

Populism and democratic consolidation during Rafael Correa's administration. Is it possible to ensure democracy through populism?

Sumario

Introducción; el populismo, un concepto en constante redefinición; el narodnitchestvo o populismo ruso; el populismo nace/aterriza en América latina; intentos por conceptualizar el populismo; el proceso de democratización latinoamericano y el populismo como elemento de profundización/regresión. La refundación del régimen democrático ecuatoriano con Rafael correa; populismo y neopopulismo en Ecuador: Bucaram el paradigma; la legitimidad del populismo de Rafael correa; ¿una constitución socialista?; seguridad humana en la agenda político-constitucional; ¿hacia una democracia directa? Apuntes finales.

Resumen

Desde la llegada al poder de Rafael Correa, Ecuador ha experimentado una serie de cambios sustanciales en su régimen político. Algunos de esas transformaciones así como elementos discursivos del presidente, sugieren que se trata de un gobierno populista. Tomando en cuenta que Ecuador es una joven democracia en vías de consolidación, resulta relevante indagar acerca del populismo como vehículo legítimo para la consolidación del régimen democrático. Por ello, el artículo presenta una reflexión acerca de la forma como el populismo tiende a convertirse en un eje de la consolidación democrática ecuatoriana al margen de las acepciones peyorativas que el término suscita.

Palabras clave: participación ciudadana, populismo y consolidación democrática.

Abstract

Ecuador has experienced a set of substantial changes in his political regime since Rafael Correa administration from 2007. Some of these transformations, as well as some aspects from his speech, make him a populist government. Taking in consideration that Ecuador is a "young democracy" in consolidation process, it is important to analyze how populism could be a tool for democratic consolidation. Therefore, this article studies how populism tends to become an axis for democratic consolidation in Ecuador, beyond the controversy that the term populism provokes.

Keywords: Citizen participation, populism and democratic consolidation.

Artículo: Recibido en Noviembre 21 de 2011 y aprobado en Marzo 11 de 2012.

Mauricio Jaramillo-Jassir. Doctor (c) en Ciencias Políticas - Universidad de Ciencias Sociales de Toulouse; Magíster en Seguridad Internacional - Instituto de Estudios Políticos de Toulouse y en Geopolítica - Instituto Francés de Geopolítica de París; Internacionalista - Universidad del Rosario. Investigador y profesor de la Universidad del Rosario (Colombia).

correo electrónico: mauricio.jaramillo;@urosario.edu.co

Populismo y consolidación democrática en el gobierno de Rafael Correa

¿Dos conceptos irreconciliables?

Mauricio Jaramillo-Jassir

Introducción

La conceptualización y evaluación de la democracia en la región andina parece ser una tarea constante e inacabada que requiere constantes actualizaciones en virtud de los cambios políticos drásticos que han condicionado el devenir de la zona en los últimos años. En el pasado, especialmente durante la segunda mitad del siglo XX, los principales intentos por abordar el tema de la democracia lo hacían bajo el esquema dicotómico regímenes democráticos/regímenes no democráticos. Con respecto a los segundos, existía una identificación clara en la medida en que se trataba de dictaduras que carecían de las normas mínimas para el funcionamiento de la democracia, como la separación de las ramas de los poderes públicos, el goce de libertades individuales y el Estado de derecho, entre otras.

En consecuencia, los debates acerca de la democracia se basaban en la clasificación de los regímenes en función de la dicotomía aludida. Empero, con el restablecimiento de la democracia a finales de los 70 y comienzos de los 80 en América Latina, el debate se abrió a nuevas dimensiones que matizaron la cuestión democrática.

A partir de esta situación, se pasó de una evaluación meramente taxonómica limitada a la clasificación a una búsqueda para asir el grado de consolidación del régimen democrático. Se partió de la premisa de que todos los Estados se regían por los principios de la democracia liberal, con la excepción de Cuba que ha preconizado desde hace décadas una democracia popular en comunión con su *deber ser* socialista.

En este contexto, emergió una camada de politólogos que buscaron analizar las transiciones y los desafíos surgidos durante el período posterior al establecimiento democrático. Entre esta generación de *transitólogos* y recientemente denominados *consolidólogos* destacan Alfred Stepan, Juan Linz, Andreas Schedler, Philippe Schmitter y Guillermo O'Donnell, entre otros.

En las reflexiones de estos autores se inserta el debate acerca de las formas a las que apelan los regímenes en las jóvenes democracias para consolidarlas. En Ecuador desde el ascenso de Rafael Correa (2007-), esta idea ha adquirido una relevancia especial, ya que se ha hecho visible una compleja relación entre la participación, el populismo y la consolidación democrática a medida que la *democracia directa* cobra fuerza en detrimento de la *representativa*.

A la luz de esta problemática resulta interesante indagar acerca de la legitimidad que se deriva de apelar al populismo como un medio para consolidar la democracia, y como un instrumento que facilita la participación. El ejercicio puede dar luces acerca del impacto del gobierno populista de Rafael Correa sobre la consolidación democrática del Ecuador, sin caer en tentaciones por abordar el tema bajo una perspectiva maniquea.

El populismo, un concepto en constante redefinición

Para abordar el concepto de populismo existe una serie de impedimentos de los cuales se destacan dos asociados al contexto político del continente. En primer lugar, éste tiene una connotación peyorativa lo que ha hecho que el término haya dejado de ser un *concepto* para convertirse en un *adjetivo* con el que se pretende descalificar. Y en segundo lugar, el populismo tiende a asociarse con otros conceptos lo que ocasiona el uso indiscriminado de términos como demagogia, personalismo, gamonalismo, mesianismo y autoritarismo, por mencionar tan sólo algunos.

Por ello la importancia de complejizar el concepto para que no pierda su alcance explicativo y de actualizarlo en aras de ponerlo en perspectiva con el caso de estudio en cuestión: el Ecuador bajo la administración de Rafael Correa que desde 2007 ha experimentado cambios profundos y sustanciales.

Lo primero que hay que señalar para dar luces sobre el populismo es que el concepto ha evolucionado tanto que su vocación actual dista en buena medida de sus significados iniciales. Vale recordar que el concepto surgió en un contexto histórico particular en Rusia y Estados Unidos. Empero, para los efectos que pretende este artículo, sólo se tomará en cuenta el caso ruso porque significó el principal referente del populismo hasta que América Latina se convirtió en un ejemplo paradigmático del fenómeno en la segunda mitad del siglo XX.

El narodnitchestvo o populismo ruso

A finales del siglo XIX, surgió el populismo ruso (*narodnitchestvo*), uno de los primeros ejemplos prácticos del término. Éste presentaba los siguientes matices (Besançon, 1997:230):

1. La esencia del pueblo eslavo, elemento constitutivo de la identidad rusa y cuyas ideas son un reflejo del romanticismo alemán.
2. Esta esencia está concentrada en un segmento particular de la sociedad rusa, los campesinos, que al haberse abstraído del proceso de occidentalización constituyen la verdadera base del pueblo eslavo ruso.
3. La idea postulada por Alexánder Ivánovich Herzen, según la cual existen formas de socialismo espontáneas en el pueblo ruso, lo que hacía de éste una nación a la vanguardia con respecto a otras europeas que buscarían dichos ideales de forma posterior.

4. Las ideas de Nikolai Tchernychevsky y de Pierre Tkatchev que sugieren la necesidad de crear un partido para *iluminar* las consciencias de las masas lo cual sería suficiente para destruir al Estado ruso, único impedimento para materializar la revolución.

No obstante, como resulta obvio luego de haber revisado someramente el populismo ruso, éste parece ser inherente al mundo eslavo-ruso y su validez dependería del contexto histórico de finales del siglo XIX, en el que Rusia se prepara para las grandes transformaciones del siglo XX.

Este concepto contrasta en buena medida con el populismo que proliferó en América Latina durante el siglo XX, ya que en esta última se trató de un fenómeno urbano. Por tanto, para asir los orígenes del populismo latinoamericano, es necesario situar el fenómeno en el plano urbano.

El populismo nace/ateriza en América Latina

En 1967, tuvo lugar en Inglaterra el primer encuentro intelectual cuya intención fue definir un término que comenzaba a proliferar. Esto se dio mediante una iniciativa de Ernest Gellner, quien parafraseando a Carlos Marx aseguraba que “un fantasma recorre el mundo: el populismo” (Quattrocchi-Woisson, 2007:270). En ese mismo encuentro Alistair Henessy llamaba la atención acerca de la importancia del caso latinoamericano, ya que contrastaba con el resto de ejemplos expuestos (África, Europa Oriental, Estados Unidos y Rusia) en el encuentro.

Precedentemente, los estudios en América Latina acerca del populismo ya alcanzan una cifra considerable lo que hacía del estudio de esta región y de sus avances conceptuales una tarea ineludible para la comprensión del fenómeno. Se trata de intelectuales que toman de forma ecléctica las ideas de Marx, Lenin, Trotsky, Gramsci, Deutch, Lipset y Althusser, entre otros (Quattrocchi-Woisson, 2007:274).

Esto daba cuenta de la atipicidad que marcaba al continente, que se debatía entre las ideas surgidas en su seno y aquellas provenientes del exterior. De esta manera, se puede ver que el debate por la definición del populismo tiene una importancia mayor en América Latina en comparación con otras regiones del mundo, a lo largo del siglo XX. Para el continente, el debate acerca de este fenómeno está estrechamente asociado con su definición en constante mutación. Como afirma Alain Rouquié:



América Latina existe, pero sólo por oposición y desde afuera. Lo cual significa que los *latinoamericanos* en cuanto categoría no representan ninguna realidad tangible más allá de vagas extrapolaciones o de generalizaciones cobardes. Lo cual significa también que el término posee una dimensión oculta que completa su acepción. (Rouquié 1998: 19).

Carlos Fuentes en su ensayo *El espejo enterrado* señala con un sentido revelador que “América fue una vez un continente vacío” (Fuentes 1992: 99). Esa cuestión existencial incrustada en el pensamiento latinoamericano, está atravesada recientemente por el tema del populismo, como idea que proviene desde el exterior pero que indudablemente se ha regenerado a partir de las circunstancias del continente. De allí que los avances conceptuales más significativos del populismo utilicen a América Latina como punto de referencia.

Intentos por conceptualizar el populismo

Estas reflexiones conducen a dos autores, referentes obligados del populismo latinoamericano, Gino Germani y Torcuato Di Tella. En cuanto al primero, aunque sus reflexiones datan de los años 50, sus ideas no parecen haber perdido pertinencia y alcance explicativo. En 1956, publicó *La integración de las masas en la vida política y el totalitarismo*. En ella, Germani rebatió una idea generalizada acerca del populismo, basada en la denominada *teoría del plato de lentejas*, según la cual “el pueblo está dispuesto a renunciar a algunas libertades con el fin de obtener ventajas materiales”. En contraste, Germani sugiere una idea que sigue gozando de pertinencia en la actualidad:

Los trabajadores que apoyaban la dictadura [en referencia a Perón al que calificaba de *tirano y demagogo*], lejos de sentirse despojados de su libertad, estaban convencidos de haberla conquistado. La libertad que [supuestamente] habían perdido jamás la habían tenido. Creían haber ganado una libertad concreta, inmediata, aquella que consiste en la afirmación de sus derechos frente a los patrones y supervisores, en la elección de sus delegados, en la posibilidad de entablar litigios ante tribunales de trabajo, y en el sentimiento de sentirse dueños de sí mismos.

Esta es una reflexión que encuentra sentido en la realidad actual de muchos estados latinoamericanos, pero especialmente en los de la región andina, donde el populismo parece haberse afincado con mayor visibilidad, en los últimos años. Empero, no se trata de comprar la situación reciente de los andinos con la del régimen peronista. En el primero se trata de fenómenos particulares con matices que requieren un estudio caso por caso, ya que generalizar puede llevar a obviar aspectos que dan cuenta de las causas, manifestaciones y consecuencias del populismo.

De todas formas, lo que queda claro, es que uno de los aspectos más importantes que rescata Gino Germani es el de la libertad, que como se verá, será un elemento constante en el discurso populista, en el caso de estudio en cuestión : el Ecuador.

El otro aporte que merece un análisis es el de Torcuato di Tella que coincide con Gino Germani en utilizar el caso argentino como punto de partida para su estudio. Di Tella insiste en que el modelo populista europeo no es aplicable a América Latina, no sólo porque este último sea *subdesarrollado*, sino porque en el continente, la tendencia a imitar otros ejemplos es más obvia, lo que hace de estas sociedades naciones más proclives al movimiento populista. Por el contrario, en países como Rusia, Francia o Estados Unidos, existe menor tendencia a la imitación de otros modelos.

Di Tella define el populismo como “un movimiento político que cuenta con un gran apoyo popular, una ideología anti-*statu-quo* y cuya dirección depende de sectores que no pertenecen a la clase obrera.” Según el autor italiano los elementos constitutivos del movimiento serían (Quattrocchi-Woison 2007: 286):

1. Una elite perteneciente a los estratos alto y medio de la sociedad con motivaciones anti-*statu-quo*
2. Una masa que se moviliza como resultado de una “revolución de aspiraciones”
3. Una ideología con un fuerte contenido emocional que facilita la comunicación directa entre la masa y sus líderes.

Estos trazos que Torcuato Di Tella propuso para definir el populismo, revelan que no se trata ni de una ideología ni de un movimiento (para utilizar el término de Di Tella). Se trata de un medio para obtener y mantener el poder que no es exclusivo de una ideología en particular, ya que puede

haber populismos de izquierda o de derecha. De allí la dificultad para incluir dentro de una misma categoría a líderes y movimientos tan disímiles como los de Juan Domingo Perón, Eva Duarte de Perón, Getulio Vargas, Víctor Paz Estenssoro, Jacobo Árbenz, Carlos Ibáñez del Campo, Lázaro Cárdenas, Jorge Eliécer Gaitán, Augusto César Sandino o José María Velasco Ibarra. La cuestión que emerge en este orden de ideas es: ¿Qué tienen en común estos líderes que permita elaborar un concepto operativo de populismo?

El proceso de democratización latinoamericano y el populismo como elemento de profundización/regresión

La respuesta a la pregunta enunciada reside en el vínculo controversial entre democratización y populismo. Es decir, estos líderes comparten el hecho de denunciar procesos de democratización inconclusos que necesitan de la apropiación ciudadana, y más particularmente de la integración de los sectores más marginados de la sociedad.

Como lo señala la autora Diana Quattrocchi-Woisson luego del proceso de democratización regional de los años 80, se da un nuevo interés de los estudiosos del continente por analizar de nuevo el término y actualizarlo con el nuevo panorama. Esta coincidencia entre la Tercera Ola de Democratización y el resurgimiento del populismo no es anodina.

Esta ola comenzó con la Revolución de los Claveles en Portugal en 1974 y se expandió a América Latina a finales de los 70 y comienzos de la 80 con los procesos de democratización en Ecuador (1979), Perú (1980), Bolivia (1981), Argentina (1983), Brasil (1985), Paraguay (1989) y Chile (1989).

Después de la instauración de la democracia se pensó que el régimen democrático se consolidaría. Empero desde su instauración los problemas que el sistema democrático ha enfrentado han despertado una serie de inquietudes acerca del carácter lineal y evolutivo de la democracia en América Latina.

Esto quiere decir que se pensaba que luego de las transiciones y del establecimiento exitoso del régimen democrático, el estadio al que llegaría la democracia sería su internalización o profundización en lo que los analistas y expertos en transiciones (*transitólogos*) han denominado *consolidación democrática*.

En contraste con esta expectativa, la democracia ha experimentado una suerte de *estagnación* y los procesos que deberían

conducir a su consolidación se han dilatado, lo que ha provocado regresiones en casos puntuales y con mayor fragancia en la región andina.

Bajo esta lógica, se puede indagar acerca del papel que ha desempeñado el populismo en el proceso de democratización en algunos de estos estados de la región andina. Para ello, es necesario evitar definiciones reduccionistas de populismos y recordar como Francisco Weffort que el fenómeno “no es una aberración histórica alimentada por la emotividad de sus masas y la ausencia de principios políticos de sus líderes”. Se trata de fenómenos que se han incrustado en la vida política de algunas naciones. En consecuencia, es pertinente preguntarse acerca de qué tan compatibles son la democracia y el populismo.

En este orden de ideas, Ecuador aparece como un caso de estudio suficientemente sintomático de esta cuestión ya que se trata de un Estado en vía de consolidación democrática con una tradición fuerte de populismo. De hecho, uno de los políticos que marcaron con mayor incidencia el destino ecuatoriano fue José María Velasco Ibarra, uno de los casos paradigmáticos del populismo latinoamericano.

Actualmente y luego de una serie de reformas estructurales a la democracia ecuatoriana impulsadas por Rafael Correa, surge la inquietud acerca de la conjugación de la democracia y populismo. El político de Alianza País insiste en seguir con la *refundación* del sistema, lo que despierta críticas y elogios por las consecuencias que se desprenden y porque innegablemente para bien o para mal, la política ecuatoriana está cambiando.

La refundación del régimen democrático ecuatoriano con Rafael Correa

Rafael Correa no es un político tradicional ecuatoriano, se trata de un *outsider* que antes de incursionar en la convulsionada vida política ecuatoriana estaba más vinculado a la academia. De esta forma se comenzó a perfilar el rasgo que separa a Correa de otros líderes populistas ecuatorianos que constituyen el principal referente del fenómeno en el país andino.

Populismo y neopopulismo en Ecuador: Bucaram el paradigma

En el pasado, se puede hablar de tres casos emblemáticos del populismo en Ecuador, José María Velasco Ibarra, Carlos Guevara Moreno y Assad Bucaram. Estos tres líderes encarnaron lo



que César Montúfar denomina la versión desarrollista-populista del Estado ecuatoriano que junto a la versión tecnocrática-oligárquica empujaron la modernización del país. Ambas fuerzas estaban en contradicción políticamente. La primera preconizaba un Estado conductor presente en las principales actividades de la nación, mientras que la segunda aspiraba a que éste simplemente facilitara el funcionamiento del sector privado (Montúfar 1988: 156-157). Vale decir que en la corriente desarrollista las Fuerzas Militares cumplieron un papel determinante a lo largo de la historia republicana de Ecuador.

Para los años 70, la disputa entre ambas produjo una forma de Estado particular cuyas funciones reposaban en “la conducción y participación directa del proceso económico y fuente de distribución de recursos a la sociedad” (Montúfar 1988: 157). Según Montúfar esta definición coincide con la forma en que Alain Touraine concibió al Estado populista. El autor ecuatoriano señala que a pesar de que la Constitución de 1978 intentó poner fin a la forma de Estado populista, las primeras elecciones luego del establecimiento democrático fueron ganadas por Jaime Roldós, heredero político de Assad Bucaram. Esto demuestra la forma como el populismo llegó a enraizarse en la cultura política ecuatoriana.

Para ese momento, la principal fuerza política ecuatoriana era la Concentración de Fuerzas Populares (CFP) en cabeza del mandatario Jaime Roldós, quien fue el primer civil presidente luego del restablecimiento de la democracia. Sin embargo, su prematura muerte en un accidente aéreo produjo una disputa intestina en el seno del partido que derivó en profundas divisiones que acabaron con esta fuerza política, pero su legado populista sobrevivió.

Uno de los políticos que recuperó ese legado fue Abdala Bucaram sobrino de Assad Bucaram y cuñado de Roldós. Se puede decir que se trata de uno de los casos de éxito del populismo más visible en los últimos años en el Ecuador. En efecto, Bucaram logró establecer un vínculo directo con su electorado más allá de cualquier plataforma partidista o institucional. Asimismo, se dotó de un discurso virulento para descalificar a sus adversarios, y confirmando el rasgo populista del resto de mandatarios en América Latina, personificó la contienda electoral imponiendo su figura.

Para dar cuenta de esto, sólo basta con leer una de las alocuciones de Bucaram en la campaña para las elecciones de 1995, en la que

está presente la violencia en el discurso, la locuacidad y por supuesto un lenguaje informal que lo acerca al pueblo, abstracción presente en la lógica del populismo.

Asimismo, como lo señala Alberto Acosta la religión fue un tema importante para la definición del perfil político y permite entrever otro elemento del populismo: el maniqueísmo. En la campaña presidencial de 1988, el candidato de Izquierda Unida Rodrigo Borja fue recibido en Cuenca por los seguidores de Bucaram con crucifijos (Acosta 1996:3).

Ahora bien, a diferencia de lo que ha ocurrido con algunos líderes de izquierda que son tildados de populistas en los últimos años en América Latina, Bucaram tenía una concepción positiva del capitalismo. Es decir, el hecho de tener un discurso anti-oligárquico y en pro de los pobres no significaba un discurso anti-capitalista. Por el contrario, Bucaram lo defendía como sistema e insistía en la necesidad de un *verdadero capitalismo*, basado en una corrección del sistema económico para que éste retomara su espíritu.

De esta forma, Bucaram fue comparado con populistas de derecha como Carlos Menem, Fernando Collor de Mello y Alberto Fujimori. Para ese entonces, se hubiese podido hablar de giro a la derecha latinoamericana con estos nuevos liderazgos, claramente alineados al liberalismo económico, pero los escándalos de corrupción que acabaron con sus mandatos o su impopularidad deshicieron cualquier proyección de un movimiento regional de ese tono.

El caso de Bucaram es una confirmación de ello. Después de haberse presentado a las elecciones de 1988, 1992 y finalmente vencer en las de 1996, la permanencia de Bucaram en el poder fue efímera. Paradójicamente, parecería que los rasgos que lo llevaron al poder lo terminaron traicionando interna e internacionalmente.

La denominación de *loco* de Abdalá Bucaram refleja la forma como él es visto desde el exterior, pero también se trata de la proyección deliberada de esa imagen. El mandatario en el tiempo en que estuvo en el poder se caracterizó por todo tipo de gestos excéntricos como manejar su propia camioneta 4x4, apostar la deuda externa del país en un partido de baloncesto con el Embajador de Estados Unidos, cortarse el bigote en un programa de televisión haciendo una subasta con éste para los pobres

(recaudó casi un millón de dólares), criticar duramente el rock y a los jóvenes que llevaban el pelo largo, proponer la pena de muerte y ante la crítica de la Iglesia Católica, sugerir la castración para violadores, calificar de burro a Rodrigo Borja y luego pedir perdón a los burros, y grabar un disco con el grupo uruguayo los Iracundos con el tema *un loco que ama* en su alusión (Acosta 1996:7-8), entre otros.

Estas manifestaciones que trascendían límites mínimos para la gestión lúcida del poder acabaron con el gobierno de Bucaram y muestran el paroxismo del populismo ecuatoriano que no se agotó con este mandato como pudo haberse pensado en su momento. Ante todos estos escándalos, en febrero de 1997 el Congreso destituyó a Bucaram por *incapacidad mental* en una polémica decisión. En su reemplazo Rosalía Arteaga reclamó la potestad de reemplazar a Bucaram pero su gobierno duró tan sólo tres días. Luego fue reemplazada por el presidente del Congreso, Fabián Alarcón.

Con la caída de Bucaram se inauguró uno de los momentos más críticos de la historia política ecuatoriana, ya que ningún presidente elegido directamente ha podido llevar a buen término su mandato desde ese momento. A pesar de que Bucaram resulta ser un político populista, no es claro si se pueden establecer paralelos con Rafael Correa a quien frecuentemente se considera como tal.

La legitimidad del populismo de Rafael Correa

Según la definición de Torcuato di Tella, Correa cumpliría con las características del populista. Surgido de una elite con un discurso anti-establecimiento, una masa que lo acompaña identificada con sus decisiones desde el ministerio de economía que pretende materializar lo que Di Tella llama una “revolución de aspiraciones” y finalmente una ideología fuertemente emocional.

Los tres matices se pueden observar desde el momento en que se proyecta la carrera política de Correa, cuando ejerce sus funciones como ministro de economía y finalmente cuando presenta su renuncia.

Ahora bien, la pregunta más pertinente no resulta si Correa es o no populista, sino qué tan legítimo resulta que lo sea. Dicho de otro modo, Rafael Correa ha construido una carrera política

con base en el apoyo popular que ha conseguido en estos años, y sus aspiraciones con respecto al régimen político ecuatoriano son claras.

Durante su efímero paso por la cartera de finanzas y economía (desde el 25 de abril hasta el 4 de agosto de 2005) las medidas emprendidas por Correa suscitaban polémica entre muchos sectores ecuatorianos y en los organismos multilaterales de crédito. No obstante, sus decisiones proyectaron la imagen de un ministro comprometido con las causas sociales. Una de las primeras medidas fue la creación de la Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal (CEREPS) en reemplazo del Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP). Las razones esgrimidas por Correa para la reestructuración estaban basadas en que el FEIREP favorecía los intereses de los compradores de bonos de la deuda pública ecuatoriana por encima del interés general, al destinar, por ley, un porcentaje de los ingresos petroleros para el pago de la deuda.

Finalmente, la renuncia de Correa se produjo ante la negativa del Banco Mundial para otorgar un crédito por US\$100 millones. Luego de poco más de 3 meses al mando del ministerio, Correa dejó la sensación entre la ciudadanía de ser un hombre comprometido con las cuestiones sociales, lo que disparó su popularidad en un país decepcionado de la política tradicional y del neoliberalismo.

¿Una constitución socialista?

La llegada al poder significó una serie de cambios estructurales entre los que sobresale la nueva Constitución, que debe servir como referente para la ejecución de políticas internas y para la proyección regional e internacional.

Algunos medios de comunicación calificaron a esta Constitución como socialista o inscrita en el socialismo del siglo XXI, tal fue el caso del diario español *El Mundo* quien aseguró días después de aprobada la consulta popular y tras titular “Ecuador concede amplio respaldo a la Constitución socialista del presidente Correa”: “[...] el país se enmarca en el eje del **Socialismo del Siglo XXI**”, que lidera el presidente venezolano Hugo Chávez y con el que el mandatario ecuatoriano tiene una estrecha relación.”¹

¹Ecuador concede un amplio respaldo popular a la constitución socialista del presidente Correa en Diario el Mundo 29 de octubre de 2008 [en línea] <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/09/29/internacional/1222645173.html>



Siguiendo esta lógica, resulta pertinente indagar acerca del significado de una Constitución Socialista. En el contexto de la Guerra Fría dicha categorización haría pensar en una carta magna que establece los principios de una *democracia popular* en la que se sacraliza al socialismo como principio de Estado y con carácter *irreversible* como ocurre con el régimen cubano. Allí por medio de la Constitución de 1976 se estableció que las libertades individuales estarían subordinadas a la defensa del socialismo (Nadeau, 2006:4).

Las alusiones al supuesto carácter socialista de la Constitución ecuatoriana no tienen asidero en la realidad. Éstas se basan en dos tipos de razonamientos. De un lado, como ocurrió con el diario *El Mundo*, en la cercanía y amistad entre Rafael Correa y Hugo Chávez. Y de otro, por evocaciones que Correa ha hecho del socialismo cristiano y de la admiración que profesa por líderes de izquierda como Fidel Castro y el mismo Chávez.

La nueva Constitución no tiene carácter socialista, en ninguna parte siquiera se menciona la palabra. Hasta el momento, el presidente ha cumplido con los requisitos legales para su aprobación y la mayoría de su contenido coincide con nuevas constituciones del continente caracterizadas por su extensión y por establecer un *deber ser* difícilmente alcanzable en el mediano plazo. Por ello, la innovación de esta Constitución con respecto a otras ecuatorianas reside principalmente en dos aspectos: los derechos de segunda y tercera generación y la proyección de una democracia directa.

Seguridad Humana en la agenda político-constitucional

En efecto, el título VII² de la Constitución hace referencia al *buen vivir* en el que se sacralizan derechos de segunda y tercera generación. Éste es el punto de mayor coincidencia con el socialismo en la medida en que se privilegian derechos colectivos.

Ahora bien, no se puede afirmar que por instaurar derechos colectivos y medioambientales una Constitución adquiera un talante socialista. Este tipo de avances constitucionales no obedecen a alineamientos marxistas o socialistas sino a transformaciones en el pensamiento alrededor de

los Derechos Humanos. Esta tendencia no somete los derechos individuales a los colectivos, pero preconiza la importancia de principios como el respeto por el medio ambiente, los recursos naturales, la biodiversidad, la sostenibilidad de los modelos productivos a largo plazo y los derechos de inclusión de las minorías, por mencionar algunos.

En este sentido, la Constitución parece incluir conceptos que han hecho parte de la política mundial y que orbitan en torno del desarrollo sostenible. En ese mismo título, el artículo 393 se refiere a la *Seguridad Humana* de la siguiente forma:

El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica entre las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos³.

Claro está, esta acepción no coincide necesariamente con las definiciones enunciadas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1994, cuando Kofi Annan propuso sustituir el concepto de la *seguridad nuclear* propio de la Guerra Fría por el de la *seguridad humana* en sintonía con la nueva dinámica global (David y Rioux, 2001: 21). En ese momento y luego del aporte conceptual que previamente habían desarrollado Lester Brown, John Burton, Ken Booth y Johan Galtung, entre otros, se comenzó a promover un concepto de seguridad que promovió la defensa del ser humano incluso por encima de la del Estado. Resulta interesante que haya un Estado del mundo que hable en términos de seguridad humana, como un principio constitucional de política interna. En la actualidad hay otros Estados que la utilizan pero como derrotero de su política exterior como en el caso de Canadá. En la situación del Ecuador se trata claramente de una orientación interna que pretende inscribirse en la evolución de la agenda de seguridad desde un mandato constitucional.

¿Hacia una democracia directa?

Algunas de las reformas que se consagran en la Constitución son una muestra de una vocación

² Asamblea Nacional Constituyente Nueva Constitución Política del Ecuador Título VII Régimen del Buen Vivir p. 30 [en línea] http://www.eluniverso.com/data/recursos/documentos/Constitucion2008_final.pdf

³ Asamblea Nacional Constituyente Nueva Constitución Política del Ecuador Artículo 393 Régimen del Buen Vivir [en línea] http://www.eluniverso.com/data/recursos/documentos/Constitucion2008_final.pdf

de democracia participativa que el Movimiento Alianza País del presidente Correa pretende instaurar en Ecuador. En ese sentido, la Carta Magna lo establece de manera expresa en el título IV acerca de “La participación y organización del poder”. En el artículo 96 se establece que los principales mecanismos de participación se desprenden de la democracia *directa, participativa y comunitaria*⁴. En una sección exclusivamente dedicada el tema de la *democracia directa* se concretan las formas de participación que confirman esta orientación.

Los mecanismos pretenden atajar el problema de la inestabilidad dotando al régimen de capacidad de participación y control político ciudadano. El artículo 106 reza de la siguiente forma:

Las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular. La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del período para el que fue electa la autoridad cuestionada.

Durante el período de gestión de una autoridad podrá realizarse sólo un proceso de revocatoria del mandato.

La solicitud de revocatoria del mandato deberá respaldarse por un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la Presidenta o Presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral⁵.

Aquí es prudente señalar el contraste con la Constitución de 1998 que proclama la revocatoria del mandato únicamente para autoridades locales. Por tanto, se trata de un intento claro del presidente Correa por someter el cargo del presidente a la posibilidad de la revocatoria del mandato por iniciativa popular, un hecho concreto que hace contrastar esta Constitución con la del 98 en la que la norma sólo existía para autoridades locales.

De igual forma, se establece un nuevo poder además de los tres poderes (llamados funciones en la Constitución) consagrado al *control social*

en aras de fortalecer la participación a través de una rama del poder público. Por ello el capítulo quinto (Función de Transparencia y Control Social) del título IV (Participación y Organización del Poder) habla de la conformación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. El artículo 207 lo estipula así:

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social será la entidad encargada de promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana y al control social en todos los asuntos relacionados con el interés público. La estructura del Consejo será desconcentrada, y tendrá una secretaría de promoción de la participación ciudadana y otra para fomento de la transparencia y la lucha contra la corrupción, además de las que determine la ley⁶.

No obstante, este somero repaso por algunos de los mecanismos de democracia directa conduce a indagar acerca del significado del término, y especialmente acerca de su legitimidad, ya que para algunos opositores se trata tan sólo de un recurso demagógico para instalar el autoritarismo. Vale recordar que la participación ha sido un recurso frecuentemente utilizado por gobiernos autoritarios para legitimar su poder en detrimento de las otras ramas del poder público.

En Latinoamérica el argumento del constituyente primario como fuente de legitimidad de decisiones que violan el Estado de derecho ha sido una idea que gana fuerza, con mayor evidencia en la Región Andina. En el pasado reciente, Perú fue víctima de esta problemática con el gobierno de Alberto Fujimori que apoyado en niveles de gobernabilidad y popularidad inéditos desde el reestablecimiento de la democracia en 1980, emprendió medidas a todas luces violatorias del Estado de derecho como el cierre del Congreso, pero que fueron legalizadas a través del constituyente primario. Esto ocurrió con la convocatoria de una Asamblea Constituyente que promulgó una nueva Constitución y que contó con un amplio respaldo popular. A partir de ese hecho, la región andina ha sido testigo de ejercicios análogos que buscan sustituir el Estado de Derecho por el de Opinión.

4 Asamblea Nacional Constituyente Nueva Constitución Política del Ecuador Artículo 96 Régimen del Buen Vivir [en línea] http://www.eluniverso.com/data/recursos/documentos/Constitucion2008_final.pdf

5 Asamblea Nacional Constituyente Nueva Constitución Política del Ecuador Artículo 106 Régimen del Buen Vivir [en línea] http://www.eluniverso.com/data/recursos/documentos/Constitucion2008_final.pdf

6 Asamblea Nacional Constituyente Nueva Constitución Política del Ecuador Artículo 207 [en línea] http://www.eluniverso.com/data/recursos/documentos/Constitucion2008_final.pdf



Este tipo de fenómenos ponen en flagrancia la complejidad para la puesta en práctica de mecanismos de participación popular en el marco de la *democracia directa* y hacen dudar acerca de la legitimidad de esta derivación de la democracia. Incluso, sugieren la idea de que se trata de una desviación de la democracia. Ésta es una de las preguntas esenciales que nos lleva a una cuestión fundamental acerca de la relación entre tres conceptos: participación, democracia directa y consolidación democrática. ¿En el contexto de una democracia directa, resulta legítimo apelar al populismo para consolidar el régimen democrático? En Ecuador esta pregunta adquiere mayor vigencia porque se trata de una nación en la que el populismo está enraizado y ha sido uno de los principales ejes de la democratización y del tránsito hacia la modernidad.

Apuntes finales

Antes de la llegada de Rafael Correa al poder, Ecuador era comúnmente asociado a la inestabilidad y aunque esto prevalece, al parecer Correa se va a convertir en el primer presidente elegido por voto directo en terminar su mandato desde 1996. Al margen de los juicios de valores acerca de su gestión, vale la pena indagar acerca de la compatibilidad de dos conceptos en la forma de gobernar de Rafael Correa: la democracia y el populismo.

En las últimas décadas, el argumento de que la legitimidad de los gobiernos se basa exclusivamente en el constituyente primario ha hecho carrera y se expandido en el continente y particularmente en la región andina. Sin embargo, cabe recordar que la democracia no puede confundirse con la *dictadura de la mayoría* y que los síntomas de su funcionamiento sobrepasan las elecciones o consultas populares. Esta reflexión lleva a indagar acerca del carácter democrático del régimen ecuatoriano, lo que ha sido puesto en entredicho en las últimas décadas debido a la inestabilidad. Empero, la estabilidad no es necesariamente un reflejo del buen funcionamiento de la democracia. De hecho, la estabilidad puede acompañar a regímenes autoritarios o dictatoriales.

Se puede decir que la inestabilidad del Ecuador muestra la fragilidad de las instituciones y el descrédito de la política, pero no se puede desconocer que constituye una muestra de que en el país andino la sociedad

tiene una incidencia directa en la política y existen canales de expresión y de movilización. Después de 1979, Ecuador es un país democrático, con vicisitudes políticas, pero al fin y al cabo regido por una deontología democrática. La materia pendiente del régimen no es tanto la estabilidad como se podría pensar, sino la consolidación de la democracia. Después de establecida han pasado ya tres décadas y el sistema no parece dar muestras de una consolidación clara.

Se dijo anteriormente que uno de los motores de la modernización en Ecuador fue precisamente el populismo, algunos de los políticos con mayor incidencia en el pensamiento político ecuatoriano se inscriben en esta corriente y el actual presidente que ha combatido con algún éxito la inestabilidad que había parecido ser el mayor problema contemporáneo del Ecuador cumple con ese matiz. ¿Cuál puede ser el significado de esto?

Lo primero que se puede plantear a partir de ello, es que la consolidación democrática en Ecuador puede conjugarse con el populismo y éste no debe desacreditar el proceso, siempre y cuando cumpla con los requisitos previstos por la democracia. En el caso de Abdalá Bucaram, el problema no radicó en el populismo como tal, sino en el desbordamiento en las acciones del expresidente que terminaron en una corrupción rampante y con la puesta en entredicho de la capacidad mental del jefe de Estado para gobernar. No obstante, ni la incapacidad mental, ni la corrupción son elementos constitutivos del populismo.

En segundo lugar, se debe llamar la atención con respecto al riesgo que corre el gobierno de Rafael Correa por intentar consolidar la democracia mediante el populismo. El riesgo consiste en confundir *Estado de opinión* con *Estado de derecho*. Hasta el momento, los éxitos de Correa se miden en función de la popularidad que puedan crear, pero se tiende a soslayar el impacto de su gestión sobre el sistema político ecuatoriano a largo plazo. Por ello resulta imprescindible, que cuanto antes se verifique no sólo la efectividad de los mecanismos de participación, sino que en su aplicación éstos no atenten contra el Estado de derecho y la participación no termine siendo un acicate para el autoritarismo. En esta lógica, el equilibrio entre participación y control social es necesario. Es decir, debe existir una movilización cuando los hechos políticos lo requieran pero a su vez debe haber una conciencia institucional que

ponga coto a iniciativas populares que minen el Estado de derecho. Ésta la única vía para no confundir *democracia* y *dictadura/autoritarismo de una mayoría*.

En tercer lugar, se debe destacar que la región andina asiste a una crisis de la *democracia representativa* lo cual puede reflejar el debilitamiento de la *democracia liberal* tal como se había concebido hasta ahora. Giovanni Sartori ha advertido en varias ocasiones acerca de los riesgos que corren los regímenes representativos e indudablemente América Latina constituye un escenario donde esta problemática cobra evidencia. Para el autor italiano se trata de un fenómeno indeseable, porque se quebranta y se mina la institucionalidad (Posada Carbó, 2007). De esa lectura, se percibe a esta democracia directa, alimentada por el populismo, como una desviación de la democracia.

Esta óptica coincide con lo que plantea Guillermo O'Donnell en lo que denominó las *democracias delegativas*, a la que alude luego de analizar las democracias surgidas en Europa Central y Oriental luego de la desintegración de la URSS y de las jóvenes democracias latinoamericanas. O'Donnell también apoya la idea de que se trata de una desviación del régimen democrático porque se delega en un mandatario o en una figura, una potestad necesaria para el funcionamiento de la democracia: el control político. Se confía tanto en una persona que el pueblo es capaz de delegar todos sus poderes en ésta, lo cual constituye una amenaza al Estado de derecho que debe caracterizar a toda democracia. En palabras de O'Donnell, en una *democracia delegativa*: "El presidente es la encarnación de la nación y el principal protector del interés nacional que se debe definir de acuerdo a su criterio." (O'Donnell:8)

Lo interesante del planteamiento de O'Donnell reside en que su concepto se inserta dentro del razonamiento de la consolidación de las jóvenes democracias, y no busca simplemente categorizar o definir qué tipo de democracias está surgiendo en los países en cuestión. Con esto, su estudio adquiere una mayor relevancia para el análisis de Ecuador, ya que no se trata de establecer si el régimen ecuatoriano es democrático o no, sino de evaluar de un lado qué tan consolidada está su democracia y de otro si el populismo es un vehículo válido y legítimo para tal fin.

Finalmente, esta última idea conduce a la conclusión final y tesis que se puede poner a

consideración para ser analizada en el mediano plazo: en las democracias directas (y que cumplan con los requisitos mínimos para el funcionamiento de un régimen democrático) el populismo como vehículo de consolidación democrática es legítimo siempre y cuando no se menoscaben los principios fundamentales del Estado de derecho y cuando éste no redunde en autoritarismos como ha ocurrido con regímenes populistas en el pasado. En el caso concreto del Ecuador, esta dinámica cobra mayor relevancia porque como se pudo apreciar el populismo tiende a constituirse como un rasgo de la cultura política ecuatoriana, sin que ello signifique un atraso o un signo de subdesarrollo.

Para el futuro, es necesario dejar de lado las definiciones peyorativas para entender algunos fenómenos políticos del continente. Para entender mejor a Ecuador, resulta importante estudiar su realidad política con representaciones que carezcan de anacronismos y maniqueísmos, y que cumplan su función más esencial: permitir ver mejor.

Bibliografía

Acosta, Alberto *Ecuador. El bucaranismo en el poder* en Revista *Nueva Sociedad* N°146 noviembre-diciembre de 1996 pp. 6- 16

Asamblea Nacional Constituyente *Nueva Constitución Política del Ecuador* [en línea] http://www.eluniverso.com/data/recursos/documentos/Constitucion2008_final.pdf

Besançon, Alain *Une variété d'idéalisme* en *Vingtième Siècle. Revue d'Histoire* No. 56 número especial "Les populismes" (octubre-diciembre) 1997 pp. 224-242

Constitución Política del Ecuador de 1998 <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3dbd62fd2.pdf>

David, Charles Philippe y Rioux, Jean-Francois *Le concept de la sécurité humaine* en "La sécurité humaine, une nouvelle conception des relations internationales" Paris L'Harmattan 2001 pp. 19- 30

Ecuador concede un amplio respaldo popular a la constitución socialista del presidente Correa en *Diario El Mundo* 29 de octubre de 2008 [en línea] <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/09/29/internacional/1222645173.html>

Fuentes, Carlos *El espejo enterrado* Fondo de Cultura Económica; Ciudad de México 1992

Huntington, Samuel. 1996. *The third wave. Democratization in the late twentieth century.* Oklahoma; University Press



Linz, Juan y Stepan, Alfred *Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America and Post Communist Europe*. John Hopkins, University Press London 1996

Martínez, Mariana *Ecuador: incertidumbre y protestas* en BBC Mundo 22 de agosto de 2005 [en línea] http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/barometro_economico/newsid_4172000/4172806.stm

Montúfar, César *Ecuador: elecciones presidenciales de 1988* en *Revista Mexicana de Sociología* Vol. 52 N°4 pp. 155-176

Nadeau, Christian *Fidel Castro: bilan de la révolution à l'heure des rumeurs sur sa convalescence* en *La Chronique des Amériques* número 40 diciembre de 2006

O'Donnell, Guillermo *Delegative democracy?* Proyecto "East-South system transformation"

O'Donnell, Guillermo *Illusions about democratic consolidation* en *Journal Of Democracy* Volumen 7 numero 2 abril de 1996 pp. 34-51

Ortiz De Zárate, Roberto *Biografía de Rafael Correa Delgado* en Centro de Investigación de Relaciones y Desarrollo CIDOB

7 de mayo de 2007 [en línea] http://www.cidob.org/documentacion/biografias_lideres_politicos/americadel_sur/ecuador/rafael_correa_delgado

Return of populism ; Latin America en *The Economist* abril 15 de 2006 Tomo 379 N°8473 p.58

Rouquie, Alain *Amérique Latine. Introduction à l'extrême-occident* Éditions de Seuil ; Paris 1998

Schedler, Andreas "Comment observer la consolidation démocratique ?" en *Revue Internationale de Politique Comparée*, 2001 Vol. 8 N°2, pp 225 - 244

Schmitter, Philippe. *The consolidation of political democracy in Southern Europe* 1988

Tibocha, Anamaría y Jaramillo-Jassir, Mauricio *La revolución democrática de Rafael Correa* en *Análisis Político* N°64 septiembre-diciembre de 2008 pp. 22 - 39

Posada Carbó, Eduardo *El bicentenario y la representación* en *Diario El Tiempo* abril 27 de 2007 p. 23

Quattrocchi-Woisson, Diana *Les populismes latino-américaines* en "Les Populismes" Rioux, Jean Pierre Perrin; París 2007 pp. 269-300