

ECUADOR: REFORMA CONSTITUCIONAL, NUEVOS ACTORES POLÍTICOS Y VIEJAS PRÁCTICAS PARTIDISTAS

Ecuador: Constitutional Reform, New Political Actors, and Old Political Practices

SANTIAGO BASABE-SERRANO

Centro de Investigaciones de Política y Economía (CIPEC)

RESUMEN

La aprobación de un diseño constitucional caracterizado por el desplazamiento de las instituciones de representación democrática y el afianzamiento de incentivos negativos hacia la cooperación entre los Poderes del Estado, reflejan las principales lógicas del nuevo escenario político ecuatoriano. Paradójicamente, los actores provenientes del viejo sistema de partidos, la asignación clientelar de recursos o espacios de poder y el ancestral caudillismo político a los que critica permanentemente el gobierno del Presidente Correa, constituyen los rasgos básicos del período de sedimentación de la denominada “revolución ciudadana”. Bajo dicho contexto y recurriendo al análisis de eventos críticos, este artículo ofrece una panorámica de los rendimientos políticos, económicos y sociales observados en el Ecuador durante el año 2008.

Palabras clave: Ecuador, Asamblea Constituyente, partidos, instituciones, democracia.

ABSTRACT

The approving of a new constitutional design characterized by the displacement of the principal institutions of democratic representation and the reinforcement of negative incentives to cooperation among legislative, executive and judiciary reflect the main logic in the new Ecuadorian political arena. Paradoxically, actors from the old political party system, pork barrel, and the ancient political caudillismo constantly criticized by president Correa are the fundamental features of the sedimentation period of the “revolución ciudadana” (citizen’s revolution). Considering this context and through an analyses of critical events, this article offers a panorama of the political, economic, and social issues observed in Ecuador in 2008.

Key words: Ecuador, Constituent Assembly, party, institutions, democracy.

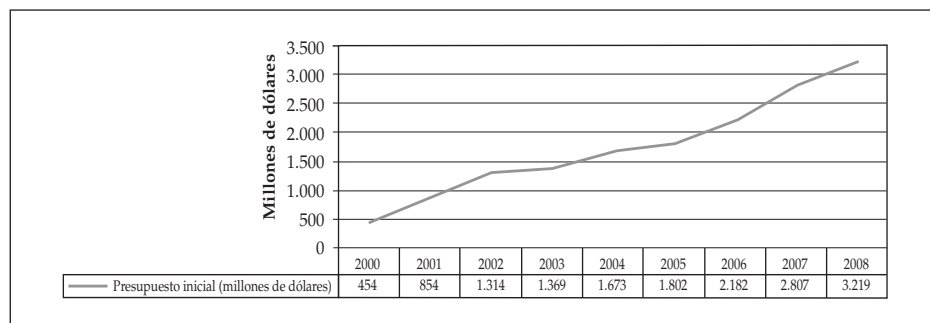
I. TEMAS SALIENTES EN LA REALIDAD NACIONAL Y SU IMPACTO POLÍTICO

1. Coyuntura social

El 2008 se caracterizó por las presiones, medidas de hecho y demandas dirigidas desde diversos sectores sociales hacia la Asamblea Constituyente. A diferencia del 2007 en el que los eventos críticos se centraron en las disputas entre el Ejecutivo y los partidos, en el año analizado la búsqueda de plasmar en el nuevo diseño constitucional los intereses de grupos organizados fue la tónica de los intercambios. De hecho, entre enero y octubre de 2008 se presentaron 343 casos de conflictividad, mientras que en el mismo período del 2007 se registraron solamente 287 eventos de características similares.¹ Sin embargo, aunque la frecuencia de las protestas observa una tendencia al alza, la ausencia de oposición política habría incidido para que la resolución de tales peticiones sea procesada de forma más ágil, tornando menos intensos y duraderos los conflictos.

En lo que se refiere a áreas clave como educación, salud o vivienda, su participación dentro del Producto Interno Bruto (PIB) y el Presupuesto General del Estado (PGE) continúa siendo residual.² No obstante, el incremento del presupuesto del sector social del 25,5% observado en 2006 a 31,0% en 2008 (Agenda Social 2008: 20) y su mayor incidencia sobre el PIB y el PGE, sugieren que la administración del Presidente Correa está comprometida con el financiamiento y mejora de las necesidades básicas de la ciudadanía. En este campo se encuentra precisamente una de las mayores fortalezas del gobierno. Al respecto, la Figura 1 ilustra un incremento constante de los rubros señalados entre los años 2000 y 2008.

Figura 1: Evolución del presupuesto del Sector Social (2000-2008)



Fuente: Ministerio de Finanzas-Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social.
Elaboración propia.

¹ Los datos ofrecidos fueron compilados de los números 70 a 75 de la revista cuatrimestral "Ecuador Debate", publicada por el Centro Andino de Acción Popular (CAAP).

² El porcentaje del PGE destinado al Sector Social observa leves incrementos a partir del año 2004. Así, de 24,2% en ese año se pasó a 24,5% en el 2005 y 25,5% para el 2006. En cuanto al porcentaje del PIB referido al Sector Social, el año 2004 registra un 5,1% con un descenso de 0,2% para el año 2005 -4,9% -y una ligera recuperación en el año 2006 -5,3%.

2. Coyuntura económica

Fruto del manejo poco disciplinado del gasto público, el año 2008 cerró con un severo cuadro de iliquidez fiscal. Al día 31 de diciembre los depósitos del Tesoro Nacional se situaban en 424 millones de dólares, mientras que la Reserva de Libre Disponibilidad (RLD) disminuía 500 millones de dólares.³ De otro lado, el PIB nominal alcanzó los 51.031 millones de dólares, reportando un crecimiento en términos reales del 5,3% respecto al año anterior (Banco Central, 2008). En cuanto al PIB no petrolero se evidenció un crecimiento a una tasa del 6,7%, superior a la de 2007; no obstante, las exportaciones del crudo continuaron figurando como la principal fuente de financiamiento. De hecho, entre 1979 y 2005 este rubro constituyó el 37% de los ingresos del gobierno central y el 48% de las exportaciones promedio, mientras que a lo largo del *boom* suscitado entre los años 2005 y 2008 la dependencia de los ingresos del gobierno central al petróleo se situaron en el 49%, en tanto que el 60% de las exportaciones se originó en este sector (Albornoz y Mejía, 2009).

En el caso del desempleo y la subocupación se dio un repunte de los indicadores a partir del mes de junio. Al cierre del año la tasa de desempleo llegó al 7,5%, mientras que la de subempleo se situó en el 45,13% (Banco Central, 2008). Si se compara con similares rubros del 2007 (6,3% y 38,87%, respectivamente) tal variación es notoria. Mientras los analistas económicos cercanos al gobierno atribuyen dicho cambio a la crisis internacional (Jácome *et al.*, 2009), desde sectores empresariales se argumenta que tal fenómeno obedece también a la ausencia de claridad del régimen en cuanto al establecimiento de reglas que dinamicen la libre empresa.⁴ Respecto al índice inflacionario, el Ecuador cerró el 2008 con 8,83%, un porcentaje comparativamente más alto que el 6,61% registrado como promedio internacional (Banco Central, 2008).

En el campo del comercio exterior, la balanza comercial ecuatoriana registró durante el 2008 un superávit del 8,6%, asociado básicamente al crecimiento de las exportaciones petroleras. Sin embargo, en la balanza de pagos se observó un deterioro atribuible tanto a la caída de los precios internacionales del crudo a finales de año como también a la disminución de las remesas enviadas por los migrantes. En este último rubro se verificó una reducción del 8,6% respecto al año 2007, en el que los ingresos fueron de 3.087,9 millones de dólares (Banco Central, 2008). Dicha tendencia parece mantenerse y sería atribuible a los efectos de la crisis financiera internacional sobre la oferta de trabajo en países receptores de mano de obra ecuatoriana, como España, Italia y Estados Unidos.

En lo que concierne al servicio de la deuda, hacia finales de año se anunció la moratoria en el pago de los intereses de los bonos Global 2012.⁵ Las razones esgrimidas no tuvieron que ver con la ausencia de recursos sino con la presunción de que algunos tramos de la deuda fueron adquiridos de forma “ilegal” e “ilegítima”. Tales son los términos con los

³ Diario *El Comercio*, 9 de enero de 2009. “Iliquidez, consecuencia del festín fiscal”, editorial del Ec. Jaime Carrera.

⁴ Entrevista a César Espinosa, presidente del Consejo de Cámaras de la Producción del Ecuador. Publicada en Diario *El Universo*, 23 de noviembre de 2008.

⁵ Diario *Hoy*, 15 de noviembre de 2008.

que la Comisión de Auditoría creada por el Presidente Correa calificó a la contratación de deuda pública por parte de gobiernos anteriores.⁶ Sin embargo, resulta llamativo que luego de pocos meses de tal declaración las autoridades económicas hayan anunciado una subasta inversa modificada a fin de recomprar aquellos papeles de deuda pública que, precisamente, habían sido públicamente deslegitimados en forma pública.⁷

3. Coyuntura subregional e internacional

En el plano internacional el año 2008 estuvo marcado por la ruptura de las relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia a consecuencia del operativo “Fénix”, desarrollado por el Ministerio de Defensa colombiano en contra de un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) asentado en el territorio ecuatoriano de Angostura. En dicha intervención militar, verificada el 1 de marzo, perdieron la vida varias personas, entre las que se hallaba el segundo hombre de las FARC, Raúl Reyes. A pesar de la intervención de la Organización de Estados Americanos (OEA) el incidente no pudo ser controlado y, por el contrario, desató una escalada de mutuas acusaciones por parte de los Mandatarios de los dos países.⁸ Al final, el hecho ocasionó una serie de procesos judiciales en contra de ex funcionarios del gobierno de Correa, a quienes se investiga por presuntas vinculaciones con el citado grupo irregular.⁹

En el mismo campo internacional, el 2008 se caracterizó por la ausencia de una agenda definida y clara en cuanto a objetivos prioritarios. Si bien oficialmente se señaló la necesidad de mantener relaciones robustas con Estados Unidos, en la práctica uno de los puntales del afianzamiento del gobierno ha sido precisamente el discurso proselitista de oposición a cualquier tipo de vínculo con dicho actor. Por otro lado, la conducción deficitaria de la Cancillería dio lugar a distanciamientos con Brasil y España, a propósito de acciones tomadas en contra de empresas petroleras domiciliadas en dichos países.¹⁰ El acercamiento diplomático hacia Estados con los que poca o ninguna relación había mantenido el Ecuador, como el caso de Irán, y la apuesta incondicional a las ofertas –siempre cumplidas– del gobierno venezolano, dan cuenta de una política exterior en la que se enfatiza más en cuestiones ideológicas que en definiciones programáticas.

En términos comerciales, el intercambio propiciado por el Ecuador respecto a los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) creció en comparación al del año anterior, aunque de forma residual (Secretaría General de la CAN, 2008).¹¹ Frente

⁶ El jueves 20 de noviembre de 2008 la Comisión para la auditoría integral del crédito público presentó un informe parcializado en lo político e incompleto en cuanto al alcance de sus conclusiones. De hecho, las administraciones de los ex presidentes Borja, Bucaram, Alarcón y Gutiérrez fueron dejadas de lado “por falta de tiempo”. *Diario El Universo*, 22 de noviembre de 2008.

⁷ *Diario Hoy*, 15 de mayo de 2009.

⁸ *Diario El Comercio*, 3 de marzo de 2008.

⁹ Específicamente se imputa al ex subsecretario José Ignacio Chauvín por supuestos vínculos con las FARC y con organizaciones de narcotráfico colombianas.

¹⁰ *Diario Hoy*, 3 de noviembre de 2008.

¹¹ De acuerdo a los indicadores mensuales de la Comunidad Andina, para el período enero-noviembre de 2007 las exportaciones ecuatorianas a los países de la CAN fue de 1.927.159 millones de dólares. Para el mismo lapso de tiempo en el año 2008 tal rubro creció a 2.371.312 millones de dólares. En cuanto a importaciones

a otros países o bloques comerciales, la relación positiva en cuanto a exportaciones e importaciones respecto a Estados Unidos es lo más destacable. Otro dato importante observado en este período es el aumento considerable de bienes y servicios vendidos a Chile y China y la caída drástica de las exportaciones a India. En el caso de la relación con Chile el incremento de las importaciones también fue ostensible. La Tabla 1 expone el comportamiento del Ecuador en términos de exportaciones FOB (*free on board*) e importaciones CIF (*cost insurance freight*) durante el año analizado.

Tabla 1: Exportaciones FOB e importaciones CIF del Ecuador respecto a países de Comunidad Andina de Naciones, otros países y/o bloques comerciales (2008)

| | Exportaciones (FOB) | Importaciones (CIF) |
|------------------------------------|---------------------|---------------------|
| Bolivia | 19.927 | 17.115 |
| Colombia | 690.733 | 1.624.557 |
| Perú | 1.660.653 | 518.984 |
| Total CAN | 2.371.312 | 2.160.655 |
| USA | 7.873.698 | 3.167.071 |
| Unión Europea | 1.760.486 | 1.439.572 |
| Mercosur | 124.148 | 958.415 |
| Chile | 1.421.107 | 1.093.507 |
| China | 357.760 | 1.110.394 |
| Japón | 85.661 | 680.726 |
| México | 79.384 | 619.188 |
| Rusia | 491.596 | 137.323 |
| India | 14.002 | 101.853 |
| Otros países | 2.703.914 | 5.660.829 |
| Total bloque o país destino/origen | 14.911.756 | 14.968.878 |
| Total mundo | 17.283.068 | 17.129.533 |

Fuente: Comunidad Andina de Naciones.
Elaboración propia.

4. Coyuntura política

Un rasgo esencial del 2008 en términos políticos constituye lo contradictorio del proceso de sedimentación del gobierno de la “revolución ciudadana”. De hecho, tanto los actores como las prácticas a las que ataca permanentemente el Presidente Correa fueron, precisamente, las que viabilizaron la Constitución aprobada en Montecristi. Las dinámicas de intercambio, favores y pagos de diversa índole, comunes en épocas anteriores, hallaron

la relación es similar, registrándose 1.744.017 millones de dólares en el 2007 y 2.160.655 millones de dólares para el 2008.

su correlato no sólo en los primeros meses de la administración de Correa sino que se mantuvieron firmes a lo largo del año analizado.¹² Así, a la negociación subterránea que dio origen en el 2007 a la coalición legislativa conocida como el *congreso de los manteles* (Machado-Puertas, 2008; Basabe, Pachano y Mejía, 2009) siguió en el 2008 la entrega de cargos a actores alineados con lo que el gobierno critica como representantes de la *partidocracia*.¹³ Las designaciones de Ramiro González al Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)¹⁴ o la de Carlos Vallejo al directorio del Banco Central¹⁵ son sólo algunos ejemplos de lo mencionado.

Lo expuesto, sumado a la incapacidad de los sectores de oposición para articular una propuesta alternativa y la identificación del “enemigo” –en términos schmitianos– tanto en aquellos países que constituyen nuestros principales socios comerciales y estratégicos como en los medios de comunicación¹⁶ han sido argumentos suficientes para que el gobierno obtenga resultados contundentes en las últimas cuatro elecciones registradas (Basabe, Pachano y Mejía, 2009: 8). No obstante, la etapa de consolidación de la “revolución ciudadana” es aún una tarea pendiente para el gobierno. Si bien la popularidad del presidente Correa se mantiene en niveles de aceptación elevados, lo que se reflejó en su reelección en una sola vuelta electoral,¹⁷ la intención de que la próxima legislatura cuente con una mayoría absoluta del oficialista Alianza País (AP) quedó trunca.¹⁸

Puesto que las elecciones de 2009 marcaron la primera ocasión que AP se enfrentó a un proceso de renovación de todos los funcionarios de elección popular, la presencia de diversas candidaturas autodefinidas de izquierda, la emergencia de algunos actores políticos renovados y la alta volatilidad que ha caracterizado al votante ecuatoriano (Mejía Acosta, 2002; Freidenberg, 2006; Pachano, 2007) restringieron las opciones

¹² Diario *Hoy*, 9 de marzo de 2009.

¹³ Otra de las estrategias electorales y de gobierno del Presidente Correa ha circulado alrededor de la negación de lo que ha llamado la *partidocracia*. No obstante, la debilidad de los partidos ecuatorianos, el carácter incipiente del sistema de partidos y la altísima volatilidad electoral serían elementos suficientes para negar la validez de la utilización de este concepto en el caso ecuatoriano (Pachano, 2008: 2).

¹⁴ Diario *El Universo*, 24 de junio de 2008. Ramiro González se desempeñó antes como prefecto provincial de Pichincha y fue uno de los dirigentes más conspicuos de la Izquierda Democrática (ID).

¹⁵ Diario *Hoy*, 1 de agosto de 2008. Carlos Vallejo fue ministro del Presidente Hurtado (1981-1984); diputado por la Democracia Popular (DP) y, finalmente, legislador por el Partido Renovador Institucional (PRIAN), liderado por el empresario guayaquileño Álvaro Noboa.

¹⁶ Al respecto, el último informe para el Ecuador de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) señala que: “El gobierno continúa amenazando e insultando sistemáticamente a la prensa y a los periodistas. En su programa de radio y televisión de los sábados, el Primer Mandatario constantemente describe un escenario según el cual el causante de casi todos los males del país es el periodismo”. El informe ampliado se encuentra en la página oficial de la SIP: <http://www.sipiapa.org>

¹⁷ De acuerdo a la disposición constitucional constante en el art. 143, no será necesaria la segunda vuelta si el binomio presidencial que consiguió el Primer lugar obtiene al menos el cuarenta por ciento de los votos válidos y una diferencia mayor de diez puntos porcentuales sobre la votación lograda por el binomio ubicado en el segundo lugar.

¹⁸ Acorde a datos provisionales de la organización no gubernamental Participación Ciudadana (www.participacionciudadana.org), el oficialista AP alcanzaría 55 de los 124 curules que integrarán la próxima Asamblea Nacional.

del movimiento de gobierno para alcanzar una hegemonía parlamentaria.¹⁹ De lo expuesto se originan dos temas de discusión y análisis, el primero relacionado con las futuras relaciones Ejecutivo-Legislativo y, el restante, con las lógicas que orientarán el comportamiento venidero del gobierno.

En cuanto a las dinámicas de intercambio entre la arena legislativa y el Ejecutivo, la ausencia de una mayoría oficialista daría lugar a que la *pugna de poderes* que asoló a la política ecuatoriana desde el retorno a la democracia se verifique nuevamente. Una lectura alterna estaría dada por la posibilidad de que las coaliciones legislativas fantasmas –*ghost coalition*– retornen con los mismos rasgos de corrupción, chantaje e intercambio de favores observados en el período 1979-2002 (Mejía Acosta, 2004; 2009). Si a lo dicho se agrega que el actual diseño constitucional posee incentivos negativos para la cooperación entre Poderes del Estado (Mejía Acosta, 2008), la histórica inestabilidad política del país incluso tendería a incrementarse.

Respecto a los futuros movimientos estratégicos de la “revolución ciudadana”, la racionalidad de confrontación pura –ganar/ganar– desarrollada hasta el momento necesitará una redefinición si pretende continuar vigente. Para ello, identificar un nuevo conjunto de actores que le permitan mantener el conflicto permanente como lógica de acción es imprescindible.²⁰ Otra estrategia posible, más estable pero quizás menos redituable en términos de acumulación de poder y apoyo electoral, consiste en establecer puntos de encuentro con determinados sectores políticos y económicos, dando paso así a un proceso de cooperación. En términos analíticos, el gobierno se halla en la encrucijada de afianzar la dinámica del juego de la gallina priorizada durante el 2008 o dar paso a un juego del dilema del prisionero interactivo, en el que la confianza en el “otro” es un factor imprescindible para su vigencia (Basabe, Pachano y Mejía, 2009: 9).

II. CAMBIOS INSTITUCIONALES, CONSTITUCIONALES Y VARIACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA

Redactada por una Asamblea Constituyente reunida en la ciudad de Montecristi y posteriormente aprobada mediante referéndum popular, el 20 de octubre de 2008 se puso en vigencia la vigésima Constitución Política del Ecuador.²¹ En medio de dudas respecto a la fidelidad con la que el texto definitivo fue redactado,²² el nuevo diseño institucional cristaliza la orientación ideológica hallada tras la correlación de fuerzas ahora vigente.

¹⁹ De hecho, el ex Presidente Lucio Gutiérrez llegó en primer lugar en dos provincias de la Sierra Central (Bolívar y Chimborazo) y en cuatro de las seis de la región amazónica (Morona Santiago, Napo, Pastaza y Orellana).

²⁰ El reciente conflicto fronterizo con Colombia y la supuesta injerencia de los Estados Unidos sobre los servicios de inteligencia del país constituirían los referentes empíricos a partir de los que se daría forma a los nuevos blancos de confrontación del gobierno nacional.

²¹ A diferencia de las dos Cartas Políticas previas, en esta ocasión la ciudadanía se pronunció respecto al nuevo texto constitucional.

²² Al finalizar su período de actividades la Asamblea Constituyente designó una Comisión para que redacta la nueva Carta Política. Sus tres integrantes, que no eran asambleístas, fueron blanco de severas críticas por parte de la prensa y la oposición, pues se les atribuía haber hecho modificaciones de fondo al texto de varios artículos previamente aprobados.

En el campo económico, la propuesta es hacia una mayor intervención y control desde el aparato estatal, lo que se evidencia en las amplias atribuciones otorgadas a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). En lo político, se propone una *sui generis* visión de democracia que coloca en el mismo nivel de participación tanto a las personas que han sido elegidas mediante sufragio universal como a aquellas que intervienen por voluntad propia o dependen del Ejecutivo.

El traslado de las facultades de nominación y designación de funcionarios clave, de un órgano que es el resultado de la elección popular como es el Poder Legislativo hacia un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)²³ que carece de representación alguna, da cuenta de lo expuesto.²⁴ En la misma línea, el hecho de que en todos los niveles de gobierno se conformen instancias de participación en las que intervendrán no sólo las autoridades electas sino también representantes del régimen dependiente y de la sociedad (art. 100) es otra muestra de lo afirmado. Finalmente, los llamados consejos ciudadanos no constituyen otra cosa que instancias paralelas a las entidades representativas, lo que significa establecer un tutelaje sobre la voluntad popular (Pachano, 2008). En conclusión, el nuevo diseño constitucional conduce a erosionar la voluntad ciudadana, sometiénola a las decisiones de pequeños grupos.

Una particularidad de las reformas institucionales citadas radica en que se dieron en un contexto distinto al que existió durante las dos Constituciones previas (1977-78; 1997-98). Por una parte, el proceso constituyente fue auspiciado por el gobierno en funciones; es decir, no precedió a la elección de un nuevo gobierno y, por otra, el partido oficialista mantuvo una representación mayoritaria en la Asamblea Constituyente. Trabajos previos realizados para la región sugieren que este predominio gubernamental o asimetría en el balance de fuerzas tiende a incrementar el poder presidencial (*hiper presidencialismo*), reduciendo los incentivos que tiene la oposición para consolidar el nuevo pacto constitucional (Corrales, 2008).

Así, lejos de crear condiciones de concertación política que fortalezcan el proceso democrático, el actual (des)balance de poderes contiene las semillas de mayor inestabilidad política a futuro. El hecho de que la oposición se sienta marginada del proceso en marcha, que el Ejecutivo no tenga presiones para rendir cuentas a otros actores o que el presidente carezca de incentivos para respetar las reglas de la interacción democrática (Basabe, Pachano y Mejía, 2009) son las razones que fundamentan lo antes aseverado. Las amplias prerrogativas otorgadas al Ejecutivo respecto al Legislativo, las características del proceso de elaboración de políticas públicas y los reducidos mecanismos de rendición de cuentas horizontal son algunas dimensiones en las que se puede evidenciar lo anotado.

La nueva Constitución refuerza e incrementa el predominio del presidente sobre los otros Poderes del Estado. Formalmente se concede al Ejecutivo la capacidad exclusiva para influir sobre la planificación económica (art. 279), elaborar el Presupuesto del Estado

²³ El CPCCS, integrado por siete miembros, será el encargado de designar Procurador General, Defensor Público, Fiscal General, miembros del Consejo Nacional Electoral, jueces del Tribunal Contencioso Electoral e integrantes del Consejo de la Judicatura (art. 208, numerales 11 y 12).

²⁴ El CPCCS se integra luego de la convocatoria a un concurso público de merecimientos y oposición.

(arts. 291 al 293), establecer el régimen tributario (art. 299), determinar la política monetaria, cambiaria y crediticia (art. 300), decidir sobre el control de los sectores estratégicos (arts. 311, 314 y 315) y regular las transferencias a los gobiernos subnacionales (art. 157). Estas facultades vienen a complementar las ya existentes para legislar por decreto, convocar consultas populares y vetar legislación.

En este punto, la literatura especializada señala que fuertes poderes presidenciales como los arriba anotados se otorgan para compensar la ausencia de un respaldo político del partido gobiernista en la legislatura (Mainwaring y Shugart 1997; Morgenstern y Nacif, 2002). Sin embargo, en el caso ecuatoriano el nuevo estatus mayoritario que ganó AP tanto en la Asamblea Constituyente como en el cuerpo legislativo de transición formado a partir de octubre de 2008,²⁵ tornan a la nueva Constitución en una de las más presidencialistas de la región, junto con –o más presidencialista que– la venezolana de 1999 (Mejía Acosta, 2008). La Tabla 2 recrea los distintos escenarios de cambio constitucional que se han verificado en Ecuador respecto a sus tres últimas Cartas Constitucionales.

Tabla 2: Tipos de presidencialismo y cambio constitucional en Ecuador y América Latina

| Poderes constitucionales vs. Poderes partidarios | Minoría legislativa | Mayoría legislativa |
|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| Débil Poder Legislativo del Presidente | Brasil 46; Chile 25; Bolivia <2002 Ecuador 1979 | El Salvador; Uruguay; Costa Rica; Paraguay 1991; Venezuela <99; México. |
| Fuerte Poder Legislativo del Presidente | Chile 89; Colombia 68; Brasil 88; Colombia 91; Perú 1991 Ecuador 1998 | Argentina 1994; Venezuela 1999 Ecuador 2008 |

Fuente: Mainwaring y Shugart, 1997.

Respecto al proceso de formación de políticas públicas, la nueva Constitución intensifica la tendencia a fortalecer el poder del presidente a expensas del Legislativo y de la oposición. Para ello, el Ejecutivo tiene la capacidad de iniciar legislación urgente en materia económica (art. 142), vetar iniciativas de ley e incluso proponer un texto alterno que sólo podría ser modificado con el voto de una mayoría legislativa calificada (2/3 de los votos, art. 140). En el campo presupuestario, el presidente tiene la exclusividad

²⁵ Desde la fecha de conclusión de las actividades de la Asamblea Constituyente y hasta que los nuevos legisladores se posesionen en sus cargos –lo que ocurrirá para fines de julio de 2009– una Comisión de Legislación y Fiscalización, también conocida como “congresillo”, cumple las actividades del Poder Legislativo. De los 76 integrantes de dicho órgano de transición, 46 curules corresponden a ex asambleístas del oficialismo, 10 a Sociedad Patriótica (PSP), 4 al Partido Renovador Institucional (PRIAN), 3 al Partido Social Cristiano (PSC), 3 a Pachacutick (PCK), 2 al Movimiento Popular Democrático (MPD), 2 a la Red Democrática (RED) y 1 a Honradez Nacional, Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), Poder Ciudadano, Partido Uno, Izquierda Democrática (ID) y Futuro Ya. Fuente: Diario *El Mercurio*, 24 de octubre de 2008.

para iniciar dicho proceso, presentar proyectos que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país (art. 137). En fin, su poder discrecional aumenta con la creación de una Cuenta Única del Tesoro Nacional (art. 297).

En cuanto a rendición de cuentas –*accountability*– horizontal, hay que anotar que Ecuador tuvo en el pasado un amplio abanico de agencias encargadas de ejercer el control y supervisión de los Poderes del Estado. Procuraduría, Fiscalía, Contraloría, Tribunal Electoral, Tribunal Constitucional y Defensoría del Pueblo fueron algunas de ellas. Dichos organismos fueron piezas clave para asegurar la formación de alianzas políticas entre el gobierno y la oposición, de modo que establecieron *de facto* un sistema de pesos y contrapesos para regular el ejercicio del poder político (Mejía *et al.*, 2008). Al haberse trasladado la selección y nombramiento de las autoridades de tales entidades del Legislativo al CPCCS no sólo se produce un efecto negativo sobre el balance y mutuo control entre Poderes del Estado sino que se restringen los incentivos otorgados al Ejecutivo para rendir cuentas.

III. RESULTADOS DE ELECCIONES NACIONALES Y SUBNACIONALES

Durante el año 2008 se realizó el referéndum que aprobó la nueva Constitución. De su lado, en el plano seccional se dieron dos procesos²⁶ conducentes a la elección de prefectos provinciales y consejeros en las recién creadas provincias de Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas.²⁷ Como era de esperarse, los resultados electorales en estas circunscripciones respondieron al real objetivo que motivó el fraccionamiento de las provincias de Guayas y Pichincha, respectivamente: establecer un nuevo bastión electoral para el oficialista AP a costa de los partidos tradicionales que previamente habían construido lealtades en dichos espacios.²⁸ Los efectos del fenómeno citado y que en Ciencia Política se conoce como *gerrymandering* fueron elocuentes: los dos prefectos ganadores y cinco de los siete curules para consejeros provinciales en cada una de las nuevas provincias correspondieron a actores alineados con el movimiento de gobierno.²⁹

En el referéndum el SÍ triunfó con un cómodo 63,93% (4.722.073) de los votos válidos, mientras que el NO alcanzó el 28,10% (2.075.764). Los blancos bordearon el 0,75% (55,071)

²⁶ El 8 de junio de 2008 se realizó una consulta popular en el cantón Aguarico, perteneciente a la amazónica provincia de Orellana. La pregunta única tenía que ver con la intención o no de los habitantes de cambiar la cabecera cantonal de la ciudad de Nuevo Rocafuerte a Tiputini. Los resultados finales fueron: por el SÍ: 1.208 votos (55,71%); por el NO: 770 votos (41,73%); Blancos: 6 votos (0,32%); Nulos: 41 votos (2,22%). El total de sufragantes fue de 1,45 de un padrón electoral de 2.785. Fuente: Consejo Nacional Electoral (CNE).

²⁷ Durante los meses de octubre y noviembre de 2007 se crearon las provincias de Santo Domingo de los Tsáchilas y Santa Elena, respectivamente.

²⁸ La ahora provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas fue durante mucho tiempo bastión electoral del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), mientras que en Santa Elena sucedía lo propio respecto al Partido Social Cristiano (PSC).

²⁹ En las elecciones del pasado 26 de abril, AP consiguió dos de los tres curules a la Asamblea Nacional en cada una de las provincias mencionadas.

y los nulos el 7,23% (533.684). Las provincias de Azuay (78,13% / 15,69%), Imbabura (75,41% / 17,02%), Loja (73,21% / 21,23%), Santa Elena (72,44% / 20,52) y Santo Domingo de los Tsáchilas (71,92% / 21,12%) fueron las que arrojaron una mayor aceptación a la nueva Constitución, mientras que solamente en la provincia de Napo triunfó el NO (38,79% / 55,43%). Las provincias de Orellana (46,73% / 45,87%) y Guayas (51,02% / 41,21%) registraron las votaciones más reñidas y en los cantones Loreto (38,33% / 52,99%), Samborondón (44,22% / 47,890%) y Guayaquil (45,68% / 46,97%) se dieron votaciones mayoritarias a favor del NO.

Los resultados generados en Azuay, Imbabura y Loja se explican por la fortaleza con la que el movimiento oficialista ha incursionado en las provincias de la Sierra ecuatoriana, mientras que el reportado para Santa Elena y Santo Domingo sería un efecto claro del *gerrymandering* ya anotado. La victoria del NO en la provincia del Napo y fundamentalmente en el cantón Tena (34,69% / 59,60) e inclusive la votación de la provincia de Orellana responderían a las lealtades electorales allí construidas por el ex presidente Lucio Gutiérrez.³⁰ En cuanto a Guayas y específicamente a los cantones Guayaquil y Samborondón, el triunfo del NO tiene que ver con el apoyo popular que aún mantiene en esas circunscripciones territoriales el alcalde Jaime Nebot y el Partido Social Cristiano (PSC), respectivamente. La Tabla 3 ofrece los resultados del referéndum tanto a nivel nacional como provincial. Se incluye además la distribución del voto a partir de la variable género.³¹

³⁰ Este fenómeno se daría porque el ex presidente y líder del Partido Sociedad Patriótica (PSP) es originario de la ciudad de Tena, capital de la provincia de Napo.

³¹ Las provincias de Azuay y Cañar presentan las mayores diferencias de abstencionismo de hombres respecto a mujeres. Las razones de ello podrían estar en la migración preponderantemente masculina que existe en esas provincias y que no se reporta al padrón electoral.

Tabla 3: Resultados del referéndum para aprobar o negar el proyecto de nueva Constitución Política del Ecuador (2008)

| Provincia | Sí | No | Blancos | Nulos | H-Sí | H-No | H-Blancos | H-Nulos | M-Sí | M-No | M-Blancos | M-Nulos | Total de votantes según padrón electoral | | Total de votantes hombres | Total de votantes mujeres | Total de padrón | Total de ausentismo | % ausentismo hombres | % ausentismo mujeres |
|-------------------|-----------|-----------|---------|---------|-----------|---------|-----------|---------|-----------|-----------|-----------|---------|------------------------------------------|-----------|---------------------------|---------------------------|-----------------|---------------------|----------------------|----------------------|
| | | | | | | | | | | | | | hombres | mujeres | | | | | | |
| Azuay | 273.289 | 54.890 | 2.149 | 19.447 | 122.205 | 24.929 | 746 | 8.056 | 151.084 | 29.961 | 1.403 | 11.391 | 350.259 | 156.037 | 194.232 | 513.564 | 163.505 | 37.31 | 26.62 | |
| Bolívar | 57.685 | 38.923 | 1.193 | 10.601 | 28.699 | 19.338 | 467 | 4.379 | 28.986 | 19.585 | 726 | 6.222 | 108.445 | 52.894 | 55.551 | 140.669 | 32.224 | 23.33 | 22.50 | |
| Cañar | 74.262 | 22.991 | 1.100 | 8.474 | 32.991 | 9.707 | 346 | 3.147 | 41.671 | 13.284 | 754 | 5.327 | 106.881 | 45.816 | 61.065 | 188.440 | 81.559 | 50.75 | 36.00 | |
| Carchi | 66.529 | 23.327 | 555 | 6.207 | 32.908 | 11.263 | 249 | 2.992 | 33.621 | 12.064 | 306 | 3.125 | 96.841 | 47.480 | 49.361 | 121.805 | 24.964 | 21.49 | 19.52 | |
| Chimborazo | 157.664 | 68.611 | 2.681 | 24.627 | 76.718 | 30.915 | 1.080 | 9.700 | 80.946 | 37.696 | 1.601 | 14.927 | 254.220 | 118.724 | 135.496 | 342.422 | 88.202 | 27.29 | 24.36 | |
| Cotacachi | 149.246 | 54.537 | 2.061 | 23.190 | 72.648 | 25.342 | 754 | 9.716 | 76.598 | 29.195 | 1.307 | 13.474 | 229.211 | 108.562 | 120.649 | 280.278 | 51.067 | 19.17 | 17.35 | |
| El Oro | 234.668 | 55.839 | 1.493 | 15.786 | 119.180 | 26.573 | 715 | 6.859 | 115.488 | 29.266 | 778 | 8.927 | 308.127 | 153.646 | 154.481 | 406.056 | 97.929 | 25.77 | 22.39 | |
| Esmeraldas | 150.310 | 44.126 | 2.088 | 16.779 | 74.551 | 21.927 | 996 | 7.421 | 75.759 | 22.199 | 1.092 | 9.358 | 213.370 | 104.923 | 108.447 | 302.922 | 89.552 | 32.45 | 26.52 | |
| Galápagos | 6.150 | 3.862 | 56 | 862 | 3.425 | 1.879 | 25 | 348 | 2.725 | 1.983 | 31 | 514 | 10.933 | 5.678 | 5.255 | 14.264 | 3.331 | 24.96 | 21.53 | |
| Guayas | 923.295 | 745.764 | 12.842 | 127.862 | 497.537 | 330.333 | 6.239 | 55.005 | 425.758 | 415.431 | 6.603 | 72.857 | 1.811.066 | 889.751 | 921.315 | 2.347.546 | 536.480 | 23.29 | 22.43 | |
| Imbabura | 165.850 | 37.435 | 1.313 | 15.347 | 80.165 | 17.433 | 573 | 6.671 | 85.685 | 20.002 | 740 | 8.676 | 220.414 | 104.910 | 115.504 | 281.667 | 61.253 | 23.12 | 20.46 | |
| Loja | 165.811 | 48.024 | 1.464 | 10.884 | 80.731 | 22.044 | 607 | 4.589 | 85.080 | 25.980 | 857 | 6.295 | 226.270 | 108.029 | 118.241 | 320.052 | 93.782 | 31.20 | 27.47 | |
| Los Ríos | 269.381 | 98.918 | 4.613 | 35.214 | 139.863 | 48.180 | 2.303 | 15.943 | 129.518 | 50.738 | 2.310 | 19.271 | 409.083 | 206.828 | 202.255 | 502.738 | 93.655 | 20.22 | 17.28 | |
| Manabí | 524.305 | 170.582 | 8.866 | 61.585 | 267.103 | 83.861 | 4.044 | 27.533 | 257.202 | 86.721 | 4.822 | 34.052 | 766.160 | 382.902 | 383.258 | 981.228 | 251.068 | 23.40 | 20.38 | |
| Monrovia Santiago | 35.629 | 13.966 | 492 | 4.196 | 17.769 | 6.555 | 163 | 1.756 | 17.860 | 7.411 | 329 | 2.440 | 54.327 | 26.276 | 28.051 | 84.506 | 30.179 | 40.14 | 30.92 | |
| Napo | 17.894 | 25.574 | 161 | 2.505 | 9.363 | 12.444 | 70 | 1.160 | 8.531 | 13.130 | 91 | 1.345 | 46.193 | 23.094 | 23.099 | 56.087 | 9.894 | 18.81 | 16.44 | |
| Orellana | 24.681 | 24.229 | 374 | 3.536 | 14.090 | 12.647 | 168 | 1.713 | 10.591 | 11.582 | 206 | 1.823 | 52.823 | 28.619 | 24.204 | 64.427 | 11.604 | 19.97 | 15.57 | |
| Pastaza | 19.933 | 12.609 | 243 | 2.558 | 10.218 | 5.986 | 96 | 1.132 | 9.715 | 6.623 | 147 | 1.426 | 35.356 | 17.442 | 17.914 | 46.521 | 11.165 | 26.14 | 21.79 | |
| Pichincha | 888.392 | 323.592 | 5.267 | 88.056 | 436.132 | 146.385 | 2.279 | 39.608 | 452.260 | 177.207 | 2.988 | 48.448 | 1.306.984 | 625.307 | 681.677 | 1.663.835 | 356.851 | 22.02 | 20.92 | |
| Sucumbios | 48.649 | 17.142 | 578 | 5.641 | 26.692 | 9.073 | 256 | 2.826 | 21.957 | 8.069 | 322 | 2.815 | 72.225 | 39.054 | 33.171 | 92.794 | 20.569 | 24.45 | 19.29 | |
| Tungurahua | 166.340 | 95.186 | 1.942 | 23.988 | 83.316 | 43.867 | 812 | 10.279 | 83.024 | 51.319 | 1.130 | 13.709 | 287.851 | 138.521 | 149.330 | 368.929 | 81.078 | 22.79 | 21.21 | |
| Santa Elena | 110.197 | 31.223 | 1.651 | 9.052 | 56.012 | 14.524 | 713 | 3.831 | 54.185 | 16.699 | 938 | 5.221 | 152.555 | 75.401 | 77.154 | 170.252 | 17.697 | 11.66 | 9.12 | |
| Santo Domingo | 136.279 | 40.025 | 1.206 | 11.987 | 68.263 | 19.924 | 588 | 5.271 | 68.016 | 20.101 | 618 | 6.716 | 189.770 | 94.145 | 95.562 | 249.027 | 59.320 | 25.38 | 22.21 | |
| Zamora Chinchipe | 27.485 | 9.743 | 310 | 2.243 | 14.174 | 4.708 | 130 | 986 | 13.311 | 5.035 | 180 | 1.257 | 39.794 | 20.006 | 19.788 | 56.851 | 17.057 | 33.09 | 26.58 | |
| América Latina | 3.493 | 2.564 | 31 | 300 | 1.727 | 1.053 | 11 | 156 | 1.766 | 1.511 | 20 | 144 | 6.410 | 2.968 | 3.442 | 11.308 | 4.898 | 44.45 | 42.30 | |
| EE.UU. y Canadá | 3.814 | 2.364 | 9 | 169 | 2.551 | 1.135 | 5 | 98 | 1.263 | 1.229 | 4 | 71 | 6.358 | 3.789 | 2.569 | 21.665 | 15.307 | 70.45 | 70.95 | |
| Europa | 20.784 | 9.666 | 333 | 2.580 | 10.086 | 3.702 | 144 | 1.057 | 10.698 | 5.964 | 189 | 1.523 | 33.369 | 14.989 | 18.380 | 123.705 | 90.336 | 73.21 | 72.87 | |
| Total | 4.722.073 | 2.075.764 | 55.071 | 533.684 | 2.378.740 | 955.748 | 24.579 | 232.235 | 2.343.333 | 1.120.016 | 30.492 | 301.449 | 7.395.360 | 3.595.838 | 3.799.522 | 9.754.883 | 2.359.523 | 25.58 | 22.82 | |

Fuente: Consejo Nacional Electoral.
Elaboración propia.

IV. PODER EJECUTIVO

1. Composición y rotación del gabinete

En el 2008 el gabinete ministerial del Presidente Correa incrementó ligeramente la estabilidad observada durante el primer año de gobierno. Comparativamente, de 16 cambios registrados en el 2007 (Machado Puertas, 2008) en el período que se analiza se verifican solamente 13.³² Si se considera que el actual Mandatario cuenta con 27 Carteras de Estado y dos secretarías nacionales colocadas por encima incluso de los ministerios coordinadores, la rotación resulta residual. Una de las razones de este fenómeno tiene que ver con la sedimentación del gobierno de la “revolución ciudadana” en el poder y la ausencia relativa de una oposición política con criterios renovados. Por otro lado, y quizás más importante, dicha estabilidad corresponde a la decisión de la Asamblea Constituyente de colocar en receso al Congreso Nacional,³³ con lo que se eliminó uno de los espacios de fiscalización más importantes del régimen democrático.³⁴

En cuanto a su conformación, el gabinete ministerial se integró principalmente con actores vinculados a organizaciones del tercer sector –ONG’s–, empresas de consultoría y, por excepción, al campo académico. Contra el criterio que asevera que en la conducción de las Carteras de Estado resaltan los profesionales allegados a la investigación científica y la docencia universitaria (Machado Puertas, 2008), tales actores fueron residuales.³⁵ En términos de género, la distribución del gabinete ministerial fue relativamente equitativa al igual que en el aspecto regional (Quito, Guayaquil, Cuenca). En cuanto a la orientación profesional, en el gabinete hay una primacía de economistas y dentro de dicha área del saber científico la especialización en economía del desarrollo es la más reiterativa.

En cuanto a las carreras previas de los secretarios de Estado, hay una fuerte tendencia del Presidente Correa a elegir figuras políticas, actores con antecedentes partidistas o profesionales que han colaborado en gobiernos anteriores. En consonancia con lo señalado en el análisis de coyuntura política, la proclama de la renovación y el rechazo a la *partidocracia* en los que ancla su discurso el Primer Mandatario encuentran una de sus más contundentes réplicas en el examen del gabinete ministerial y de colaboradores cercanos. La ausencia de una estructura orgánica que provea de “cuadros” capacitados al gobierno y la necesidad de llegar a acuerdos coyunturales con sectores políticos clave –como ID, MPD, PRE, etc.– explicarían el caso expuesto. Como se observa en la Tabla 4,

³² En la descripción del gabinete del Presidente Correa durante 2007, Machado-Puertas contabiliza 43 cambios ministeriales, considerando para el efecto el número de personas que han ocupado tales cargos. Para tornar comparable ese indicador con el extraído para este artículo se ha considerado solamente el número de renuncias presentadas.

³³ Esta fue la primera decisión asumida por los asambleístas a través del Mandato Constituyente N° 1, dictado el 29 de noviembre de 2007.

³⁴ Si bien con la Constitución de 1998 los diputados no tenían la capacidad de forzar la salida de los ministros luego del enjuiciamiento político, el control ejercido desde la legislatura sobre dichos actores continuaba operando como un mecanismo de control y balance de poderes.

³⁵ Del gabinete ministerial analizado quienes en estricto sentido se hallan vinculados al campo académico son los ministros Bustamante (ahora asambleísta nacional), Falconí y Sánchez. Hay varios Secretarios de Estado que ejercen la docencia universitaria, aunque el núcleo básico de sus actividades se encuentra en otros sectores.

Tabla 4: Gabinete ministerial: tiempo en funciones, formación profesional y trayectoria política

| Ministerio | Variación/ cambios | Ministro | Período | Datos profesionales | Procedencia |
|-----------------------------------------------|-----------------------|------------------------|----------------------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Coordinador de desarrollo social | 0 | Nathalie Cely | 12 meses | Economista. MA en administración pública | Funcionaria del Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) en la administración de Jamil Mahuad |
| Coordinador de patrimonio nacional y cultural | 0 | Doris Solís | 12 meses | Socióloga | Ministra de Turismo en el período de Lucio Gutiérrez |
| Coordinador de sectores estratégicos | 1 | Dertlis Palacios | 9 meses (renuncia el 8 de octubre) | Ingeniero civil | Ministro de Obras Públicas en la administración de Alfredo Palacio |
| | | Galo Borja | 3 meses (poseionado el 8 de octubre) | Arquitecto. MA en administración de empresas. | Dirigente de Alianza País |
| Coordinador de la política | 0 | Ricardo Patiño | 12 meses | Economista. MA en desarrollo económico | Dirigente de Alianza País/subsecretario de Economía en el período de Alfredo Palacio |
| Coordinador de la política económica | 1 | Pedro Páez | 11 meses (renuncia el 19 de diciembre) | Economista. Dr. en economía | Viiceministro de economía en el período de Alfredo Palacio |
| | | Diego Borja | 1 mes (poseionado el 23 de diciembre) | Economista. MA en economía | Ministro de Economía en el período de Alfredo Palacio |
| Coordinador de seguridad interna y externa | 0 | Gustavo Larrea | 12 meses | Estudios de Derecho | Dirigente de Alianza País/subsecretario de gobierno en el período de Abdalá Bucaram |
| Coordinador de la producción | 0 | Susana Cabeza de Vacca | 12 meses | Estudios en economía | Independiente |
| Educación | 0 | Raúl Vallejo | 12 meses | Literato. MA en literatura. | Ministro de Educación en las administraciones de Rodrigo Borja y Alfredo Palacio |
| Cultura | 1 | Antonio Preciado | 1 mes (renuncia el 11 de febrero) | Lcdo. en Política y Economía | Independiente |
| | | Galo Mora | 11 meses (poseionado el 20 de febrero) | Antropólogo | Independiente |
| Minas y Petróleos | 1 | Galo Chiriboga | 9 meses (renuncia el 8 de octubre) | Abogado | Ministro de Trabajo y Gobierno en la administración de Alfredo Palacio |
| | | Dertlis Palacios | 3 meses (poseionado el 8 de octubre) | Ingeniero civil | Ministro de Obras Públicas en la administración de Alfredo Palacio |

| Ministerio | Variación/ cambios | Ministro | Período | Datos profesionales | Precedencia |
|----------------------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------------------|--------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Gobierno | 0 | Fernando Bustamante | 12 meses | Sociólogo. MA en planificación urbana y regional | Independiente |
| | 2 | Fausto Ortiz | 6 meses (renuncia el 8 de julio) | Economista. MA en economía empresarial | Subsecretario del Ministerio de Economía en la administración de Alfredo Palacio |
| Economía y Finanzas | | Wilma Salgado | 2 meses (renuncia el 16 de septiembre) | Economista. Dra en economía | Gerente de AGD en la administración de Lucio Gutiérrez y parlamentaria andina por el Partido Socialista y Alianza País |
| | | María Elsa Viteri | 4 meses | Economista | Independiente |
| | 1 | Carlos Vallejo | 1 mes (renuncia el 16 de enero) | Ingeniero agrónomo | Diputado por el PRIAN y DP. Ministro de Agricultura en la administración de Osvaldo Hurtado |
| Agricultura | | Walter Poveda | 11 meses (posesionado el 21 de enero) | Economista | Gerente del Banco de Fomento en la administración de Rafael Correa.. |
| Trabajo | 0 | Antonio Gagliardo | 12 meses | Abogado | Diputado de la Izquierda Democrática y Ministro de Bienestar Social en la administración de Rodrigo Borja. |
| Deporte | 1 | Raúl Carrión | 11 meses (renuncia el 3 de diciembre) | Médico | Dirigente de Alianza País |
| Electricidad y energía renovable | | Sandra Vela | 1 mes (posesionada el 23 de diciembre) | Economista. MA en economía del deporte | Independiente |
| | 0 | Alecksey Mosquera | 12 meses | Ingeniero mecánico. MA en gerencia empresarial | Independiente |
| Relaciones Exteriores | 1 | María Isabel Salvador | 11 meses (renuncia el 12 de diciembre) | Estudios de Derecho | Ministra de Turismo en la administración de Alfredo Palacio |
| Industrias y Competitividad | | Fander Falconí | 1 mes (posesionado el 15 de diciembre) | Economista. Dr. En economía ecológica | Dirigente de Alianza País. Secretario Nacional de Planificación y desarrollo en la administración de Rafael Correa |
| | 1 | Raúl Sagasti | 6 meses (renuncia el 16 de junio) | Economista | Subsecretario de industrias en la administración de Sixto Durán Ballén |
| Inclusión económica y social | | Xavier Abad | 6 meses (posesionado el 19 de junio) | Abogado | Subsecretario de Industrias en la administración de Lucio Gutiérrez |
| | 0 | Jeannette Sánchez | 12 meses | Economista. MA en planificación comunitaria y regional | Independiente |

Continuación Tabla 4

| Ministerio | Variación/ cambios | Ministro | Período | Datos profesionales | Procedencia |
|---------------------------------------------------|-----------------------|---------------------|----------------------------------------|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ambiente | 0 | Marcela Aguirreaga | 12 meses | Abogada | Independiente |
| Transporte y Obras Públicas | 0 | Jorge Marín | 12 meses | Ingeniero civil | Prefecto provincial y diputado por el PRE. Ministro de Industrias en la administración de Abdalá Bucaram |
| Defensa | 1 | Wellington Sandoval | 3 meses (renuncia el 9 de abril) | Médico | Ministro de Salud en la administración de Alfredo Palacio |
| | | Javier Ponce | 9 meses (posesionado el 9 de abril) | Estudios en Sociología | Independiente |
| Salud | 0 | Caroline Chang | 12 meses | Médico | Independiente |
| Turismo | 0 | Verónica Stión | 12 meses | Economista | Independiente |
| Justicia y Derechos Humanos | 0 | Gustavo Jalkh | 12 meses | Abogado. Dr. en Derecho | Independiente |
| Desarrollo Urbano y vivienda | 0 | María Duarte | 12 meses | Arquitecta. MA en administración de empresas | Dirigente de Alianza País |
| Litoral | 1 | Carolina Portalupi | 10 meses (renuncia el 20 de octubre) | Economista | Independiente |
| | | Nicolás Issa | 2 meses (posesionado el 21 de octubre) | Abogado | Dirigente de Alianza País. Director regional del SRI en la administración de Rafael Correa |
| Secretaría general de la administración pública | 0 | Vinicio Alvarado | 12 meses | Comunicador social. MA en administración de empresas | Dirigente de Alianza País |
| Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo | 1 | Fander Falconí | 11 meses (renuncia el 14 de diciembre) | Economista. Dr. en economía ecológica | Dirigente de Alianza País |
| | | René Ramírez | 1 mes (posesionado el 15 de diciembre) | Economista. MA en economía del desarrollo | Independiente |
| | 13 | | | | |

Fuente: Presidencia de la República, Diarios *El Comercio*, *Hoy* y *El Universo*.
Elaboración propia.

más de la mitad del círculo íntimo del gobierno tiene una trayectoria política previa en administraciones de la más variada orientación ideológica.

2. Funcionamiento del gabinete

A diferencia de otros gobiernos, el papel del gabinete ministerial durante la administración de la “revolución ciudadana” ha tomado un giro radical. En el plano técnico, la asistencia que antes provenía de las Secretarías de Estado y sus titulares ahora se halla concentrada en las directrices de la SENPLADES. En la esfera de lo político, la función de enlace realizada por los ministros ahora se encuentra eliminada, pues todo el proceso de toma de decisiones inicia y termina en el despacho del Presidente de la República. El fuerte componente personalista del gobierno, sumado a la ausencia relativa de actores sinceramente alineados con el proyecto político oficial, conlleva a que la función de reducir conflictividad social y política, otrora asumida por los ministros, ahora sea una cuestión directamente evacuada por el Presidente Correa.

Para ello, el informe semanal del presidente ante los medios de comunicación –y que constituye la versión ecuatoriana del “Aló Presidente” emitido por el mandatario venezolano– constituye el mecanismo que permite al Jefe de Estado no sólo recibir demandas ciudadanas sino también dirigir reprimendas públicas a la gestión de sus ministros. Puesto que los informes se realizan desde diferentes ciudades del país, tal práctica a la vez que fortalece los vínculos del gobierno con el electorado permite trasladar posibles falencias o debilidades de la política pública gubernamental desde el presidente hacia sus ministros.

Por otro lado, la creación de varios ministerios coordinadores ha generado rendimientos heterogéneos al gobierno durante el 2008. En el aspecto social se observaron avances en los proyectos de educación, salud y desarrollo, prueba de lo cual es la estabilidad de los ministros del ramo y la ausencia de paralizaciones propiciadas por sectores alineados con la educación pública y los sindicatos de la salud. Sin embargo, en el área económica las declaraciones confusas y contradictorias de los distintos Secretarios de Estado han tornado en tema de permanente discusión el grado de certidumbre que ofrece el gobierno respecto al mantenimiento o no del proceso de dolarización.³⁶ Como consecuencia de dicho manejo, los índices de riesgo país del Ecuador para fines de octubre de 2008 se situaron a un nivel solamente comparable con el generado durante la época de la crisis financiera de 1999 y 2000.³⁷

Pero es en la conducción de la política donde más déficit presenta el gabinete ministerial. A pesar de los cambios en las distintas secretarías alineadas a dicha temática, no se observa un plan coherente y unificado para enfrentar problemas como el de la seguridad ciudadana, el papel específico de la Policía respecto a las Fuerzas Armadas y la posición del Ecuador frente al conflicto generado en la frontera con Colombia. El intercambio de

³⁶ Diario *El Comercio*, 22 de marzo de 2009. Editorial de Vicente Albornoz Guarderas: “Gastar sí, pero no así... pues”.

³⁷ Diario *El Universo*, 31 de octubre de 2008 y Diario *Hoy*, 3 de octubre de 2008.

ministros y subsecretarios de gobierno, seguridad interna y externa, relaciones exteriores y defensa nacional da cuenta del limitado número de actores políticos que gozan de la confianza del Presidente Correa para desempeñar tales funciones.

3. Estilos presidenciales

Como se ha señalado a lo largo de este análisis, el estilo de gobernar del presidente Correa está dado por la negación de cualquier forma de expresión política que implique una organización partidista. En dicha lógica, el discurso de confrontación no sólo se refiere a la *partidocracia* sino que se hace extensivo a las prácticas llamadas *imperialistas* y a políticas públicas –mal aplicadas y residuales– denominadas por el gobierno como resultado de la *larga noche neoliberal*. Bajo dicho escenario, un elemento decisivo en la conducción del Ejecutivo está dado por la eliminación del centro político, recurriendo para ello a la polarización de las fuerzas políticas entre aquellos que se alinean con la “revolución ciudadana” y sus enemigos, también llamados *pelucones*.³⁸ En definitiva, los rasgos del estilo presidencial observados en Ecuador responden en buena medida a lo que Corrales (2006: 35) ha denominado como “autocracias competitivas”.

V. PODER LEGISLATIVO

A través del Mandato Constituyente N° 1 la Asamblea no sólo se declaró competente para dictar una nueva Carta Política sino también para legislar y fiscalizar, en una clara violación a los términos del encargo otorgado por la ciudadanía.³⁹ En uso de tales facultades, los asambleístas dictaron 23 mandatos constituyentes, 6 leyes, 15 acuerdos, 23 resoluciones, 8 reglamentos internos, 12 amnistías y 5 indultos.⁴⁰ Posteriormente, algunos de los asambleístas auto asignados para integrar la Comisión de Legislación y Fiscalización, también conocida como “congresillo” transitorio, crearon 6 leyes adicionales.⁴¹ La aprobación de los instrumentos legales citados se verificó en el Pleno de la Asamblea –con mayoría simple– luego de una deliberación previa suscitada en 10 “mesas” –bajo una lógica de funcionamiento similar a la de las comisiones legislativas– especializadas e integradas por 13 asambleístas cada una.⁴² El Presidente de la Asamblea

³⁸ En el argot popular la palabra *pelucón* califica a una persona con suficientes recursos económicos y que sobre la base de ellos y su posición social excluye a quienes no se encuentran en similares condiciones.

³⁹ Para ver la conformación partidaria de la Asamblea Constituyente se puede recurrir a Machado-Puertas (2008).

⁴⁰ El mandato constituyente N° 1 y la ley de reforma tributaria fueron los únicos cuerpos legales de esa naturaleza que se dictaron durante el año 2007.

⁴¹ Entre el 1 de enero y el 24 de marzo de 2009 la Comisión de Legislación y Fiscalización aprobó 10 leyes adicionales.

⁴² Las mesas constituyentes tuvieron la siguiente conformación temática: derechos fundamentales y garantías constitucionales; organización, participación social y ciudadana y sistemas de representación; estructura e instituciones del Estado; ordenamiento territorial y asignación de competencia; recursos naturales y biodiversidad; trabajo, producción e inclusión social; régimen de desarrollo; justicia y lucha contra la corrupción; soberanía, relaciones internacionales e integración latinoamericana, y legislación y fiscalización.

–Alberto Acosta, luego reemplazado por Fernando Cordero– no integraba ninguna de las mesas.

En términos generales, la producción legislativa de la Asamblea es variopinta. Algunos mandatos constituyentes reflejan la visión ideológica del gobierno, como el que revierte a favor del Estado las concesiones mineras otorgadas a particulares (mandato N° 6) o el que elimina la tercerización laboral (mandato N° 8). Otros dejan entrever el afán de restringir la acción de control de algunos organismos sobre el Ejecutivo, como en aquellos que designan temporalmente al Procurador General, Superintendente de Compañías, Defensor del Pueblo y Superintendente de Comunicaciones (mandatos N°s 7, 11, 18, 19, 22). Respecto a estos casos es llamativo que otros funcionarios que se hallaban en iguales condiciones no hayan sido reemplazados por autoridades temporales.

Por otro lado, hay mandatos claramente impregnados de clientelismo político, como el que dispone que las personas que posean un número telefónico móvil lo mantenga independientemente de la red, servicio o empresa operadora (mandato N° 9); y existen los que constituyen una violación flagrante al principio jurídico de igualdad ante la ley. Tal es el caso del mandato que dispone que en los juicios seguidos en contra de los ex accionistas del Banco Filanbanco no procede la interposición del recurso constitucional de amparo (mandato N° 10). Finalmente, los mandatos restantes son de naturaleza administrativa, regulatorios de las remuneraciones en el sector público, entre otros.

En cuanto a las leyes aprobadas, durante el período de la Asamblea Constituyente propiamente dicha se elaboró una nueva normativa para el tránsito terrestre y la contratación pública. Sin embargo, los cambios de fondo en esta etapa constan en las reformas al régimen tributario, petrolero y de endeudamiento público. Ya con la vigencia de la Comisión de Legislación y Fiscalización la tarea se concentró en modificar tanto las leyes que pocos meses atrás habían dictado los mismos actores (por ejemplo, la ley de tránsito y las reformas tributarias) como también en la reforma de algunos mandatos constituyentes (mandatos N°s 2 y 23). La Tabla 5 describe la producción legislativa suscitada en Ecuador durante 2008 e inicios de 2009.

VI. RELACIÓN ENTRE LOS PODERES DEL ESTADO

La ausencia de Congreso Nacional en funciones y la amplia mayoría obtenida por el oficialista AP en la Asamblea Constituyente dan cuenta de un 2008 en el que las relaciones Ejecutivo-Legislativo marcharon sin contratiempos. Más allá de las diferencias presentadas entre el Presidente Correa y el ex titular de la Asamblea, Alberto Acosta, a propósito del tiempo que se debía invertir en la discusión del articulado constitucional,⁴³

⁴³ De acuerdo a la propuesta del Ejecutivo, aprobada mediante consulta popular, la Asamblea Constituyente tenía plazo para entregar el proyecto de nueva Constitución hasta el día 26 de julio de 2008. No obstante, en aras de no sacrificar el debate y discusión, Alberto Acosta anunció públicamente que se debería tomar un tiempo adicional al efecto. Tales declaraciones tensionaron con la idea del Presidente Rafael Correa de cumplir con las fechas establecidas. Al final, Acosta renunció a la presidencia de la Asamblea, aunque se mantuvo ocupando una curul. Al respecto, Diario *El Universo*, 23 de junio de 2008.

Tabla 5: Producción legislativa de Asamblea Constituyente y Comisión de Legislación y Fiscalización (2008)

| Tipo de norma | Materia | Fecha de aprobación legislativa |
|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| Ley No 1 | Tributaria | 28/12/2007 |
| Ley No 2 | Petrolera/ endeudamiento público | 02/04/2008 |
| Ley No 3 | Reformatoria a ley tributaria | 21/07/2008 |
| Ley No 4 | Régimen penitenciario | 22/07/2008 |
| Ley No 5 | Contratación pública | 22/07/2008 |
| Ley No 6 | Tránsito y transporte terrestre | 24/07/2008 |
| Mandato constituyente No 1 | Plenos poderes | 29/11/2007 |
| Mandato constituyente No 2 | Límite de remuneración en sector público | 24/01/2008 |
| Mandato constituyente No 3 | Suspensión de elecciones en nuevas provincias | 24/01/2008 |
| Mandato constituyente No 4 | Interpretativa a indemnizaciones en sector público | 12/02/2008 |
| Mandato constituyente No 5 | Ayuda a damnificados por catástrofes naturales | 10/04/2008 |
| Mandato constituyente No 6 | Extinción de concesiones mineras | 18/04/2008 |
| Mandato constituyente No 7 | Designación de Procurador General del Estado | 22/04/2008 |
| Mandato constituyente No 8 | Eliminación de tercerización laboral | 30/04/2008 |
| Mandato constituyente No 9 | Capitalización de empresas del Fondo de Solidaridad | 13/05/2008 |
| Mandato constituyente No 10 | Mantenimiento del número celular independientemente del proveedor del servicio | 23/05/2008 |
| Mandato constituyente No 11 | Designación de Superintendente de Compañías | 13/06/2008 |
| Mandato constituyente No 12 | Suspensión de elecciones seccionales y voto en el exterior | 07/07/2008 |
| Mandato constituyente No 13 | Caso Filanbanco - AGD | 09/07/2008 |
| Mandato constituyente No 14 | Educación superior y derogatorio de ley que crea Universidad Coop de Colombia | 22/07/2008 |
| Mandato constituyente No 15 | Regulación de tarifas eléctricas | 23/07/2008 |
| Mandato constituyente No 16 | Regulación del sector agrícola (soberanía alimentaria) | 23/07/2008 |
| Mandato constituyente No 17 | Creación de centro cívico | 23/07/2008 |
| Mandato constituyente No 18 | Designación de Defensor del Pueblo | 24/07/2008 |
| Mandato constituyente No 19 | Designación de Superintendente de Telecomunicaciones | 24/07/2008 |
| Mandato constituyente No 20 | Pago de acreedores de banca cerrada no garantizados | 24/07/2008 |
| Mandato constituyente No 21 | Receso de la Asamblea y asunción de funciones legislativas | 24/07/2008 |
| Mandato constituyente No 22 | Designación de miembros del Consejo Nacional Electoral | 24/10/2008 |
| Mandato constituyente No 23 | Sustitutivo de ley orgánica de Función Legislativa | 25/10/2008 |
| Ley | Reformatoria a ley tributaria | 17/12/2008 |
| Ley | Reformatoria al sistema financiero | 30/12/2008 |
| Ley | Reformatoria al Mandato N° 23 | 30/12/2008 |
| Ley | Reformatoria a la ley de tránsito | 23/12/2008 |
| Ley | Reformatoria a ley de servicio exterior | 30/12/2008 |
| Ley | Reformatoria al Mandato N° 2 (remuneraciones) | 30/12/2008 |
| Ley | Minería | 12/01/2009 |
| Ley | Licencia laboral por paternidad | 30/01/2009 |
| Ley | Código orgánico de función judicial | 02/02/2009 |
| Ley | Electoral y de partidos políticos | 12/02/2009 |
| Ley | Reformatoria a Código de Procedimiento Penal | 11/02/2009 |
| Ley | Soberanía Alimentaria | 17/02/2009 |

| Tipo de norma | Materia | Fecha de aprobación legislativa |
|---------------|------------------------------------------------------|---------------------------------|
| Ley | Elecciones a Parlamento Latinoamericano | 26/02/2009 |
| Ley | Delito de genocidio y etnocidio | 09/03/2009 |
| Ley | Reformatoria a Seguridad Social, de FF.AA. y Policía | 09/03/2009 |
| Ley | Reformatoria a ley de inmunidades diplomáticas | 24/03/2009 |
| Ley | Crea Banco del IESS | 06/04/2009 |
| Ley | Reformatoria a ley de compañías | 09/04/2009 |

Fuente: Asamblea Constituyente y Asamblea nacional.
Elaboración propia.

la coordinación entre ambos Poderes del Estado fue la tónica del año analizado. Dada la alta popularidad del Jefe de Estado y la perspectiva de muchos de los asambleístas de volver a participar en los comicios de 2009, los intercambios entre Ejecutivo y Legislativo asumieron las lógicas del juego principal-agente. Bajo dicho escenario, se dice que muchos de los textos constitucionales finalmente aprobados habrían provenido de asesores cercanos a la Presidencia de la República.⁴⁴

De su lado, el Poder Judicial mantuvo una relación tensa con la Asamblea Constituyente a lo largo de todo el 2008. Los enfrentamientos se suscitaron básicamente por los cambios en la estructura y atribuciones de la Corte Suprema y por el mecanismo diseñado por los asambleístas para reducir de 31 a 21 el número de jueces de esa corporación. En el primer caso la oposición tenía que ver con la posibilidad de que la Corte Constitucional pueda conocer sobre ciertas sentencias dictadas por la Corte Suprema y, en el restante, con el establecimiento de un sorteo para determinar cuáles eran los jueces que se mantendrían en funciones.⁴⁵ Luego de acercamientos infructuosos, la Asamblea Constituyente eliminó la calidad de órgano de máxima jerarquía judicial a la otrora Corte Suprema –ahora denominada Corte Nacional– y, a la par, propició una nueva acefalía en el Poder Judicial, ante la renuncia masiva de la gran mayoría de sus integrantes como muestra de rechazo a la posibilidad de ser sometidos a sorteo.⁴⁶

VII. RELACIÓN ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO

Ofrecer el patrocinio de las listas de AP a los alcaldes municipales y prefectos provinciales que perteneciendo en el pasado a los partidos tradicionales buscarán su reelección en 2009 fue uno de los mecanismos utilizados por el gobierno central para mantener relaciones estables frente a los representantes del régimen subnacional. De esa forma, el proceso

⁴⁴ Desde varios sectores sociales y de la opinión pública se ha señalado que el asesor jurídico de la presidencia, Alexis Mera, jugó un papel estelar en la redacción de la nueva Constitución Política. Al respecto, *Diario El Telégrafo*, 4 de agosto de 2008.

⁴⁵ *Diario El Comercio*, 23 de julio de 2008.

⁴⁶ *Diario Hoy*, 26 de agosto de 2008.

de cooptación de diversos sectores ciudadanos desarrollado por AP alcanzó a espacios territoriales en los que el movimiento oficialista *per se* no tiene una presencia significativa. Bajo la lógica de acción citada puede ser entendida también la desmembración de las provincias de Pichincha y Guayas, ya comentada al analizar los resultados electorales de 2008 y, en general, las dinámicas de reparto de recursos económicos de arriba hacia abajo desarrolladas durante el año en estudio.

No obstante, las mayores resistencias a las que se enfrentó el gobierno central durante 2008 se hallaron en las administraciones de Guayaquil y Quito, las ciudades más pobladas e importantes del país. Respecto a la primera, el discurso autonomista del alcalde Jaime Nebot y su fuerte apoyo electoral impidieron extender la etapa de sedimentación de la “revolución ciudadana” en la misma intensidad verificada en otras circunscripciones territoriales.⁴⁷ En el caso de Quito, si bien la confrontación no fue directa, la impugnación y denuncias alrededor de la construcción del nuevo aeropuerto fueron el punto de ruptura entre la gestión del alcalde Paco Moncayo y actores cercanos al gobierno central. Entre ellos destaca Augusto Barrera, ex concejal de la ciudad y ahora alcalde electo bajo la bandera del movimiento oficialista.⁴⁸

VIII. EVALUACIÓN GENERAL SOBRE EL FUNCIONAMIENTO Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

Si se revisan los actores, instituciones y dinámicas políticas que han caracterizado a la democracia ecuatoriana desde 1979 es posible identificar al menos tres etapas bien diferenciadas. Dichos períodos están asociados, aunque no de forma cronológica, con los procesos y proyectos políticos propuestos por las constituyentes de 1979, 1998 y 2008. Además, guardan relación con la configuración y balance de poderes entre los principales actores políticos electos y no electos. A continuación una ligera semblanza de los momentos históricos planteados.

Una primera etapa de consolidación partidaria inicia con la inauguración formal del período democrático en 1979 y termina en 1997, con la primera ruptura del orden establecido, reflejada en la caída del Presidente Bucaram. En lo político, este período se caracteriza por la consolidación de “nuevos” líderes políticos que dejan de lado a partidos, tendencias y actores tradicionales –Conservador, Liberal y Velasquismo, principalmente–. Es una etapa de alta conflictividad en la que se busca establecer tres tipos de equilibrios: entre los principales actores políticos popularmente electos –presidente, partidos– y los no electos –militares, elites económicas–; entre el poder de las élites regionales –Costa vs.

⁴⁷ A fin de morigerar la fuerza electoral de Jaime Nebot, el oficialismo postuló a la alcaldía de Guayaquil a la ex ministra de Vivienda, María de los Ángeles Duarte.

⁴⁸ Las candidaturas mejor situadas de cara a alcanzar la alcaldía de Quito fueron las del citado Augusto Barrera y la de Antonio Ricaurte, quien recibió el apoyo directo del ex titular del cargo, Paco Moncayo. A diferencia de Guayaquil, en cuyo caso la reelección de Jaime Nebot ratifica el predominio del PSC en esa localidad, en Quito los resultados electorales observados marcaron la conclusión del período de ocho años de hegemonía de la socialdemócrata ID en la conducción de la capital del país.

Sierra-, y entre los actores políticos establecidos y los nuevos –indígenas, minorías– (Mejía Acosta, 2002).

Como es de esperarse, los dilemas redistributivos entre los actores anotados se resuelven a través de una repartición explícita, implícita o clandestina de las principales fuentes de poder político y económico: las cortes de justicia, los tribunales electorales, el control de recursos energéticos o las preasignaciones de gasto (Mejía Acosta, 2009). Una consecuencia de este permanente intercambio es que no se da un predominio marcado de ningún grupo político, lo que lleva a que las diferentes facciones se cancelen y controlen entre sí. No obstante, otro efecto es que la posibilidad de producir y sostener reformas se vuelve más difícil.⁴⁹ Desde esa perspectiva, la caída de Bucaram puede ser interpretada como una respuesta del orden establecido al intento –fallido– de un *outsider* para reconfigurar este sistema de pesos y contrapesos (Basabe, Pachano y Mejía, 2009).

La segunda etapa, denominada de implosión partidaria e inestabilidad, inicia con la caída del Presidente Bucaram en 1997 y la Constitución de 1998 y termina en la elección del Presidente Correa, a fines de 2006. Esta fase se caracteriza por un proceso de reformas institucionales (1995-1998)⁵⁰ y agotamiento de recursos económicos –con la crisis financiera y caída de los precios del petróleo en 1999–, lo que intensifica el conflicto político. El poder formal del presidente aumenta, mermando así la poca capacidad legislativa y distributiva del Congreso, hasta convertirlo en un cuerpo puramente fiscalizador y desprestigiado. Tanto los espacios de gobierno como los mecanismos de control –Corte Suprema, Tribunal Electoral, Fiscalía, Procuraduría, etc.– pasan a ser instrumentos de chantaje político en manos de una oposición que busca invadir, no compartir, espacios de poder (Mejía y Polga, 2009).

El desprestigio de los partidos fomenta la proliferación de opciones “antipolíticas” y “antisistémicas”, al tiempo que los líderes más importantes redefinen su ámbito de acción hacia la arena subnacional. El poder militar abandona su papel de actor dirimente de conflictos políticos para pasar a ser un protagonista de la inestabilidad, tal cual sucedió con la caída de Jamil Mahuad en 2000 y la de Lucio Gutiérrez –aunque con otros ribetes– en 2005 (Basabe, Pachano y Mejía, 2009). Irónicamente, la recuperación de la economía tras la adopción de la dolarización y el aumento de precios del petróleo, contrasta y coexiste con la dramática crisis política que vive para la época el país. La adopción del dólar como medio de intercambio fue el último de los detonantes que dio paso a la caída de Mahuad, mientras que la economía no sufrió en lo absoluto cuando Gutiérrez fue echado del poder. Así, entre 2000 y 2006, Ecuador logra desarrollar y mantener un importante desarrollo económico, reducir la pobreza y mejorar los indicadores sociales a pesar de una implosión de su sistema político.

El período de la revolución ciudadana surge en 2006 con la elección de Rafael Correa. Los primeros pasos del proceso se hallan en la aprobación de un diseño constitucional

⁴⁹ Los controles informales entre fuerzas políticas encuentran un reflejo claro en las dinámicas y resultados observados en el Tribunal Constitucional. Al respecto existen trabajos (Basabe Serrano, 2008; 2009) que dan cuenta de dicho fenómeno.

⁵⁰ Durante este período se produjeron reformas al sistema financiero, a las finanzas públicas, entre otras.

caracterizado por la ausencia de consensos políticos amplios y en el que resalta una retórica de promesas normativas que difícilmente podrían satisfacer aún los estados más desarrollados.⁵¹ Con ello, la etapa de sedimentación del proyecto político se encuentra en marcha, aunque en medio de contradicciones discursivas y fácticas, algunas de ellas evidenciadas en este trabajo. Finalmente, conocidos los resultados de las elecciones de abril de 2009, los cursos de acción que el gobierno asumirá para los próximos años se hallarían entre continuar en la línea de la confrontación pura y la posibilidad de buscar espacios de cooperación política.

Al respecto, mantener la lógica de ganar/ganar envuelta en la idea del conflicto interminable requiere la presencia de dos elementos inseparables; por un lado, que las preferencias de los electores se mantengan constantes respecto a lo sucedido durante los últimos dos años y, por otro, que la situación económica sea lo suficientemente favorable para solventar un estilo de gobierno anclado en las prebendas y el gasto público ilimitado. Dadas las características del escenario político actual, la primera condición podría verificarse al menos en el mediano plazo. Respecto a la segunda, la dependencia a los fluctuantes precios del petróleo y las resquebrajadas relaciones que mantiene Ecuador con los organismos multilaterales de crédito harían prever problemas en un horizonte temporal relativamente corto.

Frente a dicho escenario, quizás la única salida de AP para mantener la hegemonía sea retornar a la emisión de una moneda nacional. En ese caso, si bien salir de la dolarización implicaría la ruptura con determinados sectores, el apoyo electoral y la distribución indiscriminada de recursos serían suficientes para sostener al gobierno. La otra posibilidad, mantener la moneda norteamericana mientras se dialoga con otros actores, a pesar de que luce política y socialmente más viable implica ceder determinados espacios de poder. Considerando los fuertes rasgos personalistas del proyecto de AP dicho escenario sería observado por el buró político, y especialmente por el Presidente Correa, como una suerte de cesión de soberanía, inaceptable si se considera que la búsqueda es revolucionaria. Luego, la primera propuesta sería la que crea mayores expectativas y adeptos al interior del gobierno actual.

En términos generales, durante los últimos treinta años la democracia ecuatoriana ha pasado de un extremo de bloqueo institucional a otro de incondicional hegemonía personal, sin haber desarrollado un pluralismo constructivo y equilibrado. Si en las décadas de los ochenta y noventa la adopción de reformas tenía que ser negociada con múltiples actores, a futuro un solo actor hegemónico tomaría las decisiones, sin controles ni reparos, sin oposición ni alternativas. Por otro lado, si antes la oposición no gozaba de incentivos formales para colaborar con el gobierno, ahora simplemente no figura en la agenda.⁵² Al final, la ausencia de respeto al derecho de las minorías, la

⁵¹ Comentario del jurista Romel Jurado. Comunicación a través de correo electrónico, 13 de abril de 2009.

⁵² Durante los primeros días del mes de mayo de 2009 se han dado ciertos indicios de acercamiento del gobierno con la bancada legislativa electa del movimiento indígena Pachacutick (PCK). Sin embargo, las fisuras internas de dicha organización no permiten establecer, al menos de momento, una posible alianza formal con AP. Diario *El Universo*, 19 de mayo de 2009.

inexistencia efectiva de pesos y controles y la residual emergencia de sectores de oposición lo suficientemente maduros y responsables condenarán a la democracia ecuatoriana a reproducir su histórico ciclo de inestabilidad política y desgobierno.

REFERENCIA

- Agenda Social por la equidad y calidad de los servicios sociales. [En línea] <<http://www.mcds.gov.ec/images/stories/agenda-mcnds2.pdf>> [Consulta: 17-4-2009].
- Albornoz, Vicente y Andrés Mejía Acosta. 2009. *Budget Coalitions and Municipal Spending in Ecuador*. IDS Working Paper. Brighton: IDS (en prensa).
- Asamblea Constituyente. [En línea] <www.asambleaconstituyente.gov.ec>. [Consulta: 08-4-2009].
- Asamblea Nacional del Ecuador. [En línea] <www.asambleanacional.gov.ec>. [Consulta: 06-4-2009].
- Banco Central del Ecuador. [En línea] <www.bce.fin.ec>. [Consulta: varios días].
- Basabe Serrano, Santiago. 2008. "Preferencias ideológicas y políticas judiciales: un modelo actitudinal sobre el voto en el Tribunal Constitucional del Ecuador". *América Latina Hoy* 49 (2): 157-177.
- . 2009. *Jueces sin toga: políticas judiciales, preferencias ideológicas y proceso de toma de decisiones en el Tribunal Constitucional del Ecuador. (1999-2007)*". Disertación doctoral. Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.
- Basabe Serrano, Santiago; Simón Pachano y Andrés Mejía Acosta. 2009. *La democracia inconclusa: derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos en Ecuador (1979 – 20008)*". Vancouver: Centre for the Study of Democratic Institutions, University of British Columbia (en prensa).
- CEDATOS/Gallup Internacional. [En línea] <www.cedatos.com.ec>. [Consulta: 10-4-2009].
- Comunidad Andina de Naciones. [En línea] <http://intranet.comunidadandina.org/IDocumentos/c_Newdocs.asp?GruDoc=13>. [Consulta: 08-4-2009].
- Consejo Nacional Electoral. [En línea] <www.tse.gov.ec>. [Consulta: 10-4-2009].
- Constitución Política del Ecuador, R.O. N° 1 de 10 de agosto de 1998. [En línea] <<http://www.ecuanet.net/ec/constitucion/indice.html>> [Consulta: 15-3-2009].
- Constitución Política del Ecuador, R.O. N° 401 de 20 de octubre de 2008. [En línea] <http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf>. [Consulta: 14-3-2009].
- Corrales, Javier. 2006. "Hugo Boss". *Foreign Policy* 152: 32-40.
- . 2008. "Latin America's Neocaudillismo: Expresidents and Newcomers Running for President... and Winning". *Latin American Politics and Society* 50: 1-35.
- Diario *El Comercio*. [En línea] <www.elcomercio.com>. [Consulta: varios días].
- Diario *El Mercurio*. [En línea] <www.elmercurio.com.ec>. [Consulta: varios días].
- Diario *El Telégrafo*. [En línea] <www.telegrafo.com.ec>. [Consulta: varios días].
- Diario *El Universo*. [En línea] <www.eluniverso.com>. [Consulta: varios días].
- Diario *Hoy*. [En línea] <www.hoy.com.ec>. [Consulta: varios días].
- Ecuador Debate. [En línea] <<http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/>>. [Consulta: 30-3-2009].
- Indicadores mensuales de la Comunidad Andina. Diciembre de 2008. Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones. [En línea] <http://intranet.comunidadandina.org/IDocumentos/c_Newdocs.asp?GruDoc=13>. [Consulta: 1-04-09].
- Jácome, Hugo y Fernando Martín Mayoral (dir). 2008. *Análisis de coyuntura económica*. Quito: FLACSO Ecuador – ILDIS.
- Freidenberg, Flavia. 2006. "Izquierda vs. Derecha. Polarización ideológica y competencia política en el sistema de partidos ecuatoriano". *Política y Gobierno*. XIII (2): 237-278.
- Machado-Puertas, Juan Carlos. 2007. Ecuador: el derrumbe de los partidos tradicionales". *Revista de Ciencia Política* Vol. especial: 129-147.
- . 2008. "Ecuador: ... hasta que se fueron todos". *Revista de Ciencia Política* 28 (1): 189-215.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Mejía Acosta, Andrés. 2002. *Gobernabilidad democrática: Sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador: 1978-1998*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.
- . 2004. "Ghost Coalitions: Economic Reforms, Fragmented Legislatures and Informal Institutions in Ecuador (1979-2002)", PhD dissertation. Notre Dame University.
- . 2008. "El balance de poderes en la nueva Constitución". *Carta Económica* 9: 6-7.
- . 2009. *Informal Coalitions and Policymaking in Latin America*. Routledge: New York.
- Mejía Acosta, Andrés, María Caridad Araujo, Aníbal Pérez Liñan y Sebastián M. Saiegh. 2008. "Veto Players, Fickle Institutions and Low-Quality Policies: The Policymaking Process in Ecuador". En *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes*. Harvard: Harvard University Press.
- Mejía Acosta, Andrés y John Polga-Hecimovich. 2009. "Parliamentary Solutions to Presidential Crises to Ecuador". En *Presidential Crises in Latin America*. L. Marsteintredet y M. Llanos (eds.) Palgrave: Basingstoke (en prensa).
- Morgenstern, Scott y Benito Nacif. 2002. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pachano, Simón. 2007. Partidos y sistema de partidos en el Ecuador. En *La política por dentro: Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*. Roncagliolo, Rafael y Carlos Meléndez (edit). Lima: Internacional Institute for Democracy and Electoral Assistance (Internacional IDEA)-Asociación Civil Transparencia. Pp. 161-211.
- . 2008. "El precio del poder: izquierda, democracia y clientelismo en Ecuador". Ponencia presentada al Segundo Coloquio Internacional de Ciencia Política Gobiernos de izquierda en Iberoamérica en el Siglo XX. Xalapa, Veracruz, México.
- . 2008. "Democracia directa, participación popular y poder ciudadano". *Carta Económica* 9: 2-3.
- Presidencia de la República del Ecuador. [En línea] <http://www.presidencia.gov.ec/articulo.php?ar_codigo=35&ca_codigo=53&ca_padre=0&tipo=1>. [Consulta: 01-4-2009].

Santiago Basabe Serrano es Dr. en Ciencia Política (Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires-Argentina). Director del Centro de Investigaciones de Política y Economía (CIPEC) y Profesor Asociado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador y de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. El autor agradece los comentarios de Max Cameron, Pablo Policzer, Andrés Mejía Acosta y de dos revisores anónimos de la Revista de Ciencia Política. [E-mail: santiagobasabe@gmail.com]