

**ECUADOR EN LA ERA DE CORREA: CRISIS POLÍTICA Y EMERGENCIA DE
LIDERAZGO PERSONALIZADO.**

Adrián Bonilla

abonilla@flacso.org.ec

**Trabajo presentado en la conferencia: “Understanding Populism and Popular Participation: a
New Look at the New Left in Latin America” , Wilson Center Marzo 2008**

Democracia radical o participativa

El proceso político ecuatoriano da cuenta de una dinámica que durante el gobierno de Rafael Correa se caracteriza por la concentración de poder en manos del presidente de la República, básicamente por la paralización o colapso de las instituciones del Estado destinadas a hacer equilibrios y controles. Más que el resultado de una reforma institucional, o de la demolición deliberada de estas entidades, lo que tenemos es un momento emblemático de crisis del régimen político inaugurado en 1979, el mismo que giraba alrededor de la representación de intereses sociales encarnados en partidos políticos, pero que funcionaba en lógicas prebendales y clientelares alrededor de procesos de decisión en donde grupos de presión locales promovían sus intereses en el espacio público.

Correa gobierna con la institucionalidad que le fue previa. La idea de democracia radical o participativa no reemplaza a la de representación, todavía. Usa durante poco más de un año de su mandato varias de las instituciones de una Constitución de orientación liberal más bien como instrumentos políticos que le permiten romper el bloqueo de la oposición, pero en rigor el Estado no ha sido reformado; no al menos hasta que termine su proyecto constitucional. Son las propias herramientas de la democracia representativa las que abren la ventana al poder del presidente, y de ellos, la posibilidad de convocar a consultas populares. Aquí, en realidad, lo que tenemos es un político que goza en estándares ecuatorianos de un extraordinario respaldo electoral, que usa para presionar al resto del sistema o para definir problemas de gobernabilidad, los mismos que han sido constantes, por otra parte, en el país andino a lo largo de los últimos trece años.

La legitimidad de Correa como gobernante, es cierto, se construye desde la crítica a las debilidades del régimen político que intenta reformar. Su discurso ha sido muy agrio en contra de los partidos políticos y de la corrupción reinante en las instituciones privadas y estatales, pero no ha confrontado con actores sociales, excepto con la banca ecuatoriana a la que ha acusado, con argumentos bastante razonables de rentista e ineficiente. Sus batallas políticas se han concentrado, a la usanza ecuatoriana, en rivales con potencialidades electorales, particularmente el alcalde de la ciudad más poblada del Ecuador, Guayaquil.

El debate o la promoción de la idea de democracia participativa como reemplazo o contradicción de la representativa no ha sido impulsado en el Ecuador, ni es parte central de la retórica

gubernamental. Los documentos de la entidad política que ganó las elecciones, no hablan de ello, sino de una profundización mayor de la democracia alrededor de un contexto social incluyente.

La lógica de las izquierdas ecuatorianas se levanta más bien desde la constatación de que la sociedad ecuatoriana es terriblemente excluyente. Los niveles de pobreza son del 38% y la pobreza extrema es del 11%. Estos índices se dispararon a principios de la década de los años Noventa luego del colapso del sistema financiero y la decisión de dolarizar la economía.

Todo el resto de indicadores sociales en comparación con América Latina es mediocre. La imagen de existencia de democracia representativa en estas condiciones es cuestionada. Pero el asedio a la noción de que este sistema político puede representar intereses, viene también de la crítica al desempeño de las instituciones. No son prácticas institucionales, en el sentido weberiano, las que caracterizan al Ecuador. Son más bien relaciones clientelares, fundamentadas en lógicas de prebenda, las que construyen liderazgos locales, levantan caudillos y hacen de los partidos maquinarias exclusivamente electorales, en lugar de espacios de contacto y deliberación entre sociedad política y sociedad civil.

El cuestionamiento al sistema político ecuatoriano no supone la ruptura con la idea de democracia representativa, sino el cuestionamiento por parte de la retórica gubernamental de la inexistencia de ella por razones sociales.¹ De modo que en el caso ecuatoriano, la pregunta de si la noción de democracia representativa, que ha guiado la legislación y constituciones de los últimos 29 años de gobiernos civiles, ha sido reemplazada por otra, no parece central, porque en realidad no ha ocurrido. La extensión y acceso a la protección de esas instituciones de la democracia representativa por parte de la población es el problema que define una imagen de exclusión, y también las correlaciones entre esa forma de organización política y la capacidad de representación de intereses a partir de procesos de toma de decisión en los últimos años que protegieron sectores sociales concretos y dejaron inermes a muchos otros.

Probablemente el manejo de la crisis bancaria de 1999-2000 es un ejemplo ilustrativo de esta afirmación. Más de cuatro mil millones de dólares se perdieron. La banca fue subsidiada, el Estado entregó ingentes sumas de dinero, y finalmente, cuando quebró, fue adquirida por el Estado, saneada con recursos públicos, y devuelta al sector privado. El costo para la mayor parte de los ciudadanos fue elevadísimo. Se han mencionado los índices de pobreza, pero debe tomarse en

¹ A diferencia de Venezuela, y de los partidos que apoyan al Presidente Chávez, Acuerdo País, no ha formulado un concepto de democracia participativa. Es un error frecuente, pero no por ello deja de pecar de imprecisión, asimilar el caso venezolano al ecuatoriano sin mayor discusión.

cuenta también, que más del 10% de la población ecuatoriana emigra en el curso de los siguientes tres años provocando efectos importantes en las sociedades de recepción.

En Ecuador, como en el resto de países andinos, lo que observamos es un momento de crisis y a lo mejor ruptura del régimen político inaugurado luego de las dictaduras militares.

La irresistible ascensión de Rafael Correa

Desde 1995, en que el Ecuador libró una guerra limitada con Perú, el Ecuador ha vivido sumergido en momentos de inestabilidad. En ese mismo año se produce la primera interrupción de un mandato gubernamental cuando el congreso enjuicia y destituye el vicepresidente Alberto Dahik, hombre fuerte del gobierno y conductor de la economía, dando paso a más de una década política en que ningún presidente ecuatoriano logra terminar su mandato. En 1997 es destituido apenas seis meses luego de ser elegido Abdalá Bucaram, luego cayó Jamil Mahuad, el año 2000 y finalmente Lucio Gutiérrez en el 2005.

A lo largo de este período se erosionan todas las instituciones. No solamente caen los ejecutivos, la Corte Suprema de Justicia y los organismos de control del Estado fueron reorganizados varias veces, e incluso el Congreso es disuelto en los hechos en el año 2007.

El régimen político inaugurado en 1979 no da cuenta de varias tensiones de la sociedad ecuatoriana y termina de colapsar con la elección de Rafael Correa. Las instituciones políticas ecuatorianas son controladas en su totalidad por el ejecutivo, la oposición, que por otra parte no es leal con el sistema ni con la idea de democracia representativa, deja prácticamente de existir y la imagen de un caudillo concentra alrededor de su personalidad las capacidades gubernamentales y de representación del conjunto del Estado.

Correa lanza su campaña apoyado por pequeñas fuerzas izquierdistas y sin el respaldo de los otrora poderosos movimientos sociales, especialmente el de los indígenas. Su capacidad como candidato y carismática personalidad, junto a una buena publicidad y suficientes fondos para sostenerla, le ponen en la delantera de las encuestas durante las últimas semanas de la primera vuelta. De todas maneras Correa es superado por casi 6 puntos por el millonario Álvaro Noboa, pero en segunda vuelta y contra todo pronóstico termina triunfando por 16 puntos de diferencia.

Tal vez el momento de despegue de la campaña fue su decisión de no presentar candidatos al Congreso para dar credibilidad a su propuesta de convocar a una Asamblea Constituyente. De modo que una vez que asume el poder esta tesis se convierte en el eje de su gestión. Para el nuevo

presidente ecuatoriano la idea de una Asamblea era vital, no sólo por sus ofertas de campaña, sino porque asume la conducción del ejecutivo en un contexto de extrema debilidad política. No sólo que carece del control de Congreso, sino que está asediado por la oposición que maneja organismos de control, tribunal constitucional, tribunal electoral y Corte Suprema. Su destino parece a esas alturas el de otros presidentes sometidos al chantaje de partidos políticos y luego patéticamente destituidos.

Prácticamente todo el primer año de gestión de Correa gira alrededor del tema de la Constituyente. Su primera confrontación, y probablemente definitiva es con el Congreso. Correa aprovecha el desgaste de la institución y su impopularidad para sitiario. La mayoría parlamentaria se opone a la convocatoria de un referendo que decida si se llama o no a la Asamblea, y en la confrontación, enredada en maniobras legales para mantener el control del Tribunal electoral, enfrenta la destitución de 58 diputados con la acusación de sabotear un proceso electoral en marcha. Luego de esto, la agenda presidencial va sobre ruedas.

Correa gana el referéndum convocatorio con más del 80% de los votos, y todas las instituciones del estado caen alrededor del ejecutivo como fichas de dominó. El Tribunal Constitucional es destituido por el nuevo congreso y los organismos de control son cooptados o tomados, siempre dentro del marco legal, por el presidente de la República. Cuando finalmente se producen las elecciones para la Asamblea con un estatuto que da más ventajas que nunca a las minorías, la entidad política que respalda al presidente obtiene 86 asambleístas de 130; la fuerza que le sigue en votación obtiene solo 7 asambleístas.

Desde el inicio de su mandato el presidente ecuatoriano se ha movido en los más altos índices de aprobación que el país recuerde. Sus niveles de aceptación o de personas (Quito-Guayaquil) que señalan que el gobierno está haciendo bien o muy bien su gestión, no han bajado en más de un año del 70%. Esta legitimidad le ha servido a Correa para impulsar su agenda política y socavar todas las bolsas de resistencia que encontró dentro de la institucionalidad del Estado.

Si lo que Correa representa es el momento de colapso del régimen político que se estableció en 1979, no es claro que él encarne un nuevo tipo de régimen político, porque la reconstrucción institucional no ha terminado aún. La Asamblea Constituyente, de hecho, no parece que vaya a producir una institucionalidad muy distinta a la que le precedió, salvo en todas las reformas que están encaminadas a fortalecer y prolongar el poder presidencial.

La institucionalidad ecuatoriana de 1979 giraba alrededor de partidos políticos regionales o locales que, durante casi veinte años tejían redes más allá de sus centros de votación. Luego del intento de reformas liberales en la economía y la política que produjo el gobierno de Sixto Durán Ballén

(1992-1996), estos partidos se contrajeron a sus reductos regionales, y en general el Estado se fue disolviendo en infinidad de competencias y autonomías locales y en la fragmentación o licuefacción de las entidades del Estado.

Las influencias externas

Las relaciones entre Ecuador y las eventuales influencias externas en su proceso político son múltiples y aunque fáciles de estereotipar, han sido más bien complejas. Es muy difícil sustentar la afirmación de que el régimen de Correa es el resultado de la iniciativa venezolana. La presencia de Caracas en Quito es más bien limitada. Ni siquiera la política exterior ecuatoriana responde a la idea de un bloque o alianza estratégica. Los dos países” tienen relaciones que han atravesado momentos distintos de intensidad dentro de un marco general de entendimiento y cooperación. Sin embargo, no puede afirmarse fácilmente la existencia de una alianza político-militar, y menos aún un tipo de vínculo que subordine Quito a Caracas. Esa evidencia no existe ni en términos de vínculos económicos, y tampoco políticos. Ello no quiere decir que los dos países no hayan coincidido en varios momentos, sobre todo en la crisis limítrofe con Colombia, pero de ahí a identificar una relación clientelar, hay mucha diferencia.

Efectivamente, en las primeras semanas del gobierno de Correa la presencia de Chávez fue imaginada como protagónica, sobre todo desde la construcción de la prensa internacional. Después de todo, para la fácil construcción de estereotipos, el presidente Venezolano se había pronunciado explícitamente a favor de este candidato en la segunda vuelta electoral, y la intensidad de presencia en Bolivia, podía hacer presumir una conducta parecida.

Ecuador, tiene varias diferencias con Bolivia. En primer lugar su producto Interno Bruto es casi cuatro veces superior, luego, a pesar de su producción mucho menor, es al igual que Venezuela, un país exportador de energía. Quito no necesitaba ni asistencia técnica ni cooperación monetaria venezolana, tampoco varios de los servicios médicos y deportivos que Cuba, a través de la financiación venezolana eventualmente provee a Bolivia.

La coalición de caudillos locales y de pequeñas entidades políticas que apoyó a Correa, de otro lado, es bastante heterogénea. No todos esos integrantes son Chavistas y no todos provienen tampoco de la tradición de la izquierda ecuatoriana. Todo esto explica la autonomía clara en la que el gobierno de Quito se desarrolló en temas internacionales.

Las posiciones de Caracas y Quito difirieron notablemente en su posición frente a los Estados Unidos, el Ecuador evitó adoptar una retórica hostil ante Washington; también, hasta el torpe ataque

militar de Uribe a un campamento de las Farc a mediados de marzo del 2008, las relaciones con Colombia fueron normales, dentro de la distancia que ha caracterizado a los dos países a lo largo de los últimos diez años.

El peso del presidente venezolano en el imaginario de los partidarios de Correa sigue siendo leve, y los datos de cooperación económica de Caracas con Ecuador son similares a los de las últimas décadas, en otras labras, irrelevantes para la economía del país andino.

Es indudable el protagonismo del presidente venezolano en la región; sin embargo ese protagonismo no necesariamente se expresa en poder político con la capacidad de imponer su agenda a otros países. La idea de “chavismo” puede discutirse. En realidad requiere algún tipo de precisión sobre aquello que quiere significar. Si el término populismo tiene dificultades en aplicarse al análisis de los procesos políticos por la cantidad de significaciones que evoca, el de “chavismo” es aún más ambiguo. Veamos, si denota una política confrontacional con los Estados Unidos, sólo el caso boliviano es aplicable. Ninguno de los gobiernos de izquierda de Sudamérica, excepto los de Venezuela y Bolivia, han optado por ese camino, pero aún si eso fuese una característica, no debe olvidarse que la izquierda latinoamericana mucho antes que Chávez, tenía una actitud de distancia y hostilidad frente a Washington, perfectamente comprensible dada la belicosidad manifiesta del gobierno norteamericano hacia esa tendencia durante toda la Guerra Fría y los flash backs de los gobiernos republicanos. Chávez no es el inventor del anti americanismo, y no necesariamente todo activista anti americano es chavista.

Del mismo modo, el populismo no es patrimonio del teniente coronel venezolano. Los cinco países andinos tienen gobiernos que pueden ser calificados de ese modo, y en cuanto al nacionalismo: Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia son estados gobernados por fuerzas políticas que hacen explícita su construcción de la idea de patria asociada al proyecto político que representan, independientemente de que sean de signo ideológico distinto. Clasificar los gobiernos de la región entre los aliados o los distantes de Chávez es una entrada que sin embargo no es suficiente. Hasta los eventos que rompieron las negociaciones para entrega de los rehenes, Colombia era en los hechos una aliada de Venezuela. La imagen de que en Ecuador hay chavismo reformado puede ser muy discutida y parte de esa discusión es que esa idea reduce mucho el análisis además de que no está sustentada sino en percepciones; con la misma facilidad podría adjetivarse de otra manera.

El punto que podría argumentarse, sin embargo es que la influencia política del presidente venezolano tiende a sobredimensionarse. La realidad es que Chávez está muy lejos de haber construido un bloque de aliados que giren alrededor de sus iniciativas o que puedan representar una

dinámica contra hegemónica que rete, por ejemplo, la influencia estadounidense en América latina. En rigor Venezuela tiene un conjunto de relaciones bilaterales heterogéneas que se rigen por situaciones particulares. De la misma manera que es difícil afirmar que Caracas define aquello que se decide en Buenos Aires para política exterior, también es difícil hacer una conexión con lo que pasa en Quito. Tanto Argentina como Ecuador mantienen relaciones cercanas con Venezuela pero no son estados clientes de ella. Justamente, ambos países, como casi todos los demás de América Latina que se relacionan con Chávez, lo hacen sobre la base de agendas en donde se ponen sobre la mesa expectativas sobre todo económicas, antes que solidaridades ideológicas. Imaginarse para Venezuela un escenario de polarización parecido al de Cuba en la Guerra Fría, puede ser tema sujeto a discusión.

Ecuador se ha diferenciado de Venezuela en concreto en varios temas centrales para Caracas. Se ha negado a integrar el ALBA al menos mientras Chávez no regrese a la Comunidad Andina; ha evitado confrontarse con Washington, y no ha integrado el corro que exalta la figura de Fidel. Ni siquiera ha hecho una sola visita a Cuba.

Políticas de Inclusión y sectores populares.

Las políticas de inclusión del gobierno ecuatoriano no rompen consensos básicos en la literatura económica sobre pobreza vigente en América Latina en las últimas décadas; en realidad, si se quita la heterodoxia en cuanto al manejo de equilibrio fiscal, que no ha sido un tema relevante para Rafael Correa, sus políticas sociales se acercan más a la constelación de ideas que maneja el Banco Mundial antes que a las misiones de Venezuela. Sin duda Correa va mucho más allá que los organismos internacionales. Es mucho más agresivo y sus prioridades no son financieras sino sociales y redistributivas.

Probablemente el ejemplo más decidor de esta visión es que el Ecuador por primera vez en su historia reciente tuvo un presupuesto en donde el gasto social superó al de la deuda externa. Alrededor de dos mil seiscientos millones de dólares se invirtieron en ese sector.

Los ámbitos de mayor inversión fueron salud y educación. Los presupuestos de programas que ya estaban en marcha aumentan notablemente y se dan paso a iniciativas que amplían la cobertura y capacidad de contratación del Estado. Cabe insistir que, a diferencia de Venezuela y Bolivia, en Ecuador no ha habido requerimiento alguno de cooperación de fuerza de trabajo extranjera, particularmente cubana, en ninguno de estos dos ámbitos de acción gubernamental. La inversión en salud y educación es el producto de una aproximación que supone que la inequidad existe desde el apareamiento de “condiciones de inicio”, de modo que si se da oportunidades parecidas a toda la

población en el mediano y largo plazo esa situación estructural de la sociedad ecuatoriana puede revertirse.

El gobierno ha planteado también varias políticas de impacto inmediato en la población. Ha reducido para los quintiles más pobres de los consumidores el costo de servicios básicos. Electricidad, agua potable y telefonía cobrar menos en estrategias de focalización que antes del advenimiento del presidente. También ha habido políticas de acceso a vivienda y microcrédito.

Uno de los instrumentos sociales y políticos más importantes, también de los más publicitados, ha sido el uso de bonos focalizados. En concreto de llamado de la “pobreza” que es una cuota de US\$ 40 dólares por familia. El bono duplicó su cobertura y duplicó también su monto. Fue una de las ofertas de campaña de Correa. Una estrategia adicional que desde el gobierno se mira como de lucha contra la inequidad es una reforma tributaria que castiga bienes de consumo, herencias e importaciones, así como aumenta la tasa impositiva sobre salarios más fuertes.

La popularidad gubernamental, sin embargo, no es el producto necesariamente del conjunto de sus políticas sociales. Son políticas de largo plazo que todavía no muestran impacto ni en los índices de pobreza ni en los de inequidad o distribución. La cobertura de los servicios claramente es mejor, pero no hay indicadores que señalen que la sociedad ecuatoriana ha cambiado o esté cambiando.

Tampoco puede afirmarse que el respaldo del que goza el presidente sea el producto de la movilización de organizaciones de la sociedad civil; al contrario, la turbulencia política de los últimos trece años deterioró mucho también a esas organizaciones. El ejemplo más emblemático es el movimiento indígena. Surge con mucha fuerza a principios de los años Ochenta cuando se autonomiza del control de los sindicatos y movimientos laborales conducidos por la izquierda ortodoxa; plantean los indígenas un discurso renovador que apela a la construcción de identidades y cultura como espacio de emancipación, en los Noventa da un importante salto pues entra a la escena electoral con bastante éxito. Incluso gana unas elecciones aliado con el coronel Gutiérrez (2002), pero desde entonces sufre golpes políticos, sus dirigentes son cooptados por varios partidos, y termina completamente al margen de la candidatura de Correa y de su gobierno.

El presidente ecuatoriano tampoco ha sido muy permeable a los temas de los llamados nuevos movimientos sociales, especialmente a los ambientales, y en su gabinete no hay prácticamente personas que provengan de estos sectores. Igual con las causas feministas, a pesar de que la composición de su equipo de gobierno es mucho más equitativa en términos de género que la de cualquier otro gobierno que le haya precedido, el discurso oficial no toma en cuenta este tipo de

referencias. El presidente, mismo, es visto como un católico conservador que se ha opuesto explícitamente al aborto y a varios temas relacionados con salud sexual y reproductiva.

Los anclajes del gobierno en organizaciones sociales vienen dados por su popularidad, pero no hay esfuerzos por construir respaldos orgánicos; ni siquiera un partido de gobierno. La entidad que se identifica con el presidente: Acuerdo País, es una coalición flexible de líderes y caudillos locales, activistas de izquierda, intelectuales y profesores universitarios, y amigos personales que no tiene una arquitectura propia ni una institucionalidad relativamente autónoma. Las candidaturas son elegidas en pequeños comités y constantemente escogen personas incluso de fuera de sus filas.

La imagen del presidente ha sido central en el éxito del proceso. Se basa no sólo en un pasado personal alejado del régimen político asociado a los partidos, sino en una conducta que es vista como alejada de las prácticas corruptas e irregulares que la población atribuye a los políticos tradicionales. Todo ello es posible de comunicar gracias a un manejo impecable de la publicidad, que ha sido uno de los puntales de la administración.

El gobierno de Correa es la producción política ecuatoriana de una situación común en la región andina que se caracteriza por el fin de un modelo de gestión política o tipo de régimen que se inaugura a finales de la década de los setenta, como producto de la transición de gobiernos militares a gobiernos civiles; expresa el desencanto de la población con instituciones deterioradas por la corrupción y la prevalencia de prácticas clientelares y basadas en prebendas. El modelo político contemporáneo se caracteriza por un fuerte liderazgo personal basado en la imagen del presidente de la República y por una función ejecutiva que ha neutralizado los roles de organismos de control y del parlamento o sistema judicial, en ese sentido, y más allá de las ideologías es comparable al de Colombia, Venezuela, o al que asoló al Perú en los años Noventa.

La capacidad de sustentación y de estabilizarse en el tiempo son preguntas adicionales, pero a juzgar por los nueve años de Fujimori y Chávez y los ocho (por lo menos) que tendrá Uribe, esa es una opción que ya se ha jugado en los andes.

La posibilidad de hablar de un caudillismo del siglo XXI en el Ecuador sin duda existe, pero la imagen evoca en América Latina sátrapas arbitrarios que organizaban la gestión de los recursos de la sociedad para ponerlos al servicio de intereses personales. No es, al menos en este punto, el caso de Correa en el Ecuador. Efectivamente se trata de una gestión altamente personalizada, que ha absorbido la capacidad de controles y equilibrios necesarios para pensar la imagen de democracia al menos en su versión liberal, pero claramente su activo principal es la imagen de transparencia y de

honestidad personal que se racionaliza en un discurso de izquierda no marxista que prioriza la equidad como fin de la política.