

# ECUADOR: LA PRESIDENCIA PLEBISCITARIA DE CORREA\*

*Catherine M. Conaghan*

*Catherine M. Conaghan es Profesora de Estudios Políticos en la Queen's University, Kingston, Ontario. Fue académica visitante de FLACSO-Ecuador entre 2006 y 2007. Su libro más reciente es Fujimori's Peru: Deception in the Public Sphere (2005).*

En su primer año como presidente del Ecuador, Rafael Correa logró dos victorias electorales que contribuyeron en gran medida a hacer realidad su promesa de revolución constitucional. El 15 de abril de 2007, su propuesta de llamar a elecciones para una asamblea constituyente encargada de escribir una constitución completamente nueva obtuvo una sólida votación al favor del “sí” del 82%. A fines de septiembre, el electorado le entregó a Correa el segundo de los dos galardones por los que éste había realizado una intensa campaña, al otorgarle 80 de los 130 escaños de la asamblea constituyente a su Movimiento Patria Altiva y Soberana (MPAIS).<sup>1</sup> En un país históricamente plagado de partidos fragmentados y gobiernos divididos, la sorprendente mayoría que los votantes le otorgaron al economista de 44 años formado en los Estados Unidos y ex Ministro de Economía fue inaudita. La nueva constitución del Ecuador será escrita en los términos establecidos por el carismático e inmensamente popular joven presidente.

En los meses que precedieron a las elecciones de septiembre, Correa describió la carrera por la asamblea como la “madre de todas las batallas”; una lucha del tipo “todo o nada” de la que dependía el futuro de su propuesta de “revolución ciudadana”. El lenguaje, aunque dramático,

\* Publicado originalmente como “Ecuador: Correa's Plebiscitary Presidency”, *Journal of Democracy*, Vol. 19, No. 2, April 2008: 46-60. © 2008 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

no exageraba las ambiciones de lo que sería su gobierno. Elegido el 26 de noviembre de 2006, en segunda vuelta, Correa debutó como un presidente totalmente identificado con la corriente más radical del ampliamente analizado “giro a la izquierda” de la política latinoamericana.<sup>2</sup> En su investidura, abrazó a los presidentes Hugo Chávez de Venezuela y Evo Morales de Bolivia, y alzó una réplica de la espada de Simón Bolívar, obsequio de Chávez, mientras pronunciaba su primer discurso a la nación. Prometiendo terminar con lo que a menudo llamaba la “larga y triste noche del neoliberalismo”, Correa aseguró que situaría al Ecuador en el camino para alcanzar un “socialismo del siglo XXI”.

Como Chávez y Morales, Correa asumió sus funciones con la visión de que ganar la presidencia era, en el mejor de los casos, el preludio de una lucha más profunda por el poder político; una que implicaría la confrontación con rivales tanto de dentro del Estado como de la sociedad en general. Cada uno de estos tres presidentes considera que una nueva constitución en su país es el punto de partida fundamental para una transformación izquierdista. Correa, como Chávez en su primera postulación presidencial en 1998, realizó una campaña como el *outsider* por excelencia, un candidato independiente respaldado por su propia organización antisistema. Bloqueando el camino a la revolución constitucional “profunda y radical” propuesta por Correa, había una serie de instituciones estatales que permanecían en gran parte en manos de la tradicional *partidocracia* que éste tanto ridiculizó. Igualmente resistente al cambio, según Correa, era la clase dirigente empresarial. En este sentido, describió su misión de presidente como la reconfiguración de la “correlación de fuerzas”. “No seamos ingenuos”, aconsejó Correa a sus partidarios: “Ganamos las elecciones, pero no el poder. El poder es controlado por los intereses económicos, los bancos, la *partidocracia*, y los medios de comunicación vinculados a los bancos”.<sup>3</sup>

En su búsqueda de una reorganización completa de la estructura de poder del Ecuador, Correa utilizó su primer año en el gobierno para dar forma a una presidencia que puede ser llamada plebiscitaria en dos sentidos. En primer lugar, fiel al significado literal de la palabra, el Presidente vinculó su administración, y su propia continuidad en el poder, al hecho de haber ganado dos elecciones seguidas: la primera destinada a aprobar la idea de una nueva asamblea constituyente, y la siguiente a copar los escaños de este cuerpo con sus seguidores. Formuló ambas votaciones como un referendo de su presidencia, y advirtió que una derrota significaría su retiro. En lo sucesivo se presentarían nuevas oportunidades para que el electorado se alinee a favor o en contra de Correa, pues el año 2008 prometió traer un referendo relativo a la nueva constitución, al cual muy probablemente seguirán nuevas elecciones nacionales. Además, Correa ha insistido desde el principio en que él está encabezando una “campaña permanente” y tiene la firme intención de postularse a la reelección.

En segundo lugar, la presidencia de Correa también comparte y amplía la definición de una presidencia plebiscitaria, tal como fue descrita originalmente por el cientista político Theodore Lowi. Mediante un análisis de la evolución de la presidencia de los Estados Unidos, Lowi propuso el término como una expresión abreviada de la manera en que los presidentes pueden usar los llamamientos directos a la opinión pública, sin mediación, con el fin de gobernar por sobre otras instituciones, especialmente el poder legislativo.<sup>4</sup> Poniendo a trabajar a su propio carisma y a un astuto equipo comunicacional, muy pronto Correa llegó a dominar el arte de movilizar a la opinión pública por medio de las encuestas, los medios de comunicación, y las manifestaciones callejeras, para desorientar, desmoralizar, y desorganizar a sus opositores políticos durante su implacable prosecución de la asamblea constituyente. Los ecuatorianos nunca habían visto a un presidente tan obsesionado y tan hábil en relación con las comunicaciones y las relaciones públicas.

En esta versión extrema de la presidencia plebiscitaria, Correa hizo más que sólo gobernar por sobre el congreso nacional unicameral del Ecuador, constituido por 100 miembros. Con la aprobación arrolladora de la gente, hizo que el Congreso fuera totalmente irrelevante. Mediante una campaña para ganar corazones, mentes, y votos, Correa se las arregló para anular lo que quedaba de las instituciones del Ecuador y para forjar una poderosa presidencia. Al hacerlo, parece haber dado vuelta la página de una década de inestabilidad política. Si este poderoso presidente y la asamblea constituyente trabajarán de manera conjunta para producir una nueva generación de instituciones democráticas genuinas y sostenibles, o si la presidencia hiperplebiscitaria se arraigará en el nuevo orden constitucional, es la pregunta que se cierne sobre la política ecuatoriana, mientras Correa inicia el segundo año de su gobierno.

## **En Busca del Poder Presidencial**

Ecuador, con una población de aproximadamente 14 millones de personas, es el mayor exportador mundial de bananas, y también se encuentra entre los principales exportadores de petróleo de América Latina; con más de la mitad de las exportaciones de hidrocarburos destinadas a los Estados Unidos. De acuerdo con el Banco Mundial, Ecuador tiene una economía de ingreso medio-bajo. Al igual que sus vecinos de la región de los Andes, el país lucha contra la pobreza, la gran desigualdad de ingresos, y las tensiones producto de las divisiones regionales, de clase y étnicas. En la década de los 90, la política del Ecuador estuvo marcada por el ascenso de uno de los movimientos indígenas más activos de América Latina, dirigido por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Al mismo tiempo, el país se transformó en un sinónimo de agitación política y del síndrome que Arturo Valenzuela ha descrito como

“presidencias interrumpidas”.<sup>5</sup> Entre 1997 y 2005, tres presidentes elegidos, Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez, fueron forzados a dejar sus cargos en forma anticipada cuando las crisis políticas y las protestas callejeras les otorgaron al Congreso y a las Fuerzas Armadas los pretextos para destituirlos.

Los analistas atribuyeron este historial de inestabilidad a múltiples disfunciones asociadas al sistema de partidos y a su dirección.<sup>6</sup> Desde la transición posterior al Gobierno Militar, iniciada en 1979, Ecuador ha estado entre los líderes de América Latina respecto de la fragmentación del sistema de partidos y de la volatilidad electoral. La estabilidad ideológica y programática ha sido un bien escaso, pues las élites de los partidos han actuado conforme a una mezcla impredecible de cálculos electorales y animosidades personales. En el congreso, las alianzas han sido artificiales y transaccionales, y la rendición de cuentas del Gobierno ha sido inexistente.

El sistema legal, ampliamente considerado como una extensión corrupta del sistema de partidos, tiene escasa credibilidad. Con uno de los más grandes comités políticos del congreso, el derechista Partido Social Cristiano (PSC) pudo dominar el proceso de selección de los jueces pertenecientes a los tribunales superiores, alimentando la sensación de que el poder judicial es la herramienta completamente politizada de las fuerzas partidistas. En la atmósfera del “todo vale” que existe en la vida pública del Ecuador, los cálculos fríos con respecto a la carrera y las *vendettas* personales han vencido permanentemente a los principios. El enfoque cortoplacista e instrumental de las élites de los partidos convirtió a la constitución y a las leyes en artificios maleables, fácilmente manipulados frente a tal o cual exigencia cambiante. La remoción de los presidentes de su cargo se transformó en la manifestación más extrema del instrumentalismo que había llegado a permear el sistema político.<sup>7</sup>

El ciudadano promedio veía pocos motivos para creer en algo tan inundado de avaricia, corrupción e incompetencia. La crisis económica de 1999 a 2000, desarrollada durante la implementación de la reforma neoliberal, fue una experiencia estremecedora y perturbadora que condujo a un inmenso número de ecuatorianos a irse al exterior en busca de trabajo. El traumático congelamiento de los depósitos bancarios en 1999 y la posterior dolarización de la economía en el año 2000 sólo profundizaron el resentimiento de la gente con los políticos. Las encuestas reflejaban la profunda crisis de legitimidad que afectaba a las instituciones del Ecuador. En las auditorías de la democracia, realizadas en 2001, 2004 y 2006, los ecuatorianos expresaron niveles de confianza extremadamente bajos en el congreso, los partidos, y el gobierno nacional en general.<sup>8</sup>

Rafael Correa inició la carrera presidencial del año 2006 profundamente consciente del ánimo antipolítico de las personas y de la

precariedad del cargo de presidente. Su propia ascensión meteórica a la notoriedad había ocurrido inmediatamente después de las manifestaciones masivas de Quito que obligaron al presidente Lucio Gutiérrez a abandonar el palacio presidencial en abril de 2005. Conocidas como la rebelión de los “forajidos”, las protestas de Quito estallaron cuando Gutiérrez hizo un trato político que permitió el retorno desde el exilio a Abdalá Bucaram, ex presidente que había sido expulsado en 1997 y acusado de corrupción.<sup>9</sup> Correa, un joven profesor de Economía con un doctorado de la Universidad de Illinois, se unió a los manifestantes que exigían la destitución de Gutiérrez. El vicepresidente Alfredo Palacio, presidente entrante, nombró a Correa como Ministro de Economía. Su ejercicio en el cargo fue breve pero notable. Rápidamente se demostró como un ferviente nacionalista y un virulento crítico público de las políticas neoliberales.

Mediante el apoyo de grupos pequeños y dispersos de la izquierda y de lo que quedaba del movimiento *forajido*, muy pronto Correa armó el MPAIS como su vehículo electoral para la carrera de 2006. Dejando en claro sus credenciales antisistema, Correa tomó dos decisiones clave que determinaron el rumbo de la campaña y fijaron los parámetros de su primer año en el poder. Adoptó las demandas del movimiento *forajido* relativas a una reforma política drástica, y prometió a los votantes que haría todo lo que estuviera en su poder para convocar a una asamblea que escribiera una nueva constitución. Según Correa, tal nueva constitución no sólo rediseñaría las instituciones gubernamentales, sino que también establecería las bases legales para reafirmar el rol central del Estado en la regulación y el manejo de la economía. Una nueva ley fundamental limpiaría a la organización política de sus prácticas disfuncionales y al mismo tiempo marcaría un quiebre definitivo con el neoliberalismo. Para garantizar que la asamblea fuera fiel a su misión transformadora, Correa señaló que este cuerpo necesitaría ser investido de “plenos poderes” para desautorizar o disolver y reemplazar a todas las instituciones existentes. Con tal autoridad, la asamblea podría hacer cualquier cosa desde suspender la constitución de 1998 hasta disolver el congreso en ejercicio y otorgar mayores poderes al presidente.

Correa combinó su posición “maximalista” respecto de la asamblea con otra decisión crítica. Anunció que el MPAIS no presentaría ningún candidato en las elecciones al Congreso que se efectuarían junto con la primera vuelta de la elección presidencial de octubre de 2006. Con este audaz golpe, Correa asoció claramente su candidatura al ánimo profundamente antipolítico de los votantes, y además aceptó el riesgo de que, de ser elegido, asumiría su cargo sin ninguna seguridad del respaldo legislativo y con mucha mayor certeza de que los legisladores podían intentar destituirlo en cualquier momento.

La posibilidad de otra presidencia interrumpida constituía una amenaza, especialmente cuando se hizo evidente que los partidos

encabezados por los adversarios más encarnizados de Correa estaban listos para controlar al nuevo congreso. Si bien no gozaban de una mayoría absoluta, el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) y el Partido Sociedad Patriótica (PSP) surgieron de la carrera de octubre con los dos más grandes comités políticos del Congreso. El PRIAN era el vehículo electoral de Álvaro Noboa, pomposo billonario bananero y el ciudadano más rico del Ecuador. Conocido porque en ocasiones se arrodillaba y rezaba en sus apariciones de campaña.<sup>10</sup> Noboa estaba llevando a cabo su tercer intento por la presidencia. El ex presidente y retornado del exilio Lucio Gutiérrez encabezaba el PSP, con una evidente antipatía hacia Correa y sus seguidores del movimiento *forajido*. Unido a la alianza opositora de Correa estaba el PSC, partido alguna vez poderoso dirigido por el ex presidente León Febres Cordero (1984-1988), que veía su respaldo muy disminuido en la votación para el Congreso realizada el 15 de octubre de 2006.

Correa obtuvo el 22,8% de los votos y se adjudicó el segundo lugar en la primera vuelta del 15 de octubre. Este resultado le aseguró una segunda vuelta contra Noboa, quien había obtenido el primer lugar con el 26,8%. El desafío de Correa era no sólo ganar la segunda vuelta, sino también ganar en forma contundente y reclamar la autoridad sobre lo que se estaba configurando como una probable confrontación de fuerzas con el Congreso respecto de la cuestión de la asamblea constituyente.

Atravesando de extremo a extremo su pequeño y montañoso país como el candidato contestatario del cambio, el enérgico Correa tuvo durante el recorrido de campaña un desempeño casi tan impecable como el de su astuto equipo de comunicaciones y relaciones públicas.<sup>11</sup> Joven, apuesto, e incansable, Correa fue promocionado como el líder moderno, apasionado y recio que se dio a conocer al oponerse a la clase dirigente del Ecuador. En comparación, Noboa parecía empantanado en el pasado, repitiendo su estilo evangélico y la bravata populista de anteriores campañas fallidas. Sólo horas después de cerrarse las urnas el 26 de noviembre, la victoria de Correa estaba clara. En el conteo final de votos, Correa superó a Noboa por un 56,7% contra un 43,3%.

Al momento en que Correa prestó juramento presidencial a comienzos de 2007, era incluso más popular, pues ostentaba un índice de aprobación del 73%. Haciendo uso de su considerable capital político, el Presidente y su gabinete inmediatamente se aventuraron en una estrategia integrada y de múltiples facetas para cambiar la “correlación de fuerzas” y promover su plan de transformar al Ecuador por la vía de una nueva constitución. Para alcanzar estos objetivos, y proteger su presidencia de ser “interrumpida”, Correa necesitaba reforzar el Poder Ejecutivo, mantener a sus oponentes a la defensiva, y dar la imagen de que su gobierno estaba cumpliendo sus promesas de cambio.

## Induciendo una Implosión Institucional

A lo largo de su campaña de 2006, Correa había sentado las bases para una confrontación con el Congreso. Se burló de los veteranos políticos del Poder Legislativo aludiendo a ellos como dinosaurios; una clase condenada a la extinción. Si bien Correa reconocía el estatus legal del Poder Legislativo, insistía en que este cuerpo carecía de una legitimidad política subyacente, y recalaba la miserable calificación que recibía en las encuestas de opinión pública.

Con el congreso de 2007 bajo el control de una mayoría contraria al nuevo presidente y a su plan de una asamblea constituyente, el escenario estaba preparado para una confrontación de fuerzas potencialmente explosiva. En el día de su investidura, Correa firmó un decreto supremo que establecía una consulta popular para aprobar la convocación de una asamblea constituyente. Los opositores tacharon el decreto de inconstitucional, y citaron artículos de la constitución vigente que otorgaban al congreso un rol fundamental en la revisión de las reformas constitucionales. Correa propuso una lectura opuesta, señalando un artículo que permitía al presidente pasar por alto al Congreso y llevar a cabo una votación nacional respecto de cualquier asunto de “importancia trascendental”. Correa aseveró que la consulta nacional relativa a la asamblea no constituía un proyecto de reforma constitucional *per se*. Más bien, era un plan para abandonar la actual constitución por completo, y por lo tanto tenía, sin duda, una importancia trascendental.

Lo cierto es que el lenguaje confuso de la constitución de 1998 otorgaba tanto al Congreso como a Correa amplias posibilidades de aseverar la legitimidad de sus opuestas demandas. Sin embargo, ambos bandos entendían que el resultado del conflicto dependería menos de argumentos legales que de la opinión pública y de los cálculos de diversos legisladores y autoridades de otras instituciones clave, especialmente el Tribunal Supremo Electoral (TSE) y el Tribunal Constitucional (TC).

Con un 73% de respaldo popular a la idea de una asamblea y un 59% que apoyaba el plan del Ejecutivo de pasar por alto al Congreso, Correa tomó la ofensiva. Al enviar su decreto supremo al TSE, advirtió que en caso de que ese cuerpo, encabezado en ese momento por una persona designada por el PRIAN, se negara a ejecutar su orden, estaba preparado para crear un tribunal electoral *ad hoc*. A continuación el TSE envió el plan al Congreso para su aprobación y enmienda. Correa llamó a protestar públicamente en contra del TSE y del Poder Legislativo. Con la presión en aumento y sus propias filas divididas, el Congreso se retractó y aprobó el plan de una consulta nacional para convocar a elecciones de asamblea constituyente, pero agregó modificaciones destinadas a poner freno a los “plenos poderes” de dicha asamblea y a prohibir cualquier futura disolución del Congreso. Rápidamente el TSE anunció que las elecciones serían celebradas el 15 abril. Pero inesperadamente y sin

ninguna explicación, el TSE aprobó un decreto corregido presentado por el Presidente, que restituía la cláusula de plenos poderes al estatuto que autorizaba las elecciones para la asamblea.

Los adversarios de Correa en el Congreso se quejaron de que el TSE seguramente se había rendido a los sobornos y amenazas del Gobierno. En una maniobra que violaba los procedimientos normales para remover a los miembros del TSE, la mayoría del Congreso votó por despedir al presidente de este organismo, Jorge Acosta. El TSE respondió del mismo modo, y votó en favor de despojar a 57 legisladores de sus escaños sobre la base de que estaban obstruyendo el proceso electoral al tratar de remover a quien encabezaba el tribunal electoral. Cuando los destituidos legisladores se presentaron a su trabajo, fueron recibidos por una multitud enfurecida y por la Policía Nacional que les impedía entrar a las instalaciones. Bajo las órdenes del Ministerio de Gobierno y Policía, una escolta policial acompañó a los 57 nuevos legisladores —reemplazantes de aquellos destituidos— en su ingreso a las dependencias del Congreso. Dejando atrás sus anteriores lealtades partidarias con el PRIAN y el PSP, muchos de los nuevos legisladores declararon ser independientes que apoyarían al gobierno de Correa.

La expulsión de los legisladores de oposición por parte del TSE, respaldada por el Gobierno, se tradujo en un nuevo conflicto institucional. Argumentando que su remoción había violado la Constitución, los legisladores destituidos llevaron su caso al TC. Cuando ese cuerpo falló en su favor, una airada multitud pro Gobierno se reunió en su sede, y no les dio otra posibilidad a los jueces más que evacuar el edificio bajo escolta policial. Correa inmediatamente desechó la resolución del TC, y sugirió que los jueces debían ser procesados.<sup>12</sup> Al día siguiente, la nueva mayoría pro Correa en el Congreso votó en favor de la destitución de nueve de los jueces del TC, con lo que el fallo de éste se hacía irrelevante.

El resultado final de esta lucha sin tregua fue beneficioso para el Gobierno. Sin ninguna necesidad de la intervención directa de Correa, la oposición y los otros poderes del Estado se habían vuelto incapaces de detener el proceso de la asamblea. Mientras Correa encabezaba una enérgica campaña pública para mantener la presión sobre el Congreso y el TSE, el ministro de gobierno Gustavo Larrea trabajaba con eficacia detrás de escena. Engatusó y sedujo a las autoridades para que se unieran a la causa triunfadora de la asamblea mientras se aseguraba que la policía estuviese preparada para controlar el acceso a los cargos en disputa. En lugar de aniquilar a las instituciones y a los adversarios políticos abiertamente —evitando así la ira de la comunidad internacional—, Correa llevó adelante un proceso que debilitó y deslegitimó a los enemigos de la asamblea y a las instituciones que éstos tenían la esperanza de utilizar para detenerla.

## **Campaña Permanente, Confrontación Permanente**

Desde el inicio de su presidencia, Correa comprendió claramente la necesidad de utilizar su cargo como un púlpito intimidante para moldear a la opinión pública y acelerar su agenda de asamblea constituyente. Correa emergió como la versión ecuatoriana del gran comunicador, un líder que transmite hábilmente mensajes populares y de sentido común mediante una personalidad que apela a un amplio espectro de público. En la dirección de la estrategia de comunicaciones de Correa, como Secretario de la Administración Pública, está Vinicio Alvarado, el gurú de las relaciones públicas de Guayaquil que diseñó la innovadora estrategia comunicacional de Correa en la campaña de 2006.

El sello de una presidencia plebiscitaria es la necesidad de conectar al presidente directamente con los votantes, con un mínimo de interferencia o “filtro” de los partidos, los grupos de la sociedad civil, o los medios de comunicación. Continuando con la estrategia radial desarrollada durante la campaña, Correa inauguró su mandato con una emisión semanal de dos horas de duración llamada “Diálogo con el Presidente”. El programa matinal, que se transmite el día sábado en 154 estaciones alrededor del país, le proporciona a Correa un foro permanente para proclamar los logros de su gobierno y vilipendiar a sus adversarios. A menudo el programa se emite en conjunto con los “gabinetes itinerantes”, durante los cuales el Presidente y sus ministros visitan diferentes localidades para reunirse con las autoridades locales, recibir a personas comunes, y aparecer en conciertos o eventos culturales. La atmósfera festiva que rodea las visitas de Correa provee de un suelo fértil para la discusión política. El Gobierno aprovechó tales instancias para suscitar apoyo previo al referendo de la asamblea constituyente y previo a las elecciones que siguieron a dicho referendo.

La operación mediática de Correa es coordinada por la Secretaría de Comunicación y difundida desde el palacio presidencial. La Secretaría ha utilizado hábilmente la publicidad pagada con el objeto de divulgar las iniciativas presidenciales y participar en la denominada “campaña de valores” para promover el orgullo nacional y el patriotismo. Un comercial de televisión emitido con frecuencia mostraba un montaje de un grupo de ecuatorianos cantando felices la nostálgica canción escolar “Patria”. Los críticos han sugerido una interpretación menos optimista de los objetivos del Gobierno, destacando cómo los mensajes publicitarios aparentemente disuelven cualquier distinción entre el Estado y la presidencia de Correa. Por ejemplo, el lema del partido de Correa se transformó en la consigna oficial que aparece en toda la publicidad del gobierno: “La patria ya es de todos”. Todos los comerciales de televisión auspiciados por el Gobierno terminan con la misma imagen distintiva: los telespectadores ven a un hombre lleno de vitalidad, fotografiado a distancia, que da la bienvenida a una espectacular salida del sol en los

Andes. Sus brazos se agitan en un saludo triunfal, una imagen que fácilmente evoca la familiar visión de Correa en el recorrido de campaña.

Coincide con esta estrategia comunicacional proactiva el enfoque interactivo de la presidencia del propio Correa. Él constituye una presencia ubicua, el elemento principal de todos los ciclos de noticias gracias a su incansable producción de discursos y a sus entusiastas apariciones en eventos públicos de todo tipo. Correa cree que entre sus roles como presidente debe estar el de un desenvuelto “animador en jefe”. Incluso ha llegado tan lejos como para decir que su deber principal es ser un “motivador” que pueda elevar la autoestima y la moral del pueblo.<sup>13</sup>

La retórica edificante de Correa, especialmente su énfasis en restituir la dignidad a los ciudadanos oprimidos y en generar orgullo nacional, ha sido una parte importante de su estrategia. Igualmente importante es el patrón de ataques permanentes a todos los que se perciben como opositores. Durante los primeros meses de conflicto acerca de la cuestión de la asamblea constituyente, los políticos contrarios a ésta se transformaron en los blancos predilectos de las arengas del Presidente, siendo designados con epítetos que iban desde mafiosos hasta payasos, víboras, lobos, impostores, cadáveres, traidores, y estafadores. Cuando el alcalde de Guayaquil Jaime Nebot y algunos miembros insignes de la junta cívica de esa ciudad cuestionaron las políticas del Gobierno, también se vieron en la situación de destinatarios de una reprimenda presidencial, desechados como “pelucones” reaccionarios.

La lista de supuestos enemigos de Correa se ha expandido hasta incluir algunos segmentos de la corriente dominante de los medios de comunicación. Si bien Correa gozó de una cobertura generalmente favorable como candidato presidencial en 2006, su relación con los medios empeoró cuando intensificó la crítica a periodistas individuales y a dueños de los medios a los que acusaba de conspirar para desestabilizar al gobierno. Correa comenzó a desprestigiar permanentemente a los medios de comunicación como la herramienta de la “oligarquía” del Ecuador, e instó a los votantes a dejar de sintonizar aquellos que son privados en favor de su propio programa de radio.

Jugando nuevamente la carta antisistema que le fue tan útil en la carrera de 2006, Correa continuó golpeando fuertemente a sus críticos durante los preparativos para las elecciones de representantes de la asamblea constituyente, que se llevarían a cabo en septiembre de 2007. Pero destacar los aspectos negativos de sus adversarios no era la única arma del gobierno, tampoco la más importante. El cumplir con las promesas de la campaña de 2006 sería crucial para mantener la popularidad de Correa y hacer que su atractivo personal trabajara en pos de los candidatos del MPAIS a medida que la elección de asamblea constituyente del año 2007 se acercaba.

## **Credibilidad, Desempeño, y Políticas**

Durante su primer año como presidente, Correa gozó de índices de aprobación de su gestión altos y en general estables, que oscilaban entre el 60% y el 70%. Estaba entre los presidentes más populares de las Américas, y compartía el primer puesto con Néstor Kirchner de Argentina. Como Kirchner, Correa comenzó su presidencia con una medida enormemente popular, pues redujo su propio salario casi a la mitad.

Correa y los estrategas del MPAIS insisten en que su éxito hasta ahora se explica por un hecho simple; han cumplido las promesas que hicieron durante la campaña de 2006. De acuerdo con el Secretario de la Administración Pública Vinicio Alvarado, el mayor recurso político de Correa es su credibilidad, que se fundamenta en la percepción pública de que es un líder que habla francamente y que está impulsando al Gobierno a producir mejoras significativas en la calidad de vida.<sup>14</sup>

En parte por necesidad política, la forma de Correa de abordar la gobernabilidad se basa en la rapidez. Para mantener altos los resultados de las encuestas con anterioridad a las batallas eleccionarias de abril y septiembre de 2007, Correa emitió una batería de decretos supremos que satisficieron a diversos electores. Las ganancias imprevistas de la próspera economía petrolera del Ecuador pavimentaron el camino a un aumento del gasto del Gobierno. Entre sus primeros decretos supremos estaba el mandato que duplicaba los subsidios habituales de asistencia social a los hogares pobres de 15 a 30 dólares por mes, una medida que benefició casi a la décima parte de todos los ecuatorianos. Correa también duplicó a 3.600 dólares el monto disponible para los préstamos orientados a viviendas individuales. Los pobres recibieron otro estímulo cuando Correa estableció subsidios que reducían a la mitad el precio de la electricidad para los clientes de bajo consumo. Una variedad de otros programas ampliaron el crédito a las microempresas, la juventud, y las mujeres. El gasto social se ha facilitado en gran medida debido al poder del Presidente para declarar “emergencias” que inician el flujo de dinero prácticamente sin ningún papeleo. Desde enero hasta julio de 2007, Correa repartió 215 millones de dólares mediante la declaración de emergencias en 10 sectores, que se extendían desde la educación y la salud hasta el sistema carcelario. La construcción de emergencia de carreteras, asignada al Cuerpo de Ingenieros del Ejército, constituyó un beneficio para las Fuerzas Armadas, y ha contribuido a fortalecer los lazos entre éstas y Correa.

El mayor gasto social ha sido uno de los frentes dentro del esfuerzo más amplio por reconfigurar la administración pública conforme a la visión de Correa de un gobierno activista. La transformación del sector público es tanto real como simbólica. Para resaltar su preocupación respecto de la difícil situación de los ecuatorianos en el extranjero,

Correa creó una nueva Secretaría Nacional del Migrante, y para enfatizar el nuevo foco en los derechos de la ciudadanía, cambió el nombre del Ministerio de Bienestar Social por Ministerio de Inclusión Económica y Social.

Éstos y otros cambios administrativos tienen por objeto llegar a los electores que son importantes para aumentar el apoyo al proyecto del Presidente. En la coordinación de los programas de la presidencia dirigidos a los movimientos sociales y a las comunidades indígenas se encuentra la nueva Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales, y Participación Ciudadana. Como un contrapeso al poderoso gobierno municipal encabezado por Jaime Nebot, adversario político y alcalde de Guayaquil —la ciudad más grande del Ecuador, principal puerto, y capital económica de facto—, Correa creó el nuevo Ministerio del Litoral, un gran organismo gubernamental que dirige las operaciones de los ministerios del gobierno central en Guayaquil. No es sorprendente que el Ministerio albergue una oficina para el Presidente, que utiliza durante sus frecuentes viajes a la costa desde Quito, la capital ubicada en el interior.

El enfoque activista también es visible en la política económica. Cumpliendo con la promesa de Correa de enviar al neoliberalismo al “tacho de la basura de la historia”, el Gobierno reafirmó el rol estratégico y regulador del Estado en la economía. Por primera vez en un cuarto de siglo, el Gobierno publicó en 2007 un exhaustivo plan de desarrollo nacional. Como una muestra de su propuesta más enérgica respecto de la regulación de las empresas, Correa aumentó los impuestos a las empresas petroleras extranjeras mediante el incremento del impuesto de explotación sobre las ganancias inesperadas desde un 50% a un 99%. Conforme a la promesa de aumentar la regulación del sistema bancario nacional, Correa acosó a los banqueros para que bajaran los cargos sobre las transacciones bancarias. Al establecer un ritmo frenético junto con un tono decididamente crítico de los Estados Unidos, Correa quedará para siempre como uno que encabezó nuevos proyectos económicos, en busca de socios inversionistas en Venezuela, Irán, y China, y ampliándose al Medio Oriente al hacer que el Ecuador ingrese nuevamente a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

En tanto los críticos desestiman muchas de las políticas de Correa como un ejemplo más del “petropopulismo” de la región, la opinión pública se ha alineado firmemente a favor del Presidente y sus políticas. Como parte de su altamente enérgica propuesta de gobernabilidad, Correa ha sido exitoso en asignarse a sí mismo el papel de protagonista central de la vida pública; como un presidente que es contrario a las empresas multinacionales, que teoriza acerca del “socialismo del siglo XXI”, que reparte uniformes y libros escolares, y que deleita a los oyentes con sus opiniones relativas a todas las facetas de la vida del Ecuador. Tal como señala Lowi, la presidencia plebiscitaria es, por su propia naturaleza,

una presidencia personal: un cargo en que las personas gustosamente invierten un gran poder con la expectativa de que el primer mandatario actuará de forma extraordinaria, quizás heroica, para resolver los problemas. Correa ha dado forma a dicha presidencia de manera activa y sistemática, acumulando metódicamente cada vez más poderes mientras proyecta la imagen de un líder infatigable y audaz.

### La Asamblea y otras Consideraciones

Tanto en las apariciones personales como en televisión, Correa llevó a cabo una acalorada campaña en las semanas previas a las elecciones de septiembre, acompañado por los candidatos de su partido a la asamblea. El MPAIS cosechó los beneficios mediante un triunfo en las elecciones de una envergadura que pocos expertos predijeron. El movimiento del Presidente obtuvo 80 de los 130 escaños de la asamblea —73 sólo para el MPAIS y 7 para éste en alianza con algunos partidos menores—, con lo que los partidos de oposición quedaron completamente rezagados. El PSP de Gutiérrez, considerado como un gran ganador en las carreras electorales de 2006, obtuvo sólo 18 escaños.

Aún peor fue el desempeño del PRIAN de Noboa y del alguna vez dominante PSC, que terminaron sólo con 8 y 5 escaños, respectivamente. La magnitud de la victoria del MPAIS fue evidente en el número de votantes que emitieron votos no cruzados. Un colosal 41% de todos los votantes dio su apoyo al MPAIS mediante papeletas donde no se expresaban preferencias cruzadas. En comparación, el PSP y el PRIAN acumularon apenas el 4% y el 3,9% de sus respectivas votaciones a partir de votos no cruzados.

El MPAIS debería encontrar aliados dispuestos en los pequeños partidos de la izquierda, incluido el movimiento indígena Pachacutik, que obtuvo seis escaños. Además, el control del MPAIS sobre la asamblea está asegurado por el estatuto de ésta, aprobado en el referendo de abril. Esta ley estipula que sólo se requiere una mayoría simple de 66 votos para aprobar los artículos de la nueva constitución. Tal como admitió Correa sin dificultad, la asamblea ecuatoriana fue diseñada expresamente por el Ejecutivo para evitar el estancamiento y los conflictos crónicos que perseguían a la asamblea constituyente de Bolivia gracias a su norma de una mayoría de dos tercios.

Sin ningún bloque opositor significativo dentro de la asamblea constituyente, hoy el futuro político del Ecuador está derechamente en manos de Correa y el MPAIS. Hasta ahora, el grupo ha funcionado como un marco para los partidarios de Correa, de orígenes muy diversos; ex *forajidos*, izquierdistas, y populistas se unieron a la causa ganadora de Correa, pues imaginaron la presidencia como un medio para las reformas y quizás incluso para la revolución. Pero el MPAIS nació como una operación electoral, no como un partido político. Correa y su pequeño

círculo de confianza, incluido el presidente de la asamblea y ex ministro de energía Alberto Acosta, han mantenido un estricto control sobre la organización, como se puso de manifiesto en el proceso de elección de los candidatos a la asamblea.

A pesar de que Correa es sensible a las demandas provenientes de las comunidades locales, la desconexión entre el MPAIS y la sociedad civil organizada, incluidos grupos de la izquierda, es asombrosa. De acuerdo con su estilo plebiscitario, Correa prefiere forjar lazos directos con electores particulares en lugar de actuar por medio de intermediarios como la CONAIE y otras organizaciones de izquierda. En lo que respecta a las organizaciones empresariales, Correa se ha mostrado decididamente reservado y desinteresado respecto de reunirse con ellas.

El 29 de noviembre de 2007 la asamblea constituyente se congregó en su sede oficial de Montecristi, una pequeña ciudad ubicada en la provincia costera de Manabí. En su primera acta, la asamblea hizo valer sus “plenos poderes” frente a todas las instituciones existentes, incluidas la Corte Suprema y el TC. Como último golpe de gracia al Congreso, la asamblea asumió todos los poderes para legislar y declaró al antiguo poder legislativo “en receso”. Además, despidió a algunos funcionarios designados por el Congreso, tales como el fiscal general, el contralor general, y los superintendentes de bancos y empresas. Sin ninguna vigilancia institucional y con la carta blanca proporcionada por la mayoría de la asamblea, se espera que Correa realice cambios rápidos y trascendentes en la política económica. Éstos podrían incluir mayores controles de precios en ciertos mercados, una regulación estatal más amplia del sector minero, cambios a las leyes de propiedad que rigen las telecomunicaciones, una reforma tributaria, y un rol más importante de las empresas dirigidas por el Estado.<sup>15</sup>

Cuánto consenso o disenso podría rodear a los dirigentes del MPAIS durante el curso de la asamblea es un asunto pendiente. El presidente de ésta, Alberto Acosta, es considerado un ambientalista que favorece estrictos controles sobre la exploración petrolífera futura, mientras que Correa se ha inclinado hacia la maximización de los ingresos provenientes del petróleo para sostener los planes de desarrollo del Gobierno. Otro tema que podría causar división es el debate acerca de la autonomía regional. La propuesta del Gobierno de crear nuevas divisiones territoriales, diseñada según el esquema de regiones de Chile, y de situar a las ciudades de Guayaquil y Quito en distritos separados probablemente fomentará la oposición local y desalentará a los miembros de la asamblea que se sienten comprometidos con los intereses de las 24 provincias existentes. Otra cuestión candente es el debate acerca del aborto y el matrimonio homosexual. Como católico romano profundamente religioso, Correa se opone a ambos, hecho que lo pone en entredicho con feministas y progresistas de su propia organización.

Sin duda, una de las principales cuestiones en juego en las deliberaciones de la asamblea corresponde a los poderes de la presidencia misma. Hasta ahora, Correa y quienes son leales al MPAIS han justificado el uso casi ilimitado del Poder Ejecutivo por considerarlo crucial para romper con el estancamiento creado por las instituciones corruptas y desacreditadas del Ecuador, y para allanar el camino a una nueva institucionalización democrática que aumentará la transparencia y la participación ciudadana. Pero ahora que ellos han ganado la batalla por una nueva constitución, ¿es razonable esperar que Correa o su movimiento tengan un real interés en aplicar restricciones eficaces sobre los poderes y prerrogativas del Ejecutivo, especialmente a la luz del plan mayor para reestructurar la economía y transformar la sociedad ecuatoriana? Y si existe escasa preocupación respecto del tema de restringir al Ejecutivo, ¿cómo puede una presidencia tan poderosa e indisputable conciliarse con la promesa del MPAIS de desarrollar formas deliberativas y empoderantes de democracia en las bases?

Correa ridiculizó la reelección ilimitada recientemente defendida por Chávez, que le fue negada por los votantes de Venezuela, como “absurda”. Y sin embargo el presidente ecuatoriano, quien fue elegido bajo una constitución que impedía al primer mandatario ser reelegido en períodos consecutivos, apoya enérgicamente la idea de permitir a los presidentes cumplir dos períodos consecutivos.<sup>16</sup> Alberto Acosta se opone a esto y favorece en cambio un período presidencial de seis años, en que el presidente en ejercicio puede presentarse nuevamente sólo después de haber estado fuera del cargo al menos durante un período. No obstante, se debe destacar que si no se considera la primera elección de Correa, que tuvo lugar bajo la constitución de 1998, la propuesta de Acosta podría pavimentar el camino para que éste se mantuviera en el poder hasta 2015. Si el MPAIS opta por la reelección presidencial con períodos consecutivos de cinco años o más, la permanencia de Correa en la presidencia podría prolongarse al menos hasta 2019.

Sin importar cómo se resuelva la cuestión de la reelección presidencial, si los rasgos clave de la presidencia plebiscitaria se mantienen intactos es probable que la institucionalización democrática se vea afectada. Antes de las elecciones de asamblea realizadas en 2006, los candidatos de oposición se lamentaban frecuentemente acerca del “desigual campo de juego” que enfrentaban, con el TSE manteniéndose normalmente al margen mientras Correa gastaba el dinero del Gobierno en publicidad y utilizaba los eventos públicos para hacer campaña electoral. Con nuevas votaciones para ocupar la presidencia y un poder legislativo de acuerdo con el nuevo modelo, que probablemente se llevarán a cabo en 2008, el problema de las prácticas de campaña injustas sin duda se presentará nuevamente dado que Correa intenta conseguir su propia reelección y una mayoría del MPAIS en el nuevo congreso. Si Correa obtiene tal mayoría, ésta podría constituirse en un trampolín para nuevos cambios

constitucionales, más referendos, e incluso más poderes para la rama ejecutiva. Teniendo en mente la larga historia de transformaciones constitucionales e improvisación legal del Ecuador, los analistas harían bien en considerar la nueva constitución como un documento de trabajo, no como un texto inmutable.

Como sea que la presidencia hiperplebiscitaria de Correa evolucione en el largo plazo, ya logró modificar profundamente el panorama de la política ecuatoriana. Dirigiéndose a los deseos de un quiebre drástico con los actores tradicionales y las prácticas políticas del pasado, profundamente arraigados en la gente, Correa ha promovido una limpieza de las instituciones. Su objetivo de cambiar la “correlación de fuerzas” se ha llevado a cabo mediante victorias electorales que han humillado a partidos como la Unión Demócrata Cristiana, la Izquierda Democrática, y el populista Partido Roldosista. Alguna vez poderosos, hoy en día ninguno de ellos tiene una presencia nacional significativa. El mal desempeño del PRIAN, el PSP, y el PSC en las elecciones para la asamblea también los dejó completamente al margen. Mientras tanto, los partidos tradicionales de la izquierda se encuentran totalmente eclipsados por el MPAIS. Habiendo borrado el pasado, los líderes y los seguidores de éste deben lidiar con importantes preguntas acerca de la identidad y el futuro de su movimiento: ¿puede asumir suficiente autonomía como para convertirse en un partido político democrático de la izquierda o seguirá siendo un vehículo electoral bajo el control personal de Correa?

Durante su primer año en el gobierno, Correa se transformó, junto con su presidencia, en el centro de gravedad del sistema político. Él es el líder y suyo es el cargo que define la agenda del país. Los otros no pueden hacer más que adherirse u observar. La medida más reveladora de la centralidad de Correa respecto del sistema político es cuánto depende de sus deseos y su visión del futuro. Sin una oposición significativa de los partidos o de la sociedad civil, y dado que la propia organización del Presidente es más un movimiento electoral que un partido gobernante, aparentemente el desarrollo político del Ecuador depende únicamente de Rafael Correa: su personalidad, sus ambiciones, y sus decisiones acerca de qué tipo de “giro hacia la izquierda” es más apropiado para el país. El hecho de que las intenciones de un hombre influyan tanto en la determinación de la trayectoria de cambio es una condición preocupante, ahora que los ecuatorianos escriben la vigésima constitución de la República.

## NOTAS

1. A pesar de que la organización de Correa aún se denomina MPAIS (Lista 35) en el registro electoral oficial, el nombre ha experimentado pequeñas modificaciones durante el curso de las elecciones. Alianza País fue el nombre utilizado para indicar la coalición electoral que

apoyó la carrera presidencial de Correa en 2006, mientras que Acuerdo País fue el apelativo que se privilegió en las elecciones de asamblea constituyente llevadas a cabo en 2007. En la página de inicio del sitio web de Acuerdo País, en [www.acuerdopais.com](http://www.acuerdopais.com), aparecen banderas con los colores azul y verde que llevan este nombre. El sitio web político del propio Correa se encuentra en [www.rafaelcorrea.com](http://www.rafaelcorrea.com).

2. Véanse los ensayos recopilados bajo el título “A Left Turn in Latin America?” en el número de octubre de 2006 de *Journal of Democracy*.

3. Estos comentarios, del 14 de julio de 2007, se encuentran en el sitio web oficial de la presidencia en [www.presidencia.gov.ec](http://www.presidencia.gov.ec).

4. Theodore Lowi, *The Personal Presidency: Power Invested, Promise Unfulfilled* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1985). La naturaleza plebiscitaria de las presidencias de América Latina también es fundamental en la noción de “democracia delegativa” como fue originalmente descrita por Guillermo O’Donnell.

5. Arturo Valenzuela, “Latin American Presidencies Interrupted”, *Journal of Democracy* 15 (October 2004): 5-19.

6. Respecto de la evolución del sistema de partidos, véase Simón Pachano, *La trama de Penélope: Procesos políticos e instituciones en el Ecuador* (Quito: FLACSO-Sede Ecuador, 2007), 133-72.

7. Para conocer un análisis del instrumentalismo como un problema dominante en la política de América Latina, véase: Leonardo Avritzer, *Democracy and the Public Space in Latin America* (Princeton: Princeton University Press, 2002).

8. Mitchell Seligson, *Democracy Audit: Ecuador 2006* (Quito: CEDATOS Editions, 2006), 67-69.

9. Los manifestantes adoptaron la etiqueta de “forajidos” como una distinción honorífica luego de que Gutiérrez comenzara a llamarlos así. Véase Franklin Ramírez Gallegos, *La insurrección de abril no fue solo una fiesta* (Quito: Ediciones Abya-Yala, 2005).

10. Monte Reel, “In Ecuadoran Vote, Rhetoric Gives Way to Popular Pledges: Runoff Today Pits Banana Tycoon, Leftist”, *Washington Post*, 26 de noviembre de 2006. Disponible en [www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/11/25/AR2006112500774.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/11/25/AR2006112500774.html).

11. En relación con la estrategia y tácticas de campaña, véase: Catherine Conaghan and Carlos De la Torre, “The Permanent Campaign of Rafael Correa: Media and Politics in Ecuador”, documento preparado para el XXVII Congreso internacional de Latin American Studies Association, Montreal, 5 al 8 de septiembre de 2007.

12. “El Tribunal Constitucional restituye en sus cargos a 50 destituidos”, *Hoy* (Quito), 24 de abril de 2007.

13. Comentarios del Presidente Correa, 6 de septiembre de 2007. Disponibles en [www.presidencia.gov.ec](http://www.presidencia.gov.ec).

14. “Lo que mantiene la imagen del Presidente es su coherencia”, *El Universo* (Guayaquil), 29 de junio de 2007.

15. “Legal and Institutional Overhaul”, *Weekly Analysis of Ecuadorian Issues* 43, 5 November 2007.

16. “Es absurda la reelección indefinida”, *El Universo* (Guayaquil), 10 de noviembre de 2007.