

Israel Celi Toledo
Docente en la Universidad Técnica Particular de Loja
ipceli@utpl.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0002-5031-1427>



Del correísmo al anti-correísmo. Constitucionalismo autoritario, radicalismo y cambio político en Ecuador.

From correísmo to anti-correísmo. Authoritarian constitutionalism, radicalism and political change in Ecuador.

RESUMEN

Este trabajo busca explicar la crisis del régimen correísta en Ecuador. Mediante un estudio de caso cualitativo centrado en el análisis de interacciones políticas y mecanismos causales, intentamos aportar a la comprensión de los cambios políticos radicales y la inestabilidad institucional en Ecuador. La investigación evidencia que el correísmo dominó la política ecuatoriana durante una década, gracias al impulso del constitucionalismo autoritario, polarizando a grupos de interés, movimientos sociales y actores políticos en su contra. Esos actores se unieron para forzar una crisis al interior del correísmo en un momento de recesión económica y visibilidad de los escándalos de corrupción. Surgió así un nuevo cambio radical en Ecuador, marcado por el ascenso del anti-correísmo y la permanencia de un escenario político polarizante.

Palabras clave: Transición política, Polarización, Radicalismo, Correísmo, Constitucionalismo autoritario, Consejo Transitorio.

ABSTRACT:

This article seeks to explain the crisis of the correísta regime in Ecuador. Through a qualitative case study focused on the analysis of political interactions and causal mechanisms, we seek to contribute to the understanding of radical political changes and institutional instability in Ecuador. The investigation evidences that correísmo dominated the Ecuadorian politics during a decade, thanks to the impulse of authoritarian constitutionalism, polarizing to interest groups, social movements and political actors against him. These actors worked together to force a crisis within the correísmo in a moment of economic recession and corruption scandals visibility. Arose like this a new radical change in Ecuador, marked by the rise of anti-correísmo and the permanence of a polarizing political scene.

Keywords: Political transition, Polarization, Radicalism, Correismo, authoritarian constitutionalism, Transitional Council.

INTRODUCCIÓN

Desde 2017 la sociedad ecuatoriana ha asistido a la caída de buena parte las élites identificadas con el ex presidente Rafael Correa, sin que ello signifique una derrota política definitiva para el ex presidente y sus segui-

dores. El reemplazo de las élites correístas fue operado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, un órgano transitorio legitimado en la consulta popular de febrero de 2018.

¿Qué explica un cambio tan abrupto de las élites políticas? Como veremos en la primera sección, la concentración de poder en el ex presidente Correa dentro de un régimen híper-presidencialista y el grado de polarización ocasionado por sus políticas y preferencias ideológicas es parte fundamental de la explicación sobre el cambio político.

Por otra parte, en la segunda sección argumentaremos que Ecuador vive una transición de un régimen concentrador del poder político, liderado por un presidente imperial, a un régimen presidencialista que depende de las alianzas partidarias entre partidos anti-correístas en un contexto de crisis económica, sin que el nuevo arreglo institucional asegure mayor democracia o estabilidad debido a razones económicas y políticas que serán explicadas a partir de los datos que hemos podido recoger y analizar a lo largo de los últimos años.

Radicalismo y polarización política en Ecuador

Afirmamos que polarización política incentivada por presidentes con grandes poderes formales y políticos, lleva a la inestabilidad institucional y se verifica mediante escenarios de cambios radicales condicionados por las trayectorias institucionales de cada país y por los recursos de poder en juego. En este sentido, buscamos testear mediante el estudio del caso ecuatoriano, una de las teorías que explican los cambios de régimen. Nos referimos al trabajo de Mainwaring y Pérez Liñan (2013). Mediante un estudio que analiza 65 años de cambio de régimen en América Latina, ambos autores argumentan lo siguiente: “Moderación política, actitudes hacia la democracia y un ambiente internacional favorable –para América Latina, más que variables estructurales derivadas por la teoría de la modernización y la teoría de clase de la democratización- han hecho una diferencia decisiva para explicar si los regímenes competitivos sobreviven o fracasan.” (Mainwaring y Pérez Liñan, 2013, p. 121).

El argumento de Mainwaring y Pérez se basa en evidencia que demuestra la importancia de las preferencias políticas para el mantenimiento de un régimen competitivo en contextos geopolíticos favorables para ese tipo de régimen. Según estos autores lo contrario a la moderación política, es decir, las preferencias políticas radicales que suelen caracterizar a la izquierda y a la derecha en América Latina, tienden a crear polarización, y a generar incentivos para los constantes quiebres de régimen o violaciones flagrantes a los acuerdos constitucionales.

La polarización política genera dos problemas para la estabilidad institucional que verificaremos al analizar el caso ecuatoriano. Por un parte, puede dar lugar a la intransigencia de los actores políticos. Cuando esa intransigencia proviene del presidente en funciones y las preferencias son intensas (y tienen el apoyo de la población mayoritaria), los presidentes suelen pasar por alto los procedimientos de negociación política y los mecanismos formales democráticos. En segundo lugar, la imposición de preferencias radicalmente opuestas a los intereses de actores poderosos (políticos, militares, grupos empresariales, medios de comunicación, etc.) supone costos que esos actores pueden resistir por vías democráticas o anti-democráticas (Mainwaring y Pérez, 2013: 15).

Polarización, partidos políticos y correísmo en Ecuador

Los partidos políticos de la región y de Ecuador en particular, han recibido históricamente un apoyo reactivo y volátil, haciendo difícil su consolidación como partidos capaces de funcionar como mecanismos de expresión del público como un todo (Sartori, 1999).

El caso ecuatoriano, se ha caracterizado por la inestabilidad del sistema de partidos y la debilidad estructural del Estado ecuatoriano (Mainwaring, 2006). Desde el regreso a la democracia (1979), salvo durante el régimen liderado por Rafael Correa (2007-2017)¹, el sistema de partidos se ha mostrado altamente inestable y no ha logrado consolidar su representatividad ni fortalecer los rendimientos de las políticas públicas (Scartascini, Spiller y Stein, 2010). Puesto que la barrera de entrada al sistema de partidos es baja, los distintos líderes políticos que acceden a la presidencia, pueden crear nuevos partidos, realizar propuestas políticas radicales (que no fueron cumplidas en la mayor parte de casos), y gobernar con graves dificultades debido a las posibilidades de perder sus mandatos (Przeworkis, Stokes y Manin, 1999).

Este patrón se tornó más evidente durante la década que precedió a la llegada de Rafael Correa. Los presidentes Bucaram (1997), Mahuad (2000) y Gutiérrez (2005) no pudieron terminar sus mandatos y el sistema de partidos que había sido construido desde el regreso a la democracia se vino abajo. Se afirmaba entonces que en Ecuador se crea un nuevo sistema de partidos para cada elección (Przeworkis, Stokes y Manin, 1999).

La histórica inestabilidad del sistema de partidos y sus bajos rendimientos, explica en gran medida la entrada de actores anti-sistema a la presidencia bajo la promesa de acabar con los partidos y gobernar representativamente. La sociedad ecuatoriana, al menos desde los años cuarenta -una vez que aumentó la urbanización y se relajó el control oligárquico de la población-, ha asistido al ascenso y caída de líderes anti-sistema, cuyo discurso se ha caracterizado por desacreditar a los partidos políticos y a ciertas élites económicas, en nombre de la “voluntad popular”. Desde los años cuarenta, Velasco Ibarra (1944-1947), Abdalá Bucaram (1996-1997), León Febres Cordero (1984-1988), Lucio Gutiérrez (2003-2005) y Rafael Correa (2007-2017) han promovido la anti-política, entendida como el rechazo a los partidos y movimientos sociales opuestos al presidente en funciones.

La anti-política no es una estrategia exclusiva de líderes que intentan ascender al poder sin la mediación de partidos institucionalizados, sino también de movimientos sociales que han intentado profundizar la democracia, promoviendo mecanismos de democracia participativa y directa que favorezcan vínculos sin intermediación partidaria entre el Estado y la sociedad (Montúfar, 2014; de Sousa Santos, 2003).

Fue precisamente la coalición entre un líder personalista, su maquinaria clientelar y un amplio conjunto de organizaciones y líderes sociales anti-partidarios y opuestos al neoliberalismo, lo que permitió la llegada de Rafael Correa al poder y el uso de una estrategia radical que se expresó en la destitución del Congreso de la “partidocracia”, la realización de una Asamblea Constituyente y la eliminación de toda influencia proveniente de partidos tradicionales en el Estado que se construiría a partir de la Constitución de 2008.

No obstante, como será analizado en nuestra explicación posterior, el correísmo no debe confundirse con la coalición pluralista que promovió la Asamblea Constituyente. Mientras que dicha coalición mantuvo rasgos deliberativos y promovía el respeto de procedimientos democráticos una vez aprobada la Constitución “anti-neoliberal”; el correísmo se caracterizó por el “anti-pactismo”, expresado claramente por Correa como el gobierno de la mayoría personificado en el líder presidencial y operado mediante el impulso del constitucionalismo autoritario.

El correísmo, al igual que otros movimientos basados en las relaciones patrón-cliente que predominan entre las maquinarias políticas occidentales y especialmente entre los cacicazgos latinoamericanos, funcionó de forma

1. Correa Delgado ha sido presidente en tres periodos (2006, 2009 y 2013) con amplio respaldo popular (superior al 50% de los votos válidos). Además, las mayorías aprobaron los tres referendos constitucionales que convocó (2007, 2008 y 2011). El predominio electoral de Correa representó el fin de la inestabilidad en el cargo presidencial en el país. Entre 1996-2006, Ecuador tuvo siete presidentes, considerando los elegidos por votación popular y los interinos.

verticalista a través de la Administración Pública y la hegemonía entre las funciones del Estado, favoreciendo su eficacia política, pero también su pobre arraigo social (Wolf, 1966; Andrade y Nichols, 2017).

Cuando Correa fue entrevistado sobre su perspectiva en torno a la Asamblea Constituyente, afirmó: “Lo ideal es que saquemos los suficientes escaños para tener mayoría absoluta y no tener que conversar ni llegar a acuerdos con nadie... Es que en la realidad de la política ecuatoriana, el llegar a acuerdos, el negociar entre comillas es [...] un trueque, un comercio...”. (Dieterich, 2007: 63).

Como veremos luego, el correísmo se constituyó desde la Asamblea Constituyente como el gobierno de mayoría liderado por un presidente imperial, que en palabras de Correa no aceptaría “conversar ni llegar a acuerdos con nadie...”. Esta visión anti-pactista predominaría en la consolidación y crisis del régimen correísta.

Constitucionalismo autoritario

Desde 1991 el constitucionalismo latinoamericano, y en especial, el constitucionalismo de los países andinos ha generado nuevos patrones de cambio constitucional (Celi y Moncayo, 2017; Celi, 2017). Sin que medien guerras, revoluciones o transiciones de la dictadura a la democracia, han sido convocadas asambleas constituyentes con amplio respaldo popular, luego de masivas revueltas populares en contra del carácter predatorio, corrupto y antipopular de gobiernos que afectaron especialmente a las clases medias y a la mayoría pobre de la población.

En Colombia (1991), Ecuador (1998 y 2008), Venezuela (1999) y Bolivia (2009), fueron convocadas asambleas constituyentes a partir de las demandas de movimientos sociales y actores políticos inconformes con el sistema de partidos existente y con un sistema neoliberal que había replegado la intervención del Estado, afectando a las clases medias y a los sectores más vulnerables de la población. Dichas asambleas recogieron ampliamente las demandas de las mayorías anti-neoliberales, ampliaron los mecanismos participativos y mantuvieron el sistema presidencial. Sin embargo, a la hora de ser implementadas dieron cuenta de grandes diferencias.

Mientras que las constituciones de los años noventa en Colombia (1991) y Ecuador (1998) fueron controladas por el sistema de partidos existente dentro de asambleas divididas proporcionalmente entre varias fuerzas políticas, la última generación de Constituciones en Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009) fue resultado del ascenso de fuerzas sociales radicales que gracias al boom de materias primas relanzaron el papel del Estado en la economía y la sociedad, bajo el liderazgo de líderes personalistas que dijeron identificarse con el “socialismo del siglo XXI” y combatir a las élites que habían sido identificadas por los movimientos sociales como las causantes de las crisis económicas y políticas que afectaron gravemente a países como Venezuela, Ecuador y Bolivia.

América Latina destaca por el número de sus constituciones. Los estudios de creación y desarrollo constitucional han evidenciado que las crisis de gobernabilidad constantes y las estrategias de supervivencia de los actores han convertido la creación de nuevas constituciones en un objetivo del juego político. Por tanto, las Constituciones no funcionarían como una variable última de las acciones políticas, sino principalmente como instituciones que se modifican al fragor de los cambios en el entorno político (Negretto, 2013, Gargarella, 2009, Celi, 2017).

La participación directa de líderes presidenciales a cargo de nuevos partidos que lograron predominancia en las elecciones para asambleístas constituyentes, influyó en el contenido y principalmente en la instauración de los poderes constituidos luego de aprobadas las nuevas Constituciones. Mientras que las Constituciones aprobadas en Colombia y Ecuador durante los años noventa no favorecieron la hegemonía de un partido en particular

debido al equilibrio de fuerzas en el contexto constituyente y a la intervención moderada de los presidentes en funciones (Negretto, 2009), las Constituciones de Ecuador, Venezuela y Bolivia a partir de 1999, fueron usadas para afectar gravemente la división de poderes constitucionales, monopolizar en una fuerza política al control de las principales instituciones estatales y establecer ventajas institucionales y electorales que inclinaron la cancha en favor de las fuerzas radicales que habían comandado los procesos constituyentes (Bejarano y Segura, 2013: 44; Celi, 2017).

Las diferencias entre los procesos constituyentes que generan división o concentración del poder, no son tan evidentes a partir de los textos constitucionales. Por ello es necesario analizar la estrategia que siguieron las constituyentes de Venezuela y Ecuador para entregar el poder constituido al partido del presidente en funciones.

Tanto en Venezuela como en Ecuador, los presidentes respaldados por mayorías electorales, destituyeron al Congreso en funciones mientras operaba la Asamblea Constituyente, evitando así la injerencia de los partidos tradicionales en el nuevo arreglo constitucional. En el caso ecuatoriano, la destitución vino precedida por la renuncia del movimiento de Correa a presentar candidatos para el Congreso y la consecuente deslegitimación de la elección de congresistas.²

La hegemónica del oficialismo en los órganos constituyentes, permitió que las asambleas vayan más allá de lo aprobado en las urnas. Los asambleístas solo tenían potestad para aprobar la Constitución, pero extendieron arbitrariamente sus funciones para intervenir directamente en la conformación del poder constituido (Cortes de justicia, organismos electorales, organismos de control, superintendencias, etc.). Aunque estos procesos fueron accidentados y extendieron la transición constitucional por varios años debido a la polarización y resistencia que ocasionaron, el resultado innegable fue la acumulación de todos los poderes del Estado central en el partido del presidente en funciones (Mueller, 2016, Montúfar, 2012³; Brewer-Carías, 2007)⁴.

La similitud en la forma de operar de las constituyentes de ambos países en búsqueda de la eliminación de toda oposición mediante la manipulación del régimen de transición, revela una característica propia de los países alineados dentro del socialismo del siglo XXI (Eaton, 2013). Al parecer, la Constituyente de Venezuela de 1999 funcionó como modelo a seguir por la constituyente de Ecuador y Bolivia. Claro está, la fortaleza de la oposición boliviana en el contexto constituyente fue decisiva para que Evo Morales no logre imponer el mismo formato autoritario y anti-pactista que predominó en Venezuela y Ecuador bajo el mando de Hugo Chávez y Rafael Correa respectivamente.

Existe suficiente evidencia para afirmar que los procesos constituyentes en Venezuela, Ecuador y Bolivia se embarcaron en un proceso deliberado para eliminar la oposición política en las instituciones creadas por la Constitución.⁵ Además del control de las asambleas o congresos nacionales, las instituciones electorales, de control y de justicia, pasaron gradualmente a manos del oficialismo, y todas las instituciones se caracterizaron por sujetarse a los diseños de los nuevos movimientos radicales. Aquello fue resultado no solo del amplio

2. Para evitar negociar con los partidos políticos, Correa renunció a presentar candidatos para el Congreso Nacional, deslegitimando en gran medida la elección del Congreso Nacional de 2006. Aproximadamente la mitad del electorado anuló su voto. Se contabilizaron 4.266345 votos válidos y 2.263384 votos nulos para la elección del Congreso Nacional en la que el movimiento PAÍS liderado por Correa no había participado, en tanto que la elección de 2007 para la Asamblea Constituyente, en la que PAÍS sí presentó candidatos, cambió totalmente el resultado de la votación anterior: se contabilizaron 6.857,466 votos válidos frente a 664,776 votos nulos.

3. “Lo decisivo es indicar que, por fuera de cualquier proceso electoral y a través de decisiones excepcionales, claramente violatorias de la Constitución de 2008, el movimiento político del Presidente de la República designó a las autoridades de las demás funciones del Estado. Pero no solo eso, podemos sostener que el régimen de transición permitió a que esta interferencia continúe en las siguientes fases de conformación de todas las nuevas instituciones.” (Montúfar, 2018: 37).

4. BREWER-CARIAS, ALLAN R., Hacia la creación de un estado socialista, centralizado y militarista en Venezuela (2007). Análisis de la propuesta presidencial de reforma constitucional, 114 *Vniversitas*, 145-190 (2007). Disponible en: <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vniversitas/article/view/14593/11773>

5. Cabe señalar que en ambos países se reconoció la autonomía de los gobiernos locales, en parte debido a que la oposición política controlaba las ciudades más importantes del país. Por ejemplo, en el caso ecuatoriano, Guayaquil se convirtió en el reducto más importante de la oposición a la nueva Constitución, sin que el gobierno pueda actuar a través del proceso constituyente para eliminar el régimen descentralizado, aunque con el tiempo el gobierno iniciaría un proceso para debilitar el poder político local en esa ciudad. (Eaton, 2013: 45).

triunfo electoral de Chávez, Correa y Morales, sino también de los recursos y ventajas de los presidentes en funciones a partir de nuevas Constituciones que favorecieron la acumulación de poder.

El control del poder estatal, gracias al constitucionalismo autoritario, fue concentrado en las manos de líderes personalistas y sus maquinarias políticas. Al concentrar poder político y económico, y redistribuir recursos sobre la población en una época de bonanza, asumiendo todo el mérito por ello, los nuevos movimientos políticos lograron gran legitimidad entre sus seguidores, como lo demuestran sus sucesivos triunfos electorales (Mudde y Rovira, 2018:13).

Junto con los beneficios de la inversión pública, debe resaltarse la importancia del discurso radical amplificado por presidentes altamente mediáticos. El discurso del socialismo del siglo XXI en países como Venezuela y Ecuador, incluye a un líder personalista y su “pueblo”, al tiempo que excluye o demoniza a enemigos políticos de diferente tipo. En el caso concreto de estos dos países y en parte del caso boliviano y nicaragüense, las élites económicas neoliberales, los partidos políticos de los años noventa, el imperio estadounidense y todo grupo que disienta abiertamente de los nuevos gobiernos o representaba una amenaza para la mantención del poder, pasaron a conformar la amplia lista de “enemigos” del socialismo del siglo XXI (De la Torre, 2013).

La movilización orquestada por el correísmo, privilegió el apoyo plebiscitario y la campaña permanente. Se recurrió principalmente a la propaganda en los nuevos medios estatales de comunicación, el enfrentamiento con la prensa privada y los enlaces semanales de varias horas que construyeron verdaderos tele-presidentes (Rincón, 2010).

Como resultado, la polarización entre quienes consumieron la versión oficial de los hechos políticos (y la asumieron como verdadera) y entre quienes rechazaron esa versión y optaron por otras fuentes de comunicación (controladas principalmente por los grandes grupos económicos), generó condiciones precarias para el establecimiento de una opinión pública deliberativa y para el tratamiento razonable y verídico de la información. Como resultado hemos asistido a la sobrepolitización y polarización de la sociedad civil, con el agravante de que en “una sociedad sobrepolitizada todos se ubican en uno de los dos bandos, y todo tema, político o no, termina politizándose” (Peruzzoti, 2002: 98).

Junto con la degradación de las condiciones para la generación de un clima de debate en la opinión pública, operó una forma de democracia mayoritaria y plebiscitaria que privilegio la aclamación del líder en funciones por sobre el funcionamiento procedimental de la democracia (Roberts y Levitsky, 2011). El resultado fue la legitimación de regímenes autoritarios y competitivos, que al tiempo que concentraron el poder estatal y mediático en su beneficio sin respetar las Constituciones que habían aprobado, ganaban elecciones de forma relativamente limpia (Basabe, 2014).

Concentración del poder en Ecuador y actores de veto.

Rafael Correa gobernó Ecuador desde 2007 a 2017. Es el presidente ecuatoriano que más tiempo ha permanecido en el poder de forma ininterrumpida en un país en el que los últimos tres presidentes que precedieron a Correa, fueron destituidos por el ex Congreso Nacional bajo la presión de partidos opositores y poderosos actores de veto, como el movimiento indígena, los medios de comunicación y los militares (Pérez Liñan, 2009).

Cuando Correa llegó al poder, las condiciones económicas del país eran favorables para la construcción de una agenda izquierdista de desarrollo. La deuda pública era manejable, el país había ganado estabilidad con la dolarización y los precios del petróleo permitían incrementar el gasto social. En este contexto, tal como en otros países, la disponibilidad de recursos sin mayor dependencia de prestamistas internacionales facilitó la construcción de una agenda de izquierda en Ecuador (Campello, 2015; Stokes, 1996).

En el ámbito internacional también se presentaban condiciones para seguir una agenda de izquierda. Venezuela había logrado grandes cambios sociales bajo el gobierno de Chávez sin que Estados Unidos y sus aliados hayan podido derrocarlo, pese al golpe de Estado que sufriera al inicio de su mandato. Además, países como Venezuela y Bolivia habían acumulado experiencia suficiente sobre cómo transformar plebiscitariamente los regímenes de poder que impedían la libertad de acción de los nuevos gobiernos de izquierda. Siguiendo el modelo Venezolano de 1999, Correa se apoyó en el respaldo popular para llamar a un Asamblea Constituyente en 2007 que allanó el camino de su partido hacia la concentración del poder institucional como hemos visto anteriormente. A diferencia del radicalismo de líderes anteriores en la presidencia de Ecuador desde el regreso a la democracia, Correa y su movimiento Alianza País tomaron el control de todo el aparato estatal (con excepción de los gobiernos locales de Guayaquil y otras ciudades importantes). Ello incluyó las entidades que conforman el Estado Central e incluso a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, aunque en el caso de estas instituciones de fuerza pública, no se dio el proceso de politización que ha caracterizado por ejemplo al chavismo en Venezuela. Más bien, se logró cierto predominio de élites civiles por sobre oficiales de carrera (Montúfar, 2015).

En la constituyente de 2008 Alianza País y sus aliados diseñaron una nueva Constitución, crearon legislación paralela e implementaron tempranamente el nuevo poder constituido. Puesto que este proceso ya había mostrado tendencias autoritarias que tendían a concentrar el poder en la élite oficialista, varios movimientos de izquierda apoyaron la Constitución con un “sí crítico” debido a la esperanza que despertaba un nuevo arreglo normativo que prometía recuperar el papel del Estado y promover un modelo de desarrollo sostenible y respetuoso de la naturaleza. Dichas esperanzas fueron traicionadas tempranamente por el Correísmo cuando aumentó su control sobre la institucionalidad estatal, amplió la frontera petrolera y minera y eliminó las ventajas corporativas del movimiento indígena y los aportes obligatorios que daban fuerza organizativa al mayor sindicato de profesores del país (Ortiz, 2013; Olson, 1995).

La mayoría lograda por el Correísmo en las elecciones para assembleístas constituyentes, junto con irregularidades que le permitieron controlar la transición constitucional mediante un “congresillo” compuesto por las mismas fuerzas que dominaron la Asamblea Constituyente, permitió que el nuevo movimiento mayoritario controle rápidamente órganos clave como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Fiscalía General del Estado, la Contraloría General, la Corte Nacional de Justicia, la Corte Constitucional y varios órganos de control de políticas públicas. En 2011 Correa promovió una consulta popular que le permitió reestructurar el Consejo de la Judicatura, completando así el esfuerzo del correísmo para dominar el funcionamiento de las cinco Funciones del Estado creadas por la Constitución de 2008.⁶ Este hecho fue reconocido por el propio ex presidente Correa, quien afirmó en uno de sus enlaces sabatinos lo siguiente: “El presidente de la República no es solo jefe del Poder Ejecutivo, es jefe de todo el Estado ecuatoriano”.⁷

Además de contar con mayoría en la Asamblea, Correa accedió al control del novedoso Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (en adelante CPCCS), un organismo que paradójicamente fue elegido a partir de un “concurso de méritos y oposición” propio del reclutamiento burocrático (Ospina, 2012). Lo cierto es que el CPCCS, conformado a partir de 2008 por individuos valorados por su currículum individual y no por su conexión con movimientos u organizaciones sociales, intervino en la designación (mediante “comisiones ciudadanas de selección”) de las más importantes autoridades de los órganos de control y fiscalización: la Procuraduría General del Estado, las Superintendencias, la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública, la Fiscalía General del Estado, la Contraloría General del Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Tribunal Contencioso Electoral, la Corte Nacional de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo de la Judicatura.

6. La Constitución de 2008 creó cinco funciones, que suman a las tradicionales funciones Ejecutiva, Judicial y Legislativa, las Funciones de Transparencia y Control Social y la Función Electoral.

7. <https://www.eluniverso.com/2009/03/13/1/1355/F5E4CFF6B69D463CA58F84361B74829E.html>

Como se ha mencionado antes, el régimen de transición de la Constitución, permitió que la mayoría oficialista de Montecristi (identificada con Rafael Correa) designe a las primeras autoridades de control previstas en la Constitución (incluyendo al primer CPCCS). A no dudarlo, el CPCCS desde sus inicios ha sido el resultado de un proceso de cooptación orquestado por el partido dominante en el poder. La evidencia analizada, demuestra un vínculo directo entre la mayoría de consejeros principales del CPCCS desde que entró en vigencia la Constitución, y el gobierno de Alianza País. La mayor parte de consejeros del CPCCS hicieron carrera administrativa en instituciones dependientes de la Función Ejecutiva, sin acreditar labores relevantes de activismo dentro de organizaciones de la sociedad civil. De ahí que el CPCCS haya funcionado en la práctica como un apéndice del Ejecutivo (Celi y Erazo, 2018). En otras palabras, la designación de autoridades de control y la utilización de los mecanismos de participación dependientes del CPCCS, respondieron a los intereses del ex presidente Correa y su partido hasta que el presidente Lenín Moreno llegó al poder.

El gobierno de Correa dominó también las agencias estatales que controlaban la política económica. Los grandes grupos económicos perdieron espacios de participación formal en el Estado y respondieron con beligerancia a través de la prensa que defiende sus intereses. Correa se reunió una sola vez con las élites económicas del país (Wolff, 2016).

Sin embargo, la beligerancia del correísmo en contra de las oligarquías económicas, fue principalmente discursiva, al punto de generar una narrativa que asociaba el correísmo con el chavismo, como si se tratara de fenómenos similares. Dicha narrativa fue sostenida por los grupos empresariales, los medios de comunicación y ciudadanos descontentos principalmente con el rol recaudatorio del Estado, muy inferior al de los países ricos.

En la realidad, el correísmo no llegó a debilitar a los grandes oligopolios. Pese a que mejoró la eficacia tributaria del Estado, no existieron actos de confiscación o expropiación importantes. Los intereses de los grandes capitales nacionales y transnacionales no se vieron gravemente afectados, no obstante la construcción de empresas públicas en áreas rentables y estratégicas de la economía.

Más bien, el gobierno de Correa favoreció ampliamente a los grandes grupos y contribuyó a la creación de nuevas élites económicas favorecidas por la inversión estatal. El correísmo generó un modelo económico basado en el consumo, la protección de algunas industrias nacionales y la priorización de grandes grupos económicos en la contratación y la inversión pública. Incluso llegó a firmar tratados de libre comercio en favor del sector agroexportador (Acosta y Cajas, 2018; Ospina, 2017).

Las limitaciones estructurales de la economía ecuatoriana relacionadas con la concentración de las grandes actividades económicas en grupos oligopólicos con gran influencia política (Olson, 1995) y la dependencia crónica del Estado respecto de la exportación de materias primas con precios variables, hicieron que la Administración de Correa aplaque su hostilidad frente a los grupos económicos y tienda puentes de diálogo (Wolff, 2016), sin perjuicio del propio afán del gobierno para promover la modernización del capitalismo en Ecuador (Correa, 2009).

En todo caso, la menor importancia del petróleo en la economía ecuatoriana, en relación con el caso venezolano, explicaría en parte el curso distinto que tomaron las relaciones Estado-mercado en el segundo país: “El dominio de la economía del petróleo en Venezuela, mucho mayor que en Bolivia y Ecuador, permitió la continua radicalización de las políticas económicas y la confrontación persistente en las relaciones Estado-mercado” (Wolf, 2016: 140).

Por otra parte, el gobierno de Correa bloqueó todos los puentes entre el Estado y los grupos organizados de la sociedad civil, proyectó la imagen de un Estado “autónomo” y capaz de regular a la sociedad sin participación de los “regulados”. Se demonizó todo tipo de corporativismo que había existido en el Estado Ecuatoriano y se crearon leyes para controlar a la sociedad civil (Ospina, 2009).

Además de eliminar los organismos estatales cooptados por el movimiento indígena y otras organizaciones sociales durante las revueltas de los años noventa, Correa modificó ampliamente las políticas del sector educativo, del sector salud y las políticas del sector extractivo. Lo hizo de forma autoritaria y verticalista. Respondió a la protesta social mediante la legislación penal y creó organizaciones clientelares para debilitar los movimientos sociales. Como resultado, perdió el respaldo de los movimientos que habían luchado en contra de las políticas neoliberales en Ecuador (Ospina, 2009).

De igual forma, el gobierno promulgó una Ley de Comunicación en 2010 y utilizó todos los escenarios posibles para construir hegemonía discursiva mediante el uso polarizante y estratégico de la comunicación política. El resultado fue una esfera pública dividida entre correístas informados por los medios estatales, y anti-correístas apoyados por los medios de comunicación privados y nuevos medios en internet, que pese a las restricciones gubernamentales, mantuvieron una combativa agenda de combate al régimen (Rincón, 2010).

Como vemos, el correísmo enfrentó a los tradicionales actores de veto y los afectó gravemente, aunque con distinta intensidad. Ello polarizó a la izquierda y la derecha en contra del gobierno. Sin embargo, la mejoría económica permitió que la mayoría de la población, ajena a todo tipo de influencia política, mantuviera el apoyo hacia el gobierno, hasta que la crisis económica y las medidas desesperadas a nivel tributario afectaron la popularidad de Correa.

Ecuador empezó a tener problemas económicos en 2014 debido a la drástica caída de los precios del petróleo, pero el gobierno mantuvo el gasto público como motor principal de la economía mediante deuda pública. Ya en 2016, la excepcional popularidad de Correa (por sobre el 50% de apoyo) se vería afectada por el impacto de la recesión económica en la economía familiar y el tratamiento desacertado de la crisis económica por parte del gobierno mediante una propuesta tributaria que ocasionó mayor resentimiento entre las clases medias (Meléndez y Moncagatta: 2017: 435).

En todo caso, la popularidad de Correa se mantuvo alta con el paso del tiempo en un país en el que los presidentes perdían su popularidad apenas iniciado el mandato. La concentración del poder y las medidas antidemocráticas no fueron razón suficiente para que el pueblo ecuatoriano rechace mayoritariamente los rasgos autoritarios del régimen correísta frente a los beneficios del nuevo régimen. Después de todo, la mayoría de la población aprobaba en 2006 (antes de que Correa llegue al poder) la instalación de una dictadura que resuelva sus problemas, frente al desgobierno de los partidos políticos y la desigualdad asociada con el neoliberalismo (Ramírez, 2011).

La crisis del correísmo

En 2016 Rafael Correa había desistido de un nuevo mandato presidencial. La economía estaba en recesión debido al bajo precio del petróleo y calamidades internas, su popularidad estaba en descenso, varios escándalos de corrupción involucraban a su gobierno y la mayoría de actores políticos estaban polarizados en su contra (Ospina, 2009). Adicionalmente, el entorno geopolítico internacional también resultaba adverso. El correísmo había orientado su política nacional en base al liderazgo venezolano. No obstante, la difícil situación venezolana fortaleció la demonización del socialismo del siglo XXI, en tanto que los presidentes identificados con esa tendencia en Brasil y Argentina, eran reemplazados por sus opositores (Leiras, Malamud y Stefanoni, 2016).

Sin embargo, Correa contaba aún con el control de las instituciones electorales y de justicia, tenía mayoría en la Asamblea y había construido (con carisma y control de los medios opositores) una fuerte hegemonía comunicativa que reinaba sobre las opiniones de aproximadamente la mitad de la población, sin dejar de lado el rechazo que la otra mitad tenía en contra de Correa.

En todo caso, más allá de las razones que llevaron a Correa a desistir de un nuevo mandato, lo importante es comprender las consecuencias de haber elegido como sucesor a Lenin Moreno, quien, según los sondeos de opinión, era la única persona del movimiento correísta que podía ganar las elecciones.

El liderazgo de Moreno en la protección de las personas con discapacidad (siendo él, un hombre en silla de ruedas), el estilo conciliador que lo caracterizaba (a diferencia de Correa) y su permanencia en el exterior durante el periodo en el que se identificaron graves casos de corrupción, le daba ventaja sobre otros cuadros de Alianza País, especialmente por sobre el vicepresidente de Correa, Jorge Glas, quien había sido vinculado desde 2015 a los hechos de corrupción en los denominados sectores estratégicos (infraestructura, petróleo, etc.).

Moreno resultaba por tanto, el único candidato con posibilidades de triunfo dentro del correísmo. Al parecer Correa lo eligió para asegurar una sucesión de carácter temporal. Sin embargo, intentó asegurar su influencia en el posible gobierno de Moreno, imponiendo como candidato a la vicepresidencia a Jorge Glas. Este había recibido ampliamente el apoyo de Correa en su calidad de vicepresidente en el último periodo de gobierno.⁸

Las tensiones entre Moreno y Glas fueron poco visibles en la campaña, pero no tardaron en aparecer de forma estrepitosa cuando Moreno alcanzó la presidencia. Moreno había heredado una situación económica poco favorable que ponía en riesgo la continuidad de la agenda económica izquierdista de Correa (Campello, 2015) y debía gobernar a un país dividido entre correístas y anti-correístas, sin considerar las incontables diferencias y conflictos de interés a lo interno del correísmo (Andrade y Nichols, 2017).

Por otra parte, Moreno no parecía estar dispuesto a ser controlado por Correa y Glas. Desde el inicio de la campaña electoral, decidió acercarse a partidos, movimientos sociales y grupos de interés opuestos al correísmo. El estilo de Moreno de carácter consensual implicaba reconocer como amigos a los enemigos del correísmo, poniendo en riesgo el discurso hegemónico del ex presidente Correa y en general toda la estructura de poder del correísmo, tanto en el ámbito político como económico.

En efecto, el caso Odebrecht y el caso Panama Papers habían generado información en el exterior (pues en Ecuador no había condiciones para luchar contra la corrupción que vinculaba a altos mandos del oficialismo) que vinculaba directamente al Contralor General de la República, Carlos Pólit, el hombre fuerte de la Contraloría durante los diez años de gobierno de Correa, así como al vicepresidente Jorge Glas, el hombre a cargo de los sectores estratégicos y por tanto de las grandes obras en las que intervino Odebrecht.

Ya en enero de 2017 activistas sociales y periodistas vincularon al Contralor. Concretamente, la Comisión Anticorrupción (en adelante CA), un organismo de la sociedad civil, denunció públicamente que Pólit recibió varios millones de dólares de Odebrecht.⁹ Esta denuncia se sumó a varias acciones legales en contra del Contralor en las que la CA actuó como denunciante desde octubre de 2015.¹⁰ Pese a los continuos cuestionamientos, el CPCCS organizó un concurso en marzo de 2017 que nuevamente le dio el cargo de contralor a Pólit hasta 2022. En noviembre de 2016, Pólit presentó una querrela penal contra los miembros de la Comisión y logró que sean condenados en abril de 2017, pero Moreno intervino solicitando a Pólit mayor “tolerancia” y provocó que Pólit desista de la condena apenas fuera promulgada.¹¹

8. Esto se podría afirmar a partir de las declaraciones del ex secretario general de la Presidencia y hombre de confianza de Lenin Moreno. Arroyo, M. (21 de Diciembre de 2017). Vistazo. Recuperado de <https://www.vistazo.com/seccion/pais/politica-nacional/la-caida-de-mangas>

9. Odebrecht apunta a funcionario como el contralor (13 de enero de 2017). Ecuador en Vivo. Recuperado de <http://www.ecuadorenvivo.com/entrevistas/a-quemarropa/56702-odebrecht-apunta-a-funcionario-como-el-contralor-advierte-ec-jorge-rodriguez-1.html#.W-gsONX0nIU>

10. Comisión Nacional Anticorrupción presentó denuncia sobre Manduriacu en Fiscalía (07 de octubre de 2015). El Telégrafo. Recuperado de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/comision-anticorrupcion-presento-denuncia-en-fiscalia>

11. Contralor renuncia a acción penal contra Comisión Anticorrupción tras pedido de Lenin Moreno (20 de abril de 2017). El Universo. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/04/20/nota/6145750/jueza-condena-miembros-comision-anticorrupcion-contralor-renuncia>

La gota que derramó el vaso y confirmó todas las sospechas contra Pólit fue un audio difundido en agosto de 2017 en el que parece evidenciarse que el Contralor del Estado y el Vicepresidente Glas recibían dinero de Odebrecht.¹² Desde mayo de 2017 Pólit se encuentra en Miami y no ha sido posible su extradición.¹³

La CA y los medios de comunicación aprovecharon la apertura del nuevo gobierno para exigir medidas concretas que deslegitimen al correísmo. La presencia de Glas era un problema serio para la credibilidad de la lucha anti-corrupción en el gobierno (causa que ganó fuerza en el debate político desde 2016). Además, las cifras de la deuda pública y sobre todo, el manejo irregular de esa deuda, fueron aprovechadas por los sectores empresariales para exigir cambios en las políticas económicas del gobierno (Acosta y Cajas, 2018). Finalmente, Moreno estaba rodeado por actores políticos fieles al ex presidente y a Glas, y Correa criticaba sus decisiones desde un inicio, amenazando la estabilidad de un presidente que no parecía dispuesto a tolerar tantas limitaciones.

Entre la lealtad y sus posibilidades de sobrevivencia en el gobierno (pues existía la posibilidad de que sea reemplazado por la mayoría correísta en la Asamblea) Moreno quiso asumir el liderazgo y arriesgar el capital político heredado por el correísmo. Buscó nuevas alianzas entre la oposición anti-correísta y optó por la ruptura frontal contra todos los actores que parecían amenazar su mandato, al tiempo que asumía el riesgo de no controlar la mayoría en la Asamblea Nacional (que frente a la coyuntura de popularidad de Moreno optó por seguirle el paso) y en el resto del aparato estatal controlado por actores fieles a Correa. Moreno decidió privar a Glas de todas sus atribuciones, se distanció del ex vicepresidente acusándolo de actos de corrupción y de un manejo irresponsable de la economía y buscó alianzas con movimientos sociales, grupos económicos, medios de comunicación y políticos opositores.

La estrategia de Moreno recibió un amplio apoyo popular debido al respaldo incondicional de los medios de comunicación y a la división pre-existente entre correístas y anti-correístas. Moreno impulsó una consulta popular que eliminó las posibilidades de reelección de Correa y creó un órgano transitorio para destituir anticipadamente a órganos directivos de las Funciones del Estado, con excepción de la Asamblea Nacional. Estas medidas tuvieron un rápido efecto en la opinión pública. La credibilidad de Correa bajó en más de trece puntos de mayo de 2017 (fecha en que Moreno asumió el poder) a febrero de 2018 (tiempo en que se realizó la consulta).

El grado de polarización creado por diez años de correísmo favoreció la estrategia radical de Moreno en contra del líder máximo de su propio movimiento político y del modelo económico orientado por el Estado. El nuevo presidente decidió compartir el poder con los enemigos del correísmo, de izquierda y derecha. El resultado fue una masiva campaña de apoyo en favor de las medidas tomadas por Moreno.

Este giro es comprensible en países que enfrentan el legado de la polarización y más aún cuando esa polarización afecta intereses de poderosos grupos sociales. Se trataría de un reflejo de la lucha que enfrenta a todos contra uno y a uno contra todos. Como hemos visto, el correísmo enfrentó por igual a actores de veto de la izquierda y la derecha, de arriba y de abajo, demonizando a todos por igual. El resultado es un sistema polarizado entre correístas y anti-correístas, que puede perdurar en el tiempo, tal como lo demuestran el caso argentino (Peronismo versus Anti-Peronismo), Peruano (Fujimorismo versus Anti-Fujimorismo) o Venezolano (Chavismo versus Anti-Chavismo) (Mudde & Rovira, 2018: 19).

12. Revelan audio en el cual delator de Odebrecht menciona supuestos sobornos al ex contralor Carlos Pólit y al Vicepresidente Glass. (1 de agosto de 2017). El Comercio. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/audio-sobornos-odebrecht-carlospolit-jorgeglas.html>

13. Renunció el Contralor Carlos Pólit Faggioni (20 de junio de 2017). El Universo. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/06/20/nota/6240730/renuncio-contralor-carlos-polit-faggioni>

La consulta popular de Moreno y la destitución anticipada de autoridades en manos del Consejo Transitorio

En un contexto marcado por la polarización entre correístas y anti-correístas, Moreno llamó a una consulta popular para el 04 de febrero de 2018, que planteó la eliminación de la reelección indefinida (aprobada en 2015 mediante una enmienda altamente discutible) y la destitución anticipada de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social dando lugar a su reemplazo mediante un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de carácter Transitorio (en adelante Consejo Transitorio). El amplio espectro anti-correísta y la totalidad de medios de comunicación (públicos y privados) hicieron campaña en favor de la propuesta de Moreno.

Respecto de la reelección indefinida, la consulta planteó la siguiente pregunta a la ciudadanía: “Para garantizar el principio de alternabilidad, ¿está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que todas las autoridades de elección popular puedan ser reelectas una sola vez, recuperando el mandato de la Constitución de Montecristi, y dejando sin efecto la reelección indefinida aprobada mediante enmienda por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre del 2015, según lo establecido en el Anexo 2?” El 64.2% del electorado votó Sí en esta pregunta. La reelección indefinida fue vista como una reforma necesaria para alejar a Correa de las próximas elecciones. Esta reforma satisfacía ampliamente las demandas del anti-correísmo y obtuvo un respaldo mayoritario.

En cuanto a la destitución anticipada del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Moreno planteó lo siguiente: ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para reestructurar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como dar por terminado el periodo constitucional de sus actuales miembros y que el Consejo que asuma transitoriamente sus funciones tenga la potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde, pudiendo, de ser el caso, anticipar la terminación de sus periodos de acuerdo al Anexo 3? El Sí obtuvo el 63.08% de los votos afirmativos, en tanto que el No se hizo con el 36.92% de la votación. El apoyo del Sí a esta pregunta es muy aproximado al apoyo del Sí en la pregunta sobre la reelección indefinida. La misma relación existe respecto del porcentaje de apoyo por el No en ambas preguntas. Como vemos, el anti-correísmo triunfó ampliamente, revelando al mismo tiempo un apoyo duro al ex presidente Correa, superior al 35% del electorado.

Por otra parte, cabe preguntarse por qué el Consejo Transitorio apareció como una institución clave en la transición política liderada por Moreno. Al respecto, la nueva coalición de actores políticos dio una importancia fundamental al Consejo Transitorio, que fue conformado el 28 de febrero de 2018 en la Asamblea Nacional a partir de siete ternas enviadas por el presidente Moreno. Conforme a la enmienda aprobada en la consulta popular, el Consejo tendría la facultad para destituir anticipadamente a los organismos designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social conformados durante el régimen correísta.

La Asamblea Nacional promovió como presidente del Consejo Transitorio a Julio César Trujillo (+), un político de avanzada edad, cuyo activismo, junto con un pequeño grupo de notables y movimientos sociales opuestos al correísmo, se había traducido en la creación de la Comisión Anticorrupción en 2015 (un organismo altamente popular que fue creado por primera vez en los años noventa, luego de los escándalos de corrupción del gobierno de Abdalá Bucaram).

En efecto, Trujillo lideró rápidamente la tarea que le había sido encomendada. Mediante un proceso reglado por el propio Consejo Transitorio a partir de una enmienda constitucional que le otorgó amplia discrecionalidad para evaluar y cesar organismos, inició un proceso sistemático de destitución de las más altas autoridades estatales.

En todas las resoluciones del Consejo Transitorio destaca un argumento principal que fundaría la destitución anticipada de autoridades: la falta de independencia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social al momento de coordinar la designación de las más altas autoridades de la Función Judicial y de la Función de Transparencia y Control Social.

En efecto, cuatro de las siete consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en el periodo 2010-2015, habían desempeñado cargos cercanos al gobierno, especialmente dentro del poder Ejecutivo, lo que evidenciaría el control hegemónico del Ejecutivo sobre la designación de autoridades como la Controlaría General del Estado, la Fiscalía General del Estado o el Consejo de la Judicatura. Dicho control se vio favorecido además por las amplias mayorías obtenidas por el Correísmo dentro de la Asamblea Nacional.

El Consejo transitorio se esforzó por demostrar en cada una de sus resoluciones de destitución,¹⁴ que no solo podía probarse que el Consejo destituido había designado funcionarios exclusivamente ligados al Correísmo sin respetar el deber constitucional de elegir actores independientes en base a criterios meritocráticos, sino también que las autoridades elegidas habían cometido irregularidades en el ejercicio de sus atribuciones.

En efecto, tanto las resoluciones del Consejo Transitorio como los estudios sobre la institucionalidad política de Ecuador demuestran que ningún organismo gozó de independencia en el ejercicio de sus funciones y que sistemáticamente los organismos actuaron fuera del marco legal y constitucional para favorecer al partido político en el poder (Celi y Erazo, 2017).

En todo caso, puesto que la evaluación se propuso objetividad, solo debían considerarse las irregularidades atribuibles a los individuos en funciones (y no a los que habían dejado ya los organismos evaluados). Pese a ello, como se puede evidenciar en la siguiente tabla comparativa, incluso los individuos que no habían cometido irregularidades (debido a su reciente inclusión en los organismos evaluados) fueron destituidos (con excepción de dos vocales del Tribunal Contencioso Electoral).

Tabla 1: Causas de las resoluciones de destitución a cargo del Consejo Transitorio.

| ORGANISMOS | IDENTIFICACIÓN CON AP | PRESIÓN POLÍTICA | ACTUACIONES IRREGULARES | DESTITUCIÓN |
|------------|-----------------------|------------------|-------------------------|-------------|
| CC | 1 | 1 | 0 | 1 |
| CJ | 1 | 1 | 1 | 1 |
| TCE | 1 | 1 | 0 | 1 |
| CNE | 1 | 1 | 1 | 1 |
| SEPS | 1 | 1 | 0 | 1 |
| DP | 1 | 1 | 1 | 1 |
| SCOMP | 1 | 1 | 0 | 1 |
| SUP. DESC. | 1 | 1 | 0 | 1 |
| SUP. COMUN | 1 | 1 | 1 | 1 |

1= SÍ / 0= NO. CC= Corte Constitucional / CJ = Consejo de la Judicatura / TCE= Tribunal Contencioso Electoral/ CNE= Consejo Nacional Electoral/ SEPS=Superintendente de Economía Popular y Solidaria/ DP= Defensor del Pueblo/ SCOMP=Superintendente de Compañías/ SUP. DESC.= Superintendente de Descentralización/ SUP. COM= Superintendente de Comunicación
Elaboración: Celi (2020).

14. Todas las resoluciones se encuentran disponibles en la página web del Consejo Transitorio: <http://www.cpcs.gov.ec/es/resoluciones-cpcs-transitorio-2018/> (visitado por última vez el 10 de noviembre de 2018).

El análisis comparativo cualitativo de las causas que llevaron la destitución de los altos organismos estatales, revela que la presión política proveniente del mandato amplio de la Consulta Popular, y la evidente relación entre las autoridades destituidas y el Correísmo, fueron causas suficientes para la destitución anticipada. Como vemos, el Consejo Transitorio en menos de un año, desplazó a todas las élites públicas ligadas al proyecto Correísta.

Este fenómeno tiene precedentes en el caso ecuatoriano. En momentos de crisis económica, crisis partidaria y escándalos de corrupción, la sociedad ecuatoriana ha mostrado una profunda desconfianza por las élites políticas en general. (Ramírez, 2007). Por ello, desde los años noventa han ganado relevancia los movimientos sociales y las elites civiles como actores alternativos en el desarrollo del Estado de Derecho, tal como sucedió con la extinta Comisión de Control Cívico de la Corrupción.

El Consejo Transitorio permitió que una nueva coalición partidaria controle las riendas de las más importantes instituciones del país (incluyendo la Corte Constitucional, la Fiscalía General del Estado, la Controlaría General del Estado, etc.). La anti-corrupción abanderada por el Consejo haría suponer que la designación de nuevas autoridades a su cargo estuvo guiada por una promesa de igualdad de oportunidades, imparcialidad y valoración de los méritos. Sin embargo, los fuertes vínculos entre el Consejo Transitorio y la coalición anti-correísta de partidos políticos que controlan la Asamblea Nacional y las ciudades más importantes del país, evidencia que la politización del Estado de Derecho perdura en el país bajo las tradicionales coaliciones informales que permitieron el control inter-partidario de la justicia y los organismos de control en los años noventa (Mejía, 2009).

Sin embargo, la actual coalición informal de partidos, al estar influenciada por la polarización existente, está incurriendo en procedimientos inconstitucionales e ilegales en contra de líderes correístas.¹⁵ Los persecutores ahora son perseguidos, sin que esta nueva dinámica contribuya a la construcción de un Estado de Derecho¹⁶.

Mientras la lógica polarizante se agudiza, la mayor parte de la población está sufriendo las consecuencias de la crisis económica heredada por el correísmo y agudizada por las políticas económicas del gobierno de Moreno bajo el control de los grandes grupos empresariales.¹⁷ La baja representatividad de las maquinarias partidarias y la debilidad de las instituciones de control y judiciales, torna difícil un reajuste económico que evite la captura indiscriminada de rentas estatales en beneficio de los oligopolios y otros grupos de interés, y en perjuicio de la mayoría de la población. El empeoramiento de las condiciones de la mayoría de la población podría aumentar la polarización y el ascenso de líderes personalistas con preferencias radicales.

La polarización agravó las protestas de octubre de 2019 que pusieron en riesgo la estabilidad del gobierno. El gobierno de Moreno decretó la eliminación de los subsidios de los combustibles sin ningún acercamiento a los amplios grupos sociales que rechazaron la medida. Al igual que en intentos anteriores de eliminar el subsidio, era de esperarse un fuere levantamiento popular. Sin embargo, el gobierno atribuyó al correísmo el liderazgo sobre la revuelta de octubre, pese a que la protesta fue liderada principalmente por el movimiento indígena. Adicionalmente optó por la represión de las protestas y no por el diálogo, ocasionando una fuerte respuesta del movimiento indígena que se alejó definitivamente del gobierno de transición, mostrando claras afinidades ideológicas con las visiones económicas del correísmo.

15. El presidente Moreno ha criticado abiertamente el papel de organismos internacionales de Derechos Humanos que han observado las posibles arbitrariedades cometidas por su gobierno. Véase Hernández, J. (07 de febrero de 2018). Moreno se atrincheró erróneamente contra la CIDH. 4 Pelagatos. Recuperado de <https://4pelagatos.com/2018/02/07/moreno-se-atrinchera-erroneamente-contra-la-cidh/>.

16. Véase Borja, M. (25 de julio de 2018). Rafael Correa es víctima del sistema judicial que creó. New York Times en español. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2018/07/25/opinion-ecuador-rafael-correa-prision/>.

17. Las principales carteras ministeriales están en manos de personas ligadas directamente a los grupos empresariales ecuatorianos. Serrano, M. (21 de agosto de 2018). El régimen de Lenin Moreno se somete a la agenda empresarial y opta por el modelo neoliberal. **La línea de Fuego**. Recuperado de <https://lalineadefuego.info/2018/08/21/el-regimen-de-lenin-moreno-se-somete-a-la-agenda-empresarial-y-opta-por-el-modelo-neoliberal-por-miguel-merino-serrano/>.

CONCLUSIÓN

El análisis del caso ecuatoriano apoya la teoría del ascenso y fracaso de los regímenes competitivos a partir de la influencia de las preferencias radicales de los autores políticos en contextos de cambio constitucional autoritario. El análisis pretende evidenciar la radicalización de los líderes políticos no solo desde la perspectiva de la moderación liberal, sino también desde el análisis de la conexión entre las representaciones de los actores políticos y las restricciones y oportunidades impuestas por la realidad política latinoamericana.

Los cambios de régimen experimentados por Ecuador dependen en gran medida de la polarización de los actores políticos dentro de trayectorias institucionales marcadas por la inestabilidad del sistema de partidos y el ascenso de líderes populares que prometen acabar con los partidos existentes. Como hemos visto, el liderazgo de Correa y su control sobre el Estado, aseguró la hegemonía temporal del régimen correísta, al tiempo que aumentó la resistencia de los actores que fueron excluidos y afectados.

La radicalización del correísmo generó incentivos para una respuesta radical del anti-correísmo. Los mecanismos secuenciales de la transición reciente encuentran explicación en las preferencias radicales de los actores políticos y en el apoyo volátil de la población, frente a líderes y partidos políticos que no cumplen sus expectativas.

El éxito de la nueva institucionalidad (que se ha limitado a remplazar a las élites correístas por actores provenientes de la coalición anti-correísta) no está garantizado. El país permanece dividido entre correístas y anti-correístas y no existen condiciones para construir partidos que canalicen la voluntad popular e instituciones que aseguren el Estado de Derecho.

El anti-correísmo ha priorizado la persecución política del correísmo a costa de la institucionalidad democrática y de la construcción de acuerdos políticos que aseguren la estabilidad a mediano y largo plazo. Además, Moreno ha cedido a la agenda empresarial del anti-correísmo entregando las riendas del Estado a los grandes grupos empresariales. De esta manera favorece la construcción de la narrativa anti-neoliberal en Ecuador que ha sido ampliamente resistida por el movimiento indígena y una parte importante de la población. El Estado está siendo gobernado por grupos oligopólicos bien organizados, frente a mayorías con escaso poder político que han recurrido a revueltas y protestas violentas para hacerse escuchar.

Las mayorías excluidas no cuentan con partidos representativos que las representen. Son precisamente esas mayorías las que podrían demandar nuevamente el regreso de líderes personalistas y anti-oligárquicos si sus condiciones empeoran bajo el nuevo proyecto de dominio económico y político.

Correa y la opción personalista radical aún representan una opción para un porcentaje importante de la población, considerando de manera particular los resultados de las elecciones seccionales del 24 de marzo del 2019 y el creciente rechazo al gobierno de Moreno y sus aliados luego de las protestas de octubre de 2019.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, A. y Cajas J. (2018). Una década desperdiciada. Las sombras del correísmo, Quito: CAAP.
- Andrade, P. & Nicholls E. (2017). La relación entre capacidad y autoridad en el Estado: La construcción de un Estado 'Excepcionalista' en Ecuador. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 103: 1-24.
- Basabe, S., Pachano, S. y Mejía, A. (2010). "La democracia inconclusa: Derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008)", *Revista de Ciencia Política*, 30 (1): 65 – 85.
- Bejarano, A. y Segura, R. (2013). Asambleas constituyentes y democracia: una lectura crítica del nuevo constitucionalismo en la región Andina. *Colombia Internacional*, 79, 19-48.
- Brewer-Carías, A. (2007). Hacia la creación de un estado socialista, centralizado y militarista en Venezuela. Análisis de la propuesta presidencial de reforma constitucional, *Vniversitas*, 114 145-190.
- Cas M. & Rovira, C. (2018). Studying Populism in Comparative Perspective: Reflections on the Contemporary and Future Research Agenda, *Comparative Political Studies*, 51 (13), 1667-1693,
- Celi I., y Erazo, S. (2018). Visiones contrapuestas de la participación ciudadana en el constitucionalismo ecuatoriano. *Vniversitas*, 67(137).
- Celi, I. (2017). Neoconstitucionalismo en Ecuador ¿Judicialización de la política o politización de la justicia? Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional.
- Celi, I., y Moncayo P. (2017). Aportes a la dogmática constitucional ecuatoriana. *Sur Academia: Revista Académica-Investigativa De La Facultad Jurídica, Social Y Administrativa*, 2(4).
- Correa, R. (2009). *Ecuador: De banana Republic a no República*. Bogotá: Random House Mondadori.
- De la Torre, C. (2013). "El tecnopopulismo de Rafael Correa. ¿Es compatible el carisma con la tecnocracia?". *Latin American Research Review* 48(1): 24-43.
- Dieterich, H. (2007). "Diálogo con el Presidente Rafael Correa", en Correa R. Et. al., *Ecuador y América Latina. El socialismo del siglo XXI*. Quito: Talleres de Nina.
- Eaton, K. (2013). The Centralism of 'Twenty-First-Century Socialism': Recentralising Politics in Venezuela, Ecuador and Bolivia. *Journal of Latin American Studies*, Cambridge University Press, 45 (3), 421-450.
- Eco, U. (1995). El superhombre de masas. Barcelona. Lumen.
- Larrea, C. (2016). Petróleo, pobreza y empleo en Ecuador: De la bonanza a la crisis. En H. J. Burchardt, C. Larrea, R. Domínguez & S. Peters (Eds.). *Nada dura para siempre: Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*. Quito: Abya-Yala.
- Leiras, M., Malamud A. y Stefanoni, P. (2016). ¿Por qué retrocede la izquierda? Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez Liñán, *Democracies and Dictatorships in Latin America. Emergence, Survival, and Fall*. New York: Cambridge University Press, 2013.
- Mejía, A. (2009). *Informal coalitions and policy making in Latin America. Ecuador in comparative perspective*. New York: Routledge.
- Meléndez, C. y Moncagatta, P. (2017). Ecuador: Una década decorreísmo, *Revista de Ciencia Política*, 37 (2), 413-447.
- Montúfar, C. (2004). Antipolítica, representación y participación ciudadana, *Ecuador Debate*, 62: 83-102.
- Montúfar, C. (2015). ¿Vivimos en democracia?: aproximación conceptual al régimen político ecuatoriano. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional.
- Montúfar, C. (2018). La dictadura Plebiscitaria. Neoconstitucionalismo y construcción de un nuevo Régimen Político. El Ecuador a inicios del Siglo XXI. Informe de Investigación. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. Recuperado de <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/3820>
- Montúfar, César, Antipolítica, representación y participación ciudadana, *Ecuador Debate*, Quito, Agosto 2004, pp. 83-102.
- Olson Jr., M. (1995). *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard.

- Ortiz, A. La sociedad civil en el laberinto de la revolución ciudadana. Quito: FLACSO, 2013.
- Ospina, P. (2009). El proyecto político de la revolución ciudadana: líneas maestras. Quito: Comité Ecuménico de Proyectos. Recuperado de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3223/1/CON-002-Ospina,%20P.pdf>
- Ospina, P. (diciembre de 2017). Traición e infidelidad: los dioses también lloran. Informe de coyuntura. Quito: Comité Ecuménico de Proyectos. Recuperado de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5968/1/Ospina%20c%20P.-CON-026-Traicion.pdf>
- Peruzzoti, E. (2002). “Emergencia, desarrollo, crisis y reconstrucción de la sociedad civil argentina”, Aldo Panfichi, coord., Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur. México, D.F.: Pontificia Universidad Católica del Perú y Fondo de Cultura Económica.
- Przeworski, A., Stokes S., & Manin B. Eds. (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Quintero, R. (1989). El mito del “Populismo Velasquista” y la consumación del pacto oligárquico. En Burbano, F. y Carlos de la Torre. *El populismo en el Ecuador*. Quito: ILDIS.
- Ramírez, F. (2011). “Participación, desconfianza política y transformación estatal”, en Estado del país. Informe cero. Ecuador: 1950-2010. Quito: Flasco y Contrato Social por la Educación.
- Sartori, G. (1999). Partidos y sistemas de partidos. Madrid: Alianza
- Stokes, Susan C. (1996). “Public Opinion and Market Reforms: The Limits of Economic Voting”. *Comparative Political Studies*, 29, 499-519.
- Treminio, Ilka (2014). La reforma constitucional de Rafael Correa. El caso de la reelección presidencial en Ecuador. *América Latina Hoy*, 67. Ediciones Universidad de Salamanca
- Wolf, E. (1996). ‘Kinship, Friendship and Patron-Client Relations in Complex Societies’, in *The Social Anthropology of Complex Societies*, A.S.A. Monographs 4, Tavistock, 1966, 1–22.
- Wolff, J. (2016). *Business Power and the Politics of Postneoliberalism: Relations Between Governments and Economic Elites in Bolivia and Ecuador*, *Latin American Politics and Society*, 58: 2.

Revistas y periódicos en línea

- Arroyo, M. (21 de Diciembre de 2017). Vistazo. Recuperado de <https://www.vistazo.com/seccion/pais/politica-nacional/la-caida-de-mangas>
- Borja, M. (25 de julio de 2018). Rafael Correa es víctima del sistema judicial que creó. *New York Times* en español. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2018/07/25/opinion-ecuador-rafael-correa-prision/>
- Comisión Nacional Anticorrupción presentó denuncia sobre Manduriacu en Fiscalía (07 de octubre de 2015). *El Telégrafo*. Recuperado de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/comision-anticorrupcion-presento-denuncia-en-fiscalia>
- Contralor renuncia a acción penal contra Comisión Anticorrupción tras pedido de Lenín Moreno (20 de abril de 2017). *El Universo*. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/04/20/nota/6145750/jueza-condena-miembros-comision-anticorrupcion-contralor-renuncia>
- Hernández, J. (07 de febrero de 2018). Moreno se atrinchera erróneamente contra la CIDH. 4 Pelagatos. Recuperado de <https://4pelagatos.com/2018/02/07/moreno-se-atrinchera-erroneamente-contrala-cidh/>.
- Odebrecht apunta a funcionario como el contralor (13 de enero de 2017). *Ecuador en Vivo*. Recuperado de <http://www.ecuadorenvivo.com/entrevistas/a-quemarropa/56702-odebrecht-apunta-a-funcionario-como-el-contralor-advierte-ec-jorge-rodriguez-t.html#.W-gsONX0nIU>
- Renunció el Contralor Carlos Pólit Faggioni (20 de junio de 2017). *El Universo*. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/06/20/nota/6240730/renuncio-contralor-carlos-polit-faggioni>
- Revelan audio en el cual delator de Odebrecht menciona supuestos sobornos al ex contralor Carlos Pólit y al

Vicepresidente Glass. (1 de agosto de 2017). El Comercio. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/audio-sobornos-odebrecht-carlospolit-jorgeglas.html>

Serrano, M. (21 de agosto de 2018). El régimen de Lenín Moreno se somete a la agenda empresarial y opta por el modelo neoliberal. **La línea de Fuego.** Recuperado de <https://lalineadefuego.info/2018/08/21/el-regimen-de-lenin-moreno-se-somete-a-la-agenda-empresarial-y-opta-por-el-modelo-neoliberal-por-miguel-merino-serrano>

