



# La Izquierda del ‘Outsider’ y la Ausencia de Opositores en la Política Ecuatoriana

Es un hecho conocido por los ecuatorianos que la actividad política en los últimos tres años se ha caracterizado por una aparente inmunidad de Rafael Correa. Inmunidad frente a la oposición política, tanto en términos plebiscitarios, como en términos de la gobernanza en el día a día de la actividad política. A partir de este hecho surgen dos preguntas:

A que se debe esta preeminencia política de Rafael Correa? Cuánto más puede durar esta preeminencia? Este artículo pretende entender el fenómeno Correa y consiguientemente responder a estas preguntas.

La actividad política de los últimos tres años en el Ecuador se ha caracterizado por una aparente inmunidad de Rafael Correa frente a los varios escándalos políticos que han saltado a la vista de la ciudadanía<sup>1</sup>, y por una sorprendente incapacidad de la oposición para capitalizar políticamente estas situaciones. Lo cierto es que la hegemonía de Rafael Correa en la arena política no ha sido amenazada de manera trascendente desde que se posesionó como Presidente<sup>2</sup>.

Esta notable preeminencia de Correa tanto en términos plebiscitarios como de la gobernanza en el día a día de la actividad política, debe ser analizada como el resultado de la dinámica entre, por un lado, la manera como las restricciones institucionales formales e informales influyen sobre los actores y en consecuencia los desenlaces políticos en el Ecuador; y por otro lado, la agencia (no necesariamente racional) de estos actores que constituyen y pueden cambiar estas instituciones. Esto porque el individuo y sus intereses e identidades son invariablemente parte de una compleja red de relaciones de poder. Por un lado, el poder y los marcos institucionales que lo sustentan son constitutivos de lo social, porque lo social no podría existir sin las relaciones de poder a través de las cuales toma forma. Pero por otro lado, el discurso y sus significantes sociales son los constitutivos fundamentales del marco institucional.

En base a esto, para comprender al caso ecuatoriano, nuestro primer paso debe ser comprender las restricciones institucionales del periodo de sedimentación de la, ahora llamada, 'revolución ciudadana'. Como se probará a lo largo de este escrito, esta sedimentación ha conducido a la coyuntura que ha permitido que Rafael Correa hegemonice el campo discursivo, capitalice la agencia de los actores políticos para reformar la arquitectura institucional a su favor, y consiguientemente debilite a la oposición.

## Contexto histórico: hacia la crisis de representación en el Ecuador

Desde la transición hacia la democracia en 1979, se establece una institucionalidad que producirá una espiral de deterioro continuo y conducirá a la crisis reciente de representación. Los arreglos institucionales electorales y de partidos que se

1 Las denuncias de corrupción relacionadas a Fabricio Correa y las suposiciones de que existían vínculos entre las FARC y personajes del círculo íntimo de Correa, son solo dos ejemplos.

2 Prueba de ello es que la oposición en general no ha podido frenar las iniciativas o reformas políticas propuestas por Correa. Las pocas excepciones en las que se ha frenado una iniciativa (i.e. Ley de Comunicaciones), se lo ha hecho más que por presión de la oposición, por desacuerdos internos del Movimiento País y porque se hace evidente la disconformidad con esa iniciativa, de un segmento significativo de la población. También se hace evidente este fenómeno en lo Plebiscitario. Sea que uno tome como referencia: 1) el 81,72% con el que se aprobó convocar una Asamblea Constituyente plenipotenciaria en la consulta popular del 2007; 2) el 63,93% con el que se aprobó la Nueva Constitución Política en el referéndum del 2008; o 3) el 51,99% con el que ganó las elecciones presidenciales del 2009 en primera vuelta; la hegemonía plebiscitaria de Correa es evidente. (Ver [www.cne.gov.ec](http://www.cne.gov.ec))

Comprender las restricciones institucionales del periodo de sedimentación de la, ahora llamada, revolución ciudadana que ha conducido a la coyuntura que ha permitido que Rafael Correa hegemonice el campo discursivo, capitalice la agencia de los actores políticos para reformar la arquitectura institucional a su favor, y consiguientemente debilite a la oposición.





La independencia parcial de los representantes políticos, característica de la democracia representativa, se vuelve menos practicable, y la habilidad de agregar los distintos intereses sociales y construir propuestas para resolverlos disminuye. Los partidos gobernantes terminan afligidos por la presión de representar a aquellos que los eligieron más que al interés general del país.

establecen en aquel momento y sus desde entonces variadas reformas, establecen reglas del juego que conducen inevitablemente a la fragmentación de la representación política y a la destrucción de las capacidades del Estado para hacer frente a crecientes demandas y conflictos sociales. Estos arreglos institucionales tienen que ver con regulaciones como por ejemplo, la obligación de todos los partidos de competir a nivel nacional, la prohibición de alianzas electorales entre partidos<sup>3</sup>, la introducción del sistema electoral de listas abiertas y de la segunda vuelta para la elección presidencial, y el reconocimiento de candidatos independientes en las elecciones<sup>4</sup>.

La degradación del sistema se produce porque la obligación de competir a nivel nacional y la prohibición de alianzas electorales no solo fragmenta el sistema de partidos, sino que también obliga a muchos de los partidos a hacer alianzas con caudillos locales que les proveen de los votos necesarios para sobrevivir. Por otro lado, la fragmentación del sistema se intensifica por el reconocimiento de candidatos independientes y las mayores probabilidades de ganar que la introducción de la segunda vuelta provee a los partidos pequeños. Esta mayor fragmentación, y la poca lealtad y disciplina de estos caudillos hacia cada partido (que se ve exacerbada por el sistema de listas abiertas), conducen a una provincialización del sistema de representación (Pachano 2006).

Esta provincialización obliga a los partidos a optar por una lógica de acción política de corto plazo, vinculada intrínsecamente a los intereses particulares de los grupos locales representados por cada caudillo. La actividad política del Ecuador termina apoyándose de manera importante en prácticas clientelares y corporativistas, y en ofertas de resultados inmediatos para sus electores. De esta manera, la independencia parcial de los representantes políticos característica de la democracia representativa, se vuelve menos practicable, y la habilidad de agregar los distintos intereses sociales y construir propuestas para resolverlos disminuye. Los partidos gobernantes terminan afligidos por la presión de representar a aquellos que los eligieron más que al interés general del país. Abandonar estas prácticas resultaba difícil, ya que los desincentivos resultaban significativos al depender la supervivencia de los partidos de estos electorados particulares.

Esta dinámica en la que se vio atrapado el sistema político ecuatoriano de las últimas décadas, condujo a una confusión generalizada de la ciudadanía, entre la obligación de llevar a cabo mandatos vinculantes y una representación política adecuada. Esto a su vez conduce a una lógica política insostenible que lleva necesariamente a la degradación total del sistema. Como los distintos ciudadanos nunca van a tener exactamente los mismos intereses y los

3 Vigente hasta 1996. Desde entonces las alianzas electorales entre partidos fueron permitidas aunque con una serie de restricciones.

4 Vigente desde 1994.

recursos del Estado siempre son limitados, el disgusto de los ciudadanos por una situación en la que sienten que los partidos representan 'intereses especiales' pero no 'sus intereses especiales' resulta inevitable. La consiguiente insatisfacción de la población conduce a que el sistema político no pueda fungir como aquel que integra simbólicamente a la sociedad y consolide reglas del juego de carácter vinculante de aceptación general. Por el contrario, en las últimas décadas "la acción política ha sido la que ha determinado al marco normativo, que por consiguiente [también] ha pasado a depender directamente de las necesidades coyunturales" (Pachano 2007, 106)

## El populismo de Correa: el outsider y la ausencia de opositores

Esta degradación y la creciente convicción de los ciudadanos de no poder resolver sus diferencias manteniendo una unidad política expresada en un marco normativo estable, se acelera durante la década pasada. Es así como la democracia ecuatoriana se ve atravesada por varias crisis presidenciales, tres golpes de Estado<sup>5</sup>, múltiples reformas electorales y legislativas y una altísima inestabilidad de los gabinetes. Para el 2006 los partidos políticos estaban casi totalmente desgastados y la población buscaba con ansiedad una alternativa al sistema imperante. De hecho, "tanto Rafael Correa... como León Roldós... y el partido Izquierda Democrática (ID)... hicieron de la reforma política su principal campo de enfrentamiento [en la campaña electoral del 2006]... El escenario que generaron se asemejaba a un ring en el cual todos los actores políticos competían por aparecer como actores 'puros' de cualquier connotación política" (Echeverría 2007, 29).

Este escenario anti-político despeja el campo para la emergencia del populismo, que frente a la deslegitimación casi total de los canales institucionales para resolver demandas sociales y el consiguiente vacío de unidad social y política, apela a una reconfiguración del espacio público legitimado en la totalidad de la sociedad como pueblo homogéneo. Para entender las razones por las que Correa logra hegemonizar el campo discursivo, ganar las elecciones y casi anular a la oposición, es necesario entender a grandes rasgos la lógica del populismo<sup>6</sup>.

5 A pesar de que las abruptas salidas del poder de Bucaram, Mahuad y Gutiérrez fueron catalogadas en la historia como Constitucionales, es evidente que fueron golpes de estado maquillados a través de la tergiversación de la Ley.

6 La categoría de Populismo es enormemente controversial en la teoría política contemporánea. El fenómeno ha sido estudiado a partir de una serie de enfoques, que en muchos sentidos se contradicen unos con otros. Por esto vale la pena hacer explícito que en este escrito nos adscribiremos a aquellos estudios que tratan al populismo como una lógica política, en vez de preocuparse de delimitar la categoría en relación a elementos como la ideología. Gran parte del enfoque utilizado proviene de Ernesto Laclau.

## La Lógica del Populismo

Es necesario, primero, comprender que el populismo es posible porque cualquier estructura social concebida como una totalidad (i.e. sistema democrático) es el efecto de una construcción discursiva en el tejido de la vida social y política, y puede por tanto ser deslegitimada y de-construida. En contextos en los cuales la institucionalidad está devaluada, no existen canales legítimos a través de los cuales resolver los antagonismos sociales de forma agonística, por lo que los 'discursos particulares' no pueden crear un consenso racional. Así, los distintos órdenes normativos e institucionales pueden ser concebidos como una hegemonización discursiva específica, que puede fácilmente ser deslegitimada. Como se hace evidente en el caso ecuatoriano, cuando hay momentos en los que las demandas sociales que supuestamente deben ser absorbidas por el sistema no pueden ser resueltas y la cohesión provista por la democracia como sistema político se ve deslegitimada, los 'discursos particulares' deben encontrar una nueva forma de cohesión.

Para aquello, cuando el discurso de la institucionalidad imperante está en crisis, se produce una apertura de espacios donde los sujetos políticos se pueden identificar con nuevos discursos. Entre los individuos con demandas insatisfechas se establece una relación de solidaridad e, impelidos por su dimensión afectiva, estos construyen inconscientemente una equivalencia discursiva, que viabiliza una identidad popular dada por el sentimiento común de insatisfacción con el sistema institucional existente. De esta manera, se reestructura lo social a través de la hegemonía de un nuevo universal simbólico que se constituye en contraposición frontal al régimen existente.

Ahora, un nuevo discurso puede ser articulado únicamente a través de un vacío de significación. Esto porque la intención de racionalmente establecer una lógica universal, resulta en un fallido intento de establecer una verdad subjetiva como 'la verdad', porque un consenso racional 'universalmente vinculante' es imposible. En consecuencia, hay que pensar en lo social como siempre necesitado de que "un grupo particular con sus símbolos, ocupe la función de representación universal dentro del sistema de diferencia entendido como un todo" (Gasché 2008, 44).

Por esto, el campo político debe manejar el antagonismo inherente a la sociedad a través de lo que Ernesto Laclau llama una lógica de lucha por la hegemonía discursiva. Esto es, siempre debe existir un discurso que desplace al resto y se constituya como el universal, a través de construir y contingentemente estabilizar sistemas de sentido. Estas hegemonías de sistemas de sentido son construidas por cadenas significantes, que fungen de universales sim-

La intención de racionalmente establecer una lógica universal, resulta en un fallido intento de establecer una verdad subjetiva como la verdad, porque un consenso racional universalmente vinculante es imposible. En consecuencia, hay que pensar en lo social como siempre necesitado de que un grupo particular con sus símbolos, ocupe la función de representación universal dentro del sistema de diferencia entendido como un todo.

bólicos de la cadena de significación constitutiva de una sociedad. Se da, de esta manera, una dicotomización del espacio social, en la cual los actores políticos se ven a sí mismos como parte de uno de dos campos antagónicos.

La equivalencia entre demandas insatisfechas construidas y la identidad popular consiguiente, se cristaliza en base a ciertos símbolos comunes, que fungen de universal simbólico y posibilitan el surgimiento de un líder que encarna este proceso de identificación popular. En el Ecuador, frente a la deslegitimación del sistema político imperante, Correa logra posicionarse en este lugar a través de un discurso en el que desacredita al status-quo desde una posición de 'outsider'.

Su característica de 'outsider' le permite a Correa diferenciarse del sistema político y culpar a la clase política y a las élites económicas de todos los problemas que enfrentaba el país. Su discurso dirigido hacia el 'cambio' y al descrédito de la 'partidocracia' que, además de rechazar radicalmente al sistema de partidos existente, promueve la idea de que los partidos como organizaciones son perniciosos e inútiles, es una construcción semántica que hace de articulación desde la infelicidad hacia una aparente redención que él encarna. Así, constituye un nuevo imaginario social en el que "los grupos que han mantenido secuestrada a la patria" son estigmatizados como 'el otro' y la 'revolución ciudadana' se erige como la solución.

## El Populismo y la oposición

La cohesión de la sociedad en base a estos símbolos comunes conduce a que la democracia representativa se debilite aún más, y eventualmente tal vez deje de subsistir. Si pensamos al modelo democrático como una combinación de dos tradiciones de pensamiento, por un lado, la tradición liberal que tiene que ver con la institucionalización de un sistema de mecanismos de protección de los ciudadanos individuales y sus libertades 'pre-políticas' contra las decisiones colectivas y el posible abuso del poder; y, por otro lado, la tradición democrática que consiste esencialmente en la obtención de la soberanía política por el pueblo y el ejercicio del poder por los ciudadanos; podemos concluir que el populismo conduce a la supresión de la tradición liberal y a la exacerbación de la tradición democrática.

Al cohesionarse la sociedad en base a la noción de un 'pueblo homogéneo' contrapuesto al sistema político imperante, la identidad popular construida toma el lugar de este sistema político en la sociedad. Si bien esto no significa que el aparato institucional se descomponga totalmente, sí significa que las instituciones representativas dejan de fungir de elemento cohesivo. En consecuencia, se vuelven inocuas las reglas institucionales que permiten que el lu-



gar del poder sea limitado por la separación de poderes y la rendición de cuentas. En otras palabras, el populismo de la anti-política posiciona al 'pueblo' en el lugar de soberanía que tiene el Estado en la democracia constitucional representativa. Esto inevitablemente conduce a que el lugar del poder ya no este vacío. En la democracia representativa los políticos ocupan el lugar del poder solamente de manera controlada y temporal, pero en el populismo este lugar se ve acaparado por el líder que encarna el proceso de identificación popular. Este fenómeno tiene repercusiones importantes para la dinámica entre el grupo gobernante y sus opositores. Inscritos en la lógica del populismo la competencia por el poder adquiere una nueva dinámica. En la democracia representativa, los conflictos entre partidos ocurren en una arena política que provee un espacio simbólico legitimado común para el antagonismo, en el que los distintos partidos son adversarios políticos que compiten legítimamente por el poder. En este espacio, por distintas que sean las opiniones de los adversarios políticos, estos se reconocen mutuamente como tales.

La lógica del populismo en cambio, implica fundamentalmente la deslegitimación del oponente político. Como el 'pueblo' está posicionado en el lugar de soberano y no el Estado, se torna imposible que los oponentes políticos a aquel líder que encarna el proceso de identificación popular sean representantes políticos legítimos de este 'pueblo'<sup>7</sup>. En realidad, se vuelven el 'otro' que intenta impedir que los deseos del 'pueblo' sean llevados a cabo. Una debilidad de la oposición es una consecuencia lógica de esta dinámica. La oposición, en la situación actual, no puede darse de la misma manera, no puede ser legitimada dentro de reglas institucionales. Mientras Rafael Correa siga siendo el líder que encarna un proceso de identificación popular legitimado, la oposición seguirá teniendo pocos espacios.

La lógica del populismo explica entonces la debilidad de la oposición en términos electorales. El poder plebiscitario le ha permitido no solo ganar elecciones, sino también tomar una serie de decisiones que la población sabía que estaban por fuera de las reglas del juego político imperante. Además, también es cierto que los mecanismos plebiscitarios se han utilizado como herramienta política más frecuentemente desde que Correa se posesiona como presidente. Sin embargo, las decisiones referentes a la gobernanza en el día a día no pueden definirse plebiscitariamente. La debilidad de la oposición, en este estilo de decisiones, se explica por el hecho de que Correa hizo con la Asamblea Constituyente una serie de reformas en la arquitectura institucional que le favorecen.

---

<sup>7</sup> Es importante aclarar que cuando decimos 'pueblo' no nos referimos a la totalidad de los individuos que constituyen una sociedad, sino a aquellos inscritos en la identidad popular de reivindicación encarnada por Rafael Correa, y opuesta a esos 'otros' ciudadanos que no se inscriben en ella.

Su característica de 'outsider' le permite a Correa diferenciarse del sistema político y culpar a la clase política y a las élites económicas de todos los problemas que enfrentaba el país. Su discurso dirigido hacia el 'cambio' y al desmoronamiento de la partidocracia que, además de rechazar radicalmente al sistema de partidos existente, promueve la idea de que los partidos como organizaciones son perniciosos e inútiles, es una construcción semántica que hace de articulación desde la infelicidad hacia una aparente redención que él encarna. Así, constituye un nuevo imaginario social en el que los grupos que han mantenido secuestrada a la patria son estigmatizados como el 'otro' y la revolución ciudadana se erige como la solución.

Podemos concluir que el populismo conduce a la supresión de la tradición liberal y a la exacerbación de la tradición democrática. Se vuelven inocuas las reglas institucionales que permiten que el lugar del poder sea limitado por la separación de poderes y la rendición de cuentas. En la democracia representativa los políticos ocupan el lugar del poder solamente de manera controlada y temporal, pero en el populismo este lugar se ve acaparado por el líder que encarna el proceso de identificación popular.

No es sorprendente que la lógica populista de la anti-política proponga cambios institucionales que le permitan acaparar poder y reduzcan los controles al ejecutivo porque, como se especificó anteriormente, esta lógica tiende a degradar las restricciones institucionales liberales al poder del pueblo.

La Reforma de la Arquitectura Institucional como instrumento de concentración de Poder y degradación de los mecanismos de Rendición de Cuentas

La dinámica establecida por las restricciones institucionales inherentes a las reformas que se producen con la Constitución del 2008, le permiten concentrar más poder a Correa y degradan los mecanismos que controlan sus acciones. El espacio limitado de este artículo no nos permite analizar en detalle todas las reformas, pero haremos una revisión de los efectos de la Constitución del 2008 en la relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Esta es una buena elección, porque el Ejecutivo y las instituciones que controla llevan a cabo la mayoría de la gobernanza, y la mayor parte de los mecanismos de rendición de cuentas al Ejecutivo operan a través de la Legislatura.

Entender los cambios en la relación ejecutivo – legislativo proveerá al lector de una noción sobre el estilo de reformas que se hicieron y las razones por las que le favorecen a Correa en la disputa de poder en la gobernanza del día a día. Es importante entender las reglas institucionales del juego en la relación entre ejecutivo y legislativo porque, si bien Movimiento País tiene con sus aliados una mayoría en el Legislativo, las fracciones internas dentro de este movimiento y las diferencias con sus aliados podrían haber conducido a que en ciertos momentos este organismo sea un mayor obstáculo del que actualmente es para Correa.

No es sorprendente que la lógica populista de la anti-política proponga cambios institucionales que le permitan acaparar poder y reduzcan los controles al ejecutivo porque, como se especificó anteriormente, esta lógica tiende a degradar las restricciones institucionales liberales al poder del ‘pueblo’. Esta es una de las contradicciones inherentes a esta lógica. Sin una rendición de cuentas adecuada, es muy difícil impedir que los funcionarios de gobierno abusen de su poder. Esto porque para que este abuso de poder deje de ocurrir, los funcionarios y sus acciones tienen que estar controlados. Así, la anti-política que está sedimentada en parte en reclamos por la corrupción, termina degradando más aquello que puede controlarla.

Para que exista una rendición de cuentas adecuada, y en consecuencia exista un contrapeso de la oposición al poder del Ejecutivo (Correa), es necesario saber con exactitud lo que ‘los representantes del ‘pueblo’ hacen y no hacen, y tener la posibilidad de reaccionar a esta información adecuadamente. Esto es, la rendición de cuentas debe consistir de tres elementos. Por un lado, los funcionarios en cuestión deben estar obligados a ejercer su poder transparentemente, esto significa que debe existir una institucionalidad que provea de la información necesaria a aquellos a los que los funcionarios deben rendir cuentas. Por otro lado, estos deben estar obligados a responder preguntas



para justificar sus actos, incluso cuando no quieran hacerlo. Finalmente, si bien los hechos transparentes y la evidencia en general son necesarios, estos no son necesariamente suficientes. Aunque existen contextos en los que “el simple hecho de ser forzado a develar una acción impropia es suficiente para que la persona en cuestión se arrepienta y busque reparar el daño sin tener que recurrir a sanciones formales” (Mulgan 2003, 9), esto no ocurre frecuentemente.

La forma más evidente de ejercer la ‘rendición de cuentas’ es la que O’Donnell llamaría vertical. Los funcionarios de gobierno le rinden cuentas directamente a la ciudadanía. Este estilo de rendición de cuentas es evidentemente incluso más manifiesto en la lógica del populismo de la actualidad ecuatoriana que en la de la democracia representativa. Lamentablemente, la rendición de cuentas vertical no es tan efectiva como se quisiera. El impacto de las denuncias en medios de comunicación y otras organizaciones de la sociedad civil dependerá de que aquellas instituciones con el poder para sancionar la mala conducta de funcionarios lo hagan. Por otro lado, la eficacia de la dimensión electoral de rendición de cuentas vertical por sí sola para controlar los actos de funcionarios de gobierno es dudosa. Esto se debe a que hay elecciones solo periódicamente y es poco claro si el voto tiene que ver con las acciones pasadas o los ofrecimientos de los candidatos para el futuro.

Esta insuficiencia y el hecho de que el gobierno tiene extensos poderes coercitivos y en consecuencia es difícil de controlar solo a través del voto, conducen a la convicción de que para que exista una rendición de cuentas adecuada, se debe recurrir a lo que O’Donnell llama mecanismos de rendición de cuentas horizontales. Estos mecanismos buscan primordialmente tres cuestiones: 1) Facultar a las instituciones para que exista información confiable y constante sobre la actividad gubernamental; 2) permitir que las ramas del Estado sean independientes unas de otras; y 3) Distribuir el poder entre ramas del Estado de tal forma que exista una red de pesos y contrapesos eficientes. Así, además de habilitar al gobierno para que controle a los gobernados, se le obliga “a este a controlarse a sí mismo” (Schedler 1999, 13).

Específicamente en lo que se refiere a la relación ejecutivo – legislativo, los mecanismos a través de los cuales el Legislativo puede hacer que el Ejecutivo rinda cuentas pueden ser clasificados en tres categorías: 1) El Congreso debe ejercer un rol importante en la demanda de información confiable y constante. “Todas las agencias y los oficiales de gobierno que son parte del Ejecutivo [deberían] estar obligadas a reportar anualmente sobre su rendimiento general” (Mulgan 2003, 47) y cualquier otro tema que les concierna que les interese a los miembros de la rama Legislativa; 2) El Congreso debería ejercer un papel en el

nombramiento de los funcionarios de los ministerios y de otras instituciones controladas por el Ejecutivo; y 3) El Congreso debería poder sancionar a los funcionarios del Ejecutivo (incluido el Presidente) que han abusado de su poder. Esto debería incluir la posible destitución por determinadas causales. La clave para que exista una rendición de cuentas del ejecutivo adecuada es que el balance de poder sea tal que cada institución pueda en la realidad exigir información y ejercer sanciones por actos impropios.

## Rendición de Cuentas en la Relación Ejecutivo – Legislativo

Desde el retorno a la democracia en 1978 el sistema presidencial ecuatoriano mostró problemas. Se podría decir que la ‘legitimidad democrática dual’<sup>8</sup>, la ‘rigidez del sistema presidencial’<sup>9</sup>, y una excesiva fragmentación de la representación política llevaron a un estancamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo. Esto se hace evidente por la constante pugna de poderes que existió, que no pudo procesarse dentro del sistema institucional sino que se expandió a la sociedad. De hecho, lejos de crearse un diálogo entre el Ejecutivo y el Legislativo que permita solucionar los problemas sociales, estas dos instituciones entraban constantemente en conflictos sin salida que provocaban paralizaciones permanentes al ejercicio del gobierno.

En consecuencia, la reforma política de 1998 “interpretó la pugna de poderes como la consecuencia de un congreso con excesivos poderes fiscalizadores sobre el ejecutivo. [En consecuencia]... el poder del Congreso fue debilitado en su capacidad de fiscalizar al Ejecutivo a través de los juicios políticos... con ello el ejercicio de oposición parlamentaria quedó restringido con el propósito de dar continuidad a las políticas públicas diseñadas y puestas en práctica por el Ejecutivo” (Burbano de Lara 1999, 6). De esta manera, la Asamblea Constituyente de 1998, con el afán de establecer los medios para procesar los conflictos entre Ejecutivo y Legislativo, disminuyó la posibilidad de que existan pesos y contrapesos eficientes entre estas entidades “fortaleciendo a una de estas ramas (Ejecutivo) en detrimento de la otra” (Pachano 2007, 107).

El diseño institucional que establece la Constitución actualmente vigente en el Ecuador intensifica el desbalance,

8 Legitimidad democrática dual: Tanto el legislativo como el presidente derivan su poder de elecciones populares, lo cual lleva a que “en ausencia de todo principio lógico para definir quién realmente tiene legitimidad democrática, [sea] tentador usar formulaciones ideológicas para legitimar el componente presidencial del sistema y deslegitimarlo a los que se oponen a él, transformando lo que es un conflicto institucional en conflictos sociales y políticos graves” (Linz 1997, 36)

9 Rigidez del sistema presidencial: El periodo para el que son elegidos tanto el legislativo como el presidente es fijo, por lo que están “excluidos los tipos de cambio que producen crisis de gobierno y la sustitución de un ejecutivo por otro. Esto supone una rigidez en el proceso político que hace todo reajuste en situaciones cambiantes extremadamente difícil.” (Linz 1997, 39)

que ya existía entre los poderes del Ejecutivo y el Legislativo, porque provee al Ejecutivo de más y al Legislativo de menos atribuciones de las que tenían con la Constitución de 1998.

## Rendición de Cuentas del Ejecutivo

### *Demanda de Información*

No hubo cambios entre la Constitución de 1998 y la actual Constitución en relación a la posibilidad de fiscalizar a miembros del Ejecutivo y a convocarlos a que informen a la asamblea. Existe sin embargo, un cambio importante en lo que se refiere a recabar información para transparentar el ejercicio de Gobierno. La "...autonomía técnica y administrativa..." (Constitución de 1998, Art. 261) del Banco Central se suprimió en la Constitución del 2008, por lo que existe la posibilidad de que la información sobre los resultados económicos de la gobernanza del Ejecutivo sea menos confiable.

### *Nombramiento de Funcionarios*

En lo que se refiere al nombramiento de funcionarios existe un cambio importante. En la Constitución de 1998, el Legislativo nombraba "al Procurador General del Estado, al Ministro Fiscal General, al Defensor del Pueblo, a los Superintendentes, a los vocales del Tribunal Constitucional y el TSE, a los miembros del directorio del Banco Central... y elegía por mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes la terna para la designación del Contralor General del Estado" (Constitución de 1998, Art. 130, literal 11 y 12).

En la Constitución actual en cambio, el Legislativo casi no nombra funcionarios, ya que ahora el 'Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Control Social' nombra a la mayor parte de estos.<sup>10</sup> La única institución en la que la rama Legislativa forma parte del nombramiento es la Corte Constitucional, en la que tiene un tercio de los votos en su conformación (el ejecutivo y este consejo tienen los otros dos tercios). Para el resto de cargos, el Legislativo ahora se limita a poseionar a los funcionarios (Constitución del 2008, Art. 120, literal 11).

---

<sup>10</sup> Existe preocupación que debido a la estructura de esta institución participativa (demasiada distancia entre los dirigentes participativos y sus bases), esta sea muy probablemente cooptada. Mucho más así en una dinámica populista como la recién delineada. Además, debido al proceso que se instituyó en el régimen transitorio, para su institución, es posible que sea cooptada por la misma fuerza política que controla al Ejecutivo (Alianza País). En consecuencia lo más probable es que esta función tienda a favorecer los deseos del Ejecutivo (Correa).



## *Sanción de Funcionarios*

Aparte de al Presidente y Vicepresidente de la República, el Legislativo sigue en capacidad de enjuiciar políticamente “a los ministros del Estado, al Contralor General y Procurador del Estado, al Defensor del Pueblo, al Ministro Fiscal General, y a los superintendentes” (Constitución de 1998, Art. 130; 2008, Art. 131). Hay ciertos cambios en la posibilidad de enjuiciar políticamente a otros funcionarios, pero estos se deben únicamente a la adición de nuevas ramas de gobierno que implementa la nueva Constitución. Una diferencia substancial en la posibilidad de sanción tiene que ver con la proporción de asambleístas necesaria para la destitución de ciertos funcionarios. En la Constitución de 1998 se podía censurar y destituir a cualquier funcionario “en el caso de declaratoria de culpabilidad por mayoría de sus integrantes” (Constitución de 1998, Art. 130, literal 9). En la Constitución del 2008 en cambio se requiere la declaratoria de culpabilidad de dos terceras partes de la Asamblea para la censura y destitución de “los ministros de Estado, los miembros de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura” (Constitución de 2008, Art. 131). La diferencia más importante en este sentido sin embargo, es la manera en la que esta constituido el dispositivo de muerte cruzada. Se delinearán los detalles de esto en la siguiente sección.



## Rendición de Cuentas del Legislativo

### *Veto Proyectos de Ley*

El Ejecutivo tiene la posibilidad, en ambas Constituciones, de vetar total o parcialmente los proyectos de ley. En el primer caso el Congreso podrá volver a considerarlos solamente después de un año contado a partir de la fecha de la objeción, y en el segundo podrá aprobarlos solo con las dos terceras partes de sus miembros. “Si se toma en cuenta que la fragmentación partidaria ha dificultado la conformación de coaliciones mayoritarias en el Congreso, es remota la posibilidad de lograr una mayoría calificada para superar un veto presidencial. Bajo el arreglo institucional existente en Ecuador, los poderes de veto (parcial y total) han aumentado los poderes del ejecutivo, dentro del proceso de formación de leyes” (Mejía 2002, 155).

### *Destitución del Congreso*

“La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis



política y conmoción interna” (Constitución del 2008, Art. 148). Como es evidente las causales por las cuales puede destituirse al legislativo son excesivamente subjetivas, y pueden llevar a un uso irresponsable de esta atribución. Las causales por las cuales el legislativo puede disolver al ejecutivo son más difíciles de ejecutar que las recién expuestas. “La Asamblea Nacional podrá destituir a la Presidenta o Presidente de la República en los siguientes casos: 1. Por arrogarse funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional. 2. Por grave crisis política y conmoción interna... Para proceder a la destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional” (Constitución del 2008, Art. 130). Esto hace que la destitución del ejecutivo por el legislativo sea bastante más remota que la del legislativo por el ejecutivo. También es importante mencionar que si el presidente llega a disolver al legislativo, este puede previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-ley de urgencia económica. El problema en este caso es que habrá algunos meses en los que el presidente podrá gobernar con decretos ley que serán revisados por el legislativo solamente cuando este se constituya nuevamente.

En lo que se refiere a las atribuciones del legislativo, existen reformas en relación a la posible censura de miembros del Ejecutivo. Ahora se requiere que para el enjuiciamiento político del Presidente y el Vice-presidente se haga la solicitud con ya no una cuarta sino una tercera parte de los miembros del Legislativo, y se requerirá el dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional antes de enjuiciar políticamente al Presidente o el Vice-Presidente. También existe un cambio importante en lo que se refiere al nombramiento de funcionarios.

## La inestabilidad de la preeminencia política de Correa

Ni el poder plebiscitario amasado a través de la lógica populista delineada, ni la degradación de los mecanismos de rendición de cuentas y la consiguiente concentración de poder le hacen intocable a Rafael Correa. La confusión generalizada provocada en la población ecuatoriana por las restricciones institucionales de los sistemas de partidos y electoral establecidos en la transición a la democracia parece seguir vigente. La obligación de llevar a cabo mandatos vinculantes sigue siendo confundida con una representación política adecuada.

En consecuencia, Correa inevitable pero paulatinamente irá perdiendo la preeminencia política que ostenta en la actualidad. El proceso de deslegitimación que conducirá a esta pérdida de poder, se ha visto entorpecido por la erosión de los mecanismos de rendición de cuentas y una coyuntura económica favorable que ha permitido un gasto público clientelista exacerbado. Esto no significa sin embargo, que la degradación de la legitimidad de Correa no ocurrirá. Esto porque frente a los recursos limitados a su disposición y la consiguiente incapacidad de satisfacer los deseos de todos los ciudadanos, es insostenible su posicionamiento como aquel que encarna el proceso de redención ‘popular’. Lo que hay que comprender es que por las razones mencionadas, además de la oposición que se lleva a cabo actualmente en las instancias del poder, se debe hacer oposición al gobierno actual con más fuerza incluso en el campo discursivo a través del cual Correa está legitimado.



## Bibliografía

Burbano, Felipe. Del fracaso de la mayoría a la debacle del Estado. En ICONOS No. 7. Quito: FLACSO, 1999.

Echeverría, Julio. La Democracia difícil: Neopopulismo y Democracia en el Ecuador. En ICONOS NO. 27. Quito: FLACSO, 2007.

Gasché, Rodolphe. ¿Que tan vacío puede estar el vacío?. En Laclau: Aproximaciones críticas a su obra. Fondo de Cultura Económica: Mexico D. F., 2008.

Laclau, Ernesto. On Populist Reason. New York: Verso, 2005.

Linz, Juan José y Arturo Valenzuela. Las crisis del presidencialismo. Perspectivas Comparativas. Madrid: Alianza Universidad, 1984.

Mainwaring, Scott y Mariano Torcal. La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora. América Latina Hoy, núm. 41 (141-173), 2005.

Manin, Bernard. Los principios del gobierno representativo. Madrid: Alianza, 1998.

Mejía Acosta, Andrés. Gobernabilidad Democrática. Quito: Konrad Adenauer, 2002.

Mulgan, Richard. Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

Pachano, Simón. La trama de Penélope: Procesos Políticos e instituciones en el Ecuador. Quito: Rispergraf, 2007.

----- Ecuador: La provincialización de la representación, en Mainwaring, Scott; Bejarano, Ana María; Pizarro, Eduardo (eds.). La Crisis de la Representación democrática en los países andinos. Bogotá: Editorial Norma, 2006.

Przeworski, Adam and Susan C. Stokes, and Bernard Manin, eds., Democracy, Accountability and Representation. New York: Cambridge University Press, 1999.

Schedler, Andreas and Larry Diamond, and Marc F. Plattner, eds., The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies. Colorado: Lynne Rienner, 1999.

