibilidad ante el electorado que descansa tanto en la probidad que en el hecho de cumplir con sus promesas. Al respecto, la estrategia de Alianza PAIS de no presentar ningún candidato para las legislativas y de sostener la candidatura de Correa a la presidencia de la República retomando el lema (“que se vayan todos”) del movimiento de los

“forajidos” contra los partidos y congresistas, traía consigo un riesgo político mayor que se volvió el principal comodín del movimiento. El hecho de no haber intentado de esconder sus intenciones ni cambiar las reglas de juego, una vez en el poder, constituye una fuente de legitimidad popular tan eficiente que los programas de políticas públicas anunciados por decretos ejecutivos.

En este contexto, con sus 444 artículos, la nueva Constitución se volvió un instrumento al servicio de una reforma política llevada a cabo a nombre de la “buena vida”, del pluralismo cultural y de la unidad nacional. En efecto, mientras la reforma constitucional de 1979 buscaba acabar con el populismo y el caudillismo, aquella de 2007 tuvo como objetivo principal rebatir con la partidocracia. En la pugna de poder que opone tradicionalmente al Congreso con el presidente de la República, la Constitución de 1998 había dado la ventaja a este último, al permitir su reelección, quitar ciertas prerrogativas al poder legislativo, como la censura y la destitución de ministros, y eliminar los escaños de diputados nacionales (Pachano, 2008 a: 512). Esta medida no había impedido los bloqueos institucionales, en particular debido a las facultades del Congreso de fiscalizar el ejecutivo, nombrar las autoridades de control, aprobar el presupuesto del Estado y censurar o interpelar los ministros, el vice-presidente y el presidente de la República (Cisneros, Op. Cit.: 12).

En el nuevo orden institucional que resulta de la Constitución de 2007, el Congreso se vuelve una Asamblea Nacional Legislativa, dotada de poderes similares en el ámbito presupuestario y del control, empero estos poderes quedaron parcialmente neutralizados por aquellos del jefe del ejecutivo. Este puede entre otras cosas disolver la Asamblea Nacional una sola vez en los tres primeros años de su mandato, si considera que ésta se arrogó funciones no-contempladas por la Constitución, obstaculiza la ejecución del “Plan nacional de desarrollo” o en caso de crisis grave o de conmoción interna. Además, el presidente de la República puede ser reelecto una sola vez inmediatamente, al finalizar su primer mandato de cuatro años. De ahora en adelante, el poder judicial está integrado por la Corte Nacional de Justicia y la Corte Constitucional. Al lado de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, este nuevo orden incluye dos nuevas funciones estatales: una función electoral, asumida por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral, y una función de trans-

parencia y control social asumida por el Consejo de Participación Ciudadana y de Control Social, la Defensoría del Pueblo, el Fiscal General del Estado y las superintendencias. Todas estas funciones estarán articuladas alrededor del Consejo de Estado, integrado por representantes de los cinco poderes y presidido por el jefe del ejecutivo.

Más allá del análisis de discurso y de las deducciones a partir del estilo de gobierno, el nuevo orden institucional establecido por la reforma constitucional muestra entonces que el régimen de Correa se aparta del padrón populista.

### *El centralismo burocrático*

Al amparo de la tesis según cual Rafael Correa sería un dirigente populista, algunos invocan su cercanía ideológica con otros dirigentes también identificados como populistas (Hugo Chávez en Venezuela y Evo Morales en Bolivia) (Freidenberg, Op. Cit., 2008: 227; de la Torre, Op. Cit., 2009: 27). Esta cercanía se caracteriza por un nacionalismo exacerbado, una retórica anti-imperialista y anti-neoliberal en contra de los Estados Unidos y un llamado a la democracia participativa más allá de las reglas institucionales establecidas<sup>14</sup>. Sin embargo este argumento suena contradictorio, si uno recuerda que una de las características notorias del populismo ecuatoriano es su articulación funcional con la ideología neoliberal, que ha dado lugar a programas políticos orientados hacia la privatización del sector productivo. La educación católica progresista de Correa, sumada con su doctorado en economía otorgado por la Universidad Estatal de Illinois (Estados Unidos), se acomodan con una ideología anticapitalista, nacionalista y patriótica que va más allá de la mera retórica y se expresa en el lema del régimen: “La revolución ciudadana está en marcha”.

La “revolución ciudadana” se ampara en cinco tópicos políticos que hicieron

---

<sup>14</sup> El ejemplo más significativo, al respecto, es la destitución de 57 diputados por el presidente de la República, que se habían opuesto a la autorización dada por el presidente del Tribunal Supremo Electoral para la convocación de la consulta popular sobre la Asamblea Nacional Constituyente prometida por Correa en su campaña. Gracias a una interpretación contestable de la Ley electoral, según la cual en periodo electoral el TSE es la autoridad suprema, en marzo de 2007, este último resolvió por unanimidad la destitución de los diputados, inmediatamente reemplazados por sus suplentes “tránsfugos”, que se unieron a la mayoría presidencial. De hecho, esta medida provocó enfrentamientos entre partidarios del gobierno y oposición (Tibocha et Jaramillo, 2008: 29).



el programa del candidato Correa y estructuraron la acción de los dos primeros años del presidente: la reforma constitucional, la lucha contra la corrupción, la transformación del modelo económico en el sentido del “socialismo el siglo 21”, la inclusión y la equidad social y la integración regional alrededor de un eje político altermundialista que encarna el proyecto Alternativa bolivariana para las Américas (ALBA), junto con Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua y Honduras. Este programa está consignado en el “Plan nacional de desarrollo”, un voluminoso documento (503 páginas) que refleja las principales orientaciones de la política del gobierno por un período quinquenal. Se inspira de los ideales de la social-democracia alemana de la post-guerra y de la teoría de la dependencia desarrollada por el equipo de Raúl Prebisch en la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) en la década del cincuenta. Propone una “nueva estrategia de desarrollo” orientada hacia la autogestión y la economía solidaria, la diversificación del aparato productivo, la protección del medio ambiente, la planificación por objetivos y en centralismo burocrático.<sup>15</sup>

La punta de lanza de este programa es la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Creada en febrero de 2004 y reformada en 2007 tras la absorción del CONAM y de la Secretaría de los Objetivos del Milenio, la SENPLADES no es la mera heredera del CONADE, creado en el contexto de la transición democrática. Es ante todo el órgano ejecutor del “Plan nacional de desarrollo”, que depende directamente de la presidencia de la República, al igual que la Secretaría General de Administración Pública, es decir por encima de los siete ministerios coordinadores, los 23 ministerios y las nueve secretarías de Estado que constituían el organigrama del poder ejecutivo, por lo menos hasta finales de 2009. En este sentido, se parece más a una suerte de ministerio plenipotente que a un simple organismo administrativo, cuyo papel es tan estratégico que puede llevar a la disolución de la Asamblea Nacional.

---

15 Los doce objetivos del plan quinquenal son: promover la legalidad, la cohesión y la integración social y territorial, mejorar las capacidades y potencialidades de los ciudadanos, incrementar la esperanza y calidad de la vida de la población, proteger el medio ambiente y garantizar el acceso al agua, el aire y el suelo libres de contaminación, garantizar la soberanía nacional, la paz y sostener la integración, garantizar el empleo estable, justo y digno, construir y fortalecer el espacio público, afirmar la identidad nacional y la interculturalidad, fomentar el acceso a la justicia, garantizar el acceso a la justicia, instaurar un sistema económico solidario y sostenible, reformar el Estado para el bienestar colectivo.

La complejidad del modelo administrativo, centralizado en torno a la presidencia de la República, y la importancia dada por el gobierno de Correa a la planificación quinquenal coadyuvaban entonces a dar al régimen actual una orientación bonapartista, más que populista.

### *Rafael Correa y el neodesarrollismo*

Varios acontecimientos hacen que Rafael Correa marque un giro sobre el accionar político ocurrido en los últimos 30 años de vida democrática del país. Su presencia marcó el ocaso definitivo de 3 figuras dominantes desde el retorno a la democracia: León Febres Cordero líder de la derecha y jefe máximo del PSC, Rodrigo Borja dirigente histórico de la social democracia y Osvaldo Hurtado impulsor de las dos Constituciones Políticas. Su posición anti sistema, le posicionaron rápidamente dentro de un electorado que guardaba pocas esperanzas en el sistema de partidos políticos tradicionales. El movimiento que apoyó a Rafael Correa (Alianza PAIS) no es un partido político tradicional, se conformó de la amalgama de una multitud de movimientos sociales que se juntaron alrededor de la figura del ahora presidente.

Rafael Correa ha tratado de aglutinar a sus fuerzas alrededor del reposicionamiento de viejos conceptos envueltos en nuevos ropajes: el desarrollo y el Estado. Su discurso cuestiona el neoliberalismo vigente en el periodo anterior y llama a su oposición a través de la evocación de la patria y a un concepto amplio de ciudadanía y al mismo tiempo realiza las separaciones entre amigos y enemigos, entre luz (la revolución ciudadana que va a entregar orden y justicia para todos) y la sombra (la larga noche neoliberal donde prima el caos y la imposición de intereses particulares)<sup>16</sup>.

La primera decisión tomada luego de asumir el poder correspondió a la convocatoria de una Asamblea Constituyente que dicte una nueva Constitución política. Para el gobierno, este marco legal fundamental ha sido visto y utilizado en mayor medida como un instrumento de la reforma institucional que pretende más que como la expresión de un acuerdo o el terreno que marca las reglas de juego como ocurrió con la dos constituciones anteriores. Dentro de

---

<sup>16</sup> Esta posición se encuentra presente desde su discurso de posesión de mando en enero de 2007.

esta Constitución se han integrado conceptos como el régimen del Buen Vivir. El gobierno de la revolución ciudadana ha tratado de retomar y actualizar el concepto de desarrollo para reubicar al Estado como actor económico, político y social de importancia, asumiendo algunos de los papeles que había abandonado desde los años 80, para tal efecto y como segundo acto de gobierno creó la SENPLADES que además de asumir las funciones del CONAM, adquirió las capacidades de un súper organismo que vertebra la administración pública a través de planes quinquenales (Ramírez y Minteguiaga, 2007: 92) dentro de un modelo que podría denominarse como bonapartista. En tal sentido, este organismo se ha convertido en la principal herramienta de control y cambio en la administración y reconstitución del Estado.

Hasta el día de hoy y desde el inicio de su mandato, con Rafael Correa se rompió lo que se había presentado como constante en el periodo democrático: la inestabilidad política y la falta de apoyo del gobierno dentro del poder legislativo. Las victorias electorales de Rafael Correa también se tradujeron en mayorías dentro de la Asamblea Constituyente y luego la Asamblea Nacional lo que no ha significado tampoco falta de contradicciones y fracturas entre sus miembros, las más importantes de ellas que emergen de la discusión de la Ley de Comunicación y en especial la discusión sobre el destino que va a darse a la explotación minera y petrolera en el futuro. La existencia de estas mayorías ha concedido al gobierno relativa estabilidad en el sistema y la posibilidad de implementar su proyecto político.

Varias interrogantes se encuentran en estado de resolución en espacial aquellas que se refieren a los signos autoritarios que provienen de la falta de una oposición estructurada, y las características intrínsecas al concepto de democracia directa que propone y reivindica el régimen y su partido.

### **Conclusión: los riesgos de la personalización del poder**

Las demandas de reforma institucional han sido una constante desde la transición democrática hasta nuestros días. Todas las administraciones y legislaturas se han comprometido o han presentado diferentes proyectos de reforma institucional, que se han enfrentado a una estructura económica, política y so-

cial fragmentada y regionalizada, lo cual dificultaba la concreción de acuerdos duraderos para sostener las propuestas. Desde luego, ni la reforma ha sido concluida, tampoco los procesos han seguido desarrollos continuos; hasta hoy está pendiente la conclusión de las reformas planteadas por Rafael Correa. En la transición a la democracia, el desarrollo fue la principal idea que empujó las reformas. Luego, tras el giro neoliberal de la década del noventa, éstas se enfocaron hacia la modernización del Estado. Más tarde, con la Constitución de 1998, la gobernabilidad, la descentralización y la reingeniería institucional aparecieron como objetivos de las reformas. Finalmente, en la actualidad están orientadas por el reposicionamiento del Estado y el neodesarrollismo.

La reforma política emprendida en el Ecuador a finales de la década del setenta nunca pudo llevarse a cabo, por razones que radican a la vez en la crisis de gobernabilidad y en la crisis de gobernanza<sup>17</sup>. El cambio político intervenido en 2006, con la llegada de un gobierno progresista llevado al poder por una coalición heterogénea, promete romper con esta tradición de bloqueos institucionales y conflictos sociales, al llevar a cabo una “revolución” tanto en el ámbito político y económico, como en el institucional. Aunque es demasiado temprano para medir el alcance y la efectividad de estos cambios, el modelo institucional producido por la reforma constitucional de 2008 y la concordancia entre las mayorías presidencial y legislativa dejan pensar que el Ecuador sí salió de la crisis de gobernanza que marcó el cambio de siglo, tras tres decenios de una consolidación democrática inacabada.

Ante la complejidad de estas reformas y la sofisticación de los instrumentos de políticas públicas, la virtud explicativa del concepto de populismo – a menudo asociado de manera errónea con Rafael Correa – es bastante limitada. En realidad genera más confusión que sirve el análisis, al revertir la relación de causa a efecto entre las fuentes de legitimidad del poder y el ejercicio de este último. En efecto, no cabe duda que los triunfos electorales del movimiento

---

17 La distinción entre ambos conceptos es útil a la hora de explicar los procesos de ajuste frente a la complejidad, la diversidad y el dinamismo de los sistemas sociopolíticos (gobernabilidad) y el modelo institucional que surge de estos procesos (gobernanza) (Kooiman, 1993: 46). Ayudan a explicar cómo las interacciones entre el Estado, la sociedad y la economía inciden en la definición de los problemas y las oportunidades, el papel de las instituciones y la generación de consenso alrededor de valores y tradiciones (Kooiman, 2002).

PAIS le deben tanto a la personalidad de su líder carismático, cuanto a la eficacia de su aparato burocrático. Por lo tanto, parece equivocado interpretarlos como el mero fruto de la manipulación mediática y de la relación directa con el electorado.

Por último, la efectividad de la reforma política no se debe únicamente a la personalización del poder, es también producto de una ideología colectivista y de un modelo burocrático de otro siglo, encarnados por la SENPLADES y su incidencia extraordinaria en el seno del ejecutivo. Si bien es cierto, es demasiado temprano para medir su alcance, la importancia dada a la planificación quinquenal puede dejar temer una deriva autoritaria del régimen, en el caso donde la realidad económica y social demoraría a conformarse con la utopía del “socialismo del siglo 21”.

## **Bibliografía citada**

Andrade Pablo (2009), *Democracia y cambio político en el Ecuador: liberalismo, política de la cultura y Reforma Institucional*. Quito: Corporación Editora Nacional-Universidad Andina Simón Bolívar.

Burbano de Lara Felipe (Comp.) (2003), *Antología. Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador.

Burbano de Lara, Felipe (2006), “Estrategias para sobrevivir a la crisis del Estado. Empresarios, política y partidos en Ecuador”, en: Eduardo Basualdo, Enrique Arceo (Coord.), *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO.

Cisneros Palacios Felipe (2008), “El Ecuador del 2008: proceso constituyente y el nuevo orden político-administrativo”. *Papéis Legislativos*, 3.

Conaghan Catherine (2009), “Ecuador: la presidencia plebiscitaria de Correa”. *Journal of Democracy en Español*, 1 (1): 112-128.

Conaghan Catherine, De La Torre Carlos (2008), “The Permanent Campaign of Rafael Correa: Making Ecuador’s Plebiscitary Presidency”. *The International Journal of Press/Politics*, 13 (3): 267-284.

Dabène Olivier (2007), “Introduction: Les élections contre la démocratie? L’année 2006 en perspective”. In: Olivier Dabène (Dir.), *Amérique latine, les élections contre la démocratie*. Paris: Presses de la FNSP, 11-38.

De La Torre Carlos (2000), *Populist Seduction in Latin America: The Ecuadorian Experience*. Athens: Ohio University Press, 186 p.

De La Torre Carlos (2009), “Populismo radical y democracia en los Andes”. *Journal of Democracy en español*, 1 (1): 24-37.

Fontaine Guillaume (2003), “L’Equateur, libéral malgré lui”. *Problèmes*

*d'Amérique Latine*, 49: 101-118.

Fontaine Guillaume (2004), “De l’hacienda au gouvernement. Histoire contemporaine du mouvement indigène équatorien”. *Les Cahiers ALHIM*, 10: 107-125.

Freidenberg Flavia (2007), “Populisme religieux et ingouvernabilité en Équateur”. In: Olivier Dabène (Dir.), *Amérique latine, les élections contre la démocratie*. Paris: Presses de la FNSP, 215-236.

Freidenberg Flavia (2008), “El flautista de Hammelin. Liderazgo y populismo en la democracia ecuatoriana”. In: Carlos de la Torre et Enrique Peruzzotti (Eds.), *El retorno del pueblo: populismo y nuevas democracias en América Latina*. Quito: FLACSO-Ministerio de Cultura del Ecuador, 189-238.

Kooiman Jan (1993), “Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity”. In: J. Kooiman (Ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Londres: Sage, 35-48.

Kooiman Jan (2002), *Governing as Governance*. London: Sage.

Larrea Carlos (2006), “Petróleo y estrategias de desarrollo en Ecuador 1972-2005”. En: Guillaume Fontaine (Ed.), *Petróleo y desarrollo sostenible en el Ecuador tomo 3 las ganancias y las pérdidas*, Quito: FLACSO-ILDIS-PETROBRAS Ecuador.

Massal Julie (2006), “La reforma política en Ecuador en un callejón sin salida”. *Análisis Político*, 56: 132-150.

Montúfar César (2008), “El populismo intermitente de Lucio Gutierrez”. In: Carlos de la Torre et Enrique Peruzzotti (Eds.), *El retorno del pueblo: populismo y nuevas democracias en América Latina*. Quito: FLACSO-Ministerio de Cultura del Ecuador, 267-298.

North Liisa (1985), “Políticas económicas y estructuras del poder”. En: Luis

Lefever (Ed.), *Campo, Región y Nación*. Quito: CERLAC-Corporación Editora Nacional.

Pachano Simón (2003), “Democracia, Orden y Conflicto”. En: Felipe Burbano de Lara (Comp.), *Antología. Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: FLACSO.

Pachano Simón (2007) *La trama de Penélope: procesos políticos e instituciones en el Ecuador*. Quito: FLACSO-IDEA-Netherlands Institute for Multiparty Democracy.

Pachano Simón (2008 a), “Reforma electoral en Ecuador”. In: Daniel Zovatto, Jesús Orozco Henríquez (Coord.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: UNAM-IDEA, 495-523.

Pachano Simón (2008 b), “Democracia directa en Ecuador”. In: Simón Pachano (Comp.), *Temas actuales y tendencias en la ciencia política*. Quito: FLACSO-Ministerio de Cultura del Ecuador, 149-161.

Ramírez Gallegos, Franklin, Analía Minteguiaga (2007), “El nuevo tiempo del Estado. La política posneoliberal del correísmo”. *OSAL*, Año VIII, No 22. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal22/D22RamirezGMinteguiaga.pdf>

Sánchez Francisco (2008), *¿Democracia no lograda o democracia mal lograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002*. Quito: FLACSO, 270 p.

Sánchez-López Francisco (2006), “Uso y abuso de la reforma en Ecuador: reflexiones generales con énfasis en lo electoral”. *Íconos*, 26: 9-19.

Tibocha Ana María, Jaramillo Jassir Mauricio (2008), “La revolución democrática de Rafael Correa”, *Análisis Político*, 64: 22-39.