

TRANS DEMOCRACIAS EN, FORMACIÓN

¿Qué hay de nuevo en los nuevos Estados andinos?

Anja Dargatz y Moira Zuazo
Editoras

Democracias en trans-formación **¿Qué hay de nuevo en los nuevos Estados andinos?**

Primera edición: marzo de 2012

© Friedrich Ebert Stiftung

Friedrich Ebert Stiftung-Bolivia (FES)
Av. Hernando Siles 5998
Tel. 591-2- 2750005
www.fes-bolivia.org
info@fes-bol.org
La Paz, Bolivia

Fundación Friedrich Ebert (FES-ILDIS), Ecuador
Av. República 500 y Diego Almagro
Edif. Pucará, 4º piso, of. 404
Tel. 593-2- 2562103
info@fes.ec
www.fes-ecuador.org
Quito, Ecuador

ILDIS-Venezuela
Av. San Juan Bosco con 2º
Transversal de Altamira
Edificio San Juan, piso 4
ildis@fes.internet.ve
www.ildis.org.ve
Caracas, Venezuela

Elaboración de la memoria: Fabiola Aparicio y Rocio Farfán
Cuidado de edición y diseño de interior: Patricia Montes
Diseño de tapa: Alejandro Salazar
D.L.: 4-1-1301-12
ISBN: 978-99954-2-325-4

Impreso en Creativa
Tel 2 488 588
La Paz, Bolivia

Contenido

Presentación	7
Introducción	9
<i>Moira Zuazo</i>	
La democracia boliviana: avances y desafíos	23
<i>Fernando Mayorga</i>	
Estado actual y futuro de la democracia en Ecuador	81
<i>Simón Pachano</i>	
Perspectivas del proceso de democratización en Ecuador.	
Cambio político e inclusión social (2005-2010)	103
<i>Franklin Ramírez Gallegos</i>	
El futuro de la democracia en Venezuela	155
<i>Vanessa Cartaya y Nino Gianforchetta</i>	
Comparación del futuro de la democracia entre Venezuela, Bolivia y Ecuador	205
<i>Pablo Stefanoni</i>	
Memoria del taller Futuro de la Democracia	251
Autores	327

Estado actual y futuro de la democracia en Ecuador

Simón Pachano

Contenido

Introducción	85
Representación, legitimidad, eficiencia y eficacia	88
De la gobernabilidad a la revolución ciudadana	93
Conclusiones	100
Bibliografía	102

Introducción

El 15 de enero de 2011 Rafael Correa cumplirá cuatro años en el Gobierno, y en ese momento se convertirá en el único mandatario que en los últimos 14 años ha podido mantenerse en el cargo durante el tiempo establecido para el mandato presidencial. Sin embargo, de acuerdo a las disposiciones de la nueva Constitución, en esa fecha apenas se conmemorarán diecisiete meses del que se considera su primer período presidencial. Este hecho, que puede considerarse secundario o anecdótico, ilustra bastante bien la situación de indefinición que prevalece después de cuatro años de vigencia del período de cambios denominado *revolución ciudadana*, y deja ver también el carácter azaroso y complejo del proceso. En efecto, en la práctica el Presidente habrá ocupado el cargo por el período completo, pero formalmente hasta ese momento no habrá cumplido ninguno de los dos mandatos para los que fue elegido, e incluso el primero de ellos no contará para efectos de una posible reelección¹. Por tanto, desde una perspectiva de más largo plazo, resulta difícil asegurar que se ha superado el largo período de inestabilidad que vivió el Ecuador a partir de 1995.

Esta percepción se acentúa cuando a ese hecho, hasta cierto punto secundario, se le añade el déficit en la elaboración de las leyes previstas para materializar la reforma institucional iniciada con la Asamblea Constituyente. En efecto, de acuerdo a la primera disposición transitoria de la Constitución, en el plazo de ciento veinte días desde su entrada en vigencia, la Asamblea Nacional debía aprobar cinco leyes, y en el plazo de un año, doce leyes adicionales².

1 Según el artículo 10 del Régimen de Transición anexo a la Constitución expedida en el año 2008, el período de los dignatarios elegidos con las normas contenidas en ese Régimen “se considerará el primero para todos los efectos jurídicos”. Adicionalmente, una sorprendente interpretación de la Corte Constitucional determinó que en caso de que un mandatario fuera destituido por el procedimiento de revocatoria del mandato, el período cumplido hasta ese momento no contaría hacia el futuro para efectos de reelección, es decir, se lo consideraría como inexistente.

2 Las cinco primeras leyes eran las de soberanía alimentaria, electoral, de la Función Judicial, del Consejo de la Judicatura y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Las otras leyes eran las de la Corte Constitucional, de los recursos hídricos, de participación ciudadana, de comunicación, de educación, de educación superior, de deporte, del servicio público, de la Defensoría Pública, de registro de datos, de descentralización territorial, penal y de seguridad pública.

La situación de indefinición que prevalece después de cuatro años de vigencia de la *revolución ciudadana* deja ver el carácter azaroso y complejo del proceso.

Cuando han pasado ya dos años de vigencia de la Constitución, de las cinco primeras solamente se han aprobado dos y de las otras doce han sido aprobadas ocho, lo que en conjunto da un total de diez sobre las diecisiete que establecían las disposiciones constitucionales (un 58,8%). Pero más allá del dato cuantitativo se debe considerar que entre las leyes que no han sido tratadas se cuentan varias de enorme importancia para el proceso de institucionalización del país, como las de la Función Judicial, del Consejo de la Judicatura y de la Defensoría del Pueblo. Asimismo, figuran algunas que deben orientar a políticas públicas fundamentales para el proceso de cambios impulsado por el Gobierno, como las de recursos hídricos, comunicación y educación.

Adicionalmente, el panorama se completa con la presencia de autoridades encargadas o provisionales en la Función Judicial, en las instancias de control, en los organismos electorales y en un amplio conjunto de instituciones estatales. Así, la Corte Nacional de Justicia (que reemplaza a la anterior Corte Suprema) y el Consejo de la Judicatura esperan el nombramiento de

Existe déficit en la elaboración de las leyes previstas para materializar la reforma institucional iniciada con la Asamblea Constituyente.

sus titulares. La misma situación se da en el Consejo Nacional Electoral y en el Tribunal Contencioso Electoral (que en conjunto reemplazaron al Tribunal Supremo Electoral y que conforman la Función Electoral). Tampoco han sido

nombradas las autoridades de la Contraloría General de la República, de la Procuraduría General del Estado, de las superintendencias (de Bancos, de Seguros, de Compañías, de Telecomunicaciones), de la Defensoría del Pueblo, de la Defensoría Pública, de la Fiscalía General del Estado y de la Corte Constitucional. Por consiguiente, hay dos poderes del Estado (Judicial y Electoral) que solamente cuentan con autoridades encargadas y uno (el de Transparencia y Control) que tiene a sus integrantes definitivos en apenas una de las siete instituciones que lo conforman.

En contraposición a esas carencias, cabe destacar que se ha elegido a las autoridades de dos poderes del Estado (el Ejecutivo y el Legislativo). En el año 2009 se realizaron las elecciones para elegir Presidente y Vicepresidente de la República, 124 asambleístas, 23 prefectos provinciales, 221 alcaldes municipales, 1.039 concejales urbanos, 542 concejales rurales, 5 diputados para el Parlamento Andino y 5 miembros de cada una de las 785 juntas parroquiales rurales. Por consiguiente, se renovaron todos los cargos de elección popular. Paradójicamente, esto parecería demostrar que la democracia representativa ha tenido más acogida o, por lo menos, ha sido de más fácil aplicación que las formas participativas y directas que se introdujeron en la nueva Constitución.

Con todos estos elementos, quizás lo más adecuado sería calificar a la presente como una fase de transición. Sin embargo, esta denominación plantea problemas tanto de carácter conceptual como de orden empírico ya que, en las ciencias sociales y en especial en la ciencia política, con esa noción se alude al paso de un tipo de régimen a otro. Por consiguiente, al calificarlo como un momento de transición se aceptaría que se está construyendo un nuevo tipo de régimen, lo que en sí mismo debería ser materia de debate y de un análisis en profundidad que no puede realizarse en el marco de este artículo y que no ha sido ni siquiera iniciado hasta el momento³.

Es posible que el proceso actual —la *revolución ciudadana*— conduzca finalmente a un nuevo ordenamiento jurídico-político que, como lo han planteado reiteradamente algunos de sus dirigentes y en particular el Presidente de la República, sea algo diferente a la democracia liberal-representativa. Sin embargo, aun en ese caso será necesario discernir si ese resultado constituye un tipo de régimen específico o es una forma particular de esa misma democracia.

Por tanto, el término transición está tomado aquí en términos mucho más amplios y se refiere fundamentalmente al cambio radical en lo económico, político, social y cultural, que se viene expresando en las disposiciones constitucionales y legales, así como en las políticas públicas impulsadas por el Gobierno. Pero, aun desde una visión más laxa, resulta inevitable plantearse varias preguntas acerca del contenido, la dirección y las potencialidades de esos cambios. Incluso sería necesario preguntarse también por su origen, ya que las alusiones que se hacen reiteradamente a un pasado neoliberal no reflejan adecuadamente las condiciones imperantes anteriormente y que constituirían el punto de partida del proceso que se vive en la actualidad. Para indagar sobre el sentido y las potencialidades de la transición (vale decir, su contenido y su dirección) es necesario conocer con precisión las características de la situación que se está abandonando, y

La democracia representativa ha sido de más fácil aplicación que las formas participativas y directas que se introdujeron en la nueva Constitución.

Es posible que la *revolución ciudadana* conduzca finalmente a un nuevo ordenamiento jurídico-político diferente a la democracia liberal-representativa.

3 Agradezco a Flavia Freidenberg y a Guillermo Lira por llamar mi atención sobre este aspecto.

a ello no ayuda mayormente su calificación como neoliberalismo ya que no refleja la complejidad de aquella situación⁴.

Las respuestas a esas preguntas constituyen el objetivo del presente texto. Sin embargo, cabe advertir que aquellas respuestas no serán exhaustivas ni

**Las propuestas de la *revolución
ciudadana* y del *socialismo del
siglo XXI*, así como los efectos
de casi una década y media de
inestabilidad, exigen un trabajo
de largo alcance**

socialismo del siglo XXI, así como los efectos de casi una década y media de inestabilidad, exigen un trabajo de largo alcance que no puede hacerse en los marcos de este artículo.

abarcarán todos los aspectos que encierren aquellos interrogantes. Esta es una primera exploración que debe ser continuada con estudios en profundidad de cada uno de los diversos aspectos que conforman la amplia problemática de la democracia. Las propuestas contenidas en el discurso y en las prácticas de la *revolución ciudadana* y del

Representación, legitimidad, eficiencia y eficacia

A lo largo de casi una década y media, la democracia ecuatoriana enfrentó cuatro tipos de problemas relacionados con: (a) la capacidad de las instituciones para representar los intereses de la población, (b) la desconfianza hacia las instituciones y hacia la política por parte de la ciudadanía, (c) la capacidad del sistema político para responder oportunamente a las demandas y a las necesidades y (d) los resultados de la gestión de los gobernantes. Eran problemas que estaban estrechamente relacionados y que se retroalimentaban mutuamente. El origen de estos se encuentra en múltiples causas, entre las que destacan las de carácter institucional y las prácticas políticas de los actores. En términos generales, se puede decir que el país vivió bajo un diseño institucional poco adecuado para el procesamiento del conflicto político que se constituyó en un

4 Sucesivos Gobiernos ecuatorianos intentaron aplicar el recetario neoliberal pero no tuvieron mayor éxito debido a la oposición de diversos sectores políticos y sociales. Dentro de estos últimos se encontraban no solamente los partidos políticos y los movimientos sociales que mantenían esas posiciones por clara convicción ideológica, sino también los grupos que impulsaban esas políticas y que trataron de llevarlas a la práctica cuando ejercieron el Gobierno. Los cálculos de corto plazo se impusieron a las convicciones ideológicas. El resultado final fue la vigencia de un modelo económico híbrido, que de ninguna manera podía calificarse como neoliberal pero tampoco podía ser identificado como su contrario (o cualquiera de sus variantes). Tenía componentes de uno y otro.

gran incentivo para los vetos y bloqueos (Mejía 2009). Los actores políticos y sociales obtenían mayores logros (o “ganancias”) al actuar al margen de las normas establecidas para el intercambio político que cuando se ceñían a ellas. Como lo han demostrado varios estudios al respecto, formas como el corporativismo y el clientelismo, así como la deslealtad con los procedimientos democráticos, se generalizaron en el conjunto de organizaciones políticas y sociales (Freidenberg 2003 y 2010, Mejía 2009, Pachano 2007). Esto, entre otras causas, llevó al bloqueo del sistema político y, por consiguiente, a su ineficacia en términos políticos, económicos y sociales⁵.

Por lo general, estos problemas han sido considerados como una *crisis de representación*, lo que en alguna medida tiene validez ya que se puede argumentar que, por las mismas deficiencias del diseño institucional y por la generalización de las prácticas mencionadas, las instituciones políticas perdieron su capacidad de representación. Sin embargo, es necesario aclarar que la crisis no provino de exclusiones propias del sistema político (como las que se presentan cuando se margina explícitamente a algún sector social o cuando existen barreras para la entrada de nuevos actores). Por el contrario, el sistema político ecuatoriano era —y sigue siendo— uno de los más abiertos de América Latina en términos de su capacidad de incorporación de grupos sociales. Por ello, más bien se puede aludir a la crisis de representación en referencia a la pérdida del carácter universal de las instituciones, precisamente a causa de la generalización de las prácticas particularistas. Por tanto, se configuró una situación paradójica en la que los diversos sectores sociales podían acceder sin mayores problemas a las instancias de representación y de decisión del sistema político, pero su accionar desde éstas se hacía únicamente en función de sus intereses específicos y no de la totalidad de la sociedad.

En realidad, el problema fue algo más que una crisis de representación. Junto a ella —y entendida ésta en los términos señalados— se hizo evidente una crisis de gobernabilidad, que a su vez expresaba graves problemas de legitimidad del sistema político. Los bloqueos políticos y la acción de poderosos actores con poder de veto llevaron a las instituciones políticas a la ineficiencia y a la ineficacia, lo que a su vez impulsó la insatisfacción de la ciudadanía hacia la política en su conjunto.

5 La explicación para los magros resultados de las políticas económicas aplicadas desde inicios de la década de los noventa se puede encontrar mayormente en estos factores políticos. Generalmente se ha privilegiado el análisis de los aspectos negativos endógenos de esas políticas, sin atender al componente político que las determinó en gran medida. La imposibilidad de establecer un modelo económico claramente definido —del tipo que fuera— se explica solamente por los bloqueos políticos.

Más allá de la pérdida de apoyo de un partido en particular o de la decepción con un dirigente o con una organización política, el rechazo lo sintió el conjunto del sistema político. La consigna de rechazo *¡que se vayan todos!*, que se expresó durante los acontecimientos políticos que pusieron fin a los

La consigna de rechazo *¡que se vayan todos!*, que puso fin a los mandatos de tres presidentes, expresó el rechazo al conjunto de un sistema político que no era capaz de responder a las necesidades de la población.

mandatos de tres Presidentes, expresó claramente esa posición. El sistema había perdido eficacia, pues no era capaz de responder a las necesidades de la población. También carecía de eficiencia, ya que sus acciones se realizaban a destiempo y no estaban encaminadas al conjunto de la sociedad. Por todo ello, tenía cada vez menos legitimidad ya que amplios sectores de la población

—que llegarían a ser mayoritarios— dejaban de considerarlo como un orden propio, integrador, válido y apropiado para el procesamiento del intercambio y la competencia política.

La consigna de rechazo *¡que se vayan todos!* expresó el rechazo al conjunto de un sistema político que no era capaz de responder a las necesidades de la población.

Estas condiciones, que se iban robusteciendo con el pasar del tiempo, llevaron a instalar dos objetivos diferentes en el imaginario de amplios sectores de la población. El primero fue la búsqueda de un líder fuerte que pudiera hacerse cargo de una situación que ya no podía ser manejada por los partidos políticos. Si se mira los resultados electorales de las contiendas presidenciales desde 1996 en adelante, se puede apreciar el alto respaldo logrado por los candidatos que no representaban a los partidos políticos (muchos de ellos típicamente *outsiders*) y de los que, proviniendo de esos partidos o contando con su apoyo, expresaban posiciones claramente antisistémicas⁶.

6 Este último calificativo es claramente controversial y puede dar lugar a interminables debates. Aquí está entendido como las acciones que cuestionan al orden democrático en su conjunto, no como las impugnaciones que se hacen dentro éste y que pueden incluso cuestionar sus aspectos de fondo. Adelantándome a una de las críticas más fuertes que se pueden hacer, debo señalar que el problema del uso de esta categoría en contextos de deterioro institucional y de deslealtad generalizada hacia la democracia, como el ecuatoriano, es que se hace difícil señalar los límites entre un actor sistémico y uno antisistémico. A manera de ejemplo, Febres Cordero, uno de los personajes que gravitó con mucho peso a lo largo de tres décadas, podría ser fácilmente catalogado como un líder antisistémico por los efectos negativos que tuvieron sus acciones sobre el régimen democrático. Sin embargo, esa sería una generalización que impediría comprender la diferencia entre la utilización de los procedimientos democráticos (desde una posición claramente autoritaria, en el caso de Febres) y la orientación propiamente antisistémica.

Sin embargo, cabe aclarar que, a contramano de esa tendencia, los partidos seguían predominando en las elecciones legislativas, lo que contribuía aún más a enredar la situación. Pero, más allá de esto, lo cierto es que los partidos habían perdido la capacidad de elaborar propuestas que fueran creíbles por parte de la ciudadanía y ésta se volcaba a la búsqueda de un liderazgo fuerte que llenara el vacío que allí quedaba. Sin embargo, los diversos intentos de esa búsqueda terminaron en fracasos, que solamente consiguieron incrementar los niveles de frustración y de insatisfacción⁷.

El segundo objetivo fue la reforma institucional del sistema político. Un primer paso en este sentido se produjo en 1998, cuando se instaló una Asamblea Constitucional (que después asumiría la condición de Constituyente) convocada a partir del mandato expresado en una consulta popular. Las reformas constitucionales realizadas en esta ocasión buscaron colocar al país en la senda de la modernización neoliberal, predominante en ese momento en América Latina. Sin embargo, se incluyeron también algunas disposiciones que respondían a las demandas de diversos grupos poblacionales, que se expresaron sobre todo en la ampliación y la profundización de los derechos colectivos.

Los dos objetivos en el imaginario de la población fueron la búsqueda de un líder fuerte que pudiera hacerse cargo de la situación y la reforma institucional del sistema político.

Pero las reformas fueron insuficientes para detener el deterioro de la institucionalidad, y más bien se puede afirmar que el esquema contenido en ese cuerpo constitucional profundizó los problemas a lo largo de los años siguientes. Las reformas realizadas no apuntaron hacia el núcleo de ellos, y más bien dejó intactos aspectos claramente conflictivos, como el sistema electoral y las relaciones entre los poderes del Estado⁸. Más adelante, este objetivo volvió a

7 El último —y quizás el más significativo de esos fracasos— fue el de las organizaciones de izquierda con Lucio Gutiérrez. En sí misma, su candidatura expresaba el grado de desesperación al que se había llegado, ya que se trataba claramente de un personaje sin condición alguna para el ejercicio presidencial y, sobre todo, con posiciones políticas mucho más cercanas al neofascismo que a la izquierda. Sin embargo, en su búsqueda de un liderazgo fuerte (que además solucionara profundos problemas organizativos e ideológicos), los sectores de esta tendencia prefirieron construir una entelequia aun a sabiendas de la realidad del candidato.

8 El sistema electoral había sido reformado constantemente desde el inicio del período democrático, siempre con el fin de amoldarlo a las conveniencias del momento (Pachano 2007). Previamente a la elaboración de la Constitución de 1998, se hizo una de las reformas que produciría los efectos más negativos cuando se estableció la votación por personas en listas abiertas, lo que se constituyó en un aliciente para la fragmentación. Por otra parte, con una concepción equivocada de gobernabilidad, se fortaleció al Ejecutivo en desmedro del Legislativo, lo que incrementó el desequilibrio entre ambos poderes y profundizó los problemas de bloqueos políticos.

ocupar un lugar importante en la agenda política, después del derrocamiento del año 2005, cuando se lo consideró como uno de los recursos necesarios para dotar de estabilidad al sistema. Sin embargo, las iniciativas que estuvieron a cargo del Gobierno no prosperaron y la reforma fue postergada hasta la campaña para las elecciones del año 2006. Con esa oportunidad, las agrupaciones que apoyaron la candidatura de Rafael Correa propusieron la instalación de una nueva Asamblea Constituyente.

Ésta debía convertirse, por consiguiente, en el instrumento que permitiera superar los problemas que habían venido afectando al país durante todo ese largo período. Ello significaba que debía abocarse a la reforma integral del sistema político, con especial énfasis en la transformación de los aspectos que se habían convertido en causas de las crisis recurrentes. Por tanto, se esperaba

Las reformas de la Constituyente de 1988 fueron insuficientes para detener el deterioro de la institucionalidad. Dejaron intactas las principales causas de la esterilidad del sistema político.

que se introdujeran profundas reforma en el sistema electoral, en la relación entre los poderes, en la distribución territorial del poder (a través de la descentralización y las autonomías) y en los organismos de control⁹. En síntesis, debían enfrentarse los problemas de representación, legitimidad, eficiencia y eficacia, de manera que se elevaran los

umbrales de gobernabilidad. Pero la Asamblea orientó sus actividades hacia otros campos. En lugar de privilegiar la reforma del sistema político, puso en primer lugar otros aspectos, sin duda muy importantes pero que no apuntaban a la solución de los problemas que venían afectando al país. Esto significó dejar intactas las principales causas de la esterilidad del sistema político, como las que se encuentran en el sistema electoral y en las relaciones entre los poderes del Estado. Más bien, en algunos de esos campos se agudizaron los factores que habían tenido incidencia negativa¹⁰. En consecuencia, la Asamblea Constituyente fue una oportunidad perdida, lo que resulta paradójico cuando se considera que tenía todas las condiciones para hacerlo.

9 Se podría incluir entre esta tareas la reforma del sistema judicial, pero cabe recordar que éste se encontraba en un profundo proceso de reestructuración, que buscaba no solamente enfrentar la situación generada por la intervención —en realidad, un golpe de Estado— del Gobierno de Gutiérrez (que llevó a la conformación de la Pichi Corte), sino también solucionar los problemas de fondo. Lo más recomendable, en esas condiciones, era no intervenir en ese ámbito.

10 La reducción de las facultades y atribuciones del Legislativo y la transferencia de algunas de estas a un organismo tan poco democrático en su conformación, como es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, es una de las reformas que sin duda tienden a potenciar los efectos negativos.

De la gobernabilidad a la revolución ciudadana

Los resultados de la aplicación del nuevo esquema político ya se pueden apreciar después de dos años de vigencia de la Constitución. Una primera expresión en ese sentido se encuentra en los resultados del mencionado proceso electoral, con el que se renovaron todos los cargos de representación. El aspecto sobresaliente en éste fue el resurgimiento de la fragmentación que había caracterizado a la representación, en especial en la Asamblea Nacional (el Órgano Legislativo).

Si bien es cierto que el resultado más relevante y sorprendente fue la reelección del presidente Rafael Correa —que, con el 52% en la primera vuelta, rompió la tradición vigente desde 1979 respecto la necesidad de ir a una segunda vuelta—, también se debe poner atención en el descenso de la votación de su partido en las elecciones legislativas. A pesar de que Alianza País, el movimiento organizado en torno al Presidente, obtuvo el primer lugar en las preferencias electorales, no logró la mayoría absoluta que había tenido en la elección de asambleístas constituyentes y perdió 12,7 puntos porcentuales en el número de escaños legislativos con referencia a los que obtuvo en aquella ocasión.

El aspecto sobresaliente de la aplicación del nuevo esquema político es el resurgimiento de la fragmentación.

Asimismo, los grupos de oposición incrementaron su votación, pero sobre todo se multiplicó el número de listas con representación legislativa. La presencia de once listas que obtuvieron escaños y, dentro de estas, dieciocho asambleístas elegidos por movimientos provinciales reflejan claramente esa situación. Esto llevó a que, a pesar de la debilidad de los partidos y movimientos de oposición, se reiterara en algunos momentos la práctica de recoger uno a uno los votos necesarios para la aprobación de una ley o para el procesamiento de una reforma. Con ello volvieron las prácticas conocidas en el ámbito legislativo, e incluso las *alianzas fantasmas* a las que se refiere Mejía (2009).

Obviamente, esto no quiere decir que la situación actual sea similar a la que se vivió a lo largo del período de inestabilidad (1995-2007). Por el contrario, en los cuatro años transcurridos desde la primera posesión de Rafael Correa y en los dos que han transcurrido desde que se puso en vigencia de la nueva Constitución, no se han presentado los problemas que afectaron a los Gobiernos anteriores y ha sido posible la continuidad del Gobierno legalmente elegido. Los bloqueos políticos no han sido parte de la rutina y el Gobierno,

a diferencia de sus antecesores, ha tenido amplio espacio para la formulación y aplicación de las políticas. Para ello han concurrido varios factores, entre los cuales cabe destacar la casi total desaparición de los partidos políticos y la constitución de un sistema que en la clasificación de Sartori (1992) sería la *de partido hegemónico*, debido a la desmovilización social, a la política focalizada de bonos y los subsidios generalizados, la favorable situación económica derivada de los precios del petróleo en el mercado internacional y, sin duda, al fuerte liderazgo de Rafael Correa. Esto quiere decir que las condiciones favorables para el ejercicio gubernamental no han sido el resultado de las condiciones establecidas en el nuevo diseño institucional, sino de la conjunción de varios factores exógenos a éste y de carácter coyuntural (que, como tales, están permanentemente sujetos a cambios).

Entendida de esa manera, la estabilidad ha sido fundamentalmente un atributo del Gobierno en particular, pero se pueden plantear muchas dudas acerca de su extensión al conjunto del sistema político. Es innegable que no se han presentado disrupciones significativas en el resto del entramado institucional estatal, pero tampoco se puede asegurar que todo éste funcionara dentro de los parámetros establecidos. Los vacíos señalados antes acerca de la

Las condiciones favorables para el ejercicio gubernamental son resultado de la conjunción de varios factores exógenos al nuevo diseño institucional.

promulgación de las leyes que estaban previstas y que son imprescindibles para establecer el nuevo ordenamiento jurídico-político, así como el retraso en la nominación de las autoridades de las diversas instancias estatales, expresan esa situación. La estabilidad del

conjunto del sistema político se produciría únicamente en la medida en que éste se encontrara plenamente constituido y funcionando de acuerdo a los procedimientos respectivos. Al no ocurrir así, resulta legítimo tomar reservas al calificar como estabilidad a la situación que se ha mantenido a lo largo de los dos últimos años, ya que no es posible comprobar que el sistema en su conjunto funciona adecuada y establemente dentro de los términos definidos para ello.

Es factible calificar a esta estabilidad, especialmente si se considera lo señalado en las secciones anteriores, como un resultado de la acción del Ejecutivo. Ésta se transmite hacia el resto del sistema político básicamente por la fuerza del liderazgo presidencial y por las posibilidades de control del conjunto de instituciones, derivadas de las características específicas de este período

de transición¹¹. Por consiguiente, estaríamos frente a un caso de estabilidad gubernamental pero no necesariamente sistémica. La permanencia del Presidente en su cargo y la capacidad gubernamental para tomar decisiones y aplicarlas no son sinónimos de estabilidad del sistema en su conjunto, ya que, dadas las condiciones en que este último se ha desempeñado, no es posible hacer ninguna afirmación al respecto¹².

En este punto es posible aventurar una hipótesis respecto al futuro del proceso de la revolución ciudadana. Para ello, se puede sostener como premisa que los resultados mencionados (concentración del poder en el Presidente, estabilidad del Ejecutivo pero no necesariamente sistémica, además de la desmovilización social y la negación de la política) son intrínsecos al modelo aplicado y plasmado en el diseño del sistema político. Por ello, se puede suponer que son muy pocas las posibilidades que este esquema tiene para mantenerse en el largo plazo, esto es, cuando cambien las condiciones que han estado presentes en este período y, de manera especial, cuando no se cuente con el factor aglutinante que es el liderazgo presidencial.

Si a pesar de los cambios ocurridos en los últimos cuatro años se han mantenido intactos los factores que llevaron a la ingobernabilidad y que produjeron el rechazo generalizado por parte de la población, nada puede asegurar que no se vuelvan a presentar problemas como los que se enfrentó durante

La estabilidad se transmite hacia el resto del sistema político básicamente por la fuerza del liderazgo presidencial y por las posibilidades de control del conjunto de instituciones.

11 La arrogación de todos los poderes por parte de la Asamblea Constituyente permitió intervenir, desde ella pero también desde el Gobierno, en el resto de instituciones del sistema político. Esta facultad se transmitió —por un conjunto de hechos y procedimientos que no han sido suficientemente estudiados— al Gobierno y en particular al Presidente, no solamente desde la finalización de actividades de la Constituyente sino incluso cuando ésta se encontraba en funcionamiento. La capacidad de veto informal que desarrolló el Presidente se expresó en sus reiteradas amenazas de renuncia frente a decisiones que iban a ser tomadas por la Asamblea, pero también en el uso de varios mecanismos de transmisión establecidos para ello. Esas atribuciones se mantuvieron, e incluso se fortalecieron, con los vacíos institucionales y con la ausencia de contrapesos políticos dentro de Alianza País que lograran moderar y equilibrar las facultades — más implícitas que explícitas— del presidente Correa.

12 La situación italiana desde la posguerra hasta mediados de la década de los noventa puede ilustrar este caso desde su expresión contraria. En efecto, allí se configuró una extremada inestabilidad gubernamental dentro de una fuerte estabilidad sistémica (Pasquino 1998), lo que demuestra que es posible la ruptura entre esos dos ámbitos y que la estabilidad en el uno no supone indefectiblemente la estabilidad en el otro.

el período anterior. Obviamente, las amenazas no son inminentes, y por ello no constituyen materia de preocupación en el corto plazo, pero eso no quiere decir que estén ausentes o que no existan aunque sea solamente en estado latente. No se han establecido las bases estructurales, en términos institucionales, para despejarlas definitivamente, de manera que continúan gravitando como una amenaza sobre el escenario político nacional. Para decirlo en los términos utilizados en las líneas anteriores, la estabilidad gubernamental no asegura la estabilidad sistémica si no se han constituido y consolidado los factores necesarios para esta última.

Cabe reiterar que el mantenimiento de esos factores negativos en la institucionalidad política ecuatoriana no puede ser considerado como algo inesperado o fortuito. Por el contrario, es el producto de lo realizado —o lo no realizado— en la Asamblea Constituyente y de la manera en que se ha organizado el funcionamiento político.

Como se ha visto en la sección anterior, no se hicieron las reformas al sistema político que eran necesarias para elevar los umbrales de gobernabilidad. Estas fueron reemplazadas por las reformas orientadas al establecimiento de formas consideradas como expresiones de democracia participativa y, sobre todo, por la fuerza política del movimiento Alianza País (derivada a su vez del

La estabilidad gubernamental no asegura la estabilidad sistémica si no se han constituido y consolidado los factores necesarios para esta última.

liderazgo personal de Rafael Correa)¹³. Por ello, en cuanto se redujo en una mínima proporción ese apoyo, como ocurrió en las elecciones generales de 2009, aparecieron nuevamente algunos signos de retorno de los problemas que caracterizaron al sistema político

ecuatoriano. Es verdad —y hay que reiterarlo— que hasta el momento son solamente expresiones débiles, sin la fuerza suficiente para poner en riesgo la capacidad de acción del Gobierno, pero aun así constituyen un anuncio de lo que se puede producir cuando el desgaste afecte al movimiento político pro-gubernamental y, sobre todo, cuando no se cuente con el factor aglutinante del liderazgo.

13 Las formas de democracia participativa introducidas en la nueva Constitución fueron fundamentalmente las de veedurías ciudadanas asociadas al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como la silla vacía (Pachano 2010). Adicionalmente, se redujeron los requisitos para la aplicación de los procedimientos que ya formaban parte del ordenamiento político ecuatoriano (iniciativa legislativa, consulta popular y revocatoria del mandato).

Un aspecto de importancia en este sentido es que las escasas reformas que se introdujeron en la nueva Constitución tendieron a fortalecer los *poderes constitucionales* del presidente de la República, mientras se dejaban intactos los factores que definen sus *poderes políticos*. En este sentido, es muy útil el aporte de Shugart y Carey (1992), que diferencia claramente entre estos dos tipos de poderes y que permite comprender que ambos pueden combinarse de diversas maneras. Así, es posible encontrar diseños institucionales que dan amplios poderes constitucionales al Presidente, pero que a la vez le asignan débiles poderes políticos, o viceversa¹⁴. El ideal, demás está decirlo, se encuentra en un equilibrio entre los dos, lo que también expresa una relación asimismo equilibrada con el Legislativo. Esa relación entre ambos tipos de poderes presidenciales —y entre las funciones del Estado— se ha ido desequilibrando en Ecuador desde la promulgación de la Constitución de 1998, lo que llevó a que su resultado fuera calificado de *hiperpresidencialismo*. En el actual diseño constitucional esa tendencia se profundizó.

La relación entre ambos tipos de poderes presidenciales —y entre las funciones del Estado— se ha ido desequilibrando en Ecuador desde la promulgación de la Constitución de 1998, dando lugar al hiperpresidencialismo.

El efecto de este desequilibrio es la incertidumbre ante los cambios que pueden provenir de la acción de los factores políticos. Los poderes constitucionales aseguran solamente las facultades del gobernante, pero no pueden prevenir de lo que sucederá en el plano político. Un resultado levemente desfavorable para el Gobierno en las elecciones legislativas (e incluso en las contiendas subnacionales) puede anular los efectos positivos de las facultades constitucionales. Esa fue la realidad que enfrentaron todos los Gobiernos anteriores que, a pesar de disponer de amplios poderes constitucionales, fueron extremadamente débiles en términos políticos. La incidencia del sistema electoral y la ausencia de incentivos para la colaboración —y, por tanto, para la estructuración de coaliciones de gobierno— fueron elementos determinantes

14 Los poderes constitucionales, como su nombre lo indica, son los que están asignados explícitamente (generalmente desde el nivel constitucional hasta otras normas secundarias), en tanto que los poderes políticos se derivan indirectamente de otros factores, como el sistema electoral, las disposiciones acerca de los partidos políticos y la existencia o inexistencia de incentivos institucionales para la cooperación (o, por el contrario, para la confrontación).

en ese sentido. En la situación actual estos no han sido cambiados y, en consecuencia, pueden arrojar los mismos resultados¹⁵.

Reiterando lo señalado antes, es necesario insistir en que estos resultados no son fortuitos, y si esto es así —es decir, si se toma como premisa que aquellos efectos fueron buscados—, se puede plantear una segunda hipótesis hacia el futuro. Ésta tendría relación con la concepción que orienta al proceso en su conjunto, específicamente a su calificación como *revolución*, que en estricto

La principal duda se da en torno a los cambios como una forma de profundización de la democracia o como una vía hacia su limitación.

sentido contiene dos supuestos básicos. Por un lado, sería una forma de abrir camino a un ordenamiento político diferente al que existió previamente, lo que deja planteadas varias preguntas acerca de su carácter y, de manera especial, de su relación con la democracia. La principal duda en este sentido gira alrededor de los cambios como una forma de profundización de la democracia o, por el contrario, como una vía hacia su limitación. Las disposiciones constitucionales mencionadas antes, que convierten a la participación en una función del Estado, pueden dar sustento a la segunda posibilidad, esto es, a los cambios como una limitación a la democracia. Al convertir a la participación en un atributo estatal se limitan de hecho las posibilidades de reconocerla como la acción libre y espontánea de la sociedad, que incluso puede aparecer como subversiva ya que no se realiza en esos ámbitos institucionales¹⁶.

Por otro lado, la alusión a una revolución podría expresar una división tajante entre quienes están a favor y quienes están en contra del proceso. Si fuera así, entonces quedarían al margen principios básicos de la democracia, como el pluralismo y la tolerancia, al mismo tiempo que quedaría anulada cualquier posibilidad de oposición. En una revolución, ésta deja de ser el elemento legítimo y consustancial del régimen —como sucede en la democracia (Pasquino

15 Un indicador de la presencia de estos factores es que el 17,5% de los 124 asambleístas fueron elegidos por organizaciones uniprovinciales (conformadas únicamente en alguna de las 24 provincias). Esto se deriva en gran medida de las facilidades que otorga el sistema electoral, ya que es posible presentar candidatos en una sola provincia con el apoyo de apenas el 1% de los inscritos en el padrón electoral de la provincia. Estas organizaciones minúsculas, carentes de representación, tienden a convertirse en correas de transmisión de intereses de grupos locales que presionan sobre el Ejecutivo y el Legislativo para la obtención de recursos. Con ello tienen un margen para negociar puntualmente su apoyo al Gobierno, ejerciendo siempre presión sobre éste, con lo que se convierten en jugadores con un poder de veto mucho mayor que el de su peso electoral.

16 La tensión con sectores sociales que se han manifestado espontáneamente, y la acusación de subversión o incluso de terrorismo (con los respectivos juicios penales) a las acciones que han desplegado puede llevar a afirmar que no se trata solamente de una hipótesis.

1998)— para convertirse en algo ajeno y opuesto al proceso; en definitiva, un estorbo que debe ser erradicado.

Estas hipótesis podrían encontrar asidero en que la preocupación central se desplaza desde la gobernabilidad hacia la revolución. En efecto, es evidente el abandono del interés por dotar al sistema de las condiciones institucionales y procedimentales que son necesarias no solamente para responder a las demandas de la sociedad sino, sobre todo, para viabilizar su acceso a los niveles políticos de toma de decisiones. La gobernabilidad, entendida de esa manera, ha sido sustituida por el trazado de un camino que debe llevar a un objetivo previamente determinado. Si ese objetivo es un nuevo ordenamiento político, social y económico, denominado en términos generales el *socialismo del siglo XXI*, cabe preguntarse si allí tienen cabida todos los sectores sociales y si pueden expresarse las diversas corrientes políticas. Dicho de otra manera, es pertinente indagar si este nuevo ordenamiento mantiene las condiciones necesarias de un régimen democrático, en especial el pluralismo político.

Finalmente, una materia pendiente dentro del proceso en marcha —y que está muy relacionado con este último punto— es la relación entre la *expresión social* y la *expresión formal* del poder de cada uno de los sectores sociales. Una mirada a lo que ocurría previamente deja ver a un conjunto de grupos sociales que se expresaban directamente por diversos medios y que incidían de manera significativa en la política, aun cuando no contaran con representación política en los ámbitos formales. Se trataba, por tanto, de formas de corporativismo o de la configuración de actores con poder de veto que no requerían del sistema institucional —o que lo utilizaban simplemente de una manera instrumental— para incidir sobre la toma de decisiones¹⁷. En esa situación se encontraban tanto los grupos de presión empresariales como los movimientos sociales, que gravitaron con enorme fuerza en la política nacional a lo largo de la mayor parte del período democrático. Su incidencia, que era determinante en la definición de las políticas públicas y en el diseño legislativo, es algo que pertenece al pasado en la medida en que la revolución ciudadana cortó los canales de comunicación que la hacían viable.

Al convertir a la participación en un atributo estatal se limitan las posibilidades de reconocerla como la acción libre y espontánea de la sociedad, que incluso puede aparecer como subversiva.

17 Una parte de la explicación de la crisis de los partidos se encuentra en la vigencia de estas prácticas políticas, ya que la acción directa de los grupos sociales los hacía prácticamente innecesarios o los obligaba a someterse a sus condiciones.

Desde el punto de vista institucional, ese corte se podría tomar como un paso positivo ya que marcaría el inicio de la conformación de un nuevo ámbito político despojado de intereses corporativos. Sin embargo, para que ello sea así debería crearse el conjunto de elementos propios del sistema político que evitan la ruptura entre la expresión social y la expresión formal de los diversos grupos sociales. Un papel central en este aspecto corresponde a las instancias de representación y a los partidos políticos, ya que ambos constituyen los medios idóneos para ese fin. Pero, precisamente con respecto a ellos, surge la duda cuando se observa tanto el diseño institucional como las prácticas políticas.

Las condiciones para el fortalecimiento de instituciones representativas no son las más adecuadas, especialmente en el caso de la más importante de estas, la Asamblea Nacional, y tampoco se encuentra un aliciente para la conformación de partidos fuertes y estables. La reducción de las facultades del órgano legislativo y la inferioridad de condiciones en que se deja a los partidos en relación con los movimientos políticos son señales negativas en ese sentido. Por ello, es probable que un efecto perverso o no buscado de las nuevas disposiciones y de las nuevas prácticas, que buscan eliminar el corporativismo y la acción de grupos de presión, sea precisamente el resurgimiento de esos fenómenos que caracterizaron a la política ecuatoriana. La obturación de las instancias de representación y la condena a los partidos —equivocadamente entendidos como *partidocracia*— puede desembocar en la ampliación y la profundización de la brecha entre la expresión social y formal de los diversos sectores¹⁸.

Conclusiones

Los cuatro años transcurridos desde el inicio del primer Gobierno de la *revolución ciudadana* y los dos de vigencia de la nueva Constitución permiten identificar los principales componente de este proceso. En una perspectiva de conjunto, se puede sostener que hay muchos aspectos relacionados con el régimen democrático que no están resueltos y que más bien dejan muchas dudas. De manera especial, se observa que el nuevo diseño no busca fortalecer y mejorar el carácter representativo del sistema político, sino que intenta reemplazarlo

18 El propio caso del movimiento Alianza País es ilustrativo de esta situación, ya que muestra una clara ruptura con los sectores sociales organizados que deberían constituir su base social.

por un modelo calificado como participativo. Sin embargo, las disposiciones introducidas y las acciones que se han llevado a cabo abren muchas interrogantes al respecto. No se puede asegurar que se esté logrando ese reemplazo y sobre todo que éste constituya un paso cualitativamente superior en la conformación de un régimen democrático.

Por otra parte, los cambios políticos dibujaron un nuevo escenario, en el que ya no existen las condiciones ampliamente favorables que tuvo el gobierno en los años iniciales de su gestión. A pesar de que el Presidente mantiene los altos niveles de apoyo ciudadano, las condiciones políticas en las que actúa son deleznales e inestables en la medida en que no se asientan en un entramado institucional sólido. Adicionalmente, la ausencia de política, entendida como el reconocimiento de las diversas tendencias y el intercambio con ellas, es una expresión clara de la apuesta por un Gobierno fuerte que actúa como el motor único de un proceso de cambio. El sentido vertical del proceso, sin la participación social como un componente básico y con el debilitamiento de las instancias de representación, es el resultado inevitable de esta orientación. Por ello, el éxito del proceso queda hipotecado a la eficiencia gubernamental, que hasta el momento ha sido posible gracias a la disponibilidad de recursos para la inversión pública. Por tanto, la continuidad de la revolución ciudadana depende casi en su totalidad de aquella capacidad y no de la acción de la ciudadanía ni de cambios en las prácticas políticas.

El nuevo diseño no busca fortalecer y mejorar el carácter representativo del sistema político; intenta reemplazarlo por un modelo calificado como participativo.

El éxito del proceso queda hipotecado a la eficiencia gubernamental, que hasta el momento ha sido posible gracias a la disponibilidad de recursos para la inversión pública.

Bibliografía

- Freidenberg, Flavia (2010). “Elecciones, partidos y comportamiento electoral en treinta años de democracia en Ecuador (1978-2009)”. En Simón Pachano, comp., *Democracia en América Latina. Balance de tres décadas*. Quito: FLACSO.
- Freidenberg, Flavia (2003). *Jama, caleta y camello. La estrategia de Abdalá Bucaram y el PRE para ganar las elecciones*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Mejía, Andrés (2009). *Informal Coalitions and Policymaking in Latin America. Ecuador in Comparative Perspective*. New York: Routledge.
- Pachano, Simón (2010). *Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa*. Quito: FES-ILDIS.
- Pachano, Simón (2007). *La trama de Penélope*. Quito: FLACSO, Ágora Democrática, Idea e Inmd.
- Pasquino, Gianfranco (1998). *La oposición*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sartori, Giovanni (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Shugart, Matthew y John Carey (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.