

ECUADOR: ESTABILIDAD INSTITUCIONAL Y LA CONSOLIDACIÓN DE PODER DE RAFAEL CORREA*

Ecuador: Institutional Stability and the Consolidation of Rafael Correa's Power

JOHN POLGA-HECIMOVICH

Universidad de Pittsburgh

RESUMEN

Después de seis años en el poder, 2012 marcó el pináculo de la acumulación de poder político para Rafael Correa. Además de una política exterior asertiva y un dominio sobre el poder legislativo, el Presidente logró ejercer amplio control sobre la rama judicial y los medios. Bajo el liderazgo de Correa, el Ecuador se ha beneficiado de un aumento en los gastos sociales, logrando una reducción en la pobreza y el desempleo. Sin embargo, estas políticas han aumentado el déficit fiscal que el país está financiando a través de vínculos comerciales con la China. Éste y otros sucesos, como las manifestaciones en zonas petroleras del Oriente, presagian posibles límites a la sostenibilidad de las políticas actuales. No obstante, el corto plazo brilla para Correa, gracias a sus logros económicos, la debilidad de una oposición creíble y su control sobre las instituciones estatales. El éxito de la Revolución Ciudadana se manifestó en las elecciones de 2013, que resultaron en la reelección y en una mayoría legislativa abrumadora para el Presidente.

Palabras clave: Ecuador, Rafael Correa, Revolución Ciudadana, democracia.

ABSTRACT

After six years in power, 2012 marked the pinnacle of the accumulation of political power for Rafael Correa. In addition to an assertive foreign policy and dominance over the legislative branch, the president was able to exercise widespread control over the judicial branch and the media. Under Correa's leadership, Ecuador has benefitted from an increase in social spending, achieving a reduction in poverty and unemployment. Yet these policies have created a large fiscal deficit that the country is financing through commercial agreements with China. This and other events, such as protests in the oil-producing Oriente, presage possible limits on the sustainability of current policies. However, the short-term is bright for Correa, thanks to his economic achievements, the weakness of a credible opposition, and his control of state institutions. The success of the "Citizen's Revolution" manifested itself in the 2013 elections, which resulted in the re-election of the president as well as a legislative supermajority.

Key words: Ecuador, Rafael Correa, Citizen Revolution, democracy.

* El autor quiere agradecer a Rebeca Omaña Peñaloza, Santiago Basabe Serrano y un lector anónimo por sus valiosas críticas. Cualquier conclusión en el texto refleja solamente la opinión del autor.

Rafael Correa comienza 2013 como el Presidente más duradero de la historia de su país, llevando más de seis años en el poder. Su victoria en las elecciones del 17 de febrero de 2013 le garantiza por lo menos cuatro años más, y también abre la posibilidad de cambios constitucionales para permitir la reelección indefinida. Encabezando su partido, Alianza PAIS (AP), Correa no sólo ganó la reelección, también obtuvo la primera mayoría legislativa desde 1979. Su continuidad y éxito en las elecciones no es un accidente. A través del uso efectivo de los recursos económicos del estado y con una alta aprobación ciudadana, Correa ha sido elegido tres veces (2006, 2009, 2013), ha ganado tres *referenda* constitucionales (2007, 2008, 2011), cuenta con la subordinación de las otras instituciones del Estado y a partir del nuevo período de sesiones de la Asamblea Nacional, gobernará con una supermayoría legislativa. Correa ha forjado una estabilidad antes desconocida en Ecuador –hubo siete presidentes entre 1996 y su elección en 2006– que representa una quiebra definitiva con épocas anteriores.

En 2012, el Ecuador se benefició del crecimiento económico y de un aumento en gastos sociales alcanzando varios logros internos, tales como la disminución de la pobreza y la desigualdad. Pero otros sucesos siembran dudas respecto de la sostenibilidad de las políticas del Estado. El gobierno experimentó conflictos sociales en sectores del Oriente como consecuencia de su política minera y petrolera, y los ataques públicos del Presidente a varios periodistas y periódicos nacionales recibieron críticas internacionales por sus arremetidas contra la libertad de prensa. Simultáneamente, se fortalecieron los vínculos diplomáticos y económicos con los regímenes autoritarios de Siria, Irán y China. Sin embargo, gracias a sus logros económicos, el desmantelamiento de cualquier oposición creíble y su peso abrumador en el sistema político, el resultado de la elección a favor del Presidente nunca estuvo en duda.

La primera parte de este artículo recorre los sucesos más importantes en los ámbitos social, económico, político y de las relaciones internacionales de 2012. En la segunda parte se ofrece una síntesis de los principales cambios institucionales/constitucionales del año, seguido por una presentación y explicación de los resultados electorales. Como cuarto punto, se analiza el poder ejecutivo, con un enfoque en la rotación de ministros de gabinete y el papel del gabinete en las políticas públicas. La quinta parte discute las debilidades de la Asamblea Nacional, y está seguida por una discusión más general sobre las relaciones entre los poderes del Estado. Se concluye con un análisis del estado actual de la democracia en el Ecuador.

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

1. Coyuntura social

Los acontecimientos políticos-sociales en 2012 estuvieron limitados mayoritariamente a conflictos con el programa desarrollista en el Oriente. El primer conflicto estalló el 6 de marzo en la provincia suroriental de Zamora-Chinchipe tras el anuncio de un acuerdo sino-ecuatoriano de US\$ 1.400 millones para la explotación de una mina de cobre por

la empresa china Ecuacorriente, S.A. (“Correa’s mining victory could carry cost”, 2012). A pesar de los favorables términos económicos incluidos en el acuerdo, el gobierno ecuatoriano enfrentó oposición de parte de grupos indígenas y habitantes de la zona, que temían daños ecológicos. Bajo el liderazgo de Humberto Cholango, la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE) organizó una marcha de dos semanas desde Zamora-Chinchipe a Quito. Al llegar a la capital, los manifestantes presentaron una petición con 19 demandas a la Asamblea Nacional, exigiendo la suspensión de contratos de minería extensiva, la anulación de la Ley de Minas y la aprobación de la Ley de Agua y Tierras (“Indigenous protest march: success or failure?”, 2012). Por su parte, el Presidente calificó la protesta como “paupérrima” y “manipulada” por intereses partidistas, y anunció que “ha triunfado nuevamente la Revolución Ciudadana” (Mena Erazo, 2012). Al final no hubo ninguna resolución concreta.

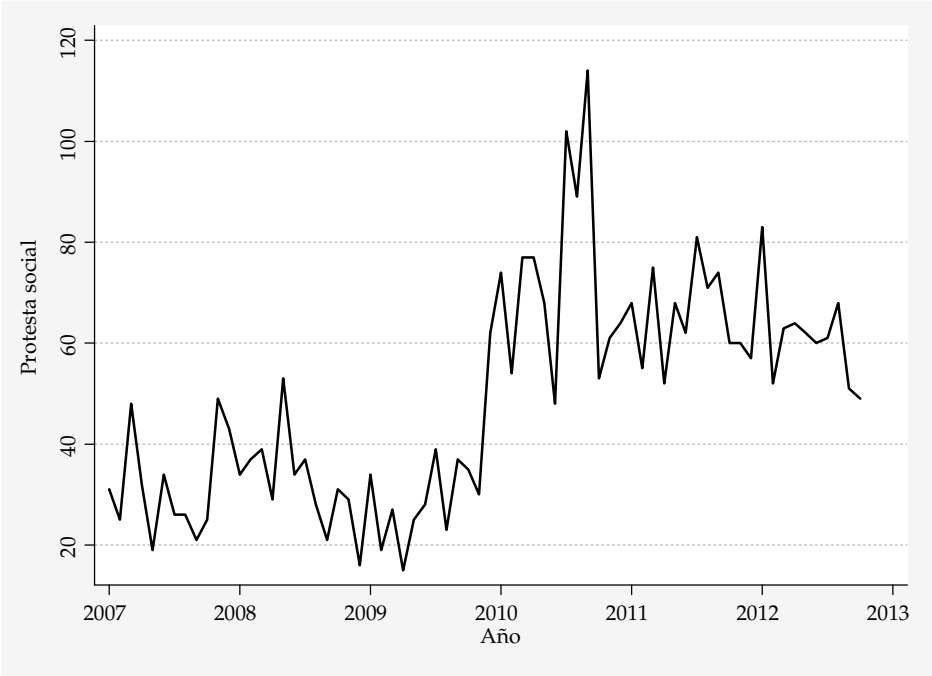
En noviembre, nuevamente surgieron protestas en las provincias orientales de Pastaza, Morona-Santiago y Zamora-Chinchipe después del anuncio gubernamental de una ronda de licitación pública para la explotación petrolera en los 13 bloques de la zona “Ronda Suroriente”. Tanto las empresas privadas como públicas tendrán hasta el 30 de mayo de 2013 para presentar sus ofertas, y los contratos serán otorgados en noviembre de 2013 (“Correa on collision course with indigenous”, 2012). La licitación provocó protestas sociales tanto de las comunidades indígenas en el área como de la CONAIE, dado el riesgo ambiental y comunitario de la extracción de hidrocarburos en el bosque tropical, y tomando en cuenta los resultados socio-ambientales de la explotación petrolera en la zona norte del Oriente. Paradójicamente, el desarrollo y explotación de otros depósitos puede postergar la potencialmente más dañina explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní.

Como se ve en la Figura 1, la cantidad mensual de protestas sociales se mantuvo relativamente constante en 2012 en comparación con el año anterior. Esta Figura varió entre 50 y 80 protestas mensuales, a pesar de las grandes protestas amazónicas aquí mencionadas. Además, parece que las manifestaciones de demandas sociales se han estabilizado a esos niveles, en comparación con los niveles inferiores de 2007-2009 y los niveles elevados de 2010.

2. Coyuntura económica

La economía ecuatoriana experimentó un éxito macroeconómico en 2012 debido a la amplia inversión en los sectores productivos, el alto precio del petróleo, una tasa de inflación no elevada y mejoras en la recaudación de impuestos. Estos sucesos han permitido al gobierno aumentar sus gastos sociales. Los resultados socio-económicos fueron favorables, con una continuada reducción en el desempleo, la pobreza y la desigualdad económica a nivel nacional. A pesar de estos logros, el pronóstico económico futuro es incierto dada la falta de inversión extranjera privada (como resultado de la cautela de los inversionistas que no confían plenamente en la seguridad de sus inversiones bajo Correa), la dependencia de un mercado internacional impredecible y las nuevas obligaciones de deuda externa.

Figura 1: Protesta social por mes (enero 2007-enero 2013)

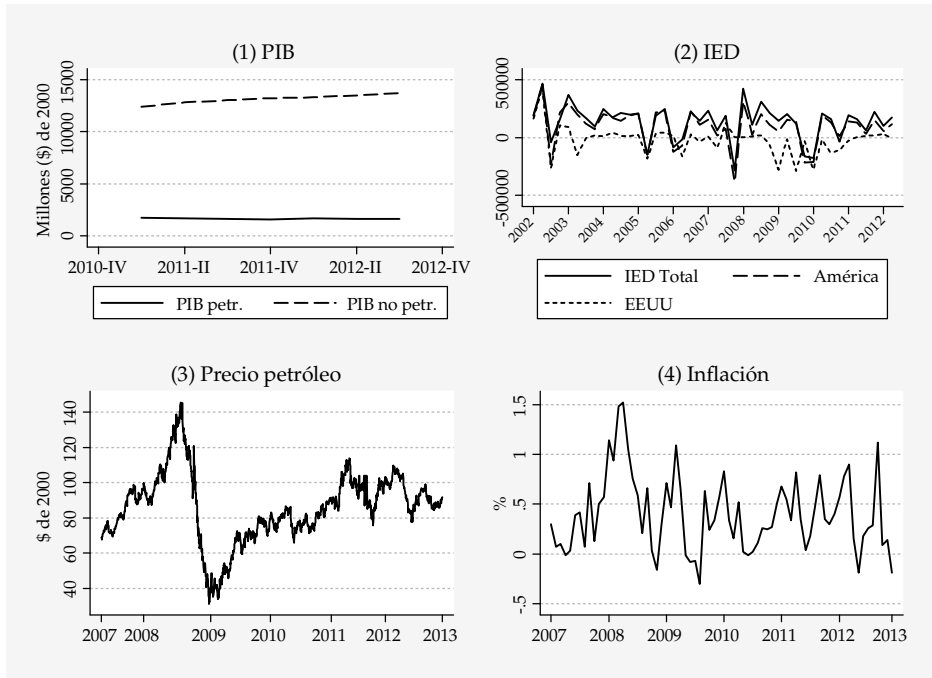


Fuente: Centro Andino de Acción Popular (CAAP); elaboración propia.

En comparación con 2011, el PIB aumentó un 5,2% en 2012. Además, la mayoría de este crecimiento provino del sector no petrolero (Figura 2, Gráfico 1), sobre todo en los sectores de construcción y acuicultura. De hecho, la producción petrolera disminuyó ligeramente (0,9%) en comparación con 2011, debido en parte a las actividades de mantenimiento previsto de la refinería principal en Esmeraldas (“Oil sector slumps”, 2012). Este fue acompañado por una inversión extranjera directa de \$ 170 millones en la primera mitad de 2012 (“The counter-example”, 2012), una cifra relativamente pequeña en comparación con los países vecinos, Colombia y Perú. Además, la mayoría de esta inversión extranjera está dirigida hacia el sector minero y de hidrocarburos. Como se aprecia en el Gráfico 2 de la Figura 2, que mide la diferencia entre los ingresos y egresos de capital trimestralmente desde 2002, la mayoría de estas inversiones provienen de las Américas, con una baja participación de los Estados Unidos.

Crucial para los consumidores ecuatorianos, es que el crecimiento económico no ha producido inflación. El país cerró 2012 con una tasa anual de 4,16% (INEC, 2013), entre el rango establecido por el Banco Central. El aumento en el gasto social antes de las elecciones normalmente aumenta la inflación; sin embargo, las estadísticas mensuales (Figura 2, Gráfico 4) muestran una caída en los últimos meses de 2012. Esto marca una baja desde 5,41% el año anterior, quedando por debajo de la predicción de alrededor de 5% para 2013 (INEC, 2013).

Figura 2: Indicadores económicos

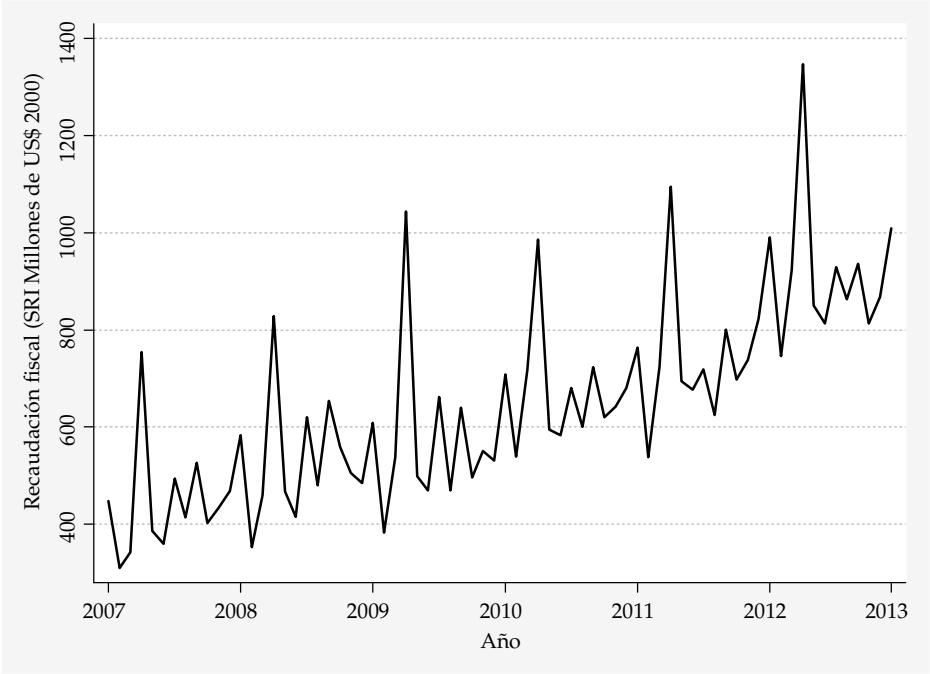


Fuente: Datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y Banco Central; elaboración propia.

El gobierno central, en cambio, se ha beneficiado fundamentalmente de las regalías petroleras y de una mejora en la cobertura y cumplimiento de la recaudación de impuestos. Aunque la producción petrolera representa sólo el 12-13% del PIB, ésta constituye la fuente principal de ingresos del gobierno central, representando alrededor de 48% de los ingresos totales (Banco Central). El precio del crudo ecuatoriano ha subido 81% desde 2007, con una fluctuación de entre \$ 80 y \$ 100 por barril en 2012 (Figura 2, Gráfico 3). Sin embargo, los ingresos petroleros están cada vez más apoyados por impuestos a las empresas y los ciudadanos.

Uno de los principales logros económicos de la administración es el aumento en la recolección de impuestos por el Servicio de Rentas Internas (SRI), que llegó a \$ 11,27 mil millones en 2012, 18% más que en 2011. Además, esta porción representa una evolución constante desde 2007, que descontando la estacionalidad, ha subido de alrededor de \$ 400 millones mensuales a más de \$ 900 millones mensuales (Figura 3). El director del SRI, Carlos Marx Carrasco, lo atribuye en gran parte a la disminución en la evasión y la fortaleza del actual SRI ("Yasuní and the future of Ecuadorean oil", 2013). No obstante, estos ingresos no son suficientes para cubrir las altas inversiones sociales, ni el déficit de más de \$ 4 mil millones que está siendo financiado por bonos y préstamos chinos ("Counting on Chinese credit", 2012).

Figura 3: Recaudación de impuestos por el Servicio de Rentas Internas (SRI), 2007-2012, en millones de dólares de 2000



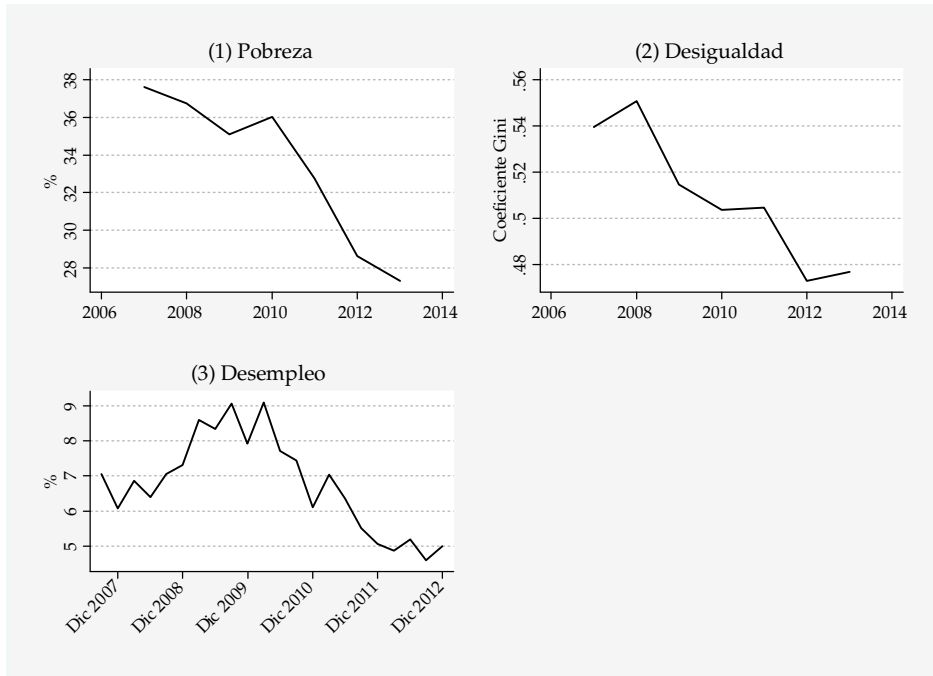
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC); elaboración propia.

Como resultado el presupuesto anual se ha duplicado desde el inicio del gobierno, aumentando de 11 mil millones anuales hasta 26,11 mil millones en el 2012. Estos recursos se han invertido extensivamente en infraestructura y educación, además del Bono de Desarrollo Humano (BDH). En este programa, familias pobres con niños de hasta 16 años de edad que cumplen con varios requisitos son elegibles para un pago mensual de \$ 50; este programa incluyó a 1,2 millones de personas en 2012 (*Bono de Desarrollo Humano y Pensiones 2012*). Estas inversiones y los programas sociales han logrado disminuir la tasa de pobreza del país, que bajó a menos de 28%, una caída de casi diez puntos desde el inicio del mandato de Correa (Figura 4, Gráfico 1). Asimismo, la desigualdad económica ecuatoriana ha caído paulatinamente desde 2007, con el coeficiente de Gini bajando de 0,54 a 0,48 (Figura 4, Gráfico 2).¹ Por último, el crecimiento del sector constructor y el relativo éxito macroeconómico han impulsado una sostenida baja en la tasa de desempleo y subempleo, con el primero por debajo del 4,8% en 2012 (Figura 4, Gráfico 3).

A pesar de estos logros, la sostenibilidad de esta expansión económica está en duda debido a por lo menos tres factores. Primero, la deuda que el Ecuador está acumulando con la China incluye tasas de interés mayores a los préstamos ofrecidos por el Fondo

¹ El coeficiente Gini se mide en una escala de 0 a 1, con 0 representando la igualdad total y 1 la desigualdad total.

Figura 4: Indicadores socio-económicos



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y Banco Central; elaboración propia

Monetario Internacional (FMI), poniendo en duda su sostenibilidad. Segundo, según el INEC la cantidad de empleados públicos durante la administración actual ha aumentado de 405.190 en 2007 a 472.380 en 2012, conformando un sector con limitadas posibilidades de crecimiento (Molina, 2012). Por último, dada su dependencia de la exportación del petróleo, el país sigue siendo susceptible a las vicisitudes del mercado internacional.

3. Coyuntura internacional

El Ecuador jugó un papel más protagónico en el escenario internacional en 2012 que en el pasado. El país profundizó sus lazos diplomáticos y económicos con gobiernos autocráticos, ejerció mayor peso en asuntos regionales y se halló en medio de la discusión internacional cuando ofreció asilo al fundador de Wikileaks, Julian Assange, y cuando se mostró abierto a procesar una solicitud de asilo al presidente sirio Bashar al-Assad. Las primeras acciones representan continuaciones de la política exterior de años previos, mientras que el involucramiento diplomático con Assange parece ser una reacción del gobierno ante las críticas internacionales sobre la libertad de prensa en el Ecuador (Neuman and Ayala, 2012). Sin embargo, con una mirada de largo plazo, no queda claro si las ganancias diplomáticas y económicas de corto plazo van a ser mayores que las potenciales pérdidas a largo plazo.

La política exterior de Correa es, como su estilo de gobierno, extremadamente personalista. Aunque Ecuador restableció lazos diplomáticos con los Estados Unidos –su socio comercial más importante– en 2012, también profundizó sus lazos con Irán, Siria, Cuba y la China, entre otros países. En enero, Correa le dio la bienvenida al Presidente iraní Mahmoud Ahmadinejad en Quito, celebrando su quinto aniversario en Carondelet al lado de Ahmadinejad (“The counter-example”, 2012). En diciembre, hablando de la visita del vice-canciller sirio en una entrevista con *Folha de São Paulo*, Correa apoyó al Presidente al-Assad y dijo que estaba dispuesto a ofrecerle asilo político (Marreiro, 2012).

El gobierno ecuatoriano también buscó profundizar relaciones comerciales con sus socios diplomáticos, sobre todo China y Venezuela. El Ministro de Comercio de la República Popular China, Chen Deming, con más de cuarenta empresarios de su país, hizo una visita oficial en septiembre a Quito, y fue recibido por el Presidente Correa, el Ministro de Relaciones Exteriores, Ricardo Patiño, y otros ministros clave (“China considera que la relación con Ecuador está en ‘época de luna de miel’”, 2012). Desde 2008 cuando Correa declaró el incumplimiento selectivo de su deuda externa, la China se ha vuelto el mayor acreedor extranjero del Ecuador, comprando hasta 60% de la deuda pública extranjera ecuatoriana. El crédito chino está financiando plantas hidroeléctricas y un complejo petroquímico en la costa pacífica del Ecuador, además de otra infraestructura (“China comes up trumps again”, 2012).

El suceso más visible del año fue el asilo diplomático en la embajada ecuatoriana en Londres otorgado al perseguido fundador de Wikileaks, Julian Assange. Después de perder su batalla legal para evitar la extradición a Suecia para enfrentar el presunto cometimiento de delitos sexuales, Assange buscó asilo en la embajada. Cuando el asilo fue formalmente concedido el 16 de agosto, el canciller Ricardo Patiño presentó once razones con las cuales sostuvo que Assange era víctima de una “persecución política” por haber divulgado miles de documentos clasificados que comprometieron, no sólo los secretos de Estados Unidos, sino de otros países (“Ricardo Patiño anuncia que Ecuador concede el asilo a Julian Assange”, 2012). Estas acciones fueron ampliamente criticadas. Un editorial del *Washington Post*, por ejemplo, sugirió que el asilo podía arriesgar la llamada Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA), el pacto de comercio exterior preferencial entre los EE.UU. y Ecuador (“Ecuador gambles on WikiLeaks founder Assange”, 2012).

4. Coyuntura política

Políticamente, los sucesos más importantes del año fueron la resolución de varios casos legales de renombre, el escándalo suscitado alrededor del presidente del Banco Central (y primo del Presidente Rafael Correa), Pedro Delgado, y las maniobras para las elecciones de 2013. En primer lugar, se resolvieron varios casos jurídicos, incluyendo las acusaciones contra el periodista Emilio Palacio y el periódico guayaquileño *El Universo*, el juicio contra los periodistas que escribieron el libro “El Gran Hermano” y una decisión en contra de los hermanos Isaías por su papel en la crisis bancaria de 1998. En conjunto, estos casos representan varias prioridades del gobierno: la persistente batalla contra una

prensa denominada corrupta y maliciosa y la lucha contra las viejas prácticas políticas de la llamada partidocracia.

El 7 de febrero los periodistas Juan Carlos Calderón y Christian Zurita recibieron una sentencia de primera instancia por el daño moral sostenido por el Presidente tras la publicación del libro “El Gran Hermano”.² Según la sentencia, los periodistas tenían que pagar \$ 1 millón cada uno por injurias al Presidente, además de \$ 100.000 en costos legales. El 16 de febrero, jueces de la Sala Penal de la Corte Nacional de Justicia (CNJ) ratificaron la condena de tres años de cárcel al periodista Emilio Palacio y a los dueños de *El Universo* por injuria calumniosa, así como el pago de una indemnización de \$ 40 millones al Presidente por daños incurridos.³ Una semana después la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) pidió al gobierno de Correa intervenir para suspender estas sentencias. Luego de varias consideraciones políticas, Correa concedió “el perdón de la parte ofendida” como *ciudadano* a los acusados de los dos casos.⁴

Hubo también otros sucesos. La Corte Nacional de Justicia condenó a ocho años de prisión a los hermanos William y Roberto Isaías Dassum y otros, por peculado por su papel en la crisis bancaria de 1998 (“Condenan a ocho años de prisión a hermanos Isaías”, 2012). Ellos huyeron del país en 2000 y fueron presidente y vicepresidente respectivamente de la junta directiva de Filanbanco, el banco más grande del Ecuador, que quebró definitivamente en 2001 y cuyo colapso entre 1998 y 1999 provocó la peor crisis financiera en la historia del país y la dolarización de la economía ecuatoriana. El caso llevaba un proceso jurídico de 13 años, y la sentencia representa otra victoria para Correa en contra de la llamada partidocracia de administraciones anteriores.

Correa también sufrió un nuevo escándalo. El 20 de diciembre estalló el mayor escándalo político del año que resultó en la dimisión del presidente del Banco Central, Pedro Delgado, primo del Mandatario, tras reconocer que había presentado un título académico falso al INCAE Business School, con sede en Costa Rica, para realizar una Maestría en Economía Empresarial, en 1990 (“Pedro Delgado renuncia por haber mentido sobre su título”, 2012). Delgado había reemplazado a Diego Borja en el Banco Central en noviembre de 2011, después de encabezar el Fideicomiso AGD-CFN. Delgado fue acusado por la oposición de tener, entre otras cosas, vínculos con el empresario argentino Gastón Duzac, el beneficiario de un préstamo irregular de \$ 800.000 del Banco Cofiec, controlado por la AGD (“Assange and the mystery Argentine”, 2012). Después de haber sido denunciado por el Asambleísta Enrique Herrería en noviembre, Correa respondió por Twitter diciendo que su primo “ha hecho un grave daño a la Revolución”. Aunque la oposición esperaba ganar capital político por este escándalo, los recientes resultados electorales muestran que si tuvo impacto alguno, fue mínimo.

² En el libro, los autores alegan que Correa tenía conocimiento de los \$ 170 millones en contratos suscritos por empresas vinculadas a su hermano mayor, Fabricio Correa, con el Estado.

³ Palacio había publicado un artículo de opinión “No a las mentiras” en *El Universo* en que acusó al Presidente de ordenar fuego a discreción durante la rebelión policial del 30 de septiembre de 2010, y en conjunto con los dueños del periódico fue demandado por Correa.

⁴ Para una excelente y detallada cronología de los enfrentamientos presidenciales con *El Universo* y los periodistas de “El Gran Hermano”, refiérase a Freidenberg (2012), p.133.

Por último, los meses finales de 2012 estuvieron dedicados a los preparativos para las elecciones generales de febrero de 2013. Aunque los binomios presidenciales y los partidos son discutidos más adelante junto con los resultados electorales, el período de campaña que empezó el 4 de enero de 2013 también generó una política pública. En septiembre, el candidato de derecha, el ex banquero Guillermo Lasso, propuso un aumento en el Bono de Desarrollo Humano (BDH) de \$ 35 a \$ 50 mensual. El Presidente Correa respondió manifestando el mismo plan en octubre, efectivamente cooptando esa parte de la plataforma de Lasso, pero agregando que el aumento sería financiado con las ganancias de los bancos privados. Más allá del juego entre candidatos, el aumento, que entró en vigor el 2 de enero de 2013, ayudará a más de un millón de ecuatorianos.

II. CAMBIOS INSTITUCIONALES

Los mayores cambios institucionales fueron las reformas judiciales y electorales. En primer lugar, se constituyó e instituyó una nueva Corte Nacional de Justicia (CNJ) –la corte de mayor rango en el país–, por el Consejo de la Judicatura de Transición (CJT). El CJT, presidido por un delegado del Mandatario, fue creado a través del referéndum de mayo de 2011 con la intención de reformar el sistema judicial, incluyendo la contratación y el despido de jueces. El Consejo inició el proceso de selección de los nuevos 21 magistrados (y 21 suplentes) del CNJ en 2011 a través de una serie de pruebas teóricas, prácticas y entrevistas personales. El proceso fue denunciado por varios actores de la oposición por nepotismo e irregularidades; una de las juezas, Carmen Rocío Salgado, es la madre del actual Ministro del Interior y aliado del Presidente, José Serrano (Basabe Serrano, 2012b). Sin embargo, la Corte fue ratificada e instalada el 26 de enero.

Además de la instalación del nuevo CNJ, el 4 de febrero se ratificó una reforma electoral al Código de la Democracia. Según esta reforma, los medios tienen prohibido escribir o transmitir informes o artículos de opinión que se interpreten como favorables o denigrantes para los candidatos durante las campañas electorales. En otras palabras, se penaliza cualquier posición crítica de los medios durante periodos de campaña (“The counter-example”, 2012). A la vez, el Presidente vetó una porción de la ley que prohibía a las instituciones del Estado realizar propaganda, publicidad o utilizar bienes y recursos para estos fines, afirmando el control ejecutivo sobre el aparato electoral (Freidenberg, 2012). Además al hacer reformas al Código de la Democracia en materia electoral a menos de un año de las elecciones –una acción prohibida por la Constitución, y por consiguiente inconstitucional– los comicios de 2013 fueron movidos del 20 de enero al 17 de febrero.

Otra reforma al proceso electoral fue la redistribución y ampliación del número de legisladores de 124 a 137 hecha por el Consejo Nacional Electoral (CNE) en agosto de 2012. El CNE dividió los tres distritos más poblados (Guayas, Pichincha y Manabí, que cuentan con más de 50% de la población del país) para crear diez distritos menores (Zamora, 2012). Naturalmente, este cambio fue criticado por sectores de la oposición como un ejemplo de *gerrymandering* para beneficiar a Alianza PAIS. Tienen razón: la fragmentación de distritos amplifica el sesgo natural del método de asignación de

escaños D'Hondt para minimizar la representación de las minorías y sobrerrepresentar a los partidos más grandes (Basabe Serrano, 2013).

III. RESULTADOS DE LAS ELECCIONES

Las elecciones generales del 17 de febrero de 2013 no pertenecen al período resumido en el presente análisis, pero sus resultados son la culminación de un largo proceso político. Aquí se presentan los resultados electorales en agregado, con un enfoque en las estrategias políticas previas a las elecciones.

Como ya se ha señalado, el Presidente Correa ganó la re-elección fácilmente, con 57,2% de los votos válidos. Más sorprendente es que su partido Alianza País obtuvo una mayoría abrumadora con por lo menos 97 curules de 137 posibles en la Asamblea Nacional, la primera vez desde el retorno a la democracia en 1979 que un partido cuenta con mayoría legislativa. Alianza País consiguió 8 de los 15 asambleístas nacionales posibles y por lo menos 89 de 122 asambleístas provinciales. Con su supermayoría legislativa, Correa podrá acelerar y profundizar su “Revolución Ciudadana”, y ya manifestó su voluntad para cambiar la Constitución (Zeas B., 2013). Concretamente, esta reforma podría permitir la reelección indefinida.

Según las reglas electorales, para evitar una segunda vuelta electoral, Correa necesitaba obtener 50% del voto válido o 40% más un margen de victoria de por lo menos diez puntos sobre el segundo candidato. Fue fácil. Como se describe en el Cuadro 1, el candidato más cercano a Correa fue Guillermo Lasso, con sólo 22,7%.

Cuadro 1: Resultados presidenciales, elecciones 2013

Binomio	Partido Político	Porcentaje
Alberto Acosta Espinosa/ Marcia Caicedo	Coordinadora Plurinacional de las Izquierdas	3,2
Rafael Correa Delgado/ Jorge Glas Espinel	Alianza País	56,7
Lucio Gutiérrez Borbúa/ Pearl Ann Boyes	Partido Sociedad Patriótica (PSP)	6,6
Guillermo Lasso/ Juan Carlos Solines	Movimiento Creando Oportunidades (CREO)	23,3
Álvaro Noboa/ Anabella Azin	Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN)	3,7
Mauricio Rodas/ Inés Manzano	Movimiento Suma	4
Norman Wray/ Ángela Mendoza Castro	Movimiento Ruptura 25	1,3
Nelson Závala/ Denny Cevallos	Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)	1,2

Fuente: Consejo Nacional Electoral (CNE).

El mal desempeño de la oposición en las elecciones legislativas no se debe sólo a sus propias debilidades ideológicas y organizativas, sino también a los efectos mecánicos del sistema de asignación de curules por el método D'Hondt y la redistribución en Guayas, Pichincha y Manabí. El sistema D'Hondt –prohibido por el viejo Tribunal Constitucional en 2004– fue incluido en el nuevo Código de la Democracia en enero de 2012, y aunque enfrentó un desafío jurídico, fue ratificado por la Corte Constitucional (CC) en octubre. Esta fórmula de asignación de escaños tiene un sesgo hacia los ganadores y los partidos grandes al costo de curules para los partidos pequeños (Cox, 1997), efectivamente favoreciendo a AP frente a la oposición. El resultado para la oposición ecuatoriana fue predecible: Creando Oportunidades (CREO) de Lasso ganó apenas doce curules, el tradicional Partido Social Cristiano (PSC), el Partido Sociedad Patriótica (PSP) y Pachakutik sacaron seis escaños cada uno y los curules restantes se dividieron entre los demás partidos.

IV. PODER EJECUTIVO

1. Composición y rotación del gabinete

El Ecuador ha sido uno de los países con mayor inestabilidad de gabinetes desde por lo menos principios del siglo XX (Martínez-Gallardo, 2005; Suárez, 1982), con una volatilidad ministerial no disminuida por cambios presidenciales, de constitución política, en el control presidencial del poder legislativo o cambios en las fortunas económicas del país. Entre 1979 y principios de 2013 hubo 479 ministros de gobierno, con una duración promedio de sólo 386 días por ministro (Polga-Hecimovich et al., 2012). Este patrón de inestabilidad continúa bajo el gobierno de Correa (datos completos desde 2007 en el Apéndice). La Figura 5 que marca el recambio mensual, muestra que hubo más instancias de recambio por mes entre 2007 y 2010; sin embargo, hay más casos de volatilidad concentrada en un solo mes ahora que en aquel entonces.

Igual que en años anteriores hubo 17 recambios totales en 2012, y los tipos de salida se dividen en tres grupos: nueve renunciaciones/remociones, cuatro fines de encargo y cuatro rotaciones (lista completa en el Apéndice). Las motivaciones de las salidas son principalmente tres: 1) castigos presidenciales por el percibido mal desempeño, 2) maniobras presidenciales para garantizar unidad del partido y el ejecutivo, y 3) cambios orientados a fines electorales realizados en noviembre de 2012.

Por lo menos tres recambios ministeriales fueron sanciones o castigos del Presidente. A principios de enero de 2012, el entonces Ministro de Salud Pública, David Chiriboga, dimitió tras el llamado de atención que le hizo Correa durante un recorrido por el Hospital de Niños Baca Ortiz en Quito.⁵ Por petición del Presidente, en febrero también renunció el Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, Staynley Vera Prieto.

⁵ La falta de turnos fue la queja mayoritaria de los usuarios, pero también el accidente de Nayelli Naranjo, en el que una niña de seis años cayó por el ducto de un ascensor que estaba averiado ("Correa confirma renuncia de Chiriboga al Ministerio de Salud", 2012).

La última ronda de cambios en noviembre –cuatro renunciaciones, un traslado y dos encargos– representó el posicionamiento final antes de las elecciones de 2013. La Ministra de Coordinación de la Política, Soledad Buendía, renunció después de sólo tres meses en el cargo para presentarse como candidata a asambleísta provincial, y Jorge Glas salió del Ministerio de Coordinación de los Sectores Estratégicos para completar el binomio presidencial de AP junto a Correa. El portafolio de Defensa pasó de Miguel Carvajal a Carlos Larrea Dávila el 9 de noviembre, y el 28 de noviembre a María Fernanda Espinosa, que dejó el Ministerio Coordinador del Patrimonio. Por último, Marcela Aguiñaga salió de la cartera de Ambiente después de cuatro años.

2. Funcionamiento del gabinete

El crecimiento en la cantidad de portafolios del gabinete ecuatoriano desde 2007 ha implicado un claro cambio en su funcionamiento. Mientras que antes se contaba con 17 ministerios, el actual Gabinete Ministerial está conformado por veinte, ocho ministerios coordinadores, más el Vicepresidente de la República y nueve Secretarías de Estado. Los ministerios coordinadores son nuevas agencias estatales que se han insertado encima de los ministerios tradicionales creados a lo largo del siglo XX, una capa burocrática adicional supuestamente creada para mejorar la eficiencia de la administración pública. Como se ve en el organigrama de la administración pública ecuatoriana en la Figura 6, cada ministerio coordinador se encarga de entre uno y cuatro ministerios, y rinde cuentas de cada uno. Pero encima de los ministerios de coordinación existen dos secretarías, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y la Secretaría Nacional de la Administración Pública (SENAP), que por su parte están controladas directamente por el Presidente de la República.

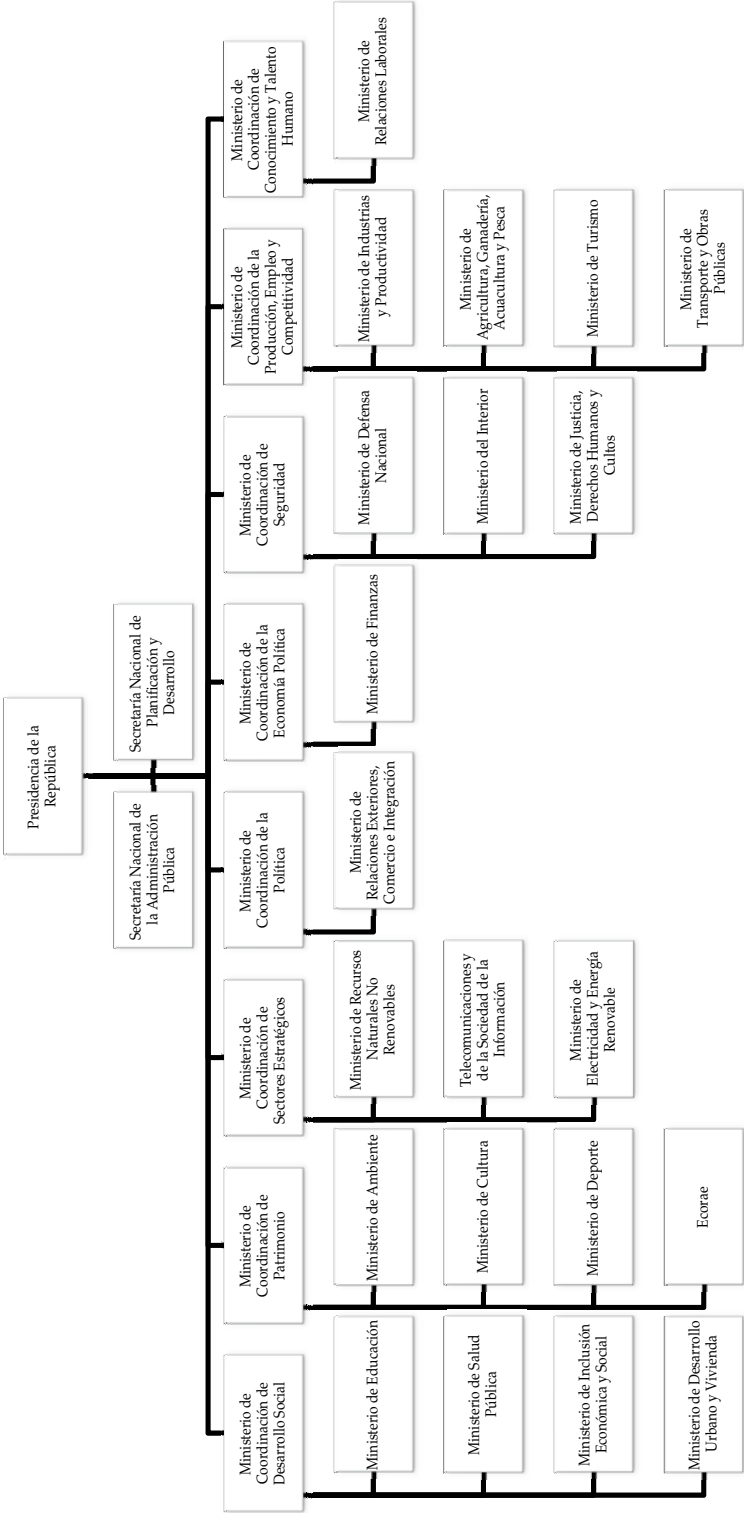
En la práctica, la agencia más poderosa y capacitada es la SENPLADES, bajo el mando del Secretario Fander Falconí. Junto con los hermanos Vinicio y Fernando Alvarado, el Canciller Ricardo Patiño, el Secretario Jurídico del Presidente Alexis Mera y el Secretario de Alianza PAIS Galo Mora, Falconí pertenece al círculo íntimo del Presidente, y es la SENPLADES la que controla y delega varias políticas de gobierno a los ministerios coordinadores. Curiosamente, la agencia también muestra una alta calidad burocrática. En un estudio de la “weberianidad” –profesionalismo y capacidad burocrática– de cinco agencias gubernamentales,⁷ Andrade (2012) otorga a la SENPLADES el mayor puntaje, mostrando una agencia capaz de asumir la delegación de poder y políticas presidenciales. Aun así, como reconoce Basabe (2009), no se puede olvidar que todo el proceso de toma de decisiones comienza y termina en el despacho del Presidente de la República.

3. Estilo presidencial

Tanto en su manejo de la burocracia y la política pública como en su relación con la Asamblea Nacional, las cortes, la oposición y los medios, el Presidente Correa exhibe

⁷ SENPLADES, el MICPEC, el MIPRO, el MCPE y el Viceministerio de Relaciones Exteriores

Figura 6: Esquema de organización ministerial/burocrática



un estilo presidencial controlador, confrontativo y personalista. Con sus partidarios y aliados, el Presidente es directo y exigente, mostrando un micromanejo de los asuntos administrativos cotidianos. Públicamente, su retórica muestra un liderazgo maniqueo, polarizando la política a través de la denigración de la oposición y los medios masivos con términos peyorativos como “pelucones” y “partidocracia”.⁸ En cualquiera de los casos, no queda duda de que casi todos los aspectos de la política ecuatoriana giran alrededor de la personalidad y decisiones del Presidente, y que él es en gran medida responsable por plasmar la forma y actuación del actual sistema político ecuatoriano polarizado.

V. PODER LEGISLATIVO

Como las demás instituciones estatales, la Asamblea Nacional juega un papel disminuido en el gobierno actual. Una primera razón es el debilitamiento de los partidos políticos y la segunda es el papel hegemónico asumido por el Ejecutivo. Para comenzar, la marcada erosión de los partidos tradicionales en el Ecuador ha sido observada por varios años (Freidenberg, 2012; Machado Puertas, 2008; Pachano, 2010), pero las elecciones de 2013 marcan la desaparición de algunos de ellos y la disminución y debilitamiento de otros, así como el surgimiento de una nueva aglutinación de derecha, CREO, para oponerse al oficialismo. Este sistema de partidos se acerca cada vez más a los países vecinos, Perú y Bolivia, con movimientos políticos de corta trayectoria reemplazando a los partidos tradicionales.

Sumado a las dificultades electorales e ideológicas señaladas, el crecimiento de los partidos políticos de oposición fue frustrado por las reglas electorales de registro. Aunque por mucho tiempo Ecuador tuvo uno de los sistemas de partidos más fragmentados de América Latina (Burbano de Lara and Rowland, 1998; Freidenberg and Alcántara Sáez, 2001; Pachano, 2006; 2007), la participación electoral de los partidos bajó de 42 en 2009 a sólo 11 en 2013. Esta disminución se debe a la descalificación de 17 partidos por el Consejo Nacional Electoral (CNE) por –tras un escándalo y acusaciones de fraude de firmas presentadas– no lograr reunir las firmas de 1,5% (157.947 firmas) de los votantes ecuatorianos. Quedaron sin representación, entonces, varios partidos políticos tradicionales: el PRIAN, la Izquierda Democrática (ID), el Movimiento Popular Demócrata (MPD) y el Partido Socialista-Frente Amplio (PS-FA). En su lugar se observa el surgimiento de varios movimientos de oposición fundados en los últimos diez años.

La segunda novedad es la pérdida de espacio y poder vis-à-vis la actuación del Ejecutivo. Como se ve en el Cuadro 2, de los 129 proyectos de ley presentados en la Asamblea en 2012, hasta enero de 2013 sólo se han aprobado cinco. Además, sólo una de las 119 leyes originadas en la Asamblea fue aprobada, en comparación con cuatro de los seis proyectos de ley presentados por el Presidente. Claramente, la Asamblea no jugó un papel legislativo proactivo en 2012, pero cabe destacar que según la tipología de Cox y Morgenstern (2001)

⁸ El personalismo, estilo controlador y la retórica polarizadora del Presidente han generado hasta libros satíricos, como el de Sánchez (2012).

sería difícil clasificarlo hasta como “reactivo” dado el éxito del Presidente. Su debilidad para llevar a cabo su función más básica –legislar– es más grave en comparación con las políticas y trámites administrativos impuestos por el Presidente por vía unilateral.

Para comparar, Correa emitió 400 decretos presidenciales en 2012, ligeramente por encima de los 391 que emitió en 2011 (cabe destacar que este número no toma en cuenta cuántos decretos tratan de temas administrativos cotidianos, como nombramientos de ministros, secretarios, embajadores y otros funcionarios públicos). En un análisis de los decretos de 2007, por ejemplo, 318 de los 878 decretos emitidos por el Presidente fueron simplemente nombramientos, 41 fueron simbólicos en naturaleza, 97 dieron de baja a militares o policías y 244 trataron de otros temas administrativos (Cuadro 3). Pero

Cuadro 2: Proyectos de ley según estado de trámite en la Asamblea Nacional, 2012

Proponente	Estado de trámite					Pronunciamiento del Ejecutivo	
	Presentadas	Calificación del CAL	Primer debate	Segundo debate	Aprobadas	Objeción Parcial	Objeción Total
Presidente de la República	6	6	5	5	4	3	0
Asambleístas	119	78	38	4	1	1	0
Función Judicial	1	1	1	0	0	0	0
Ciudadanía	3	2	0	0	0	0	0
TOTAL	129	87	44	9	5	4	0

NB: CAL = Comisión Administrativa de Legislación.

Fuente: Asamblea Nacional, Trámite de las leyes, <http://www.asambleanacional.gov.ec/tramite-de-las-leyes.html>

Cuadro 3: Desagregación de decretos presidenciales por tipo (2007-2012)

Año	Tipo					Total
	Simbólico	Nombra- miento	Baja filas	Otro administrativo	Política	
2007	41	318	97	244	178	878
2008	18	215	40	178	245	696
2009	8	165	99	76	228	576
2010	14	115	44	60	186	419
2011	15	139	38	61	138	391
2012	4	122	67	83	124	400

Fuente: Decretos del Sistema de Gestión para la Gobernabilidad (www.sigob.org/), codificación propia.

eliminando éstos, 178 de los decretos trataron de políticas de Estado, un número mucho mayor que los cinco proyectos de ley aprobados por la Asamblea. Sería interesante ver el comportamiento de 2013 en adelante, considerando que el Presidente ya cuenta con una mayoría legislativa, aunque probablemente se mantengan las cantidades de nombramientos, el paso a retiro de militares y otras acciones administrativas.

VI. RELACIÓN ENTRE LOS PODERES DEL ESTADO Y NIVELES DE GOBIERNO

La debilidad de la Asamblea y su ineficiencia para legislar en comparación con el Presidente da pistas sobre la relación entre los poderes del Estado. En el escenario actual, el Presidente impone su voluntad sobre todas las facetas de la política ecuatoriana, además del peso que ejerce sobre la rama judicial. Si se suma a esto la falta de autonomía provincial, es claro que todo fluye a través de Carondelet.

Más allá de la discrepancia entre el éxito legislativo, las interacciones públicas entre líderes de la Asamblea y el Presidente demuestran la hegemonía del segundo. En abril de 2012, Correa reaccionó furiosamente a una serie de exhortos emitidos por la Asamblea Nacional para que declarara un estado de emergencia en ciertas regiones del país y para que efectuara pagos retroactivos a miembros de las fuerzas de seguridad. En una carta al Presidente de la Asamblea Nacional y copartidario de AP, Fernando Cordero, Correa lo reprendió fuertemente, diciendo:

Yo quisiera imaginar, Señor Presidente, cuál fuera la reacción de la Función Legislativa, si en mi calidad de Jefe de la Función Ejecutiva yo expidiera decretos ‘exhortando’ a la Asamblea Nacional a que trabaje más; a que no pierda tiempo en discusiones baladíes; a que tenga menos asesores; a que no se expidan resoluciones que por su deficiente formulación semántica han generado en los ciudadanos grandes sonrisas y luego una vergüenza ajena terrible; o a que sus miembros no viajan [*sic*] tanto fuera de la República (Correa Delgado, 2012).

Ocho días después, el 17 de abril, Correa vetó las reformas legislativas a la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL), reformas que llevaban más de un año de trámite y que buscaban empoderar a la Asamblea para fiscalizar a los miembros del Ejecutivo. Cordero comentó que el veto fue una muestra del poco respeto que Correa tiene hacia las labores de la Asamblea y los asambleístas (“Correa’s cabinet reshuffle diverts attention from power clash”, 2012). Cordero también respondió a la carta de Correa con una carta propia, explicando sobriamente que “...no encuentro inadecuado el que, en una democracia representativa del siglo XXI, una de las funciones del Estado exhorte a la otra el trámite de un asunto que, sobre la base de respeto a sus competencias, estima de factible realización” (Cordero Cueva, 2012). En total, el episodio muestra el desprecio del Presidente frente a cualquier crítica en el ejercicio de su cargo o hacia cualquier actor político que cuestione sus decisiones.

La extensión del ejercicio de su poder no está limitada a la Asamblea. Correa también ha asegurado una significativa influencia sobre la rama judicial. Un ejemplo es la reciente designación de su ex-secretario personal Gustavo Jalkh como el nuevo Presidente del

Consejo de la Judicatura, el órgano de asignación de jueces en todo el país. A eso se suma la falta de autonomía de los magistrados de la CNJ y la Corte Constitucional (CC) –que resuelve asuntos constitucionales e interpela sobre la legalidad de las leyes–, además de los miembros del Consejo Nacional Electoral (CNE) (Basabe Serrano, 2012a), y da cuenta del apretado control que ejerce el Presidente.

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

En su estado actual, se puede clasificar al Ecuador como una democracia delegativa, con una ausencia total de un equilibrio de poderes o de rendición de cuentas horizontales. Este tipo de democracia puede cumplir con los requisitos mínimos de una poliarquía, pero carece de pluralismo real. En palabras de O'Donnell, las democracias delegativas se basan en la premisa de que él o la ganador(a) de una elección presidencial, “tiene el derecho a gobernar como él (o ella) considere apropiado, restringido sólo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por un período en funciones limitado constitucionalmente” (O'Donnell, 1994: 59; traducción propia). Considerando el debilitamiento de las instituciones democráticas en el país, los desafíos directos a la libertad de prensa y a las voces de la oposición, y la falta de independencia de la Asamblea Nacional y los otros órganos del Estado, el Ecuador de Correa se ajusta fácilmente a la tipología.

El éxito de Correa y Alianza PAIS en las elecciones de 2013 y la amplia aprobación popular gozada por el Presidente presagian mayores cambios institucionales, una profundización de la “Revolución Ciudadana” y casi sin excepción un aumento en la concentración del poder estatal en la Presidencia. El premio real para Correa es su nueva mayoría en la Asamblea, la cual le permite una gama de posibilidades legislativas en el período 2013-2017. Por ejemplo, aunque el Presidente públicamente niega la posibilidad de efectuar un cambio a la Constitución para permitir la reelección indefinida, tal como hicieron sus aliados ideológicos Hugo Chávez y Daniel Ortega, sería imprudente descartar esa eventualidad. En una entrevista posterior a las elecciones dijo que, “si siguen molestando estos mediocres de la partidocracia y de los medios de comunicación me les lanzo a la reelección, para que sufran los sufridores” (“Rafael Correa: ‘si siguen molestando me lanzo a la reelección’”, 2013).

El aumento en gastos sociales, educación y salud pública y el actual desempeño económico del país son buenos referentes para la población. El déficit de las instituciones democráticas es claro, pero éste es mucho menos importante para la mayoría de los ciudadanos que las ganancias económicas y sociales de corto plazo. Sin embargo, llegará un momento en el futuro cercano en que el gobierno ecuatoriano tendrá que asumir sus obligaciones de deuda externa con China y enfrentar su dependencia del sector petrolero.

Además, no hay ninguna fuerza en el horizonte que parezca capaz de restringir el poder presidencial u ofrecer un contrapunteo sólido. Como Venezuela en su primera década bajo Chávez, las fragmentadas y debilitadas fuerzas de oposición no han logrado unirse

alrededor de una propuesta, ideología o estrategia común, y hasta que no consigan presentar un frente unido, el Presidente Correa va a seguir moldeando el Estado ecuatoriano como quiera, con ciertos avances socioeconómicos y de infraestructura, pero al costo de pluralismo político, del diálogo y de la independencia institucional.

REFERENCIAS

- Andrade, Pablo. 2012. "La política de industrialización selectiva y el nuevo modelo de desarrollo ecuatoriano". En *Latin American Studies Association (LASA)*. San Francisco.
- "Assange and the Mystery Argentine". 2012. *Latin American Weekly Report (LAWR)*, 27 septiembre, 5.
- Basabe Serrano, Santiago. 2009. "Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas". *Revista de Ciencia Política* 29 (2): 381-406.
- . 2012a. "Judges without Robes and Judicial Voting in Contexts of Institutional Instability: The Case of Ecuador's Constitutional Court". *Journal of Latin American Studies* 44 (1):127-161.
- . 2012b. "La reforma a la justicia...una vez más". *Carta Económica* 17 (2):4-5.
- . 2013. "Distritos electorales y D'Hondt: la combinación explosiva". *Carta Económica* 18 (2):1-6.
- "Betty Tola se va por no informar a Correa". 2012. *Diario Hoy*, 14 agosto.
- Bono de Desarrollo Humano y Pensiones. 2013. "Trámites Ecuador 2012". Disponible: <http://tramitesecuador.com/ministerio-de-inclusion-economica-y-social-mies/bono-de-desarrollo-humano/>.
- Burbano de Lara, Felipe, y Michelle Rowland. 1998. "Pugna de poderes: presidencialismo y partidos en el Ecuador: 1979-1997". Quito: CORDES-Konrad Adenauer
- "China comes up trumps again". 2012. *Latin American Regional Report (LARR)*, Octubre 2012: 10-11.
- "China considera que la relación con Ecuador está en 'época de luna de miel'". 2012. *El Comercio*, 28/09/2012.
- "Condenan a ocho años de prisión a hermanos Isaías". 2012. *El Comercio*, 4 noviembre.
- Cordero Cueva, Fernando. 2012. Carta. Quito, 17 de abril.
- "Correa confirma renuncia de Chiriboga al Ministerio de Salud". 2012. *El Comercio*, 13 enero.
- Correa Delgado, Rafael. 2012. Carta. Quito, 9 de abril.
- "Correa on collision course with indigenous". 2012. *Latin American Regional Report (LARR)*, diciembre 2012, 8-9.
- "Correa's cabinet reshuffle diverts attention from power clash". 2012. *Latin American Weekly Report (LAWR)*, 26 abril, 1-2.
- "Correa's mining victory could carry cost". 2012. *Latin American Weekly Report (LAWR)*, 8 marzo, 3.
- "The counter-example". 2012. *Latin American Regional Report (LARR)*, enero, 3.
- "Counting on Chinese credit". 2012. *Latin American Regional Report (LARR)*, febrero, 12.
- Cox, Gary W. 1997. *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W., y Scott Morgenstern. 2001. "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents". *Comparative Politics* 33 (2):171-189.
- "Ecuador gambles on WikiLeaks founder Assange". 2012. *Washington Post*, 20 agosto.
- Freidenberg, Flavia. 2012. "Ecuador 2011: Revolución ciudadana, estabilidad presidencial y personalismo político". *Revista de ciencia política* 32 (1):129-150.
- Freidenberg, Flavia, y Manuel Alcántara Sáez. 2001. "Cuestión regional y política en Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional". *América Latina Hoy* 27 (1): 123-152.
- "Indigenous protest march: success or failure?". 2012. *Latin American Weekly Report (LAWR)*, 29 marzo, 4.
- INEC. P.I.B. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) 2013. Disponible: <http://www.ecuadorencifras.com/cifras-inec/pib.html#tpi=371>.
- Machado Puertas, Juan Carlos. 2008. "Ecuador: ...hasta que se fueron todos". *Revista de Ciencia Política* 28 (1): 189-215.

- Marreiro, Flávia. 2012. "Ecuador avaliará eventual pedido de asilo de governo Assad, diz Rafael Correa". *Folha de São Paulo*, 12 octubre.
- Martínez-Gallardo, Cecilia. 2005. *Designing Cabinets: Presidents, Politics and Policymaking in Latin America*. Tesis de PhD, Universidad de New York.
- Mena Erazo, Paúl. 2012. "Los indígenas marchan sobre Quito en protesta por la política minera". *El País*, 22 marzo.
- "Meting out punishment". 2012. *Latin American Regional Report (LARR)*, abril 2012, 7.
- Molina, Santiago. 2012. "El Estado crece y el gasto en sueldos de la burocracia se duplica". *El Universo*, 16 septiembre.
- Neuman, William, y Maggy Ayala. 2012. "Ecuador Grants Asylum to Assange, Defying Britain". *New York Times*, 16 agosto.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy". *Journal of Democracy* 5 (1): 55-69.
- "Oil sector slumps". 2012. *Latin American Weekly Report (LAWR)*, 11 octubre, 6.
- Pachano, Simón. 2006. "Ecuador: Fragmentation and Regionalization of Representation". En *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, Ed. S. Mainwaring, A. M. Bejarano y E. Pizarro. Stanford: Stanford University Press.
- . 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*, Ed. R. Roncagliolo and C. Meléndez. Lima: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)-Asociación Civil Transparencia.
- . 2010. "Ecuador: El nuevo sistema político en funcionamiento". *Revista de Ciencia Política* 30 (2): 297-310.
- "Pedro Delgado renuncia por haber mentido sobre su título". 2012. *El Comercio*, 20 diciembre.
- Polga-Hecimovich, John, Santiago Basabe Serrano, y Andrés Mejía Acosta. 2012. "Shuffling the Deck: Cabinet Volatility under (near-) Majority Government in Ecuador". *Latin American Studies Association (LASA)*. San Francisco.
- "Quieren a Ministro Vera fuera del MAGAP". 2012. *La Hora*, 1 febrero.
- "Rafael Correa: 'si siguen molestando me lanzo a la reelección'". 2013. *La Hora*, 23 febrero.
- "Ricardo Patiño anuncia que Ecuador concede el asilo a Julian Assange". 2012. *El Comercio*, 16 agosto.
- Sánchez, Francisco. 2012. *Quien tiene boca, se equivoca, pero el que tiene seso, no dice eso. Hagiografía del Dr. Ralph Belt, PIS, y la Revolución Ciudadina*. Valencia: Acracia Editorial.
- Suárez, Waldino Cleto. 1982. "El poder ejecutivo en América Latina: Su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno". *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* 29 (Septiembre-Octubre):109-44.
- "Yasuní and the future of Ecuadorean oil". 2013. *Latin American Weekly Report (LAWR)*, 31 enero, 5.
- Zamora, Paúl. 2012. "32 distritos crearán un nuevo mapa político". *El Comercio*, 10 septiembre.
- Zeas B., Santiago. 2013. "Segunda reforma a la Constitución". *El Comercio*, 21 febrero.

APÉNDICE

La evolución del gabinete en la administración de Rafael Correa (enero 2007-enero 2013)

Cargo	Responsable	Período	Decreto
Presidente del Ecuador	Rafael Vicente Correa Delgado	15/01/07- actualidad	Nº 1
Vicepresidente del Ecuador	Lenín Voltaire Moreno Garcés	15/01/07- actualidad	Nº 1
Defensa Nacional	Guadalupe Larriva	15/01/07- 24/01/07	Nº 9
	Ricardo Patiño Aroca (enc.)	26/01/07- 02/02/07	Nº 66
	Lorena Escudero Durán	02/02/07- 31/08/07	Nº 93
	Wellington Sandoval Córdova	31/08/07- 09/04/08	Nº 599
	Antonio Javier Ponce Cevallos	09/04/08- 23/04/12	Nº 1013
	Miguel Ángel Carvajal Aguirre	23/04/12- 09/11/12	Nº 1151
	Carlos Larrea Dávila (enc.)	09/11/12- 28/11/12	Nº 1353
	María Fernanda Espinosa Garcés	28/11/12- actualidad	Nº 1365
Interior (modificado nombre 30/6/2010)	Gustavo Larrea Cabrera	15/01/07- 03/01/08	Nº 9
	Fernando Bustamante Ponce	03/01/08- 03/02/09	Nº 852
	Felipe Abril Mongrovejo (enc.)	04/02/09- 11/02/09	Nº 1568
	Gustavo Jalkh Röben	11/02/09- 17/12/10	Nº 1579
	Alfredo Vera Arrata	17/12/10- 13/05/11	Nº 586
	José Ricardo Serrano Salgado	13/05/11- actualidad	Nº 773
Justicia, Derechos Humanos y Cultos (creado 14/11/2007, modificado nombre 30/6/2010)	Gustavo Jalkh Röben	14/11/07- 11/02/09	Nº 749
	Néstor Arbitto Chica	11/02/09- 05/04/10	Nº 1578
	José Serrano Salgado	05/04/10- 13/05/11	Nº 311
	Johana Farina Pesántez Benítez	13/05/11- actualidad	Nº 772
	Ana Álbán Mora	15/01/07- 15/11/07	Nº 9
Ambiente	Marcela Paola Aguiñaga Vallejo	15/11/07- 09/11/12	Nº 750
	Gladys Lorena Tapia Núñez	09/11/12- actualidad	Nº 1353; Nº 1365
	Antonio Preciado Bedoya	15/01/07- 20/02/08	Nº 9
Cultura	Galo Vinicio Mora Witt	20/02/08- 15/01/09	Nº 925
	Ramiro Noriega Fernández	15/01/09- 21/04/10	Nº 1529
	Érika Sylva Charvet	21/04/10- actualidad	Nº 332
Deporte	Raúl Carrión Fiallos	15/01/07- 02/12/08	Nº 9
	Galo Mora Witt (enc.)	02/12/08- 23/12/08	Nº 1467
	Sandra Vela Dávila	23/12/08- 18/05/11	Nº 1504
	María Fernanda Espinosa Garcés (enc.)	18/05/11- 24/05/11	Nº 780
	José Francisco Cevallos Villavicencio	24/05/11- actualidad	Nº 787

Cargo	Responsable	Período	Decreto
Educación	Raúl Vallejo	15/01/07- 05/04/10	Nº 9
	Gloria Vidal Illingworth	05/04/10- actualidad	Nº 311
Salud Pública	Caroline Chang Campos	15/01/07- 21/04/10	Nº 9
	David Chiriboga Allnut	21/04/10- 13/01/12	Nº 332
	Carina Isabel Vance Mafla	13/01/12- actualidad	Nº 1006; Nº 1272
Inclusión Económica y Social (modificado nombre 23/08/2007)	Jeannette Sánchez Zurita	15/01/07- 04/06/09	Nº 9
	María de los Ángeles Duarte Pesantes	04/06/09- 05/04/10	Nº 1763
	Ximena Ponce León	05/04/10- 23/04/12	Nº 311
	Doris Josefina Soliz Carrión	23/04/12- actualidad	Nº 1151
Desarrollo Urbano y Vivienda	María de los Ángeles Duarte Pesantes	15/01/07- 04/02/09	Nº 9
	Walter Solís Valarezo	04/02/09- 10/11/11	Nº 1567
	Pedro Antonio Jaramillo Castillo	10/11/11- actualidad	Nº 934
Minas y Petróleos (creado 9/7/2007, antes Energía y Minas)	Alberto Acosta Espinosa	15/01/07- 15/06/07	Nº 9
	Jorge Albán Gómez (enc.)	15/06/07- 23/07/07	Nº 411; Nº 476
	Galo Chiriboga Zambrano	23/07/07- 08/10/08	Nº 491
	Derlis Palacios Guerrero	08/10/08- 08/06/09	Nº 1381
Recursos Naturales no Renovables (creado 9/14/2009)	Germánico Pinto Troya	08/06/09- 21/04/10	Nº 1772
	Wilson Marcelo Pástor Morris	21/04/10- actualidad	Nº 332
Electricidad y Energía Renovable (creado 9/7/2007, antes Energía y Minas)	Alecksey Mosquera Rodríguez	09/07/07- 13/07/09	Nº 479
	Esteban Alborno Vintimilla	13/07/09- 16/12/09	Nº 1833
	Miguel Calahorrano Camino	16/12/09- 31/01/11	Nº 178; Nº 231
	Esteban Alborno Vintimilla	31/01/11- actualidad	Nº 638
Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (creado 13/8/2009)	Jorge David Glas Espinel	13/08/09- 05/04/10	Nº 9
	Jaime Hernán Guerrero Ruiz	05/04/10- actualidad	Nº 311
Industrias y Productividad	Raúl Sagasti Lupera	15/01/07- 19/06/08	Nº 9
	Xavier Abad Vicuña	19/06/08- 19/03/10	Nº 1152
	Nathalie Cely Suárez (enc.)	19/03/10- 05/04/10	Nº 292
	Verónica Sión Montes de Josse	05/04/10- actualidad	Nº 311
Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca	Carlos Vallejo López	15/01/07- 21/01/08	Nº 9

Cargo	Responsable	Período	Decreto
Turismo	Walter Poveda Ricuarte	21/01/08- 15/07/09	Nº 879
	Ramón Leonardo Espinel Martínez	15/07/09- 10/03/11	Nº 1836
	Miguel Ángel Carvajal Aguirre (enc.)	10/03/11- 13/05/11	Nº 691
	Wilfrido Staynley Vera Prieto	13/05/11- 13/02/12	Nº 771
	Santiago Efraín León Abad (enc.)	13/02/12- 23/04/12	Nº 1059
	Antonio Javier Ponce Cevallos	23/04/12- actualidad	Nº 1151
	María Isabel Salvador Crespo	15/01/07- 07/12/07	Nº 9
	Carlos Proaño Romero (enc.)	07/12/07- 03/01/08	Nº 787
	Verónica Sión Montes de Josse	03/01/08- 05/04/10	Nº 853
	Vinicio Alvarado Espinel (enc.)	05/04/10- 10/05/10	Nº 311
Transporte y Obras Públicas	Freddy Arturo Ehlers Zurita	10/05/10- actualidad	Nº 348
	Trajano Andrade Viteri	15/01/07- 15/06/07	Nº 9
	Carlos Xavier Andrade (enc.)	15/06/07- 09/07/07	Nº 413
	Héctor Villagrán Cepeda	09/07/07- 01/12/07	Nº 481
	Jorge Manuel Marín Rodríguez	01/12/07- 15/06/09	Nº 776
	Xavier Federico Casal Rodríguez	15/06/09- 03/09/09	Nº 1783
Relaciones Laborales	David Hernán Ortiz Luzuriaga	03/09/09- 05/04/10	Nº 37
	María de los Ángeles Duarte Pesantes	05/04/10- actualidad	Nº 311
	Antonio Gagliardo Valarezo	15/01/07- 13/08/09	Nº 9
	Richard Gonzalo Espinosa Guzmán	13/08/09- 23/04/12	Nº 11
Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (modificado nombre 15/1/2007)	José Francisco Vacas Dávila	23/04/12- actualidad	Nº 1151
	María Fernanda Espinosa Garcés	15/01/07- 07/12/07	Nº 9
	María Isabel Salvador Crespo	07/12/07- 15/12/08	Nº 788
	Fander Falconí Benítez	15/12/08- 13/01/10	Nº 1481
	Hernán Lautaro Pozo Malo (enc.)	13/01/10- 28/01/10	Nº 212
	Ricardo Patiño Aroca	28/01/10- actualidad	Nº 234
Economía y Finanzas	Ricardo Patiño Aroca	15/01/07- 25/07/07	Nº 9
	Fausto Ortiz de la Cadena	25/07/07- 08/07/08	Nº 495
	Wilma Salgado Tamayo	08/07/08- 16/09/08	Nº 1189
	María Elsa Viteri Acaiturri	16/09/08- 21/04/10	Nº 1338
	Patricio Rivera Yáñez	21/04/10- actualidad	Nº 332
Litoral (25/7/2007 - 28/1/2010)	Ricardo Patiño Aroca	25/07/07- 09/12/07	Nº 496
	Carolina Portalupi (enc.)	09/12/07- 21/10/08	Nº 791
	Nicolás Issa Wagner	21/10/08- 28/01/10	Nº 1399

Cargo	Responsable	Período	Decreto
Coordinación de Desarrollo Social (creado 03/06/2007)	Nathalie Cely Suárez	06/03/07- 04/06/09	Nº 156
	Jeannette Sánchez Zurita	04/06/09- 10/11/11	Nº 1764
	Doris Josefina Soliz Carrión	10/11/11- 23/04/12	Nº 934
	Richard Gonzalo Espinosa Guzmán	23/04/12- actualidad	Nº 1151
Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural (creado 08/05/2007)	Juan Antonio Martínez Yáñez	08/05/07- 15/11/07	Nº 306
	Doris Josefina Soliz Carrión	15/11/07- 08/06/09	Nº 751
	Alexis Rivas Toledo	08/06/09- 19/10/09	Nº 1771
	María Fernanda Espinosa Garcés	19/10/09- 28/11/12	Nº 102
	María Belén Moncayo	28/11/12- actualidad	Nº 1365
Coordinador de los Sectores Estratégicos (3/1/2008)	Derlis Palacios Guerrero	03/01/08- 08/10/08	Nº 850
	Galo Borja Pérez	08/10/08- 05/04/10	Nº 1381
	Jorge Glas Espinel	05/04/10- 09/11/12	Nº 311
	Rafael Poveda Bonilla	09/11/12- actualidad	Nº 1353; Nº 1365
Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados (creado 15/2/2007)	Fernando Bustamante Ponce (enc.)	16/02/07- 09/12/07	Nº 120
	Ricardo Patiño Aroca	09/12/07- 28/01/10	Nº 792
	Doris Josefina Soliz Carrión	28/01/10- 10/11/11	Nº 233
	Ana Beatriz (Betty) Tola Bermeo	10/11/11- 13/08/12	Nº 934
	José Ricardo Serrano Salgado (enc.)	13/08/12- 22/08/12	Nº 1265
	María Soledad Buendía Herdoiza	22/08/12- 09/11/12	Nº 1272
	Fabrizio Proaño Moreno (enc.)	09/11/12- 28/11/12	Nº 1353
	Ana Beatriz (Betty) Tola Bermeo	28/11/12- actualidad	Nº 1365
Coordinación de la Política Económica (15/02/2007)	Mauricio Dávalos Guevara (enc.)	16/02/07- 31/10/07	Nº 119
	Pedro Páez Pérez	31/10/07- 19/12/08	Nº 701
	Nathalie Cely Suárez (enc.)	19/12/08- 23/12/08	Nº 1492
	Diego Borja Cornejo	23/12/08- 05/04/10	Nº 1503
	Katiuska King Mantilla	05/04/10- 10/11/11	Nº 311
	Jeannette Sánchez Zurita	10/11/11- actualidad	Nº 934
Coordinación de Seguridad Externa e Interna (15/02/2007)	Fernando Bustamante Ponce	16/02/07- 03/01/08	Nº 121
	Gustavo Larrea Cabrera	03/01/08- 28/01/09	Nº 851
	Miguel Ángel Carvajal Aguirre	28/01/09- 17/12/10	Nº 1559
	Jorge Homero Arellano Lascano	17/12/10- actualidad	Nº 589

Cargo	Responsable	Período	Decreto
Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad (15/02/2007)	Mauricio Dávalos Guevara	16/02/07- 01/12/07	Nº 118
	Susana Cabeza de Vaca	01/12/07- 04/06/09	Nº 775
	Nathalie Cely Suárez	04/06/09- 10/11/11	Nº 1765
	Santiago Efraín León Abad	10/11/11- actualidad	Nº 934
Coordinador de Talento Humano (creado el 8 de abril, 2011)	Iván Guillermo Solórzano Naranjo	11/04/11- 23/04/12	Nº 735
	Augusto Javier Espinosa Andrade	23/04/12- actualidad	Nº 1151

NB: Actualizado hasta el 31 de enero, 2013; “enc.” se refiere a un puesto encargado
Fuente: Nombres y fechas provienen de los Decretos Presidenciales correspondientes.

John Polga-Hecimovich es candidato a Doctor en Política Comparada de la Universidad de Pittsburgh, y tiene una Maestría en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Andina Simón Bolívar del Ecuador. Sus intereses de investigación incluyen la burocracia, la nacionalización de los partidos políticos y la inestabilidad política, con un enfoque en América Latina. Ha publicado artículos académicos en The Journal of Politics, Political Research Quarterly, Party Politics, Latin American Politics and Society y Journal of Politics in Latin America. Su tesis doctoral examina de que manera los poderes ejecutivos en países de baja capacidad burocrática aseguran la implementación efectiva de políticas relevantes para su gestión.
E-mail: jpolga@gmail.com