

ECUADOR Debate₁₀₉

Quito/Ecuador/Abril 2020

Protesta social y desgaste de la democracia liberal



De la pandemia sanitaria al pandemio económico

La economía ecuatoriana, confronta diversas presiones contractivas

Conflictividad socio-política:
Noviembre/2019 –Febrero/2020

El retroceso de la democracia: la experiencia ecuatoriana

El estallido social chileno: ¿crisis de un modelo neoliberal o crisis de la ideología del crecimiento?

La democracia colombiana en tiempos de movilización social ¿Manifestaciones de una crisis orgánica?

Excepción y contrarrevolución global

Democracias por venir y mundos por construir en el escenario posconflicto colombiano

Estallido social, crisis política y solución constitucional en Chile. Lecciones a partir de los acontecimientos del 18 de octubre de 2019

La plasticidad de las estructuras comunitarias en los procesos de transformación del Ecuador rural

A propósito del tema: Estado y Nación en los pueblos amerindios

Maternalismo y política: Cynthia Viteri ¿“el hombre” o “la madre” de los ecuatorianos?

ECUADOR **Debate**

CONSEJO EDITORIAL

Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinoza,
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero, Hernán Ibarra, Rafael Guerrero

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez Parga. 1982-1991
Editora: Lama Al Ibrahim
Asistente General: Margarita Guachamín

REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

© **ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR**

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 51

ECUADOR: US\$. 21

EJEMPLAR SUELTO EXTERIOR: US\$. 17

EJEMPLAR SUELTO ECUADOR: US\$. 7

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Tel: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

E-mail: caaporg.ec@uio.satnet.net

Redacción: Diego Martín de Utreras N28-43 y Selva Alegre, Quito

PORTADA

Gisela Calderón/Magenta

ARMADO E IMPRESIÓN

Edwin Navarrete, Taller de Diseño Gráfico

ISSN: 2528-7761

ISBN: número 109: 978-9942-963-53-6



ECUADOR DEBATE 109

Quito-Ecuador • Abril 2020

ISSN 2528-7761 / ISBN 978-9942-963-53-6

PRESENTACIÓN 3/6

COYUNTURA

- De la pandemia sanitaria al pandemio económico 7/16
Alberto Acosta
- La economía ecuatoriana, confronta diversas presiones contractivas 17/34
Wilma Salgado Tamayo
- Conflictividad socio-política: Noviembre/ 2019 – Febrero/2020 35/39

TEMA CENTRAL

- El retroceso de la democracia: la experiencia ecuatoriana 41/56
Pablo Andrade
- El estallido social chileno: ¿crisis de un modelo neoliberal o crisis de la ideología del crecimiento? 57/80
Antonio Elizalde Hevia
- La democracia colombiana en tiempos de movilización social
¿Manifestaciones de una crisis orgánica? 81/107
Jorge Orlando Blanco Suárez
- Excepción y contrarrevolución global 109/123
Marina Garcés
- Democracias por venir y mundos por construir en el escenario posconflicto colombiano 125/137
Javier Tobar y José Gabriel Tobar
- Estallido social, crisis política y solución constitucional en Chile. Lecciones a partir de los acontecimientos del 18 de octubre de 2019 139/156
Octavio Avendaño y María Cristina Escudero

DEBATE AGRARIO-RURAL

- La plasticidad de las estructuras comunitarias en los procesos de transformación del Ecuador rural 157/172
Emmanuel Fauroux

ANÁLISIS

- A propósito del tema: Estado y Nación en los pueblos amerindios
Luis Oquendo 173/195
- Maternalismo y política: Cynthia Viteri ¿“el hombre” o “la madre”
de los ecuatorianos?
Mónica Mancero Acosta 197/208

RESEÑAS

- Moral y orden. La delincuencia y el castigo en los inicios
de la modernidad en Ecuador 209/214
- La construcción imaginaria del Sur de Quito 215/218

TEMA CENTRAL

El retroceso de la democracia: la experiencia ecuatoriana

Pablo Andrade*

Desde una perspectiva institucional, la democracia ecuatoriana sigue padeciendo un “síndrome de debilidad”. Desde 1979 ha estado marcada por el pretorianismo, la debilidad institucional y las crisis económicas. La evidencia indica que la regresión fue posible por al menos tres factores: 1) la conformación de una coalición heterogénea y líderes políticos de clase media; 2) la abundancia de recursos económicos con la que contaron las élites económicas; 3) el respaldo mayoritario a las políticas autoritarias de las élites gubernamentales. La experiencia ecuatoriana mostraría que es relativamente fácil devastar a la democracia liberal, en tanto dimensión menos desarrolla de sus instituciones. Las protestas de Octubre de 2019, regresaron a la escena el sesgo anti-liberal del gobierno, por lo que en Ecuador el manejo de las interacciones entre las diferentes dimensiones de la democracia es una tarea difícil e incompleta.

En agosto de 2019, Ecuador cumplió 40 años de vida democrática; curiosamente este aniversario pasó prácticamente desapercibido para la opinión pública y la reflexión académica. Dos meses después, en octubre, una y otra se vieron conmovidas por demostraciones de protesta social. Estas dos ocurrencias plantean una pregunta relevante tanto para los decisores políticos como para los académicos ¿Está en peligro la democracia en Ecuador? Si salimos de la reflexión parroquial a la región y más allá, encontramos que esa pregunta se ha vuelto un lugar común.¹

En la segunda década del presente siglo el consenso prevaleciente en la ciencia política sobre la democracia empezó a revisarse. Varios desarrollos contribuyeron a la nueva tendencia. En primer lugar, el optimismo liberal sobre el triunfo de la democracia como forma política por excelencia de la modernidad fue desafiado. Novedosos desarrollos metodológicos dejaron de lado el tratamiento de los regímenes políticos mediante la tipología simple de autoritarismos o democracias. La evidencia empezó a mostrar que tanto los autoritarismos como las democracias variaban ampliamente en sus formas institucionales, y, lo más importante, que podían identificarse un conjunto de regímenes intermedios o híbridos que mezclaban componentes democráticos –elecciones y parlamentos, principalmente–, con otros propios de los autoritarismos.² Adicionalmente, el ascenso de China en la economía mundial y su cambio de posición en el sistema político internacional, junto con el deterioro de la igualdad social en las democracias occidentales avan-

* PhD in Social and Political Thought, York University, Toronto (YU). E-mail: pablo.andrade@uasb.edu.ec.

1. Véase por ejemplo *Nueva Sociedad* (2019), ¿Retrocede la democracia? N° 282.

2. Para una aproximación desde la perspectiva de los regímenes híbridos, véase Montúfar, César (2016).

zadas, ponían en duda la supuesta superioridad de las democracias para inducir y sostener procesos de desarrollo. Finalmente, la emergencia en Estados Unidos, el Reino Unido, Francia y Alemania –entre otros países de la Europa históricamente democrática– de movimientos, partidos políticos y gobiernos de derecha que desafiaban el orden liberal, volvió a poner en el debate un asunto hasta ese momento considerado como una característica propia de los países en desarrollo: el populismo. Incidentalmente, y para hacer aún más complejo el panorama, la evolución política en América Latina –la otra gran región del mundo donde la democracia tiene una larga y complicada historia– también contribuyó al retorno del populismo como problemática. En efecto, dentro del giro hacia la izquierda que los países latinoamericanos experimentaron en las dos primeras décadas del presente siglo, un grupo de gobiernos fuertemente izquierdistas parecían también ser reencarnaciones de los gobiernos populistas del siglo anterior.

Me propongo evaluar críticamente la literatura reciente sobre el retroceso de las democracias en el presente siglo a la luz de la evolución de la democracia ecuatoriana. En particular argumentaré que la perspectiva institucionalista histórica y comparativa sobre los cambios de régimen permiten ubicar a la democracia ecuatoriana como un caso de debilidad institucional del régimen político, pero también que esa debilidad institucional afecta en particular a los elementos liberales de nuestro régimen político. Desarrollaré mi argumento en tres partes. La primera hace una revisión del debate reciente en ciencia política. La segunda parte presenta un análisis de la evolución del régimen político ecuatoriano en los pasados cuarenta años. La tercera parte cierra –provisionalmente– mi discusión evaluando el estado actual del proceso de democratización en Ecuador.

El fin de la ola democratizadora y los nuevos procesos de “autocratización”

El clima intelectual entre los científicos políticos anglosajones, alrededor del año 2000, era de optimismo por el futuro de la democracia. El libro de Samuel Huntington publicado una década antes, *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, si bien desató una aguda polémica teórica y metodológica, parecía haber sido reivindicado por la evidencia histórica. A inicios de los años setenta los regímenes autoritarios en el mundo habían cedido paso de manera sostenida a regímenes democráticos, empezando con los países de Europa del Sur. A diferencia de lo ocurrido a fines del siglo XIX, esta vez los regímenes democráticos se habían extendido más allá del núcleo geográfico histórico de la democracia (los estados del Atlántico Norte). Esta expansión se dio posteriormente en países latinoamericanos –con cierto esfuerzo y paulatinamente–, en los países asiáticos –con las tempranas excepciones de India y Japón–, y sin consolidarse hasta el presente en China y algunos de los estados africanos.

El colapso de las antiguas repúblicas comunistas de Europa Oriental y de la Unión Soviética parecía señalar el fin de la única alternativa totalitaria a la demo-

cracia que había sobrevivido a la Segunda Guerra Mundial. El ambiente creado por la creciente integración económica mundial y, la ausencia de los desafíos políticos internacionales de la Guerra Fría parecían favorecer a la extensión de la democracia por el mundo.

A comienzos de la década de 2010, ese optimismo lucía ingenuo. Aunque en la segunda década de los dos mil la ola parecía haber alcanzado al Norte de África con la Primavera Árabe, las respuestas de los actores autoritarios en Egipto, Libia, Bahrein y Siria –y las renovadas tensiones geopolíticas de Estados Unidos y/o la Unión Europea con Rusia y Turquía– echaron al traste ese apresurado diagnóstico; en efecto, solo en Túnez pudo instalarse un régimen democrático. Entre los estados herederos de la antigua Unión Soviética, solo las repúblicas bálticas han transitado exitosamente hacia la democracia. En Rusia, Turquía y Europa Central las libertades políticas han retrocedido hasta traspasar los límites de la autocracia. En Estados Unidos, voces de todo el espectro político, han señalado que la elección del Presidente Trump (2017), ha agudizado un período de retroceso en las libertades de los ciudadanos.³ China continúa siendo una dictadura de partido único. En África los gobiernos de partido único, las dictaduras y las guerras civiles se han reinstalado.

En el vecindario inmediato el panorama no fue mejor, a partir de 2004, los gobiernos de Nicaragua, Venezuela, Ecuador y Bolivia, modificaron a su favor la realización de elecciones “libres y confiables”, limitando a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos civiles y, a los movimientos y partidos políticos opositores, su participación. Brasil –el Estado más grande de la región– luego del largo período de vida democrática que culminó con el último mandato del Partido de los Trabajadores, también parecería haberse deslizado hacia alguna forma disminuida de democracia. Incluso los golpes de Estado⁴ han tenido su momento bajo el sol en Ecuador (1997, 2000, 2005), Venezuela (2002), Honduras (2009), Paraguay (2012), Brasil (2016) y Bolivia (2019).

En paralelo a esos desarrollos, a mediados de la primera década del presente siglo, los estudios y debates en Ciencia Política sobre la transición desde regímenes autoritarios a democráticos y viceversa, experimentaron un giro estructuralista. En efecto, usando modelos de conflicto de clases, esos estudios⁵ centraron su atención en los efectos contrarios a la democratización que causa la concentración de la riqueza. La mayor parte de esa literatura en economía política emplea como punto de partida el “teorema del votante medio” de Meltzer y Richard (1981), el cual establece que en sociedades desiguales, donde la mayoría de la población es

-
3. “Freedom in the World. Democracy in Retreat”. *Freedom House*. Recuperado de: <https://bit.ly/2WCO1xb>.
 4. Marsteintredet y Malamud (2020), clasifican a estos golpes en dos categorías, clásicos y adjetivados; de los casos citados Bolivia, Ecuador, Honduras y Venezuela corresponden a golpes de Estado clásicos y, Brasil al tipo adjetivado.
 5. Véase entre otros: Przeworski, Adam, *et al.* (2000); Bermeo, Nancy (2003); Boix, Carles (2003); Daron y Robinson, James A. (2013).

pobre, la introducción de un régimen político basado en la competencia electoral resultará en gobiernos que buscarán satisfacer las expectativas redistributivas de los electores. Los trabajos desde esta perspectiva de la economía política, concluyeron que la alta desigualdad económica y social son un obstáculo para la transición y el mantenimiento de regímenes democráticos. En efecto, los influyentes modelos teóricos planteados por Boix (2006); y Acemoglu y Robinson (2013), sostenían que, condiciones de desigualdad moderada o media, favorecían la transición desde regímenes cerrados, controlados por pequeñas élites económicas y políticas hacia regímenes abiertos a la competencia electoral (democracias). Para estos autores, la transición ocurre cuando la mayoría pobre de la población despliega recursos de facto (demostraciones callejeras, huelgas, rebeliones, etcétera), para obtener concesiones distributivas de las élites y, al mismo tiempo logran asegurar que esas concesiones no sean revertidas en el futuro, mediante la institucionalización de reglas de juego democráticas; condiciones que se obtienen solo cuando la distribución de ingresos y propiedad ha pasado de extremadamente alta a media o moderada.⁶

Esta explicación parece, intuitivamente, adecuada para dar cuenta de la situación prevaleciente en América Latina; sin embargo, la crítica al argumento estructuralista, desde el institucionalismo histórico comparativo, ha iluminado algunas de las debilidades de la relación simple entre desigualdad económica y debilidad democrática. En efecto, las predicciones pesimistas del argumento estructuralista no se corroboran empíricamente, ni para los casos históricamente más prominentes (la transición democrática de Gran Bretaña en el siglo XIX, o los Estados Unidos desde fines de los años 70), ni para las democracias latinoamericanas de fines del siglo XX.⁷ Para el caso británico el período de transición relevante (1832 a 1884), coincide con un momento extremo de concentración de riqueza, en particular de desigualdad de la propiedad de la tierra. En cuanto a las democracias latinoamericanas, las transiciones ocurren y los regímenes se sostienen no solo en la región más altamente desigual del mundo, sino que también esta desigualdad ha sido hasta hace muy poco tiempo resistente al cambio. Finalmente, los estudios sobre los Estados Unidos han mostrado dos efectos de la desigualdad sobre la democracia.⁸ Por un lado, que incluso en una democracia bien establecida la creciente concentración de riqueza perjudica la calidad de la democracia al intensificar la polarización política pero; no necesariamente la estabilidad del régimen. Por otro

6. Persson, Torsten & Tabellini, Guido (2013), han avanzado en un modelo microeconómico para la explicación de las políticas económicas en una democracia, con una lógica similar al trabajo de Acemoglu y Robinson (2013).

7. Sobre el caso británico véase: Ziblatt, Daniel (2017); para el caso latinoamericano véase: Kaufman, Robert (2009) y Haggard, Stephan & Kaufman, Robert (2016).

8. Varios estudios han mostrado que en Estados Unidos la desigualdad económica ha crecido sistemáticamente desde mediados de los años 70, pero también que las coaliciones de clase establecidas en los años 30 no han variado mayormente: excepto en los estados del Sur, los trabajadores, los afrodescendientes y los latinos votan por el partido Demócrata, mientras que la clase media alta y los propietarios votan por el partido Republicano.

lado –y, tal vez lo más relevante–, es que la (re)concentración de riqueza es efecto de cambios políticos institucionales de largo plazo, que son en sí mismos independientes de la desigualdad económica. Los cambios relevantes (por ejemplo, en reglas que excluyen a cierto tipo de votantes), se originan en la sostenida acción de las élites políticas y económicas estadounidenses para destruir las posiciones de poder alcanzadas por votantes afroamericanos, latinos, los sindicatos y sus aliados políticos.⁹ Por lo tanto, la relación causa-efecto no iría desde la economía (la desigualdad en los ingresos y la riqueza), hacia la política, sino desde la política hacia la economía, justamente a la inversa de la predicción teórica.

La crítica institucionalista histórica plantea una teoría alternativa: las élites políticas –una categoría social que puede o no coincidir, por lo menos inicialmente con las élites económicas–, usan el poder que han ganado por la vía electoral para alterar las instituciones del régimen democrático, sesgando la competencia electoral a su favor, restringiendo los derechos de la oposición y/o, sometiendo al control del Ejecutivo los otros poderes del Estado con capacidad para supervisar o revertir las decisiones adoptadas por el gobierno. Las transiciones desde el autoritarismo son, en cambio, explicadas por el grado en que las instituciones del régimen hacen posible la resolución de conflictos entre las facciones que controlan el Estado, abren espacio a la emergencia de organizaciones de la sociedad no controladas por el régimen, y permiten la movilización de recursos por parte de los opositores al régimen.

En definitiva, el argumento institucionalista sostiene que los regímenes democráticos no son el resultado inevitable de conflictos de clase. Las transiciones de régimen son procesos contingentes, que pueden explicarse parcialmente en relación con un conjunto de condiciones variables,¹⁰ principalmente: el margen de maniobra del que dispongan las élites en el poder para llevar a cabo su propósito de “autocratizar” a las democracias; el espacio con el que cuenten los opositores para organizar recursos y desestabilizar a esas élites o incluso efectuar una transformación completa del régimen; el abanico de estrategias que puedan desplegar esos actores. Las élites gobernantes seleccionan un conjunto de instituciones autoritarias para reemplazar a las democráticas. En contraste, en las democratizaciones los factores más importantes son las luchas faccionales entre las élites gobernantes y, el cálculo de las élites autocráticas sobre las probabilidades de seguir manteniendo el control político en condiciones de competencia democrática y garantías de derechos para la oposición.

El argumento institucionalista ha sido puesto a prueba mediante análisis mixtos, cuantitativos y cualitativos. Cuantitativamente no existe una correlación fuerte en-

9. Los trabajos más notables son los de: Bartels, Larry M. (2008); Hacker, Jacob S. y Pierson, Paul (2010); y Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel (2009).

10. Como todo argumento institucionalista, la contingencia, esto es, las oportunidades que se abren o se cierran para las interacciones entre los gobernantes y los opositores no pueden, en sí mismas, explicarse.

tre cambio de régimen y desigualdad económica;¹¹ en cambio variables tales como una historia de golpes de Estado, debilidad de las instituciones políticas y el bajo desempeño económico, se encuentran altamente correlacionadas con la regresión rápida o “en cámara lenta” hacia el autoritarismo.¹² Para ser exacto, cada una de esas variables por separado puede afectar a la calidad de la democracia, pero su combinación en una configuración estable¹³ aumenta significativamente las probabilidades de una regresión autoritaria.

Los análisis cualitativos comparativos –desde la perspectiva estructuralista–, se han basado en estudios de casos de regresión democrática y transiciones improbables, aclarado dos aspectos, la tesis simplista que relaciona desigualdad económica unívocamente con la regresión autoritaria, obscurece. En primer lugar, que las reacciones anti-democráticas de las élites, requieren de un proceso de modificación de las instituciones políticas y económicas que regulan la distribución de ingresos y riquezas, en particular de la estructura impositiva –lo que corroboraría el argumento estructuralista–. En segundo lugar, que las trayectorias regresivas hacia el autoritarismo varían, como por ejemplo, en países con bajos niveles de industrialización, educación, urbanización e ingreso y además, con clases medias pequeñas y débiles, donde la incapacidad del Estado para proveer bienes públicos y redistribuir es el factor clave que hace inviable la construcción de instituciones democráticas fuertes. Por otro lado, en la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños –con la excepción notable de Haití–, las regresiones se producen por trayectorias de debilitamiento brusco de las instituciones políticas democráticas fundamentales y como resultado de la acción deliberada de gobiernos electos.

La débil democratización ecuatoriana

La teoría institucionalista de las regresiones democráticas hace una predicción clara para el caso ecuatoriano. En países de ingreso medio y productores de petróleo, las regresiones autoritarias siguen una secuencia típica: el pretorianismo, la debilidad institucional, y las crisis económicas crean el escenario para la entrada de outsiders en el gobierno. Explotando las mayorías alcanzadas en elecciones y la ausencia de oposiciones partidarias y de organizaciones robustas de la sociedad civil, las élites gobernantes se arrojan poderes, debilitan los controles horizontales,

11. El desarrollo de bases de datos amplias basadas en conceptualizaciones firmes han permitido la realización de esos análisis cuantitativos. Las bases más usadas son V-Dem (<https://www.v-dem.net/en/>), Polity IV (<https://bit.ly/3aiSKs0>), la base de datos sobre democracia y dictadura (conocida como PACL), ACLP o CGV (<https://bit.ly/3akIAaw>), y la de Freedom House (<https://bit.ly/2Jft81>). Adicionalmente, la existencia de múltiples fuentes permite triangular los modelos estadísticos con más de una base de datos.

12. Haggard y Kaufman (2016), es el trabajo más teóricamente ambicioso y metodológicamente sólido del argumento institucionalista, véase en particular el Capítulo 7.

13. La designación de la configuración varía: “síndrome de la democracia débil”, “democracias defectuosas”, “democracias de baja intensidad”, entre otras.

subvierten elecciones y, erosionan la protección de libertades civiles y políticas (Haggard y Kaufman, 2016: 21). Estas condiciones se obtienen para el país en numerosos puntos de su historia política desde 1979 hasta 2006.

Entre 1972 y 1978 el régimen político ecuatoriano fue autoritario; este punto es considerado el inicio del proceso de democratización todavía en curso. En esos años los derechos de los opositores a los gobernantes simplemente no existían, tampoco había elecciones ni partidos políticos, dos distintas facciones militares ejercieron el gobierno, la sucesión de gobiernos se resolvió por las fricciones entre las facciones militares al interior del régimen. El Plebiscito de 1978, reguló la transición de régimen, y las elecciones de 1979 y 1984, la primera elección democrática y la sucesión ordenada de los primeros gobiernos civiles, respectivamente. Sin embargo, la presencia de los militares como actores en los golpes de Estado exitosos y fallidos, se mantuvo: en 1987 hubo un intento de golpe de Estado, respaldado por la mayoría opositora del Congreso; en 1997 el Congreso, con respaldo de las Fuerzas Armadas destituyó al presidente Bucaram; en el 2000, nuevamente los militares intervinieron para respaldar la destitución del presidente Mahuad; finalmente en 2005 el Congreso volvió a destituir a un presidente, Lucio Gutiérrez, con el respaldo de las Fuerzas Armadas.

La debilidad institucional también se comprueba empíricamente. En 1995, mediante una Consulta Popular, el presidente Durán Ballén (1992-96), volvió insignificante la Ley de Partidos de 1978; en 1997 la Asamblea Nacional Constituyente reformó radicalmente la Constitución de 1978.

Finalmente, el desempeño de la economía entre 1979 y 2006 fue errático y pobre. Tres elementos caracterizaron esos años: descenso de los ingresos estatales por exportaciones petroleras; déficits fiscales permanentes y significativos, crecimiento económico lento con recurrentes crisis económicas en 1982, 1987 y la de 1998 al 2000. Las crisis ciertamente, aumentaron significativamente la desigualdad económica (medida por el coeficiente de Gini), –desigualdad que ya registraba un coeficiente elevado, antes de las mencionadas crisis–.

En síntesis, las condiciones para que se genere la reversión autoritaria de 2007 a la actualidad estaban dadas, es así que en las elecciones de 2002, en las cuales es electo Lucio Gutiérrez, mostraron ya esa tendencia. En primer lugar, Gutiérrez fue uno de los protagonistas del fallido golpe de Estado del 2000; un extraño a los partidos políticos establecidos, que alcanzó una mayoría electoral gracias al apoyo de una máquina electoral *ad hoc*, y de movimientos sociales encabezados por la CONAIE. En segundo lugar, el expresidente Gutiérrez, usó el apoyo de una mayoría parlamentaria temporal para intervenir en la Corte Suprema de Justicia y, disminuir la capacidad de este organismo y del Congreso, para pedir cuentas al Ejecutivo. El golpe de Estado de 2005 debilitó aún más a las instituciones políticas ecuatorianas.

La fase más intensa de regresión autoritaria fue más reciente. El proceso comenzó con las elecciones generales de 2006 en las cuales volvió a triunfar una máquina electoral *ad hoc* con el apoyo de una amplia coalición de movimientos

sociales.¹⁴ El triunfador, Rafael Correa, fue una vez más un extraño a los partidos políticos establecidos y, al igual que Gutiérrez, basó su plataforma electoral en un discurso populista que se recreaba en torno a la oposición “pueblo/oligarquía” y, en el proyecto anti-neoliberal que habían elaborado en las dos décadas anteriores un conjunto heterogéneo de actores sociales.¹⁵

Los indicadores de creación de un régimen autoritario, que esperaríamos encontrar a partir de la elección de Correa son tres: la subversión de elecciones; el debilitamiento de los controles horizontales al poder Ejecutivo y, la erosión de la protección de libertades civiles y políticas de los opositores. Adicionalmente, para que esos cambios señalen una nueva configuración emergente, deberían haberse institucionalizado formalmente.

En efecto, un conjunto de cambios institucionales hizo posible el trayecto hacia el autoritarismo. La regresión empezó en 2007, cuando el expresidente Correa convocó a un plebiscito para crear un cuerpo legislativo *ad hoc* con poderes extraordinarios, la Asamblea Nacional Constituyente. La nueva Constitución contenía, a decir de Gargarella (2020), un conjunto “barroco” de derechos orientados a promover reformas sociales significativas, y una organización del poder fuertemente elitista y autoritaria centrada en el Ejecutivo.¹⁶ Al entrar en vigencia la Constitución de 2008, se modificó la duración de los periodos de las autoridades electas en el 2006, incluyendo la del presidente, primero acortándolo a solo dos años, y luego prolongándolo a cuatro años, con la posibilidad de ser reelecto una vez más. El resultado final de todas estas reformas, fue que el expresidente Correa gobernó por diez años (2006-2016); una clara subversión de las elecciones.

El control mayoritario del legislativo y, los poderes formales e informales, que la Constitución le otorgó al Presidente, fueron usados por el expresidente Correa para alterar la composición de organizaciones autónomas, con capacidad para controlar la acción del Ejecutivo.¹⁷ Lo más notable de este cambio fue que el expresidente usó los instrumentos legales provistos por la Constitución para inclinar la balanza a su favor, incluso cuando el expresidente alteró la composición de la Corte Nacional de Justicia, lo hizo basado en el empoderamiento del Consejo Nacional de la Judicatura y, empleando un instrumento legal a su alcance: la capacidad del Presidente para convocar a una Consulta Popular.

Finalmente, hasta el 2015 el expresidente logró limitar la capacidad de sus opositores para enfrentar sus políticas. En relación con el movimiento indígena y

14. Lalander, R. y Ospina P., señalaban que la cercanía electoral (que los autores llaman “inicial”), entre los movimientos sociales, en particular el movimiento indígena, y la máquina política de Rafael Correa, era “perfectamente comprensible dada la tradicional relación entre la izquierda y las organizaciones indígenas” (2012: 16).

15. Véase entre otros: Ulloa, César (2017); Conaghan, Catherine (2018); Silva, Eduardo y Rossi, Federico (2018); Silva, Eduardo (2017); De la Torre, Carlos (2016); (2015).

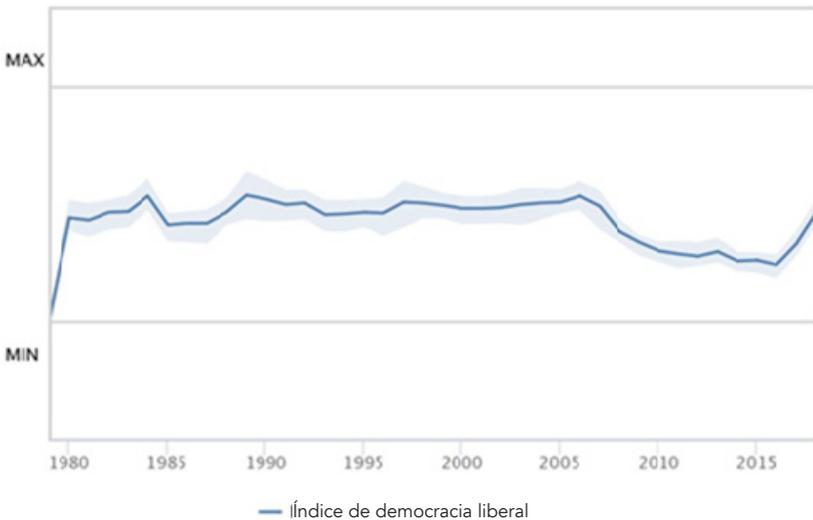
16. Gargarella, Roberto (2020); Andrade, Pablo (2012).

17. Polga-Hecimovich (2020); Gülboy Lebens, Melis (2019).

sus aliados como el movimiento ecologista y otras organizaciones sociales, el ex-presidente empleó tanto mecanismos tradicionales de clientelismo y cooptación, como el poder estatal para establecer un modo segmentado de administración de las demandas sociales que Silva (2017), ha llamado “gerenciamiento estatal”.¹⁸ Adicionalmente, las organizaciones de la sociedad civil fueron sometidas a nuevos límites legales y a la supervisión estatal (Conaghan, 2018); igual cosa ocurrió con los medios de comunicación privados (Jaramillo, 2020). Finalmente, en las raras ocasiones en que esos mecanismos de control estatal fallaron, el gobierno recurrió a la represión directa, en particular en conflictos con la coalición indígena-ecologista opuesta a proyectos de explotación de recursos naturales (Clark, 2018).

Usando el índice V-Dem,¹⁹ es posible mostrar que la democracia ecuatoriana experimentó un deterioro en relación con las libertades civiles, los controles efectivos sobre los gobernantes y los derechos de las minorías (electorales), en oposición. Como puede observarse en el gráfico 1. Esos componentes institucionales habían aumentado de un mínimo en 1979 hasta 2006 (el año de elección del gobierno

Gráfico 1
Índice de democracia liberal. Ecuador (1979-2018)



Fuente: V-Dem. Varieties of Democracy. Elaboración propia.

18. Esto es, la articulación directa y diferenciada de los sectores populares al aparato del Estado mediante su reorganización como sujetos receptores de políticas sociales, en las cuales no tuvieron participación en su diseño y/o implementación.

19. V-Dem. Varieties Democracy, es el índice multidimensional conceptualmente más sólido para medir las tendencias democráticas en un país a lo largo del tiempo.

de Rafael Correa); pero su deterioro durante el período 2007-2016 fue sostenido y significativo. En definitiva, se erosionaron los límites puestos al gobierno.

El gráfico anterior muestra, además, que la democracia liberal en Ecuador empezó a mejorar a partir de 2015 ¿Qué mecanismos explican ese cambio? Por un lado, este fue el año en que dos decisiones del gobierno fueron respondidas con manifestaciones callejeras que excedieron el control gubernamental. En junio de 2015, el gobierno enfrentó en Quito movilizaciones protagonizadas por sectores altos, medios altos y medios que se oponían a la propuesta del expresidente de llevar a cabo una reforma tributaria, con fuertes tintes igualitarios;²⁰ irónicamente a dichas manifestaciones se sumaron organizaciones de sectores populares que, en teoría, deberían haber apoyado una política redistributiva. Posteriormente, en octubre y noviembre de 2015, nuevamente una amplia y heterogénea coalición de políticos opositores de derecha y centro derecha y organizaciones de los sectores populares, se manifestaron contra la intención del expresidente de enmendar la Constitución para permitir su reelección de manera indefinida. Como han señalado Haggard y Kaufmann (2016), en un contexto de instituciones (crecientemente) autoritarias, las manifestaciones de masas cambian las interacciones estratégicas entre gobernantes y opositores, sobre la naturaleza de las instituciones políticas. Esta transformación altera favorablemente la probabilidad de elecciones más abiertas y competitivas, al obligar a los gobernantes a efectuar cálculos sobre sus oportunidades para seguir gobernando en un contexto de competencia electoral; adicionalmente, las manifestaciones son por sí solas una defensa robusta de las libertades civiles y políticas.²¹ Este último argumento obliga a considerar la regresión autoritaria ecuatoriana, y su aparente corrección en años más recientes desde otros ángulos de la democracia.

Más allá de las instituciones y el régimen: las múltiples dimensiones de la democracia y el trayecto hacia el autoritarismo

En las democracias los ciudadanos –aún si no han desarrollado una conciencia reflexiva y hábitos cívicos– importan, sobre todo en las democracias amenazadas desde dentro (Schedler, 2019). Esa importancia emana de las interacciones entre las múltiples dimensiones que se interceptan en las democracias modernas. Las protecciones de los ciudadanos en relación con el Estado y los límites al gobierno se refieren únicamente a la dimensión liberal de la democracia, pero existen también otros aspectos igualmente importantes, tales como si los gobiernos se eligen en elecciones libres y competitivas, si la mayoría gobierna, si los ciudadanos co-

20. La Ley Orgánica para la Justicia Tributaria para la Redistribución de la Riqueza, conocida popularmente como “la Ley de Herencias” (Ramírez, 2019).

21. Para un contra-argumento estructural que atribuye las manifestaciones de 2015 al desempeño económico, véase: Basabe, Santiago y Barahona, Carolina (2017).

munes y corrientes pueden participar en las decisiones políticas, si las decisiones políticas son producto de la deliberación pública, y si todos los ciudadanos están igualmente empoderados con independencia de consideraciones de estatus (género, diferenciación étnica y cultural, etcétera). Lo que es más importante, cada una de esas dimensiones puede tener interacciones contradictorias o complementarias con cada una de las otras.

La democracia no es solo un concepto multidimensional,²² sino que, ontológicamente es un sistema complejo, que genera dos posiciones privilegiadas desde las cuales puede interrogarse al conjunto del sistema, por un lado, la del ciudadano individual, y por otro la de la sociedad como creación transitoria y compartida entre los ciudadanos. Lo expuesto puede parecer sofisticado y hasta metafísico, pero no lo es: los ciudadanos son tales en tanto que jurídicamente están sometidos a un orden estatal común, pero su relación cotidiana con ese orden solo se hace visible cuando eligen representantes, participan de la conformación de mayorías o minorías, se involucran en la elaboración e implementación de políticas públicas, y por supuesto ponen en práctica las limitaciones de un gobierno que busca reducirlos al estatus de poblaciones administradas. Esta “aparición o puesta en escena” individual, a su vez, no hace sentido sino es al mismo tiempo interpretada por todos quienes se reconocen en esas prácticas como miembros de una misma sociedad democrática. Los derechos políticos son inexigibles sin la existencia de opositores, solo tienen sentido en cuanto protección de quienes no están de acuerdo con los gobernantes.

Al mismo tiempo, las democracias en tanto que sistemas complejos, pueden producir resultados imprevistos, fuera del control de cualquier actor supuestamente dominante, pueden *fallar*. La dinámica de las fallas democráticas es insidiosa (Schedler, 2019): el ritmo del proceso es lento pero sostenido, lo cual facilita la adaptación de los ciudadanos a la ausencia de respuestas de los gobernantes; los actores antidemocráticos con frecuencia tienen la posibilidad de substituir esa respuesta por otros beneficios materiales o simbólicos; la manipulación deliberada del lenguaje lleva a la normalización cotidiana del autoritarismo como el régimen más eficaz para manejar los problemas colectivos; las expresiones mayoritarias en los espacios públicos facilitan el encierro de los ciudadanos en la privacidad individual (o corporativa). Finalmente, las dificultades inherentes en transformar acciones colectivas en un “partido democrático”,²³ movilizarlo y sostener esa movilización por un período superior al de la corta capacidad de atención de los medios, conspiran contra los ciudadanos y favorece a los gobernantes y sus aliados.

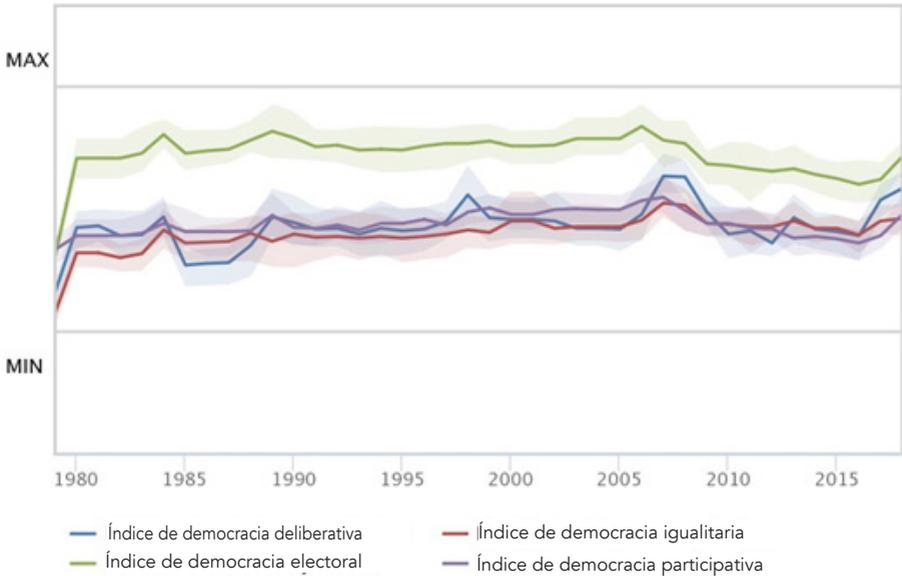
Empíricamente, esperaríamos encontrar indicadores de esas fallas democráticas, que podrían ser expresadas en el aumento de las contradicciones entre las dis-

22. Coppedge, Michael (2011); Goertz, Garry (2006).

23. Entiéndase en una parte de los individuos sujetos al orden estatal que están decididos a que esa sujeción sea regulada democráticamente.

tintas dimensiones del sistema. Afortunadamente, la teorización que sustenta a los índices del V-Dem permite captar las variaciones al interior del sistema. El gráfico 2 muestra el proceso ecuatoriano.

Gráfico 2
Evolución multidimensional de la democracia en Ecuador (1979-2018)



Fuente: V-Dem. Varieties of Democracy. Elaboración propia.

De la información consignada en los gráficos 1 y 2, se puede colegir que la democracia ecuatoriana ha mejorado significativamente y de manera más continua en las dimensiones deliberativa, igualitaria, electoral y participativa, que en su dimensión liberal. Adicionalmente, el indicador más alto, reflejado en la línea del índice de democracia electoral, es el que más se ha fortalecido durante todo el período democrático, y además el que más se deterioró en el período 2007-2017. La evolución de los otros indicadores es más irregular, alcanza cotas inferiores y finalmente se deteriora menos que el componente electoral y la dimensión liberal de la democracia. La comparación entre las distintas dimensiones indica que la mayor debilidad de la democracia ecuatoriana radica en el liberalismo, tanto en el largo plazo como en el más recientemente. En síntesis, en el período 2006-2015, las contradicciones entre el liberalismo y los otros elementos que hacen una democracia moderna, simplemente se agudizaron pero; la reacción de los ciudadanos ante esta fuerte falla democrática impidió que las estrategias de los gobernantes para conformar un régimen autoritario tuvieran éxito.

Conclusiones

Vista desde la perspectiva institucional la democracia ecuatoriana padece del “síndrome de debilidad”. La trayectoria de nuestro país desde 1979 ha estado marcada por el pretorianismo, la debilidad institucional y las crisis económicas. Sin embargo, esta configuración no llegó a producir una clara regresión hacia el autoritarismo sino hasta la elección del primer gobierno de Rafael Correa ¿qué diferenció al período 2006-2017 de otros momentos? La evidencia indica que la regresión fue posible por la confluencia de tres grandes factores; en primer lugar, la conformación de una coalición heterogénea de movimientos sociales y líderes políticos de clase media con eficacia electoral; en segundo lugar, la abundancia de recursos económicos con la que contaron las élites gubernamentales del período; y finalmente, el respaldo mayoritario a las políticas autoritarias de las élites gubernamentales.

La configuración de estos tres factores debe separarse para comprender la regresión que experimentó la vida política ecuatoriana. El factor económico fue totalmente exógeno a la política doméstica; en efecto, el precio internacional del petróleo está determinado por su valoración en los mercados financieros; un hecho sobre el cual ningún actor doméstico ecuatoriano tiene influencia. Independientemente de cuál hubiese sido el resultado de las elecciones de 2006, el gobierno elegido habría disfrutado de una abundancia de recursos por rentas petroleras. En cambio, los otros dos conjuntos de condiciones si son producto de las preferencias estratégicas de los actores domésticos. Los movimientos sociales y el liderazgo populista de PAÍS compartían no solo un proyecto político antineoliberal, sino también una misma estrategia de sustitución de las instituciones políticas existentes por otras que favorecieran la participación política y el gobierno de la mayoría. El éxito de esas preferencias e intereses durante la Asamblea Constituyente, abrió el camino para nuevas transformaciones. El mecanismo mayoritario empezó a actuar inmediatamente después. Las élites gubernamentales fortalecidas por las transformaciones institucionales de 2007-8, buscaron expandir rápidamente el poder gubernamental. Esta estrategia, y las decisiones políticas que las implementaron fueron a su vez respaldadas por mayorías electorales sucesivas. El resultado agregado fue el rápido deterioro de la dimensión liberal de la democracia ecuatoriana, una dimensión que históricamente ya estaba comprometida. La ruta, hacia la consolidación del autoritarismo, solo se detuvo cuando las políticas gubernamentales llegaron a amenazar simultáneamente a la propiedad de las élites, sectores medios y, a lo que restaba de las protecciones políticas de los opositores. Los ciudadanos, creados en esos momentos de reacción, pusieron en evidencia al conjunto de la sociedad las consecuencias de la regresión autoritaria en curso.

De lo expuesto se podría concluir que las democracias generan sus propios anticuerpos ante las regresiones autoritarias, o por lo menos así sería para el caso ecuatoriano. Esta conclusión sería, sin embargo, apresurada. La experiencia ecuatoriana del primer decenio de PAÍS indica que en Ecuador es relativamente fácil

destruir al liberalismo, porque es la dimensión democrática menos desarrollada de sus instituciones políticas. Los procedimientos adoptados para supuestamente “re institucionalizar” al país en los años 2017-18, siguieron una vez más, la senda de la debilidad política en esta dimensión. En efecto, el empleo de procedimientos extraordinarios para cambiar leyes (Vg. el plebiscito de febrero de 2018, la conformación de un Consejo de Participación Ciudadana), adular la composición de los organismos de vigilancia del Ejecutivo y alterar la composición del poder Judicial, volvieron a ampliar la brecha entre las dimensiones electoral y mayoritaria con los derechos de los opositores. Las protestas de octubre de 2019, regresaron a la escena el sesgo anti-liberal del gobierno, sus aliados y sus opositores, así como, la tentación de recurrir a las Fuerzas Armadas como árbitros del conflicto.

Una conclusión más general sería, que en Ecuador el manejo de las interacciones entre las diferentes dimensiones de la democracia es una tarea difícil e incompleta. La evidencia indica que los ciudadanos pueden o no contribuir a ese manejo, pero también que la responsabilidad por las decisiones que abren oportunidades para una regresión democrática no solo puede atribuirse a las élites gobernantes.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron y Robinson, James A., 2013. *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Deusto. Barcelona.
- Andrade, Pablo 2012. “El reino (de lo) imaginario: Los intelectuales políticos ecuatorianos en la construcción de la Constitución de 2008”. *Ecuador Debate*, N° 85, (abril) CAAP. Quito.
- Bartels, Larry M. 2008. *Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age*. Princeton University Press. Princeton.
- Basabe-Serrano, Santiago y Barahona, Carolina 2017. El giro a la izquierda en Ecuador: rendimientos económicos y declive electoral en los gobiernos de Rafael Correa. En: Torrico, Mario (Ed.), *¿Fin del giro a la izquierda en América Latina? Gobiernos y Políticas Públicas*. FLACSO México. Ciudad de México.
- Bermeo, Nancy 2003. *Ordinary People in Extraordinary Times: The Citizenry and the Break-down of Democracy*. Princeton University Press. Princeton.
- Boix, Carles 2003. *Democracy and Redistribution*. Cambridge University Press. New York.
- Clark, Patrick 2018. Neodesarrollismo y una “vía campesina” para el desarrollo rural: Proyectos divergentes en la revolución ciudadana ecuatoriana. En: Kay, Cristóbal y Vergara-Camus, Leandro (Eds.), *Gobiernos de Izquierda en América Latina. Campesinos, agronegocio y neodesarrollismo*. CLACSO. Buenos Aires.
- Conaghan, Catherine 2018. From Movements to Governments: Comparing Bolivia’s MAS and Ecuador’s PAIS. In: Silva, Eduardo & Rossi, Federico (Eds.), *Reshaping the Political Arena in Latin America: From Resisting Neoliberalism to the*

- Second Incorporation*. University of Pittsburgh Press. Pittsburgh.
- Coppedge, Michael, et al.
2011. "Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach". *Perspectives on Politics*, Vol. 9, N° 2, (junio).
- De la Torre, Carlos
2016. "Left-wing Populism: Inclusion and Authoritarianism in Venezuela, Bolivia, and Ecuador". *Brown Journal of World Affairs*, Vol. XXIII (I). Brown University's Watson Institute. Providence.
-
2015. "¿Las calles como experiencia de "verdadera" democracia? La experiencia en América del Sur". *Estudios Ibero-Americanos*, Vol. 41, N° 2, (julio-diciembre). Brasil.
- Gargarella, Roberto
2020. "Diez puntos sobre el cambio constitucional en Chile". *Nueva Sociedad*, N° 285, (enero-febrero). Fundación Friedrich Ebert. Buenos Aires.
- Goertz, Garry
2006. *Social Science Concepts: A User's Guide*. Princeton University Press. Princeton.
- Gülboy Lebens, Melis
2019. "Enemigos internos: democracias y amenazas de autocratización". *Nueva Sociedad*, N° 282, (julio-agosto). Fundación Friedrich Ebert. Buenos Aires.
- Hacker, Jacob S. & Pierson, Paul,
2010. *Winner-Take-All Politics*. Simon & Schuster. New York.
- Haggard, Stephan & Kaufman, Robert
2016. *Dictators and Democrats: Masses, Elites, and Regime Change*. Princeton University Press. Princeton.
- Kaufman, Robert
2009. "Review: The Political Effects of Inequality in Latin America: Some Inconvenient Facts". *Journal of Comparative Politics*, Vol. 41, N° 3, (abril). New York.
- Lalander, Rickard y Ospina, Pablo
2012. "Movimiento indígena y revolución ciudadana en Ecuador". *Cuestiones Políticas*, Vol. 28, N° 48, (enero-junio). Universidad de Zulia. Maracaibo.
- Levitsky, Steven & Ziblatt, Daniel
2019. *How Democracies Die*. Broadway Books. New York.
- Montúfar, César
2016. ¿Vivimos en democracia? Análisis conceptual del régimen político de la Revolución Ciudadana. Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional. Quito.
- Marsteintredet, Leiv y Malamud, Andrés
2020. "Golpes con Adjetivos: ¿Precisión o Confusión?" *Análisis Carolina*, (mayo). Fundación Carolina. Estados Unidos.
- Persson, Torsten & Tabellini, Guido
2000. *Political Economics. Explaining Economic Policy*. Mass, MIT Press. Cambridge.
- Polga-Hecimovich, John
2020. Reshaping the State: The Unitary Executive Presidency of Rafael Correa. In: Pachano, Simón & Sánchez, Francisco (Eds.), *Assessing the Left Turn in Ecuador*. Palgrave Macmillan. New York.
- Przeworski, Adam; Alvarez, Michael E; Cheibub, & Limongi, Fernando
2000. *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge University Press. New York.
- Silva, Eduardo y Rossi, Federico
2018. Introduction: Reshaping the Political Arena in Latin America. In: Silva, Eduardo & Rossi, Federico (Eds.), *Reshaping the Political Arena in Latin America: From Resisting Neoliberalism to the Second Incorporation*. University of Pittsburgh Press. Pittsburgh.

Silva, Eduardo

2017. "Reorganizing Popular Sector Incorporation: Propositions from Bolivia, Ecuador, and Venezuela". *Politics & Society*, Vol. 45 (1).

Schedler, Andreas

2019. "Solidaridad ciudadana en democracias violentas". *Nueva Sociedad*, N° 282, (julio-agosto). Fundación Friedrich Ebert. Buenos Aires.

Ulloa, César

2017. *El populismo en escena ¿Por qué emerge en unos países y en otros no?* FLACSO-Ecuador, Serie Atrio. Quito.

Ziblatt, Daniel

2017. *Conservative Parties and the Birth of Democracy*. Cambridge University Press. New York.