

ISSN: 1130-2887

DOI: <http://dx.doi.org/10.14201/alh2014676590>

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE RAFAEL CORREA. EL CASO DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN ECUADOR

*Rafael Correa's constitutional reform, the case of presidential
re-election in Ecuador*

Ilka TREMINIO

Universidad de Costa Rica, Costa Rica

✉ ilka@flaco.or.cr

BIBLID [1130-2887 (2014) 67, 65-90]

Fecha de recepción: 16 de diciembre del 2013

Fecha de aceptación: 14 de abril del 2014

RESUMEN: El último proceso constituyente de Ecuador dio como resultado en 2008 una nueva Carta Magna que guiaría los preceptos de la llamada «Revolución Ciudadana» iniciada por Rafael Correa desde su llegada al poder por primera vez en 2007. El nuevo texto adoptó entre sus principales cambios institucionales la reelección inmediata. Con esta cláusula dejó a un lado el criterio de alternancia y se sumó a una creciente tendencia en la región latinoamericana asociada con la flexibilización de los límites a la reelección presidencial.

La nueva cláusula le ha permitido al presidente permanecer en el cargo durante los últimos ocho años y en el espacio político se discute si el presidente buscará expandir aún más sus períodos de mandato siguiendo una lógica incremental del cambio constitucional. En este escenario, el presente trabajo se propone atender la pregunta: ¿Cómo consiguió Rafael Correa adoptar la reelección presidencial en el marco de la nueva Constitución política? Todo ello se discute a la luz de la celebración del 35.º aniversario del régimen democrático ecuatoriano y de las condiciones que garantizaron el éxito de la incorporación de la reelección inmediata en la Constitución de 2008.

Palabras clave: reelección, Revolución Ciudadana, Rafael Correa, Ecuador, presidencialismo.

ABSTRACT: The result of the recent constitutional process in Ecuador in 2008 was a new Constitution that would guide the precepts of the «Citizens' Revolution» initiated by Rafael Correa since he came to power for the first time in 2007. Immediate re-election was adopted as one of the main institutional changes within the new document. This clause put aside the criteria

of alternation and added Ecuador to an increasing trend in the Latin American region associated with the lifting of term limits.

The new clause has allowed the president to remain in office for the last eight years and currently in discussion in the political arena is if the president will seek to further expand the term limits, following the logic of incremental constitutional change. In this context the paper seeks to answer «How did Rafael Correa manage to get the presidential re-election reform passed?». All this is discussed in the light of the celebration of the 35th anniversary of the Ecuadorian democratic regime and the conditions that ensured the successful incorporation of continuous re-election in the 2008 Constitution.

Key words: Re-election, Citizen Revolution, Rafael Correa, Ecuador, Presidentialism.

I. INTRODUCCIÓN¹

El 28 de septiembre de 2008 se convocó una consulta popular para la aprobación de la nueva Constitución política ecuatoriana. El texto fue avalado por más del 60% de los votantes y permitió la institucionalización de la llamada «Revolución Ciudadana» de Rafael Correa. El nuevo documento incorporó la reelección inmediata, dejando con ella atrás el criterio de alternancia que había dominado durante el último siglo la norma fundamental de Ecuador. Este cambio se dio en un momento en el que la mayoría de los países de América Latina adoptaban esta norma en sus marcos institucionales, lo que propició un ambiente favorable a la iniciativa presidencial y marcó la pauta para que Ecuador se sumara a los países que adoptaron la reelección en entornos democráticos de gobierno.

Tras cinco años de la vigencia de la nueva Constitución política se observa cómo la cláusula de la reelección presidencial determina en buena medida la supervivencia política del líder en los regímenes presidencialistas. A diferencia de otros factores que han sido asociados en los sistemas parlamentarios (Ennsner-Jedenastin y Müller 2011: 3), en los presidencialismos, la inclusión de esta figura en la norma es la condición necesaria para la permanencia en el cargo. Partiendo de esta afirmación, se hace claro que este es un aspecto estratégico dentro de los sistemas presidenciales en donde el criterio de alternancia que predominó hasta hace unas décadas en el escenario democrático tenía como consecuencia el agotamiento en un período relativamente corto —entre 4 y 6 años— del líder político, un fenómeno que ha sido conocido como el *lame duck*².

1. Este artículo ha sido producto del trabajo de investigación sobre los procesos de reelección en América Latina, coordinado por la autora desde el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica. Agradezco las observaciones que recibí de parte de Francisco Sánchez López y Mercedes García Montero en su elaboración, además de los comentarios y sugerencias de dos evaluadores anónimos de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*, a una primera versión de este artículo.

2. El fenómeno del *lame duck*, o pato cojo, se asocia teóricamente con la idea de que existe un presagio de fatalidad de cara al final del gobierno de un Ejecutivo que no puede reelegirse

Este proceso, desde una perspectiva racional, conlleva la impronta de que los presidentes ante la rigidez de sus períodos de mandato (Linz 1990: 54-58) busquen afanosamente una vía que les permita reformar los límites a los períodos en el cargo y alargar su permanencia. En este sentido, los presidentes podrían actuar como actores individuales y abandonar las preferencias colectivas partidistas para sacar adelante este objetivo, que es tradicionalmente conflictivo, pero suficientemente apetecido como para enfrentar al *incumbent* con colectivos partidistas dentro de los sistemas presidenciales (Samuels y Shugart 2006: 7).

Debido a que en la Ciencia Política la temática de la reelección presidencial ha sido escasamente analizada y en su mayor parte la aproximación al tema ha sido desde un enfoque normativo, este trabajo pretende contribuir a la formación de un cuerpo sistemático de conocimiento sobre el fenómeno y para ello se plantea la pregunta: ¿Cómo consiguió Rafael Correa adoptar la reelección presidencial en el marco de la nueva Constitución política? A la par de esta pregunta orientadora, se intenta, de manera exploratoria, indagar sobre el efecto que las transformaciones institucionales de Correa podrían haber provocado en las actitudes de los ecuatorianos sobre la institucionalidad política.

Para estudiar este proceso se propone como punto de partida el surgimiento de un escenario propicio a nivel de América Latina para adoptar de manera generalizada nuevos y más expansivos tipos de reelección presidencial, bajo lo que se ha denominado en el texto el *boom* reeleccionista en América Latina. En segundo lugar, se hace un breve repaso del contexto que precedió la llegada de Rafael Correa al poder y, seguidamente, un tercer apartado busca reconstruir el camino que condujo a la transformación institucional impulsada por el nuevo presidente. En cuarto lugar se exponen los principales eventos que marcaron la discusión del tema de la reelección presidencial inmediata y, en el apartado siguiente, se describe el proceso de la aprobación de esta norma como parte integrante de la nueva Constitución política.

En la sexta sección se procede a discutir el tema de la inestabilidad constitucional, como un patrón de dependencia en Ecuador. Posteriormente, se plantean algunos factores que permiten comprender el éxito de la reforma a la reelección presidencial con el objetivo de realizar una aproximación teórica de cara a otros eventos de naturaleza semejante en la región. Para analizar los posibles efectos de los cambios institucionales, se presentan en un próximo apartado datos sobre el apoyo a la democracia y la confianza en las instituciones durante el período 2008-2012, con el objetivo de rastrear algunas tendencias sobre el impacto de tales cambios. Finalmente se ofrecen algunas reflexiones finales sobre la reforma a la reelección en Ecuador.

inmediatamente. Tal presagio augura sendas dificultades para lograr apoyo a sus proyectos de ley dentro del escenario legislativo y para ofrecer incentivos a otros actores con poder de veto que favorezcan sacar adelante sus políticas de gobierno (D. CROCKETT 2008: 717), en este sentido, el *lame duck* alude a un presidente que se queda solo y sin poder de decisión fuera del despacho ejecutivo.

II. EL «BOOM» REELECCIONISTA EN AMÉRICA LATINA

Durante el período de aprobación de la nueva Constitución política ecuatoriana, entre los años 2007 y 2009, al menos cinco países de la región se encontraban discutiendo la flexibilización de los límites a los períodos del mandato presidencial³, aunque cada uno de los episodios activó procesos de reforma en arenas institucionales distintas, la mayoría se decantó por períodos continuados de gobierno. El cambio tuvo una consecuencia expansiva de la figura de la reelección, entendiendo por este comportamiento la posibilidad de permanecer más prolongadamente en el cargo, sin que medie interrupción temporal alguna⁴.

Por el contrario, durante todo el siglo anterior, la tendencia fue a la imposición de intervalos, con el objetivo de frenar los impulsos «continuistas» de los presidentes, dando cabida al principio de la «alternancia» en una concepción de América Latina de la democracia. En Ecuador, al igual que en el resto de la región, se siguió la propensión a establecer intervalos durante todo el siglo XX, incluso en dos ocasiones fue proscrita en la Constitución.

TABLA I
TIPOS DE REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN LAS CONSTITUCIONES DE ECUADOR

TIPO	CONSTITUCIÓN POLÍTICA
Prohibición absoluta	1929, 1979
Reelección alterna	1906, 1945, 1946, 1967, 1996, 1998
Reelección inmediata	2008

Fuente: Elaboración propia con base en Constituciones Políticas de Ecuador.

De esta manera, si bien la adopción de la reelección inmediata en Ecuador resulta novedosa, esta singularidad aparece nuevamente en un contexto de propagación

3. Durante 2009 Bolivia, Nicaragua y Venezuela adoptaron un nuevo tipo de reelección presidencial, en el primer caso se introdujo la reelección inmediata mientras que en los dos últimos se permitió una reelección ilimitada. También Colombia mantenía abierto el proceso legislativo para la aprobación de un referéndum que validara la propuesta de un tercer mandato presidencial de Álvaro Uribe. Finalmente, ese mismo año ocurrió el golpe de Estado al presidente hondureño José Manuel Zelaya, de quien las fuerzas políticas sospechaban que perseguía modificar la Carta Magna para incluir la reelección presidencial.

4. Se entiende por cambios expansivos aquellos que eliminan la prohibición para imponer intervalos, o eliminan intervalos para hacer la reelección de tipo continuado, o bien, un cambio más extremo es el que levanta todo límite a la reelección permitiéndola ilimitadamente. Los cambios que por el contrario imponen cualquier restricción con respecto al *statu quo* se entienden como cambios contractivos (I. TREMINIO 2013: 78).

reformista en el entorno de América Latina, lo que genera un efecto demostración para el caso ecuatoriano. Este escenario se hace más evidente con las reformas más próximas promovidas en Venezuela (1999, 2007 y 2009) y en Bolivia (2008) en esa misma dirección.

La reforma en «oleadas» es característica de este tipo particular de norma, debido a que tiene una esencia estratégica y controversial que es más factible de vencer si se hace en momentos donde el entorno es más propenso a su debate y, especialmente, debido a la propagación de programas de reforma que hacen disponible un repertorio de cambio institucional a otros países (Weyland 2011: 121). En este sentido, la reforma a la reelección tiene su impulso tanto en el ámbito interno, como en el externo.

Esto hace posible aproximarse desde mediados de la década de 1990 a un nuevo impulso reformista que ha reconfigurado el patrón reeleccionista en la región. La propensión anterior a la imposición de límites fue tema de debate entre quienes abogaban por el cese del «continuismo» (Zelaya 2011: 8) en una perspectiva fundamentalmente normativa y quienes encontraron en la prohibición de la reelección un problema del presidencialismo (Linz 1990: 61).

No obstante, no todos los intentos a la reelección resultaron exitosos. Algunos países han fracasado en eliminar restricciones a los períodos presidenciales. Pero es importante notar que de los casos que lograron realizar las reformas, la mayoría lo hizo pasando de la reelección alterna a la inmediata, solo algunos pocos casos pasaron de la proscripción al establecimiento de intervalos, o de la proscripción directamente a la inmediata, como se ejemplifica con lo ocurrido en Costa Rica (2003) y Colombia (2005), respectivamente. También se puede constatar un comportamiento extremo, es decir, de eliminación de cualquier límite a la reelección, como sucedió gradualmente en Venezuela (2009) y abruptamente en Nicaragua (2009 y 2013)⁵. Lo interesante en la variedad de las transformaciones se encuentra en que existen constreñimientos institucionales previos que determinan la dirección del cambio. Podría afirmarse, al respecto, que las probabilidades de éxito son mayores si la flexibilización de los límites se hace de manera gradual, que cuando la reforma se realiza de forma abrupta, este comportamiento tiene su base teórica en la concepción incremental del cambio propuesta por Mahoney y Thelen (2010: 7), desde una perspectiva del institucionalismo histórico. Para los autores, los cambios abruptos son más escasos y lo usual es encontrar procesos de cambios paulatinos que terminan por transformar el entramado institucional.

El factor institucional juega un rol determinante en el mecanismo elegido para conducir la reforma. Ecuador optó por la vía del reemplazo constitucional, lo cual no representa un hecho aislado, puesto que se adapta al patrón histórico de inestabilidad constitucional del país, reflejado en la redacción de una nueva Carta Magna cada diez años desde 1978 (Negretto 2011: 200). Otros países seleccionaron la vía legislativa

5. En Nicaragua una sentencia del Poder Judicial declaró inconstitucional la norma que prohibía la reelección inmediata, cuyo efecto práctico fue la posibilidad de contar con una reelección indefinida (E. MARTÍNEZ BARAHONA y A. BRENES 2013). En diciembre del 2013, Daniel Ortega consiguió aprobar un proyecto de ley para adoptar la reelección indefinida en el texto constitucional, su ratificación ha sido celebrada durante la siguiente legislatura del 2014.

—aunque en menor medida— mientras otros activaron la vía judicial o el referéndum como mecanismo de enmienda.

Por otra parte, al seleccionar la vía constituyente resulta claro que el objetivo de Rafael Correa —como impulsor del cambio— va más allá de la reforma a la reelección. Sin embargo, es una pieza estratégica, pues se erige en la condición necesaria para garantizar la supervivencia política del líder y de su proyecto político, con lo cual no es un aspecto menor, sino la clave de la sostenibilidad de su diseño institucional.

Tras 35 años de la democracia en Ecuador, es importante recalcar que —así como la mayoría de los países de la región durante la última década— se ha adoptado la reforma a la reelección en un marco político democrático, aunque algunos elementos de su accionar institucional altamente concentrado y personalista, traen alarmas sobre las condiciones que garantizan la sostenibilidad del régimen, como se verá más adelante.

III. ANTECEDENTES POLÍTICOS DE LA REFORMA

El proceso emprendido por Rafael Correa estuvo antecedido en el contexto de América Latina por los procesos de cambio institucional de Hugo Chávez y Evo Morales en Venezuela y Bolivia, respectivamente, cuyas Asambleas Constituyentes (AC) influyeron notablemente en el camino por el que transitó Correa hasta la aprobación de la nueva Carta Magna. Esto explica la corrección de los errores que retrasaron la aprobación del texto en Bolivia y las rápidas acciones tendientes a minimizar el poder de la oposición, que sí se reflejaron en los dos episodios anteriores durante la convocatoria a la AC. En este cometido, el líder ecuatoriano se vio beneficiado por un contexto político que favoreció su estilo personalista, pues el descontento social con la institución legislativa le permitió anular a la oposición, que se encontraba profundamente debilitada, y superar prácticamente sin antagonismos institucionales las fases del proceso constituyente animado en todo momento por sus seguidores.

El contexto político en el que surgieron las elecciones donde resultó elegido presidente, el 15 de octubre de 2006, estuvo marcado por una crisis política que culminó con la destitución del presidente Lucio Gutiérrez en 2005. Este evento se produjo tras las airadas protestas de diversos grupos de la sociedad, que evidenciaron el descontento ciudadano ante la composición discrecional de la Corte Suprema de Justicia, a la par de otros órganos judiciales, como el Tribunal Supremo Electoral y el Tribunal Constitucional, en diciembre de 2004, por parte de Gutiérrez.

Como corolario de esta decisión, lo que terminó por caldear los ánimos de miles de ciudadanos, fue la impunidad —avalada por la Corte—, derivada de la anulación de los juicios pendientes a tres importantes figuras de la política ecuatoriana: Alberto Dahik, Abdalá Bucaram y Álvaro Noboa, acusados de actos de corrupción con fondos públicos. El posible regreso de estos políticos al país, libres de cargos, provocó una movilización extraordinaria en la ciudad de Quito el 13 de abril de 2005. La policía reprimió duramente a los manifestantes, pero fue el cacerolazo nocturno convocado desde un medio periodístico alternativo, *Radio La Luna*, el que dio la pauta para que

se sumaran masivamente manifestantes capitalinos a las subsiguientes protestas, en adelante agrupadas bajo el nombre de los «forajidos»⁶, gracias al apelativo con el que el presidente denunció despectivamente la protesta acontecida en las afueras de su casa (Acosta 2005: 45).

Las masivas movilizaciones generaron una fuerte tensión en el gobierno, por lo que el Congreso decidió disolver la Corte Suprema, mediante la eliminación del nombramiento que los llevó al cargo; con el agravante de que esta medida no anulaba las decisiones sobre la amnistía a los mencionados políticos. Esto acrecentó la insatisfacción ciudadana contra los poderes del Estado, haciendo extensivo el descrédito político al Congreso Nacional (Massal 2006: 138).

En adelante, los manifestantes ya no pidieron solo la destitución de los jueces, sino también la deposición del presidente de la República. Múltiples factores se unieron para provocar la interrupción del gobierno: la intensidad de la movilización, la desobediencia de la policía, el retiro del apoyo de las Fuerzas Armadas al presidente y el acuerdo de sectores políticos en el Congreso para firmar la destitución. De modo que todos estos elementos confluyeron provocando la huida de Lucio Gutiérrez el 20 de abril de 2005 del Palacio del Gobierno y su posterior exilio (Acosta 2005: 48).

Si bien el período de gestión de Gutiérrez fue estable económicamente, pues obtuvo las ventajas del crecimiento económico producido por el precio del petróleo, su política macroeconómica se caracterizó por la austeridad en la inversión social, recortando significativamente el presupuesto de educación y salud. Uno de los principales problemas que dejó fue el aumento de la tasa de desempleo abierto, que pasó del 7% en 2002 al 12% en 2004 (Acosta 2005: 51).

El vacío de poder fue rápidamente subsanado con el nombramiento del vicepresidente Alfredo Palacio como nuevo presidente. Palacio asumió el cargo en una sesión celebrada por el cuestionado Congreso *ad hoc*⁷. Estos hechos no fueron bien recibidos por los manifestantes, muchos de los cuales pedían la disolución del propio Poder Legislativo (Massal 2006: 141-142).

El nuevo presidente intentó que el Congreso aprobara su propuesta para celebrar una consulta popular que incluyera diversos temas relacionados con la transformación del Estado. Sin embargo, después de encontrarse con la oposición de los legisladores, solicitó que se permitiera consultar por la instauración de una Asamblea Constituyente, empero, esta solicitud fue rechazada por los partidos, el Congreso y el Tribunal Supremo Electoral. En el momento de mayor crisis del gobierno, renunció su ministro de Economía –uno de los más apoyados por los «forajidos»–: Rafael Correa, quien pedía el incremento de la inversión social y un cambio en la política económica de cara a los organismos internacionales (Massal 2006: 146).

6. La movilización denominada «La rebelión de los forajidos» surgió por la decisión del entonces presidente Lucio Gutiérrez de permitir el regreso desde el exilio del expresidente Abdalá Bucaram, quien había sido expulsado del país por actos de corrupción en 1997 (C. CONAGHAN 2008: 116).

7. Este Congreso fue formado en respuesta a la negativa del presidente del Congreso de destituir a Gutiérrez.

IV. LA LLEGADA AL PODER DE RAFAEL CORREA

En las elecciones celebradas el 15 de octubre de 2006 participaron 13 partidos políticos, de los cuales pasaron a segunda vuelta: el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) de Álvaro Noboa y la ALIANZA PAIS (Patria Altiva y Soberana) del ya popular Rafael Correa. Si bien en la primera vuelta electoral Noboa obtuvo el mayor número de votos, este resultado se invirtió durante el balotaje, resultando elegido como presidente Correa. Estas elecciones, marcadas por el desencanto ciudadano con la clase política y los poderes del Estado, tuvieron como característica el declive de las opciones partidistas tradicionales, mientras se vieron fortalecidas agrupaciones nuevas, como los partidos de los dos candidatos ganadores de la primera vuelta electoral y el Partido Sociedad Patriótica, que obtuvo la segunda representación más importante en el Congreso, después del PRIAN (Freidenberg 2008: 89)⁸.

TABLA II
RESULTADOS DE LOS DOS CANDIDATOS MÁS VOTADOS EN ELECCIONES 2006-2007

CANDIDATO PRESIDENCIAL	PRIMERA VUELTA	SEGUNDA VUELTA
Álvaro Noboa	26,83%	43,33%
Rafael Correa	22,84%	56,67%

Fuente: Consejo Nacional Electoral de Ecuador.

El discurso de Correa durante esta campaña se caracterizó por la confrontación con los grupos políticos tradicionales mediante su rechazo a la «partidocracia», un término acuñado por los medios para referirse despectivamente a una clase política que, a través de los partidos, había usurpado el poder a los ciudadanos. El candidato logró articular el sentimiento de hartazgo popular y aglutinar la esperanza del cambio a través de su movimiento político conformado en ese primer momento por intelectuales, miembros de la vieja y la nueva izquierda, políticos provenientes de otros partidos y algunas personas que no representaban una ideología concreta y se asociaban más a la idea de «caciques». Consecuentemente, más que un partido político cohesionado, la ALIANZA PAIS surgió como un vehículo electoral para Rafael Correa (De la Torre 2010: 4-5).

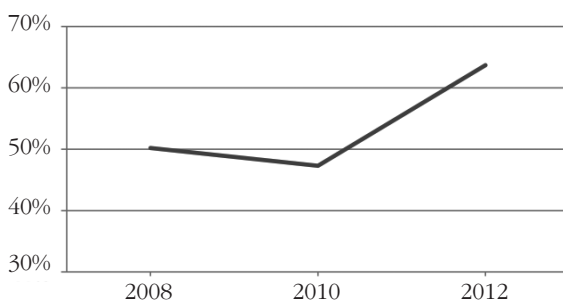
El candidato construyó en campaña una imagen que lo distanció de la política tradicional, presentándose como un neófito de la política, a pesar de haber participado de otros cargos. En consonancia con esta estrategia, se presentó a elecciones sin una boleta para alcanzar escaños en el Congreso, con lo que buscó reivindicar su crítica contra el

8. Los comicios de 2006 mantuvieron la tendencia en aspectos como la alta polarización ideológica, la alta fragmentación del sistema de partidos, la volatilidad electoral, la «oligarquización» de las estructuras partidistas, la personalización de la política, la dificultad para generar alianzas estables en el tiempo, los gobiernos en minoría, entre otros (F. FREIDENBERG 2008: 89).

Poder Legislativo que consideraba como un «espacio ilegítimo» y promovió su disolución por medio de la instauración de una Asamblea Constituyente (Freidenberg 2008: 102).

El nuevo presidente asumió el poder el 15 de enero de 2007. Desde enero hasta abril de ese año, el ambiente político estuvo caracterizado por una pugna entre los poderes del Estado, que enfrentó a congresistas, el Tribunal Electoral y el Poder Ejecutivo por la consulta sobre la AC y los temores por la nueva distribución de poder que acarrearía. En este contexto, jugó un papel central el apoyo popular que alcanzó el presidente desde su elección y que le acompañó a lo largo del proceso constituyente. Resulta llamativo su amplio respaldo, particularmente teniendo en cuenta que se erige como líder en un contexto de descomposición del sistema de partidos y en un escenario de descontento político. En esta estrategia, la investidura de líder «antipolítico» y «antisistema» ha sido clave para movilizar el apoyo⁹.

GRÁFICO I
 PORCENTAJE DE APROBACIÓN DE LA GESTIÓN DE RAFAEL CORREA¹⁰



Fuente: Elaboración propia con base a: *The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP)*, en <http://www.LapopSurveys.org>.

En consonancia con el sentimiento ciudadano de apatía hacia el Congreso, la estrategia política implementada para presionar a favor de la instalación de la AC fue el

9. Este escenario no significa que existiera un ambiente exento de conflictos en la relación entre el presidente y los ciudadanos; de hecho, desde sus años de gobierno, ha habido períodos de intenso enfrentamiento con las distintas fuerzas sociales, que muestran a Correa en abierto conflicto con algunos movimientos sociales y los medios de comunicación (S. PACHANO 2010: 300). Sin embargo, el ambiente social durante el período de elaboración y aprobación de la nueva Carta Magna fue más favorable para el presidente.

10. Las encuestas de LAPOP, según la ficha técnica de 2008 y 2010 se realizaron durante los meses de febrero y marzo a una muestra ponderada de 3.000 adultos en entrevista cara a cara, la ola de entrevistas de 2012 se realizó del 4 al 12 de febrero a una muestra de 1.512 personas adultas y no se encuentra ponderada.

llamado a las movilizaciones sociales masivas y el respaldo popular reflejado en su alta popularidad presidencial. Esta fuerza ciudadana terminó por favorecer al presidente, en el pulso con las principales facciones del Poder Legislativo y su postura anticonstituyente¹¹.

V. LA REELECCIÓN EN LA ASAMBLEA CONSTITUCIONAL

El carácter plenipotenciario del que gozó la AC descalificó a la institución judicial y legislativa como órganos de control sobre su funcionamiento, tal como se demuestra en los mandatos aprobados durante la fase de instauración de la AC¹². El Mandato 1 dicta¹³:

Artículo 1: [...] La Asamblea Constituyente [...] asume y ejerce el poder constituyente con plenos poderes.

Artículo 2: [...] Los jueces y tribunales que tramiten cualquier acción contraria a las decisiones de la Asamblea Constituyente serán destituidos de su cargo y sometidos al enjuiciamiento correspondiente.

Una vez instalada, la AC dividió el trabajo en diez comisiones o mesas constituyentes¹⁴, en donde los asambleístas solo podrían formar parte de una a la vez. La mesa número 3 fue la encargada de discutir el tema de la reelección presidencial y lo correspondiente a la reestructuración institucional del Estado. La iniciativa fue discutida en comisión en abril de 2008 y sería llevada a primer debate el día 9 de mayo. En la comisión, los bloques del Movimiento ALIANZA PAIS y Pachakutik¹⁵ apoyaron la iniciativa, mientras que la oposición aceptaba la propuesta si entraba en vigencia a

11. Estas fuerzas estaban representadas por el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN), el Partido Sociedad Patriótica (PSP), el Partido Social Cristiano (PSC) y la Unión Demócrata Cristiana (UDC), que controlaban el 70% de los escaños legislativos.

12. La pregunta que se realizó en el referéndum de instalación de la AC fue: «¿Aprueba usted, que se convoque e instale una Asamblea Constituyente con plenos poderes de conformidad con el Estatuto Electoral que se adjunta, para que transforme el marco institucional del Estado y elabore una nueva Constitución?».

13. Reglamento de la Asamblea Constituyente. Mandato 1. Aprobado en Montecristi el 29 de noviembre de 2007. Consultado en el Libro de los mandatos del Estado de la Procuraduría General del Estado. En línea: <http://www.pge.gob.ec>. Fecha de consulta: 16 de noviembre del 2013.

14. Las mesas instituidas fueron: 1. Derechos ciudadanos, 2. Organización y participación ciudadana, 3. Estructura institucional del Estado, 4. Ordenamiento territorial y asignación de competencias, 5. Recursos naturales y biodiversidad, 6. Trabajo y producción, 7. Modelo de desarrollo, 8. Justicia y lucha contra la corrupción, 9. Soberanía e integración latinoamericana y 10. Legislación y fiscalización.

15. El Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik es un partido político formado en 1995, que compitió en la elección presidencial de 1996 e inscrito ante el Tribunal Supremo Electoral en 1998. Se definen en su estatuto, en el artículo 4, como un movimiento político, orgánico, plurinacional,

partir de 2012¹⁶. De esta manera buscaban que existiera un período de alternancia para impedir la postulación inmediata del presidente; no obstante, la mayoría alineada con el oficialismo estaba a favor de que la norma entrara a regir a partir de la sanción del nuevo pacto.

Desde el inicio, la reelección fue propuesta para que quedara establecida de manera continua por dos períodos contados a partir de la entrada en vigencia de la nueva Constitución, con lo cual Correa podría postularse nuevamente en los comicios de 2009 y 2013. Finalmente, esta norma se aprobó sin contratiempos el 5 de julio de 2008, en conjunto con otros 19 artículos que constituían el esquema de reorganización del Poder Ejecutivo, en donde se incluía la posibilidad del presidente para disolver el Congreso y la revocatoria del mandato presidencial, una figura que fue bautizada como «fuego cruzado».

En el nuevo texto, influyó decisivamente la defensa del denominado grupo «presidencialista» (Andrade 2012: 42), cuya visión constitucional era la de un Ejecutivo fuerte, que busca ensanchar el poder del gobierno «toda vez que su lealtad, vínculos orgánicos y futuro político estaban directamente relacionados con el buró de ALIANZA PAIS y/o el presidente». Los impulsores de esta corriente gozaban de recursos como el control del aparato del Estado, control de los mecanismos de negociación y poder dentro de la Asamblea, lo que les facilitaba imponer las reglas del juego de su preferencia (Andrade 2012: 42-44)¹⁷.

Posteriormente sobrevinieron algunas críticas desde la oposición y los medios de comunicación, que afirmaban que el texto definitivo fue redactado por una comisión formada por tres miembros (ninguno de los cuales fungió como asambleísta), y que el documento resultó significativamente alterado en múltiples artículos de los aprobados en Montecristi por la AC. Sin embargo, los comisionados expresaron que se limitaron a corregir la forma y no el fondo del texto constitucional, para lo cual suprimieron un total de 50 artículos que quedaron subsumidos en los restantes¹⁸.

intercultural, democrático, popular y revolucionario; inspirado en sus raíces históricas y la sabiduría de sus conocimientos ancestrales.

16. Asamblea discute reelección presidencial. *El Universo*, 08 de abril de 2008.

17. En cuanto a las funciones ejecutivas que quedaron consagradas en la Nueva Constitución, se encuentran: Art. 279 capacidad exclusiva para influir sobre la planificación económica. Arts. 291 al 293 elaboración del presupuesto nacional. Art. 299 establecimiento del régimen tributario. Art. 300 determinar la política monetaria, cambiaria y crediticia. Arts. 311, 314 y 315 decidir sobre el control de los sectores estratégicos. Art. 157 regular las transferencias a los gobiernos subnacionales (S. BASABE-SERRANO 2009: 389).

18. Comisión suprimió 50 artículos. *El Diario*, 05 de agosto de 2008.

VI. LA APROBACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

El fuerte apoyo ciudadano se volvió a hacer evidente durante las tres primeras consultas ciudadanas que resultaron exitosas para el presidente: el llamado para la convocatoria a una Constituyente (15 de abril del 2007), la elección de los integrantes de la AC (el 30 de septiembre de 2007) y la realización del referéndum aprobatorio de la Nueva Constitución Política (el 20 de octubre de 2008). En total Correa requirió de 18 meses para sacar adelante la iniciativa que abanderaba, un tiempo récord si se considera el caso boliviano que aún para octubre de 2008 se encontraba empantanado en la disputa con la oposición por la aprobación de su nueva Carta Magna.

TABLA III
LAS CONSULTAS POPULARES SOBRE LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y SU RESULTADO

REFERÉNDUM/ELECCIÓN	FECHA	VOTOS «SÍ» (%)
Instalación de Asamblea Constituyente	15 de abril de 2007	81,72%
Elección de Asambleístas (% sólo de ALIANZA PAIS)*	30 de septiembre de 2007	56,15%
Aprobación de la Nueva Constitución política	20 de octubre de 2008	63,93%

* Este % equivale a 73 escaños de los 130 para la AC.

Fuente: Tribunal Supremo Electoral.

El 7 de marzo de 2007, a tan solo unos meses de haberse instituido el gobierno, Correa envió el Estatuto al Tribunal Supremo Electoral (TSE) para reglamentar el proceso de la AC. El presidente del TSE, Jorge Acosta, votó a favor y así dio luz verde a que se continuara con la consulta. Este hecho provocó la ira entre los congresistas, principalmente los miembros de la Sociedad Patriótica (PSP)¹⁹, partido del expresidente Lucio Gutiérrez, debido a que Acosta provenía de esta fuerza política y consideraron que su voto iba en contra de la línea política del partido, razón por la que emitieron una resolución en el Congreso en la que destituyeron al funcionario y dieron la orden de su sustitución inmediata por Alejandro Cepeda, su vocal en el TSE.

Los representantes del PSP adujeron que Rafael Correa envió un estatuto modificado al que había aprobado el Congreso y consideraron la necesidad de deponer a Jorge Acosta, que con este voto mostró «haber perdido su calidad de representante del PSP ante el organismo electoral»²⁰. El reemplazo del titular del TSE se produjo un día después

19. A favor de la destitución de Jorge Acosta votaron los representantes de la Sociedad Patriótica, el Partido Social Cristiano y el Partido Renovador Institucional Acción Nacional.

20. El Congreso sustituye a titular del TSE. *Noticias Terra*, 07 de marzo de 2007.

de que el Congreso demandara la inconstitucionalidad de la convocatoria a la consulta popular ante el Tribunal Constitucional, la cual fue rechazada.

En la resolución elaborada por los congresistas, se solicitó al Contralor del Estado que tomara las medidas pertinentes para salvaguardar el uso que el gobierno daría a los recursos del Estado durante la convocatoria y se notificó al gerente del Banco Central la destitución de Acosta, con el fin de que no le fuera permitido gestionar recursos, dada la pérdida del cargo²¹. Ante la acción del Congreso, una mayoría de representantes del TSE destituyeron y retiraron los derechos políticos por un año a 52 legisladores por haber cesado a Acosta y siete legisladores más que presentaron la demanda de inconstitucionalidad contra la consulta popular²².

El gobierno apoyó la decisión del TSE y convocó a una marcha para que ciudadanos de todas las regiones llegaran hasta Quito a exigir que se respetara la convocatoria para la celebración de la consulta popular. Los manifestantes rodearon el Congreso para evitar la entrada de los diputados cesados. Los diputados presentaron un recurso de amparo, a lo que el TSE respondió amenazando con destituir al juez que acogió la demanda²³. Los jueces restituyeron a 51 de los diputados, pero 24 de ellos fueron acusados de sedición²⁴. La pugna continuó varias semanas con múltiples respuestas y contra-respuestas, todas de dudosa legalidad. Esto llevó a la formación de una nueva mayoría integrada por suplentes de los diputados destituidos que se alinearon parcialmente con el gobierno y conformaron el bloque denominado «Dignidad Nacional» (Freidenberg 2008: 96; Machado Puertas 2008: 193).

En adelante, el Congreso pasó a un plano secundario, con el papel preponderante en manos del Ejecutivo y la aplastante victoria de la consulta para la AC del 15 de abril de 2007. La popularidad y el éxito político de Correa se ratificaron posteriormente, con la elección de los asambleístas realizada el 30 de septiembre, donde consiguió una mayoría absoluta que venció la fragmentación característica del sistema de partidos ecuatoriano. Del mismo modo, los partidos emergentes, que tuvieron buenos resultados en las elecciones de 2006, se vieron severamente castigados por los electores en la designación de representantes, de forma que el PRIAN²⁵ y el PSP obtuvieron únicamente el 20% de los escaños de la AC.

21. Jorge Acosta fuera de la Presidencia del TSE. *El Diario*, 07 de marzo de 2007.

22. Amparándose en el artículo 155 de la Ley Orgánica de Elecciones que textualmente indica «Serán reprimidos con la destitución del cargo y la suspensión de los derechos políticos por un año, la autoridad, funcionario o empleado público extraños a la organización electoral que interfiere el funcionamiento de los organismos electorales», dictaron la resolución los vocales del TSE: Elsa Bucaram (PRE), René Mouge (ID), Hernán Ribadeneira (PS) y Jorge Acosta (antes auspiciado por el PSP). El Tribunal Supremo Electoral da un golpe directo a la oposición. *Diario Hoy*, 08 de marzo de 2007.

23. Ecuador caliente. *Revista Semana*, 13 de marzo de 2007.

24. Congresistas ecuatorianos solicitan asilo en Colombia. *El Universal*, 27 de abril de 2007.

25. El PRIAN perdió a su líder en la AC, Álvaro Noboa, dado que fue destituido en enero de 2008 de su cargo de asambleísta por no haber presentado la declaración de bienes que exigía el Reglamento Interno de la Asamblea.

Los resultados de esta elección cambiaron el escenario de la correlación de fuerzas surgido de las elecciones legislativas. La mayoría obtenida por Correa en la AC y los poderes legislativos que asumió la misma reconfiguraron el balance de poder a favor del presidente. Con lo cual, si bien Correa no contó con representación parlamentaria directa, sí consiguió esa mayoría en un escenario paralelo, al comportarse la AC como un «congresillo» y ser dotada de plenos poderes.

Adicionalmente, en aprendizaje de su predecesor inmediato —el caso boliviano—²⁶, el Reglamento Interno de la AC contó con requisitos relativamente flexibles para la aprobación de los nuevos artículos constitucionales, lo que facilitó el camino para sacar adelante las iniciativas del presidente. Este aspecto contrasta con las dificultades que se encontró Evo Morales para votar el texto constitucional durante la AC dado el requisito del voto por mayoría cualificada de dos tercios de los asambleístas.

La nueva Carta Magna fue sometida a referéndum el 20 de octubre de 2008, un proceso del que carecieron las anteriores Constituciones ecuatorianas, y resultó aprobada con el 63,93 % de los votos a favor. La promulgación de una nueva Constitución política fue el punto de partida del proyecto político de Rafael Correa y no su culminación. No obstante, para este estudio, interesa fundamentalmente por haber cambiado las reglas de juego del mandato presidencial²⁷.

Como se desprende de la cita, más allá de resolver antiguos problemas de gobernabilidad, la nueva Constitución buscó generar una posición cómoda para el programa de gobierno del presidente. Pero es interesante el hecho de que la figura del líder, en este caso, sea abiertamente concentrada, como plantea Basabe-Serrano (2009: 397): «Todo el proceso de toma de decisiones inicia y termina en el despacho del presidente de la República». Con lo que evidencia el notable componente personalista del gobierno y la relativa ausencia de otros actores alineados con el proyecto presidencial.

VII. EL PATRÓN DE DEPENDENCIA EN LA INESTABILIDAD CONSTITUCIONAL ECUATORIANA

En el lapso transcurrido desde la transición a la democracia en 1979, Ecuador ha vivido permanentes procesos de reformas políticas. En 1997 se llevó a cabo una Asamblea Constituyente que culminó con una Carta Magna que redujo funciones al

26. Se defiende la idea de que el fenómeno de las reformas reeleccionistas tienen un «efecto demostración» y contagio que permite hablar de un aprendizaje institucional externo tal como postula K. WEYLAND (2011).

27. Para S. PACHANO (2010: 309): «El amplio triunfo de ALIANZA PAIS, con la consecuente obtención de la mayoría absoluta, hizo que los asambleístas confiaran más en los factores políticos inmediatos que en los aspectos institucionales de mayor alcance. Por ello cobró valor la calificación de la Constitución —y en general del nuevo orden político— como un traje a la medida del presidente Correa, en el sentido de que la institucionalidad establecida difícilmente sería útil para condiciones políticas diferentes a las que existían en ese momento».

Congreso en el campo económico y político, con el correlato del empoderamiento del Poder Ejecutivo (Pachano 2008: 106).

Las constantes modificaciones del marco normativo no han permitido generar certidumbre sobre la base institucional y, consecuentemente, han sido un obstáculo para que los actores políticos y ciudadanos establezcan pautas de comportamiento estables. Para Pachano (2010: 310), la acción política es la que ha marcado la orientación normativa y, por ende, se han producido marcos con vigencia coyuntural. Negretto (2008: 12), en su estudio de reformas constitucionales, observa que durante el siglo XX Ecuador elaboró ocho Constituciones políticas, cuya duración en promedio fue de 12,9 años. Este indicador lo sitúa entre los países con mayor inestabilidad constitucional en la región, superado únicamente por Venezuela, que tuvo 16 Cartas Magnas en el mismo período.

Las Constituciones, en un escenario de tal inestabilidad, son altamente voluntaristas y asociadas a una visión personalista del proyecto nacional. La anterior reforma, llevada a cabo entre 1997 y 1998, prohibió la reelección inmediata del presidente. Con lo cual, aunque este no era el único objetivo perseguido con la redacción del nuevo documento, sí era una parte estratégica que abriría la posibilidad de expandir el tiempo en el poder y asegurar la supervivencia del líder en el cargo. De esta forma, al flexibilizar los *term-limits* del presidente, la certidumbre sobre la permanencia del líder en el poder aumentan y, con ello, su proyecto político.

VIII. LOS FACTORES QUE CONFIGURARON EL ÉXITO DE LA REFORMA

Tal como sobresale de la reconstrucción del proceso, el éxito de la reforma a la reelección presidencial en el caso ecuatoriano integra factores que mezclan instituciones formales e informales tales como: la fabricación de mayorías parlamentarias, la popularidad del presidente y la concentración del poder en la rama ejecutiva de gobierno.

VIII.1. La fabricación de mayorías parlamentarias

La ausencia de representación legislativa directa durante los primeros meses de 2007 y, por consiguiente, el dominio de la oposición en el Congreso, fue superado por el *incumbent* a través de dos vías: la creación del bloque «Dignidad Nacional» y la mayoría obtenida en la AC –dotada con plenos poderes–, que terminó fungiendo como un órgano legislativo *ad hoc*. Esto permitió generar un nuevo diseño institucional acorde con las propuestas del Poder Ejecutivo y, consecuentemente, introducir la reelección inmediata.

Las prácticas de construcción de mayorías se han mantenido a lo largo de todos sus momentos eleccionarios. Más recientemente, en 2012 se dieron notables reformas al régimen electoral, con el objetivo de anticipar nuevas mayorías afines al presidente; como, por ejemplo, el aumento de 124 a 137 en el número de diputados, la adopción

de la fórmula D'Hont para asignación de escaños legislativos y la redistribución de las mayores circunscripciones ecuatorianas: Guayas, Pichincha y Manabí en diez distritos más pequeños; con el consecuente acarreamiento del sesgo de sobrerepresentación del partido más grande (Polga-Hecimovich 2013: 144).

Estas prácticas se suman a la facultad presidencial para vetar los proyectos de ley, con lo cual mantiene el control de poderes proactivos y reactivos ante las decisiones legislativas. De esta forma, es posible observar un escenario afín a nuevas reformas a la norma fundamental. De acuerdo con Ellner (2012: 102) Correa «tanto como Chávez y Morales» ha implementado reformas políticas importantes tomando ventaja de los momentos de victoria electoral, lo cual ha marcado el proceso de profundización del cambio en el diseño institucional, de ahí que sea esperable un comportamiento de cambio gradual en la expansión de la reforma reeleccionista, tras su exitosa victoria del 2013.

La primera aproximación que ha hecho Rafael Correa en esta dirección fue mediante la búsqueda de un acuerdo con el alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot, para aprobar la reelección indefinida de las autoridades a cargos de elección popular. No obstante, esta propuesta fue rechazada por Nebot²⁸. Ante este episodio, la posición del presidente fue negar que persiguiera una siguiente reelección como constata en sus declaraciones del mes de noviembre del 2013 a los medios de comunicación²⁹. No obstante, durante el mes de marzo del 2014 el bloque oficialista de PAIS se ha dedicado a analizar la vía para introducir la reelección indefinida en la Constitución ecuatoriana. En esta ocasión, sin embargo, el presidente se plantea hasta el momento reformar la Carta Magna por la vía legislativa³⁰.

Lo interesante de este factor es que mientras en el pasado el presidente tuvo que construir mayorías en arenas paralelas al Legislativo, en esta ocasión ya cuenta con una supermayoría –tras los recientes comicios del 2013–, aun así, se ha mostrado cauteloso sobre la arena definitiva de decisión, posiblemente ante las expectativas populares de que lo lleve a un proceso de referéndum, como anteriormente. La arena legislativa es particularmente peligrosa, debido a que los diputados pueden ser hostiles a una reforma que se enfrente a sus propios intereses en la carrera política (Treminio 2013: 83).

Así, ganar el apoyo de los legisladores para políticas «innovadoras» requiere de significativos pagos –indirectos o directos–, que son sumamente costosos para el Ejecutivo y derivan en beneficios particulares o proyectos locales para las regiones de los legisladores que se alinean (Geddes 1994: 133). Esta estrategia resulta especialmente incompatible con el estilo de Correa, que coloca los incentivos en forma de política pública de manera que puede él aglutinar de manera directa la lealtad y el apoyo ciudadano. De manera que la estrategia que se está gestando de cara a una posible nueva reforma podría replantear el *locus* institucional de poder del presidente.

28. Nebot no acoge la idea presidencial para la reelección. *El Universo*, 06 de agosto del 2013.

29. Rafael Correa: yo no me quiero reelegir, estoy extremadamente agotado. *El Comercio*, 16 de noviembre del 2013.

30. PAIS analiza la reelección presidencial indefinida. *La Hora*, 12 de marzo del 2014.

VIII.2. La popularidad

Se ha mostrado que el presidente goza de una situación privilegiada de popularidad, que se refleja tanto en el apoyo de la opinión pública, como en el éxito de sus consultas populares y los sucesivos procesos de elecciones. Correa, lejos de percibir un «efecto desgaste» por sus continuadas gestiones, ha aumentado su caudal de apoyo y, con ello, se ha visto fortalecido y legitimado en sus acciones de gobierno. En un recorrido por el porcentaje de votos obtenidos en elecciones presidenciales, es notable el aumento en el caudal de apoyo recibido por Correa, a la vez que la disminución en las distancias con sus diferentes contrincantes principales en cada elección.

TABLA IV
 RESULTADOS ELECTORALES DE RAFAEL CORREA Y SU PRINCIPAL CONTRINCANTE
 EN ELECCIONES GENERALES 2006-2013

CANDIDATOS	2006	2007	2009	2013
Rafael Correa	22,84%	56,67% ↑	51,99% ↓	57,79% ↑
Álvaro Noboa	26,83%	43,33%	-	-
Lucio Gutiérrez	-	-	28,24%	-
Guillermo Lasso	-	-	-	22,26%
Distancia	3,99%	13,34%↑	23,75%↑	35,5%↑

Fuente: Elaboración con base en datos del Tribunal Supremo Electoral.

Contar con esta condición de popularidad le ha permitido validar sus reformas tanto en el espacio decisorio de la ciudadanía –mediante referéndum– como al introducir enmiendas en la corriente legislativa. Esto, dado que la popularidad funciona también como una medida que envía señales a los espacios institucionales (Calvo 2007: 266). Si se observan los datos de apoyo a la gestión presidencial en los países de América del Sur y entre los gobiernos predecesores, se puede notar que Rafael Correa durante el proceso de reforma a la reelección era el segundo *incumbent* en popularidad entre los demás líderes reformistas y el segundo en distancia con su predecesor.

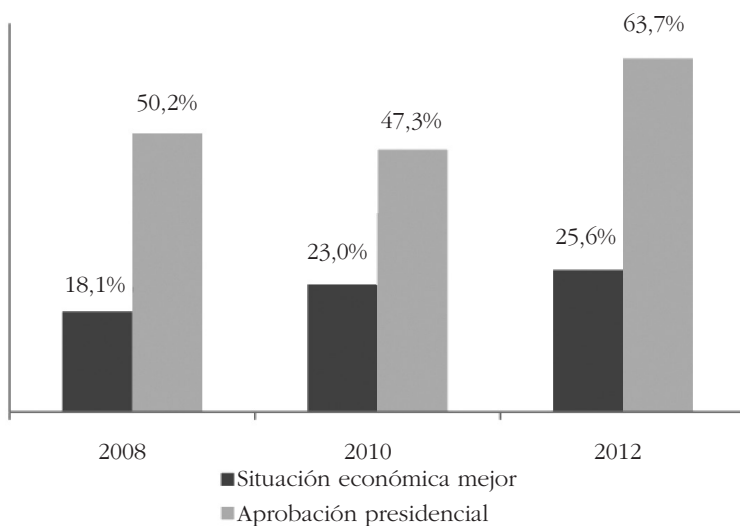
En este factor cuenta también la política económica que emprendió desde 2007, caracterizada por el aumento de los recursos destinados a la inversión en salud y educación. Así, el gobierno declaró una emergencia económica para el sector salud, con el objetivo de aumentar las erogaciones al mismo. Durante ese período, decidió suspender la aprobación del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, pendiente desde el gobierno de Lucio Gutiérrez. En cuanto al crecimiento, hubo una desaceleración durante ese primer año de gestión, acompañada de un aumento de la inflación y de la depreciación del dólar. El indicador más alentador fue el del desempleo que disminuyó y mantuvo ese comportamiento durante los siguientes años (CEPAL 2012: 3).

TABLA V
PORCENTAJE DE APROBACIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS PRESIDENTES
Y SUS ANTECESORES

PAÍS	PRESIDENTE ANTECESOR	APROBACIÓN	PRESIDENTE REFORMISTA DE LA REELECCIÓN	APROBACIÓN
Bolivia	Carlos Mesa	26,06	Evo Morales	36,42
Colombia	Andrés Pastrana	11,48	Álvaro Uribe	67,81
Ecuador	Alfredo Palacios	8,43	Rafael Correa	51,21
Venezuela	Rafael Caldera	30,24	Hugo Chávez	40,0

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de: *The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project* (LAPOP). Se agregan las frecuencias de los datos «muy buena» y «buena» para la pregunta m1.

GRÁFICO II
PERCEPCIONES SOBRE SITUACIÓN ECONÓMICA Y LABOR PRESIDENCIAL



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de: *The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project* (LAPOP).

Si bien la economía ha presentado dificultades, el impulso en inversión social ha mitigado los efectos en los ciudadanos, al producirse un aumento en la prestación de los servicios públicos y el correspondiente impacto en la satisfacción de ciertas necesidades asociadas con estos servicios. Al respecto, Machado Puertas (2008: 190) manifestaba

que el gobierno emprendió «un generoso gasto social que ensanchó su base de apoyo y neutralizó cualquier intento de la oposición». Se destinaron fondos en materia social focalizada como el bono de desarrollo humano, el incremento en el bono de la vivienda o la disminución en el precio de la electricidad para sectores deprimidos económicamente, entre otras políticas sociales directas.

El principal problema asociado al modelo económico se encuentra en la dependencia de los precios del petróleo, que, si bien durante los últimos años se han mantenido elevados, son impredecibles para el futuro; así como de la escasa inversión privada, producto de la desconfianza del mercado en el sistema político ecuatoriano. Aunque es notorio que el gobierno ha aumentado la producción en otros sectores no petroleros, como la construcción y la acuicultura (Polga-Hecimovich 2013: 137).

VIII.3. Concentración del poder

El discurso y estilo de conducción de Rafael Correa ha sido caracterizado dentro del grupo de los «populistas» por algunos autores (De la Torre 2010: 177), dado que buscan la construcción de una sofisticada maquinaria de distribución clientelar a través de numerosos programas de ayuda social que incentivan el apoyo de los beneficiarios a su mandato³¹. En este sentido, el partido del presidente es una maquinaria electoral donde conviven tendencias y facciones distintas unidas por el líder carismático.

Otros autores discuten esta aproximación y prefieren redefinir las características de liderazgos como el de Correa, Morales y Chávez. La propuesta de Harnecker (2010: 35) ha tenido un profundo eco en esta redefinición, al hablar del Socialismo del siglo XXI, al que le atribuye características como un nuevo socialismo en el que se busca superar la homogenización social y respetar, por tanto, la diversidad; en el que se acepta y se otorga autonomía a los movimientos sociales y, finalmente, uno en el cual la lucha por la democracia no puede separarse de la lucha por el socialismo; pues solo en democracia es posible desarrollar plenamente al segundo. Para Ellner (2012: 97) este tipo de planteamientos obliga a dejar a atrás la retórica de detractores y defensores de la izquierda de América Latina para centrar el análisis en los atributos e implicaciones de la nueva izquierda.

Una característica presente es la adopción de mecanismos de democracia directa, que ha contribuido a fortalecer los vínculos entre ciudadanos y presidente. No obstante, es posible encontrar críticas a esta tendencia. Así, para De la Torre (2010: 177) la idea

31. De la Torre en su definición de populismo aduce que «El populismo ya no es conceptualizado como un fenómeno ligado a una fase histórica de la región sea esta la transición de la sociedad tradicional a la moderna o la etapa de industrialización por sustitución de importaciones. El populismo es visto como un fenómeno político y discursivo que puede aparecer en diferentes coyunturas socioeconómicas» (C. DE LA TORRE 2010: 183).

de una democracia participativa, en la práctica, ha conllevado la transformación de la ciudadanía en la aclamación plebiscitaria de las propuestas emanadas por el presidente.

Sumado a lo anterior, la tónica presidencial de Correa, basada en la negación de la expresión político-partidista, termina por invisibilizar cualquier organización dentro del partido. La contienda en el espacio público se realizó mediante una representación binomial de grupos: los que están con la «Revolución Ciudadana» y los «pelucones»³², con lo cual recurre a la polarización y se concentra en la imagen suya como el líder del gobierno, con la consecuente ausencia de otros actores que compartan el rol de encarnar el proyecto político oficial (Basabe-Serrano 2009: 397).

En la Tabla VI se realiza una comparación de medias estadísticas sobre la percepción de los legisladores ecuatorianos en relación al liderazgo de Rafael Correa, durante la legislatura 2009-2012. Se puede apreciar en los datos que predomina la visión del presidente como un líder muy fuerte; un aspecto que es poco percibido por los diputados de otras fracciones con respecto a sus propios líderes; además, se puede visualizar que el presidente ecuatoriano genera una alta confianza entre sus legisladores, aunque esta medida es muy inferior entre la oposición.

Finalmente, se mide la percepción de los legisladores con respecto al *locus* del poder, y ahí sobresale que los representantes de ALIANZA PAIS consideran en mayor medida que las decisiones se toman en la cúpula de su partido político, lo que es reflejo de la concentración del poder del presidente sobre las otras ramas del partido político y refuerza el argumento de que PAIS es una agrupación considerablemente leal al Poder Ejecutivo, y escasamente crítica del mismo.

La primera variable se extrae de la pregunta ¿Está de acuerdo con la afirmación «El líder del partido es demasiado poderoso»? Los valores son 1 (mínimo) y 5 (máximo), donde: 1= muy en desacuerdo y 5= muy de acuerdo. La segunda variable corresponde a «¿Qué grado de confianza le merece la actuación del Presidente de la República en la vida pública del país?» Los valores 1(mínimo) y 4 (máximo), donde 1= poca y 4= mucha. ¿Está de acuerdo con la afirmación: «en mi partido las decisiones políticas se toman en la cúpula»? Los valores son 1 (mínimo) y 5 (máximo), donde: 1= muy en desacuerdo y 5= muy de acuerdo.

La alta concentración de control en manos de Rafael Correa explica en gran medida la consolidación de su liderazgo en un escenario donde otras arenas institucionales, como el Poder Legislativo, funcionan como mecanismos legitimadores de sus iniciativas, pero no como instituciones reales de control político. Esto viene a reafirmar el carácter dominante del Poder Ejecutivo ecuatoriano, frente al cual es factible a todas luces la supervivencia política en el cargo y las futuras ampliaciones mediante enmienda, en la medida que se preserve el *statu quo* del poder descrito.

32. Bajo el apelativo de «pelucones» Correa se refiere a «las personas que poseen suficientes recursos económicos y que sobre la base de su posición social excluyen a quienes no se encuentran en similares condiciones» (S. BASABE-SERRANO 2009: 398).

TABLA VI
PERCEPCIÓN DEL LIDERAZGO DE RAFAEL CORREA
ENTRE LOS LEGISLADORES OFICIALISTAS

VARIABLE	MEDIA PARTIDO DE GOBIERNO	MEDIA OPOSICIÓN	MEDIANA	DESV. STD.
Líder del partido es demasiado fuerte	3,5	2,72	4,0	0,9
Confianza en el Presidente	3,75	1,85	4,0	1,1
Decisiones las toma la cúpula partidista	2,9	2,4	3,0	1,3

Fuente: Elaboración propia a partir de las Bases de datos del Proyecto de Élités Parlamentarias de la Universidad de Salamanca.

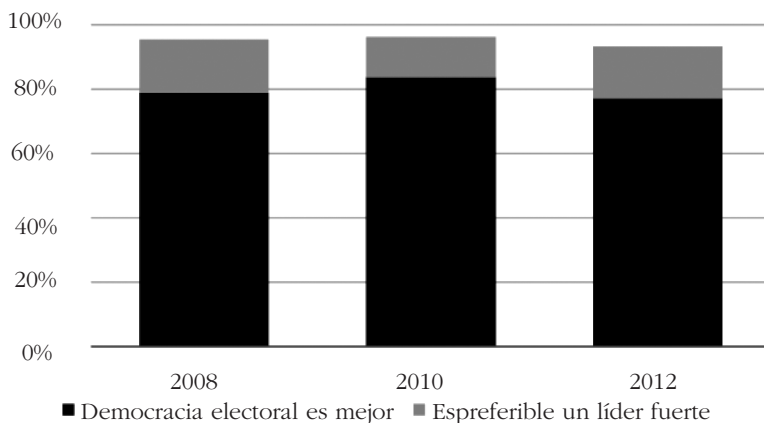
IX. APOYO A LA DEMOCRACIA EN ECUADOR

Pese a la alta personalización y concentración del poder político en manos del jefe del Poder Ejecutivo, el apoyo a la democracia en Ecuador, de acuerdo con los datos del Barómetro Latinoamericano de Opinión Pública, se ha mantenido en niveles cercanos al 80%, con un leve descenso en 2012. Por el contrario, los valores autoritarios –declarados en torno a la preferencia de un líder fuerte no elegido– se han mantenido en niveles relativamente bajos, también con un ligero incremento en 2012, pero sin marcar una tendencia en esa dirección.

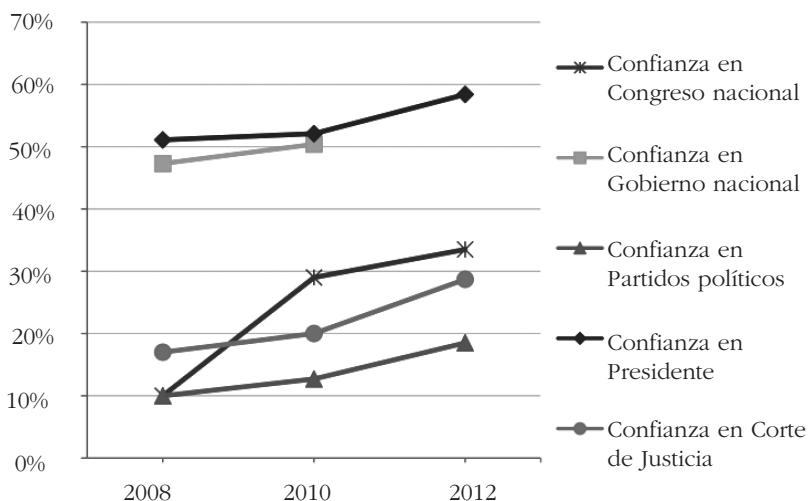
Es factible afirmar, en este panorama, que los valores ciudadanos de apoyo al sistema político se asocian más con la idea de la consolidación democrática, a pesar de que el estilo del mandato en los últimos tres períodos ha sido de corte personalista. Y, en este sentido, no ha habido un vuelco en cuanto a la preferencia de un régimen democrático.

Otro escenario interesante gira en torno a la confianza ciudadana en las instituciones del Estado. Aquí se observa que, durante los períodos de gobierno de Correa, ha habido una tendencia a incrementar la valoración positiva del Congreso, el gobierno, el Poder Judicial (incluyendo la nueva Corte Nacional de Justicia CNJ), los partidos políticos y el presidente, tal como se muestra en Gráfico IV.

Es notable el incremento de los niveles de confianza que expresan los ciudadanos a las instituciones del Estado; empero, se debe resaltar que los años de medición responden a los momentos de mayor transformación institucional en el país. Eventos tales como la reducción significativa de los partidos políticos inscritos (pasando de más de 42 en 2009 a 11 en las últimas elecciones generales), la transformación de la Corte Nacional de Justicia y sus métodos de selección y derogación de magistrados, y el dominio del Congreso Nacional por parte del presidente podrían mostrar un paisaje de concentración institucional con resultados legitimadores y no un escenario de control horizontal como es de esperar en un régimen democrático pleno.

GRÁFICO III
APOYO AL SISTEMA DEMOCRÁTICO Y LA PRESENCIA DE VALORES AUTORITARIOS

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de: *The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP)*.

GRÁFICO IV
EVOLUCIÓN DE NIVELES DE CONFIANZA EN DIVERSAS INSTITUCIONES POLÍTICAS

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de: *The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP)*.

X. CONCLUSIONES

El proceso de reemplazo constitucional emprendido por Rafael Correa buscaba un ambicioso proyecto de rediseño institucional, pero tal proyecto no sería posible sin la prolongación de su paso por la silla presidencial. La incorporación en la norma de la reelección inmediata ha sido la condición necesaria para su supervivencia política en el cargo.

La medida fue restrictiva en el sentido de la competencia partidista y terminó por descartar a las antiguas fuerzas contendientes como alternativa real a su liderazgo, hasta ahora poco amenazado, según reflejan sus últimos resultados electorales. En este trabajo se ha pretendido mostrar los factores que permitieron el éxito de la reforma como la fabricación de mayorías, la popularidad y la concentración del poder partidista en manos del presidente, los cuales contribuyeron a sacar adelante la aprobación constitucional. Estos factores a la vez se han profundizado en el tiempo, posiblemente como mecanismos tendientes a una mayor flexibilización en la norma que regula la reelección presidencial.

Conviene resaltar que la flexibilización de la reelección no es *per se* una institución que atente contra la democracia. El problema estriba en la dinámica que alientan los propios líderes impulsores en la búsqueda de un poder hegemónico. Factores como los aquí mencionados muestran una lógica de ensanchamiento de los poderes presidenciales formales e informales y a los mismos se abocan los líderes para legitimar tales procesos.

Finalmente se debe rescatar que una parte considerable de los casos de América Latina que han emprendido cambios en esta misma dirección han mostrado reformas graduales e incrementales que han terminado relajando completamente los llamados *term limits*. No es factible concebir cambios abruptos en esta materia, se requiere de una legitimación permanente para convencer a los ciudadanos de las bondades de mantener al presidente en el ejercicio del cargo. De lo contrario, se evocaría de manera directa el fantasma dictatorial que azotó a la región durante gran parte de su vida independiente.

XI. BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, Alberto. Ecos de la Rebelión de los Forajidos. *Nueva Sociedad*, 2005, vol. 198: 42-54.
- ANDRADE, Pablo. El reino (de lo) imaginario: Los intelectuales políticos ecuatorianos en la Construcción de la Constitución de 2008. *Ecuador Debate*, 2012, vol. 85: 39-48.
- BASABE-SERRANO, Santiago. Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas. *Revista de Ciencia Política*, 2009, vol. 29 (2): 381-406.
- CALVO, Ernesto. The Responsive Legislature: Public opinion and law making in a highly discipline legislature. *British Journal of Political Science*, 2007, vol. 2 (37): 263-280.
- CAREY, John M. *Legislative voting and accountability*. New York: Cambridge University Press, 2009.

- CHERESKY, Isidoro. Elecciones en América Latina. Poder Presidencial y liderazgo político bajo la presión de la movilización de la opinión pública y la ciudadanía. *Nueva Sociedad*, 2006, vol. 206: 14-26.
- CONAGHAN, Catherine. Ecuador, la presidencia plebiscitaria de Correa. *Journal of Democracy en Español*, 2009, vol. 1: 112-128.
- COX, Gary W. y MORGENSTERN, Scott. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. *Comparative Politics*, 2001, vol. 33 (2): 171-190.
<http://dx.doi.org/10.2307/422377>
- CROCKETT, David. The contemporary presidency: «An excess of refinement» Lame duck presidents in constitutional and historical context. *Presidential Studies Quarterly*, 2008, vol. 38 (4): 707-721.
<http://dx.doi.org/10.1111/j.1741-5705.2008.02673.x>
- DE LA TORRE, Carlos. Populismo Radical y Democracia en los Andes. *Journal of Democracy*, 2009, vol. 1: 23-37.
- DE LA TORRE, Carlos. Populismo y Democracia. *Cuadernos del CENDES*, 2010, vol. 27 (73): 171-184.
- DIARIO HOY. *El Tribunal Supremo Electoral da un golpe directo a la oposición*. Quito, 2007, en línea: (<http://www.hoy.com.ec>). Fecha de consulta: 01/03/2013. <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/el-tribunal-supremo-electoral-da-un-golpe-directo-a-la-oposicion-260799.html>.
- EL COMERCIO. *Rafael Correa: yo no me quiero reelegir, estoy extremadamente agotado*. Lima, 2013, en línea: (<http://www.elcomercio.com>). Fecha de consulta: 16 de noviembre del 2013. <http://elcomercio.pe/mundo/actualidad/rafael-correa-yo-no-me-quiero-reelegir-estoy-extremadamente-agotado-noticia-1659602>.
- EL DIARIO. *Jorge Acosta fuera de la Presidencia del TSE*. Manabí, 2007, en línea: (<http://www.eldiario.ec>). Fecha de consulta 10/03/2013. <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/27622-jorge-acosta-fuera-de-la-presidencia-del-tse-congreso-lo-sustituye-por-alejando-cepeda/>.
- EL DIARIO. *Comisión suprimió 50 artículos* Manabí, 2008, en línea: (<http://www.eldiario.ec>). Fecha de consulta: 10 de marzo del 2013. <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/86963-comision-suprimio-50-articulos/>.
- EL UNIVERSAL. *Congresistas ecuatorianos solicitan asilo en Colombia*. Caracas, 2007, en línea: (<http://www.eluniversal.com>). Fecha de consulta: 05/02/2014. http://www.eluniversal.com/2007/04/25/int_art_congresistas-ecuador_264612.
- EL UNIVERSO. *Nebot no acoge la idea presidencial para la reelección*. Guayaquil, 2013, en línea: (<http://www.eluniversal.com>). Fecha de consulta: 06/08/2013. <http://www.eluniverso.com/noticias/2013/08/06/nota/1253101/nebot-no-acoge-idea-presidencial-reeleccion>.
- ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom y MELTON, James. *Endurance National Constitutions*. New York: Cambridge University Press, 2009.
- ELLNER, Steve. The distinguishing features of Latin America's new left in power: The Chávez, Morales and Correa Governments. *Latin America Perspective*, 2012, vol. 39 (1): 96-114.
<http://dx.doi.org/10.1177/0094582X11425333>
- ENNSER-JEDENSTIN, Laurenz y MÜLLER, Wolfgang. *Intra-party democracy, political performance and survival of political leaders: Austria 1945-2011*. Viena: University of Vienna, Department of Government, 2011.
- FREIDENBERG, Flavia. El sueño frustrado de la gobernabilidad: instituciones, actores y política informal en Ecuador. *Documentos del CIDOB*, 2008, vol. 24: 9-115.

- FREIDENBERG, Flavia y LEVITSKY, Steve. Organización informal de los partidos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 2007, vol. 46 (184): 539-569.
- GAMBOA ROCABADO, Franco. *Dilemas y Conflictos sobre la Constitución en Bolivia. Historia política de la Asamblea Constituyente*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung, 2009.
- GARCÍA DÍEZ, Fátima. Reformas electorales y sistemas de partidos parlamentarios en América Central. *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, 2001, vol. 27: 37-65.
- GARCÍA MONTERO, Mercedes. *Presidentes y Parlamentos ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 2009.
- GEDDES, Barbara. *Politician's Dilemma. Building the State Capacity in Latin America*. 1.ª edición. California: University of California Press, 1994.
- HARNECKER, Marta. Latin America and twenty-first-century socialism: inventing to avoid mistakes. *Monthly Review*, 2010, vol. 62 (3): 3- 83.
- LA HORA. *PAIS analiza la reelección presidencial indefinida*. Quito, 2013, en línea: (<http://lahora.com.ec>). Fecha de consulta: 12 de marzo del 2014. http://www.lahora.com.ec/index.php/movil/noticia/1101645678/PAIS_analiza_la_reelecci%C3%B3n_presidencial_indefinida_.html.
- LA HORA. *Si siguen molestando me lanzo a la reelección*. Quito, 2013, en línea: (<http://www.lahora.com.ec>). Fecha de consulta: 13 de marzo del 2014. <http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101469665/-1/Rafael%20Correa:%20'si%20siguen%20molestando%20me%20lanzo%20a%20la%20reelecci%C3%B3n'.html#.U4JP49J5PY8>.
- LINZ, Juan José. The perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, 1990, vol. 1 (1): 51-69.
- MACHADO PUERTAS, Juan Carlos. Ecuador: Hasta que se fueron todos... *Revista de Ciencia Política*, 2008, vol. 28 (1): 189-215.
- MAHONEY, James y THELEN, Kathleen. *Explaining institutional change. Ambiguity, agency, and Power*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- MARTÍNEZ BARAHONA, Elena y BRENES BARAHONA, Amelia. Y volver, volver... Un análisis de los casos de intervención de las Cortes Supremas en la reelección presidencial en Centroamérica. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 2012, vol. 38: 109-136.
- MASSAL, Julie. La Reforma Política en Ecuador en un Callejón sin Salida. *Análisis Político*, 2006, vol. 56: 132-150.
- MCCONNELL, Shelley. The return of continuism? *Current History Journal*, 2010, vol. 109 (724): 74-80.
- MEJÍA ACOSTA, Andrés y POLGA-HECIMOVIICH, John. Coalition erosion and presidential instability in Ecuador. *Latin America Politics and Society*, 2011, vol. 53 (2): 87-111.
- NEGRETTO, Gabriel. Choosing how to choose presidents: Parties, military rulers and presidential elections in Latin America. *Journal of Politics*, 2006, vol. 68 (2): 421-433.
- NEGRETTO, Gabriel. The durability of constitutions in changing environments: explaining constitutional replacements in Latin America. Kellogg Institute, 2008, *Working paper #350*.
- NEGRETTO, Gabriel. Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina. *Journal of Democracy en Español*, 2009, vol. 1: 38-54.
- NEGRETTO, Gabriel. Shifting constitutional design in Latin America. A two level explanation. *Texas Law Journal*, 2011, vol. 89 (7): 1777-1806.
- NOTICIAS TERRA. *El Congreso destituye a titular del TSE*. Madrid, 2007, en línea: (<http://www.noticias.terra.es>). Fecha de consulta: 05 de marzo del 2013. http://noticias.terra.com/noticias/tribunal_electoral_destituye_a_57_diputados_en_ecuador/act760091.
- O'DONNELL, Guillermo. *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo, 2007.

- PACHANO, Simón. *La Trama de Penélope. Procesos Políticos e Instituciones en el Ecuador*. Quito: FLACSO, 2007.
- PACHANO, Simón. Ecuador: El nuevo sistema político en funcionamiento. *Revista de Ciencia Política*, 2010, vol. 30 (2): 297-317.
- PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: Perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, 2008, vol. 49: 105-126.
- PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. *Juicio Político al Presidente y Nueva Estabilidad Política en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009.
- POLGA-HECIMOVICH, John. Ecuador: Estabilidad institucional y la consolidación de poder de Rafael Correa. *Revista de Ciencia Política*, 2013, vol. 33(1): 135-160.
<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2013000100007>
- REVISTA SEMANA. *Ecuador caliente*. Bogotá, 2007, en línea: <http://www.semana.com>. Fecha de consulta: 10 de marzo del 2013. <http://www.semana.com/mundo/articulo/ecuador-caliente/83992-3>.
- SAMUELS, David y SHUGART, Mathew. Presidents, Prime Ministers, and Parties a Neo-Madisonian Theory of Party Organization and Behaviour. *Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia*, 2006: 2-36.
- SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco. Uso y abuso de la reforma en Ecuador: reflexiones generales con énfasis en lo electoral. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 2006, vol. 25: 9-19.
- SERRAFERO, Mario. Reección Presidencial en América Latina: Evolución y Situación Actual. *Boletín de Política Comparada*, 2009, vol. 2 (2): 24-43.
- TEHEZA, Gabriel. Bolivia: ¿Es posible la Construcción de un Nuevo Estado? La Asamblea Constituyente y las Autonomías Departamentales. *Revista de Ciencia Política*, 2008, vol. 28 (1): 61-79.
- TIAMOND, Larry. Consolidating Democracies. En LEDUC, Lawrence; NIEMI, Richard G. y NORRIS, Pippa. *Comparing Democracies 2*. London: Sage publications, 2002: 210-227.
- TREMINIO SÁNCHEZ, Ilka. Las reformas a la reelección presidencial en América Latina. *Estudios Sociológicos*, 2013, vol. 31(91): 59-87.
- WEYLAND, Kurt. Cambio institucional en América Latina: Modelos externos y consecuencias no previstas. *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, 2011, vol. 57: 117-143.
- ZELAYA, Rosa María. *La reelección presidencial: Un estudio comparativo de casos en América Latina*. Managua: Instituto Republicano Internacional, 2010.