



Revista de Ciencia Política

ISSN: 0716-1417

revcipol@puc.cl

Pontificia Universidad Católica de Chile  
Chile

FREIDENBERG, FLAVIA

ECUADOR 2011: REVOLUCIÓN CIUDADANA, ESTABILIDAD PRESIDENCIAL Y PERSONALISMO  
POLÍTICO

Revista de Ciencia Política, vol. 32, núm. 1, 2012, pp. 129-150

Pontificia Universidad Católica de Chile  
Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32422898007>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# ECUADOR 2011: REVOLUCIÓN CIUDADANA, ESTABILIDAD PRESIDENCIAL Y PERSONALISMO POLÍTICO\*

*Ecuador 2011: Citizen Revolution, Presidential Stability and Political Personalism*

FLAVIA FREIDENBERG

*Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca*

## RESUMEN

El gobierno del presidente Rafael Correa ha buscado radicalizar su proyecto de Revolución Ciudadana entre 2010 y 2011. A cinco años del inicio de su mandato, el Presidente continúa teniendo una significativa aprobación ciudadana, que se ha expresado en el Referéndum Constitucional y la Consulta Popular de mayo de 2011. A pesar de ello, tres elementos manifiestan la creciente tensión interna. Primero, la revuelta policial del 30S da cuenta de la reacción de las corporaciones cuando ven amenazados sus privilegios. Segundo, el uso de demandas judiciales contra los periodistas y los medios de comunicación llama la atención sobre los niveles de pluralismo democrático. Tercero, la ruptura interna de la coalición gobiernista, debido a la salida de algunos dirigentes, dificulta la capacidad de Alianza PAIS para conseguir mayorías legislativas que apoyen las reformas que aún faltan implementar por la Revolución Ciudadana.

**Palabras clave:** Ecuador, Revolución Ciudadana, Referéndum Constitucional, Revuelta Policial, presidente Correa.

## ABSTRACT

*President Rafael Correa's government has aimed at radicalising its Citizen Revolution project between 2010 and 2011. Five years after his rise to power, the President still enjoys significant levels of popular support, as voiced in the Constitutional Referendum and Plebiscite held in May 2011. However, three elements underline growing internal tensions. Firstly, the 30S police revolt illustrates how corporations react when they feel their privileges are at risk. Secondly, the use of legal proceedings against journalists and media groups calls for attention on the levels of democratic pluralism. Thirdly, the internal break-up of the government coalition, on account of the exit of certain leaders, hinders Alianza País' capacity to attain legislative majorities that will in turn support pending Citizen Revolution reforms.*

**Key words:** Ecuador, Citizen Revolution, Constitutional Referendum, Police Revolt, president Correa.

\* Agradezco a Tomáš Došek (Universidad de Salamanca) y a un evaluador externo de la Revista de Ciencia Política, quienes con sus sugerencias y comentarios críticos han enriquecido este trabajo.

## I. INTRODUCCIÓN

El 15 de enero de 2012 la “Revolución Ciudadana”, un proyecto social y político sin precedentes en la historia sociopolítica de Ecuador, cumplió sus primeros cinco años de vida.<sup>1</sup> Este proceso, que se inició en 2007 con la asunción presidencial de Rafael Correa Delgado y de una coalición de movimientos sociales y políticos en torno a la Alianza Patria Libre y Soberana (Alianza PAIS),<sup>2</sup> dotó de una estabilidad política e institucional sin precedentes al país.

Una protesta policial por reclamos salariales, llevada a cabo el 30 de septiembre de 2010, supuso una fuerte crisis política e hizo recordar (por un momento) a las crisis institucionales que había vivido el país en las últimas décadas.<sup>3</sup> Si bien el objetivo de este trabajo es conocer los principales sucesos políticos y económicos de 2011, la revuelta de 2010 condujo a que se ampliara el análisis temporal a ese momento, ya que sin ello no se comprendería mucho de lo que ocurrió durante el año siguiente. Por tanto, este artículo analiza desde septiembre de 2010 hasta febrero de 2012 para poder dar cuenta de todo el proceso.

Este trabajo evalúa si la revuelta policial impactó sobre el sistema político y en qué medida la tan ansiada *radicalización* de la Revolución Ciudadana se dio en la práctica (por ejemplo, a través de los cambios generados a partir del Referéndum Constitucional de mayo de 2011). El argumento principal es que la rebelión alteró el escenario político, polarizó aún más el enfrentamiento de Correa con algunos medios de comunicación, reestructuró a la oposición e inauguró una nueva dinámica en la interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. El hecho de que un presidente utilice las demandas judiciales como un recurso para gobernar o, en su caso, para relacionarse con sus opositores, es un suceso novedoso en el funcionamiento del sistema político.

El artículo inicia con la descripción de los sucesos más significativos en términos políticos, sociales, económicos y de relaciones internacionales en 2010 y 2011. Luego se analizan los principales cambios institucionales realizados por el gobierno, encaminados todos ellos a profundizar la revolución y entre los que destacan las reformas a la ley electoral (“Código de la Democracia”), a la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL) y al sistema de justicia. El trabajo continúa con el análisis del comportamiento de los actores claves y de algunas características importantes de las instituciones del sistema político.

<sup>1</sup> La “Revolución Ciudadana” es la denominación política y mediática que Rafael Correa le ha dado al proyecto que impulsa para transformar Ecuador. El mismo aglutina intereses diversos, rechaza de manera frontal a los partidos tradicionales (la “partidocracia”). Tres referéndums (2007, 2008, 2011), una Asamblea Constituyente (2007) y dos elecciones generales (2006 y 2009) han ratificado el apoyo mayoritario de la ciudadanía hacia este proyecto.

<sup>2</sup> Originalmente, Alianza PAIS estuvo integrada por Movimiento País, Jubileo 2002, Iniciativa Ciudadana (IC), Movimiento Bolivariano Alfarista (MBA) y Acción Democrática Nacional (ADN), en alianza con el Partido Socialista-Frente Amplio y con el apoyo de múltiples movimientos provinciales, intelectuales de izquierda (como los de Ruptura 25, Foro Urbano y Alternativa Democrática) y militantes de Derechos Humanos.

<sup>3</sup> Si bien el Gobierno ha insistido en que ese día se produjo un intento de Golpe de Estado, hasta el momento dicha tesis no ha sido plenamente validada por la justicia.

Finalmente, se realiza una evaluación general del funcionamiento de la democracia ecuatoriana.

## II. TEMAS MÁS RELEVANTES DE LA REALIDAD NACIONAL DE 2010 Y 2011

### 1. Coyuntura política y social

Entre fines del año 2010 y durante 2011 se han dado cinco hechos fundamentales en términos políticos. El *primero* de esos sucesos es la revuelta policial del 30 de septiembre de 2010, que supuso unos de los momentos más violentos desde el derrocamiento de Lucio Gutiérrez en abril de 2005. Los policías se rebelaron contra la Ley de Servicios Públicos que les recortaba los beneficios salariales y algunos privilegios y el Presidente intentó resolver la crisis asistiendo personalmente al cuartel en Quito para negociar con ellos.<sup>4</sup>

Tras una confusa situación, la escolta presidencial llevó al Presidente al Hospital de la Policía, desde donde –a pesar de estar retenido– se comunicó con varias cadenas de radio, declaró el Estado de Excepción y conversó con sus Ministros, vía telefónica. Sus seguidores marcharon al Palacio de Carondelet para apoyar al Gobierno mientras otros acudieron al Hospital. Los policías sublevados intentaron dispersarlos con gases lacrimógenos y hubo enfrentamientos. Sobre las 9 de la noche hubo disparos y las Fuerzas Armadas sacaron al Presidente –en silla de ruedas y con máscara antigás– tras 11 horas de cautiverio. Finalmente, murieron tres personas y otras 50 resultaron heridas.

El *segundo hecho* destacado fue la celebración de un Referéndum Constitucional y una Consulta Popular el 7 de mayo de 2011, en la que se consultaba a los ciudadanos sobre cómo reformar la justicia y enfrentar a la prensa. Los resultados de las 10 preguntas fueron positivos para el Gobierno, lo que supuso el sexto triunfo electoral de Alianza PAIS desde 2006. Un *tercer hecho* tuvo que ver con el enfrentamiento con los medios de comunicación críticos al gobierno, convirtiéndolos en un nuevo antagonista que reemplaza discursivamente a los partidos tradicionales (“partidocracia”).

Entre todos los conflictos que ha tenido con los medios destacan dos. El primer caso es la batalla judicial por injurias contra el periodista Emilio Palacio y el *Periódico El Universo* por la publicación de una columna de opinión denominada “No a las mentiras” en relación a la revuelta policial del 30S.<sup>5</sup> Un tribunal condenó al periodista y a los dueños del periódico (Carlos, Nicolás y César Pérez) a tres años de cárcel y al pago de una indemnización de 40 millones de dólares al Presidente. La defensa del periódico puso en duda la independencia de la actuación judicial al criticar los sucesivos cambios de

<sup>4</sup> Correa les recordó que les había mejorado los sueldos pero estos le gritaron “mentiroso, mentiroso”. En un clima de creciente tensión, les desafió: “Señores, si quieren matar al Presidente, aquí está, ¡mátelo!, si les da la gana ¡mátelo si tienen valor! Pero seguiremos con una sola política de justicia y dignidad”. *Periódico El País*, el 1 de octubre de 2010 [Disponible en [http://elpais.com/diario/2010/10/01/internacional/1285884001\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2010/10/01/internacional/1285884001_850215.html)].

<sup>5</sup> En la columna se señalaba que “[...] en el futuro, un nuevo Presidente, quizás enemigo suyo, podría llevarlo ante una Corte Penal por haber ordenado fuego a discreción y sin previo aviso contra un hospital lleno de civiles y gente inocente”. *Periódico El Universo* “No a las mentiras”, 6 de febrero de 2011 [Disponible en <http://www.eluniverso.com/2011/02/06/1/1363/mentiras.html> 30 de enero de 2012, 16:41].

jueces a cargo del proceso, las presiones que recibieron, el hecho de que las sentencias hubieran sido realizadas fuera de los juzgados y la prisa con la que se adoptaron varias decisiones.<sup>6</sup>

El segundo caso es el juicio contra los periodistas que escribieron el libro “El Gran Hermano”, respecto al presunto conocimiento por parte del Presidente de que su hermano tenía contratos millonarios con el Estado. Correa demandó por daño moral a los periodistas Juan Carlos Calderón y Christian Zurita por revelar que conocía los contratos con el Estado suscritos por empresas supuestamente vinculadas a su hermano.

Tras las reacciones internas e internacionales por los límites a la libertad de prensa, con el dictamen del 21 de febrero de 2012 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) solicitando al gobierno que se suspendieran de inmediato los efectos de la sentencia, Correa anunció el 27 de febrero de 2012, delante de funcionarios y personal diplomático, indultar a los directivos y al periodista del pago de la multa y de los años en prisión así como también desistir de realizar la demanda contra los autores de “El Gran Hermano”.<sup>7</sup> A pesar de estos anuncios, cinco días después, Correa inició una nueva denuncia contra *El Universo* y su directiva por violar el artículo 14 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al negarse a rectificar el artículo “No a las mentiras”.

Un cuarto suceso estuvo dado por la formación de una nueva oposición, integrada fundamentalmente por aquellos que habían sido sus compañeros de Revolución, entre los que se encontraban algunos dirigentes de “Ruptura de los 25” como el ex ministro de Energía y ex presidente de la Asamblea Constituyente, Alberto Acosta, los asambleístas María Paula Romo, Betty Amores y César Rodríguez o el ex viceministro de Seguridad Interna y Externa, Juan Sebastián Roldán así como también con el ex ministro de Interior, Gustavo Larrea, quien fue el coordinador de la campaña “Esta vez no” al Referéndum Constitucional de mayo de 2011.

Un quinto hecho estuvo dado en la tensa relación del Presidente con los sectores indígenas. El enfrentamiento mediático fue acompañado de marchas de protesta contra el gobierno. Por ejemplo, el 8 de marzo de 2012 la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y otras organizaciones sociales iniciaron la “Marcha por el agua, la vida y la dignidad de los pueblos”, que se desarrolló entre Zamora Chinchipe y Quito, contra las políticas medioambientales del Gobierno. La Marcha exigía la aprobación de la Ley de Aguas, treinta y ocho reformas a la Ley de Educación Intercultural y que se prohíba la minería destructiva (a cielo abierto) en las tierras indígenas.

En resumen, los dos últimos años se han caracterizado por cierta tensión social y por los intentos de eliminar los privilegios de ciertas corporaciones; las batallas discursivas

<sup>6</sup> Por ejemplo, el fallo en Primera Instancia realizado por el juez temporal Juan Paredes a poco tiempo de entrar en conocimiento de la causa. Este fallo tenía 156 páginas y el Juez tardó 13 horas en redactarlo, desde la tarde del 19 de julio de 2011 (fecha de la audiencia) hasta la madrugada del día siguiente.

<sup>7</sup> Periódico *El Universo* “Rafael Correa anunció perdón sin olvido para sentenciados en el caso El Universo”, 27 de febrero de 2012 [Disponible en <http://www.eluniverso.com/2012/02/27/1/1355/rafael-correa-anuncio-perdon-sin-olvido-sentenciados-caso-universo.html> 3 de marzo de 2012, 22:35].

y judiciales contra lo que Correa ha denominado “la dictadura de los medios de comunicación de masas”, que le ha llevado incluso a invocar a la “rebelión contra los medios”;<sup>8</sup> el enfrentamiento con el sector indígena, con sus antiguos colaboradores que

Cuadro 1: Cronología del enfrentamiento con *El Universo* y con los periodistas de “El Gran Hermano”

Fecha	Suceso
30 de septiembre de 2010	Protesta policial por reivindicaciones salariales y corporativas.
9 de diciembre de 2010	Presidente declara Estado de Excepción en la Asamblea Nacional.
6 de febrero de 2011	El Director de Opinión del Periódico <i>El Universo</i> , Emilio Palacio, publica una columna denominada “No a las mentiras” en las que denuncia que el Presidente podría ser llevado a una Corte Penal “al haber ordenado fuego a discreción y sin previo aviso contra un hospital lleno de civiles y gente inocente” el 30 de septiembre por una sublevación policial.
20 de julio de 2011	El Juez Temporal de Primera Instancia Juan Paredes dicta la condena por tres años y una multa de 40 millones de dólares contra el periodista Emilio Palacio y los dueños del Periódico <i>El Universo</i> .
20 de septiembre de 2011	El Tribunal en Segunda Instancia confirma la sentencia frente a las apelaciones de los demandados. Los jueces Henry Morán y Hellen Mantilla votaron ratificando la sentencia contra el Periódico <i>El Universo</i> mientras que el juez Guillermo Freire se abstuvo de votar.
16 de febrero de 2012	Los jueces de la Sala Penal de la CNJ confirman la condena contra el Periódico <i>El Universo</i> . Wilson Merino, Paul Íñiguez y Jorge Blum ratificaron sentencias en primera y segunda instancia.
21 de febrero de 2012	La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) insta al gobierno de Correa a que intervenga para suspender los efectos de la sentencia.
23 de febrero de 2012	La ex jueza temporal Mónica Encalada (la cuarta jueza del trámite de la primera instancia) denuncia ante la Fiscalía haber recibido presiones por parte del abogado del Presidente, Gutenberg Vera y del juez Juan Paredes durante el trámite de la primera instancia para que aceptara firmar el fallo que ya estaba escrito por el abogado del Presidente.
27 de febrero de 2012	Anuncio del perdón presidencial a los periodistas imputados en los juicios contra el Presidente (Caso <i>El Universo</i> y Caso <i>Gran Hermano</i> )
3 de marzo de 2012	Nueva denuncia de Rafael Correa contra el diario <i>El Universo</i> y su directiva por violar el artículo 14 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al negarse a rectificar el artículo “No a las mentiras”.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos periodísticos y normativa electoral.

<sup>8</sup> “En América Latina existe una dictadura de los medios de comunicación, de la palabra, de la noticia, y es hora de que los ciudadanos libres nos rebeldemos contra ese abuso”, sostuvo Correa en Perú. Periódico *La Nación* “Nuevo embate contra la prensa de Correa”, el 2 de marzo de 2012 [Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1453099-nuevo-embate-contra-la-prensa-de-correa>, 3 de marzo de 2012, 12:00]

ahora integran la oposición y los esfuerzos por llevar adelante la reforma del sistema de justicia, que condujo a la realización de un Referéndum Constitucional y una Consulta Popular para impulsar sus reformas.

## 2. La coyuntura económica

En el ámbito económico, los principales indicadores se han mantenido con la tendencia de los años anteriores. Aun cuando la economía creció poco, muy lentamente, la pobreza continuó reduciéndose, el desempleo cayendo, de 7,9 en diciembre de 2009 a 5,1 en diciembre de 2011, y la brecha de desigualdad, medida por el índice de GINI, continúa disminuyendo desde que Correa asumió el Gobierno (siendo esa baja de unos 10 puntos porcentuales entre los meses de diciembre de 2006 y de 2011) (Cuadro 2).

La inflación continúa su tendencia alcista, ya que si se lo mide a través del Índice de Precios al Consumidor (IPC), se ha incrementado entre diciembre de 2010 y diciembre de 2011 de 3,56% a 4,47%. Eso resulta de la subida en los tipos impositivos de algunos bienes. Las finanzas públicas continúan en situación de déficit, debido al nivel de gasto público en infraestructuras y servicios sociales, de cara a las elecciones presidenciales de 2013. La elevada inversión pública, como consecuencia del aumento en los ingresos debido a alza en los precios del petróleo y de la deuda procedente de China,<sup>9</sup> ha contribuido a mantener ese lento crecimiento económico (Informe CESLA 2012).

Cuadro 2: Evolución de los principales indicadores económicos de Ecuador

	dic-06	dic-07	dic-08	dic-09	dic-10	dic-11
PIB (%)	4,8	2	7,2	0,4	3,6	-
Inflación (%) (Índice de Precios al Consumidor)	3,3	2,28	8,39	5,2	3,56	4,47
Desempleo (%)		6,1	7,3	7,9	6,1	5,1
Pobreza (%)	38	37	35	36	33	28,6
Desigualdad GINI	0,5396	0,5509	0,5146	0,5038	0,5046	0,473

Nota: los datos de PIB e Inflación responden a variaciones interanuales sin determinar la fecha.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos y CEPAL (PIB).

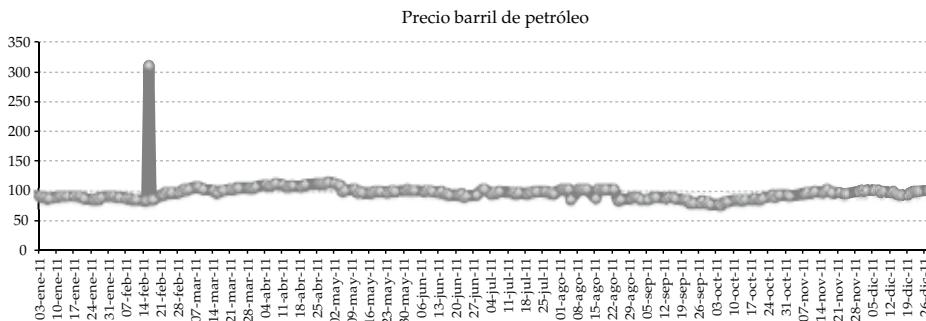
El Estado ecuatoriano ha impulsado una importante reforma que busca incrementar los ingresos a través de la recaudación de impuestos. Los datos muestran que la recaudación del Servicio de Rentas Interno (SRI) en el año 2011 fue de 724.897 millones de dólares en marzo de 2011, superando la cifra récord de 1.094 millones en abril del mismo año

<sup>9</sup> El gobierno recibió en 2009 un préstamo de mil millones de dólares bajo la forma de venta anticipada de petróleo a China. Ecuador se comprometió a entregar 96 mil barriles de petróleo diarios durante dos años, a 56 dólares el barril, muy por debajo del precio del mercado (ver Gráfico 1), con un interés adicional de 7,25%. El monto final a pagar será de 3.924 millones de dólares (Pachano 2010: 303).

para regresar a cifras más bajas en diciembre, cerca de los 823.262 millones de dólares (BCE, 2012). Entretanto, los niveles de deuda externa privada alcanzaron en diciembre de 2011 los 5.186 millones de dólares (BCE, 2012).

Un factor que ha contribuido en el desarrollo de la economía ha sido el alto precio del petróleo, la principal fuente de ingresos del país, ya que el país genera unos 500.000 barriles de crudo diarios. Mientras en diciembre de 2008 la media del precio del barril había sido de 26 dólares (Pachano 2010: 303), durante el año 2011 la media fue de 96,98 dólares en barril (BCE, 2012). De este modo, continúa la dependencia económica hacia este producto, manteniendo las prácticas rentistas, extractivas y centradas en actividades primarias, lo que quita alicientes para la diversificación de la economía en otros sectores productivos.

Gráfico 1: Precio del barril de petróleo durante el año 2011



Fuente: Banco Central del Ecuador.

### 3. La coyuntura regional e internacional

A nivel internacional, el gobierno de Correa continuó su política de cooperación en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), a la que se había incorporado durante el año 2009. Esto supuso la alineación a las políticas impulsadas por Hugo Chávez desde Venezuela y la activa exigencia de la participación de Cuba en los organismos regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA). Su enfrentamiento con los organismos multilaterales del crédito (especialmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) y su oposición a la firma de tratados de libre comercio fueron ampliándose hacia otras instancias como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la OEA.

Las críticas de Correa a este último organismo han sido contundentes durante 2010 y 2011, al punto de ser uno de los más fervientes defensores de la creación de un nuevo organismo que supusiera un nuevo sistema interamericano de negociación de conflictos y de resolución de problemas sin la participación (ni tutela) de Estados Unidos, Europa o Canadá. En este sentido, el gobierno participó en la fundación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) el 23 de febrero de 2010 en sesión de la

“Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe”, en Playa del Carmen, México. La I Cumbre de la CELAC se llevó a cabo en Caracas los días 2 y 3 de diciembre de 2011, con la participación de 33 países de América Latina y el Caribe, entre los que destaca Cuba.

Otro de los temas claves fue la relación con la Unión Europea. El 5 de febrero del 2010, el presidente Correa anunció la reanudación de los diálogos con la Unión Europea, suspendidos un año antes para firmar un Acuerdo Comercial para el Desarrollo (ACD) debido a la crisis del banano. Sin embargo, al poco tiempo, el canciller Ricardo Patiño anunció que no se firmaría un Tratado de Libre Comercio, sino un documento que respondiera a las asimetrías entre el país y el bloque y que supusiera un acuerdo en materia de cooperación, política y comercial. Finalmente, en diciembre de 2011, Correa coqueteó con la posibilidad de que Ecuador se sumara al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), dadas las grandes coincidencias existentes –según sus propias palabras– en política internacional entre Ecuador y el MERCOSUR y el rechazo de ambos a los Tratados de Libre Comercio.

### III. CAMBIOS INSTITUCIONALES

Desde fines de 2010, se impulsaron una serie de reformas a la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas, denominada “Código de la Democracia”, que había sido aprobada en abril de 2009 por una mayoría oficialista en el Legislativo y que había sido vetada por el propio Presidente un mes después.<sup>10</sup> Esta ley fue motivo de diversos enfrentamientos entre el Presidente y su bloque legislativo. Los principales vetos realizados por el Presidente fueron que: a) los asambleístas o diputados fueran elegidos en la segunda vuelta electoral, mientras que su bloque defendía que fuera en la primera; b) que las elecciones se llevaran a cabo luego de 120 días de la convocatoria, en lugar de 90, y c) que los partidos pudieran inscribir sus candidaturas 91 días antes del cierre de campaña.<sup>11</sup>

Los asambleístas de Alianza PAIS no consiguieron reunir los apoyos necesarios para allanar el veto del Ejecutivo. La mayoría se obtuvo recién en la tercera oportunidad. El veto parcial del Ejecutivo a la Ley Electoral se aprobó en la sesión plenaria de la Comisión Legislativa y de Fiscalización del 9 de abril de 2009 con 42 votos a favor, aceptando los cambios señalados por el Ejecutivo. La publicación en el Registro Oficial de la Ley se hizo finalmente el 27 de abril de 2009. El texto contaba con 393 artículos, dos disposiciones generales, cinco transitorias, dos derogatorias que suprimen cuatro leyes orgánicas y una disposición final que aclara que el Código de la Democracia

<sup>10</sup> El Pleno de la Comisión Legislativa y de Fiscalización consiguió aprobar en el tercer intento el texto de la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas con 45 votos a favor, 11 negativos, 2 blancos y 11 abstenciones el 12 de febrero de 2009. La sesión duró 10 minutos, quedando a disposición del Ejecutivo, que tenía hasta 30 días para sancionar o vetar la ley (tanto total como parcialmente). El 18 de marzo de 2009, la Presidencia de la República presentó 33 objeciones al texto de Ley Electoral, que había sido aprobado por el Legislativo.

<sup>11</sup> Oficio N°. T. 4165-SGJ-09-845 de la Presidencia de la República, Quito, 13 de marzo de 2009. Artículo 5.

entró en vigencia una vez proclamados los resultados del 26 de abril y del 14 de junio de 2009 (Cuadro 3).

En enero de 2012, el Ejecutivo introdujo nuevamente una serie de reformas al Código de 2009 que vetaban su contenido, aun cuando el artículo 117 de la Constitución prohíbe claramente que no se pueden hacer reformas legislativas en materia electoral en año de elecciones. Dado que los próximos comicios generales son el 20 de enero de 2013 y que las modificaciones entrarán en vigencia por el Ministerio de la Ley el 4 de febrero por inhibición de la Asamblea Legislativa, estas modificaciones serían inconstitucionales, ya que no se podrían haber hecho reformas después del 20 de enero de 2012.

El artículo más conflictivo de los vetados fue el 203, en el que se sostiene que “está prohibido que las instituciones del Estado, en todos los niveles de gobierno, realicen propaganda, publicidad y utilicen bienes y recursos para estos fines”. El voto cambia la redacción del artículo e introduce una serie de excepciones a esta limitación, lo que faculta de manera específica el uso por parte del Estado de bienes y recursos públicos en época electoral. Según la asambleísta de “Ruptura de los 25”, María Paula Romo, “lo que era una prohibición para las instituciones públicas, se permite, y lo que era prohibición para los medios privados se mantiene”.<sup>12</sup>

Entre las excepciones introducidas por el voto presidencial al artículo 203 se encuentran: “1. Que la difusión se refiera a información de programas o proyectos que estén ejecutándose o que por la oportunidad deban ejecutarse en dicho periodo; 2. Cuando se requiera en las obras públicas informar a la ciudadanía sobre cierres o habilitación de vías u obras alternas, o lugares alternos; 3. En situaciones de emergencia, catástrofes naturales, cuando se requiera informar a la ciudadanía sobre medidas de seguridad, evacuación, cierre o habilitación de vías alternas; 4. Cuando se requiera informar temas de importancia nacional tales como: campañas de prevención, vacunación, salud pública, inicio o suspensión de periodos de clases, seguridad ciudadana u otras de naturaleza similar” (Veto al artículo 203 del Código de la Democracia).

El voto también incluye nuevo contenido a este artículo: a) la prohibición durante la campaña electoral de contratación y difusión de propaganda y publicidad por parte de sujetos de derecho privado referente al proceso electoral en prensa, radio, televisión, vallas publicitarias o cualquier otro medio de comunicación social y b) la prohibición a los medios de comunicación social de hacer promoción directa o indirecta, ya sea a través de reportajes especiales o cualquier forma de mensaje, que tienda a incidir a favor o en contra de determinado candidato, postulado, opciones, preferencias electorales o tesis política. La prohibición a los medios de publicar reportajes o hacer entrevistas en época de campaña quedó en suspenso, una vez que la Corte Constitucional (CC) notificó el 6 de marzo de 2012 la admisión de la demanda de la Unión Nacional de Periodistas en contra de esta medida.

<sup>12</sup> Blog de María Paula Romo en <http://paularomo.blogspot.com/2012/02/entrevista-reformas-al-codigo-de-la.html> 13 de marzo de 2012, 10:46.

Cuadro 3: El Código de la Democracia y sus reformas

Tema	Código de la Democracia aprobado por la Asamblea 2009	Veto Ejecutivo 2009	Texto final del Código de la Democracia 2009	Veto Ejecutivo Código de la Democracia 2012
Elección de los diputados	Junto a la primera vuelta presidencial	En la segunda vuelta presidencial (o 45 días después de la primera, si es que no hay segunda)	En la segunda vuelta presidencial (o 45 días después de la primera, si es que no hay segunda)	
Período para inscribir candidaturas		91 días antes del cierre de la campaña	91 días antes del cierre de la campaña	
Fecha de la elección	90 días desde la convocatoria	120 días desde la convocatoria	120 días desde la convocatoria	
Impugnaciones		Se amplía de 5 a 7 días para presentar impugnaciones a las candidaturas	Se amplía de 5 a 7 días para presentar impugnaciones a las candidaturas	
Método de asignación de escaños	D'Hondt	Inclusión de dos métodos: D'Hondt (para todas las dignidades) y Hare (para Asambleístas)	Inclusión de dos métodos: d'Hondt (para todas las dignidades) y Hare (para Asambleístas)	
Publicidad o propaganda del Estado en época de campaña			Prohibido el uso de bienes públicos y privados por el Estado	Prohibido el uso de bienes públicos y privados por el Estado, salvo excepciones
Anuncios Electorales		TCE puede suspender de manera provisional la emisión de anuncios con fines electorales ilegales y la suspensión definitiva después de verificar el debido proceso		
Derecho a réplica		Derecho a réplica del candidato aludido durante la campaña electoral		
Democracia Interna		Directivos de las organizaciones políticas pueden ser reelegidos por una sola vez, de manera inmediata o no.	Directivos de las organizaciones políticas pueden ser reelegidos por una sola vez, de manera inmediata o no.	

Fuente: Elaboración propia en función de la normativa electoral.

Otra de las reformas tiene que ver con la facultad de legislar del Presidente. La Corte Constitucional (CC) devolvió al Presidente las capacidades de voto y de colegislador, que la Asamblea le había retirado a través de la reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL) en julio de 2009. Esa reforma determinaba que las normas que aprobara, modificara o derogara la LOFL serían enviadas directamente al Registro Oficial para su publicación una vez que estas fueran aprobadas en segundo debate en el pleno de la Asamblea.

La decisión de la CC fue adoptada tras acoger la demanda de inconstitucionalidad planteada por el Presidente al inciso segundo del artículo 63 de la ley. De este modo, la CC devolvía la capacidad de colegislador al Ejecutivo, y en su caso vetar, con el propósito de evitar que se impongan las tesis predominantes de la Asamblea Legislativa respecto a que las interpelaciones a los ministros y el inicio de los juicios políticos fuera resuelto por el pleno de la Asamblea y no por la Comisión de Fiscalización, tal como consta en las reformas a la Ley de la Función Legislativa.<sup>13</sup>

El tema clave tuvo que ver con la reforma de la justicia. Tras el resultado positivo del Referéndum, un Consejo de la Judicatura de Transición, presidido por un delegado del Presidente, inició en agosto de 2011 el proceso de selección de los nuevos 21 magistrados, al que se inscribieron más de 600 candidatos. Tras evaluar los méritos, una prueba teórica y una práctica, y una audiencia o entrevista con los tres miembros del Consejo, 12 hombres y 9 mujeres resultaron con las mayores puntuaciones y pasaron a integrar la Corte Nacional de Justicia (CNJ). El proceso de selección fue denunciado por nepotismo, patrimonialismo e irregularidades por parte de la oposición. En esta nueva CNJ, que asumió el 26 de enero de 2012, participaron la madre de un actual Ministro de Estado, el hermano de un diputado del Gobierno y dos ex asesores de Alianza PAIS.<sup>14</sup>

#### IV. RESULTADOS DEL REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL Y DE LA CONSULTA POPULAR DE MAYO DE 2011

Las únicas elecciones que se realizaron fueron las del Referéndum Constitucional y la Consulta Popular del 7 de mayo de 2011. La Constitución de 2008 sostiene que el Presidente puede solicitar al Consejo Nacional Electoral (CNE) que organice un referéndum para llevar a cabo modificaciones legales si lo considera oportuno. Esta decisión de Correa de

<sup>13</sup> Las reformas a la LOFL no habían entrado en vigencia porque no habían sido publicadas en el Registro Oficial, a raíz de una medida cautelar aprobada por la CC el 22 de diciembre del 2011.

<sup>14</sup> Consultado sobre la selección de los magistrados que presentan vínculos familiares o de relación laboral con funcionarios, el titular del Consejo Transitorio, Paulo Rodríguez, inició su respuesta mencionando el título de la canción de Piero: "Todos tenemos parientes" y añadió que "lo malo habría sido que las personas a las que se hace referencia no tuvieran méritos, pero yo entiendo que esas personas que son parientes son juristas muy prestantes y no se les puede negar el derecho de postular a un cargo público". Paul Mena Erazo. "Ecuador: una nueva Corte, ¿nueva justicia?", Periódico *El País*, 3 de febrero de 2012 [Disponible en [http://internacional.elpais.com/internacional/2012/02/03/actualidad/1328264030\\_484480.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/02/03/actualidad/1328264030_484480.html) 4 de febrero de 2012, 23:52].

convocar la Consulta generó un fuerte enfrentamiento dentro del *correísmo* y el abandono de diversos cuadros importantes de sus filas.<sup>15</sup>

El texto de la Consulta recibió varias modificaciones y, luego de tres aplazamientos de entrega, finalmente Correa llevó su propuesta de Consulta a la CC el 17 de enero de 2011. El Referéndum tenía como objetivo consultar sobre la reforma al sistema de justicia, la seguridad ciudadana, los juegos de azar, la banca y la regulación de los medios de comunicación. Se elaboraron diez preguntas. Una de ellas era de ámbito local y el resto de alcance nacional. Cada una de las preguntas se contaban de manera separada. En la pregunta local se trataba sobre la prohibición de los espectáculos que tuvieran como finalidad dar muerte a un animal.<sup>16</sup>

En las nueve preguntas de alcance nacional, triunfó el “Sí” al Presidente, siendo la pregunta #1 la que trataba la caducidad de la pena preventiva, donde hubo más diferencia a favor de la postura presidencial (12,97 puntos). Por el contrario, donde más controversia hubo fue en la pregunta #9 sobre la regulación de la difusión de los contenidos en los medios de comunicación y el establecimiento de criterios de responsabilidad ulterior de los comunicadores o medios emisores (3,36 puntos de diferencia).

Finalmente, el objetivo central de la Consulta era la renovación del Poder Judicial o, en términos concretos, la obtención de una carta blanca para proceder al nombramiento de los integrantes del Consejo de la Judicatura y de la Corte Nacional de Justicia. Como mencionó el propio Presidente, la intención era “meter las manos en la Justicia”, lo que suponía anular al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el organismo creado por los Constituyentes de 2008 para hacer esos nombramientos. En la práctica, eso implicaba quitarle poder a la institución que había sido creada como la expresión de la nueva democracia participativa y directa (Cuadro 4).

## V. PODER EJECUTIVO

### 1. Alta rotación de un gabinete monocolor

Una de las características del sistema político ha sido la alta inestabilidad de los gabinetes y la debilidad del Poder Ejecutivo en su relación con el Legislativo (Machado, 2008; Pachano, 2009; Mejía Acosta y Polga Hecimovich, 2009). El carácter mayoritario del gobierno de Rafael Correa y el constante éxito electoral auguraba una gran estabilidad y mejores condiciones para la gobernabilidad democrática. En la práctica, la inestabilidad de los gabinetes no ha cambiado y el nivel de recambio de los 21 ministerios y 8 coordinaciones políticas que ha habido entre 2007 y 2012 ha sido alto<sup>17</sup> (Cuadro 5).

<sup>15</sup> Entre los que se opusieron a la realización del Referéndum y se apartaron del Ejecutivo se encontraban Alexandra Ocles y Juan Sebastián Roldán. También cuatro asambleístas de Alianza País abandonaron el bloque legislativo en enero de 2011: Betty Amores, César Gracia, Washington Cruz y María Paula Romo. También antiguos miembros de la coalición gobernante manifestaron su rechazo a la Consulta como el ex presidente de la Asamblea Constituyente y ex ministro, Alberto Acosta, y el ex ministro, Gustavo Larrea.

<sup>16</sup> Por lo cual no hay un resultado a nivel nacional de esa pregunta.

<sup>17</sup> Al inicio del mandato los ministerios eran 18.

Cuadro 4. Resultados del Referéndum Constitucional y de la Consulta Popular

Pregunta #	Resultados	
	Sí	No
1 “¿Está usted de acuerdo en enmendar el numeral 9 del artículo 77 de la Constitución de la República incorporando un inciso que impida la caducidad de la prisión preventiva cuando esta ha sido provocada por la persona procesada y que permita sancionar la trábas irrazonables en la administración de justicia por parte de juezas, jueces, fiscales, peritos o servidores de órganos auxiliares de la Función Judicial, como establece el anexo 1?”	56,48	43,51
2 “¿Está usted de acuerdo que las medidas sustitutivas a la privación de libertad se apliquen bajo las condiciones y requisitos establecidos en la Ley, de acuerdo al anexo 2?”	54,17	45,83
3 “¿Está usted de acuerdo con prohibir que las instituciones del sistema financiero privado así como las empresas de comunicación privadas de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, sean dueños o tengan participación accionaria fuera del ámbito financiero o comunicacional, respectivamente, enmendando la Constitución como lo establece el anexo 3?”	52,98	47,02
4 “¿Está usted de acuerdo en sustituir al actual pleno de la Judicatura por un Consejo de la Judicatura de Transición, conformado por tres miembros elegidos, uno por la Función Ejecutiva, otro por el Poder Legislativo y otro por la Función de Transparencia y Control Social, para que en el plazo improrrogable de 18 meses, ejerza las competencias del Consejo de la Judicatura y reestructure la Función Judicial, como lo establece el anexo 4?”	52,02	47,98
5 “¿Está usted de acuerdo en modificar la composición del Consejo de la Judicatura, enmendando la Constitución y reformando el Código Orgánico de la Función Judicial como establece el anexo 5?”	52,66	47,34
6 “¿Está usted de acuerdo que la Asamblea Nacional, sin dilaciones dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a partir de la publicación de los resultados del plebiscito, tipifique en el Código Penal, como un delito autónomo el enriquecimiento privado no justificado?”	53,42	46,57
7 “¿Está usted de acuerdo que en el país se prohíban los negocios dedicados a juegos de azar, tales como casinos y salas de juego?”	52,33	47,66
8 “¿Está usted de acuerdo que en el cantón de su domicilio se prohíban los espectáculos que tengan como finalidad dar muerte al animal?”*		
9 “¿Está usted de acuerdo con que la Asamblea Nacional, sin dilaciones dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, expida una Ley de Comunicación que cree un Consejo de Regulación que regule la difusión de contenidos de la televisión, radio y publicaciones de prensa escrita que contengan mensajes de violencia, explícitamente sexuales o discriminatorios; y que establezca criterios de responsabilidad ulterior de los comunicadores o medios emisores?”	51,68	48,32
10 “¿Está usted de acuerdo con que la Asamblea Nacional, sin dilaciones dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a partir de la publicación de los resultados del plebiscito, tipifique como infracción penal la no afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de los trabajadores en relación de dependencia?”	55,03	44,97

\* Los resultados deben analizarse cantón por cantón. No hay datos generales en el CNE.

Fuente: Consejo Nacional Electoral.

Cuadro 5: Cambios en el Gabinete

Período	# Ministerios	# Coordinaciones	# Recambios	Tasa media de recambio	# Recambios por Ministerio			
	1	2	3		+4			
2010-2012	19	8	31*	0,96	15	5	–	–
2007-2011	21	8	104	3,58	4	4	6	17

\* Período: 1-10-2010 a 3-03-2012.

# Recambios por Ministerio = Número de ministerios que han tenido 1, 2, 3 o + 4 recambios de sus ministros.

Tasa de recambio = Se calcula a partir de contar los cambios de ministros en cada uno de los gabinetes, sumarlos y luego dividirlo por el número de gabinetes.

Tasa de rotación = Número de Ministros que han estado en más de un Ministerio.

En Anexo I se presenta el detalle de la base de datos de Gabinetes de Ecuador (2007-2012).

Fuente: Elaboración propia.

Desde que se inició el Gobierno, salvo el Presidente y el Vicepresidente, sólo un miembro ha conseguido mantenerse en el cargo: Vinicio Alvarado, en la Secretaría de Administración Pública. Entre fines de 2010 y marzo de 2012 se han dado 31 recambios ministeriales, todos ellos originados desde el Poder Ejecutivo.<sup>18</sup> En ese período, 15 ministerios han tenido un recambio de su titular mientras cinco ministerios han tenido dos recambios (Justicia, Industrias y Productividad, Turismo, Coordinación Política, y Coordinación de Política Económica) (Ver Anexo 1).

Una estrategia común han sido los recambios masivos, es decir, cambios donde se solicita la renuncia de todos los miembros del Gabinete para que el Presidente pueda decidir su reemplazo o continuidad. Esta práctica no es nueva sino que se ha dado en oportunidades anteriores (Machado 2008; Basabe-Serrano 2009; Pachano 2010). En el período analizado, los cambios ministeriales se dieron en tres oportunidades y por diversas razones: un retoque en la imagen del gobierno, la crisis política por la revuelta policial del 30S y comenzar a preparar la estrategia para la campaña electoral de enero de 2013.

El primer recambio masivo se dio el 5 de abril de 2010 y se debió a una búsqueda de cambio de imagen en el Ejecutivo. De los nueve ministros, las principales designaciones fueron la de José Serrano Salgado como ministro de Justicia, DD.HH. y Cultos; Gloria Vidal Illingworth, en Educación; Ximena Ponce León, en Inclusión Económica y Social; Jaime Guerrero Ruiz, en Telecomunicaciones; Verónica Sion, en Turismo; María de los Ángeles Duarte, en Transporte y Obras Públicas; Katiuska King, en Coordinación de Política Económica, y Jorge Glas Espinel como Coordinador de Sectores Estratégicos. Unos días después, el 22 de abril de 2010 prosiguieron los cambios y asumió Patricio

<sup>18</sup> El nombramiento y remoción de los ministros de Estado es atribución exclusiva del Presidente de la República (CP, artículo 171,10), la destitución de los mismos es responsabilidad del Presidente (CP, artículo 130,9).

Rivera como ministro de Economía y Finanzas; Erika Sylva Charvet, en Cultura; David Chiriboga, en Salud Pública, y Wilson Pastor Morris, en Recursos no renovables.

El segundo recambio fue el 16 de diciembre de 2010, cuando todos los ministros presentaron la renuncia para que Correa pudiera “oxigenar su equipo de Gobierno para el próximo año”<sup>19</sup> y con ello enfrentar las consecuencias políticas de la rebelión policial del 30 de septiembre.<sup>20</sup> Entre los ministros que fueron destituidos o rotados de cargo en diciembre estaban José Serrano, ministro de Justicia; el de Seguridad Interna y Externa, Miguel Carvajal; el de Defensa, Javier Ponce; el ministro del Interior, Gustavo Jalkh, al igual que varios secretarios de otras áreas (Cuadro 5).

El tercer recambio fue el 10 de noviembre de 2011, cuando el Presidente anunció la “radicalización de la revolución”.<sup>21</sup> Según Pachano (2011), este Gabinete fue hecho “para la campaña electoral. [Correa] reordenó las fichas para asegurar éxito en la campaña”.<sup>22</sup> Entre los nuevos nombramientos destacaron los del ex director del Servicio de Aduanas, Santiago León en Producción, Empleo y Competitividad y el de Pedro Jaramillo, en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. Entre los 15 cambios estaban el de Doris Soliz Carrión que pasó de la Coordinación Política a la de Desarrollo Social; el de Jeannette Sánchez Zurita que estaba en Desarrollo Social y pasó a la Coordinación de Política Económica y el de Betty Tola, que asumió la Coordinación Política, dejando su cargo de Secretaria Nacional del Migrante, que ocupaba desde el 18 de julio de 2011.

Las características de los miembros del Gabinete desde fines de 2010 respondieron a la combinación de criterios de selección que se han empleado desde 2007: militantes de Alianza PAÍS, tecnócratas y personas de confianza del Presidente (Pachano, 2010: 311; Basabe-Serrano, 2009: 13), respetando la diversidad de intereses provinciales y regionales, producto del *cleavage regional* que divide a la política ecuatoriana (Freidenberg y Alcántara, 2001). Otro de los criterios empleados ha sido el de género, manteniendo la distribución que se había dado en los años anteriores (Pachano 2010: 312): 57,14% de hombres frente a 42,86% de mujeres.

Dos nombramientos llamaron la atención: el de Fander Falconí, quien se había alejado del Gobierno en enero de 2010 por desavenencias en la negociación de Yasuní-ITT y que fue reincorporado en SENPLADES. El otro fue el de Mireya Cárdenas, una guerrillera de “Alfaro Vive Carajo” que fue nombrada en la Secretaría de Pueblos y Participación Ciudadana. En ambos casos, puede interpretarse como una estrategia de fragmentación

<sup>19</sup> Periódico *El Mercurio*, “Renunciarán todo el Gabinete Presidencial”, 16 de diciembre de 2010 [Disponible en <http://www.elmercurio.com.ec/262871-renunciaran-todo-el-gabinete-presidencial.html> 1 de marzo de 2012, 14:00].

<sup>20</sup> INFOLATAM. “Ecuador: Correa anuncia cambios de gabinete a primeros de noviembre”, 26 de octubre de 2011 [Disponible en <http://www.infolatam.com/2011/10/26/ecuador-correa-dice-que-a-partir-del-7-de-noviembre-anunciara-cambios-en-su-gobierno/> 1 de marzo de 2012, 11:54].

<sup>21</sup> Diario *Hoy* “Cambios preparan campaña”, 12 de noviembre de 2011 [Disponible en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/cambios-preparan-campana-513827.html> 14 de marzo de 2012, 16:41].

<sup>22</sup> Diario *Hoy* “Cambios preparan campaña”, 12 de noviembre de 2011 [Disponible en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/cambios-preparan-campana-513827.html> 14 de marzo de 2012, 16:41].

de la izquierda, donde han comenzado los movimientos en torno a posibles candidaturas alternativas a Alianza PAIS.<sup>23</sup>

Un elemento importante que se puso de manifiesto en los recambios de 2010-2012 fue la alta rotación de algunos ministros en el Gabinete. Nueve ministros han ocupado más de una vez una cartera entre 2007 y 2012 (Patiño, Falconí, Soliz Carrión, Sánchez, Bustamante, Espinosa, Duarte, Salvador, Cely), lo que da cuenta del núcleo duro *correísta*. Todos se caracterizan por ser militantes de Alianza PAIS, gozar de la confianza del Presidente, haber participado en el proyecto desde 2006 y, en algunos casos, ser miembros de la Directiva Nacional del partido (Patiño, Soliz, Falconí).

## 2. Aprobación del Presidente

El apoyo de la ciudadanía se ha mantenido en niveles que fluctúan en términos medios a los 60 puntos porcentuales (CEDATOS), algo sorprendente si se lo compara con el apoyo que tenían los otros presidentes, quienes tenían dificultades para gobernar debido a sus bajos niveles de apoyo ciudadano. La evaluación del nivel de aprobación desde el momento en que asumió Correa en enero de 2007 muestra que el Presidente ha sido uno de los que mayor aprobación ha recibido por parte de la ciudadanía desde la transición a la democracia, lo que le convierte en uno de los mandatarios más fuertes del sistema político.

Los datos indican que salvo en tres oportunidades (enero 2007, noviembre 2007 y octubre-diciembre 2008) donde superó los 70 puntos porcentuales, los apoyos se han mantenido estables, aunque se dio una tenue caída en enero de 2009 y en septiembre de 2010 (Gráfico 2). Precisamente, tras la revuelta policial del 30S, los niveles de aprobación se han incrementado. Esto le ha servido al gobierno para reagrupar a los integrantes de su bancada legislativa, e incluso, para iniciar acciones disciplinarias dentro de la Alianza PAIS, en particular, hacia los sectores más críticos de la coalición dominante.

Gráfico 2: Tasas de aprobación del Presidente desde 2007 a 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEDATOS. Ver [www.cedatos.com.ec](http://www.cedatos.com.ec)

<sup>23</sup> Tras estos cambios, hubo dos degradaciones: la de Diego Borja, que pasó a la Comisión de la Nueva Arquitectura Financiera Internacional y la de René Ramírez, titular de la Secretaría de Ciencia y Tecnología, que estaba en SENPLADES. Estas nuevas designaciones les quitó a ambos el peso que tenían en el Gobierno.

### 3. Estilo de liderazgo presidencial

Una de las características del estilo de liderazgo de Correa ha sido su fuerte carácter confrontacional, que se pone de manifiesto cada semana en las “cadenas sabatinas”. En sus intervenciones, Correa explica las políticas que impulsa su gobierno y arenga contra los políticos y medios opositores, con la participación de simpatizantes que escuchan y legitiman con su presencia el discurso de fuerte contenido antagónico del Presidente.

El carisma de Correa y su lenguaje coloquial son funcionales a su objetivo de mostrar que es igual al pueblo y que es diferente a los “pelucones” y a la “partidocracia”. Se destaca la capacidad del Presidente para crear conflicto, para fomentar la polarización discursiva y para producir o transformar eventos que lo colocan bajo ataque de fuerzas desestabilizadoras, lo cual fortalece su base de apoyo, facilita la política amigo-enemigo y justifica un contraataque del gobierno a dichos grupos críticos y/o golpistas.

Un elemento importante de este período han sido las denuncias por nepotismo en los nombramientos del Gobierno. Se trata tanto de las denuncias por los beneficios al hermano del Presidente como, específicamente, en torno a la figura del Fiscal General de la Nación, Galo Chiriboga Zambrano, quien es hijo del segundo matrimonio de Joaquín Chiriboga, tío abuelo del Presidente, y, en consecuencia, hermano de padre de los primos del mandatario. Además, diez parientes comunes fueron funcionarios estatales (asesores, técnicos, directores) en Ministerios, Secretarías y otras entidades así como también otros siete han pasado por instituciones públicas.<sup>24</sup>

## VI. PODER LEGISLATIVO

### 1. Renovación de la Presidencia de la Asamblea Legislativa y desafiliaciones en Alianza PAIS

Un conflicto importante en este período fue la disputa por la renovación de la Presidencia de la Asamblea Legislativa para el período 2011-2013. El estrecho triunfo de Cordero en su reelección como presidente de la Asamblea Nacional llevó Correa a pensar en la implementación del mecanismo de “muerte cruzada”,<sup>25</sup> el mecanismo constitucional que lo faculta a disolver la Asamblea y anticipar las elecciones, en caso de que considere que los legisladores obstruyen o imposibilitan el desarrollo de sus funciones.

<sup>24</sup> Ejemplos de ello son Joaquín Chiriboga Correa, asesor de la Dirección de Aviación Civil entre 2008 y 2009; Leonardo Chiriboga Correa, que trabajó en el Comité de Protección Ambiental de Petroecuador en 2006 y fue Subsecretario en el Ministerio de Trabajo; Roberto Puga Chiriboga, subsecretario de Imagen, Publicidad y Producción de la Presidencia de la República entre 2007 y 2010, entre otros. *Periódico El Universo* “Diez parientes de R. Correa y G. Chiriboga, en cargos públicos”, 4 de mayo de 2011 [Disponible en <http://www.eluniverso.com/2011/05/04/1/1355/diez-parientes-r-correa-g-chiriboga-cargos-publicos.html?p=1354&m=271> 1 de marzo de 2012, 11:25].

<sup>25</sup> Correa amenazó con la “muerte cruzada”: “Si se pierde la mayoría y hay una mayoría que sólo quiere boicotear al Gobierno Nacional, mi renuncia siempre estará en las manos del pueblo ecuatoriano antes que perder el tiempo con tanto chantajista y extorsionador que existe en este país”. *Agencia Venezolana de Noticias*, “Rafael Correa celebra reelección de presidente del Parlamento Ecuatoriano”, 31 de julio de 2011 [Disponible en <http://www.avn.info.ve/node/70230> 1 marzo de 2012, 14:56].

La tensión se dio por la dificultad del Ejecutivo de mantener la coalición mayoritaria en torno a Cordero, quien finalmente obtuvo el domingo 31 de julio de 2011, 60 votos a favor, 59 en contra, tres blancos y dos abstenciones. Estas dificultades se debieron a una serie de desafiliaciones en el bloque oficialista, que ha visto mermada su fuerza legislativa. Entre las desafiliaciones más sonadas estuvieron las de Betty Amores y María Paula Romo en enero y la de César Rodríguez en julio, quien denunció que la candidatura de Cordero era una imposición de la directiva nacional de Alianza PAÍS.

## **VII. RELACIONES ENTRE LOS PODERES (FORMAL Y DE HECHO)**

Durante el período analizado se ha intensificado la cooptación institucional desde el Poder Ejecutivo hacia los otros poderes. La Constitución de 2008 abrió la posibilidad para la integración de un cuarto Poder: el electoral, y el Referéndum Constitucional de mayo de 2011 posibilitó la reforma de la justicia. El nuevo documento constitucional otorgó un fuerte poder presidencial al Presidente. Con algunas prerrogativas constitucionales y el masivo apoyo que recibió el proyecto en todas las convocatorias electorales realizadas, el Presidente ha debilitado o cooptado a otros poderes de gobierno que fueron bastiones clásicos de la oposición tradicional: el Poder Legislativo, los órganos de control e incluso muchos de los municipios.

La Asamblea Nacional ha carecido de iniciativa propia, ya que se ha dedicado a legitimar o avalar los proyectos del Ejecutivo. Las instituciones judiciales se han alineado al fuerte liderazgo presidencial. Los organismos de control y los electorales han procurado evitar cualquier enfrentamiento con el Gobierno. En definitiva, el sistema en su conjunto ha estado condicionado por el fuerte liderazgo presidencial. Los abundantes ingresos petroleros son los que han contribuido a financiar la práctica de la “campaña permanente” que ha llevado a cabo el gobierno desde el inicio de su mandato en 2007.

## **VIII. EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA**

Los últimos cinco años de política ecuatoriana han sido excepcionales, si se los compara con el desarrollo político del país de la última década. Al menos tres elementos han cambiado en este período. Primero, hay estabilidad política. El presidente Correa lleva cinco años en la Presidencia, y es el primero desde 1997 que rompe con la histórica debilidad de los presidentes ecuatorianos, que no contaban con apoyos en el Legislativo. La continuidad política de un solo gobierno ha moderado la fragmentación del sistema, le ha dado continuidad a las políticas y ha contribuido a cierto fortalecimiento del Estado en términos administrativos.

Segundo, la mayoría de los antiguos políticos que participaban en las instituciones ya no están en la escena política. Ha habido un cierto cambio de los “nombres” de la clase política. A pesar de ello, esa oxigenación aún no se pone de manifiesto en la oposición al gobierno. Tercero, Correa ha conseguido mantener altos niveles de apoyo ciudadano. Es uno de los presidentes mejor valorados por la opinión pública en todo el período

analizado (Gráfico 2) y con ello se ha dado una centralización sin precedentes del proceso de toma de decisiones en la figura del Presidente, que además parece no necesitar mediación organizativa ni institucional en su vínculo con los electores.

En este periodo ha continuado la construcción de un proyecto de corte hegemónico, personalista y centralizador que, a diferencia de lo que reclamaba la Revolución Ciudadana, no ha conseguido cambiar muchos de los vicios y las prácticas de la política ecuatoriana. Ha habido cambios institucionales, con pretensiones de radicalización de las reformas al sistema político, pero sus alcances aún son borrosos y sus consecuencias no son fácilmente identificables.

Los constantes ataques verbales a los periodistas y a los opositores realizados por el presidente Correa y su tendencia a la confrontación cotidiana afectan los niveles de pluralismo de la democracia ecuatoriana. Lo mismo ocurre con la nueva práctica de emplear las demandas judiciales contra quienes realizan críticas. En este escenario, la ausencia de una oposición constructiva y las actuaciones erráticas de dichos sectores dificultan la construcción de una alternativa política viable al proyecto de la Revolución Ciudadana.

## REFERENCIAS

- Basabe-Serrano, Santiago. 2009. "Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas". *Revista de Ciencia Política* Vol. 29 (2): 381-406.
- Basabe-Serrano, Santiago, Simón Pachano y Andrés Mejía Acosta. 2010. "La democracia inconclusa: Derechos Fundamentales, Instituciones y Rendimientos Gubernamentales en Ecuador (1979-2008)". *Revista de Ciencia Política* Vol. 30 (1): 65-85.
- Freidenberg, Flavia. 2012. "Elecciones, Partidos y Comportamiento Electoral en treinta años de democracia en Ecuador (1978-2009)", en Simón Pachano. *La democracia en América Latina*. Quito: FLACSO (en prensa).
- Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara. 2001. "Cuestión regional y política en Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional". *América Latina Hoy* Vol. 27 (abril): 123-152.
- Informe CESLA. 2012. "Latin American Trends: Ecuador". February [Disponible en: [http://www.cesla.com/archivos/TEcu\\_feb\\_12.pdf](http://www.cesla.com/archivos/TEcu_feb_12.pdf) ]
- Machado, Juan Carlos. 2008. "Ecuador: ...hasta que se fueron todos". *Revista de Ciencia Política* Vol. 28 (1): 189-215.
- Mejía Acosta, Andrés y John Polga Hecimovich. 2009. "Parliamentary Solutions to Presidential Crises to Ecuador". En Leiv Marsteintredet y Mariana Llanos. Edits. *Presidential Crises in Latin America*. Palgrave: Basingsto.
- Pachano, Simón. 2009. "El nuevo sistema político en funcionamiento". *Revista de Ciencia Política* Vol. 30 (2): 297-317.

## Anexo I:

	Responsable	Período	# Cambios
Presidente	Rafael Correa Delgado	15-01-2007 - actualidad	0
Vicepresidente	Lenin Moreno	15-01-2007 - actualidad	0
RR.II., Comercio e Integración (modificado nombre 15-01-2007)	María Fernanda Espinosa Garcés	15-01-2007 - 08-12-2007	4
	María Isabel Salvador	08-12-2007 - 15-12-2008	
	Fander Falconí	15-12-2008 - 12-01-2010	
	Ricardo Patiño Aroca	21-01-2010 - actualidad	
Justicia, DDHH. y Cultos (creado 15-11-2007, modificado nombre 30-06-2010)	Gustavo Jalkh	15-11-2007 - 12-02-2009	4
	Néstor Arbito Chica	12-02-2009 - 05-04-2010	
	José Serrano Salgado	05-04-2010 - 13-05-2011	
	Johanna Pesántez	13-05-2011 - actualidad	
Defensa Nacional	Guadalupe Larriva	15-01-2007 - 25-01-2007	5
	Ricardo Patiño (e)	26-01-2007 - 02-02-2007	
	Lorena Escudero	2-02-2007 - 31-08-2007	
	Wellington Sandoval	31-08-2007 - 9-04-2008	
	Javier Ponce Ceballos	09-04-2008 - actualidad	
Economía y Finanzas	Ricardo Patiño Aroca	15-01-2007 - 26-07-2007	5
	Fausto Ortiz	26-07-2007 - 08-07-2008	
	Wilma Salgado	08-07-2008 - 16-09-2008	
	Maria Elsa Viteri	16-09-2008 - 21-04-2010	
	Patricio Rivera	22-04-2010 - actualidad	
Interior (ex Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades (modificado 30-06-2010)	Gustavo Larrea	15-01-2007 - 09-12-2007	5
	Fernando Bustamante (e)	09-12-2007 - 11-02-2009	
	Gustavo Jalkh	11-02-2009 - 16-12-2010	
	Alfredo Vera	16-12-2010 - 13-05-2011	
	José Serrano Salgado	13-05-2011 - actualidad	
Ambiente	Ana Albán	15-01-2007 - 15-11-2007	2
	Marcela Aguiñaga Vallejo	15-11-2007 - actualidad	
Cultura (creado 15-01-2007)	Antonio Preciado	15-01-2007 - 20-02-2008	4
	Galo Mora Witt	20-02-2008 - 15-01-2009	
	Ramiro Noriega	15-01-2009 - 22-04-2010	
	Erika Sylva Charvet	22-04-2010 - actualidad	
Deporte (creado 15-01-2007)	Raúl Carrión	15-01-2007 - 24-12-2008	3
	Sandra Vela	24-12-2008 - 24-05-2011	
	José Francisco Cevallos	24-05-2011 - actualidad	
Educación	Raúl Vallejo	15-01-2007 - 05-04-2010	2
	Gloria Vidal Illingworth	05-04-2010 - actualidad	
Salud Pública	Caroline Chang	15-01-2007 - 21-04-2010	3
	David Chiriboga	22-04-2010 - 12-01-2012	
	Carina Vance Mafla (e)	14-01-2012 - actualidad	
Inclusión Económica y Social (ex Bienestar Social, modificado 23-08-2007)	Jeannette Sánchez Zurita	15-01-2007 - 05-06-2009	3
	María de los Ángeles Duarte	05-06-2009 - 01-04-2010	
	Ximena Ponce León	05-04-2010 - actualidad	
Telecomunicaciones (creado 13-08-2009)	Jorge Glas Espinel	13-08-2009 - 5-04-2010	2
	Jaime Guerrero Ruiz	05-04-2010 - actualidad	

	Responsable	Período	# Cambios
Desarrollo Urbano y Vivienda	María de los Ángeles Duarte	15-01-2007 - 12-02-2009	
	Walter Solís	12-02-2009 - 10-11-2011	3
	Pedro Jaramillo	10-11-2011 - actualidad	
Energía y Minas o Minas y Petróleos (15-01-2007 a 09-07-2007)	Alberto Acosta	15-01-2007 - 19-06-2007	
	Jorge Albán (e)	09-07-2007 - 23-07-2007	4
	Galo Chiriboga	23-07-2007 - 08-10-2008	
	Derlis Palacios	08-10-2008 - 08-06-2009	
Recursos Naturales no renovables (creado 14-09-2009) (antes Minas y Petróleos)	Germánico Pinto	08-06-2009 - 22-04-2010	
	Wilson Pastor Morris	22-04-2010 - actualidad	2
Electricidad y Energía Renovables (creado 09-07-2007) (formaba parte de Energía y Minas y Petróleo)	Alecksey Mosquera	09-07-2007 - 11-07-2009	
	Esteban Albornoz Vintimilla	14-07-2009 - 16-12-2009	4
	Miguel Calahorrano	17-12-2009 - 31-01-2010	
	Esteban Albornoz Vintimilla	31-01-2010 - actualidad	
Industrias y Productividad (ex Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad, 15-01-2007)	Raúl Sagasti	15-01-2007 - 19-06-2008	
	Xavier Abad Vicuña	19-06-2008 - 22-03-2010	4
	Nathalie Cely (e)	22-03-2010 - 05-04-2010	
	Verónica Sion	05-04-2010 - actualidad	
Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca (ex Agricultura y Ganadería modificado 15-01-2007)	Carlos Vallejo	15-01-2007 - 17-01-2008	
	Walter Poveda	17-01-2008 - 14-07-2009	4
	Ramón Espinel	15-09-2009 - 13-05-2011	
	Staynely Vera	13-05-2011 - actualidad	
Turismo	María Isabel Salvador	15-01-2007 - 08-12-2007	
	Verónica Sion	08-12-2007 - 05-04-2010	4
	Vinicio Alvarado (e)	05-04-2010 - 07-05-2010	
	Freddy Ehlers	07-05-2010 - actualidad	
Transporte y Obras Públicas (sustituye al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, creado 15-01-2007)	Trajano Andrade	15-01-2007 - 15-06-2007	
	Héctor Villagrán	09-07-2007 - 01-12-2007	6
	Jorge Marún	07-12-2007 - 15-06-2009	
	Xavier Casal	15-06-2009 - 03-09-2009	
	David Ortiz	10-09-2009 - 05-04-2010	
	María de los Ángeles Duarte	05-04-2010 - actualidad	
Relaciones Laborables	Antonio Gagliardo	15-01-2007 - 12-08-2009	
	Richard Espinosa Guzmán	13-08-2009 - actualidad	2
Litoral (creado 25-07-2007, actualmente desaparecido)	Ricardo Patiño Aroca	25-07-2007 - 09-12-2007	
	Carolina Portalupi (e)	09-12-2007 - 21-10-2008	3
	Nicolás Issa Wagner	21-10-2008 - 28-01-2010	
Coordinación de Desarrollo Social (Creado: 6-03-2007)	Nathalie Cely	06-03-2007 - 05-06-2009	
	Jeannette Sánchez Zurita	05-06-2009 - 10-11-2011	3
	Doris Soliz Carrión	10-11-2011 - actualidad	
Coordinador Sectores Estratégicos	Jorge Glas Espinel	05-04-2010 - actualidad	1
Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural (Creado: 8-05-2007)	Juan Martínez	08-05-2007 - 15-11-2007	
	Doris Soliz Carrión	15-11-2007 - 08-06-2009	4
	Alex Rivas	08-06-2009-19-10-2009	
	María Fernanda Espinoza Garcés	19-10-2009 - actualidad	

	Responsable	Período	# Cambios
Coordinación Política (pasa a denominarse Coordinación Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, 30-06-2010)	Fernando Bustamante (e) Ricardo Patiño Doris Soliz Carrión Betty Tola	16-02-2007 - 09-12-2007 09-12-2007 - 22-01-2010 22-01-2010 - 10-11-2011 10-11-2011 - actualidad	4
Coordinación de Política Económica (creada 15-02-2007)	Mauricio Dávalos (e) Pedro Páez Pérez Diego Borja Katiuska King Jeannette Sánchez Zurita	16-02-2007 - 31-10-2007 31-10-2007 - 23-12-2008 23-12-2008 - 05-04-2010 05-04-2010 - 10-11-2011 10-11-2011 - actualidad	5
Coordinación de Seguridad Externa e Interna (creada 15-01-2007)	Fernando Bustamante Gustavo Larrea Miguel Carvajal Homero Arellano Lascano	15-01-2007 - 28-01-2008 28-01-2008 - 28-01-2009 28-01-2009 - 16-12-2010 16-12-2010 - actualidad	4
Coordinación de Producción, Empleo y Competitividad (creada 15-02-2007)	Mauricio Dávalos Susana Cabeza de Vaca Nathalie Cely Santiago León	16-02-2007 - 01-12-2007 01-12-2007 - 05-06-2009 05-06-2009 - 10-11-2011 10-11-2011 - actualidad	4
Coordinador de Talento Humano y Conocimiento	Guillermo Solórzano	11-04-2011 - actualidad	1

**Flavia Freidenberg.** Subdirectora del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca (USAL, España) y Profesora Contratado Doctor en el Área de Ciencia Política y de la Administración de la misma Universidad. Es Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Belgrano, Argentina), Periodista (TEA, Argentina), Máster en Estudios Latinoamericanos y Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca (España).

Email: [flavia@usal.es](mailto:flavia@usal.es)