

7. Cuando el pragmatismo vence a la ideología: “giros” atípicos en América Latina.

Ecuador en perspectiva comparada

*Santiago Basabe-Serrano*¹

*Patricia Sotomayor Valarezo*²

7.1. Introducción

A partir del trabajo seminal de Tsebelis (2006), la discusión sobre el cambio en la orientación de las políticas públicas ha sido trasladada al concepto de *statu quo* y las condiciones para que ese punto de equilibrio sufra una variación. Si se considera que el contenido de las políticas públicas, más allá de la temática, implica un posicionamiento ideológico, una modificación considerable del estado de cosas debería ser entendida como la reconfiguración del poder político dentro de una arena específica de toma de decisiones. Dicho de otro modo, si las políticas públicas expresan una cosmovisión del mundo respecto a la manera en la que debería desarrollarse una área política, económica o social, un cambio en dicha perspectiva podría ser asumido como un referente empírico de lo que la literatura ha denominado en los últimos años “giro” a la izquierda o a la derecha. Además, una variación de este orden podría hablar de otro tipo de “giro”, menos discutido a pesar de su importancia, y que tiene que ver con el vinculado al eje conservador-progresista.

Por tanto, para estudiar si realmente hay cambios de orden ideológico en los gobiernos, en general, y en los de América Latina, en particular, la propuesta de este

¹ Profesor del Departamento de Estudios Políticos de Flacso Ecuador.

² Estudiante del Doctorado en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

capítulo consiste en observar esencialmente el contenido de las políticas públicas. Desde luego, esta idea parte de la premisa de que las ideologías existen y están plasmadas en los ordenamientos legales, que son los instrumentos a través de los que las políticas públicas se tornan observables. Esta reflexión no es obvia, pues el argumento que señala que el fin de las ideologías ha llegado, se ha logrado posicionar desde diferentes perspectivas. De un lado, es el argumento a partir del que Fukuyama (2000) defiende la primacía de unas orientaciones político-ideológicas respecto de otras. Por otra parte, está la idea sostenida por Bauman (2005) y otros para afirmar que la sociedad moderna es extremadamente dinámica y despegada de cualquier referente político de largo plazo (Durán Barba y Nieto, 2011).

Como consecuencia de lo anotado, el “giro” ideológico de derecha a izquierda, o viceversa, no tiene que ver con la relación personal, en el plano de los afectos o desafectos, de un presidente respecto de otro. En ese sentido, puede ser plenamente viable que un jefe de Estado mantenga una relación tensa con su predecesor y que, a pesar de ello, la orientación ideológica de las políticas públicas no se altere en mayor medida. Este podría ser el caso de la relación entre los expresidentes colombianos Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos. Un ejemplo semejante estaría en la conflictiva comunicación mantenida, en el ocaso de la hegemonía del PRI, entre los expresidentes mexicanos Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo.

Independientemente de lo dicho, una alteración importante en el contenido de las políticas públicas llega a ser comprensible cuando se trata de la transición de un presidente de un partido a otro de una orientación ideológico-partidista diferente. Sin embargo, dicha modificación del *statu quo* es efectivamente llamativa en aquellos escenarios en los que el giro ideológico se da a pesar de que el jefe de Estado es parte de la misma agrupación

política que su predecesor. En este capítulo nos concentramos en este tipo de sucesos, claramente contraintuitivos. A pesar de ello, partimos de la discusión más general en torno a la identificación de los factores que incidirían sobre el “giro” ideológico de los gobiernos de América Latina.

A partir de dicha panorámica, posteriormente indagamos sobre referentes empíricos que den cuenta de nuestro objetivo central; es decir, casos de presidentes que hayan variado la orientación ideológica de sus políticas públicas a pesar de que su predecesor pertenecía a la misma agrupación partidista. En la tercera parte, analizamos el caso ecuatoriano, único en la región, en el que efectivamente se verifica una ruptura bajo las características anotadas. Además, ofrecemos algunas explicaciones para dicho cambio, partiendo de ideas básicas de la teoría del elector racional. En la cuarta parte, presentamos conclusiones y algunas ideas útiles para posteriores trabajos como parte de la agenda de investigación relacionada con el estudio del “giro” ideológico de los gobiernos.

7.2 Los giros ideológicos en América Latina: una revisión crítica

Los años finales del siglo XX y los transcurridos en la actual centuria fueron el escenario de grandes procesos de cambio en América Latina. De un lado, tuvo lugar el conocido “giro a la izquierda”, que implicó fundamentalmente la llegada al poder de líderes cuyo discurso se centró en una acérrima crítica al neoliberalismo (Torrico, 2017; Arqueros e Iriarte, 2017; Solís y Cerna, 2017; Salazar y Diego, 2017). De otro lado, y luego de varios años con la izquierda en el poder, los gobiernos de derecha recobraron la palestra política perdida años atrás (Tauss, Pardo y Graaff, 2019; Vommaro, 2019; Moncagatta y Espinosa, 2019; Santos y Tanscheit, 2019). En uno y otro caso, los trabajos que intentaban explorar las posibles causas de la emergencia de estas corrientes ideológicas estuvieron presentes. De allí que en

esta parte nos detengamos en una ligera revisión de las variables más comúnmente mencionadas por la literatura especializada.

Uno de los rasgos comunes respecto al giro a la izquierda tiene que ver con un cambio en el rol del Estado en la economía. En ese aspecto, muchos países de la región modificaron la orientación de sus políticas públicas en relación con la apertura de los mercados, así como respecto a la comprensión de los procesos de privatizaciones llevadas a cabo en algunos países más “obedientes” de las recetas del Consenso de Washington (Torrico, 2017). Si bien no en todos los países de la región se aplicaron las denominadas recetas neoliberales, en la integridad de los casos se estigmatizó lo relacionado con la derecha, equiparando a esta corriente ideológica con un enemigo de las clases más deprimidas en términos socioeconómicos. Los casos más paradigmáticos de discurso antineoliberal a pesar de políticas públicas históricamente estatistas son los de Venezuela y Ecuador (Keller, 2017; Basabe-Serrano, 2017; Lora y Panizza, 2002).

La elección de Hugo Chávez como presidente de Venezuela, en 1998, tuvo un efecto de contagio en el resto de los países de la región. En algunos casos los gobiernos de izquierda retornaron al poder y en otros dicha corriente ideológica se afianzó. La lista es medianamente extensa e incluye a Chile, Brasil, Argentina, Uruguay, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y El Salvador. Los matices respecto a la llegada de los líderes socialistas estuvieron marcados en gran medida por el origen político-partidista de los futuros presidentes. Allí se encuentran partidos de creación relativamente reciente, pero estructurados, como el Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil o el Movimiento hacia el Socialismo (MAS) en Bolivia. En otros casos se trata de partidos tradicionales, pero que lograron establecerse como nuevas figuras en el juego político, siendo el Frente Amplio de Uruguay (FA) el más referencial (Santander, 2009). Finalmente, se dieron situaciones en las

que figuras ajenas a los partidos políticos crearon organizaciones electorales cimentadas en el carisma del líder. Ecuador con Alianza País (AP) y el expresidente Correa sería uno de estos casos.

Respecto a las variables de contexto que coadyuvaron para que la “marea rosa” llegara al poder, en primer lugar se ha señalado la incapacidad de los partidos políticos tradicionales para interpretar las demandas de cambio de los ciudadanos (Arenas, 2005; Corrales, 2010). En segundo término, la mayoría de los candidatos de la izquierda, pero especialmente Chávez en Venezuela, Morales en Bolivia y Correa en Ecuador, llegaron al poder con la intención de alterar el sistema político y *refundar la República*. De esa forma se constituyeron en una alternativa al desencanto de los ciudadanos frente a determinadas medidas económicas. Estos actores se presentaron por tanto, como una opción confiable y casi mesiánica de salvación y transformación del orden existente (Dorna, 2006; Freidenberg, 2011).

Otra característica que destaca en el giro a la izquierda son las acciones tomadas por los líderes una vez asumido el poder, así como su relación dicotómica con la democracia. Si bien dichos actores accedieron a la presidencia por medio de elecciones, una vez en el gobierno recurrieron al uso de incentivos selectivos a fin de conseguir el desplazamiento de las principales instituciones de representación democrática (Penfold, 2010; Munck, 2010; Basabe-Serrano, 2009). Adicionalmente, la legitimación de las decisiones de estos gobiernos se obtuvo esencialmente a través del uso excesivo de decretos de excepción y la recurrencia a consultas populares y demás mecanismos de democracia directa.³ Se

³ Para una visión panorámica del uso y abuso de los mecanismos de democracia directa, se puede acudir a Altman (2019, 2011).

entendió, por tanto, de forma tergiversada la legalidad establecida por el Estado de derecho (Weyland, 2010).

A partir del escenario descrito y luego de varios años de dominio de la izquierda en buena parte de los países de América Latina, la ciudadanía empezó a mostrar su descontento ante el incumplimiento de las promesas de cambio. Fruto de ello fue el retorno al poder de partidos establecidos, como la Renovación Nacional en Chile, o la configuración de nuevas alianzas, como la generada en Argentina alrededor de Mauricio Macri. De hecho, el remezón tras el giro hacia la derecha fue tan serio que se vio evidenciado en los desencuentros suscitados tanto al interior de las coaliciones de izquierda —por ejemplo, en la Concertación chilena—, como también en los roces generados entre distintas facciones de los movimientos y partidos políticos cercanos a dicha tendencia ideológica (Avendaño, 2010). De cualquier modo, aunque la izquierda cedió espacios en la arena presidencial, no perdió influencia en cuanto a legislaturas y gobiernos seccionales.

7.3. Giro ideológico en gobiernos del mismo partido: América Latina en perspectiva comparada

En esta parte revisamos si la orientación de las políticas públicas se mantiene o no en aquellos casos en los que la sucesión presidencial se dio entre presidentes de una misma orientación político-partidista. Como se dijo previamente, se esperaría que este tipo de “giro” ideológico sea atípico y, por ello, su análisis resultaría aún más interesante. Además, valoramos aquellos casos en los que podría darse una eventual ruptura de las relaciones personales entre los presidentes, aunque esto no implique un cambio efectivo en el contenido de las políticas públicas. Para el efecto, consideramos dieciocho países de América Latina desde inicios de la década de los ochenta del siglo pasado, es decir, el

espacio temporal considerado es de aproximadamente cuatro décadas. A fin de valorar si la orientación de las políticas públicas siguió la misma ruta entre dos presidentes del mismo partido que se suceden en el poder de forma inmediata, recurrimos al análisis de medios de comunicación escrita y a la revisión de trabajos previos desarrollados para cada país. Nos concentramos en observar las políticas públicas referidas al manejo de la economía, las relaciones internacionales y la posición del gobierno respecto a ciertos asuntos éticos, como el matrimonio entre personas del mismo sexo.

La tabla 7.1 propone una descripción breve de los hallazgos empíricos. Al respecto se puede anotar que en 38 ocasiones un presidente ha sido sucedido por alguien perteneciente a su mismo partido político. Este fenómeno se verifica en casi todos los países, con excepción de Panamá, Guatemala y Perú. Paraguay es el país en el que ha sucedido más y siempre tiene como actor al Partido Colorado, que estuvo casi treinta años en el poder luego de la dictadura del general Stroessner. En cuanto a situaciones de ruptura en la relación personal entre los jefes de Estado entrante y saliente, aunque sin afectar la orientación de las políticas públicas, hallamos solamente dos casos. El primero se dio en Colombia entre los presidentes Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos y, el segundo, en Venezuela, entre los jefes de Estado Carlos Andrés Pérez y Ramón Velásquez.

Tabla 7.1. Relevos presidenciales del mismo partido político en América Latina

País	Presidente	Sucesor	Partido*	Ruptura personal	Ruptura pol.pub.
Argentina	Adolfo Rodríguez (2001)	Eduardo Duhalde (2001-2003)	PJ		
Argentina	Néstor Kirchner (2003- 2007)	Cristina Fernández (2007-2015)	PJ		
Bolivia	Hugo Banzer (1997- 2001)	Jorge Quiroga (2001- 2002)	ADN		
Bolivia	Gonzalo Sánchez de Lozada (2002-2003)	Carlos Mesa (2003- 2005)	MNR		
Brasil	Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010)	Dilma Rousseff (2011-2016)	PT		
Chile	Patricio Aylwin (1990- 1994)	Eduardo Frei (1994- 2000)	DC		
Colombia	Virgilio Barco (1986- 1990)	César Gaviria (1990- 1994)	PL		
Colombia	César Gaviria (1990- 1994)	Ernesto Samper (1994-1998)	PL		
Colombia	Álvaro Uribe (2002- 2010)	Juan Manuel Santos (2010-2018)	PC	X	
Costa Rica	Luis Monge (1982-1986)	Óscar Arias (1986-	LN		

		1990)			
Costa Rica	Miguel Rodríguez (1998-2002)	Abel Pacheco de la Espriella (2002-2006)	USC		
Costa Rica	Óscar Arias (2002-2010)	Laura Chinchilla (2010-2014)	LN		
Costa Rica	Luis Solís (2014-2018)	Carlos Alvarado (2018-2022)	AC		
Dominicana	Antonio Guzmán (1978-1982)	Salvador Blanco (1982-1986)	PRD		
Dominicana	Leonel Fernández (2004-2012)	Danilo Medina (2012-actual)	PLD		
Ecuador	Rafael Correa (2007-2017)	Lenín Moreno (2017-2021)	AP	X	X
El Salvador	Alfredo Cristiani (1989-1994)	Armando Calderón (1994-1999)	Arena		
El Salvador	Armando Calderón (1994-1999)	Francisco Flores (1999-2004)	Arena		
El Salvador	Francisco Flores (1999-2004)	Elías Saca (2004-2009)	Arena		
El Salvador	Mauricio Funes (2009-2014)	Salvador Sánchez (2014-2019)	FMLN		
Honduras	Roberto Suazo (1986-1990)	José Azcona (1986-1990)	PLH		

Honduras	Carlos Reina (1994-1998)	Carlos Flores (1998-2002)	PLH		
Honduras	Porfirio Lobo (2010-2014)	Juan Hernández (2014-2022).	PLH		
México	José López (1976-1982)	Miguel de la Madrid (1982-1988)	PRI		
México	Miguel de la Madrid (1982-1988)	Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	PRI		
México	Carlos Salinas de Goltari (1988-1994)	Ernesto Zedillo (1994-2000)	PRI		
México	Vicente Fox (2000-2006)	Felipe Calderón (2006-2012)	PAN		
Nicaragua	Arnoldo Alemán (1997-2002)	Enrique Bolaños (2002-2007)	PLC		
Paraguay	Andrés Rodríguez (1989-1993)	Juan Carlos Wasmosy (1993-1998)	ANR		
Paraguay	Juan Carlos Wasmosy (1993-1998)	Raúl Cubas (1998-1999)	ANR		
Paraguay	Luis González (1999-2003)	Nicanor Duarte (2003-2008)	ANR		
Paraguay	Horacio Cartés (2013-2018)	Mario Abdo (AÑOS)	ANR		
Uruguay	Julio Sanguinetti (1995-	Jorge Batlle (2000-	PC		

	2000)	2005)			
Uruguay	Tabaré Vázquez (2005-2010)	José Mujica (2010-2015)	FA		
Uruguay	José Mujica (2010-2015)	Tabaré Vázquez (2015-2019)	FA		
Venezuela	Jaime Lusinchi (1984-1989)	Carlos Pérez (1989-1993)	AD		
Venezuela	Carlos Pérez (1989-1993)	Ramón Velásquez (1993-1994).	AD	X	
Venezuela	Hugo Chávez (1999-2013)	Nicolás Maduro (2013-2025)	PSUV		

Fuente: Elaboración de los autores con base en la revisión de periódicos de cada país, medios de comunicación escrita y trabajos previos.

* En el Anexo 1 consta la identificación de los partidos políticos reportados en siglas.

En cuanto a casos de modificación de las políticas públicas entre presidentes de la misma agrupación partidista, Ecuador es el único país en el que dicho fenómeno se ha presentado. En efecto, los gobiernos de Rafael Correa y Lenín Moreno se hallan marcados no solo por una tensión importante en sus relaciones personales, sino, además, por un pronunciado cambio en la conducción del país, a pesar de pertenecer ambos al movimiento oficialista, AP. Este *giro* en la orientación de las políticas públicas en Ecuador se torna aún más llamativo si se considera que, durante el primero y segundo periodos de Rafael Correa (2007-2009 y 2009-2013), su vicepresidente fue precisamente Lenín Moreno. A continuación, describimos el caso citado y proponemos una explicación para la decisión de Lenín Moreno de apartarse del modelo político y económico de su predecesor.

7.4 El atípico giro ideológico de Lenín Moreno: antecedentes y causas

Para describir y explicar las causas del giro ideológico del presidente Moreno respecto a su antecesor, recurrimos a las ideas esenciales de la teoría del elector racional, plasmadas en una narrativa analítica. Dicha herramienta metodológica es útil, pues nos permite evaluar causalidades en situaciones en las que la secuencia particular de eventos y el *path dependence* deben ser tomados en cuenta (Mahoney, 2000). Por ello, hacemos énfasis en los actores clave, sus objetivos y preferencias dentro de un contexto de constreñimientos institucionales que podrían afectar su comportamiento. Así, se describen una serie de interacciones estratégicas que dan cuenta de un equilibrio específico que, a la par que facilita determinadas acciones posteriores de los actores, limita otras (Levi, 2006). Con lo expuesto, finalmente se analizan las razones por las que en el caso de estudio que se propone se pasó de un determinado equilibrio a otro.

Identificamos como actores políticos clave al expresidente Rafael Correa (RC), al actual mandatario Lenín Moreno (LM) y a la oposición política, encarnada en varios liderazgos, pero esencialmente en el de Guillermo Lasso, candidato derrotado en la segunda vuelta electoral de 2017 (OP). Adicionalmente, tomamos en cuenta el contexto político y económico en el que se da la decisión de LM de dejar de lado el modelo propuesto por RC a lo largo de sus diez años de gobierno, en los que más de la mitad del tiempo LM fue su vicepresidente. Naturalmente, hay una serie de otras variables que afectan las decisiones asumidas en el caso que estudiamos; no obstante, en atención a la naturaleza de nuestra propuesta teórico-metodológica y con el objetivo de garantizar el principio de parsimonia, las consideramos como constantes.

Como varias investigaciones han señalado, la llegada al poder de RC y el movimiento AP trajo consigo no solo una reestructuración importante de los actores en el escenario político ecuatoriano sino también una concepción distinta de la relación entre Estado y sociedad (López, 2017; Celi, 2017). Esta modificación en el posicionamiento ideológico del gobierno respecto a periodos anteriores se vio plasmada en la Constitución de 2008. Así, en dicho diseño institucional se pueden observar de forma clara las características más importantes del denominado gobierno de la “Revolución Ciudadana”. Por un lado, relativización de las instituciones políticas de la democracia liberal y ampliación de la participación política de la población, aunque siempre con mediación gubernamental. Por otro lado, un papel preponderante del Estado, disminuyendo el del sector privado, en el manejo de la economía (Sánchez y Polga-Hecimovich, 2019; Ayala Mora, 2018; Meléndez y Moncagatta, 2017; Basabe-Serrano, Pachano y Mejía-Acosta, 2010).

Para el surgimiento y sedimentación del nuevo modelo político y económico a RC le favorecieron dos hechos definitivos. En primer lugar, la débil reacción de la OP para enfrentar el enorme apoyo ciudadano generado alrededor de AP y que está plasmado en los resultados electorales que más adelante se describen. En segundo lugar, el incremento del precio internacional del barril del petróleo, una de las principales fuentes de ingreso del país. En este aspecto, se deben considerar adicionalmente dos hechos clave. Por un lado, la decisión del gobierno de dejar sin efecto las reservas monetarias que tenía el Estado como consecuencia de los ingresos producidos por el petróleo.⁴ Por otro lado, la amplia línea de crédito ofrecida por el gobierno de China, utilizada sobre todo en la construcción tanto de

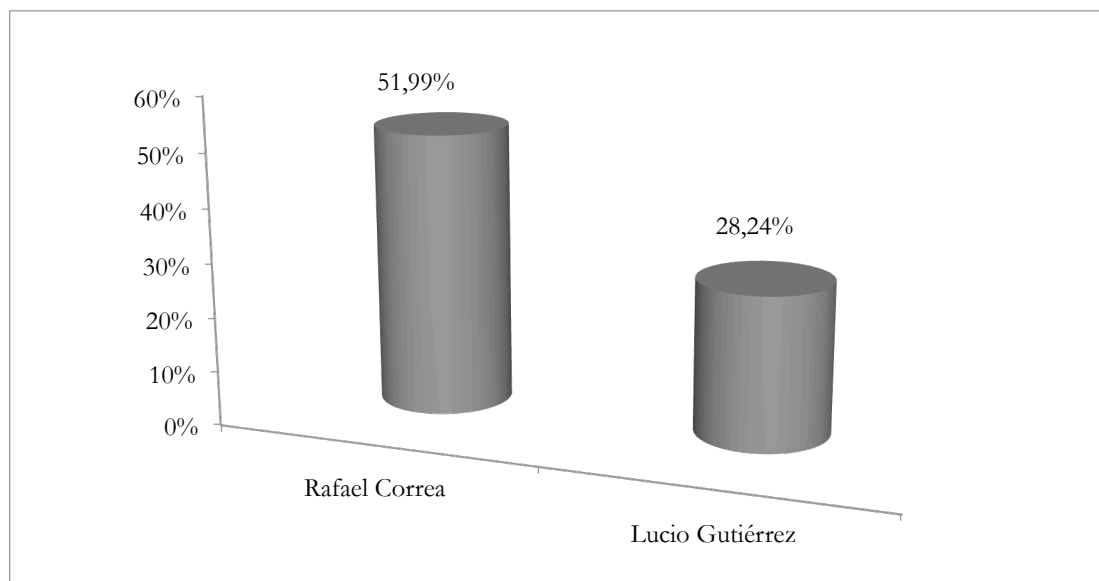
⁴ Los fondos de estabilización petrolera fueron creados en 1998 y estaban orientados a generar un capital de reserva para asumir situaciones de crisis. RC los eliminó aduciendo que se trataban de medidas innecesarias y propias de la corriente neo liberal.

infraestructura vial como en la generación de grandes obras destinadas al cambio de la matriz energética y productiva del país.⁵ Según datos del Banco Central del Ecuador, la deuda externa de este país pasó de 13 482 millones de dólares en 2006 a 45 542 millones de dólares en 2017, siendo China el mayor acreedor del Estado.

En el plano político, las elecciones presidenciales y legislativas de 2009 dieron cuenta de la fortaleza de AP como organización partidista y en esencia del liderazgo de RC. Como consta en el gráfico 7.1, la diferencia entre RC y Lucio Gutiérrez fue de 23.75%, margen lo suficientemente amplio para que AP alcanzara la presidencia en una sola vuelta electoral, un hecho inédito a lo largo del último periodo democrático del Ecuador. En la arena legislativa, AP alcanzó cerca de 48% de los asientos en la Asamblea Nacional, lo que le permitió aprobar sin mayores contratiempos la agenda propuesta desde el Ejecutivo. Por tanto, a partir de la posesión del poder desde las dos funciones del Estado mencionadas, AP allanó el camino para otros hechos clave. Por un lado, se propició la reestructuración del Consejo Nacional de la Judicatura y las cortes de justicia (Conaghan, 2016; Basabe-Serrano y Llanos Escobar, 2014; Aguirre Guzmán, 2013; Grijalva, 2011). Por otro lado, se clausuró cualquier tipo de fiscalización y rendición de cuentas de los funcionarios de gobierno a través de la Legislatura (Basabe-Serrano, Valdivieso y Llanos Escobar, 2017).

⁵ Sobre las características de los créditos ofrecidos por el gobierno de China y los resultados de la generación de hidroeléctricas y refinerías, hay una serie de estudios académicos y periodísticos que evidencian la serie de incoherencias halladas entre las propuestas y los resultados obtenidos. La abundante corrupción generada en unos y otros casos dan cuenta de uno de los aspectos más negativos del gobierno de RC. Al respecto se puede recurrir a: Benavente, 2016; Mateo y García, 2014; Vidal Folch, 2014).

Gráfico 7.1. Elección presidencial 2009, primera vuelta



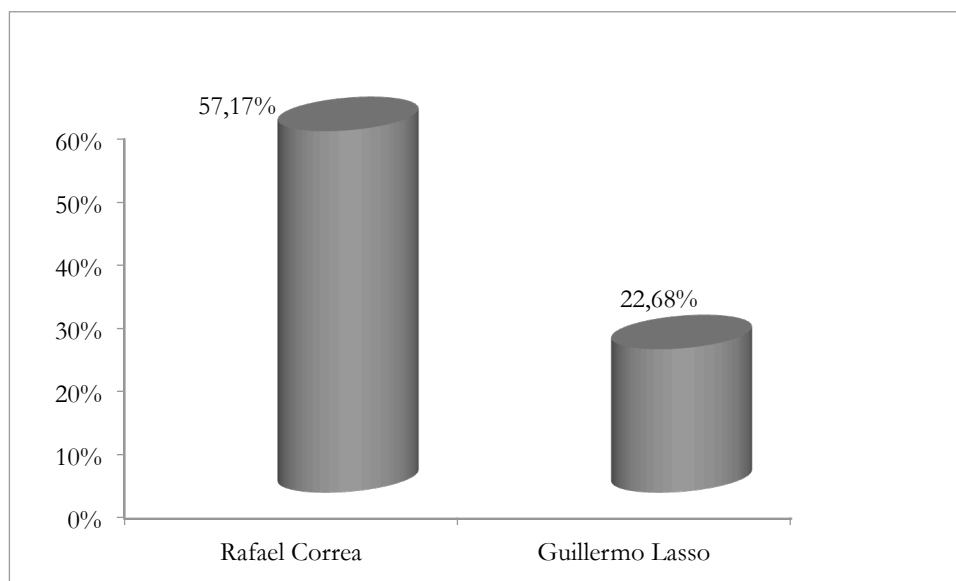
Fuente: Elaboración de los autores basada en datos del Consejo Nacional Electoral.

Los resultados de las elecciones de 2013, descritos en el gráfico 7.2, consolidaron la propuesta política y económica de RC. En efecto, nuevamente en una sola vuelta electoral y con una diferencia de 34.49% respecto al opositor Guillermo Lasso, AP volvió a triunfar. Con ese antecedente, al que se debe sumar la ausencia de una organización partidista medianamente estructurada que pueda hacer frente a la arremetida de AP en el campo electoral, la idea que se gestó fue que el proyecto de la “Revolución Ciudadana” podía continuar en marcha aún después de la culminación del tercer periodo de gobierno de RC.⁶ De hecho, en 2015 la bancada oficialista propició una reforma constitucional que, entre otros temas, estuvo orientada a permitir la reelección indefinida de los funcionarios elegidos para cargos de elección popular. Hasta ese momento, la Constitución de 2008 —

⁶ El primer gobierno de RC fue entre enero de 2007 y la conclusión de la Asamblea Constituyente que dio origen al nuevo diseño constitucional de 2008.

elaborada por una abrumadora mayoría de AP— señalaba que la reelección era factible por una sola ocasión. Fruto de este movimiento estratégico, RC estaba habilitado para ser candidato en 2017, aumentando así las probabilidades de que la hegemonía de AP se prolongue por más tiempo.

Gráfico 7.2. Elección presidencial 2013, primera vuelta



Fuente: Elaboración de los autores basados en datos del Consejo Nacional Electoral (2017).

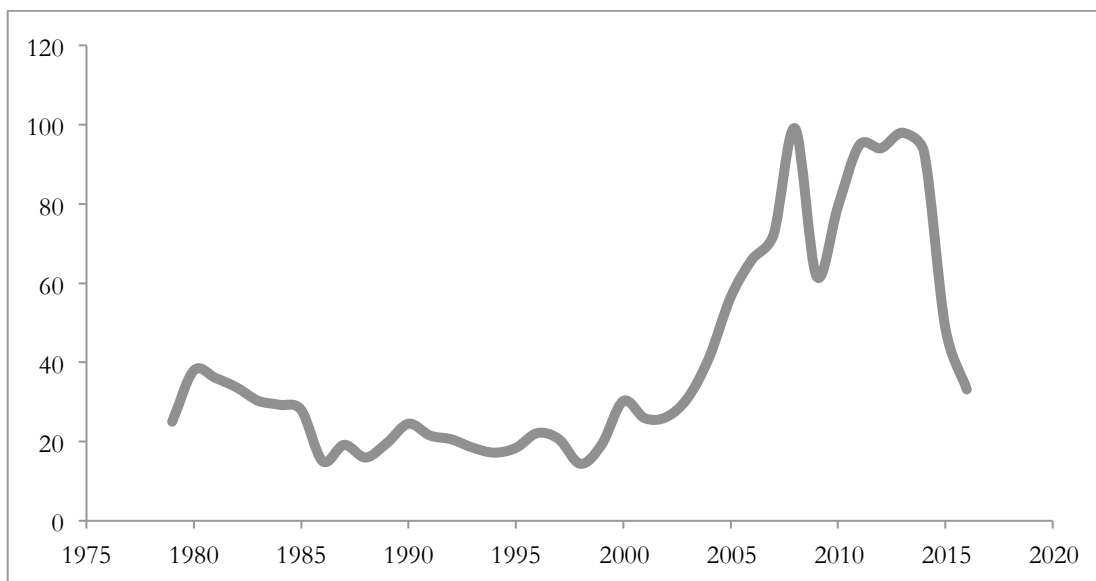
Sin embargo, por lo contrario de lo esperado, la propia bancada de AP incluyó en la reforma constitucional una disposición transitoria por medio de la cual la reelección indefinida entraría en vigencia con posterioridad a las elecciones de 2017. De esta forma, RC solo podría volver a ser candidato presidencial en las elecciones de 2021. Aunque, en principio, esta decisión puede asumirse como un error de cálculo político, la explicación más creíble es que el descenso de la popularidad del presidente —reportada en el Anexo 2— y la presencia de varios indicios que hacían prever el debilitamiento del modelo

estadista desarrollado durante la década de gobierno, habrían conducido al propio RC a optar por el relevo. De esta forma, los costos de los difíciles momentos políticos y económicos del cuatrienio venidero los asumiría alguien del propio AP. Así, no solo se mantenía la hegemonía del movimiento político sino también se tutelaban los logros alcanzados durante los diez años de gobierno de la *Revolución Ciudadana*. Con ello, cuando las condiciones del país hayan retornado a una relativa calma, RC podría volver a ser candidato en 2021.⁷

Como señalamos, en el plano económico el precio internacional del barril de petróleo contribuyó decisivamente a la prosperidad económica del gobierno de RC. El gráfico 7.3 refleja el comportamiento de dicha fuente de ingresos públicos durante todo el periodo democrático. Allí se puede observar cómo durante buena parte del gobierno de la Revolución Ciudadana el alza en el precio del hidrocarburo fue marcado en relación con lo ocurrido en administraciones presidenciales anteriores. No obstante, también se puede ver el descenso de los precios del petróleo durante los últimos años de gestión de RC, lo que contribuiría a sostener la conjetura de que fue su propia decisión la de prohibir la reelección presidencial inmediata. De esta forma, el recuerdo del gobierno de RC sería el de la bonanza mientras que el de su sucesor, aun perteneciendo al mismo movimiento, se hallaría ensombrecido por las imprescindibles medidas económicas que se debían adoptar.

⁷ Los críticos del gobierno de RC agregarán a lo dicho que la maniobra política de RC también estaba orientada a que su sucesor, proviniendo de AP, constituya una forma de seguro contra cualquier intento de fiscalización de los actos de su gobierno (Celi, 2017; Vera Rojas y Llanos Escobar, 2016).

Gráfico 7.3. Precio anual del petróleo WTI, 1979-2016

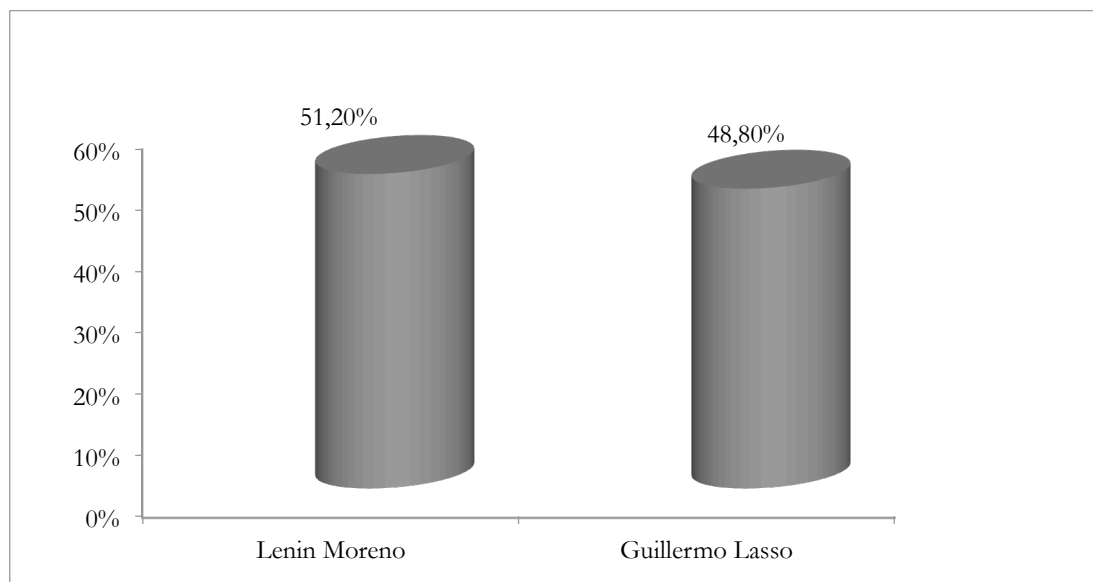


Fuente: Basabe-Serrano y Barahona (2017).

Sea porque la decisión de impedir que RC pueda postularse inmediatamente a un nuevo mandato presidencial se haya dado por un error de cálculo de su movimiento político, o porque provenga de la propia estrategia del expresidente, lo cierto es que LM fue el candidato oficialista en 2017 y ganó las elecciones. En dicho escenario, lo esperable era que al ser parte de la misma agrupación partidista siguiera el modelo político y económico impuesto por RC; sin embargo, eso no ocurrió. Las razones que asumimos para dicha decisión son dos. Por un lado, el respaldo ciudadano a la gestión de la Revolución Ciudadana se había erosionado en el tiempo y eso se colige de los resultados electorales reportados en el gráfico 7.4. Como allí se observa, a diferencia de RC, LM no tuvo el apoyo suficiente para ganar en una sola vuelta; y, en el balotaje, su triunfo se dio por apenas 2.4% de diferencia respecto al candidato Guillermo Lasso. Por otro lado, el pírrico triunfo

electoral de LM estuvo oscurecido por una serie de denuncias de fraude electoral provenientes de diferentes sectores de la OP.

Gráfico 7.4. Elección presidencial 2017, segunda vuelta



Fuente: Elaboración de los autores con base en datos del Consejo Nacional Electoral (2017).

Con un panorama como el descrito, las posibilidades de que LM continúe con un gobierno excluyente con la OP, intolerante con la disidencia y orientado a reducir la libertad de expresión, como fue el de RC, resultaba prácticamente inviable (De la Torre, 2013). En ese aspecto, si bien la ruptura con RC implicaba un sisma dentro de AP y sobre todo un profundo distanciamiento personal, LM valoró en mayor medida la estabilidad de su gobierno y la posibilidad de terminar el periodo para el que fue elegido. Así, a pesar de que marcar distancias con su predecesor le causaba una serie de costos políticos a LM, entre los que se encuentra la ruptura de la bancada legislativa oficialista que quedó reducida de 72 a 43 integrantes, los beneficios de tender puentes con la OP resultaban mayores. De hecho, a

lo largo del segundo y parte del tercer año de gestión de LM, el movimiento político CREO, de Guillermo Lasso, fue su principal aliado legislativo.

Desde otra perspectiva, si bien mantenerse en la línea de RC le habría permitido a LM dar continuidad a su posicionamiento ideológico, proveniente de los movimientos de izquierda extrema de las décadas de los sesenta y setenta, el actual presidente prefirió el pragmatismo y el cumplimiento de una de las máximas de Maquiavelo (1998): si no se puede expandir el poder y los territorios, al menos hay que mantener lo que se tiene. En términos de Max Weber (2003), LM también habría optado por la ética de la responsabilidad a costa de la ética de la convicción. Así, en el afán de reducir la conflictividad que envolvía a los primeros meses de gobierno, LM pasó de la estrategia de persecución a los medios de comunicación y la opinión pública a una de mayor tolerancia con las ideas críticas al oficialismo (De la Torre, 2018). Esa fue la primera gran señal de que LM se apartaría de RC en el corto plazo. Luego, dos hechos serían decisivos en la búsqueda de LM de beneficiarse políticamente de su acercamiento a diferentes actores sociales y a la OP.

Por un lado, el enjuiciamiento penal de su vicepresidente, Jorge Glas, y esencialmente el hecho de que LM le haya retirado el apoyo de forma pública.⁸ Esa decisión fue una señal clara ante la OP de que LM corría con el costo político de desprenderse de RC, más aún si se considera que Glas fue el segundo mandatario durante el periodo presidencial precedente. Por otro lado, y seguramente más importante, LM convocó a un referéndum, en febrero de 2018, en el que se consultó —entre otras cosas— si la población estaba de acuerdo con las

⁸ De manera posterior, el 13 de diciembre de 2017 Jorge Glas fue condenado por el Tribunal Penal de la Corte Nacional de Justicia a seis años de prisión por el delito de asociación ilícita.

ya citadas reformas constitucionales de 2015 que permitían la reelección indefinida o si, por el contrario, preferían volver a la disposición constitucional originaria, que establecía el límite de una sola reelección para el mismo cargo. Con 64.2% de votos por el “Sí” esta pregunta fue aprobada y con ello un efecto decisivo: RC no podría volver a ser candidato presidencial, allanando así el camino a la alternancia política en 2021.

Por otro lado, en el campo económico, la caída del precio internacional del petróleo y la contracción del sector privado dificultaban a LM continuar con una política sustentada en el crecimiento del tamaño del Estado. Por ello, a pesar de que ideológicamente a LM no le resultaba familiar la idea de un modelo económico en el que la ley de la oferta y la demanda prime y se acompañe de un aparato estatal pequeño pero a la vez eficiente y regulador en espacios en los que resulta imprescindible (v.g. salud, educación, seguridad social), la coyuntura lo llevó al menos a intentar un viraje. No obstante, la posición ideológica de LM en relación con la economía no fue dejada de lado de forma tan rápida. De hecho, apenas un año después de asumir el gobierno, LM optó por una reestructuración del modelo económico vigente. Si es posible señalar un evento que dé cuenta de esto, lo constituye la designación —en mayo de 2018— de Richard Martínez, representante de las cámaras de industriales, al frente del ministerio de economía y finanzas.

Además, existen otras decisiones en este ámbito que reflejan el giro del gobierno de LM a pesar de provenir de la misma agrupación político-ideológica que RC. El acercamiento a los organismos multilaterales de crédito, especialmente el Fondo Monetario Internacional, o el restablecimiento de relaciones comerciales con los Estados Unidos son algunas de las

más importantes.⁹ En el plano de la política internacional, aunque con implicaciones para la esfera económica, el rechazo al gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela y la salida de Julian Assange de la embajada ecuatoriana en Londres, también están entre los hitos que dan cuenta del giro ideológico de LM. Aunque en menor medida, la reducción del tamaño del Estado y ciertas medidas fiscales, esencialmente en el plano tributario, dan cuenta de un gobierno en el que la *praxis* superó a la ideologización propia de la década de la Revolución Ciudadana.

En definitiva, para LM resultaba prácticamente inviable continuar con el modelo político y económico de RC. Por ello, acercarse a la OP y dar un giro a la comprensión de las relaciones entre Estado y mercado fueron las decisiones que menores costos políticos implicaron a su gobierno. Si bien el giro propuesto le provocó a LM una voraz oposición política de parte de RC y un 15%-20% de votantes que le son aún fieles al expresidente, el mayor beneficio obtenido fue la posibilidad de mantenerse en el gobierno, al menos hasta el momento. El cuarto y último año de gestión, tal como se pronosticaba, se presenta como el menos conflictivo para la estabilidad de LM, no solo porque la posibilidad de la denominada “muerte cruzada” es ya constitucionalmente improcedente, sino además porque el ambiente político se encuentra orientado a las candidaturas para las elecciones presidenciales y legislativas de febrero de 2021.¹⁰

⁹ En el mes de agosto de 2019 el gobierno nacional firmó un acuerdo con la agencia estadounidense para el desarrollo internacional (USAID) orientado al retorno de sus operaciones en Ecuador. En septiembre de 2014 USAID dejó de operar en el país como consecuencia de la tensa relación entre el gobierno de RC y el de los Estados Unidos.

¹⁰ La “muerte cruzada” es un mecanismo constitucional que permite, bajo ciertas condiciones, la salida anticipada del presidente o de la Asamblea Nacional. Dicho mecanismo opera solamente luego del primer año

7.4. Conclusiones e implicaciones a futuro

En este capítulo discutimos las razones por las que un presidente decide dar un viraje a las políticas públicas de su predecesor aun cuando ambos representen a la misma agrupación partidista. Esta variante de giro ideológico es excepcional en América Latina, región en la que dicho fenómeno político suele darse cuando el jefe de Estado entrante y su partido político tienen una visión del mundo diferente a la del presidente saliente. Por ello, estudiar este caso atípico de giro ideológico resulta interesante, pues permite indagar en torno a las explicaciones del cambio. En el caso específico del Ecuador, la insostenibilidad del modelo político y económico de RC constituyen las principales causas por las que LM decidió dar un giro a la forma de concebir el desarrollo del país durante la década de gobierno de la denominada “Revolución Ciudadana”.

Si bien la decisión asumida por LM causó una serie de costos políticos a su gobierno, entre los que se cuenta la tenaz oposición de su antecesor y de los disidentes de AP, el mayor beneficio alcanzado fue la posibilidad de concluir el periodo presidencial. Así, por encima de la posición ideológica de LM, prevaleció el pragmatismo y la idea de que continuar con el libreto marcado por RC habría llevado muy pronto a su gobierno a un callejón sin salida en el que las opciones eran terminar en el camino de Venezuela o salir anticipadamente del poder por la confluencia de diversas fuerzas políticas, económicas y sociales. Este giro ideológico, por tanto, puede ser leído al menos desde dos perspectivas. Por un lado, puede ser entendido como la respuesta de LM a la inevitable coyuntura política

de gestión de los poderes del Estado mencionados y puede ser activado hasta el final del tercer año de funciones. A partir de mayo de 2019, por tanto, la “muerte cruzada” ya no podrá operar en relación a LM y a los actuales asambleístas.

y económica que vivía el país. Por otro lado, la decisión citada se puede considerar como una “traición” a los principios y valores de la Revolución Ciudadana y su líder RC. En otras palabras, se trata de la confrontación weberiana entre la ética de la responsabilidad frente a la ética de la convicción, respectivamente.

En términos de ampliar la capacidad de generalización de los hallazgos teóricos y empíricos del caso ecuatoriano a otros países de América Latina, es necesario identificar otros casos en los que el giro ideológico se haya dado entre presidentes del mismo partido político. Como hemos constatado en este texto, al menos en los últimos cuarenta años de vida democrática de América Latina no existen referentes empíricos de este tipo de comportamiento aunque podrían estar presentes si se propone una visión histórica de largo plazo. Adicionalmente, indagar en torno a dicho comportamiento en otros contextos geográficos, como los de Europa del Este, podría servir en la búsqueda de otros casos similares al de la relación entre RC y LM.

Finalmente, el estudio de los giros ideológicos en los presidencialismos latinoamericanos ganaría en profundidad si el análisis se orientara a observar los cambios reales en el contenido de determinadas políticas públicas. Aunque esto podría parecer una cuestión obvia, en realidad no lo es. Existen varios casos en los que se habla de giro ideológico a juzgar simplemente por el partido político que asume el poder o por el discurso del presidente entrante cuando en los hechos las políticas públicas más importantes se mantienen con mínimos cambios. El caso chileno es referencial al respecto. Si bien Piñera y Bachelet pertenecen a partidos opuestos, la orientación de las políticas públicas de uno y otro prácticamente han sido las mismas. En rigor, este no se trataría de un caso de giro ideológico a pesar de que a simple vista debería ser considerado como tal.

Así, una observación más exhaustiva de los cambios en temas clave como la relación del país frente a Estados Unidos, la intensidad de la apertura comercial o el tipo de vínculo frente a gobiernos como el de Venezuela, podría colocar el estudio de los giros ideológicos en una perspectiva real de lo que sucede en términos de variación de políticas públicas consideradas de izquierda o de derecha. Solamente asumir el giro a partir del análisis del discurso de los presidentes puede conducir, por tanto, a una sobre o subvaloración de lo que en efecto sucede en América Latina en términos de variación del *statu quo*.

7.5 Referencias

- Aguirre Guzmán, V. (2013). El entorno constitucional y legal de la administración de la justicia. En G. Benavides Llerena y C. Reyes Valenzuela (Eds.) *Horizonte de los derechos humanos: Ecuador 2014-2016* (pp. 11-25). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Altman, D. (2019). *Citizenship and contemporary direct democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Altman, D. (2011). *Direct democracy worldwide*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Arenas, N. (2005). El proyecto chavista: entre el viejo y el nuevo populismo. *Ecuador Debate*, 66, 183-210.
- Arqueros, C. e Iriarte, A. (2017). *Chile y América Latina: crisis de las izquierdas en el siglo XXI*. Santiago: Instituto RES Pública-Universidad del Desarrollo.
- Avendaño, O. (2010). El giro hacia la derecha en las últimas elecciones chilenas. *Revista de Sociología*, 24, 167-178.
- Ayala Mora, E. (2018). El “Poder” que está demás. Cómo la Constitución vigente consagró un retroceso democrático y un atropello al principio de representación con el “Cuarto Poder”. En G. Benavides Llerena y C. Reyes Valenzuela (Eds.). *Horizonte de los derechos humanos: Ecuador 2014-2016* (pp. 209-216). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Bauman, Z. (2005). *Amor líquido: acerca de la fragilidad de los vínculos humanos*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Basabe-Serrano, S. (2017). El fin de la hegemonía de Rafael Correa y los espejismos del giro a la izquierda en Ecuador: un análisis desde la perspectiva del electorado. En C. Arqueros e A. Iriarte (Eds.) *Chile y América Latina: crisis de las izquierdas en el siglo XX* (pp. 313-334). Santiago: Instituto RES Pública-Universidad del Desarrollo.
- Basabe-Serrano, S. (2009). Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas. *Revista de Ciencia Política*, 29(2), 381-406.
- Basabe-Serrano, S. y Barahona, C. (2017). El fin del giro a la izquierda en Ecuador: rendimientos económicos y declive electoral en los gobiernos de Rafael Correa. En M. Torrico (Ed.) *¿Fin del giro a la izquierda en América Latina? Gobiernos y políticas públicas* (pp. 35-56). México: Flacso México.
- Basabe-Serrano, S. y Llanos Escobar, S. (2014). La Corte Suprema del Ecuador en el periodo democrático (1979-2013): entre la inestabilidad institucional y la influencia partidista. *América Latina Hoy*, 67, 15-63.
- Basabe-Serrano, S., Pachano, S. y Mejía Acosta, A. (2010). La democracia inconclusa: derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador, 1979-2008. *Revista de Ciencia Política*, 30(1), 65-85.
- Basabe-Serrano, S., Valdivieso, P. y Llanos Escobar, S. (2017). La comisión de fiscalización y el juicio político a ministros: diseño institucional y control legislativo en Ecuador, 1979-2015. En N. Freire (Coord.), *Las comisiones legislativas de investigación en los ordenamientos latinoamericanos* (pp. 113-132). Santiago: Universidad Central.

- Benavente, M. (2016). Análisis de la inversión directa china en Ecuador en el periodo 2000 a 2014. *INNOVA Research Journal*, 1(10), 67-79.
- Celi, M. (2017). Lenín Moreno: ¿un punto de inflexión para Alianza País? *Nueva Sociedad*, 269, 4-16.
- Conaghan, C. (2016). Ecuador under Correa. *Journal of Democracy* 27(3), 109-118.
- Corrales, J. (2010). The repeating revolution: Chávez's new politics and old economics. En K. Weyland, R. Madrid y W. Hunter (Eds.). *Leftist governments in Latin America: successes and shortcomings* (pp. 28-56). Nueva York: Cambridge University Press.
- Consejo Nacional Electoral. (2017). Datos de resultados de Elecciones presidenciales en Ecuador, segunda vuelta.
- De la Torre, C. (2018). Ecuador after Correa. *Journal of Democracy* 29(4), 77-88.
- De la Torre, C. (2013). El tecnopopulismo de Rafael Correa: ¿es compatible el carisma con la tecnocracia? *Latin American Research Review* 48(1), 24-43.
- Dorna, A. (2006). Carisma y populismo. En A. Dorna (Ed.). *Psicología política*. Caracas: PSICOM Editores.
- Durán Barba, J. y Nieto S. (2011). El arte de ganar: Cómo usar el ataque en campañas electorales exitosas. DEBATE.
- Freidenberg, F. (2011). Los nuevos liderazgos populistas y la democracia en América Latina. *Lasa Forum*, 42(3) 9-11.
- Fukuyama, F. (2000). *El fin de la historia y el último hombre*. Bogotá: Planeta.

- Grijalva, A. (2011). Independencia judicial y derechos en Ecuador. *Ecuador Debate*, 83, 35-42.
- Keller, A. (2017). La utopía delirante del populismo chavista. En C. Arqueros e A. Iriarte, (Eds.), *Chile y América Latina: crisis de las izquierdas en el siglo XXI* (pp. 361-392). Santiago: Instituto RES Pública-Universidad del Desarrollo.
- Levi, M. (2006). Modelización de procesos históricos complejos a través de la narrativa analítica. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 15(1), 11-29.
- López, F. (2017). Un balance no convencional de Correa en Ecuador. *Política Exterior*, 31(176), 146-154.
- Lora, E. y Panizza, U. (2002). Un escrutinio a las reformas estructurales en América Latina. *Documento de Trabajo núm. 471*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507-548.
- Mateo, J. y García, S. (2014). El sector petrolero en Ecuador, 2000-2010. *Problemas del Desarrollo*, 45(177), 113-139.
- Maquiavelo, N. (1998). *El príncipe*. Madrid: Alianza.
- Meléndez, C. y Moncagatta, P. (2017). Ecuador: Una década de correísmo. *Revista de Ciencia Política*, 37(2), 413-448.
- Moncagatta, R. y Espinosa, C. (2019). No country for the right wing? Actores, trayectoria, oferta y demanda de la derecha en Ecuador. *Colombia Internacional*, 99, 121-150.

- Munck, G. (2010). Repensando la cuestión democrática: la región andina en el nuevo siglo. *Revista de Ciencia Política*, 30(1), 149-161.
- Penfold, M. (2010). La democracia subyugada. El hiper presidencialismo venezolano. *Revista de Ciencia Política*, 30(1), 21-40.
- Salazar, R. y Diego, A. (2017). Venezuela y el fin del giro a la izquierda en América Latina: desempeño económico y liderazgo. En M. Torrico (Ed.), *¿Fin del giro a la izquierda en América Latina?: Gobiernos y políticas públicas* (pp. 183-212). México: Flacso México.
- Sánchez, F. y Polga-Hecimovich, J. (2019). The tools of institutional change under post-neoliberalism: Rafael Correa's Ecuador. *Journal of Latin American Studies*, 51(2), 379-408.
- Santander, S. (2009). El "giro a la izquierda" en América Latina: fragmentación y recomposición de la geopolítica regional. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 4(7), 17-38.
- Santos, F. y Tanscheit, T. (2019). Quando velhos atores saem de cena: a ascensão da nova direita política no Brasil. *Colombia Internacional*, 99, 151-186.
- Solís, J. y Cerna S. (2017). Paraguay: el cuestionable giro a la izquierda. En M. Torrico (Ed.), *¿Fin del giro a la izquierda en América Latina?: Gobiernos y políticas públicas*, (pp. 123-150). México: Flacso México.
- Tauss, A., Pardo, D. y Graaff, D. (2019). El bloque de poder contrainsurgente en Colombia y su papel en el resurgimiento de la derecha en América Latina. *Colombia Internacional*, 99, 63-90.

- Torrigo, M. (2017). Giro a la izquierda en América Latina: Las explicaciones teóricas y el desempeño de los gobiernos. En M. Torrigo (Ed.), *¿Fin del giro a la izquierda en América Latina?: Gobiernos y políticas públicas* (pp. 9-34). México: Flacso México.
- Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Vera Rojas, S. y Llanos-Escobar, S. (2016). Ecuador: La democracia después de nueve años de la “Revolución Ciudadana” de Rafael Correa. *Revista de Ciencia Política*, 36(1), 145-175.
- Vidal-Folch, L. (2014). La economía política del default ecuatoriano. *XIV Jornada de Economía Crítica*, 140-167.
- Vommaro, G. (2019). De la construcción partidaria al gobierno: PRO-Cambiemos y los límites del “giro a la derecha” en Argentina. *Colombia Internacional*, 99, 91-120.
- Weber, M. (2003). La política como profesión. En M. Weber, *Obras selectas*. Buenos Aires: Distal.
- Weyland, K. (2010). The performance of leftist governments in Latin American: Conceptual and theoretical issues. En K. Weyland, R. Madrid y W. Hunter (Eds). *Leftist governments in Latin America: Successes and shortcomings* (pp. 1-27). Nueva York: Cambridge University Press.