

¿Cómo controlar a los líderes políticos?

Ruth Diamint y Laura Tedesco*

El proceso de la revolución ciudadana ha implicado el surgimiento de un nuevo liderazgo político y un cambio generacional en las élites políticas. El liderazgo de Rafael Correa evidencia un fuerte componente de personalismo y reiteración de prácticas no democráticas. Esto ocurre en un ambiente de crisis de los partidos políticos y el predominio de la antipolítica.

La historia reciente de Ecuador muestra un proceso de lucha descarnada por el poder político y económico entre líderes, instituciones y organizaciones de la sociedad civil. En esa lucha algunos líderes parecen triunfar controlando el gobierno, el desarme de los partidos políticos y la desmovilización de la sociedad civil. La Revolución Ciudadana de la mano del Presidente de Rafael Correa ha logrado, sin tapujos y sin dudas, romper equilibrios políticos del pasado y reescribir la historia democrática de Ecuador.

Sin embargo, hay tanto cambios como continuidades. No hay dudas que la llegada de Rafael Correa al poder ha transformado el escenario político: colapso de los partidos políticos tradicionales, nueva Constitución, nueva Asamblea, etc. Sin embargo, el espíritu transformador de los primeros tiempos parece estancarse.¹

El supuesto de este trabajo es que pese al cambio de líderes y partidos hay una reiteración de prácticas no democráticas, en las cuales se evidencia una inquietante ausencia de modernización en los debates políticos y una débil ins-

* Ruth Diamint es profesora de la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina. Laura Tedesco es profesora asociada de la Universidad Autónoma de Madrid y el Instituto de Empresa. Ambas co-dirigen el proyecto Liderazgo, renovación política y prácticas democráticas en América Latina

1 El artículo presenta las principales conclusiones de una investigación más amplia y comparativa que analiza los desafíos del liderazgo político en América Latina. El rol de los líderes políticos es crucial ya que son capaces de cambiar la historia, modificar tendencias, introducir innovaciones u obstaculizar los cambios. Partimos de la percepción que en América Latina un gran número de líderes supuestamente democráticos y con ansias de grandes transformaciones, una vez en el poder, colaboran para mantener tendencias políticas como la falta de modernización e innovación de los partidos políticos o la permanencia de tradiciones como el clientelismo, el caudillismo, el autoritarismo, el afán de continuidad en el poder y la corrupción. La investigación incluye cinco casos de estudio Argentina, Ecuador, Colombia, Uruguay y Venezuela. Las autoras agradecen a *Open Society Institute* de Washington DC por el valioso aporte realizado para llevar a cabo este estudio.

titucionalidad democrática. El recambio generacional ha sido cooptado por el sistema de beneficios y trueques, denigrando la renovación de la política. Todo este conjunto de condiciones tienen una relación directa con la cuestión del liderazgo.

El artículo presenta brevemente un análisis de los estudios sobre líderes políticos y, especialmente, sobre la importancia del control de los mismos. En segundo término, discutimos algunas ideas sobre el populismo y el clientelismo político que conforman la cultura política latinoamericana. La tercera sección presenta las percepciones que distintos líderes ecuatorianos nos ofrecieron frente a los presupuestos de nuestro estudio.² La cuarta sección analiza la falta de capacidad de control por parte de los partidos políticos lo cual otorga mayor poder al líder. En quinto lugar haremos referencia a la paradójica circulación de élites que se ha desarrollado recientemente en el Ecuador por la que hay renovación pero dentro de unos parámetros elitistas muy similares a los tradicionales. Concluimos este trabajo proponiendo algunas ideas sobre el liderazgo político en Ecuador, las dificultades y los desafíos para mejorarlo y controlarlo.

Liderazgo político

La literatura define al líder como un individuo que tiene, y ejerce, un poder decisional. Nye afirma que los líderes son aquellos individuos que pueden ayudar a la creación de un grupo y a la consecución de sus objetivos.³ Algunos analistas sostienen que los líderes surgen de capacidades personales que detentan ciertos individuos, mientras otros argumentan que es el contexto el que impulsa a un individuo a convertirse en líder de un grupo de personas.⁴

El líder no existe sin sus seguidores y sin la relación de liderazgo que establece con ellos. En las entrevistas realizadas no se mencionaron a los seguidores a pesar que las crisis presidenciales recientes en la región muestran que ellos pueden derrocar a líderes incompetentes o corruptos.⁵ Por el contrario, los políticos parecen separarse cada vez más de sus acólitos y se vuelven más dependientes de aparatos clientelares. Estas prácticas incentivan a los políticos a responder de distinta manera a los intereses de los ciudadanos. Responderán más eficientemente a las demandas de los ciudadanos o grupos de ciudadanos políticamente “útiles” en lugar de tener en cuenta las demandas de la

2 Nuestra investigación se basa en entrevistas con líderes políticos y sociales. Se realizaron 60 entrevistas entre Abril y Junio de 2010. Las autoras agradecen a Juan Pablo Ochoa la realización y desgrabación de algunas de las entrevistas.

3 Joseph Nye, *The powers to lead*, Oxford University Press, 2008.

4 Robert Tucker, “Personality and Political Leadership”, *Political Science Quarterly*, vol. 92 (3), Fall, pp. 383-393, 1997.

5 Aníbal Pérez-Liñán, *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, 2009.

población generales del conjunto de la población.⁶

Los seguidores no son los únicos instrumentos de control de líder. Las instituciones y los partidos políticos también hacen posible el liderazgo pero, a la vez, deben limitarlo. En la mayoría de las democracias latinoamericanas sucede justamente lo contrario: el deterioro de los partidos políticos como semilleros de dirigentes y maquinarias ideológicas es un elemento crucial para entender la menor calidad de los dirigentes. Con la debacle de los partidos también se han perdido las ideologías. Las campañas políticas, de acuerdo a un líder sindical entrevistado en Quito, tienen un tinte demagógico y populista que ha generado una desarticulación de los derechos de los ciudadanos: *estamos construyendo clientes*.⁷ La tendencia mayoritaria indica que muchos partidos políticos latinoamericanos lejos de controlar a los líderes, los promueven, endiosan y llenan de recursos de poder.

En un interesante estudio sobre liderazgo, Sergio Fabbrini afirma que el pluralismo social, político e institucional, constituye la verdadera esencia de una democracia liberal. La democracia plebiscitaria, se defina como se defina,

constituye la negación del pluralismo en cuanto es la expresión de un desorden social, o la causa de una parálisis decisional.⁸ Refuta la base democrática esencial de la representación política a través de los partidos políticos. Recientemente con la expansión de este tipo de democracia plebiscitaria se ha hecho cada vez más evidente que el poder de los líderes está en ascenso y que gradualmente concentran más recursos en sus manos. De acuerdo con el estudio de Fabbrini, la ascensión de los líderes no amenazaría el funcionamiento democrático de los gobiernos en tanto y en cuanto los partidos sigan actuando como maquinarias de producción de programas de políticas públicas que aseguren la coherencia de las mismas, garanticen su coordinación y puedan supervisar su implementación. Esto en un contexto en el que las instituciones del Estado son capaces de controlarse entre sí y controlar el ascenso del líder.

Los distintos gobiernos democráticos en Ecuador han ido minando la capacidad de las instituciones estatales y de los partidos políticos. La emergencia de Rafael Correa muestra la incapacidad de la clase política, la necesidad de cambio y la desarticulación política del país.

6 Barbara Geddes, *Politician's Dilemma. Building state capacity in Latin America*, University of California Press, 1994.

7 Se realizaron 60 entrevistas en Ecuador a Asambleaístas, dirigentes de partidos políticos tradicionales, ex Presidentes, dirigentes indígenas, funcionarios del gobierno de Rafael Correa, académicos y directores de escuelas de liderazgo. Las entrevistas son semi estructuradas permitiendo a los entrevistados a explararse sobre distintos temas como sus propias carreras políticas, su ascenso y reclutamiento, su preparación, sus logros y fracasos y sus condiciones para el liderazgo. La segunda parte de la entrevista les permite analizar procesos políticos actuales y analizar temas como el clientelismo y el populismo. Las entrevistas fueron desgrabadas y en esta sección se incluye en itálica algunas de las expresiones de los dirigentes.

8 Sergio Fabbrini, *El ascenso del Príncipe democrático*, Fondo de Cultura Económica, 2009, p. 209.

Liderazgo y populismo

A fines de los noventa el escenario político en América Latina se modificó con el resurgimiento de líderes denominados populistas. Definiciones de populismo abundan como así también, paradójicamente, la percepción de que es un fenómeno difícil de definir. La interpretación articulada por Gino Germani en los setenta continúa siendo acertada. El populismo era visto como una etapa en la modernización de la región estrechamente ligada a la incorporación de las clases trabajadoras al escenario político. Formaba parte, entonces, de las crisis que provocaban las transformaciones modernizantes. Tomando como parámetro el pensamiento de Germani, Carlos de la Torre ofrece tres categorías históricas: el populismo clásico de Perón, Vargas y Cárdenas que surge con la crisis del modelo agro-exportador y el surgimiento de la industrialización por sustitución de importaciones; el neopopulismo neoliberal de Menem, Fujimori y Collor que es producto del agotamiento del modelo de industrialización; y el populismo radical de Chávez, Morales y Correa que aparece luego del fracaso de las medidas neoliberales.⁹

Fernando Henrique Cardoso explica al populismo como una “forma insidiosa del ejercicio del poder que se define por prescindir de la mediación de las instituciones, del Congreso y de los partidos, y por basarse en la relación directa del gobernante con las masas, cimentada en el intercambio de dádivas”.¹⁰ Esta definición está en línea con otras que definen al populismo como la tendencia de algunos líderes elegidos democráticamente de reducir el número de actores del sistema político que tienen poder de veto y que ejercen control entre los distintos poderes del Estado.¹¹ Por su parte, Roberts coincide en ubicar al populismo en períodos de transformación. Lo define como la movilización política de masas, de arriba hacia abajo, conducida por líderes personalistas que desafían a los grupos de élite a favor de un pueblo vagamente definido. Explica su resurgimiento por ser capaz de canalizar el descontento social. Esta idea de la permanencia del populismo directamente relacionada con la desigualdad económica es una constante en los estudios más recientes.¹²

Junto a regímenes populistas, el mapa político latinoamericano presenta diversas izquierdas. De acuerdo al estu-

9 Carlos de la Torre, “Populismo, ciudadanía y Estado de derecho”, en Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti, *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*, Flacso/Ecuador y Ministerio de Cultura, 2008, pp. 23-54.

10 Fernando Henrique Cardoso, “El populismo amenaza con regresar a América Latina”, *Clarín*, 18-6-2006 citado por Natalio Botana, *Poder y hegemonía*, Emecé, 2006, p. 27.

11 Patricio Navia e Ignacio Walker, “Political institutions, populism, and democracy in Latin America”, en Scott Mainwaring y Timothy Scully, *Democratic governance in Latin America*, Stanford University Press, 2010, pp. 245-269.

12 Kenneth Roberts, “El resurgimiento del populismo latinoamericano”, Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti, *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*, Flacso/Ecuador y Ministerio de Cultura, 2008, pp. 55-73.

dio compilado por Cynthia Arnsón, los resultados del análisis de estadísticas descriptivas parecen indicar que los regímenes populistas son los más exitosos en materia de reducir la pobreza y la desigualdad.¹³ Sin embargo, en los países latinoamericanos con gobiernos de tendencias socialdemócratas, las políticas redistributivas se han basado en políticas fiscales sostenibles en el largo plazo. Esto significa que el populismo es un atajo que lleva más rápidamente a una percepción de crecimiento y redistribución de una riqueza que es efímera. Es más rápido el camino pero menos permanente. Esto es evidente ya que los legados re-distribucionistas de los populismos clásicos de Perú, Vargas y Cárdenas no perduraron en el tiempo. Frente a estas evidencias cuesta aún más entender las razones de la permanencia de los populismos en la región. Pero este dato también, paradójicamente, nos ayuda a descubrir algunas de las razones de esta permanencia: los sectores excluidos –política, económica y socialmente– recurren a los líderes populistas que, aún cuando en el largo plazo no resuelven las desigualdades estructurales, redistribuyen riqueza y dádivas en el aquí y ahora. La pobreza y la lucha cotidiana por la supervivencia los empuja a vivir en el presente. En este contexto, la lucha por la permanencia en el poder se libra en el corto plazo. Esto explica en parte la continuidad de las prácticas populistas. En escenarios

de pobreza y desigualdad, el populismo es parte de las reglas políticas que muchos jóvenes dirigentes tienden a aceptar con el fin de alcanzar el poder o permanecer en sus cargos.

En regímenes populistas, el discurso del líder es crucial y suele estar formado por apelaciones a cambios, transformaciones, revoluciones y retórica nacionalista. Articula un argumento de confrontación y polarización entre *nosotros* y *ellos*. No es solamente la desigualdad económica lo que impulsa el surgimiento del populismo sino también la polarización social y un sentimiento de *desprecio por el otro* que prevalece entre los distintos grupos sociales. Se percibe así como un método de inclusión política, generador de profundos cambios que si se miran en espejo con los magros resultados de inclusión social demuestran ser ineficaces para generar una auténtica distribución de la riqueza. A pesar de su retórica revolucionaria, el populismo no genera cambios profundos en las estructuras económicas. En general es una respuesta a cambios *ya en desarrollo* que activan e incluyen económicamente a una parte de la población marginal, ya sea la clase trabajadora como en el populismo más tradicional o movimientos indígenas en su versión más reciente. El populismo es el arma política que construye una identidad a grupos recientemente incluidos en términos económicos. O, puede ser el primer paso para lograr la inclusión política y luego económica. O, final-

13 Cynthia Arnsón, José Jara y Natalia Escobar, "Pobreza, desigualdad y la nueva izquierda en América Latina", *Woodrow Wilson Center Update on the Americas*, No. 6, Octubre, 2009.

mente, ser la única respuesta viable al modelo anterior, altamente excluyente.

El antagonismo que prevalece en sociedades polarizadas y desiguales tiende a producir métodos políticos populistas. Puede ser, entonces, considerado como la venganza política de los oprimidos: donde *los otros* se convierten en gobierno y el desprecio cambia de manos. En este sentido, la democracia representativa cohabita con las fuerzas contrapuestas del populismo y el elitismo.¹⁴

Gradualmente, tanto el populismo como el clientelismo se van convirtiendo en las reglas políticas que ayudan a alcanzar o permanecer en el poder. Desde el punto de vista de los seguidores, estas prácticas le permiten acceder a bienes, beneficios o privilegios a cambio de lealtad política. Desde el punto de vista de los políticos, el reparto de dádivas, planes sociales, puestos o beneficios le garantizan estabilidad en su carrera política. La fórmula le otorga beneficios a las dos partes y explica la ausencia de cambios o innovaciones.

Yo soy el líder

La historia de Ecuador es la historia de sus líderes nos explicó uno de los Asambleístas entrevistados. La mayoría, tanto oficialistas como de la oposición,

coincidieron que el Presidente Rafael Correa es uno de esos líderes que marcará para siempre la historia de Ecuador. Uno de los entrevistados afirmó que el fenómeno Correa empezó cuando se enfrentó al Congreso y destituyó a 57 diputados.¹⁵ Parecía entonces que Correa estaba dispuesto a poner en práctica el *que se vayan todos* que había sido coreado por la sociedad ecuatoriana en 2005.

El liderazgo de Correa incita a la polarización y a un debate permanente que se reprodujo en las entrevistas. Uno de los consultados se refirió a Correa como un ícono que combina el principio y el fin, que promueve pasiones y que se convierte en el centro del universo en el que él decide quién es malo y quién es bueno: *se para cada sábado en el púlpito y lee el evangelio de esa semana*.¹⁶ Sin duda, Correa despierta sentimientos y opiniones fuertes y enfrentadas. Un cercano colaborador de su gobierno que recientemente se alejó, calificó a Correa como un académico muy inteligente, muy capaz, con una gran capacidad de liderazgo pero con una escasa experiencia política que *no acaba de entender, ni entendió antes y menos ahora, que él está ahí porque la sociedad fue generando las condiciones*. Correa cree ser el factor de cambio y que todo el proceso transformador

14 Benjamín Arditi, "El populismo como espectro de la democracia: una respuesta a Canovan". Traducción al castellano de este trabajo publicado en *Political Studies*, vol. 52 (1), 2004, pp. 135-143.

15 En marzo del 2007, el Tribunal Electoral destituyó a 57 diputados del Congreso al entender que habían interferido con la consulta popular sobre la Asamblea Constituyente que se realizaría en abril. Los diputados habían planteado la expulsión del Presidente del Tribunal Electoral y la inconstitucionalidad de los plenos poderes que tendría la Asamblea Constituyente a formarse luego de la consulta popular. El Tribunal los destituyó con el apoyo del Presidente Correa.

16 Hace referencia al programa de radio semanal que tiene Rafael Correa los sábados por la mañana.

surgió a partir de su persona. Se le adjudica una actitud no sólo autoritaria sino también necia y prepotente ilustrándola con frases como: *yo soy el líder, yo recibí el voto de ustedes, yo sé lo que hay que hacer*. La actitud del Presidente refleja que se está desviando el proyecto hacia *un Gobierno personalista e irresponsable que pone en riesgo el socialismo de la izquierda moderada*. De las opiniones vertidas en las entrevistas surge que Correa se percibe como el portador único de la voluntad popular desde un lugar en el cual al otro sólo le queda la posibilidad de sumarse o ser aislado. A esta actitud se la resumió como un *clientelismo de dominación*. Mientras en la campaña electoral - con el fin de diferenciarse de Noboa que se presentó como el buen patrón y el beneficiario de los pobres- Correa se presentaba como aquel que encarnaba el odio al patrón; durante su gobierno se convierte en ese patrón de hacienda paternalista, superior, altivo y generoso.

Está surgiendo un gobierno clientelar en el que no hay intentos por cambiar el patrón de concentración de la riqueza. Había, en muchos de los entrevistados, una temprana desilusión por lo que consideraban una traición a los objetivos que llevaron a Correa al poder y a la construcción de la Revolución Ciudadana. De acuerdo con uno de

ellos *los grupos más acomodados de este gobierno han ganado mucho dinero: en el año 2008 la banca tuvo utilidades superiores al 20% en dólares*. Si bien por un lado se reconocía que existe inversión social, por otro, se recalca los problemas de ineficiencia y corrupción, con escasa promoción de participación ciudadana y el surgimiento de la *bonocracia*¹⁷, -el intercambio de bonos por apoyos al gobierno-. Existe, entre alguno de los entrevistados, la percepción de un clientelismo institucionalizado muy marcado en el gobierno y una continuación de formas populistas y caudillistas tradicionales.

A pesar de que muchos entrevistados sostienen que no existen cambios ni innovaciones, otros puntualizan que, por ejemplo, el clientelismo correísta es directo, sin intermediarios. Los partidos políticos ecuatorianos se caracterizaban por ser muy territoriales y estructurados localmente más que ideológicamente. Durante el período democrático, los partidos representaban cada vez más a los intereses locales lo que gradualmente los incapacitaba para independizarse de los grupos clientelares locales y generar propuestas nacionales. Correa rompe con los grupos locales y ejerce su clientelismo de manera directa: mantiene las mismas prácticas pero no recono-

17 De acuerdo con cifras del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), en junio de 2010, 1.684.499 personas estaban habilitadas para cobrar el Bono de Desarrollo Humano que ha sido definido como un beneficio monetario mensual de USD 35 que está condicionado al cumplimiento de requisitos establecidos por el Programa de Protección Social, y que lo reciben los representantes de los núcleos familiares (madres) que se encuentran bajo la línea de pobreza establecida por el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social de acuerdo a los resultados obtenidos del Registro Social. Ver <http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/BDH/INF/QuienesSomos.aspx>. Uno de nuestros entrevistados aseguró que, por ejemplo, el 90% de los pobladores rurales de Cotopaxi recibe el Bono.

ce grupos locales. Este clientelismo directo es simple: *usted declara ser pobre, le dan una tarjeta y la tarjeta resuelve el resto de la historia*.¹⁸ En este escenario los caudillos locales tienen que negociar con Correa en inferioridad de condiciones e imposibilitados de mantener sus redes clientelares.

De acuerdo con las cifras del INEC, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, en mayo del 2010 el desempleo alcanzaba el 9.8% y el subempleo el 51.3% de la población económicamente activa. Pero según uno de nuestros entrevistados, las personas comprendidas en estas categorías de empleo y subempleo, que sobrepasan el 61% de la PEA, pueden ser calificadas como pobres y estarían en condiciones de recibir el bono, lo que le daría una clientela sumamente amplia al Presidente Correa. *Una clientela, enfatizó, que no necesita relacionarse con nadie ya que este clientelismo establece una relación directa e impersonal.*

Muchos de los entrevistados, tanto Asambleístas de PAIS como antiguos colaboradores del Presidente, mostraron una profunda desilusión, repetida infinidad de veces en las entrevistas, por el abandono de los objetivos del proyecto que los llevó a apoyar a Rafael Correa. Uno de ellos consideró que la Asamblea se ha convertido en un *ring político* donde ya no hay lugar a debates y disensos democráticos sino a una pura confrontación y polarización. Un método político que se reproduce cada sába-

do en los que el Presidente *se pelea con todos*.

Un cercano colaborador que sostenía con Correa discusiones antes de llegar a la Presidencia, comentaba que el candidato presidencial consideraba necesario llegar al Palacio de Carondelet para impulsar los cambios mientras, que nuestro entrevistado sostenía que primero se debían construir poderes alternativos para tener la base de poder y apoyo necesarios para ejercer el poder desde la Presidencia. Por otra parte, las cualidades más positivas mencionadas por nuestros interpelados refirieron a que el Presidente cree en el recambio generacional por lo que en su gobierno se pueden encontrar una gran cantidad de jóvenes funcionarios. Asimismo, Correa ha logrado un liderazgo nacional, algo que fue considerado por muchos entrevistados como un logro político de suma importancia ya que en todos los aspectos Ecuador es un país dividido entre la sierra y la costa, lo urbano y lo rural. Otro logro del Presidente es, de acuerdo a nuestros informantes, que el Gobierno tiene un alto sentido social y produce, en ese sentido, un cambio importante.

Personalismo vs. Instituciones

Varios de nuestros entrevistados comenzaron admirar a Correa desde su paso por el Ministerio de Economía y Finanzas bajo la Presidencia de Alfredo Palacio en el 2005. Su capacidad de

18 Hace referencia a la distribución del Bono de Desarrollo Humano que se realiza con una tarjeta electrónica a través de cajeros automáticos.

liderazgo se hizo clara en este cargo y algunos destacaron su *alto sentido de soberanía del país*. Al renunciar al Ministerio, Correa queda instalado como un líder político con capacidad para lograr que Ecuador se convierta en un país soberano. Se va instalando gradualmente la idea, como registramos por los dichos de nuestros entrevistados, que *él era la solución para el país*. En esta frase es, quizás, donde se va perdiendo la innovación política que podría haber traído un joven político, casi un *outsider*, como Rafael Correa.

La percepción que nos ha quedado luego de las entrevistas es que muchos han percibido a Correa como la solución; concentrando en una persona, en su capacidad de liderazgo, en su pensamiento político las posibilidades de cambio en Ecuador. Estos mismos partidarios, cinco años más tarde, acusan a Correa de personalismo, autoritarismo, caudillismo, sin asumir la responsabilidad y la participación que han tenido en la construcción del personaje. Correa fue la solución y muchos lo ayudaron a encumbrarse en un poder altamente personalizado; ahora este personalismo de Correa es el problema. Los mismos que contribuyeron al ascenso de este líder descubren ahora los problemas de este tipo de liderazgo. Además, nos reiteraron en numerosas ocasiones que la reconstrucción del sistema de partidos políticos no forma parte de la solución, desconociendo el papel de control que se puede establecer a través de estas instituciones políticas.

Un líder sin control

Muchos líderes políticos tienen un fuerte rechazo a los partidos políticos.

Uno de ellos fue contundente *los partidos políticos ya no existen* y continuó afirmando que sólo Madera de Guerrero, Izquierda Democrática y Sociedad Patriótica intentan resucitar. Sorprendentemente, una joven funcionaria del gobierno fue una de las pocas personas que planteó que los partidos políticos son una deuda pendiente y que era necesario que los partidos tradicionales se re-estructuren teniendo en cuenta los cambios producidos en la sociedad ecuatoriana en los últimos 10 años.

La Constitución del 2008 estableció la reforma de los partidos políticos y nuevas normas para su re-inscripción. Todos los partidos tienen que volver a empezar. Para algunos esto puede ser una oportunidad pero para otros, aquellos que han ido perdiendo fuerza, popularidad y credibilidad, significa su casi segura desaparición. Un dirigente de los partidos que están en baja expresó que estaban saliendo de 4 años de inactividad *sosteniéndonos prácticamente en una cuerda*. Otro conductor sostuvo que los partidos políticos han sido muy débiles, con escasa penetración en la sociedad por lo que los electores han podido moverse de un partido a otro. Salvo una pequeña proporción de ecuatorianos, no existe un elector ideológico. Una autoridad partidaria opinó que en los mejores momentos de su partido político, el 90% de los electores eran clientelares, estaban a la expectativa de un premio o beneficio por pertenecer y votar a esa agrupación. Casi con unanimidad, los dirigentes de los partidos tradicionales expresaron como un error y fracaso la falta de capacitación y de formación que los partidos ofrecían a sus militantes. Así lo explica-

ban: *aquí cualquiera puede ser líder de este partido, de esta organización, pero no me van a pedir a mí que yo les haga líderes a ustedes y yo me retiré de mi puesto, si ustedes quieren lo que yo tengo, ganen. Esto más o menos demuestra la forma de pensar, no te formo, no te preparo y ahí te quedas, entonces yo diría que puede haber habido una dosis de egoísmo, otra el hecho de que las preocupaciones eran más sobre el día a día antes que ver un futuro, estructurando líderes.* Los líderes no querían formar a los que más tarde podían destronarlos.

En este contexto de escasa o nula formación por parte de los partidos, un dirigente expuso sin tapujos que la pertenencia a una élite económica capaz de financiar estudios en el extranjero marca diferencias entre la élite política: *el político que se ha hecho desde muy joven tiene habilidades para el pacto, el acuerdo, tomar posiciones, pero a nivel académico si no ha hecho ningún esfuerzo adicional, es un ser bastante mediocre, entonces le dan un proyecto de ley y no entiende, tiene que buscar asesores; en cambio otro que ha estudiado dice "yo ya conozco" y avanza, esa es la diferencia.*

Contaba un dirigente que el Presidente ha satanizado la política y a los políticos y que actualmente muchos líderes repiten incansablemente *yo no soy político*. Esto hace que haya una ausencia casi total de actividad por parte de los partidos y que, en general, los líderes promuevan el discurso de la anti-política como es el caso de Correa y como fue el caso de Gutiérrez. Es necesario recordar que el mismo Correa despreció a los partidos, presentándose solo, sin partidos y sin candidatos legis-

lativos. Era de esperar, entonces, que un candidato que minimizó de tal manera la importancia de los partidos continuase con esta lógica una vez elegido.

Cierto es que la debacle de los partidos políticos estuvo también directamente relacionada a la falta de transparencia, a entender a la política como un tráfico de influencias y privilegios para un sector de la sociedad y a la falta de institucionalización, rasgo que afectó no sólo a los partidos sino también al Estado.

En este contexto de desarticulación de los partidos políticos, la reforma de los mismos que establece la Constitución significa empezar de cero lo que ha sido, en términos generales, bienvenido por la mayoría de los entrevistados con la excepción de unos pocos dirigentes que se encuentran todavía aferrados a estructuras del pasado.

Cambios para que nada cambie

La teoría tradicional sobre circulación de élites, basada en los estudios de Gaetano Mosca, Wilfredo Pareto y Robert Michels, la interpreta como una característica permanente ya que es la respuesta a la aparición de fuerzas sociales que representan nuevas ideas e intereses. Este proceso de circulación de élites es constante, dinámico por naturaleza, se corresponde con transformaciones sociales, políticas y económicas, y se experimenta en el largo plazo.

En Ecuador la desaparición de los partidos políticos y el surgimiento de Rafael Correa en la escena política promovieron un recambio de élites importante pero reproduciendo la falta de capacidad, el desconocimiento de la

gestión pública y las prácticas clientelares del pasado. Por ejemplo, en la Asamblea Constituyente del 2007, el 75.5% de los asambleístas entrevistados nunca había ejercido un cargo de representación popular; el 79.6% nunca había tenido un cargo partidario y el 85.7% nunca había ejercido como diputado.¹⁹ La mayor parte de los Asambleístas había iniciado su carrera política en un movimiento estudiantil (37.8%). Sólo el 34.7% la había iniciado en un partido político y el resto con porcentajes menores al 10% en movimientos sociales, el movimiento indígena, organizaciones gremiales y grupos religiosos. El 45% de los asambleístas de PAIS sostuvo que su elección fue simplemente un arrastre por el líder del partido.²⁰

En cuanto a la preparación profesional, la Asamblea muestra unas proporciones muy parecidas a las legislaturas anteriores: el 50% de los asambleístas cursó estudios universitarios de grado superior, el 38.8% realizó posgrados de los cuales el 43.7% los realizó en el extranjero. La Asamblea presenta un importante grado de elitismo ya que la tasa de matriculación para el nivel superior de la educación es muy baja llegando sólo al 11% en el 2001.²¹ El 46.9% de los asambleístas ejercen profesiones liberales; el 23.5% había desempeñado cargos en la administración pública y el 15.3% en la empresa privada.

A pesar de este elitismo, la Asamblea de 2010 presenta un panorama de renovación: el 54.8% de los Asambleístas no tenían cargos públicos ni electorales con anterioridad; 8.8% habían sido reelegidos una vez; 4.8% fueron reelegidos dos veces y no se registraron Asambleístas reelegidos más de dos veces. Esta renovación no parece haber sido completa ya que las prácticas políticas de antes persisten. En general, cuando enumeraban las innovaciones de la Asamblea se mencionaba la transparencia por la página web y por las sesiones abiertas. Uno de los problemas que se vislumbra con esta renovación es el grado de improvisación y la falta de capacitación de los legisladores. Las entrevistas mostraban casos paradójicos como el caso de un Asambleísta que toda su vida había trabajado en derecho laboral y que no integra la comisión laboral porque *los compañeros de Alianza PAIS pensaron que iba a opacar a los demás compañeros*. Está entonces aprendiendo sobre temas de seguridad ciudadana y desaprovechando todo su conocimiento sobre derecho laboral en una Asamblea donde lo que justamente no sobra es la experiencia legislativa.

En definitiva, podemos afirmar que hay una circulación de las élites, pero la Asamblea sigue siendo un ámbito elitista. Esta circulación no se ha traducido en una transformación profunda de las prácticas políticas. La política parece

19 Flavia Freidenberg, “¿Renovación o Continismo? Actitudes, valores y trayectoria de la clase política ecuatoriana”, en *Ecuador Debate* 75, Diciembre del 2008, pp. 131-146.

20 *Ibíd.*

21 Viteri Díaz, G., “Situación de la educación en el Ecuador” en Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 70, 2006. En <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/index.htm>.

moverse, entonces, en una jaula de hierro con circulación pero sin cambios.

Conclusiones

Un líder personalista que concentra el poder, una sociedad civil activa pero desorganizada y profundamente polarizada, desigualdades económicas y una oposición desmembrada son características comunes de las democracias latinoamericanas con las excepciones de Costa Rica, Brasil, Chile y Uruguay. A pesar de que este modelo político no ha podido resolver los problemas de exclusión económica y social, los dirigentes políticos insisten con él y los seguidores lo aceptan.

En general, los dirigentes entrevistados creen que la concentración de poder es necesaria para garantizar la gobernabilidad democrática. Sin embargo, los liderazgos en la región muestran otra realidad: los liderazgos fuertes impulsan la polarización de la sociedad que, finalmente, exacerba la incertidumbre y la ingobernabilidad; mientras que liderazgos colectivos, controlados eficientemente por las instituciones formales, mejoran la gobernabilidad. Los casos de Chile y Uruguay han sido los ejemplos más mencionados de liderazgos colectivos y gobernabilidad. Por lo tanto, creemos que, contrario a lo que sostienen los políticos entrevistados, la evidencia muestra que cuanto mayor es la concentración de poder, aumenta la polarización y la gobernabilidad decrece.

Sin duda, el Presidente Rafael Correa acertó en utilizar a la denominada partidocracia como el enemigo a derrotar y

el discurso de la anti-política se transforma, una vez en el poder, en “cambiar todo para que nada cambie”. Los cambios no pueden pasar por la visión o el carisma individual sino más bien por un conjunto de dirigentes que interpretan el liderazgo de manera colectiva y democrática. Lo importante es construir responsabilidad democrática y eficiencia (*democratic accountability and efficiency*) en las acciones y prácticas políticas que sean el producto de la interpretación de los problemas y necesidades del país y la elección de los medios más apropiados y menos costosos para mejorar la situación. Para esto, creemos que es necesario *líderes que re-politicen democráticamente la política*, esto es, una dirigencia democrática que fomente el juego entre partidos políticos, arme consensos sobre las políticas básicas del Estado, promueva la participación de la ciudadanía, proteja la libertad de comunicación, informe sobre sus acciones y respeten la alternancia política. Estos cambios no pueden depender de la voluntad de un individuo. No es nuestra intención cambiar un liderazgo “malo” por uno “bueno”, sino impulsar la construcción de liderazgos democráticos colectivos, basados y controlados por ciudadanos e instituciones formales. Creemos que los liderazgos personalistas lejos de innovar, obstaculizan los cambios y explican el estancamiento político. Por supuesto que existen individuos carismáticos capacitados para impulsar cambios positivos pero queremos enfatizar la construcción de liderazgos democráticos racionales más que la magia política.

Bibliografía

- Pérez-Liñán, Aníbal
 2009 *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, Fondo de Cultura Económica.
- Geddes, Barbara
 1994 *Politician's Dilemma. Building state capacity in Latin America*, University of California Press.
- Arditi, Benjamín
 2004 "El populismo como espectro de la democracia: una respuesta a Canovan". Traducción al castellano de este trabajo publicado en *Political Studies*, vol. 52 (1), pp. 135-143.
- De la Torre, Carlos
 2008 "Populismo, ciudadanía y Estado de derecho", en Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti, *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*, Flacso/Ecuador y Ministerio de Cultura, pp. 23-54.
- Arnson, Cynthia José Jara y Natalia Escobar
 2009 "Pobreza, desigualdad y la nueva izquierda en América Latina", *Woodrow Wilson Center Update on the Americas*, No. 6, Octubre.
- Cardoso, Fernando Henrique
 2006 "El populismo amenaza con regresar a América Latina", *Clarín*, 18-6-2006 citado por Natalio Botana, *Poder y hegemonía*, Emecé, p. 27.
- Freidenberg, Flavia
 2008 "¿Renovación o Continuidad? Actitudes, valores y trayectoria de la clase política ecuatoriana", en *Ecuador Debate* 75, Diciembre, pp. 131-146.
- Nye, Joseph
 2008 *The powers to lead*, Oxford University Press.
- Roberts, Kenneth
 2008 "El resurgimiento del populismo latinoamericano", Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti, *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*, Flacso/Ecuador y Ministerio de Cultura, pp. 55-73.
- Navia, Patricio e Ignacio Walker
 2010 "Political institutions, populism, and democracy in Latin America", en Scott Mainwaring y Timothy Scully, *Democratic governance in Latin America*, Stanford University Press, pp. 245-269.
- Tucker, Robert
 1997 "Personality and Political Leadership", *Political Science Quarterly*, vol. 92 (3), Fall, pp. 383-393.
- Fabbrini, Sergio
 2009 *El ascenso del Príncipe democrático*, Fondo de Cultura Económica, p. 209.
- Viteri Díaz, G.
 2006 "Situación de la educación en el Ecuador" en Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 70. En <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/index.htm>.