

ECUADOR: EL DERRUMBE DE LOS PARTIDOS TRADICIONALES

JUAN CARLOS MACHADO PUERTAS

UNIVERSIDAD DE SUSSEX, INSTITUTO DE ESTUDIOS DE DESARROLLO (IDS)

Resumen

Este artículo hace una revisión de la coyuntura política, económica y social en Ecuador durante el 2006. Se pone especial énfasis en los resultados electorales que significaron el desplazamiento de los partidos tradicionales por fuerzas políticas emergentes y candidatos *outsiders*. Se subraya también el rol más reactivo que proactivo de un gobierno políticamente débil que finalmente se acomodó a su naturaleza de gobierno de transición.

Abstract

This article reviews the most salient political, economical and social events that took place in Ecuador during year 2006. It discusses in greater detail the presidential and legislative elections that resulted in the displacement of traditional parties by emerging ones and outsiders' candidacies. The article also highlights the reactive role assumed by a weak and transitional government.

PALABRAS CLAVE • Ecuador • 2006 • Democracia • Partidos • Elecciones

Desde su retorno a la democracia en 1979, el Ecuador adoptó un sistema de gobierno presidencial y una estructura estatal unitaria. Pese a vivir el período de democracia ininterrumpido más largo de su historia, éste se ha caracterizado por una creciente inestabilidad política que ha llevado a la destitución en seguidilla de los tres últimos presidentes popularmente electos. La excesiva fragmentación partidaria del Legislativo unicameral –alentada por un sistema electoral proporcional excesivamente permisivo y la propia fragmentación social– ha imposibilitado que los presidentes puedan contar con un sólido contingente de apoyo legislativo propio. A ello se adiciona una tradicional incapacidad para conformar coaliciones de gobierno. Cuando el presidente logra procurarse apoyo legislativo, estas alianzas se caracterizan por ser clandestinas, inestables y basadas más en prácticas corruptas que en consideraciones ideológicas. La calidad de la democracia y sus instituciones no ha resultado indemnes de la dinámica política. El estado de derecho se ha visto profundamente deteriorado por la cooptación política del Poder Judicial y de los órganos de control horizontal. Como corolario de ello, la democracia y sus instituciones, en especial el Congreso y los partidos políticos, han perdido legitimidad frente a los ojos de la ciudadanía. Este desencanto popular ha sido capitalizado por *outsiders* y nuevas agrupaciones políticas que virtualmente han desplazado a los partidos políticos tradicionales. Paradójicamente, ello no hace sino acentuar los problemas estructurales del sistema y presagia la continuación del ciclo de inestabilidad.

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

1. Coyuntura social

Lo social en el Ecuador estuvo marcado por dos acontecimientos principales: el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (TLC) y el tema petrolero. En marzo del 2006, cuando los avances de las negociaciones bilaterales y las presiones de Estados Unidos hacían presagiar una pronta firma del TLC, las manifestaciones populares de oposición encabezadas por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) se intensificaron y obligaron al Presidente Palacio a decretar el estado de emergencia en cinco provincias serranas del país (BBC, 2006a). Es también en medio de crecientes protestas que el gobierno declara en mayo la caducidad del contrato con la petrolera norteamericana Occidental (Oxy) bajo el argumento de haber cedido sin previa autorización uno de sus campos petrolíferos a la petrolera ENCANA en el 2000. Este proceso se inicia en realidad en agosto de 2004 como respuesta a un fallo del Tribunal Arbitral de Londres que obligaba al Estado a pagar a la petrolera 75 millones de dólares por concepto de devolución de IVA. Estos acontecimientos, adicionados a una reforma a la ley de hidrocarburos aprobada en abril y que obligó a las empresas petroleras extranjeras a compartir las ganancias extraordinarias del petróleo con el Estado, se desarrollaron en un contexto de profunda polarización social electoralmente inducida. A la postre, todo ello llevaría a la suspensión y posterior abandono de las negociaciones del TLC en mayo de 2006 en una especie de retaliación del gobierno norteamericano por las decisiones petroleras.

2. Coyuntura económica

Los indicadores macroeconómicos del Ecuador durante el 2006 muestran una tendencia positiva y de crecimiento. Ella se apuntala en el proceso de dolarización iniciado en el año 2000, un esquema económico de estabilización de indicadores macro y una coyuntura internacional extremadamente favorable por los altos precios del petróleo. El Producto Interno Bruto (PIB) del Ecuador experimentó una tasa de crecimiento de 4,3%, el peso de la deuda externa como porcentaje del PIB ha disminuido a 25,20% hacia final del periodo (4.50 puntos menor con respecto a diciembre 2005) y la tasa de inflación promedio anual de 3,3% es relativamente estable (Banco Central del Ecuador). Sin embargo, los indicadores macro no reflejan necesariamente el estado de salud de la economía ecuatoriana. Por un lado, pese a que el saldo de la balanza comercial es positivo y refleja un crecimiento de 116% con respecto al 2005, ello es fundamentalmente resultado del incremento en las exportaciones del petróleo y de sus altos precios que en promedio se situaron en U\$ 50.75 por barril (Banco Central, 2007a). En contraste, pese a que las exportaciones no petroleras siguen experimentando un desarrollo positivo (con un crecimiento en volumen de 4,4% en el 2006) la balanza comercial no petrolera arroja un saldo negativo mayor en 12,1% al del año anterior. Es interesante notar, sin embargo, la tendencia de crecimiento del comercio interandino. En el caso del Ecuador ella significó un incremento en sus exportaciones de 20,4% en volumen y de 24,4% en valor con respecto al año anterior (Comunidad Andina, 2007).

Ante la falta de reformas estructurales, esta enorme dependencia con el petróleo (superior al 60% del valor total de las exportaciones) torna a la economía extremadamente vulnerable (Banco Mundial). Ella ha seguido también beneficiándose de las remesas de los migrantes en

el exterior que representaron el 7% del PIB (El Financiero, 2007). Paradójicamente, pese a los altos precios del petróleo y los ingresos extraordinarios fruto de las decisiones petroleras ya anotadas, el 2006 cerró con un déficit fiscal de 735 millones de dólares. Ello resulta en gran medida de la debilidad del gobierno que tuvo que llegar a acuerdos económicos con ciertos gobiernos locales, sindicatos y actores sociales a fin de reducir el conflicto y evitar la presión social. A esto se suman cambios institucionales que han limitado la utilización discrecional de los ingresos extra provenientes del petróleo que superaron los 1.100 millones de dólares en 2006 (El Hoy, 2006a).

3. Coyuntura subregional e internacional

En lo subregional destacó el contradictorio accionar del Ecuador frente al debilitamiento de la Comunidad Andina de Naciones (CAN); la búsqueda de nuevos socios comerciales, y las volátiles relaciones con Colombia. La firma del TLC con Estados Unidos por parte de Colombia y Perú en el primer semestre del año, y la decisión posterior de Venezuela de abandonar la CAN, puso en entredicho el proceso andino de integración. Frente a ello el gobierno públicamente declaró su voluntad de asumir el rol de motor de integración e incluso fue en junio sede de la reunión de relanzamiento por parte del Consejo Presidencial Andino. Sin embargo, en el mes de noviembre, y como reacción a la legitimación por parte del Tribunal Andino de las sanciones comerciales impuestas por el Perú –adopción de un arancel de 5% para algunos productos ecuatorianos en respuesta a restricciones comerciales indebidamente adoptadas– el Ecuador solicitó la reestructuración y redefinición del rol del organismo (ICEX, 2006).

Motivado parcialmente por el congelamiento del TLC y los problemas de la CAN, el gobierno adoptó una intensa agenda de búsqueda de nuevos mercados y socios comerciales a nivel latinoamericano y mundial. En Latinoamérica sobresalió la intensificación de relaciones con México, Chile y Venezuela. Pese a que en este último caso las negociaciones centradas en el intercambio de crudos por derivados no se concretó, aparentemente por la presión ejercida por los intermediarios comerciales, ellas parecen haber marcado un acercamiento con este país basado en la cooperación energética (Ecuadorinmediato, 2006^a). En lo internacional destaca el retorno del Ecuador al Grupo de los 20 (G-20) en el mes de septiembre (El Economista, 2006).

La coyuntura subregional estuvo también marcada por permanentes tensiones en la frontera norte. Con la reelección del Presidente Uribe, Colombia continuó con su política de “internacionalización o regionalización de la búsqueda de soluciones a su conflicto interno”, mientras que el Ecuador mantuvo a rajatabla su política de no involucramiento (Montúfar, 2006). Existieron dos momentos sumamente críticos. El primero cuando entre finales de enero y principios de febrero el Ecuador denunció violaciones aéreas y terrestres de su territorio por parte del ejército colombiano. Ellas fueron calificadas por el gobierno colombiano de involuntarias y tendientes a “evitar que el grupo terrorista FARC, en violación del territorio ecuatoriano, continúe desde esa hermana nación lanzando atentados para asesinar a nuestros soldados y policías” (El Hoy, 2006b). El segundo ocurrió cuando a partir del 12 de diciembre el gobierno colombiano reactivó las aspersiones aéreas con glifosato para erradicar cultivos de coca en la zona fronteriza común y cuya suspensión había sido acordada el 8 de diciembre de 2005 después de enérgicos reclamos del Ecuador por sus efectos en la salud y cultivos de sus nacionales. En los dos casos el Presidente llamó a consulta

a su embajador en Colombia. Sin embargo, mientras en el primero las relaciones se normalizaron rápidamente y el embajador retornó a su misión, en el segundo ello no ha sucedido hasta finalizar el año (El Mercurio, 2006a).

En lo internacional, el segundo semestre del año estuvo marcado por el distanciamiento con los Estados Unidos a raíz de la suspensión de las negociaciones del TLC. Presionado por el sector exportador y productivo el gobierno ecuatoriano solicitó vanamente el reinicio de las negociaciones ante alarmantes signos de que Estados Unidos tampoco renovarían los beneficios comerciales asociados a la Ley de Preferencias Arancelarias y Erradicación de las Drogas (ATPDEA) que fenecía a finales de año. Ello llevó a la intensificación de contactos diplomáticos y finalmente a su renovación por seis meses adicionales el 20 de diciembre. Las relaciones con la Unión Europea también se deterioraron a raíz de la decisión a inicios de años de imponer un arancel a la tonelada métrica de banano producido en Latinoamérica y que originó una demanda contra la Unión Europea (UE) interpuesta ante la Organización Mundial de Comercio (OMC). Ello pese a los riesgos de poner en peligro las negociaciones de un TLC entre la CAN y la UE cuyas negociaciones se iniciarían el año venidero (Ecuadorinmediato, 2006b).

4. Coyuntura política

En un escenario de profundo descontento popular frente a la democracia y en especial hacia los partidos políticos; el manoseo a las reglas electorales desde la misma inscripción de candidaturas; la volatilidad en las encuestas; la indecisión ciudadana, y la presencia de candidatos presidenciales con un marcado discurso antisistema, los ecuatorianos concurren a las urnas el 15 de octubre para elegir Presidente y Vicepresidente de la República, 100 legisladores, 5 parlamentarios andinos, 67 consejeros provinciales, 674 consejeros municipales y 10 Juntas Parroquiales. Destaca la expansión de la campaña allende fronteras por la novedad del voto de los migrantes ecuatorianos en la contienda presidencial.

Las elecciones fueron enturbiadas por denuncias de fraude entre los candidatos presidenciales; las irregularidades en la contratación de la firma encargada del conteo rápido de votos y su fracaso en la entrega de resultados, y las crecientes críticas respecto a la falta de imparcialidad del jefe de la Misión Observadora de la OEA (Mejía, 2007). Los resultados marcaron el triunfo electoral de los nuevos partidos y el debilitamiento de la llamada 'partidocracia', término peyorativo exitosamente manejado por el candidato *outsider* Rafael Correa para referirse a los partidos tradicionales. Sin ganador en la primera vuelta presidencial, el 26 de noviembre tuvo lugar la segunda que enfrentó al magnate bananero Álvaro Noboa, líder del populista PRIAN, y el izquierdista Rafael Correa, del recientemente creado Movimiento Alianza País. A la postre, ella marcaría la tercera derrota electoral consecutiva de Noboa.

II. CAMBIOS INSTITUCIONALES Y CAMBIOS SUBSTANCIALES EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Pese a la difícil coyuntura descrita, y quizás en algunos casos gracias a ella, el gobierno impulsó importantes iniciativas que podrían marcar cambios significativos en políticas públicas. En materia de relaciones exteriores destaca el Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020 (PLANEX 2020)

presentado el 24 de octubre de 2006. Su formulación, impulsada desde la Cancillería y fruto de un amplio consenso entre diversos sectores sociales, políticos y económicos, se constituye en una verdadera política de Estado en materia de relaciones internacionales. Adicionalmente a la determinación de principios básicos, objetivos y estrategias a seguir en la materia, el PLANEX 2020 incorpora también una perspectiva social en temas sensibles como el conflicto colombiano y la protección de los emigrantes ecuatorianos en el exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2006). El 10 de agosto el Ministerio de Defensa presentó la actualización al Libro Blanco de las Fuerzas Armadas que es el documento que define la Política de Defensa Nacional. El Libro Blanco II, como ha sido llamado, reformuló la posición de las fuerzas armadas y la defensa nacional a la luz de nuevos actores y amenazas tales como migración, narcotráfico, lavado de activos y delito internacional organizado (Ministerio de Defensa Nacional, 2006). Esta iniciativa ha sido no obstante criticada por la visión tan amplia de defensa que incorpora y que implica, en la práctica, superposición con competencias propias de la policía y que desbordan su rol de defensa nacional (El Hoy, 2006c).

Destaca también la creación del fideicomiso mercantil denominado Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energético e Hidrocarbúrfico (FEISEH) aprobada por el Congreso en septiembre y que se financiará con los ingresos provenientes de los campos petrolíferos que eran explotados por la Oxy. Al 31 de diciembre de 2006 este fondo recibió cerca de 700 millones de dólares. El objetivo principal es 'blindar' dichos recursos para que sean destinados a inversión en petróleo y electricidad. Adicionalmente, dota de un gran impulso al sector microfinanciero al alimentar con 70 millones de dólares el Programa del Sistema Nacional de Microfinanzas que desde su creación en 2002 había carecido de financiamiento.

III. RESULTADOS DE ELECCIONES

Las elecciones del 2006 parecen marcar el inicio de una reconfiguración del sistema de partidos ecuatoriano. Nuevas fuerzas políticas como el PRIAN y PSP han desplazado a los partidos tradicionales –PSC, ID, DP-UDC y PRE– que dominaron el espectro político durante las dos décadas pasadas. El rotundo 'no' a los partidos tradicionales fue en esta ocasión más evidente pues afectó a todos ellos sin excepción (Pachano, 2007). Parecería así haberse llegado al punto culminante de una tendencia que comenzó a gestarse desde las elecciones de 1998 y en las que el sistema de partidos –que según la tipología de Sartori (1976) parece haber permanecido a horcajadas entre la categoría de pluralismo extremo y atomizado– comenzó a experimentar un franco retroceso en su proceso de institucionalización (Machado, 2005). En términos generales, los resultados de las elecciones reflejan un voto de protesta frente al creciente deterioro en la confianza de los ciudadanos frente a las instituciones democráticas en general y los partidos políticos en particular (Machado y Mejía, 2007)¹. Reflejan también la pérdida de control de redes clientelares por parte de los partidos tradicionales en beneficio de las nuevas organizaciones políticas (Freidenberg, 2007; Pachano, 2007).

¹ Según las encuestas de Latinobarómetro en 1996 el 18,3% de ecuatorianos tenían algún nivel de confianza en los partidos políticos. En el 2003 la confianza había caído al 5%. (Mainwaring et al. 2006:17).

La alta fragmentación de candidaturas fue en buena medida incentivada por la presencia de agrupaciones y candidatos advenedizos pretendiendo capitalizar el descontento popular. Según datos de Freidenberg (2007) la oferta electoral incluyó diez partidos políticos, treinta y dos movimientos nacionales y no menos de ciento diez provinciales. Esta misma fuente señala que el número de movimientos independientes se incrementó en 97,2% con respecto a las elecciones del 2002. Sólo en la elección presidencial compitieron trece binomios, y ello porque cuatro candidaturas fueron rechazadas por el Tribunal Supremo Electoral (TSE). Otra manifestación de protesta fue el porcentaje del voto nulo en las elecciones legislativas que alcanzó 21,61% a nivel nacional. En 14 de los 22 distritos electorales éste superó al voto en plancha del partido más exitoso y en algunos casos incluso al candidato más votado (Freidenberg, 2007). A ello también coadyuvó la campaña de Rafael Correa que invitó a demostrar el rechazo a la 'partidocracia' y al Congreso mediante la anulación del voto y se abstuvo de presentar candidatos para legisladores. El posterior triunfo de Correa en medio de grandes expectativas despertadas y su nulo apoyo en un Congreso que nace muy deslegitimado recrean las condiciones ideales para un nuevo ciclo de inestabilidad.

Tal como lo muestra la Tabla 1, en la primera vuelta presidencial las tres primeras posiciones correspondieron a las fuerzas emergentes PRIAN, PSP y al candidato *outsider* Rafael Correa. Ni siquiera la cuarta posición podría asignársele plenamente a un partido tradicional. La participación de la ID se limitó a una candidatura vicepresidencial que si algún efecto tuvo fue la de restar votos a su compañero de fórmula León Roldós al hacer que su candidatura sea asociada a la 'partidocracia'.

Al no haber ningún binomio alcanzado al menos el 40% de los votos válidos (Art. 165, Constitución) se convocó a una segunda vuelta en la que, concomitantemente, se realizó una intrascendente consulta popular convocada por el gobierno. Los resultados constan en las Tablas 2 y 3 respectivamente.

Las elecciones legislativas, realizadas bajo modalidad listas abiertas (*panachage*) con la novedad de la adopción del factor ponderado para la asignación de escaños, ubicaron también al PRIAN y al PSP, en ese orden, como las dos fuerzas políticas más importantes. Su votación conjunta representa casi el 50% de los votos válidos. Ello determina también un importante descenso en el Número Efectivo de Partidos (NEP) que se reduce a 5,84. Por su parte, la sumatoria del porcentaje de voto de los cuatro partidos tradicionales llega solo al 32,7%. Es importante también notar que la caída estrepitosa del partido indígena MUPP-NP en las elecciones presidenciales no se repite en las legislativas en las que sale relativamente bien librado con 6 diputados, no obstante el notorio descenso en votación en sus reductos electorales de la sierra central. Ello da cuenta de la crisis que todavía atraviesa al movimiento indígena después de su fugaz pero costoso cogobierno con el PSP en 2003. Se registra también la elección de 26 mujeres al Congreso, pese a que en el 2006 el TSE adoptó una resolución que contrarió la ley de elecciones, que prevé un patrón de alternancia y secuencialidad entre hombres y mujeres, al otorgar discrecionalidad a los partidos para determinar la ubicación de mujeres en la lista (Art. 59 ley Orgánica de Elecciones). De entre las diputadas electas 8 pertenecen al PRIAN; 7 al PSP; 3 al PSC; 2 al PRE; 2 a la RED y una a la ID, MUPP-NP, MPD y PS-FA respectivamente.

Tabla 1: Elecciones presidenciales primera vuelta, 15 de octubre 2006

Fórmula	Organización política	% votos	% acumulado	Nº votos alcanzados	Hombres	Mujeres
Álvaro Noboa Vicente Taiano	PRIAN	26,83	26,83	1.464.251	748.037	716.214
Rafael Correa Lenin Moreno	ALIANZA PAIS/PS-FA	22,84	49,67	1.246.333	675.110	571.223
Gilmar Gutiérrez Leonardo Escobar	PSP	17,42	67,09	950.895	451.913	498.982
León Roldós Ramiro González	RED ID	14,84	81,93	809.754	365.377	444.377
Cynthia Viteri Ernesto Dávalos	PSC IND.	9,63	91,56	525.728	205.130	320.598
Luis Macas César Sacoto	MUPP-NP	2,19	93,75	119.577	60.656	58.921
Fernando Rosero Susy Mendoza	PRE	2,08	95,83	113.323	59.651	53.672
Marco Proano Galo Cabanilla	MRD	1,42	97,25	77.655	39.572	38.083
Luis Villacis César Buelva	MPD	1,33	98,58	72.762	36.807	35.955
Jaime Damerval Lida Moreno	CFP	0,46	99,04	25.284	14.508	10.776
Marcelo Larrea Miguel Morán	ALBA	0,43	99,47	23.233	12.569	10.664
Lenin Torres María Pareja	MRPP	0,28	99,75	15.357	7.933	7.424
Carlos Sagnay Jeanneth Benavides	INA	0,25	100	13.455	6.866	6.589
Información adicional						
	Total	Hombres	%	Mujeres	%	
ELECTORES REGISTRADOS	9.165.125	4.541.762	49,55	4.623.363	50,45	
SUFRAGANTES	6.617.242	3.217.825	48,63	3.399.417	51,37	
VOTOS BLANCOS	316.220	153.972	48,69	162.248	51,31	
VOTOS NULOS	775.613	345.994	44,61	429.619	55,39	
AUSENTISMO			29,89		27,21	

Fuente: Elaboración del autor a partir de datos del TSE.

Nota: 250 actas fueron anuladas por el TSE que incluían 51.221 votantes. Hubo 143.352 migrantes inscritos de los cuales sufragaron 87.513.

Tabla 2: Elecciones presidenciales segunda vuelta, 26 noviembre 2006

Fórmula	Organización política	% votos	% acumulado	Nº votos alcanzados	Hombres	Mujeres
Rafael Correa Lenin Moreno	ALIANZA PAIS/PS-FA	56,67	56,67	3.517.635	1.715.978	1.801.657
Álvaro Noboa Vicente Taiano	PRIAN	43,33	100	2.689.418	1.353.849	1.335.569

Información adicional					
	Total	Hombres	%	Mujeres	%
ELECTORES REGISTRADOS	9.165.125	4.541.762	49,55	4.623.363	50,45
SUFRAGANTES	6.966.145	3.394.047	48,72	3.572.098	51,28
VOTOS BLANCOS	70.219	31.655	45,08	38.564	54,92
VOTOS NULOS	681.960	288.765	42,34	393.195	57,66
AUSENTISMO			25,36		22,81

Fuente: Elaboración del autor a partir de datos del TSE.

Nota: 24 actas fueron anuladas por el TSE que incluían 2.601 votantes. Sufragaron 84.110 migrantes.

Tabla 3: Consulta popular nacional, 26 noviembre 2006

Preguntas	Votos Sí	Votos No	Votos blancos	Votos nulos
1. Está usted de acuerdo con que las ocho políticas del Plan Decenal de Educación (2006-2015), constantes en esta consulta, sean consideradas como políticas de Estado prioritarias para la inversión del sector público?	4.491.145 (67,05%)	412.422 (6,16%)	1.273.612 (19,02%)	520.728 (7,77%)
2. Está de acuerdo en que, en el plazo de cinco meses, el Congreso Nacional debata y apruebe leyes encaminadas a:	4.409.377 (66,09%)	511.608 (7,67%)	1.201.728 (18,01%)	548.648 (8,22%)
a.- Destinar a favor de los ecuatorianos recursos suficientes que garanticen la prevención y la atención médica de patologías, elevando a categoría de política de Estado el Aseguramiento Universal de Salud.				
b. El aumento del 0,5% anual en la participación de salud en relación al PIB hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos el 4% del PIB.				
3. Está de acuerdo en que el Congreso Nacional, dentro del plazo de cinco meses, expida leyes encaminadas a garantizar que los recursos petroleros no previstos o superiores a lo presupuestado en el presupuesto general del Estado sean destinados a la inversión social y a la reactivación productiva.	4.283.238 (64,21%)	549.286 (8,23%)	1.303.566 (19,54%)	534.853 (8,02%)

	Información adicional				
	Total	Hombres	%	Mujeres	%
ELECTORES REGISTRADOS	9.021.773	4.473.977	49,59	4.547.796	50,41
SUFRAGANTES	6.813.421	3.326.734	48,83	3.486.687	51,17

Fuente: Elaboración del autor a partir de datos del TSE.

Tabla 4: Elecciones legislativas, 15 de octubre 2006

Partido	Votos	% votación total partido	Nº total	Provincias y Nº Diputados conseguidos en cada una de ellas
PRIAN	858.702	27,62	28	Guayas (7), Pichincha (4), Manabí (4), Carchi (2), Esmeraldas (2), Azuay (1), El Oro (1), Chimborazo (1), Imbabura (1), Loja (1), Los Ríos (1), Orellana (2), Sucumbíos (1), Tungurahua (1)
PSP	557.434	17,93	24	Guayas (3), Los Ríos (3), Tungurahua (2), Pichincha (2), Bolívar (2), Chimborazo (2), Napo (2), Azuay (1), Cañar (1), Cotopaxi (1), Manabí (1), Morona (1), Orellana (1), Pastaza (1), Sucumbíos (1)
PSC	462.251	14,87	13	Guayas (5), Azuay (1), Loja (1), Cotopaxi (1), El Oro (1), Manabí (1), Pichincha (1), Tungurahua (1), Galápagos (1)
ID	258.881	8,33	7	Pichincha (3), Azuay (1), Cotopaxi (1), El Oro (1), Imbabura (1)
PRE	223.937	7,20	6	Guayas (2), Esmeraldas (1), El Oro (1), Los Ríos (1), Manabí (1)
MPD	117.854	3,79	3	Esmeraldas (1), Pastaza (1), Pichincha (1)
MUPP-NP	101.595	3,27	6	Bolívar (1), Cañar (1), Chimborazo (1), Cotopaxi (1), Morona Santiago (1), Zamora Chinchipe (1)
UDC	69.967	2,25	5	Pichincha (1), Zamora Chinchipe (1), Carchi (1), Galápagos (1), Manabí (1)
PSFA	62.629	2,01	1	Imbabura (1)
RED	61.242	1,97	5	Pichincha (2), Guayas (1), Cañar (1), Loja (1)
MCNP	19.568	0,63	1	Azuay (1)
ARE	11.188	0,36	1	Loja (1)

Fuente: Freidenberg, 2007: 25.

La reestructuración del sistema de partidos se expresa también en la volatilidad electoral (aquí expresada en términos de escaños legislativos) que tiene dos peculiaridades. Primero, su altísimo nivel pues alcanza 44% en un país con una media que bordea el 25% durante el actual periodo democrático (Mejía, 2002). Segundo, que por primera vez el grueso de ella no se transfiere entre los cuatro partidos tradicionales sino que beneficia a los nuevos partidos (Pachano, 2007). Esto último se aprecia en la Tabla 5.

Tabla 5: Volatilidad electoral legislativa como porcentaje de curules en legislatura

	DP-UDC	PRIAN	PSP	PSC	ID	PRE	MPD	MUPP-NP	PSFA	RED	MCNP	ARE	MIRE	AN	CFP	Otros	Volatilidad
2002	4	10	6*	25	15*	15	3	10*	4*	-	-	-	1*	1	1	5	
2006	5*	28	24*	13	7	6	3	6	1*	5	1	1	0	0	0	0	
	1	18	18	12	8	9	0	4	3	5	1	1	1	1	1	5	44

Fuente: Elaboración del autor a partir de datos tomados de la página web del Congreso Nacional.

Nota: * significa que algunos diputados fueron elegidos en alianzas. En esos casos los diputados se asignan en función del bloque al que se integraron al inicio de actividades.

La misma tendencia anotada en esta sección siguió la elección de parlamentarios andinos en la que los 5 puestos se repartieron entre el PRIAN (2), PSP, PSC, y la alianza MPAIS/PS-FA tal como consta en la Tabla 6.

Tabla 6: Elecciones para parlamentario andino, 15 de octubre 2006

Organización política	% votos	% acumulado	Nº votos alcanzados	Hombres	Mujeres
PRIAN	24,49	24,49	1.040.750	528.275	512.475
PSP	17,48	41,97	742.816	353.047	389.769
PSC	13,54	55,51	575.241	256.738	318.503
ALIANZA PAIS/PS-FA	12,26	67,77	520.989	264.160	256.829
ID/RED	9,58	77,35	406.914	188.484	218.430
UDC	8,11	85,46	344.664	175.621	169.043
PRE	5,68	91,14	241.450	129.433	112.017
MPD	3,26	94,4	138.438	70.171	68.267
MUPP-NP	3,03	97,43	128.604	66.371	62.233
MRD	0,97	98,16	41.383	20.563	20.820
CFP	0,73	99,13	31.096	16.876	14.220
ATR	0,45	99,58	19.061	10.625	8.436
INA	0,42	100	17.919	8.565	9.354

	Información adicional				
	Total	Hombres	%	Mujeres	%
ELECTORES REGISTRADOS	9.021.773	4.473.977	49,59	4.547.796	50,41
SUFRAGANTES	6.491.166	3.158.356	48,66	3.332.810	51,34
VOTOS BLANCOS	1.000.867	483.681	48,33	517.186	51,67
VOTOS NULOS	1.199.631	565.954	47,18	633.677	52,82

Fuente: Elaboración del autor a partir de datos tomados del TSE.

IV. PODER EJECUTIVO

Los Ministros de Estado son funcionarios de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República (Art. 171,10 Const.). Desde 1998 la censura a los ministros por parte del Congreso no entraña su inmediata destitución, la cual es en última instancia decidida por el Presidente (Art. 130, 9). Pese a ello, la inestabilidad del gabinete y en general de la Administración no se ha reducido. Al 30 de agosto de 2006 el Centro de Estudios y Datos (CEDATOS, 2006) contabilizó 327 cambios incluyendo ministros y funcionarios superiores en los 16 meses de la gestión del Presidente Palacio. En lo que va del año veintinueve ministros sin clara conexión partidaria han deambulado por dieciséis ministerios tal como lo muestra la Tabla 7.

La inestabilidad ministerial y las dificultades para determinar la filiación partidaria de los miembros del gabinete no son novedosas en Ecuador. Los ministerios forman parte de las concesiones políticas con las que el presidente busca cimentar alianzas legislativas para llevar adelante su plan de gobierno. Estas alianzas son clandestinas debido, entre otras cosas, a la necesidad de evitar los impactos electorales negativos de una vinculación con el gobierno en un contexto de crisis y frecuente adopción de medidas económicas impopulares. La gran inestabilidad ministerial se explicaría así por el juego político, invisible a los ojos de los ciudadanos, que permite acomodar a nuevos aliados de coaliciones siempre cambiantes. El pretendido carácter 'independiente' de los ministros es frecuentemente un artilugio para disfrazar cuotas políticas (Mejía, 2005).

Si bien algo de ello pudo haber existido en el breve gobierno de Palacio y de manera muy residual en el 2006, la particularmente elevada inestabilidad ministerial fue más bien el resultado de la propia debilidad del gobierno y la difícil coyuntura que tuvo que soportar. Por otro lado, el gabinete de gobierno parece haber sido en realidad bastante independiente de los partidos políticos. Recordemos que el gobierno de Palacio nace débil por su propia naturaleza de interinazgo y que carece de apoyo legislativo propio. Adicionalmente no tiene ni logra dotarse de un equipo ni de un plan de gobierno. Esto último parece haber limitado la necesidad de armar coaliciones más allá de un aparentemente pacto de no-entrometimiento mutuo entre el gobierno y los partidos de la mayoría post-Gutiérrez (ID, PSC y MUPP-NP). Posteriormente, y tras el bloqueo definitivo a la Asamblea Constituyente por parte del Congreso Nacional en enero de 2006, el gobierno se vio privado de lo que fuera su bandera de lucha desde que asumió la presidencia en abril 2005 después de la destitución del Presidente Gutiérrez. Huérfano de apoyo político, con la Asamblea se esfumó también el débil respaldo popular basado en su utópica promesa de 'refundar la patria'. De allí en adelante su gobierno obtuvo los tintes propios de un gobierno de transición y asumió un rol más

Tabla 7: Cambios en el gabinete

Función	Número	Nombres de personas a cargo del Ministerio a partir del 1 de enero de 2006
Ministro de Bienestar Social	3	Alfredo Rigail Atahualpa Medina Rubén Barberán
Ministro de Energía y Minas	1	Iván Rodríguez
Ministro de Economía y Finanzas	3	Diego Borja Armando Rodas José Jouvín
Ministro de Defensa Nacional	2	Oswaldo Jarrín, Marcelo Delgado
Ministro de Gobierno	3	Alfredo Castillo, Felipe de la Vega, Antonio Andretta
Ministro de Comercio Exterior	4	Jorge Illingworth Joaquín Zevallos,
Ministro de Relaciones Exteriores	1	Francisco Carrión
Ministro de Salud	2	Iván Zambrano, Guillermo Wagner
Ministro de Vivienda y Desarrollo Urbano	1	Héctor Vélez
Ministro de Educación	1	Raúl Vallejo
Ministra de Ambiente	1	Ana Albán Mora
Ministra de Turismo	1	María Salvador
Ministro de OO. PP.	2	Derlis Palacios Pedro López
Ministro de Agricultura	1	Pablo Rizzo
Ministro de Trabajo	1	José Serrano
Secretario General de la Administración	2	José Modesto Apolo, Rafael Parreño
TOTAL	29	

Fuente: Tabla elaborada por el autor a partir de información tomada del artículo 'Lista de cambios de funcionarios durante el gobierno de Alfredo Palacio', CEDATOS, 30/08/2006 <http://www.cedatos.com.ec/contenido.asp?id=1047> y del diario El Comercio.

bien reactivo frente a los múltiples y complejos problemas que tuvo que afrontar. No obstante, el gobierno tuvo que buscar elusivos equilibrios políticos y sociales –materializados en constantes cambios en las carteras de Estado más sensibles– para tomar decisiones valientes, altamente populares pero controversiales y políticamente muy costosas. Ello contrasta, sin embargo, con la gran estabilidad en las carteras menores de gobierno. Ello en buena medida debido a su mínima exposición a la coyuntura social pero sobre todo al carácter relativamente independiente del gobierno que las puso a buen recaudo de las presiones políticas.

V. PODER LEGISLATIVO

La composición del Congreso 2002-2006 refleja en buena medida la enorme fragmentación social del país y la cohabitación de dos principales dimensiones de competencia partidaria: una más ideológica y la populista. El NEP (7,54) es sin embargo exponenciado por la combinación de un sistema electoral muy permisivo y la concentración provincial del voto que posibilita la presencia de un número importante de listas con menos de tres representantes. A ello se adiciona el relativo éxito electoral en el 2002 de agrupaciones nuevas como el PRIAN y el PSP. Como consecuencia de esto último el porcentaje de escaños de los cuatro partidos tradicionales se redujo a 53,3%, el más bajo hasta ese entonces desde 1988, y que podría haber hecho presagiar su derrumbe en las elecciones del 2006 donde conjuntamente obtienen únicamente 32,7%. Destacan también las variaciones en la relación de fuerza de los partidos al interior del Congreso que se producen principalmente como consecuencia de la fragilidad de las alianzas electorales y las defecciones partidarias reagrupadas en el ‘bloque de independientes’ y que se constituyó en la tercera fuerza legislativa.

Existen claras disposiciones en la Constitución y la ley acerca de la organización y el funcionamiento del Congreso (Art. 126 y ss. Constitución y Reglamento Interno de la Función Legislativa). Funciona de manera ordinaria y permanente a través dieciocho comisiones especializadas que se renuevan cada dos años y conformadas proporcionalmente al peso de los distintos partidos en el Congreso. La Presidencia y Primera Vicepresidencia del Congreso corresponden al primer y segundo partido más votado los dos primeros años y los roles se invierten los dos últimos. La segunda vicepresidencia corresponde a partidos minoritarios. La aprobación de reformas constitucionales requiere mayoría especial de los 2/3 de la totalidad de sus miembros. Se diferencia adicionalmente entre las leyes orgánicas que requieren mayoría absoluta de sus miembros y leyes ordinarias que necesitan mayoría absoluta de los asistentes a la sesión.

Tabla 8: Composición partidaria del Congreso y breve descripción de las organizaciones políticas

Organización política	Escaños	Fecha de creación y breve descripción de la organización
Partido Social Cristiano (PSC)	24	(1951) Escisión del Partido Conservador. Representa en primera instancia a los terratenientes serranos. En los ochenta se asocia con los intereses de los empresarios y las cámaras de la producción, en particular de la costa. Se ubica al extremo de la derecha ecuatoriana (Freidenberg, 2001).
Izquierda Democrática	15	(1970) Creada por un grupo de intelectuales de la región de la sierra provenientes del liberalismo y del Partido Socialista. Defiende tesis socialdemócratas (Freidenberg, 2001).
Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)	10	(1982) Escisión del Partido 'Pueblo, Cambio y Democracia' (PCD) que fue a su vez escisión del CFP. Partido de base costeña y corte populista liderado por Abdala Bucaram (Freidenberg, 2001).
Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP)	10	(1996) Expresión política del movimiento indígena organizado a partir de la CONAIE. Reivindicaciones étnicas y posicionamiento a la izquierda de los partidos de izquierda moderada (Freidenberg, 2001).
Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN)	9	(2001) Organización de carácter populista creada por y para auspiciar la candidatura presidencial del magnate bananero y empresario Álvaro Noboa.
Partido Sociedad Patriótica (PSP)	4	Tiene su antecedente en el golpe de estado que derrocó al Presidente Mahuad en el 2000 y en el que participó activamente su fundador y posterior Presidente Lucio Gutiérrez.
Democracia Popular-Unión Democrática Cristiana (DP-UDC)	4	(1978) Creada por sectores progresistas del conservadurismo e intelectuales de clase media de sierra y la costa, aunque rápidamente se convirtió en un partido de la sierra. Su antecesor es la Democracia Cristiana de 1964. En los noventa se deslizó del centro izquierda al centro derecha (Freidenberg, 2001).
Partido Socialista-Frente Amplio (PS-FA)	4	(1995) Fusión entre el Partido Socialista Ecuatoriano (PSE, 1925) y el Frente Amplio de Izquierda (FADI, 1977). FADI reagrupaba organizaciones de izquierda algunas de las cuales (ie. Partido Comunista Ecuatoriano y Partido Socialista Revolucionario del Ecuador) fueron escisiones del propio PSE en los años veinte y sesenta.
Movimiento Popular Democrático (MPD)	3	(1978) Organización de ideología marxista-leninista, brazo electoral del Partido Comunista Marxista Leninista Ecuatoriano (PCMLE) y con estrechos lazos con el sindicato de maestros.
Concentración de Fuerzas Populares (CFP)	1	Organización populista creada en los años cuarenta, de base costeña-guayaquileña.
Movimiento de Integración Regional Ecuatoriano (MIRE)	1	(2002) Movimiento de carácter provincial del sur del país.

Organización política	Escaños	Fecha de creación y breve descripción de la organización
Alfarismo Nacional	1	Nombre actual del Frente Radical Alfarista (FRA, 1972) escisión del Partido Liberal Radical Ecuatoriano (PLRE). Partido sin ideología clara y tintes populistas.
Independientes	14	Agrupación de pequeñas organizaciones de carácter provincial (5) y defecciones partidarias (9). Normalmente provenientes de pequeñas provincias, fuertes vínculos con sus clientelas locales y buscan llevar "obras para mi provincia" (Mejía, 2004:231). Voto pragmático.
TOTAL	100	

En la práctica, sin embargo, la proporcionalidad no es respetada. Su conformación sigue la lógica de mayorías mínimas ganadoras que prevalece para la adopción de legislación y responde a la coyuntura política. Por ejemplo, su conformación en 2006 refleja la posición dominante de la mayoría legislativa conformada después de la destitución de Gutiérrez en abril del 2005. El PSC, ID y MUPP-NP se distribuyeron las dieciocho presidencias de las comisiones legislativas en razón de nueve, cinco y cuatro respectivamente. Esto significa el control de un 100% de las presidencias pese a que su representación conjunta no alcanza el 53%. Ellas incluyen comisiones claves como la de lo tributario, fiscal y bancario (Machado, 2005). Ello es preocupante en la medida en que la mayor parte del trabajo se hace al interior de las comisiones y el pleno del Congreso no se reúne, normalmente, más que para votar sobre los proyectos de ley.

VI. RELACIÓN ENTRE PODERES DEL ESTADO

Las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo se caracterizaron por su tradicional fluctuación entre una recalcitrante oposición propia de las legislaturas reactivas (Morgenstern y Nacif, 2002) y los esfuerzos del presidente por conformar mayorías mínimas ganadoras que le permitan aprobar o evitar el bloqueo de piezas específicas de legislación. Ejemplo de ello fue el bloqueo a la Consulta Popular del Presidente en enero o la aprobación de la Reforma a la Ley de Hidrocarburos en abril con 41 votos de los 79 congresistas presentes en la sesión (BBC, 2006b).

Particular atención merece la situación de vulnerabilidad de la función judicial. Ello es consecuencia de la politización del Tribunal Constitucional (TC) que refleja los intereses predominantes en el Congreso al momento de elegir sus magistrados. Recordemos que en el 2004 el Presidente Gutiérrez armó una alianza fantasma con el PRE y PRIAN a fin de evitar un enjuiciamiento por parte de la oposición. A cambio de ello, el partido del presidente apoyó la 'reorganización' de los principales órganos de Justicia y control. Ello se concretó en diciembre 2004 con la ilegal destitución por parte del Congreso, entre otros, de los miembros de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y la posterior elección de magistrados afines a la nueva mayoría gubernamental (Mejía, 2005). El PRE parecía tener especial interés en ello para anular los juicios pendientes del ex presidente Abdalá Bucaram en el exilio. Ello ocurriría meses más tarde y precipitaría la caída de Gutiérrez y de la ilegal CSJ. Con posterioridad a ello se inició un largo proceso –sin precedentes por su transparencia, involucramiento de la sociedad civil y monitoreo incluso por parte de

organizaciones Internacionales como la ONU y la OEA– que culminó con la conformación de una nueva CSJ en noviembre 2005 (Mejía, 2007).

Todo ese esfuerzo estuvo a punto de esfumarse cuando en noviembre de 2006 el TC tuvo que decidir sobre un recurso de amparo que de aceptarse implicaba la restitución de la CSJ destituida en diciembre de 2004². Una semana antes del fallo existieron indicios de que el recurso sería aceptado. Sin embargo, a escasos días de la segunda vuelta electoral, las encuestas mostraron que ello podría ser contraproducente para las aspiraciones presidenciales de Noboa y el recurso fue finalmente rechazado (El Mercurio, 2006b). De no haber sido por la coyuntura, una nueva CSJ pudo haber sido removida, lo que muestra el grado de dependencia de la función judicial con respecto a la coyuntura política.

VII. RELACIÓN ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO

Con el aumento de los recursos del petróleo han aumentado también los conflictos redistributivos entre el Estado central y los gobiernos provinciales, sobre todo en las provincias petroleras de Orellana y Sucumbíos. La permanente tensión, que fuera ya evidente en el 2005, continúa siendo origen de constantes paralizaciones, protestas y toma de los pozos petrolíferos que han sido violentamente reprimidas por el gobierno. El 7 de marzo el Presidente declaró el estado de emergencia en estas dos provincias amazónicas y lo extendió por más de 100 días sin ser previamente renovado (Ecuadorinmediato, 2006c). Ello pese a que la Constitución establece que el mismo no puede durar más de sesenta días (Art. 182). En términos generales, estas protestas y paralizaciones buscaban exigir al gobierno y a las empresas petroleras participación en las rentas del petróleo, el cumplimiento de compromisos previamente adquiridos pero no honrados, la realización de obras públicas, remediación ambiental y preferencia en contratación de personal.

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

En términos generales, el periodo 2006 se inscribe dentro del proceso de recuperación democrática iniciado en abril 2005 tras los duros reveses de la que fuera objeto durante la administración del Presidente Gutiérrez. Sin embargo, ella parece tan solo haber repuntado a sus niveles tradicionales y continúa afrontando los problemas crónicos que han impedido su correcto funcionamiento. Ello pese a algunas loables iniciativas y desarrollos en el campo de las libertades civiles, tales como medidas de protección a grupos minoritarios y la eliminación de la denominada “prisión en firme” que permitía la detención prolongada de sospechosos de narcotráfico sin juicio previo; en la esfera de la participación democrática, tal como reformas en la regulación del gasto de campaña y reconocimiento a todos los candidatos presidenciales de espacio gratuito en los medios de

² En febrero de 2006, un miembro de la Izquierda Democrática había ya advertido que la composición del recientemente integrado Tribunal Constitucional (TC) respondía a un pacto denominado “de las guayaberas” entre los partidos de la costa PRE, PSC y PRIAN.
<http://www.ecuadorinmediato.com/espanol/mostrarnoticia.php?id=10¬iciaid=29747>

comunicación; y en el terreno de transparencia gubernamental, con el aumento en la cantidad y calidad de organizaciones civiles de monitoreo y su creciente capacidad de influir en decisiones políticas (Mejía, 2007). En contrapartida, la misma fuente nota que los niveles de corrupción continúan deteriorándose; los reportes de violaciones a los derechos humanos persisten; las quejas de abusos y brutalidad policial no son raras; el aparato judicial no está libre de presiones económicas y políticas; el conflicto colombiano ha incrementado los niveles de violencia ciudadana, y acusaciones de fraude e irregularidades contractuales empañaron las elecciones.

Aunque la Constitución y las leyes contemplan disposiciones suficientes para asegurar la independencia de los poderes del Estado y su vigilancia a través mecanismos de control horizontal, en la práctica el juego político torna dichas disposiciones ineficaces. Pese a los notables esfuerzos realizados para reestructurar la función judicial ella continúa sensiblemente politizada y el rol de los órganos de control es desvirtuado al ser literalmente cooptados por intereses políticos. Si bien el 2006 estuvo exento de violaciones flagrantes a la independencia de los tres poderes como ha ocurrido en ocasiones anteriores, la politización de los órganos de control y la fragilidad de la judicatura continuó siendo evidente y se manifestó en algunas controversiales decisiones de alto contenido político. Un ejemplo es aquella del TC que permitió la candidatura presidencial extemporánea de Gilmar Gutiérrez, hermano del ex Presidente Lucio Gutiérrez³. El manejo de los órganos de control permite ponerse a buen recaudo de la ley e interpretarla de acuerdo a la coyuntura política. Adicionalmente, ello puede convertirse en un muy poderoso instrumento de chantaje y persecución política (Mejía, 2007). Ello explica en buena medida, en un escenario tan conflictivo y cambiante como el ecuatoriano, que hasta el cierre del año no se haya podido elegir al Contralor General del Estado, cargo que se encuentra sin titular desde el 31 de enero del 2003, o al Ministro Fiscal, vacante desde el 13 de febrero del 2005. Estas particularidades afectan gravemente al estado de derecho y tienen un impacto directo en el gradual deterioro en la calidad de la democracia experimentado en los últimos años.

REFERENCIAS

- Banco Central del Ecuador. [En línea] <<http://www.bce.fin.ec>>. [Consulta: 12-03-2007].
- Banco Central del Ecuador. 2007. *Ecuador: Evolución de la balanza Comercial Enero Diciembre 2006*. [En línea] <<http://www.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorExterno/BalanzaPagos/balanzaComercial/ebc200612.pdf>>. [Consulta: 12-03-2007].
- Banco Mundial. 2007. *Reseña sobre el Ecuador*. [En línea] <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/ECUADORINSPANISHEXT/0,,contentMDK:20830521~menuPK:500565~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:500558,00.html>>. [Consulta: 13-03-2007].
- BBC MUNDO. 2006a. *Ecuador declara estado de emergencia*. 22 de marzo [En línea] <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4831000/4831460.stm>. [Consulta: 16-03-2007].
- BBC MUNDO.com. 2006b. *Ecuador: modifican ley petrolera*. 20 de abril. [En línea] <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_4925000/4925158.stm>. [Consulta: 16-03-2007].

³ Permitir la candidatura de Gutiérrez era concebido como una estrategia para dividir los votos de la región de la sierra. Después de las elecciones el candidato presidencial y otro alto dirigente del PRE admitieron públicamente que haber permitido la candidatura de Gutiérrez fue un error político. <http://www.ecuadorinmediato.com/espanol/mostranoticia.php?id=10¬iciaid=42569>

- Cedatos, Centro de Información y Datos. *Lista de cambios de funcionarios durante el gobierno de Alfredo Palacio*. [En línea]. <<http://www.cedatos.com.ec/contenido.asp?id=1046>>. [Consulta: 30-08-2006].
- Comunidad Andina. 2007. Boletines de Coyuntura Andina: "Notas Sobre la Evolución Macroeconómica y el Comercio Exterior de Bienes de los Países Andinos en el Año 2006". *Documento Informativo SG/di 808*. Secretaría General.
- Ecuadorinmediato. 2006a. *Documentos inculpan a ministro de Energía por boicotear negociación con Venezuela*. 1 de agosto. [En línea]. <<http://www.ecuadorinmediato.com/espanol/mostrarnoticia.php?id=44¬iciaid=38502>>. [Consulta: 16-03-2007].
- Ecuadorinmediato. 2006b. *Ecuador insiste en demanda contra UE*. 8 de diciembre [En línea]. <<http://www.ecuadorinmediato.com/espanol/mostrarnoticia.php?id=13¬iciaid=45309>>. [Consulta: 13-03-2007].
- Ecuadorinmediato. 2006c. *Radicalizan medidas de hecho en Orellana*. 7 de marzo [En línea]. <<http://www.ecuadorinmediato.com/espanol/mostrarnoticia.php?id=14¬iciaid=36873>>. [Consulta: 16-03-2007].
- El Hoy on Line. 2006^a. *El retraso y el déficit*. 28 de diciembre. [En línea]. <http://www.hoy.com.ec/NoticiaNue.asp?row_id=254703>. [Consulta: 12-03-2007].
- El Hoy on Line. 2006b. *Urbe: nuestra Fuerza Pública ingresó involuntariamente al Ecuador*. 6 de febrero [En línea]. <http://www.hoy.com.ec/Noticianue.asp?row_id=226077>. [Consulta: 13-03-2007].
- El Hoy on Line. 2006c. *Libro Blanco II, sin las ideas del Planex*. 14 Agosto [En línea]. <http://www.hoy.com.ec/NoticiaNue.asp?row_id=242502>. [Consulta: 16-03-2007].
- El Mercurio. 2006a. *Ecuador llama en consulta a su embajador*. 15 de diciembre [En línea]. <<http://www.mercuriomanta.com/sistema.php?name=noticias&file=print&sid=30584>>. [Consulta: 13-03-2007].
- El Mercurio. 2006b. *Noboa apoyo al TC*. 20 de noviembre [En línea]. <http://www.elmercurio.com.ec/web/titulares.php?seccion=LPdYzLB&nuevo_mes=11&nuevo_ano=2006&dias=20>. [Consulta: 23-03-2007].
- El Economista. 2006. *Ecuador dice que el G-20 es el foro en que se siente más cómodo*. 10 de septiembre. [En línea]. <<http://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/67215/03/07/Ecuador-dice-que-el-G-20-es-el-foro-en-que-se-siente-mas-comodo.htm>>. [Consulta: 16-03-2007].
- El Financiero. 2007. *Remesas, ¿representan la principal fuente de ingresos?*. 5 de marzo [En línea] <<http://www.elfinanciero.com/economia/economia.html>>. [Consulta: 12-03-2007].
- Freidenberg, Flavia. 2006. "Izquierda vs. Derecha. Polarización Ideológica y Competencia Política en el Sistema de Partidos Ecuatoriano." *Política y Gobierno XIII* (2): 237-278.
- Freidenberg, Flavia. 2007. *Correas, choloocracia, populismo religioso e ingobernabilidad en Ecuador. L'Amérique Latine aux urnes*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Freidenberg, Flavia. y Manuel Alcántara 2001. *Los Dueños del Poder: Los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*. Quito: FLACSO.
- ICEX. Portal del Instituto Español de Comercio Exterior. 2006. *Ecuador propone reestructurar la Comunidad Andina (CAN)* [En línea]. <http://www.icex.es/icex/cda/controller/page/0,2956,35582_13637_16030_520231,00.htm>. [Consulta: 16-03-2007].
- Machado, Juan Carlos. 2005. *La gestion du multiculturalisme en Suisse et possibilités de transposition en Equateur*. Tesis de Maestría. Département de Science Politique. Université de Genève.
- Machado, Juan Carlos y Andrés Mejía-Acosta. 2007. "Las Democracias Asfixiadas en los Andes Altos: Elecciones e inestabilidad en Bolivia, Ecuador y Perú". En *América 2006. Balance de un año de elecciones* editado por M. Alcántara y F. García Díez. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, *Forthcoming*.
- Mainwaring, Scott; Ana María Bejarano y Leóngomez, Pizarro. 2006. "The Crisis of Democratic Representation in the Andes: an Overview". En *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, editado por S. Mainwaring, A.M. Bejarano, L. Pizarro, Stanford: Stanford University Press, 1-46.
- Mejía, Andrés. 2002. *Gobernabilidad Democrática. Sistema Electoral, Partidos Políticos y Pugna de Poderes en Ecuador: 1978-1998*. Quito, Fundación Konrad Adenauer.
- Mejía, Andrés. 2004. *Ghost Coalitions: Economic Reforms, Fragmented Legislatures and Informal Institutions in Ecuador*. Ph.D. Dissertation Department of Political Science. Notre Dame, University of Notre Dame.
- Mejía, Andrés. 2005. "Democratic Breakdown and the Role of the International Community: The Case of Ecuador". *Focal Point Spotlight on the Americas*. Canada. 4 (5): 2-4.
- Mejía, Andrés. 2006. "Crafting Legislative Ghost Coalitions in Ecuador Informal Institutions and Economic Reform in an Unlikely Case". En *Informal Institutions & Democracy lessons from Latin America*, editado por G. Helmke y S. Levitsky. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 69-84.
- Mejía, Andrés 2007. "Country Report: Ecuador, Countries at the Crossroads", Freedom House, *Forthcoming*.
- Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador. Libro Blanco 2006. [En línea] <http://midena.gov.ec/index.php?option=com_content&task=section&id=10&Itemid=135>. [Consulta: 18-03-2007].
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020, PLANEX 2020. [En línea] <http://www.mmree.gov.ec/mre/documentos/ministerio/planex/planex_esp.htm>. [Consulta: 18-03-2007].

- Montúfar, César. 2006. *La seguridad en las relaciones Ecuador-Estados Unidos. La Agenda de Seguridad del Ecuador*. Seminario las Relaciones Ecuador-Estados Unidos. Plan Nacional de Política exterior 2006-2020. Quito, Ministerio de Relaciones Exteriores, República del Ecuador.
- Morgenstern, Scott y Benito Nacif, Eds. 2002. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Pachano, Simón. 2007. "El Rey ha muerto, viva el Rey. La renovación del Sistema de Partidos de Ecuador". En *América 2006. Balance de un año de elecciones*. Editado por M. Alcántara y F. García Díez. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. *Forthcoming*.
- SARTORI, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Juan Carlos Machado Puertas: es Doctorando en Gobierno en el Instituto de Estudios de Desarrollo (IDS), Universidad de Sussex.
E-mail: (j.machado-puertas@ids.ac.uk)

ECUADOR: EL DERRUMBE DE LOS PARTIDOS TRADICIONALES

JUAN CARLOS MACHADO PUERTAS

UNIVERSIDAD DE SUSSEX, INSTITUTO DE ESTUDIOS DE DESARROLLO (IDS)

Resumen

Este artículo hace una revisión de la coyuntura política, económica y social en Ecuador durante el 2006. Se pone especial énfasis en los resultados electorales que significaron el desplazamiento de los partidos tradicionales por fuerzas políticas emergentes y candidatos *outsiders*. Se subraya también el rol más reactivo que proactivo de un gobierno políticamente débil que finalmente se acomodó a su naturaleza de gobierno de transición.

Abstract

This article reviews the most salient political, economical and social events that took place in Ecuador during year 2006. It discusses in greater detail the presidential and legislative elections that resulted in the displacement of traditional parties by emerging ones and outsiders' candidacies. The article also highlights the reactive role assumed by a weak and transitional government.

PALABRAS CLAVE • Ecuador • 2006 • Democracia • Partidos • Elecciones

Desde su retorno a la democracia en 1979, el Ecuador adoptó un sistema de gobierno presidencial y una estructura estatal unitaria. Pese a vivir el período de democracia ininterrumpido más largo de su historia, éste se ha caracterizado por una creciente inestabilidad política que ha llevado a la destitución en seguidilla de los tres últimos presidentes popularmente electos. La excesiva fragmentación partidaria del Legislativo unicameral –alentada por un sistema electoral proporcional excesivamente permisivo y la propia fragmentación social– ha imposibilitado que los presidentes puedan contar con un sólido contingente de apoyo legislativo propio. A ello se adiciona una tradicional incapacidad para conformar coaliciones de gobierno. Cuando el presidente logra procurarse apoyo legislativo, estas alianzas se caracterizan por ser clandestinas, inestables y basadas más en prácticas corruptas que en consideraciones ideológicas. La calidad de la democracia y sus instituciones no ha resultado indemnes de la dinámica política. El estado de derecho se ha visto profundamente deteriorado por la cooptación política del Poder Judicial y de los órganos de control horizontal. Como corolario de ello, la democracia y sus instituciones, en especial el Congreso y los partidos políticos, han perdido legitimidad frente a los ojos de la ciudadanía. Este desencanto popular ha sido capitalizado por *outsiders* y nuevas agrupaciones políticas que virtualmente han desplazado a los partidos políticos tradicionales. Paradójicamente, ello no hace sino acentuar los problemas estructurales del sistema y presagia la continuación del ciclo de inestabilidad.

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

1. Coyuntura social

Lo social en el Ecuador estuvo marcado por dos acontecimientos principales: el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (TLC) y el tema petrolero. En marzo del 2006, cuando los avances de las negociaciones bilaterales y las presiones de Estados Unidos hacían presagiar una pronta firma del TLC, las manifestaciones populares de oposición encabezadas por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) se intensificaron y obligaron al Presidente Palacio a decretar el estado de emergencia en cinco provincias serranas del país (BBC, 2006a). Es también en medio de crecientes protestas que el gobierno declara en mayo la caducidad del contrato con la petrolera norteamericana Occidental (Oxy) bajo el argumento de haber cedido sin previa autorización uno de sus campos petrolíferos a la petrolera ENCANA en el 2000. Este proceso se inicia en realidad en agosto de 2004 como respuesta a un fallo del Tribunal Arbitral de Londres que obligaba al Estado a pagar a la petrolera 75 millones de dólares por concepto de devolución de IVA. Estos acontecimientos, adicionados a una reforma a la ley de hidrocarburos aprobada en abril y que obligó a las empresas petroleras extranjeras a compartir las ganancias extraordinarias del petróleo con el Estado, se desarrollaron en un contexto de profunda polarización social electoralmente inducida. A la postre, todo ello llevaría a la suspensión y posterior abandono de las negociaciones del TLC en mayo de 2006 en una especie de retaliación del gobierno norteamericano por las decisiones petroleras.

2. Coyuntura económica

Los indicadores macroeconómicos del Ecuador durante el 2006 muestran una tendencia positiva y de crecimiento. Ella se apuntala en el proceso de dolarización iniciado en el año 2000, un esquema económico de estabilización de indicadores macro y una coyuntura internacional extremadamente favorable por los altos precios del petróleo. El Producto Interno Bruto (PIB) del Ecuador experimentó una tasa de crecimiento de 4,3%, el peso de la deuda externa como porcentaje del PIB ha disminuido a 25,20% hacia final del periodo (4.50 puntos menor con respecto a diciembre 2005) y la tasa de inflación promedio anual de 3,3% es relativamente estable (Banco Central del Ecuador). Sin embargo, los indicadores macro no reflejan necesariamente el estado de salud de la economía ecuatoriana. Por un lado, pese a que el saldo de la balanza comercial es positivo y refleja un crecimiento de 116% con respecto al 2005, ello es fundamentalmente resultado del incremento en las exportaciones del petróleo y de sus altos precios que en promedio se situaron en U\$ 50.75 por barril (Banco Central, 2007a). En contraste, pese a que las exportaciones no petroleras siguen experimentando un desarrollo positivo (con un crecimiento en volumen de 4,4% en el 2006) la balanza comercial no petrolera arroja un saldo negativo mayor en 12,1% al del año anterior. Es interesante notar, sin embargo, la tendencia de crecimiento del comercio interandino. En el caso del Ecuador ella significó un incremento en sus exportaciones de 20,4% en volumen y de 24,4% en valor con respecto al año anterior (Comunidad Andina, 2007).

Ante la falta de reformas estructurales, esta enorme dependencia con el petróleo (superior al 60% del valor total de las exportaciones) torna a la economía extremadamente vulnerable (Banco Mundial). Ella ha seguido también beneficiándose de las remesas de los migrantes en

el exterior que representaron el 7% del PIB (El Financiero, 2007). Paradójicamente, pese a los altos precios del petróleo y los ingresos extraordinarios fruto de las decisiones petroleras ya anotadas, el 2006 cerró con un déficit fiscal de 735 millones de dólares. Ello resulta en gran medida de la debilidad del gobierno que tuvo que llegar a acuerdos económicos con ciertos gobiernos locales, sindicatos y actores sociales a fin de reducir el conflicto y evitar la presión social. A esto se suman cambios institucionales que han limitado la utilización discrecional de los ingresos extra provenientes del petróleo que superaron los 1.100 millones de dólares en 2006 (El Hoy, 2006a).

3. Coyuntura subregional e internacional

En lo subregional destacó el contradictorio accionar del Ecuador frente al debilitamiento de la Comunidad Andina de Naciones (CAN); la búsqueda de nuevos socios comerciales, y las volátiles relaciones con Colombia. La firma del TLC con Estados Unidos por parte de Colombia y Perú en el primer semestre del año, y la decisión posterior de Venezuela de abandonar la CAN, puso en entredicho el proceso andino de integración. Frente a ello el gobierno públicamente declaró su voluntad de asumir el rol de motor de integración e incluso fue en junio sede de la reunión de relanzamiento por parte del Consejo Presidencial Andino. Sin embargo, en el mes de noviembre, y como reacción a la legitimación por parte del Tribunal Andino de las sanciones comerciales impuestas por el Perú –adopción de un arancel de 5% para algunos productos ecuatorianos en respuesta a restricciones comerciales indebidamente adoptadas– el Ecuador solicitó la reestructuración y redefinición del rol del organismo (ICEX, 2006).

Motivado parcialmente por el congelamiento del TLC y los problemas de la CAN, el gobierno adoptó una intensa agenda de búsqueda de nuevos mercados y socios comerciales a nivel latinoamericano y mundial. En Latinoamérica sobresalió la intensificación de relaciones con México, Chile y Venezuela. Pese a que en este último caso las negociaciones centradas en el intercambio de crudos por derivados no se concretó, aparentemente por la presión ejercida por los intermediarios comerciales, ellas parecen haber marcado un acercamiento con este país basado en la cooperación energética (Ecuadorinmediato, 2006^a). En lo internacional destaca el retorno del Ecuador al Grupo de los 20 (G-20) en el mes de septiembre (El Economista, 2006).

La coyuntura subregional estuvo también marcada por permanentes tensiones en la frontera norte. Con la reelección del Presidente Uribe, Colombia continuó con su política de “internacionalización o regionalización de la búsqueda de soluciones a su conflicto interno”, mientras que el Ecuador mantuvo a rajatabla su política de no involucramiento (Montúfar, 2006). Existieron dos momentos sumamente críticos. El primero cuando entre finales de enero y principios de febrero el Ecuador denunció violaciones aéreas y terrestres de su territorio por parte del ejército colombiano. Ellas fueron calificadas por el gobierno colombiano de involuntarias y tendientes a “evitar que el grupo terrorista FARC, en violación del territorio ecuatoriano, continúe desde esa hermana nación lanzando atentados para asesinar a nuestros soldados y policías” (El Hoy, 2006b). El segundo ocurrió cuando a partir del 12 de diciembre el gobierno colombiano reactivó las aspersiones aéreas con glifosato para erradicar cultivos de coca en la zona fronteriza común y cuya suspensión había sido acordada el 8 de diciembre de 2005 después de enérgicos reclamos del Ecuador por sus efectos en la salud y cultivos de sus nacionales. En los dos casos el Presidente llamó a consulta

a su embajador en Colombia. Sin embargo, mientras en el primero las relaciones se normalizaron rápidamente y el embajador retornó a su misión, en el segundo ello no ha sucedido hasta finalizar el año (El Mercurio, 2006a).

En lo internacional, el segundo semestre del año estuvo marcado por el distanciamiento con los Estados Unidos a raíz de la suspensión de las negociaciones del TLC. Presionado por el sector exportador y productivo el gobierno ecuatoriano solicitó vanamente el reinicio de las negociaciones ante alarmantes signos de que Estados Unidos tampoco renovarían los beneficios comerciales asociados a la Ley de Preferencias Arancelarias y Erradicación de las Drogas (ATPDEA) que fenecía a finales de año. Ello llevó a la intensificación de contactos diplomáticos y finalmente a su renovación por seis meses adicionales el 20 de diciembre. Las relaciones con la Unión Europea también se deterioraron a raíz de la decisión a inicios de años de imponer un arancel a la tonelada métrica de banano producido en Latinoamérica y que originó una demanda contra la Unión Europea (UE) interpuesta ante la Organización Mundial de Comercio (OMC). Ello pese a los riesgos de poner en peligro las negociaciones de un TLC entre la CAN y la UE cuyas negociaciones se iniciarían el año venidero (Ecuadorinmediato, 2006b).

4. Coyuntura política

En un escenario de profundo descontento popular frente a la democracia y en especial hacia los partidos políticos; el manoseo a las reglas electorales desde la misma inscripción de candidaturas; la volatilidad en las encuestas; la indecisión ciudadana, y la presencia de candidatos presidenciales con un marcado discurso antisistema, los ecuatorianos concurren a las urnas el 15 de octubre para elegir Presidente y Vicepresidente de la República, 100 legisladores, 5 parlamentarios andinos, 67 consejeros provinciales, 674 consejeros municipales y 10 Juntas Parroquiales. Destaca la expansión de la campaña allende fronteras por la novedad del voto de los migrantes ecuatorianos en la contienda presidencial.

Las elecciones fueron enturbiadas por denuncias de fraude entre los candidatos presidenciales; las irregularidades en la contratación de la firma encargada del conteo rápido de votos y su fracaso en la entrega de resultados, y las crecientes críticas respecto a la falta de imparcialidad del jefe de la Misión Observadora de la OEA (Mejía, 2007). Los resultados marcaron el triunfo electoral de los nuevos partidos y el debilitamiento de la llamada 'partidocracia', término peyorativo exitosamente manejado por el candidato *outsider* Rafael Correa para referirse a los partidos tradicionales. Sin ganador en la primera vuelta presidencial, el 26 de noviembre tuvo lugar la segunda que enfrentó al magnate bananero Álvaro Noboa, líder del populista PRIAN, y el izquierdista Rafael Correa, del recientemente creado Movimiento Alianza País. A la postre, ella marcaría la tercera derrota electoral consecutiva de Noboa.

II. CAMBIOS INSTITUCIONALES Y CAMBIOS SUBSTANCIALES EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Pese a la difícil coyuntura descrita, y quizás en algunos casos gracias a ella, el gobierno impulsó importantes iniciativas que podrían marcar cambios significativos en políticas públicas. En materia de relaciones exteriores destaca el Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020 (PLANEX 2020)

presentado el 24 de octubre de 2006. Su formulación, impulsada desde la Cancillería y fruto de un amplio consenso entre diversos sectores sociales, políticos y económicos, se constituye en una verdadera política de Estado en materia de relaciones internacionales. Adicionalmente a la determinación de principios básicos, objetivos y estrategias a seguir en la materia, el PLANEX 2020 incorpora también una perspectiva social en temas sensibles como el conflicto colombiano y la protección de los emigrantes ecuatorianos en el exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2006). El 10 de agosto el Ministerio de Defensa presentó la actualización al Libro Blanco de las Fuerzas Armadas que es el documento que define la Política de Defensa Nacional. El Libro Blanco II, como ha sido llamado, reformuló la posición de las fuerzas armadas y la defensa nacional a la luz de nuevos actores y amenazas tales como migración, narcotráfico, lavado de activos y delito internacional organizado (Ministerio de Defensa Nacional, 2006). Esta iniciativa ha sido no obstante criticada por la visión tan amplia de defensa que incorpora y que implica, en la práctica, superposición con competencias propias de la policía y que desbordan su rol de defensa nacional (El Hoy, 2006c).

Destaca también la creación del fideicomiso mercantil denominado Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energético e Hidrocarbúrfico (FEISEH) aprobada por el Congreso en septiembre y que se financiará con los ingresos provenientes de los campos petrolíferos que eran explotados por la Oxy. Al 31 de diciembre de 2006 este fondo recibió cerca de 700 millones de dólares. El objetivo principal es 'blindar' dichos recursos para que sean destinados a inversión en petróleo y electricidad. Adicionalmente, dota de un gran impulso al sector microfinanciero al alimentar con 70 millones de dólares el Programa del Sistema Nacional de Microfinanzas que desde su creación en 2002 había carecido de financiamiento.

III. RESULTADOS DE ELECCIONES

Las elecciones del 2006 parecen marcar el inicio de una reconfiguración del sistema de partidos ecuatoriano. Nuevas fuerzas políticas como el PRIAN y PSP han desplazado a los partidos tradicionales –PSC, ID, DP-UDC y PRE– que dominaron el espectro político durante las dos décadas pasadas. El rotundo 'no' a los partidos tradicionales fue en esta ocasión más evidente pues afectó a todos ellos sin excepción (Pachano, 2007). Parecería así haberse llegado al punto culminante de una tendencia que comenzó a gestarse desde las elecciones de 1998 y en las que el sistema de partidos –que según la tipología de Sartori (1976) parece haber permanecido a horcajadas entre la categoría de pluralismo extremo y atomizado– comenzó a experimentar un franco retroceso en su proceso de institucionalización (Machado, 2005). En términos generales, los resultados de las elecciones reflejan un voto de protesta frente al creciente deterioro en la confianza de los ciudadanos frente a las instituciones democráticas en general y los partidos políticos en particular (Machado y Mejía, 2007)¹. Reflejan también la pérdida de control de redes clientelares por parte de los partidos tradicionales en beneficio de las nuevas organizaciones políticas (Freidenberg, 2007; Pachano, 2007).

¹ Según las encuestas de Latinobarómetro en 1996 el 18,3% de ecuatorianos tenían algún nivel de confianza en los partidos políticos. En el 2003 la confianza había caído al 5%. (Mainwaring et al. 2006:17).

La alta fragmentación de candidaturas fue en buena medida incentivada por la presencia de agrupaciones y candidatos advenedizos pretendiendo capitalizar el descontento popular. Según datos de Freidenberg (2007) la oferta electoral incluyó diez partidos políticos, treinta y dos movimientos nacionales y no menos de ciento diez provinciales. Esta misma fuente señala que el número de movimientos independientes se incrementó en 97,2% con respecto a las elecciones del 2002. Sólo en la elección presidencial compitieron trece binomios, y ello porque cuatro candidaturas fueron rechazadas por el Tribunal Supremo Electoral (TSE). Otra manifestación de protesta fue el porcentaje del voto nulo en las elecciones legislativas que alcanzó 21,61% a nivel nacional. En 14 de los 22 distritos electorales éste superó al voto en plancha del partido más exitoso y en algunos casos incluso al candidato más votado (Freidenberg, 2007). A ello también coadyuvó la campaña de Rafael Correa que invitó a demostrar el rechazo a la 'partidocracia' y al Congreso mediante la anulación del voto y se abstuvo de presentar candidatos para legisladores. El posterior triunfo de Correa en medio de grandes expectativas despertadas y su nulo apoyo en un Congreso que nace muy deslegitimado recrean las condiciones ideales para un nuevo ciclo de inestabilidad.

Tal como lo muestra la Tabla 1, en la primera vuelta presidencial las tres primeras posiciones correspondieron a las fuerzas emergentes PRIAN, PSP y al candidato *outsider* Rafael Correa. Ni siquiera la cuarta posición podría asignársele plenamente a un partido tradicional. La participación de la ID se limitó a una candidatura vicepresidencial que si algún efecto tuvo fue la de restar votos a su compañero de fórmula León Roldós al hacer que su candidatura sea asociada a la 'partidocracia'.

Al no haber ningún binomio alcanzado al menos el 40% de los votos válidos (Art. 165, Constitución) se convocó a una segunda vuelta en la que, concomitantemente, se realizó una intrascendente consulta popular convocada por el gobierno. Los resultados constan en las Tablas 2 y 3 respectivamente.

Las elecciones legislativas, realizadas bajo modalidad listas abiertas (*panachage*) con la novedad de la adopción del factor ponderado para la asignación de escaños, ubicaron también al PRIAN y al PSP, en ese orden, como las dos fuerzas políticas más importantes. Su votación conjunta representa casi el 50% de los votos válidos. Ello determina también un importante descenso en el Número Efectivo de Partidos (NEP) que se reduce a 5,84. Por su parte, la sumatoria del porcentaje de voto de los cuatro partidos tradicionales llega solo al 32,7%. Es importante también notar que la caída estrepitosa del partido indígena MUPP-NP en las elecciones presidenciales no se repite en las legislativas en las que sale relativamente bien librado con 6 diputados, no obstante el notorio descenso en votación en sus reductos electorales de la sierra central. Ello da cuenta de la crisis que todavía atraviesa al movimiento indígena después de su fugaz pero costoso cogobierno con el PSP en 2003. Se registra también la elección de 26 mujeres al Congreso, pese a que en el 2006 el TSE adoptó una resolución que contrarió la ley de elecciones, que prevé un patrón de alternancia y secuencialidad entre hombres y mujeres, al otorgar discrecionalidad a los partidos para determinar la ubicación de mujeres en la lista (Art. 59 ley Orgánica de Elecciones). De entre las diputadas electas 8 pertenecen al PRIAN; 7 al PSP; 3 al PSC; 2 al PRE; 2 a la RED y una a la ID, MUPP-NP, MPD y PS-FA respectivamente.

Tabla 1: Elecciones presidenciales primera vuelta, 15 de octubre 2006

Fórmula	Organización política	% votos	% acumulado	Nº votos alcanzados	Hombres	Mujeres
Álvaro Noboa Vicente Taiano	PRIAN	26,83	26,83	1.464.251	748.037	716.214
Rafael Correa Lenin Moreno	ALIANZA PAIS/PS-FA	22,84	49,67	1.246.333	675.110	571.223
Gilmar Gutiérrez Leonardo Escobar	PSP	17,42	67,09	950.895	451.913	498.982
León Roldós Ramiro González	RED ID	14,84	81,93	809.754	365.377	444.377
Cynthia Viteri Ernesto Dávalos	PSC IND.	9,63	91,56	525.728	205.130	320.598
Luis Macas César Sacoto	MUPP-NP	2,19	93,75	119.577	60.656	58.921
Fernando Rosero Susy Mendoza	PRE	2,08	95,83	113.323	59.651	53.672
Marco Proano Galo Cabanilla	MRD	1,42	97,25	77.655	39.572	38.083
Luis Villacis César Buelva	MPD	1,33	98,58	72.762	36.807	35.955
Jaime Damerval Lida Moreno	CFP	0,46	99,04	25.284	14.508	10.776
Marcelo Larrea Miguel Morán	ALBA	0,43	99,47	23.233	12.569	10.664
Lenin Torres María Pareja	MRPP	0,28	99,75	15.357	7.933	7.424
Carlos Sagnay Jeanneth Benavides	INA	0,25	100	13.455	6.866	6.589
Información adicional						
	Total	Hombres	%	Mujeres	%	
ELECTORES REGISTRADOS	9.165.125	4.541.762	49,55	4.623.363	50,45	
SUFRAGANTES	6.617.242	3.217.825	48,63	3.399.417	51,37	
VOTOS BLANCOS	316.220	153.972	48,69	162.248	51,31	
VOTOS NULOS	775.613	345.994	44,61	429.619	55,39	
AUSENTISMO			29,89		27,21	

Fuente: Elaboración del autor a partir de datos del TSE.

Nota: 250 actas fueron anuladas por el TSE que incluían 51.221 votantes. Hubo 143.352 migrantes inscritos de los cuales sufragaron 87.513.

Tabla 2: Elecciones presidenciales segunda vuelta, 26 noviembre 2006

Fórmula	Organización política	% votos	% acumulado	Nº votos alcanzados	Hombres	Mujeres
Rafael Correa Lenin Moreno	ALIANZA PAIS/PS-FA	56,67	56,67	3.517.635	1.715.978	1.801.657
Álvaro Noboa Vicente Taiano	PRIAN	43,33	100	2.689.418	1.353.849	1.335.569

Información adicional					
	Total	Hombres	%	Mujeres	%
ELECTORES REGISTRADOS	9.165.125	4.541.762	49,55	4.623.363	50,45
SUFRAGANTES	6.966.145	3.394.047	48,72	3.572.098	51,28
VOTOS BLANCOS	70.219	31.655	45,08	38.564	54,92
VOTOS NULOS	681.960	288.765	42,34	393.195	57,66
AUSENTISMO			25,36		22,81

Fuente: Elaboración del autor a partir de datos del TSE.

Nota: 24 actas fueron anuladas por el TSE que incluían 2.601 votantes. Sufragaron 84.110 migrantes.

Tabla 3: Consulta popular nacional, 26 noviembre 2006

Preguntas	Votos Sí	Votos No	Votos blancos	Votos nulos
1. Está usted de acuerdo con que las ocho políticas del Plan Decenal de Educación (2006-2015), constantes en esta consulta, sean consideradas como políticas de Estado prioritarias para la inversión del sector público?	4.491.145 (67,05%)	412.422 (6,16%)	1.273.612 (19,02%)	520.728 (7,77%)
2. Está de acuerdo en que, en el plazo de cinco meses, el Congreso Nacional debata y apruebe leyes encaminadas a:	4.409.377 (66,09%)	511.608 (7,67%)	1.201.728 (18,01%)	548.648 (8,22%)
a.- Destinar a favor de los ecuatorianos recursos suficientes que garanticen la prevención y la atención médica de patologías, elevando a categoría de política de Estado el Aseguramiento Universal de Salud.				
b. El aumento del 0,5% anual en la participación de salud en relación al PIB hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos el 4% del PIB.				
3. Está de acuerdo en que el Congreso Nacional, dentro del plazo de cinco meses, expida leyes encaminadas a garantizar que los recursos petroleros no previstos o superiores a lo presupuestado en el presupuesto general del Estado sean destinados a la inversión social y a la reactivación productiva.	4.283.238 (64,21%)	549.286 (8,23%)	1.303.566 (19,54%)	534.853 (8,02%)

	Información adicional				
	Total	Hombres	%	Mujeres	%
ELECTORES REGISTRADOS	9.021.773	4.473.977	49,59	4.547.796	50,41
SUFRAGANTES	6.813.421	3.326.734	48,83	3.486.687	51,17

Fuente: Elaboración del autor a partir de datos del TSE.

Tabla 4: Elecciones legislativas, 15 de octubre 2006

Partido	Votos	% votación total partido	Nº total	Provincias y Nº Diputados conseguidos en cada una de ellas
PRIAN	858.702	27,62	28	Guayas (7), Pichincha (4), Manabí (4), Carchi (2), Esmeraldas (2), Azuay (1), El Oro (1), Chimborazo (1), Imbabura (1), Loja (1), Los Ríos (1), Orellana (2), Sucumbíos (1), Tungurahua (1)
PSP	557.434	17,93	24	Guayas (3), Los Ríos (3), Tungurahua (2), Pichincha (2), Bolívar (2), Chimborazo (2), Napo (2), Azuay (1), Cañar (1), Cotopaxi (1), Manabí (1), Morona (1), Orellana (1), Pastaza (1), Sucumbíos (1)
PSC	462.251	14,87	13	Guayas (5), Azuay (1), Loja (1), Cotopaxi (1), El Oro (1), Manabí (1), Pichincha (1), Tungurahua (1), Galápagos (1)
ID	258.881	8,33	7	Pichincha (3), Azuay (1), Cotopaxi (1), El Oro (1), Imbabura (1)
PRE	223.937	7,20	6	Guayas (2), Esmeraldas (1), El Oro (1), Los Ríos (1), Manabí (1)
MPD	117.854	3,79	3	Esmeraldas (1), Pastaza (1), Pichincha (1)
MUPP-NP	101.595	3,27	6	Bolívar (1), Cañar (1), Chimborazo (1), Cotopaxi (1), Morona Santiago (1), Zamora Chinchipe (1)
UDC	69.967	2,25	5	Pichincha (1), Zamora Chinchipe (1), Carchi (1), Galápagos (1), Manabí (1)
PSFA	62.629	2,01	1	Imbabura (1)
RED	61.242	1,97	5	Pichincha (2), Guayas (1), Cañar (1), Loja (1)
MCNP	19.568	0,63	1	Azuay (1)
ARE	11.188	0,36	1	Loja (1)

Fuente: Freidenberg, 2007: 25.

La reestructuración del sistema de partidos se expresa también en la volatilidad electoral (aquí expresada en términos de escaños legislativos) que tiene dos peculiaridades. Primero, su altísimo nivel pues alcanza 44% en un país con una media que bordea el 25% durante el actual periodo democrático (Mejía, 2002). Segundo, que por primera vez el grueso de ella no se transfiere entre los cuatro partidos tradicionales sino que beneficia a los nuevos partidos (Pachano, 2007). Esto último se aprecia en la Tabla 5.

Tabla 5: Volatilidad electoral legislativa como porcentaje de curules en legislatura

	DP-UDC	PRIAN	PSP	PSC	ID	PRE	MPD	MUPP-NP	PSFA	RED	MCNP	ARE	MIRE	AN	CFP	Otros	Volatilidad
2002	4	10	6*	25	15*	15	3	10*	4*	-	-	-	1*	1	1	5	
2006	5*	28	24*	13	7	6	3	6	1*	5	1	1	0	0	0	0	
	1	18	18	12	8	9	0	4	3	5	1	1	1	1	1	5	44

Fuente: Elaboración del autor a partir de datos tomados de la página web del Congreso Nacional.

Nota: * significa que algunos diputados fueron elegidos en alianzas. En esos casos los diputados se asignan en función del bloque al que se integraron al inicio de actividades.

La misma tendencia anotada en esta sección siguió la elección de parlamentarios andinos en la que los 5 puestos se repartieron entre el PRIAN (2), PSP, PSC, y la alianza MPAIS/PS-FA tal como consta en la Tabla 6.

Tabla 6: Elecciones para parlamentario andino, 15 de octubre 2006

Organización política	% votos	% acumulado	Nº votos alcanzados	Hombres	Mujeres
PRIAN	24,49	24,49	1.040.750	528.275	512.475
PSP	17,48	41,97	742.816	353.047	389.769
PSC	13,54	55,51	575.241	256.738	318.503
ALIANZA PAIS/PS-FA	12,26	67,77	520.989	264.160	256.829
ID/RED	9,58	77,35	406.914	188.484	218.430
UDC	8,11	85,46	344.664	175.621	169.043
PRE	5,68	91,14	241.450	129.433	112.017
MPD	3,26	94,4	138.438	70.171	68.267
MUPP-NP	3,03	97,43	128.604	66.371	62.233
MRD	0,97	98,16	41.383	20.563	20.820
CFP	0,73	99,13	31.096	16.876	14.220
ATR	0,45	99,58	19.061	10.625	8.436
INA	0,42	100	17.919	8.565	9.354

	Información adicional				
	Total	Hombres	%	Mujeres	%
ELECTORES REGISTRADOS	9.021.773	4.473.977	49,59	4.547.796	50,41
SUFRAGANTES	6.491.166	3.158.356	48,66	3.332.810	51,34
VOTOS BLANCOS	1.000.867	483.681	48,33	517.186	51,67
VOTOS NULOS	1.199.631	565.954	47,18	633.677	52,82

Fuente: Elaboración del autor a partir de datos tomados del TSE.

IV. PODER EJECUTIVO

Los Ministros de Estado son funcionarios de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República (Art. 171,10 Const.). Desde 1998 la censura a los ministros por parte del Congreso no entraña su inmediata destitución, la cual es en última instancia decidida por el Presidente (Art. 130, 9). Pese a ello, la inestabilidad del gabinete y en general de la Administración no se ha reducido. Al 30 de agosto de 2006 el Centro de Estudios y Datos (CEDATOS, 2006) contabilizó 327 cambios incluyendo ministros y funcionarios superiores en los 16 meses de la gestión del Presidente Palacio. En lo que va del año veintinueve ministros sin clara conexión partidaria han deambulado por dieciséis ministerios tal como lo muestra la Tabla 7.

La inestabilidad ministerial y las dificultades para determinar la filiación partidaria de los miembros del gabinete no son novedosas en Ecuador. Los ministerios forman parte de las concesiones políticas con las que el presidente busca cimentar alianzas legislativas para llevar adelante su plan de gobierno. Estas alianzas son clandestinas debido, entre otras cosas, a la necesidad de evitar los impactos electorales negativos de una vinculación con el gobierno en un contexto de crisis y frecuente adopción de medidas económicas impopulares. La gran inestabilidad ministerial se explicaría así por el juego político, invisible a los ojos de los ciudadanos, que permite acomodar a nuevos aliados de coaliciones siempre cambiantes. El pretendido carácter 'independiente' de los ministros es frecuentemente un artificio para disfrazar cuotas políticas (Mejía, 2005).

Si bien algo de ello pudo haber existido en el breve gobierno de Palacio y de manera muy residual en el 2006, la particularmente elevada inestabilidad ministerial fue más bien el resultado de la propia debilidad del gobierno y la difícil coyuntura que tuvo que soportar. Por otro lado, el gabinete de gobierno parece haber sido en realidad bastante independiente de los partidos políticos. Recordemos que el gobierno de Palacio nace débil por su propia naturaleza de interinazgo y que carece de apoyo legislativo propio. Adicionalmente no tiene ni logra dotarse de un equipo ni de un plan de gobierno. Esto último parece haber limitado la necesidad de armar coaliciones más allá de un aparentemente pacto de no-entrometimiento mutuo entre el gobierno y los partidos de la mayoría post-Gutiérrez (ID, PSC y MUPP-NP). Posteriormente, y tras el bloqueo definitivo a la Asamblea Constituyente por parte del Congreso Nacional en enero de 2006, el gobierno se vio privado de lo que fuera su bandera de lucha desde que asumió la presidencia en abril 2005 después de la destitución del Presidente Gutiérrez. Huérfano de apoyo político, con la Asamblea se esfumó también el débil respaldo popular basado en su utópica promesa de 'refundar la patria'. De allí en adelante su gobierno obtuvo los tintes propios de un gobierno de transición y asumió un rol más

Tabla 7: Cambios en el gabinete

Función	Número	Nombres de personas a cargo del Ministerio a partir del 1 de enero de 2006
Ministro de Bienestar Social	3	Alfredo Rigail Atahualpa Medina Rubén Barberán
Ministro de Energía y Minas	1	Iván Rodríguez
Ministro de Economía y Finanzas	3	Diego Borja Armando Rodas José Jouvín
Ministro de Defensa Nacional	2	Oswaldo Jarrín, Marcelo Delgado
Ministro de Gobierno	3	Alfredo Castillo, Felipe de la Vega, Antonio Andretta
Ministro de Comercio Exterior	4	Jorge Illingworth Joaquín Zevallos,
Ministro de Relaciones Exteriores	1	Francisco Carrión
Ministro de Salud	2	Iván Zambrano, Guillermo Wagner
Ministro de Vivienda y Desarrollo Urbano	1	Héctor Vélez
Ministro de Educación	1	Raúl Vallejo
Ministra de Ambiente	1	Ana Albán Mora
Ministra de Turismo	1	María Salvador
Ministro de OO. PP.	2	Derlis Palacios Pedro López
Ministro de Agricultura	1	Pablo Rizzo
Ministro de Trabajo	1	José Serrano
Secretario General de la Administración	2	José Modesto Apolo, Rafael Parreño
TOTAL	29	

Fuente: Tabla elaborada por el autor a partir de información tomada del artículo 'Lista de cambios de funcionarios durante el gobierno de Alfredo Palacio', CEDATOS, 30/08/2006 <http://www.cedatos.com.ec/contenido.asp?id=1047> y del diario El Comercio.

bien reactivo frente a los múltiples y complejos problemas que tuvo que afrontar. No obstante, el gobierno tuvo que buscar elusivos equilibrios políticos y sociales –materializados en constantes cambios en las carteras de Estado más sensibles– para tomar decisiones valientes, altamente populares pero controversiales y políticamente muy costosas. Ello contrasta, sin embargo, con la gran estabilidad en las carteras menores de gobierno. Ello en buena medida debido a su mínima exposición a la coyuntura social pero sobre todo al carácter relativamente independiente del gobierno que las puso a buen recaudo de las presiones políticas.

V. PODER LEGISLATIVO

La composición del Congreso 2002-2006 refleja en buena medida la enorme fragmentación social del país y la cohabitación de dos principales dimensiones de competencia partidaria: una más ideológica y la populista. El NEP (7,54) es sin embargo exonerado por la combinación de un sistema electoral muy permisivo y la concentración provincial del voto que posibilita la presencia de un número importante de listas con menos de tres representantes. A ello se adiciona el relativo éxito electoral en el 2002 de agrupaciones nuevas como el PRIAN y el PSP. Como consecuencia de esto último el porcentaje de escaños de los cuatro partidos tradicionales se redujo a 53,3%, el más bajo hasta ese entonces desde 1988, y que podría haber hecho presagiar su derrumbe en las elecciones del 2006 donde conjuntamente obtienen únicamente 32,7%. Destacan también las variaciones en la relación de fuerza de los partidos al interior del Congreso que se producen principalmente como consecuencia de la fragilidad de las alianzas electorales y las defecciones partidarias reagrupadas en el ‘bloque de independientes’ y que se constituyó en la tercera fuerza legislativa.

Existen claras disposiciones en la Constitución y la ley acerca de la organización y el funcionamiento del Congreso (Art. 126 y ss. Constitución y Reglamento Interno de la Función Legislativa). Funciona de manera ordinaria y permanente a través dieciocho comisiones especializadas que se renuevan cada dos años y conformadas proporcionalmente al peso de los distintos partidos en el Congreso. La Presidencia y Primera Vicepresidencia del Congreso corresponden al primer y segundo partido más votado los dos primeros años y los roles se invierten los dos últimos. La segunda vicepresidencia corresponde a partidos minoritarios. La aprobación de reformas constitucionales requiere mayoría especial de los 2/3 de la totalidad de sus miembros. Se diferencia adicionalmente entre las leyes orgánicas que requieren mayoría absoluta de sus miembros y leyes ordinarias que necesitan mayoría absoluta de los asistentes a la sesión.

Tabla 8: Composición partidaria del Congreso y breve descripción de las organizaciones políticas

Organización política	Escaños	Fecha de creación y breve descripción de la organización
Partido Social Cristiano (PSC)	24	(1951) Escisión del Partido Conservador. Representa en primera instancia a los terratenientes serranos. En los ochenta se asocia con los intereses de los empresarios y las cámaras de la producción, en particular de la costa. Se ubica al extremo de la derecha ecuatoriana (Freidenberg, 2001).
Izquierda Democrática	15	(1970) Creada por un grupo de intelectuales de la región de la sierra provenientes del liberalismo y del Partido Socialista. Defiende tesis socialdemócratas (Freidenberg, 2001).
Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)	10	(1982) Escisión del Partido 'Pueblo, Cambio y Democracia' (PCD) que fue a su vez escisión del CFP. Partido de base costeña y corte populista liderado por Abdala Bucaram (Freidenberg, 2001).
Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP)	10	(1996) Expresión política del movimiento indígena organizado a partir de la CONAIE. Reivindicaciones étnicas y posicionamiento a la izquierda de los partidos de izquierda moderada (Freidenberg, 2001).
Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN)	9	(2001) Organización de carácter populista creada por y para auspiciar la candidatura presidencial del magnate bananero y empresario Álvaro Noboa.
Partido Sociedad Patriótica (PSP)	4	Tiene su antecedente en el golpe de estado que derrocó al Presidente Mahuad en el 2000 y en el que participó activamente su fundador y posterior Presidente Lucio Gutiérrez.
Democracia Popular-Unión Democrática Cristiana (DP-UDC)	4	(1978) Creada por sectores progresistas del conservadurismo e intelectuales de clase media de sierra y la costa, aunque rápidamente se convirtió en un partido de la sierra. Su antecesor es la Democracia Cristiana de 1964. En los noventa se deslizó del centro izquierda al centro derecha (Freidenberg, 2001).
Partido Socialista-Frente Amplio (PS-FA)	4	(1995) Fusión entre el Partido Socialista Ecuatoriano (PSE, 1925) y el Frente Amplio de Izquierda (FADI, 1977). FADI reagrupaba organizaciones de izquierda algunas de las cuales (ie. Partido Comunista Ecuatoriano y Partido Socialista Revolucionario del Ecuador) fueron escisiones del propio PSE en los años veinte y sesenta.
Movimiento Popular Democrático (MPD)	3	(1978) Organización de ideología marxista-leninista, brazo electoral del Partido Comunista Marxista Leninista Ecuatoriano (PCMLE) y con estrechos lazos con el sindicato de maestros.
Concentración de Fuerzas Populares (CFP)	1	Organización populista creada en los años cuarenta, de base costeña-guayaquileña.
Movimiento de Integración Regional Ecuatoriano (MIRE)	1	(2002) Movimiento de carácter provincial del sur del país.

Organización política	Escaños	Fecha de creación y breve descripción de la organización
Alfarismo Nacional	1	Nombre actual del Frente Radical Alfarista (FRA, 1972) escisión del Partido Liberal Radical Ecuatoriano (PLRE). Partido sin ideología clara y tintes populistas.
Independientes	14	Agrupación de pequeñas organizaciones de carácter provincial (5) y defecciones partidarias (9). Normalmente provenientes de pequeñas provincias, fuertes vínculos con sus clientelas locales y buscan llevar "obras para mi provincia" (Mejía, 2004:231). Voto pragmático.
TOTAL	100	

En la práctica, sin embargo, la proporcionalidad no es respetada. Su conformación sigue la lógica de mayorías mínimas ganadoras que prevalece para la adopción de legislación y responde a la coyuntura política. Por ejemplo, su conformación en 2006 refleja la posición dominante de la mayoría legislativa conformada después de la destitución de Gutiérrez en abril del 2005. El PSC, ID y MUPP-NP se distribuyeron las dieciocho presidencias de las comisiones legislativas en razón de nueve, cinco y cuatro respectivamente. Esto significa el control de un 100% de las presidencias pese a que su representación conjunta no alcanza el 53%. Ellas incluyen comisiones claves como la de lo tributario, fiscal y bancario (Machado, 2005). Ello es preocupante en la medida en que la mayor parte del trabajo se hace al interior de las comisiones y el pleno del Congreso no se reúne, normalmente, más que para votar sobre los proyectos de ley.

VI. RELACIÓN ENTRE PODERES DEL ESTADO

Las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo se caracterizaron por su tradicional fluctuación entre una recalcitrante oposición propia de las legislaturas reactivas (Morgenstern y Nacif, 2002) y los esfuerzos del presidente por conformar mayorías mínimas ganadoras que le permitan aprobar o evitar el bloqueo de piezas específicas de legislación. Ejemplo de ello fue el bloqueo a la Consulta Popular del Presidente en enero o la aprobación de la Reforma a la Ley de Hidrocarburos en abril con 41 votos de los 79 congresistas presentes en la sesión (BBC, 2006b).

Particular atención merece la situación de vulnerabilidad de la función judicial. Ello es consecuencia de la politización del Tribunal Constitucional (TC) que refleja los intereses predominantes en el Congreso al momento de elegir sus magistrados. Recordemos que en el 2004 el Presidente Gutiérrez armó una alianza fantasma con el PRE y PRIAN a fin de evitar un enjuiciamiento por parte de la oposición. A cambio de ello, el partido del presidente apoyó la 'reorganización' de los principales órganos de Justicia y control. Ello se concretó en diciembre 2004 con la ilegal destitución por parte del Congreso, entre otros, de los miembros de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y la posterior elección de magistrados afines a la nueva mayoría gubernamental (Mejía, 2005). El PRE parecía tener especial interés en ello para anular los juicios pendientes del ex presidente Abdalá Bucaram en el exilio. Ello ocurriría meses más tarde y precipitaría la caída de Gutiérrez y de la ilegal CSJ. Con posterioridad a ello se inició un largo proceso –sin precedentes por su transparencia, involucramiento de la sociedad civil y monitoreo incluso por parte de

organizaciones Internacionales como la ONU y la OEA– que culminó con la conformación de una nueva CSJ en noviembre 2005 (Mejía, 2007).

Todo ese esfuerzo estuvo a punto de esfumarse cuando en noviembre de 2006 el TC tuvo que decidir sobre un recurso de amparo que de aceptarse implicaba la restitución de la CSJ destituida en diciembre de 2004². Una semana antes del fallo existieron indicios de que el recurso sería aceptado. Sin embargo, a escasos días de la segunda vuelta electoral, las encuestas mostraron que ello podría ser contraproducente para las aspiraciones presidenciales de Noboa y el recurso fue finalmente rechazado (El Mercurio, 2006b). De no haber sido por la coyuntura, una nueva CSJ pudo haber sido removida, lo que muestra el grado de dependencia de la función judicial con respecto a la coyuntura política.

VII. RELACIÓN ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO

Con el aumento de los recursos del petróleo han aumentado también los conflictos redistributivos entre el Estado central y los gobiernos provinciales, sobre todo en las provincias petroleras de Orellana y Sucumbíos. La permanente tensión, que fuera ya evidente en el 2005, continúa siendo origen de constantes paralizaciones, protestas y toma de los pozos petrolíferos que han sido violentamente reprimidas por el gobierno. El 7 de marzo el Presidente declaró el estado de emergencia en estas dos provincias amazónicas y lo extendió por más de 100 días sin ser previamente renovado (Ecuadorinmediato, 2006c). Ello pese a que la Constitución establece que el mismo no puede durar más de sesenta días (Art. 182). En términos generales, estas protestas y paralizaciones buscaban exigir al gobierno y a las empresas petroleras participación en las rentas del petróleo, el cumplimiento de compromisos previamente adquiridos pero no honrados, la realización de obras públicas, remediación ambiental y preferencia en contratación de personal.

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

En términos generales, el periodo 2006 se inscribe dentro del proceso de recuperación democrática iniciado en abril 2005 tras los duros reveses de la que fuera objeto durante la administración del Presidente Gutiérrez. Sin embargo, ella parece tan solo haber repuntado a sus niveles tradicionales y continúa afrontando los problemas crónicos que han impedido su correcto funcionamiento. Ello pese a algunas loables iniciativas y desarrollos en el campo de las libertades civiles, tales como medidas de protección a grupos minoritarios y la eliminación de la denominada “prisión en firme” que permitía la detención prolongada de sospechosos de narcotráfico sin juicio previo; en la esfera de la participación democrática, tal como reformas en la regulación del gasto de campaña y reconocimiento a todos los candidatos presidenciales de espacio gratuito en los medios de

² En febrero de 2006, un miembro de la Izquierda Democrática había ya advertido que la composición del recientemente integrado Tribunal Constitucional (TC) respondía a un pacto denominado “de las guayaberas” entre los partidos de la costa PRE, PSC y PRIAN.
<http://www.ecuadorinmediato.com/espanol/mostrarnoticia.php?id=10¬iciaid=29747>

comunicación; y en el terreno de transparencia gubernamental, con el aumento en la cantidad y calidad de organizaciones civiles de monitoreo y su creciente capacidad de influir en decisiones políticas (Mejía, 2007). En contrapartida, la misma fuente nota que los niveles de corrupción continúan deteriorándose; los reportes de violaciones a los derechos humanos persisten; las quejas de abusos y brutalidad policial no son raras; el aparato judicial no está libre de presiones económicas y políticas; el conflicto colombiano ha incrementado los niveles de violencia ciudadana, y acusaciones de fraude e irregularidades contractuales empañaron las elecciones.

Aunque la Constitución y las leyes contemplan disposiciones suficientes para asegurar la independencia de los poderes del Estado y su vigilancia a través mecanismos de control horizontal, en la práctica el juego político torna dichas disposiciones ineficaces. Pese a los notables esfuerzos realizados para reestructurar la función judicial ella continúa sensiblemente politizada y el rol de los órganos de control es desvirtuado al ser literalmente cooptados por intereses políticos. Si bien el 2006 estuvo exento de violaciones flagrantes a la independencia de los tres poderes como ha ocurrido en ocasiones anteriores, la politización de los órganos de control y la fragilidad de la judicatura continuó siendo evidente y se manifestó en algunas controversiales decisiones de alto contenido político. Un ejemplo es aquella del TC que permitió la candidatura presidencial extemporánea de Gilmar Gutiérrez, hermano del ex Presidente Lucio Gutiérrez³. El manejo de los órganos de control permite ponerse a buen recaudo de la ley e interpretarla de acuerdo a la coyuntura política. Adicionalmente, ello puede convertirse en un muy poderoso instrumento de chantaje y persecución política (Mejía, 2007). Ello explica en buena medida, en un escenario tan conflictivo y cambiante como el ecuatoriano, que hasta el cierre del año no se haya podido elegir al Contralor General del Estado, cargo que se encuentra sin titular desde el 31 de enero del 2003, o al Ministro Fiscal, vacante desde el 13 de febrero del 2005. Estas particularidades afectan gravemente al estado de derecho y tienen un impacto directo en el gradual deterioro en la calidad de la democracia experimentado en los últimos años.

REFERENCIAS

- Banco Central del Ecuador. [En línea] <<http://www.bce.fin.ec>>. [Consulta: 12-03-2007].
- Banco Central del Ecuador. 2007. *Ecuador: Evolución de la balanza Comercial Enero Diciembre 2006*. [En línea] <<http://www.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorExterno/BalanzaPagos/balanzaComercial/ebc200612.pdf>>. [Consulta: 12-03-2007].
- Banco Mundial. 2007. *Reseña sobre el Ecuador*. [En línea] <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/ECUADORINSPANISHEXT/0,,contentMDK:20830521~menuPK:500565~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:500558,00.html>>. [Consulta: 13-03-2007].
- BBC MUNDO. 2006a. *Ecuador declara estado de emergencia*. 22 de marzo [En línea] <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4831000/4831460.stm>. [Consulta: 16-03-2007].
- BBC MUNDO.com. 2006b. *Ecuador: modifican ley petrolera*. 20 de abril. [En línea] <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_4925000/4925158.stm>. [Consulta: 16-03-2007].

³ Permitir la candidatura de Gutiérrez era concebido como una estrategia para dividir los votos de la región de la sierra. Después de las elecciones el candidato presidencial y otro alto dirigente del PRE admitieron públicamente que haber permitido la candidatura de Gutiérrez fue un error político. <http://www.ecuadorinmediato.com/espanol/mostranoticia.php?id=10¬iciaid=42569>

- Cedatos, Centro de Información y Datos. *Lista de cambios de funcionarios durante el gobierno de Alfredo Palacio*. [En línea]. <<http://www.cedatos.com.ec/contenido.asp?id=1046>>. [Consulta: 30-08-2006].
- Comunidad Andina. 2007. Boletines de Coyuntura Andina: "Notas Sobre la Evolución Macroeconómica y el Comercio Exterior de Bienes de los Países Andinos en el Año 2006". *Documento Informativo SG/di 808*. Secretaría General.
- Ecuadorinmediato. 2006a. *Documentos inculpan a ministro de Energía por boicotear negociación con Venezuela*. 1 de agosto. [En línea]. <<http://www.ecuadorinmediato.com/espanol/mostrarnoticia.php?id=44¬iciaid=38502>>. [Consulta: 16-03-2007].
- Ecuadorinmediato. 2006b. *Ecuador insiste en demanda contra UE*. 8 de diciembre [En línea]. <<http://www.ecuadorinmediato.com/espanol/mostrarnoticia.php?id=13¬iciaid=45309>>. [Consulta: 13-03-2007].
- Ecuadorinmediato. 2006c. *Radicalizan medidas de hecho en Orellana*. 7 de marzo [En línea]. <<http://www.ecuadorinmediato.com/espanol/mostrarnoticia.php?id=14¬iciaid=36873>>. [Consulta: 16-03-2007].
- El Hoy on Line. 2006^a. *El retraso y el déficit*. 28 de diciembre. [En línea]. <http://www.hoy.com.ec/NoticiaNue.asp?row_id=254703>. [Consulta: 12-03-2007].
- El Hoy on Line. 2006b. *Uribe: nuestra Fuerza Pública ingresó involuntariamente al Ecuador*. 6 de febrero [En línea]. <http://www.hoy.com.ec/Noticianue.asp?row_id=226077>. [Consulta: 13-03-2007].
- El Hoy on Line. 2006c. *Libro Blanco II, sin las ideas del Planex*. 14 Agosto [En línea]. <http://www.hoy.com.ec/NoticiaNue.asp?row_id=242502>. [Consulta: 16-03-2007].
- El Mercurio. 2006a. *Ecuador llama en consulta a su embajador*. 15 de diciembre [En línea]. <<http://www.mercuriomanta.com/sistema.php?name=noticias&file=print&sid=30584>>. [Consulta: 13-03-2007].
- El Mercurio. 2006b. *Noboa apoyo al TC*. 20 de noviembre [En línea]. <http://www.elmercurio.com.ec/web/titulares.php?seccion=LPdYzLB&nuevo_mes=11&nuevo_ano=2006&dias=20>. [Consulta: 23-03-2007].
- El Economista. 2006. *Ecuador dice que el G-20 es el foro en que se siente más cómodo*. 10 de septiembre. [En línea]. <<http://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/67215/03/07/Ecuador-dice-que-el-G-20-es-el-foro-en-que-se-siente-mas-comodo.htm>>. [Consulta: 16-03-2007].
- El Financiero. 2007. *Remesas, ¿representan la principal fuente de ingresos?*. 5 de marzo [En línea] <<http://www.elfinanciero.com/economia/economia.html>>. [Consulta: 12-03-2007].
- Freidenberg, Flavia. 2006. "Izquierda vs. Derecha. Polarización Ideológica y Competencia Política en el Sistema de Partidos Ecuatoriano." *Política y Gobierno XIII* (2): 237-278.
- Freidenberg, Flavia. 2007. *Correazos, cholocracia, populismo religioso e ingobernabilidad en Ecuador. L'Amérique Latine aux urnes*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Freidenberg, Flavia. y Manuel Alcántara 2001. *Los Dueños del Poder: Los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*. Quito: FLACSO.
- ICEX. Portal del Instituto Español de Comercio Exterior. 2006. *Ecuador propone reestructurar la Comunidad Andina (CAN)* [En línea]. <http://www.icex.es/icex/cda/controller/page/0,2956,35582_13637_16030_520231,00.htm>. [Consulta: 16-03-2007].
- Machado, Juan Carlos. 2005. *La gestion du multiculturalisme en Suisse et possibilités de transposition en Equateur*. Tesis de Maestría. Département de Science Politique. Université de Genève.
- Machado, Juan Carlos y Andrés Mejía-Acosta. 2007. "Las Democracias Asfixiadas en los Andes Altos: Elecciones e inestabilidad en Bolivia, Ecuador y Perú". En *América 2006. Balance de un año de elecciones* editado por M. Alcántara y F. García Díez. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, *Forthcoming*.
- Mainwaring, Scott; Ana María Bejarano y Leóngomez, Pizarro. 2006. "The Crisis of Democratic Representation in the Andes: an Overview". En *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, editado por S. Mainwaring, A.M. Bejarano, L. Pizarro, Stanford: Stanford University Press, 1-46.
- Mejía, Andrés. 2002. *Gobernabilidad Democrática. Sistema Electoral, Partidos Políticos y Pugna de Poderes en Ecuador: 1978-1998*. Quito, Fundación Konrad Adenauer.
- Mejía, Andrés. 2004. *Ghost Coalitions: Economic Reforms, Fragmented Legislatures and Informal Institutions in Ecuador*. Ph.D. Dissertation Department of Political Science. Notre Dame, University of Notre Dame.
- Mejía, Andrés. 2005. "Democratic Breakdown and the Role of the International Community: The Case of Ecuador". *Focal Point Spotlight on the Americas*. Canada. 4 (5): 2-4.
- Mejía, Andrés. 2006. "Crafting Legislative Ghost Coalitions in Ecuador Informal Institutions and Economic Reform in an Unlikely Case". En *Informal Institutions & Democracy lessons from Latin America*, editado por G. Helmke y S. Levitsky. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 69-84.
- Mejía, Andrés 2007. "Country Report: Ecuador, Countries at the Crossroads", Freedom House, *Forthcoming*.
- Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador. Libro Blanco 2006. [En línea] <http://midena.gov.ec/index.php?option=com_content&task=section&id=10&Itemid=135>. [Consulta: 18-03-2007].
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020, PLANEX 2020. [En línea] <http://www.mmree.gov.ec/mre/documentos/ministerio/planex/planex_esp.htm>. [Consulta: 18-03-2007].

- Montúfar, César. 2006. *La seguridad en las relaciones Ecuador-Estados Unidos. La Agenda de Seguridad del Ecuador*. Seminario las Relaciones Ecuador-Estados Unidos. Plan Nacional de Política exterior 2006-2020. Quito, Ministerio de Relaciones Exteriores, República del Ecuador.
- Morgenstern, Scott y Benito Nacif, Eds. 2002. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Pachano, Simón. 2007. "El Rey ha muerto, viva el Rey. La renovación del Sistema de Partidos de Ecuador". En *América 2006. Balance de un año de elecciones*. Editado por M. Alcántara y F. García Díez. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. *Forthcoming*.
- SARTORI, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Juan Carlos Machado Puertas: es Doctorando en Gobierno en el Instituto de Estudios de Desarrollo (IDS), Universidad de Sussex.
E-mail: (j.machado-puertas@ids.ac.uk)