

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
PROGRAMA DE ESTUDIOS POLÍTICOS  
CONVOCATORIA 2009-2011**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS  
POLÍTICAS**

**“LOS GABINETES MINISTERIALES: UN REFLEJO DE LA INESTABILIDAD  
POLÍTICA EN ECUADOR”**

**CARLOS ESTEBAN ROJAS ARAUJO**

**MAYO 2012**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
PROGRAMA DE ESTUDIOS POLÍTICOS  
CONVOCATORIA 2009-2011**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS  
POLÍTICAS**

**“LOS GABINETES MINISTERIALES: UN REFLEJO DE LA INESTABILIDAD  
POLÍTICA EN ECUADOR”**

**CARLOS ESTEBAN ROJAS ARAUJO**

**ASESOR DE TESIS: SIMÓN PACHANO**

**LECTORES/AS: CAROLINA CURVALE Y ANDRÉS MEJÍA ACOSTA**

**MAYO 2012**

## **DEDICATORIA**

A ti Negrita,  
porque nuestro sueño se hará realidad.

## AGRADECIMIENTOS

Este trabajo de investigación caminó de forma paralela a mi carrera periodística. Por eso ha tardado casi seis años en volverse realidad. Empecé a reflexionar sobre las causas de la inestabilidad ministerial de nuestros gobiernos cuando tomaba mis primeros cursos en la maestría de Ciencias Políticas, a inicios del 2006. Entonces, el Ecuador proyectaba un modelo presidencialista debilitado y los últimos esfuerzos de nuestra clase política por impulsar una reforma a la Constitución de 1998 habían fracasado como en tantas otras ocasiones.

En esos meses tuve que suspender mis estudios en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO- Ecuador, por un encargo profesional que no podía eludir puesto que me resultaba apasionante y retador. Cuando me retiré de la maestría lo hice con la convicción de que volvería a las aulas para terminar este proyecto de investigación que ahora ya es una tesis.

Gracias a Diario EL COMERCIO por haber apoyado siempre mis planes de crecimiento académico y profesional. Gracias por haberme enviado a Bogotá, por el tiempo para estudiar, por el apoyo de mis compañeros y los incentivos para que siguiera esta maestría. Gracias a la FLACSO-sede Ecuador por haberme dado todas las facilidades para avanzar en la carrera. Quiero reconocer el acompañamiento y ayuda del maestro Simón Pachano durante estos años; su empuje fue determinante. También, reconocer la guía de Felipe Burbano de Lara y de Carlos de la Torre a la luz de quienes me he formado en esta profesión.

Hago un reconocimiento especial a María Carmen Ulcuango por toda la colaboración que me prestó, sobre todo en los tres años que suspendí mis estudios. Deseo recordar en estas páginas la sabiduría de Alexei Páez, mi primer profesor en la maestría y un gran ser humano. También está mi familia, siempre entusiasta con mis estudios en la FLACSO. Gracias al apoyo de mis padres, Flor y Octavio, pude concluir esta carrera que hoy me llena de orgullo y mucha satisfacción.

## ÍNDICE

	Página
<b>Resumen</b>	<b>5</b>
<b>Introducción</b>	<b>6</b>
Definición del problema	6
Objetivos	9
Ejes teóricos	10
Metodología de Estudio	11
<b>I. Los gabinetes ministeriales en del sistema presidencialista ecuatoriano</b>	<b>14</b>
¿Qué es un gabinete ministerial?	27
<b>II. La política ecuatoriana, desde la inestabilidad ministerial</b>	<b>35</b>
El gobierno de Rodrigo Borja	38
El gobierno de Gustavo Noboa	47
El gobierno de Lucio Gutiérrez	53
El Factor de Inestabilidad Ministerial (FIM)	59
<b>III. ¿Gabinetes ministeriales logran gobiernos estables?</b>	<b>69</b>
Rodrigo Borja y los 15 meses de oposición legislativa	81
Las dos carteras que Gustavo Noboa no pudo controlar	89
La ‘coyunturas críticas’ en el gobierno de Lucio Gutiérrez	104
<b>IV. Conclusiones</b>	<b>121</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>127</b>

## RESUMEN

La inestabilidad de los gabinetes ministeriales, en modelos presidencialistas como el ecuatoriano, puede convertirse en uno de los espacios más interesantes desde donde ampliar la discusión académica de las Ciencias Políticas, a partir de enfoques teóricos institucionalistas. Partiendo de breves reflexiones conceptuales se pretende explicar las características del sistema político ecuatoriano, reformado permanentemente a través de proyectos de ley y asambleas constituyentes encaminados a alcanzar mayores márgenes de gobernabilidad y estabilidad política. Es aquí donde entra en juego el papel que históricamente han cumplido los gabinetes ministeriales: aquellos espacios desde donde el Presidente de la República mide sus fuerzas con los grupos de oposición, aliados políticos y diversos sectores con alta capacidad de presión.

Este trabajo de investigación, a más de recoger las principales propuestas teóricas de académicos interesados en la dimensión institucional de la política, tiene como propósito aportar con la creación de una fórmula matemática, el FIM, que permite establecer el factor de la inestabilidad ministerial de cualquier gabinete presidencialista, a partir de la rotación de los funcionarios de Estado y del tiempo que estos permanecen al frente de su cartera. Sobre la base de esta evidencia numérica se busca determinar las principales causas por las cuales los equipos ministeriales de los gobiernos que ha tenido el Ecuador presentan determinados niveles de volatilidad.

¿Qué factores inciden en la inestabilidad? Ni los cambios constitucionales que se han realizado desde 1978, ni el nivel de enfrentamiento que el Presidente de la República de turno ha mantenido con el Parlamento u otras fuerzas de presión, explican por sí solos un fenómeno que ha estado presente a lo largo de la reciente historia política ecuatoriana, pero que muy pocas reflexiones ha inspirado. Este estudio sobre el comportamiento de los gabinetes ministeriales es uno de los temas que más me ha interesado debatir y profundizar, académicamente, en los distintos cursos que tomé en la Maestría de Estudios Políticos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-sede Ecuador).

## INTRODUCCIÓN

### **Definición del Problema**

El presente trabajo de investigación busca aportar nuevas líneas de discusión académica que determinen las condiciones externas e internas que marcan la interacción del Presidente de la República con sus ministros de Estado, la misma que vuelve inestables a los gabinetes en su conjunto.

Para articular este proyecto de tesis cabe formular la pregunta central de investigación.

¿Por qué los gabinetes ministeriales de los gobiernos que ha tenido el Ecuador, a partir de la vigencia del artículo 130 de la Constitución de 1998, registran una alta inestabilidad, independientemente de las circunstancias en las que cada presidente ha llegado y permanecido en el poder, así como del tipo de acuerdos y negociaciones que haya alcanzado con su partido de gobierno, otras fuerzas aliadas, los sectores de oposición y los distintos grupos de presión?

Los gabinetes ministeriales constituyen el espacio de mayor inestabilidad para los diferentes gobiernos que ha tenido el Ecuador durante el último período democrático. La norma constitucional, incluida en las cartas políticas de 1978, 1998 y en la Constitución vigente desde el 20 de octubre del 2008, establece que los ministros de Estado son funcionarios de libre nombramiento y remoción por parte del Primer Mandatario. Por lo tanto, no se condicionan normas legales adicionales para regular, de manera específica, la forma en la que estos (el Presidente y sus ministros) interactúan.

La democracia ecuatoriana se caracteriza por tener un modelo presidencialista donde el Jefe de Estado tiene poder unilateral de nominación y de reemplazo de los miembros de su gabinete, pero el Congreso o Asamblea Nacional, según las constituciones de 1978 y del 2008, cuenta con la facultad para destituirlos (Sartori,

2005)<sup>1</sup>. En segundo lugar, cuenta con un sistema multipartidista altamente fragmentado (Pachano, 2004) que se ha reflejado de manera casi persistente en las distintas conformaciones del Poder Legislativo, tras sus respectivos procesos electorales, donde ni las bancadas oficialistas ni las opositoras han logrado tener el control de la agenda legislativa y de fiscalización<sup>2</sup>.

Finalmente, posee unas estructuras legislativas y electorales rígidas que, sumadas a una opinión pública proclive a la censura, tienden a volver oculto cualquier esquema de negociación y coalición entre el Presidente y el Parlamento (Mejía, 2006), donde la entrega de cuotas ministeriales puede considerarse como uno de esos espacios donde se materializa una determinada negociación política.

Por estas consideraciones, el sistema democrático ecuatoriano vuelve compleja, vulnerable e inestable a la relación entre el Presidente de la República y sus ministros de Estado. El nombramiento de cada miembro del gabinete, más allá de cumplir con los requisitos de idoneidad que impone la norma constitucional, es producto de un proceso permanente de negociaciones informales ('fantasmas' según el criterio de Mejía), entre el Presidente de la República de turno y las fuerzas políticas con las cuales interactúa su gobierno. Estas van desde el partido o movimiento político que lo llevó al poder; las agrupaciones afines u opositoras con las cuales teje acuerdos emergentes, coyunturales o de mediano plazo, básicamente en el espacio parlamentario; hasta los distintos grupos de presión, económicos, regionales, gremiales y sociales que pueden bloquear o premiar las acciones del Gobierno.

Frente a estos argumentos, existe poca reflexión teórica en el Ecuador sobre el papel político que cumplen los ministros de Estado como los actores que están sujetos al vaivén de las negociaciones entre el Presidente de la República y las fuerzas políticas que lo rodean. Hasta antes de la Constituyente de 1998, los episodios más duros de

---

<sup>1</sup> Como en la Constitución de 1998 se eliminó, dentro de las facultades del Congreso, la posibilidad de destituir a los Ministros de Estado previo juicio político el presidencialismo ecuatoriano se convirtió, durante 10 años, según la clasificación de Sartori en un "presidencialismo puro". (Sartori 2005, pp.98)

<sup>2</sup> Según el compendio estadístico del informe "La Democracia en América Latina", preparado por el PNUD en el 2004, el Índice del Número Efectivo de Partidos sobre la base del porcentaje de bancadas que han integrado el Congreso Nacional, entre 1990 y el 2002, fluctúa entre el 5,13 y el 7,46. Esto quiere decir que luego de cada proceso electoral, la Función Legislativa estaba integrada por entre cinco y siete bancadas. Este Número Efectivo promedio en América Latina es de 3,79.



enfrentamiento político entre el Presidente y el Poder Legislativo ocurrían cuando la o las bancadas opositoras que operaban desde una mayoría parlamentaria llevaban a juicio político a los ministros de Estado para luego destituirlos de su cargo. El informe final del Proyecto Cordes-Gobernabilidad de 1999 señalaba que la capacidad legislativa para destituir ministros era una de las fuentes de mayor inestabilidad para los gobiernos de turno<sup>3</sup>. En consecuencia, uno de los artículos más importantes que redactó la Asamblea Constituyente de 1998 fue el 130. En su numeral 9, inciso cuarto se ratificó la censura inmediata del funcionario público, vía juicio político en el Congreso, salvo para los ministros de Estado, quienes permanecerían en su cargo si así lo hubiese dispuesto el Presidente de la República. Este cambio no resolvió el problema de inestabilidad ministerial, factor que se agravó en los gobiernos elegidos a partir de 1998.

Tomando en cuenta que entre agosto de 1996 y enero del 2007 ningún gobierno ha durado cuatro años completos, el número de cambios de ministros es mucho más alto que en las presidencias que se sometieron a la Constitución de 1978. El solo hecho de que el Congreso Nacional, a partir de 1998, perdiera su capacidad de censura efectiva a los ministros de Estado, la figura del juicio político, instrumento de control y presión hacia el Ejecutivo, perdió total interés para las fuerzas opositoras parlamentarias<sup>4</sup>.

Queda en evidencia que el Factor de Inestabilidad Ministerial (FIM) es un fenómeno que requiere de una explicación que vaya más allá de la interpretación jurídica de la disposición constitucional de censura, vía juicio político, que fue suprimida entre 1998 y el 2008. Esta propuesta de investigación es, por tanto, un estudio necesario, no solo por los pocos trabajos académicos realizados en Ecuador sobre esta temática, sino porque las conclusiones a las que se logre llegar permitirán entender

---

<sup>3</sup> Este informe señala que no menos del 10 por ciento de los ministros que tuvieron los presidentes Jaime Roldós (1979-1981), Osvaldo Hurtado (1981-1984), León Febres Cordero (1984-1988), Rodrigo Borja (1988-1992) y Sixto Durán Ballén (1992-1996) fueron censurados por el Parlamento y retirados de la función pública. La Constitución que regía para esos gobiernos fue la de 1978.

<sup>4</sup> Entre 1998 y el 2007 se registran dos juicios políticos por parte del Congreso al gobierno de Gustavo Noboa (2000-2003). Ambos procesos, que no lograron el voto de censura del Pleno legislativo, se dieron en contra del ministro de Energía, Pablo Terán, quien nunca fue reemplazado en su cargo. En el gobierno de Lucio Gutiérrez (2003-2005) hubo cuatro intentos de juicio político que ni siquiera fueron planteados oficialmente: contra el canciller Patricio Zuquilanda y los ministros de Bienestar Social, Antonio Vargas, de Economía, Mauricio Pozo y de Energía, Carlos Arboleda. Únicamente se enjuició y se censuró a Sergio Seminario, pero luego de su renuncia al Ministerio de Agricultura.

mejor la compleja interacción política que existe entre el Presidente de la República, las fuerzas aliadas y opositoras, y los distintos grupos de presión, a través del reparto de cuotas ministeriales.

A fin de dar respuesta a estas inquietudes será preciso delimitar el universo de estudio sobre el cual se enfocará este trabajo académico. Se tomarán como casos puntuales los gobiernos de Rodrigo Borja Cevallos (1988-1992), Gustavo Noboa Bejarano (2000-2003) y Lucio Gutiérrez Borbúa (2003-2005). Los tres gobiernos tienen características particulares que reflejan las condiciones institucionales y políticas sobre las cuales ha caminado el modelo presidencialista ecuatoriano entre 1979 y el 2007. Estos tres casos comprenden una muestra ideal que enriquecerá el ejercicio de comparación a partir del cumplimiento de los siguientes objetivos:

**Objetivo general:**

- Identificar los factores externos e internos que han vuelto inestables a los gabinetes ministeriales de los distintos gobiernos que ha tenido el Ecuador, a raíz de la vigencia de la Constitución de 1998, independientemente de las circunstancias en las que cada presidente ha llegado y permanecido en el poder.

**Objetivos específicos:**

- Construir el Factor de Inestabilidad Ministerial (FIM) como un indicador que explique la volatilidad de los gabinetes dentro de un sistema presidencialista.
- Constatar cómo el retiro de la figura de censura efectiva de los ministros de Estado por parte del Congreso Nacional vía juicio político, en la Constitución de 1998, desalentó los espacios de diálogo y acuerdo entre el Ejecutivo y Legislativo.
- Identificar qué carteras ministeriales son más propensas a la inestabilidad, cuáles a los acuerdos políticos formales e informales y aquellas más apetecidas por el poder político de las regiones del Ecuador.

- Demostrar que la ausencia de acuerdos programáticos de largo plazo entre el Gobierno y las fuerzas políticas afines ideológicamente perjudica los niveles de cohesión interna del Poder Ejecutivo. Son las alianzas informales las que profundizan la relación clientelar entre el Presidente y los distintos actores con los cuales interactúa políticamente, en su afán por impulsar políticas públicas.
- Determinar la influencia de los partidos de gobierno durante la conformación y renovación de los gabinetes ministeriales, por parte del Presidente de la República, así como la durabilidad de estos funcionarios en sus cargos.

A partir de esta hoja de ruta, lo que se pretende demostrar, a través de la hipótesis trazada, es que dentro del sistema presidencialista ecuatoriano los distintos gobiernos que se sucedieron a partir de la vigencia de la Constitución de 1998 proyectan una mayor volatilidad ministerial dentro de sus gabinetes para así tratar de garantizarse un mayor margen de gobernabilidad. Es decir que la inestabilidad interna de un Gobierno determinado tiene como fin garantizar su estabilidad y supervivencia política dentro del sistema democrático ecuatoriano, aunque esto no siempre lo consiga.

### **Ejes teóricos**

El desarrollo de este proyecto de investigación tendrá dos ejes teóricos bien definidos. El primero tiene que ver con la aplicación de la teoría de coaliciones (Mejía 2006, 2009) en el estudio de la inestabilidad ministerial a fin de determinar cómo inciden la construcción y el colapso de alianzas programáticas, coyunturales y tipo fantasma, en el nombramiento y destitución de los ministros de Estado (Dodd, 1984; Shugart y Mainwaring, 2002; Pachano 2000; Mejía, 2009).

Para tal efecto, es preciso partir de la premisa de que un gabinete ministerial es una expresión de alianzas entre el Presidente de la República con su partido de gobierno, las fuerzas políticas afines y opositoras así como distintos grupos sociales, económicos, gremiales, etc. desplegados en el mapa regional ecuatoriano, con capacidad

de generar presión. Mientras más duradera sea esa coalición, más estables van a ser los equipos ministeriales y por ende lo será también el ejercicio de Presidente de la República en la aplicación de sus políticas públicas.

Sin embargo esta realidad no se cumple en Ecuador dadas las características de su sistema democrático, partidista y electoral. Los estudios de Shugart y Mainwaring (2002, pp. 46) sobre la durabilidad de los gabinetes concluyen que la presencia de partidos extremistas en el seno legislativo y la volatilidad electoral (dos condiciones que cumple el modelo político ecuatoriano) hacen del cuerpo ministerial entidades de vida muy corta, pues están a merced de la polarización política que se produce en las relaciones Ejecutivo-Legislativo (Powell Jr, 1981; Dodd 1976)<sup>5</sup>.

Pero para profundizar en los estudios sobre todos estos factores que inciden en la inestabilidad ministerial será preciso recurrir al segundo eje propuesto: la teoría de los jugadores con poder de veto (George Tsebelis [2006] 2002), para determinar la importancia que tienen los actores políticos a la hora de conformar y mantener a los gabinetes, porque son los encargados de la aplicación de las políticas públicas. Sobre la base de esa realidad política es que los Presidentes de la República, amparados ya sea en partidos políticos bien organizados, alianza políticas ‘fantasmas’ o inmersos en una evidente orfandad política crean un equipo ministerial a su imagen y semejanza que, para el caso de esta investigación, será comparado con la tipología de gabinetes que Octavio Amorim (1998) elaboró dentro del modelo presidencialista latinoamericano.

### **Metodología de Estudio**

Este trabajo de investigación, por un lado, busca hacer un repaso de los principales aportes académicos sobre el modelo presidencialista y cómo, a partir de él, se puede reflexionar sobre la importancia política que tienen los gabinetes ministeriales. En

---

<sup>5</sup> Los partidos extremistas son aquellos que prometen cambios radicales en la trama política y social (Powell Jr. 1982, 48). En cambio, la medida de la volatilidad electoral, creada por Mogens Pedersen en 1979, permite conocer la estabilidad de los sistemas de partidos a lo largo del tiempo y puede ser aplicada para estudiar los pesos de las bancadas legislativas (Cita tomada del Compendio estadístico del informe La Democracia en América Latina, publicado por el PNUD, Naciones Unidas, en 2004). El caso ecuatoriano, a pesar de haber tenido entre 1984 y 1998 elecciones parlamentarias cada dos años se ha caracterizados por tener un alto índice de volatilidad electoral: 32,5%. El promedio regional es de 24,4% (Mainwaring y Scully, 1995, pp.7)

segundo lugar pretende recabar información empírica sobre los equipos de los tres gobiernos seleccionados a fin de que la contabilización del universo total de ministros y su comparación con el tiempo de duración de cada gobierno permita establecer un Factor de Inestabilidad Ministerial (FIM) desde donde desarrollar el aporte teórico propuesto.

Este trabajo de investigación va a analizar tres gabinetes de tres gobiernos ecuatorianos, surgidos en diferentes años y bajo distintas condiciones institucionales, para explicar un mismo fenómeno político: la inestabilidad ministerial. Se recurrirá al método de comparación para abordar el análisis de un número reducido de casos. La ventaja principal del método comparado es que el investigador tiene un mayor conocimiento de cada uno de los casos analizados, por ser pocos, aunque ello signifique un menor control de las variables explicativas o independientes (Anduiza, Crespo y Méndez Lago 1999, 119).

El Factor de Inestabilidad ministerial (FIM), a desarrollarse en el Capítulo II, será la variable dependiente (Y) de este proyecto de investigación. Y sobre él incidirán, al menos, cuatro variables independientes o explicativas materia de análisis.

X1: La capacidad de censura efectiva de ministros, vía juicio político por parte del Congreso Nacional, presente en la Constitución de 1978 y ausente en la de 1998.

X2: La influencia que tiene el partido de gobierno como un factor de estabilización dentro de un equipo ministerial.

X3: Las alianzas que los Presidentes tejen con fuerzas políticas afines, opositoras, regionales y otros grupos de presión.

X4: El grado de amistad y cercanía del ministro con el Presidente.

Estas cuatro variables no son las únicas que explican la inestabilidad ministerial, pero a efectos de limitar el alcance del estudio de este proyecto de investigación, se desarrollarán estas sin perjuicio de identificar otras e incluso desarrollarlas. En términos operativos, este trabajo requiere de una rigurosa investigación documental a fin de recopilar los nombres, su representatividad y el tiempo que se mantuvieron en

sus respectivas carteras, así como las condiciones políticas en las que asumieron el desafío de dirigir un ministerio de Estado. Los datos que se obtengan de este proceso de investigación permitirán alimentar e interpretar una página más de la compleja historia política del Ecuador.

## **CAPÍTULO I**

### **LOS GABINETES MINISTERIALES DENTRO DEL SISTEMA PRESIDENCIALISTA ECUATORIANO**

A través de este capítulo se pretende explicar cómo ha evolucionado el sistema presidencialista ecuatoriano y cómo los cambios introducidos en él han replanteado el modelo democrático vigente. Dentro de este debate teórico se hará también una aproximación jurídica e histórica del papel que han cumplido los gabinetes ministeriales como brazos ejecutores del sistema presidencialista, haciendo de su alta inestabilidad uno de los principales indicadores desde donde evaluar el desempeño de la acción de gobierno.

Desde el retorno a la democracia en 1979, el concepto de gobernabilidad (eficacia en la acción de gobierno) se ha ido convirtiendo en uno de los principales puntos referenciales para evaluar el desempeño del sistema presidencialista ecuatoriano. Las permanentes dificultades políticas que los jefes de Estado han debido sortear (algunas veces con éxito y muchas otras sin él) en su relación con el Poder Legislativo, los grupos de oposición y de presión<sup>6</sup> han abonado al debilitamiento institucional y democrático del país. Bajo esta realidad, las constituciones de 1978, 1998 y 2008, así como sus respectivas reformas<sup>7</sup>, han sido diseñadas para darle al Presidente de la República una serie de instrumentos y facultades legales encaminadas a fortalecer su rol en el juego político y su ejercicio gubernamental.

¿Qué se entiende por sistema presidencialista? Los enfoques pueden ser tan variados como autores interesados en tratar este tema. Giovanni Sartori, por ejemplo, inicia su definición argumentando que el presidencialismo, junto con el parlamentarismo, son los espacios en los que se puede dividir a los sistemas políticos

---

<sup>6</sup> Son los llamados jugadores con poder de veto o 'veto players', según George Tsebelis (2002 [2006]),

<sup>7</sup> Más allá de la forma cómo las constituciones de 1978, 1998 y 2008 diseñaron el modelo presidencialista ecuatoriano, cabe anotar que las reformas constitucionales de 1983, las que se intentaron en las consultas populares de 1994 y 1995 y las propuestas fallidas de consulta popular de Jaime Roldós (1980), Gustavo Noboa (2001), Lucio Gutiérrez (2005) y Alfredo Palacio (2005) han buscado sistemáticamente fortalecer el sistema presidencialista en el Ecuador al punto de volverlo un presidencialismo "reforzado" (Rivera 2006, pp.143-160) .

democráticos vigentes en el mundo (2005, pp. 97). Dentro de esta subdivisión, el autor anota también al semipresidencialismo como una fórmula de combinación entre estos dos sistemas. Tanto el presidencialismo como el parlamentarismo son modelos que, a su vez, están matizados por diferentes esquemas y estructuras particularizadas según la constitución que las rija.

La diferencia entre un sistema presidencial y uno parlamentario, a criterio de Sartori, es la separación del poder que existe entre el gobierno y el Parlamento (2005, pp. 116). En los sistemas parlamentarios dicha separación es inexistente, puesto que el Poder Ejecutivo, en cierta medida, es organizado de acuerdo a la correlación de fuerzas y alianzas políticas que nace desde el Parlamento que, en palabras de Sartori y por efectos del voto popular, se convierte en el soberano. En el caso del sistema presidencial, la regla de oro o básica es la separación del poder, pero matizada por tres criterios. El primero de ellos o “definitorio de un sistema presidencialista es la elección popular directa o casi directa del Jefe de Estado por un tiempo determinado”. Según el segundo criterio de Sartori, en un sistema presidencialista el gobierno o el Ejecutivo (el Presidente y sus colaboradores) no son nombrados ni desbancados por el Parlamento<sup>8</sup>. Finalmente, el tercer criterio que da forma a la definición del presidencialismo según este autor es la línea clara de autoridad: “es el presidente quien dirige el Ejecutivo” (2005, pp. 97-99) y, por tanto, su capacidad de nombrar y remover libremente al gabinete ministerial.

Aunque con una serie de matices, propios de las Constituciones de cada país, los sistemas presidencialistas, entre ellos el ecuatoriano, experimentan innumerables dinámicas propias y subsistemas que ameritan establecer análisis particulares y comparativos posteriores. En todo caso, Sartori se refiere a la importancia que tiene el sistema presidencialista en América, por la ausencia de regímenes monárquicos que, en el caso de la mayoría de estados europeos –con excepción de Francia-, hacían las veces

---

<sup>8</sup> En criterio de Sartori, las facultades de censura efectiva a los integrantes de un gabinete ministerial, que se le puede dar al Poder Legislativo, como ha sido en el caso del Ecuador en las Constituciones de 1978 y 2008, no atentan contra este segundo criterio, pues de todas formas la capacidad de nominación de los colaboradores, por parte del Presidente de la República, sigue siendo una potestad exclusiva. Este debate, no obstante, será desarrollado líneas adelante y en los capítulos siguientes.



de jefes de Gobierno, al tiempo que las constituciones de esos países centraban en el Poder Legislativo la representación democrática del pueblo.

Shugart y Mainwaring también trabajan en una definición sobre el presidencialismo y, en ese sentido, su construcción se deriva de lo que los autores consideran una “definición procedimental de democracia” que satisface, a su vez, tres criterios. El primero es que se celebren elecciones abiertas y competitivas en las que se determine quién será el encargado de establecer la política pública y que estas elecciones contemplen la posibilidad de la alternancia en el poder. El segundo criterio es que una democracia contemporánea debe permitir un sufragio adulto prácticamente universal. Finalmente, deben existir garantías básicas para los derechos civiles tradicionales: libertad de palabra, de organización y del debido proceso legal (Shugart y Mainwaring, en Mainwaring y Shugart, comp. 2002, pp. 21). Con estos elementos en discusión, los autores encuentran dos características indispensables para comprender lo que es una democracia presidencialista: “que el Jefe del Ejecutivo (presidente) sea popularmente electo y que los mandatos tanto del presidente como de la asamblea sean fijos”. En resumen, la definición de estos dos autores marca la idea de lo que es un presidencialismo en función del origen separado de su elección, así como en el de su supervivencia (2002, pp. 22). Bajo esta matriz, es más fácil encasillar a los diferentes tipos de presidencialismo vigentes, según sus atribuciones y limitaciones, algo que se vuelve, por ejemplo, más rígido en el concepto que maneja Sartori.

Juan Linz es otro de los teóricos que ha construido una definición propia sobre el sistema presidencialista. Sus reflexiones parten de la necesidad de ubicar el poder en el cual radica la legitimidad popular expresada a través del voto (1990, pp. 52-53). En el sistema parlamentario la autoridad de gobierno emana de su seno y depende de la correlación de las fuerzas partidistas y sus alianzas que, por vía electoral, llegan al Poder Legislativo. En el caso del sistema presidencialista, Linz asegura que se trata de un sistema con una autoridad investida “de amplios poderes y facultades constitucionales como el control total de la composición del gabinete y el manejo de la administración pública”. En ese sentido, y tal como lo señalan Shugart y Mainwaring, la elección del Presidente es por vía directa del pueblo e independiente de los resultados

electorales del Parlamento. Así también su supervivencia, en donde el juicio político es el único proceso que al Poder Legislativo le compete llevar adelante, en el evento de impulsar un voto de censura y destitución al Jefe del Estado. Hasta este punto, la discusión no va más allá del plano descriptivo de cómo funcionan ambos sistemas democráticos y las características que los diferencian. Los tres conceptos que manejan los autores arriba citados sientan bases mínimas y comunes con las cuales se puede diferenciar a un sistema presidencialista de uno de corte parlamentario. No obstante, resulta necesario avanzar hacia un debate más complejo: la efectividad, ventajas y riesgos que depara un modelo presidencialista y como, a partir de él, se puede entender el complejo desempeño de un sistema democrático.

El debate que impulsa Linz en su ensayo “Los peligros del presidencialismo” pudiera ser un buen punto de partida. La separación de poderes a la que este autor se refiere, hace que el presidente se convierta en una figura que, de manera permanente, reclama para sí la legitimidad democrática y por lo tanto la conducción exclusiva de los destinos de un país. La relativa autonomía política que un Jefe de Estado construye dentro de un sistema presidencialista está también caracterizada por los mandatos fijos a los que está sujeta su elección y, por lo tanto, independiente del destino que tomen las fuerzas políticas dentro de un parlamento (1990, pp. 53). Si el Poder Ejecutivo y el Legislativo caminan por sendas institucionales separadas, el ambiente de tensiones y permanente competencia es mucho más alto que cuando el gobierno depende del parlamento, en los sistemas parlamentaristas o semipresidencialistas.

De esta manera, Linz pone serios reparos a la doble legitimidad que se origina en los sistemas presidencialistas, los cuales generan polarización y confrontación entre los grupos políticos que, al no ser cercanos al gobierno, también reclaman para sí parte de la “legítima” representación popular que aseguran obtener desde el poder legislativo. Este ambiente de recelos mutuos, para Linz, evita que se construyan consensos y lazos de cooperación política en el marco de la llamada independencia de poderes, lo cual atenta contra su equilibrio y el éxito de la administración pública (1990, pp. 53). En ese sentido, el hecho de que un Presidente de la República, al tener sobre su cabeza la representación del Estado y la conducción efectiva del Gobierno (autoridad dual), sin

mayores vínculos de supervivencia con el Legislativo, el único espacio real e institucional para ventilar las crisis son las elecciones, siempre sujetas a períodos fijos. En la visión de Linz, el tiempo que se debe esperar para que ese evento suceda juega en contra de los resultados de la gestión de un gobierno. La diferencia en un sistema parlamentario es que las crisis políticas son superadas con mayor agilidad desde los acuerdos y consensos que pueden introducir las fuerzas políticas representadas en el Parlamento y que se cristalizan, por ejemplo, en la renovación parcial o total del gabinete de ministros o en la convocatoria anticipada de elecciones. No es extraño entonces, que Jorge Lanzaro recuerde cómo a partir de la propuesta política de Linz, de que América Latina inicie un camino hacia la configuración de regímenes de tipo parlamentario, se comenzaron a relacionar las graves crisis políticas que han azotado a varios países con regímenes presidencialistas que, finalmente, desembocaron en largos períodos dictatoriales en los años 70 y 80 (Lanzaro, en Lanzaro, comp. 2001).

Los puntos de vista que Linz construye a través de las críticas al sistema presidencialista en América Latina pueden servir como un marco referencial para analizar lo que entre 1997 y enero del 2007 derivó en el grave período de inestabilidad política del Ecuador. ¿Por qué se cayeron tres presidentes legítimamente elegidos en las urnas: Abdalá Bucaram (1996-1997), Jamil Mahuad (1998-2000) y Lucio Gutiérrez (2003-2005)? ¿Fue la falta de acuerdos políticos con las fuerzas opositoras en el Congreso las que evitaron que estos mandatarios se blindaran? ¿Un sistema parlamentario hubiera evitado estos traumas institucionales?

Las respuestas a estas preguntas han sido objeto de debate y, de una forma u otra, fueron zanjadas en la elaboración de la Constitución de Montecristi, en donde lejos de sugerir la posibilidad de que Ecuador diera paso a un modelo parlamentario se buscó fortalecer aún más al modelo presidencialista que, a criterio de Linz, independientemente de resultar exitoso o no, permite la instauración de regímenes populistas o de caudillos<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> En términos weberianos, caudillo es el líder que ejerce dominación legítima a través del carisma que posee de manera extraordinaria y que se manifiesta con un discurso emotivo, heroico y demagogo (Weber 1977, pp. 711); además de un espíritu poco institucional en la concepción de las normas y el

Giovanni Sartori recoge varios de los argumentos de este autor para concluir que el sistema presidencialista latinoamericano cuenta con “un impresionante historial de fragilidad e inestabilidad” (2005, pp 107). En su balance, solo reconoce al sistema costarricense como el más estable de toda la región y, por lo tanto, hace compañía a los EE.UU. en términos de efectividad del modelo. De esta manera colige que en el resto de países, el presidencialismo no ha estado a la altura de las crisis políticas que se han desatado en las últimas décadas generando las ya conocidas rupturas del orden constituido que han afectado a casi todos los países de la región y que han permitido que los presidentes en América Latina, permanentemente, “oscilaran entre el abuso del poder y la falta del mismo” (2005, pp.110).

Sin embargo, Sartori prefiere no tomar la misma proclama de Linz al promover la transición hacia regímenes de corte parlamentario. Su visión es más escéptica y radica en un solo hecho: los regímenes parlamentarios dependen de un sistema de partidos que sea sólido, cohesionado y disciplinado, características que no abundan, a su criterio, en América Latina. Puede ser una cuestión de “las herencias socioculturales”, dice Sartori, pues la gran mayoría de los políticos de la región tiende a cambiar de partido, votar en contra de lo que dispone su agrupación política, rechazando además la disciplina partidista “sobre la base de que su libertad (la de los políticos) para representar a sus electores no puede ser limitada” (2005, pp. 112).

En efecto, y siguiendo la preocupación de Sartori, se puede concluir que Ecuador contaba, hasta el 2007, con el segundo sistema de partidos más fragmentado de América Latina, después de Brasil<sup>10</sup>. Y que las distintas organizaciones políticas que han dado forma a este sistema “no tienen reglas ni estructuras estables, carecen de vínculos fuertes con grupos organizados de la sociedad y muestran patrones de alta volatilidad” (Mejía 2009, pp. 49-50). En los estudios de volatilidad electoral, realizados

---

manejo de la cosa pública; y la tendencia a no interponer entre él y sus dominados ninguna estructura que equilibre su poder.

<sup>10</sup> Con la aprobación de la Constitución del 2008, se dispuso la reinscripción de todos los partidos políticos ante el Consejo Nacional Electoral. Para las elecciones generales del 2013 se conocerá de manera oficial cómo quedará conformado el sistema de partidos en el Ecuador. De momento, la fuerza política más importante es Alianza País, que ha decidido no convertirse en partido político, se mantendrá como movimiento.

entre 1978 y 1992 por Scott Mainwaring y Timothy Scully, Ecuador registró un alto índice: 37,9, apenas superado por Perú (54,2) y Brasil (70). El promedio regional de volatilidad electoral partidista en 12 países fue de 28 (1995, pp. 8)<sup>11</sup>.

En síntesis, la vigencia de sistemas partidistas “equivocados” evita que el modelo parlamentario se convierta en la opción adecuada para superar las crisis de los presidencialismos en América Latina. Esta falla estructural, acompañada por el estancamiento económico y la desigualdad que han caracterizado a gran parte de los países de la región ha evitado que quienes ejercen el control del poder Ejecutivo sean todopoderosos y cumplan sus promesas de campaña, a pesar de que las facultades constitucionales de las que gozan así lo dejen entrever.

La comparación de Sartori es curiosa. El sistema presidencialista de EE.UU. no tiene, ni de lejos, el poder de varios de los sistemas latinoamericanos: capacidad fuerte de veto, expedición de decretos-leyes en materia económica urgente, así como la posibilidad fortalecer permanentemente las atribuciones del Ejecutivo. Sin embargo, el inquilino de la Casa Blanca exhibe, en general, niveles más exitosos de gestión que cualquiera de sus homólogos latinoamericanos (2005, pp.110).

Si Sartori y Linz ven con pesimismo los resultados que este sistema llega a ocasionar, ¿cuál es la alternativa a seguir? Linz, como ya se ha visto líneas arriba, cree que la vía es ir hacia el modelo parlamentario, mientras que Sartori defiende la posibilidad de avanzar hacia un semipresidencialismo como la mejor opción. En síntesis, este modelo político democrático funciona sobre la base de un poder compartido entre la cabeza del Ejecutivo y el Parlamento. Así es posible crear la figura del Primer Ministro al que se le debiera encargar la conducción del gobierno en función de los acuerdos parlamentarios (2005, pp.136), para que sea él quien asuma los costos

---

<sup>11</sup> La volatilidad electoral se la estudia a partir de la desconexión existente entre la sociedad organizada y los partidos políticos. Ha dado lugar a que los electores expresen su voluntad en las urnas de manera más dispersa e inconsistente, provocando de manera indirecta la fragmentación partidista. Autores como Mainwaring y Scully parten del índice Pedersen para estudiar el grado de volatilidad electoral de un país a partir de la presencia neta de uno o varios partidos en función del número total de escaños de una cámara legislativa (Mejía 2002, pp.122)

de una eventual crisis política. Una propuesta similar tiene Dieter Nohlen quien asegura que la figura de un Primer Ministro permite al Presidente cumplir con la tarea de ser el Jefe del Estado; mantener una continua y armónica relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y, finalmente, proteger al Jefe del Estado de los “avatares cotidianos de la política” (Nohlen, en Nohlen y Fernández 1998, pp. 108). Sin embargo, toda esta argumentación que ha cuestionado la eficiencia de los sistemas presidencialistas no genera consensos en varios sectores de la comunidad académica encargada de estudiar a la democracia y sus complejas estructuras. Shugart y Mainwaring (2002) entran en un debate más propositivo con el afán de rescatar las potencialidades que, en su criterio, puede tener este modelo político.

Una de ellas es la posibilidad de que los votantes tienen en sus manos un abanico de elección de sus representantes lo que les permite diversificar sus respaldos políticos. Adicionalmente, está la ventaja de que un Presidente de la República elegido por voto popular favorece el ejercicio de rendición de cuentas dentro de una sociedad, mejor conocida como ‘accountability’. Un sistema parlamentario, por el contrario, desvanece esta posibilidad entre los actores de un conglomerado tan diverso como lo es un Parlamento representado por diversas fuerzas políticas (2002, pp. 40).

Para estos autores, la figura de la reelección presidencial, inmediata o luego de un período de por medio, genera incentivos en los presidentes para cumplir sus promesas de campaña y planes de gobierno y, con ello, sintonizar mejor las demandas sociales. Un tercer punto en la argumentación a favor del presidencialismo es que cuando este existe, los legisladores pueden caminar hacia un proceso más independiente y responsable de elaboración de leyes. Esto porque la separación de los poderes permite al Legislativo trabajar en una agenda propia y no atada al destino que vaya marcando el Poder Ejecutivo, como de hecho sucede en los sistemas parlamentarios. Finalmente está la ventaja que tiene el presidencialismo de mantenerse y proyectarse en función de mandatos fijos. Esto le permite al jefe de Estado trazar planes y políticas a largo plazo, esquivando en cierta forma, los avatares políticos que pueden surgir en los modelos parlamentarios donde la estabilidad de gobierno depende de la correlación de fuerzas de los partidos políticos que integran una legislatura.

Si como se ha visto líneas arriba en la argumentación de Sartori, de que el sistema de partidos políticos de la mayoría de los países latinoamericanos es ‘equivocado’ y poco disciplinado, los parlamentos se convierten en el espejo de esa volatilidad. Ecuador, como lo mencionan los estudios de Mainwaring y Schully (1995) es un claro ejemplo de ello. Entonces, con un Poder Ejecutivo que avanza en función de sus propios períodos podría aislarse de esa inestabilidad partidista. Hay que tomar en cuenta, así lo argumentan Sartori y Linz, que la ventaja que tienen los sistemas parlamentarios es que las rupturas que se producen en su seno generalmente conducen a una crisis de gobierno mas no de régimen. En cambio una caída del Jefe de Estado, dentro de un sistema presidencialista, siempre tendrá unas consecuencias democráticas de mayor significancia. Eso fue lo que precisamente le ocurrió a Ecuador: su inestabilidad política entre agosto de 1996 y enero del 2007 se debió no solo a las características propias que cada uno de los presidentes que fueron apartados de su cargo imprimieron a su gestión pública, sino a su compleja relación con el Parlamento y los grupos de oposición y presión.

Linz e incluso Sartori podrán argumentar que en un sistema parlamentario las crisis políticas que vivió Ecuador en esos años pudieron haber sido mejor canalizadas por un modelo que, por ejemplo, ha permitido que la democracia italiana siguiera caminando pese a sus permanentes avatares. Sin embargo, no es menos cierto que con un Parlamento tan deslegitimado y volátil como el que exhibe Ecuador desde hace 30 años, la formula de la estabilidad no hubiera estado garantizaba. La sociedad ecuatoriana, la opinión pública y los distintos sectores políticos, económicos y productivos demandaban estabilidad y que por lo menos un Presidente de la República llegara a cumplir un período completo.

La inestabilidad política ha sido una característica permanente de la democracia ecuatoriana. Su sistema presidencialista ha estado sujeto a una trágica realidad que Andrés Mejía la recoge con absoluta claridad al referirse “al amplio conjunto de instrumentos formales e informales” con el que cuenta el Poder Ejecutivo para influir en el proceso de formulación de políticas públicas; pero también a su limitada capacidad para lograr acuerdos de tipo político que potencien esa abundancia de normas jurídicas ventajosas. En una sola frase, “los presidentes ecuatorianos se convierten en una especie

de ‘dictadores impotentes’ dada su doble condición de poderosos actores constitucionales pero débiles actores políticos” (2009, pp 41).

La doble cara de esta moneda ha motivado a varios teóricos y políticos ecuatorianos a plantear, sobre todo desde el inicio de la década de los noventa, el debate sobre la gobernabilidad. Este concepto puede ser entendido como el conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno (Alcántara, [2004] 1995); la eficacia o eficiencia del gobierno (Sartori 2005) o como “una suerte de ‘ingeniería institucional’ enfocada a corregir las fallas del sistema político (...) para que organice, facilite y garantice la tarea de gobernar para el desarrollo” (Burbano de Lara, en Burbano de Lara, comp. 2003, pp.23).

¿Por qué partir del concepto de gobernabilidad para hablar de democracia, presidencialismo y gabinetes ministeriales? Porque sobre la base de esta discusión en el Ecuador, desde 1979, se han emprendido una reforma constitucional, la de 1983, dos plebiscitos (1994 y 1997)<sup>12</sup> y dos Asambleas Constituyentes (1998 y 2008) que fortalecieron al Poder Ejecutivo al tiempo de convertirlo en la institución potencialmente más poderosa dentro del diseño constitucional y democrático.

La reforma constitucional de 1983 se expidió casi cuatro años después de la puesta en vigencia de la Carta Política que puso fin al más largo período dictatorial que vivió el Ecuador, en la década de los setenta. Dichos cambios le dotaron al Presidente de la República “de una mayor capacidad de acción financiera y administrativa”, al introducir, en el grupo de facultades constitucionales del Primer Mandatario, la figura del decreto-ley en materia económica urgente y la posibilidad de que solo el Ejecutivo pudiera plantear leyes que impliquen gasto público. También, que el Legislativo pierda la atribución de aumentar los montos de la Pro forma presupuestaria del Estado. Otro de los ribetes del proyecto era fortalecer la capacidad del veto presidencial en el trámite legislativo para contrarrestar el bloqueo procedimental que se efectuaba desde el

---

<sup>12</sup> Entre agosto 1979 y abril del 2007 se realizaron en Ecuador una consulta popular (1986) y tres plebiscitos (1994, 1995, 1997) planteados por los presidentes de turno. León Febres Cordero perdió la consulta de 1986, Sixto Durán Ballén ganó la de 1994 y perdió la de 1995 y Fabián Alarcón ganó la de 1997.



Congreso. Adicionalmente, con las reformas de 1983 se pretendió evitar que el Primer Mandatario enfrentara acelerados procesos de desgaste e inestabilidad políticos al reducir de cinco a cuatro años el mandato de gobierno, con la posibilidad de ser reelegido luego de pasar un período de por medio. El período de los diputados nacionales se redujo de cinco años a cuatro y el de los provinciales a dos años. Es decir, se abrió la elección parlamentaria de medio período. Finalmente, la reforma constitucional de 1983 disponía que ante la falta definitiva del Vicepresidente, el Congreso debía elegir a su reemplazo de entre los candidatos que el Presidente de la República les enviara a través de una terna (Rivera, 2006, pp.143-144; Mejía 2009, pp. 43).

La Constitución de 1998 captó la esencia de las reformas arriba citadas pero decidió retirar, de entre las facultades políticas y de legislación del Poder Legislativo, la censura efectiva a los ministros de Estado. Esto como una medida para contrarrestar el mayor espacio de inestabilidad política que los gobiernos de turno habían enfrentado en los últimos 20 años, lo que significaba que no menos del 10 por ciento de los ministros de Jaime Roldós (1979-1981), Osvaldo Hurtado (1981-1984), León Febres Cordero (1984-1988), Rodrigo Borja (1988-1992) y Sixto Durán Ballén (1992-1996) fuera censurado y destituido de sus cargos por las fuerzas parlamentarias (Cordes 1999, pp. 183).

El sistema presidencialista ecuatoriano se fortaleció aún más en la Constitución de Montecristi, en vigencia desde el 2008. Se decidió mantener las capacidades de legislación en materia económica urgente y de veto de leyes para el Poder Ejecutivo. Y aunque a la Asamblea Nacional se le devolvió la potestad de censurar ministros, el Jefe del Estado ganó dos herramientas fundamentales que han consolidado su poder dentro del sistema democrático ecuatoriano: la figura de la reelección inmediata y la posibilidad de censurar a la Asamblea y convocar de inmediato a elecciones presidenciales y de legisladores. Hasta que se produzcan las nuevas elecciones, el Mandatario en funciones está en la capacidad de gobernar con decretos leyes en materia económica urgente previo dictamen de la Corte Constitucional, que luego podrán ser revocados por el nuevo Legislativo (Pérez Ordóñez, en Pérez Ordóñez, comp., 2009, pp.

109). Esta figura es la que se conoce como la muerte cruzada<sup>13</sup>. En las primeras dos décadas de vigencia del actual período democrático (1979-1998), el sistema presidencialista ecuatoriano fue definido como uno de los más poderosos de la región en función de sus poderes legislativos. Un ejemplo: la iniciativa parlamentaria a través del envío de decretos-leyes con el carácter de económico urgente y la posibilidad de que estas leyes cobren vigencia si en 30 días no reciben el tratamiento legislativo correspondiente (Mejía 2009, pp.42). La clasificación a la que este autor hace referencia tiene que ver con el estudio que Shugart y Carey hicieron en 1992 para evaluar la fuerza de los distintos modelos latinoamericanos. Sin embargo, ese mismo estudio concluyó que el sistema presidencialista ecuatoriano era medianamente poderoso en función de sus poderes no legislativos. Esto tiene que ver, en gran medida, con la capacidad de censura efectiva de los ministros de Estado, vía juicio político, que los congresistas tenían para entonces (2009, pp. 43). Este síntoma de debilidad fue observado en la Constitución de 1998 pero vuelto a incorporar en la del 2008, con determinados matices.

Andrés Mejía encuentra que estas dos características no son las únicas con las cuales definir la fuerza del sistema presidencialista ecuatoriano. A su juicio también están los poderes reactivos: “Por ejemplo, el Congreso solo puede revertir un veto parcial del Ejecutivo durante los siguientes 30 días con el voto de los dos tercios de sus miembros” (2009, pp.42). El autor también recuerda que el Presidente de la República puede obligar a un Parlamento a no debatir una ley, al menos por un año, cuando el Ejecutivo haya vetado el cuerpo legal de manera total. Al Ejecutivo también le ha correspondido “la competencia exclusiva de legislar en materia fiscal, asignar recursos políticos y económicos así como administrar su gabinete de manera discrecional” (2009, pp.42-43).

---

<sup>13</sup> Si bien, para efectos del presente trabajo de investigación, las normas aprobadas en la Constitución del 2008 no serán estudiadas a profundidad, es preciso retomarlas de manera referencial para abonar el debate sobre la evolución, la crisis y la consolidación del sistema presidencialista ecuatoriano en las últimas tres décadas.

Sin embargo, Mejía anota que la fuerza en los poderes constitucionales del presidencialismo no logró que el Ejecutivo tuviera una fuerte influencia sobre el control partidista. Esto se debe a que un modelo como este toma lugar en un país con un sistema partidario altamente fragmentado y numeroso lo que amenaza a cualquier presidente con tener una representación minoritaria en el Legislativo<sup>14</sup>. Si esto se da, la búsqueda de apoyos políticos para impulsar su agenda también se pone cuesta arriba (Mainwaring y Shugart, en Mainwaring y Shugart, comp. 2002, pp. 291). La falta de una disciplina partidaria o su ausencia también afecta al desempeño del presidencialismo, puesto que es más difícil para el Gobierno lograr consensos y acuerdos sostenidos en el tiempo cuando los partidos se vuelven más sinuosos (2002, pp.291).

En ese sentido, Mejía recuerda que en la Constitución de 1998 (y en el Código de la Democracia del 2009) se dispuso que las elecciones presidenciales en primera vuelta y las de congresistas se realizaran de manera simultánea, cada cuatro años. De esta forma no solo quedó eliminada la renovación parcial de los diputados provinciales cada dos años, en medio período presidencial, lo cual terminaba por debilitar aún más a la bancada oficialista en el Congreso, por efectos del desgaste propio de la gestión gubernamental que se reflejaba en las urnas<sup>15</sup>. Con un Primer Mandatario y un Congreso sujetos a plazos fijos y simultáneos era más fácil proyectar pactos y consensos de supervivencia política. Además, a los diputados se les otorgó, en la reforma constitucional de 1994, impulsada vía consulta popular, la reelección inmediata para darle mayor incentivo a su desempeño parlamentario. Sin embargo, concluye Mejía y como se verá con más profundidad en el Capítulo III, estos cambios no han sido suficientes para lograr mayores acuerdos legislativos y consensos duraderos (2009, pp.43), lo cual ha incrementado los niveles de inestabilidad política.

---

<sup>14</sup> Según este autor, en el caso de Ecuador, entre 1979 y el 2007, los gobiernos han contado apenas con la cuarta parte de la representación política en la Legislatura.

<sup>15</sup> Tres presidentes gobernaron con elecciones legislativas de medio período: León Febres Cordero (1986); Rodrigo Borja (1990) y Sixto Durán Ballén (1994). Al primero de ellos esta contienda legislativa le resultó ventajosa pues la bancada socialcristiana creció del 12,9% al 19,7%. En cambio para Borja y Durán Ballén, los resultados fueron desastrosos. El bloque de Borja (ID) cayó del 42,3% al 19,4% y el Durán Ballén (PUR) del 15,6% al 3,9%. (Mejía 2002, pp. 84.)

## **¿Qué es un gabinete ministerial?**

A lo largo de estas primeras páginas se ha podido delimitar conceptualmente lo que es un sistema presidencialista, sus ventajas y defectos, así como los elementos característicos que lo definen como tal. En varios párrafos se ha mencionado la importancia que tiene el gabinete ministerial a la hora de establecer la fortaleza y efectividad de un modelo político como el ecuatoriano. Sin embargo, esa referencia ha sido abordada de manera tangencial y con absoluta premeditación. Para el presente trabajo de investigación el gabinete ministerial es el principal objeto de estudio, por lo tanto, es preciso detenerse en él con el objetivo de construir una adecuada argumentación teórica a su alrededor.

La definición de gabinete ministerial, para el caso ecuatoriano, se adapta sin mayores dificultades a la idea que sobre él tiene el Diccionario de la Real Academia Española (edición 23), al considerarlo un cuerpo de ministros. Se entiende, por lo tanto, que ellos son los funcionarios nombrados y destituidos por el Presidente de la República a quienes se les encarga dirigir las diferentes carteras de Estado, o ministerios, en los que se subdivide el gobierno del Poder Ejecutivo<sup>16</sup>. Es importante partir de este concepto lingüístico, ya que al adentrarse en la teoría política un gabinete ministerial puede tomar, según la Constitución desde donde se lo estudie, sobre todo las de régimen parlamentario, una categoría más o menos institucional<sup>17</sup>. Por tanto, definirlo desde esa orilla es una tarea más compleja. Ni la Constitución ecuatoriana de 1978 ni la 1998 ni la que entró en vigencia en octubre del 2008 consideran la idea de un gabinete como una

---

<sup>16</sup> Para efectos de este trabajo de investigación, la categoría de gabinete ministerial se circunscribe necesaria y únicamente a los titulares de las distintas carteras de Estado que se articulan bajo el paraguas de la Presidencia de la República. La idea de un gabinete 'ampliado', como así lo han denominado los propios mandatarios, incluye a otros funcionarios que dependen del nombramiento libre y directo del Presidente de la República, como son los gobernadores, presidentes de determinados directorios, y hasta quienes han sido elegidos a través de ternas enviadas por el Ejecutivo, y que también reflejan inestabilidad, pero para darle uniformidad a esta muestra de estudio, no serán tomados en cuenta.

<sup>17</sup> El Consejo de Ministros es en un sentido institucional, parte del Poder Ejecutivo. En la Constitución Española, que funciona bajo el sistema de monarquía parlamentaria, se habla de esta figura, la misma que, en la Ley 50/1997, se la entiende como un órgano colegiado del Gobierno, encargado, entre otras cosas, de aprobar proyectos de Ley y decretos, bajo deliberaciones de carácter secreto. En la Constitución del Perú, de régimen presidencialista, también existe la figura del Consejo de Ministros como ente colegiado, que goza de ciertos contrapesos al interior de las acciones de la Función Legislativa tanto en la toma de decisiones como en el nombramiento y destitución de los secretarios de Estado.

institución clave dentro del ordenamiento jurídico del gobierno presidencial. En el artículo 110 de la Carta Magna de 1978 se encargaba el despacho de los negocios del Estado a los ministros, quienes eran de libre nombramiento y remoción. El artículo 111, señalaba que el número y la denominación de los Ministerios eran determinados por el Presidente<sup>18</sup>. El numeral 10 del artículo 171, de la Constitución de 1998 señalaba como una de las atribuciones del Presidente de la República “nombrar y remover libremente a los ministros de Estado...”. Asimismo, el Capítulo Tercero del Título VII, referido a la Función Ejecutiva, establecía los requisitos y tareas de los ministros de Estado, mas no hacía referencia a la idea del gabinete como un cuerpo cohesionado con funciones determinadas que hubiesen ido más allá de cada una de las individualidades que lo conforman.

La Constitución vigente parte de una idea similar. En su artículo 141, segundo párrafo, donde se define la integración de la Función Ejecutiva, se establece que los ministros de Estado forman parte de ella, junto con el Presidente de la República, el Vicepresidente y otros organismos. La nueva Constitución, en el numeral 9 del artículo 147, faculta al Presidente nombrar y remover libremente a sus ministros. De la misma forma que en la Constitución anterior, la actual, en sus artículos 151 y 152 refieren la existencia de ministros de Estado como individualidades, mas no integrados desde una figura con peso institucional, como pudiera ser un gabinete. Este breve repaso jurídico lleva al presente estudio a ubicar la idea del gabinete ministerial como el cuerpo de los ministros, desde una doble dimensión, dónde es factible avanzar en su estudio y entender por qué, en el caso ecuatoriano, este conglomerado de funcionarios registra una alta inestabilidad en sus cargos.

---

<sup>18</sup> El texto completo del artículo 82, literal g decía: Proceder al enjuiciamiento político durante el ejercicio de sus funciones, y hasta un año después de terminadas, del Presidente y Vicepresidente de la República, de los Ministros, Secretarios de Estado, de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura, de los miembros del Tribunal Constitucional y de los del Tribunal Supremo Electoral, del Contralor General y del Procurador General del Estado, del Ministro Fiscal General, del Defensor del Pueblo y de los Superintendentes de Bancos y Compañías por infracciones cometidas en el desempeño de sus cargos, y resolver su censura en el caso de declaratoria de culpabilidad, lo que producirá como efecto su destitución e inhabilidad para desempeñar cargos públicos durante el mismo período en todo caso la inhabilidad no podrá ser inferior a un año.

**Tabla 1: Los gabinetes ministeriales en América Latina**

País	El gabinete es una figura institucional	Libre nombramiento y remoción de ministros	Enjuiciamiento político a los ministros	Destitución del ministro
Argentina	No, pero hay la figura del Jefe de Gabinete	Sí	El voto censura es contra el Jefe de Gabinete, mayoría absoluta de 2 cámaras	Sí
Brasil	No	Sí	La Cámara de Diputados acusa y el Senado, con los 2/3 de los votos, emite la censura	Sí
Bolivia	No	Sí	El Congreso puede interpelar y censurar con los 2/3 de los votos	Sí
Chile	No	Sí	La Cámara de Diputados acusa y el Senado, con voto de mayoría, emite la censura.	Sí
Colombia	No	Sí	El voto censura es con la mayoría absoluta de las dos cámaras legislativas	Sí
Costa Rica	No	Sí	La censura requiere de los 2/3 de la Asamblea	Sí
<b>Ecuador</b>	<b>1978: No 1998: No 2008: No</b>	<b>1978: Sí 1998: Sí 2008: Sí</b>	<b>1978: Sí, voto mayoría 1998: Sí, voto mayoría 2008: Sí, 2/3 de votos</b>	<b>1978: Sí 1998: Opcional 2008: Sí</b>
México	No	Sí	La Cámara de Diputados acusa y el Senado, con 2/3 de los votos, censura	Sí
Paraguay	No	Sí	La censura es con los 2/3 de los votos las dos cámaras legislativas	Opcional, si no hay responsabilidad penal
Perú	Sí, hay la figura Consejo de Ministros; tiene un presidente	Sí	Con voto de mayoría se puede censurar a un ministro o al CM	Sí; el Pte. puede disolver el Congreso si hay 2 censuras al CM
Uruguay	Sí, existe el Consejo de Ministros	No, el nombramiento y destitución depende de apoyo parlamentario.	La cámara baja acusa y el Senado censura con los 2/3 de los votos.	Sí
Venezuela	No	Sí	La censura es con el voto de las 3/5 partes la Asamblea Nacional	Sí

*Fuente:* Constituciones vigentes de 12 países de América Latina, elaboración propia

Desde el punto de vista constitucional, en lo que respecta al caso ecuatoriano, la discusión sobre la arquitectura del gabinete terminaría en estas líneas. Sin embargo,

desde la teoría política y de diseño institucional, el gabinete ministerial cumple una serie de funciones clave dentro de la democracia de un país determinado.

El origen de los ministros de Estado y la conformación de un gabinete puede ser una de las principales pistas para entender el diseño democrático de un país. Aquellos con un sistema presidencialista, cuentan, entre sus principales características, con la facultad exclusiva del Presidente de la República de nombrar a los miembros de su gabinete. Se trata, sin duda, de un poder unilateral que en el caso de los sistemas parlamentarios no existe. (Sartori, 2005. pp 98).

El presidencialismo puro, como sistema democrático, no permite ninguna clase de “autoridad dual” que se interponga entre él y su gabinete. Por lo que Sartori concluye que la nominación o remoción de los ministros se realiza a criterio exclusivo del Primer Mandatario. Y aunque la mayoría de países latinoamericanos abarca en sus constituciones la posibilidad de que el Legislativo mantenga ciertos contrapesos de poder con el Ejecutivo, a través de la rendición de cuentas de los ministros, su enjuiciamiento político, voto de censura y posible destitución (según sea el caso de cada nación), el principio de autoridad lineal o ‘hacia abajo’ del Presidente sobre sus ministros se mantiene (2005, pp 99).

El caso ecuatoriano es ampliamente ilustrativo en este punto. Una de las decisiones más importantes que tomó la asamblea constituyente que redactó la Carta Política de 1998, fue la de suprimir, de entre las facultades de la Función Legislativa, la censura inmediata de los ministros de Estado que hayan sido enjuiciados previamente por el Congreso, tal y como se concebía en la carta política de 1978. Si bien en el Título IV, Capítulo 1, art. 130, numeral 9, de la de 1998, el Poder Legislativo tenía, entre sus capacidades fiscalizadoras, llamar a juicio político a los miembros del gabinete ministerial, su permanencia en el cargo era facultativa del Presidente de la República. Con esta medida, los constituyentes de la época buscaron fortalecer la gobernabilidad y la cohesión de los gobiernos, pues desde 1978, año del retorno a la democracia, la censura a los ministros era el arma más fuerte que tenían los grupos de oposición al Régimen para desestabilizarlo.

Si bien con este cambio los polémicos juicios políticos perdieron interés como arma de bloqueo, la inestabilidad ministerial no se corrigió, por el contrario se agudizó por otro tipo de factores que son los que este estudio pretende determinar.

La Constitución de 2008 devolvió a la Asamblea Nacional (Poder Legislativo) la facultad de destituir a los ministros de Estado con un enjuiciamiento político previo. Según el Título IV, Capítulo Segundo, artículo 131, de la Carta Política vigente, los votos que se necesitan para destituir a un ministro de Estado son los equivalentes a las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea. Se trata de un requisito más complejo de cumplir, pues para el resto de funcionarios de los organismos de control, su salida se puede conseguir con la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento.

En el Ecuador, al igual que en el resto de países de América Latina, el Presidente de la República tiene la facultad exclusiva de designar y destituir a los miembros del su gabinete sin dar mayores explicaciones o contar con determinados apoyos políticos tangibles y de corte legal de parte del Poder Legislativo. El espíritu de esta facultad es que el Primer Mandatario garantice que la formulación y la puesta en práctica de sus políticas se ajuste a los planes trazados por el Ejecutivo (Payne, et al 2006, pp. 105).

La trascendencia del papel de los gabinetes ministeriales puede evaluarse desde una doble lectura. Por un lado, un ministro de Estado, al ser nombrado de manera exclusiva por el Presidente de la República sin la aprobación del Poder Legislativo, cuenta con “una importante capacidad de influencia en la definición de políticas en áreas estratégicas, así como brindar la posibilidad de acceso a una amplia fuente de recursos para recompensar a sus clientelas políticas” (Mejía 2009, pp. 44).

Adicionalmente, y desde la perspectiva de los partidos políticos, ser parte del gabinete ministerial de un determinado presidente genera una serie de desventajas a los sectores políticos de la oposición que, en su interés por maximizar sus beneficios políticos, evitan figurar ante la opinión pública como parte del equipo presidencial. Por lo tanto, el Presidente no puede aprovechar con absoluta comodidad las ventajas que le da el control absoluto de su equipo ministerial, más aún cuando en sistemas presidencialistas como el ecuatoriano, ni siquiera el partido oficialista tiene amplias



posibilidades de ejercer presión o influencia sobre el colegiado de colaboradores cercanos al Presidente de la República.

En el marco de la teoría de las coaliciones, que se abordará en el Capítulo III, se pretende explicar la importancia que tiene un gabinete ministerial en el mantenimiento de la estabilidad democrática, así como de la aplicación y ejecución de las políticas públicas de un gobierno, y por qué esta figura del sistema presidencialista ecuatoriano ha resultado tan volátil. Es preciso no adelantar conclusiones aún sobre si la inestabilidad ministerial genera inestabilidad de gobierno y, por lo tanto, la del sistema democrático. O, por el contrario, si la inestabilidad del gabinete no necesariamente conduce a la incertidumbre del régimen al cual pertenece.

Las únicas pistas que Shugart y Mainwaring logran exponer se refieren a los análisis efectuados en sistemas parlamentarios donde la conformación del gabinete es una responsabilidad compartida entre el Jefe del Gobierno y de los legisladores (En Mainwaring y Shugart comp. 2002, pp 48). En el caso de los sistemas presidencialistas la duda aún está por esclarecerse. Hasta tanto, y para finalizar este primer capítulo, cabe anticipar un breve diagnóstico de lo que ha sido el papel del gabinete en el modelo ecuatoriano.

Los gabinetes ministeriales constituyen el espacio de mayor inestabilidad para los diferentes gobiernos que ha tenido el Ecuador durante el último período democrático. Esto es producto no solo por la forma en la que los ministros son nombrados y retirados del poder, sino porque el sistema multipartidista ecuatoriano, al ser altamente fragmentado (Pachano, 2004), influye de manera casi persistente en las distintas conformaciones del Poder Legislativo, tras sus respectivos procesos electorales, donde ni las bancadas oficialistas ni las opositoras han logrado tener el control de la agenda legislativa y de fiscalización<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Según el compendio estadístico del informe “La Democracia en América Latina”, preparado por el PNUD en el 2004, el Índice del Número Efectivo de Partidos sobre la base del porcentaje de bancadas que han integrado el Congreso Nacional, entre 1990 y el 2002, fluctúa entre el 5,13 y el 7,46. Esto quiere decir que tras cada proceso electoral, la Función Legislativa estaba integrada por entre cinco y siete bancadas. Este Número Efectivo promedio en América Latina es de 3,79.

Otra característica es que las estructuras legislativas y electorales rígidas que, sumadas a una opinión pública proclive a la censura, tienden a volver oculto cualquier esquema de negociación y coalición entre el Presidente y el Parlamento (Mejía, 2006), donde la entrega de cuotas ministeriales puede considerarse como uno de esos espacios donde se materializa una determinada negociación política.

Por todas estas consideraciones, el sistema democrático ecuatoriano vuelve compleja, vulnerable e inestable a la relación entre el Presidente de la República y sus ministros de Estado. El nombramiento de cada miembro del gabinete, más allá de cumplir con los requisitos de idoneidad que impone la norma constitucional, es producto de un proceso permanente de negociaciones informales ('fantasmas' según el criterio de Mejía), entre el Presidente de la República de turno y las fuerzas políticas con las cuales interactúa su gobierno. Estas van desde el partido o movimiento político que lo llevó al poder; las agrupaciones afines u opositoras con las cuales teje acuerdos emergentes, coyunturales o de mediano plazo, básicamente en el espacio parlamentario; hasta los distintos grupos de presión, económicos, gremiales y sociales que pueden bloquear o premiar las acciones del Gobierno. Estas condiciones de nominación están además determinadas por la decisión del Presidente de integrar gabinetes ministeriales con representación y equilibrio regional a fin de contar con colaboradores que provengan de las provincias más pobladas y políticamente más influyentes del Ecuador. Este clivaje le da al sistema político ecuatoriano una de sus más notorias particularidades (Pachano, 1998).

Los ministros de Estado son los actores políticos que están sujetos al vaivén de las negociaciones entre el Presidente de la República y las fuerzas políticas que lo rodean. Hasta antes de la Constituyente de 1998, los episodios más duros de enfrentamiento político entre el Presidente y el Poder Legislativo ocurrían cuando la o las bancadas opositoras que operaban desde una mayoría parlamentaria llevaban a juicio político a los ministros de Estado para luego destituirlos de su cargo.

Uno de los artículos más importantes que redactó la Asamblea Constituyente de 1998 fue el 130, numeral 9, inciso cuarto. Ahí se estableció la censura inmediata del funcionario público, vía juicio político en el Congreso, salvo para los ministros de

Estado, quienes permanecerán en su cargo si así lo llegase a disponer el Presidente de la República. Este cambio no resolvió el problema de inestabilidad ministerial, factor que, por el contrario, se agravó en los gobiernos elegidos a partir de 1998.

Tomando en cuenta que entre el 10 de agosto de 1996 y el 14 de enero del 2007, ningún gobierno ha durado cuatro años completos, el número de cambios de ministros es mucho más alto que en las presidencias que se sometieron a la Constitución de 1978<sup>20</sup>. Por citar un ejemplo: mientras el gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992), que completó los cuatro años de mandato constitucional, tuvo 31 ministros de Estado, para un total de 14 carteras, el de Lucio Gutiérrez (2003-2005), que duró la mitad de tiempo, posesionó a 52 secretarios de Estado en 17 ministerios.

Cabe agregar que el solo hecho de que el Congreso Nacional, a partir de 1998, haya perdido su capacidad de censura efectiva a los ministros de Estado, la figura del juicio político, instrumento de control y presión hacia el Ejecutivo, perdió total interés para las fuerzas opositoras parlamentarias. Estas inquietudes dejan en evidencia que la inestabilidad ministerial es un fenómeno que requiere de una explicación que vaya más allá de la interpretación jurídica de la disposición constitucional de censura, vía juicio político, que fue suprimida entre 1998 y el 2008 y que, por lo tanto, será profundizada en los siguientes capítulos.

---

<sup>20</sup> El gobierno del presidente Rafael Correa completó, el 15 de enero del 2012, cinco años al frente de su cargo. De esta forma, se convirtió en el primer presidente en hacerlo desde 1931, cuando gobernaba Isidro Ayora Cueva. (Nota del Investigador).

## **CAPÍTULO II**

### **LA POLÍTICA ECUATORIANA CONTADA DESDE LA INESTABILIDAD MINISTERIAL**

En este capítulo se hace un breve recuento histórico de los tres gobiernos a ser analizados: Rodrigo Borja Cevallos (1988-1992), Gustavo Noboa Bejarano (2000-2003) y Lucio Gutiérrez Borbúa (2003-2005). Se explica la forma en la que llegaron al poder, cómo se mantuvieron en él, los principales problemas políticos que debieron sortear, así como el comportamiento de sus respectivos gabinetes.

En ese capítulo se incluye además toda la información empírica obtenida sobre la rotación de los ministros para así establecer la fórmula del Factor de Inestabilidad Ministerial (FIM). Sobre la base de este dato, que constituye la variable dependiente del presente trabajo de investigación, se cruzan las cuatro variables independientes o explicativas que fueron seleccionadas para explicar así las causas de la rotación ministerial. Estas son:

X1: La capacidad de censura efectiva de ministros, vía juicio político por parte del Congreso Nacional, presente en la Constitución de 1978 y ausente en la de 1998.

X2: La influencia que tiene el partido de gobierno como un factor de estabilización dentro de un equipo ministerial.

X3: Las alianzas que los Presidentes tejen con fuerzas políticas afines, opositoras, regionales y otros grupos de presión.

X4: El grado de amistad y cercanía del ministro con el Presidente.

**Tabla 2. El período presidencial 1979-2007**

Año	Presidente	Partido	Vicepresidente	Origen	Fin período	Meses en el gobierno
1979 <sup>1</sup>	Jaime Roldós	CFP	Oswaldo Hurtado	Elecciones	Fallecimiento	21
1981	Oswaldo Hurtado	DP	León Roldós	Sucesión	Fin período	39
1984	León Febres Cordero	PSC	Blasco Peñaherrera	Elecciones	Fin período	48
1988	Rodrigo Borja	ID	Luis Parodi	Elecciones	Fin período	48
1992	Sixto Durán Ballén	PUR/PCE	Alberto Dahik/ Eduardo Peña	Elecciones	Fin período	48
1996	Abdalá Bucaram	PRE	Rosalía Arteaga*	Elecciones	Destitución	6
1997	Fabián Alarcón	FRA	Rosalía Arteaga/ Pedro Aguayo	Sucesión Pte. Interino	Fin período	18
1998 <sup>2</sup>	Jamil Mahuad	DP	Gustavo Noboa	Elecciones	Golpe de Estado	17
2000	Gustavo Noboa	Indep.	Pedro Pinto	Sucesión	Fin período	36
2003	Lucio Gutiérrez	PSP	Alfredo Palacio	Elecciones	Destitución	27
2005	Alfredo Palacio	Indep.	Alejandro Serrano	Sucesión	Fin período	21

<sup>1</sup> Vigencia de la Constitución de 1978; <sup>2</sup> Vigencia de la Constitución de 1998; \*No asumió el cargo de Presidenta / Fuente: Elaboración Propia

El período democrático materia de este estudio va desde el 10 de agosto de 1979 al 15 de enero del 2007. Es decir, tuvo una duración de 329 meses. Durante este tiempo gobernaron al Ecuador 11 presidentes que podrían, a su vez, ser clasificados en tres grupos.

Los primeros son aquellos que fueron elegidos por voto popular y terminaron su mandato cuatro años. El segundo grupo integran los mandatarios que fueron elegidos por voto popular, pero no terminaron su período ya sea porque uno falleció en el cargo o porque fueron destituidos por el Congreso Nacional o derrocados en un golpe de Estado. El tercer grupo corresponde a los vicepresidentes que asumieron el poder vía sucesión o al Presidente del Congreso que fue designado presidente interino de la República.

Los tres presidentes elegidos en las urnas y que terminaron su mandato gobernaron 144 meses. Es decir el 43,7% de todo ese período democrático. Se trata de los presidentes León Febres Cordero, Rodrigo Borja y Sixto Durán Ballén. Los presidentes que siendo elegidos por el pueblo, pero que no terminaron sus funciones, gobernaron, en total, 71 meses. Es decir, el 21,6% del período. En este grupo se encuentran Jaime Roldós, Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez. Finalmente, están los vicepresidentes y el presidente del Congreso que llegaron al poder

vía sucesión. Son cuatro: Osvaldo Hurtado, Fabián Alarcón, Gustavo Noboa y Lucio Gutiérrez. Ellos estuvieron al frente de la Presidencia de la República por 114 meses. Es decir, el 34,7% de todo el período democrático.

A fin de analizar la inestabilidad ministerial que se ha presentado en la mayoría de estos gobiernos, es preciso seleccionar los casos a ser estudiados. Para tal efecto se escogió a un presidente de cada uno de estos tres grupos. Rodrigo Borja (1988-1992) representa al grupo de los mandatarios elegidos que terminaron sus funciones; Gustavo Noboa (2000-2003) corresponde a los presidentes por sucesión; y Lucio Gutiérrez (2003-2005) a quienes siendo elegidos en las urnas fueron destituidos o derrocados. Los tres gobiernos suman en total 105 meses, que corresponden al 32% de todo el período democrático. Es decir la tercera parte de él; una cifra adecuada para ser establecida como muestra de investigación.

Por otro lado, las circunstancias en las que asumieron estos tres gobiernos facilitan el debate académico sobre la importancia de la gobernabilidad en un modelo presidencialista, cuyo principal factor de inestabilidad puede ser analizado desde la composición y duración de sus equipos ministeriales.

Una vez seleccionados los gobiernos materia de investigación se procederá a elaborar la tabla de sus gabinetes ministeriales, incluyendo todos los nombres de los funcionarios que pasaron por las carteras de Estado; su filiación política, el tiempo de su permanencia en el cargo, así como las razones por las cuáles fueron nombrados y/o removidos de sus funciones. Con todo el material tabulado se podrá avanzar en el cálculo del Factor de Inestabilidad Ministerial (FIM) que, como se dijo líneas arriba, corresponde a la variable dependiente de esta investigación.

Sobre ella se cruzarán las cuatro variables independientes o explicativas ya definidas. Cabe aclarar que los factores para determinar las razones de una rotación ministerial alta pueden ser innumerables; sin embargo y con el objetivo de delimitar el objeto de estudio se seleccionaron cuatro aspectos: la capacidad de censura vía juicio político desde el Congreso, el peso del partido de gobierno en el gabinete, las alianzas

políticas que teje el mandatario para facilitar la gobernabilidad y el grado de amistad y de confianza entre el Presidente y sus colaboradores. Estos cuatro factores, luego de la literatura revisada así como el material histórico recopilado, explican con amplio detalle la gran mayoría de episodios de inestabilidad ministerial porque, entre otras razones, reflejan muchas de las fallas institucionales del sistema presidencialista ecuatoriano, la debilidad del modelo ecuatoriano de partidos políticos, el carácter personalista del liderazgo de los presidentes, así como las consecuencias de las reformas políticas impulsadas para garantizar un mayor espacio de gobernabilidad.

### **El gobierno de Rodrigo Borja Cevallos<sup>21</sup>**

La llegada al poder del presidente Rodrigo Borja, el 10 de agosto de 1988, despertó gran expectativa política. Si bien su triunfo electoral fue solo de ocho puntos porcentuales sobre el roldosista Abdalá Bucaram, en la segunda vuelta del 31 de mayo de 1988<sup>22</sup>, la alta votación legislativa que consiguió su partido, la Izquierda Democrática (ID), despejaba los nubarrones del bloqueo y la oposición parlamentaria que caracterizaron los dos períodos democráticos anteriores (Los gobiernos de Jaime Roldós y Osvaldo Hurtado, entre 1979 y 1984; y el de León Febres Cordero, que fue de 1984 a 1988).

Para el período legislativo 1988-1990<sup>23</sup>, la ID puso 30 legisladores en el Congreso Nacional: tres nacionales y 27 provinciales (Payne, et al 2006: Apéndice 3, Ecuador, composición del Congreso 1979-2004). De lejos, fue la primera fuerza legislativa a la que le seguían la DP, el PSC y el PRE, con ocho legisladores cada

---

<sup>21</sup> Rodrigo Borja Cevallos (Quito, junio de 1935). Es Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales y doctor en Jurisprudencia por la Universidad Central del Ecuador. Fue un político liberal que en 1968 fundó el partido Izquierda Democrática, de tendencia socialista democrática. Participó en las elecciones presidenciales de 1978, 1984, 1988 cuando ganó la Presidencia de la República, 1998 y 2002. Fue congresista en 1962, 1970 y 1979; en 1966 fue asambleísta constituyente. Su participación política como opositor fue clave en el debilitamiento de los gobiernos de Abdalá Bucaram (1997) y Lucio Gutiérrez (2005). Ha escrito varios libros, entre ellos la Enciclopedia de la Política. En agosto del 2007 se convirtió en el primer Secretario General de la Unión de Naciones Sudamericanas, pero renunció al cargo en mayo del 2008. Hoy está retirado de la política; dicta conferencias nacionales e internacionales y es articulista. Está casado con Carmen Calixto, tiene cuatro hijos. Es amante del deporte y la mecánica automotriz.

<sup>22</sup> Borja ganó la primera vuelta, en enero de 1998, con 744 409 votos. Su inmediato contendor, Abdalá Bucaram, obtuvo 535 482 adhesiones. En la segunda vuelta, Borja consiguió 1 699 859 votos y Bucaram 1 448 059. La diferencia fueron 251 000 sufragios.

<sup>23</sup> La Constitución de 1978, reformada en 1983, determinaba que los diputados provinciales se renueven cada dos años y que los nacionales duren cuatro en sus funciones.

bancada. Como el Congreso Nacional se conformaba con 71 diputados, en términos matemáticos, al partido del presidente Borja le faltaban seis escaños para consolidar una mayoría parlamentaria que le permitiera gobernar sin mayores contratiempos. Esta se consiguió tras el acuerdo político al que llegó con la DP (ocho escaños) y al hoy extinto Frente Amplio de Izquierda (FADI), que contaba con dos sillas. La ID se aseguró 41 legisladores con lo cual mantuvo el control los siguientes dos años.

Por primera vez, desde el inicio del gobierno del presidente Jaime Roldós (1979-1981), quien vio alejarse de su programa político al partido oficialista, el CFP<sup>24</sup>, el Poder Ejecutivo, esta vez con Rodrigo Borja a la cabeza, tendría un espacio de mayor gobernabilidad a su favor. Desde el retorno a la democracia, la pugna Ejecutivo-Congreso expresó la imposibilidad, para la mayoría de partidos políticos, de responder a los requerimientos de representación que el nuevo orden constitucional exigía (Montúfar, 2000: 44). Dichas fuerzas, desde 1979, y pese a que estuvieron fuera de la política formal por siete años, período en el cual se extendieron las dos últimas dictaduras militares, siguieron reproduciendo prácticas caudillistas, vínculos clientelares y una muy estrecha ligazón a las elites económicas o grupos de poder tradicionales. Como lo señala Montúfar, los partidos eran las formas de representación directa de grupos particulares sobre el sistema político (2000:44).

En ese contexto, y tras la muerte de Jaime Roldós, el 24 de mayo de 1981, asumió el poder el vicepresidente Osvaldo Hurtado (DP) quien tuvo que aplicar un fuerte programa de ajuste económico por la llegada de la crisis mundial de la deuda que sumergió al Ecuador en la moratoria de la misma. Según Montúfar, a pesar de que ese gobierno pudo negociar alianzas inestables y temporales con algunos partidos en el Congreso, fracasó en el intento de constituir un bloque sólido con actores políticos y sociales que pudieran respaldar su gestión<sup>25</sup>. Muestra de ese panorama adverso, el Congreso de la época llamó un total de 35 veces a los ministros del presidente Hurtado.

---

<sup>24</sup> Concentración de Fuerzas Populares llegó al Congreso con el 42,03% de los escaños. Es decir 29 de 69 curules (IDEA 2006: Apéndice 3, Ecuador, composición del Congreso 1979-2004).

<sup>25</sup> Uno de los casos más conocidos de ese gobierno fue el de la entrega de las Aduanas, por parte del gobierno de Hurtado, al CFP, que en 1983, estaba liderado por el presidente del Congreso, Gary Esparza.



Doce de las convocatorias fueron para interpelarlos, juzgarlos y destituirlos. Cabe anotar que la Constitución Política de 1978, en su artículo 82 literal g, disponía, como una de las atribuciones del Congreso Nacional, el enjuiciamiento político de los ministros de Estado y, de ser el caso, la destitución inmediata del cargo. La crisis de gobernabilidad no fue distinta durante el mandato del socialcristiano León Febres Cordero (1984-1988). Este líder guayaquileño llegó al poder de la mano de una alianza de partidos y movimientos de derecha. Era la primera vez que esta tendencia ideológica lo hacía, por vía del mandato electoral, desde 1956. Febres Cordero fue el primer presidente que gobernó tras el fin del modelo desarrollista que, según Montúfar, se extendió entre 1944 y 1984.

En las elecciones de ese año, Rodrigo Borja de la ID ganó a Febres Cordero en la primera vuelta, para luego ser derrotado en la segunda<sup>26</sup>. Pero en el Congreso, el oficialismo socialcristiano tuvo que enfrentar una fuerte oposición política liderada por la ID, con 24 sillal, y otras bancadas menores como la DP, el PRE, el MPD, el Partido Socialista y los ahora extintos Partido Demócrata y el FADI.

Estas fuerzas se agruparon en el denominado Frente Parlamentario Progresista que incluía 40 curules de las 71 existentes. (Payne, et al 2006: Apéndice 3, Ecuador, composición del Congreso 1979-2004). El PSC alcanzó nueve diputaciones para el período 1984-1986, más las que le ofrecían las otras agrupaciones que lo apoyaron en el Frente de Reconstrucción Nacional. La oposición a Febres Cordero tuvo el Control del Parlamento durante los cuatro años de ese gobierno, a pesar de que en las elecciones intermedias de 1986 el PSC repuntó electoralmente al pasar de nueve a 14 curules. El propio Febres Cordero se refirió así a las condiciones políticas de su gobierno:

“Tuve una oposición terrible; fueron cuatro años en los que no pude dedicar el 100% de los esfuerzos a trabajar intensamente por el país, sino que tuve que dedicar mi tiempo a evitar que el Congreso me tumbara... Fue un Congreso mayoritariamente de oposición que no le daba paso a ninguno de los proyectos de ley que yo presentaba” (Odyssey 2005: pp.62 y 65).

---

<sup>26</sup> En la primera vuelta, Borja sacó 644 327 votos y Febres Cordero 600 563. En la segunda vuelta, Febres Cordero obtuvo 1 381 709 adhesiones y Borja 1 299 089. En ambas rondas, la diferencia porcentual fue menos de tres puntos (Cordes, 1998: pp.21, cuadro 3).

Debido a las condiciones en las que llegó Rodrigo Borja a la primera magistratura se avizoraba un clima diferente en materia política. El Presidente socialdemócrata se erigió como la antítesis del gobierno de Febres Cordero, no solo porque Borja, en su campaña electoral, se vendió como un presidente tolerante y respetuoso de las libertades públicas y los Derechos Humanos, factores que empañaron históricamente la administración socialcristiana. Además, su gobierno era el de un partido político que se hacía cargo de la administración pública del Estado con la idea de superar el clientelismo que impulsó la forma de gobernar de su antecesor. Un estudio de Cordes sobre gobernabilidad señala que solo 29% de los ministros del presidente Febres Cordero tenía una militancia partidista. El resto eran personajes vinculados al mundo empresarial y bancario, tecnócratas neoliberales y políticos de corte más tradicional (Montúfar, 2000:63). Se trata de una cifra muy baja si se la compara con los gabinetes de Hurtado y de Boja que incluyeron a gente de sus partidos en una proporción de 41% y 57% respectivamente (Cordes, 1999:122)<sup>27</sup> y <sup>28</sup>. Borja llegó a la Presidencia de la República ofreciendo un modelo distinto de ejercicio del poder que se reflejó en el interés por establecer una alianza política programática con la DP y el FADI que se debía reflejar tanto en el reparto del poder legislativo, como en la integración del gabinete ministerial de manera proporcional.

Dentro del legislativo, esa alianza le permitió a Borja dominar el Congreso con el 55% de los escaños, sino que además tuvo una presencia absoluta en las Comisiones Legislativas Permanentes que, junto al apoyo del Presidente del Congreso, que era cuota de la DP, el Gobierno tuvo vía expedita para avanzar con sus proyectos de ley y evitar que sus ministros sucumbieran en los juicios políticos (Hurtado 2006, pp. 47). Pero fueron las contradicciones del gobierno de Borja las que empezaron a debilitar su fuerza política. Simón Pachano comenta en su libro ‘La Trama de Penélope’ (2007), que Borja “no se distanció significativamente en lo económico y lo social de los gobiernos que lo precedieron”, lo cual terminó por levantar a la oposición social y a los grupos políticos

---

<sup>27</sup> Este informe concluye que los gobiernos de derecha tienen a incorporar a menos cuadros de filas partidistas en su gabinete, que los regímenes de centro izquierda.

<sup>28</sup> En el presente trabajo de investigación se advierte que la presencia de la militancia partidista en el gabinete de Rodrigo Borja fue del 61,2% a lo largo de sus cuatro años en el ejercicio del poder (Nota del investigador).

que bloquearon cualquier posibilidad de definición de políticas económicas de más largo plazo. A esta apreciación se suma la de Hurtado, quien encuentra en las complejas relaciones que el Ecuador mantenía entonces con la banca acreedora internacional y por el manejo dado al déficit cuasi fiscal del Banco Central el factor que truncó el proceso de estabilización económica que se había iniciado con las fuertes medidas de ajuste que Borja decretó en el inicio de gobierno y que, minaron la popularidad del Presidente de la República y de su gobierno (2006, pp. 48).

Para 1990, año en que se debían realizar las elecciones legislativas de medio período, la alianza de Borja con la DP y el FADI se había esfumado, al menos en plano oficial, a pesar de que la colaboración parlamentaria entre la ID y la DP continuaba. “Se suponía que esos comicios traerían un fuerte castigo al gobierno y a sus aliados por el costo social de las medidas tomadas hasta ese momento” (Pachano, 2007 pp. 23). Además, explica este autor, la coyuntura electoral era la oportunidad para que la DP y el FADI, fuerzas políticas de origen serrano, al igual que la ID, recobraran identidad sobre la base de sus cuestionamientos al Gobierno en funciones. Aunque Hurtado señala que en los dos años siguientes, el distanciamiento entre la ID y la DP no fue tan radical, la derrota electoral del Gobierno, a nivel parlamentario, desbarató el espacio de poder que este había conquistado. Si en entre 1988 y 1990, Borja contaba con 30 escaños, es decir el 42% del Congreso; entre 1990 y 1992 la presencia de la ID se quedó en 14 curules, que no representaban ni el 20% de toda la cámara (Payne, et al 2006: Apéndice 3, Ecuador, composición del Congreso 1979-2004)

Allí llegaron los problemas. La oposición captó la Presidencia del Congreso, reestructuró las comisiones legislativas, la Corte Suprema de Justicia y arrinconó al Gobierno con las interpelaciones ministeriales (Hurtado 2006, pp.49). Pachano encuentra otro factor adverso: la tortuosa relación entre el gobierno y su partido:

“El divorcio entre las propuestas de campaña y las acciones del Gobierno establecieron una gran distancia con el partido que esperaba otra orientación en el manejo de la economía y de las políticas sociales. Esto se relacionaba directamente con la conformación del equipo económico gubernamental, integrado por técnicos extraños al partido e incluso alejados de las posiciones ideológicas de éste” (2007, pp.23-24).

¿Cuál fue el verdadero peso de la ID dentro del Régimen de Rodrigo Borja? La presencia de gente del partido en las dependencias del Gobierno tuvo un promedio del 61,2% durante los cuatro años de gestión. Bajo ese aserto, se pudiera concluir que el gobierno de Borja ha sido, dentro del último período democrático, lo más cercano a un modelo de gobierno de partido (Alcántara et al: 2003)<sup>29y30</sup>. Sin embargo, Pachano pide ir más allá en el razonamiento y explicar cuál fue la verdadera incidencia que tuvo el partido en las decisiones más importantes del Gobierno.

Es preciso analizar las cifras. El gobierno de Rodrigo Borja duró los 48 meses para los que fue elegido. Su gabinete se compuso de 11 carteras ministeriales y dos secretarías<sup>31</sup>. Durante los cuatro años de Gobierno, en el gabinete ministerial se hicieron 31 nombramientos, donde rotaron 28 funcionarios diferentes. De estos 28, 19 pertenecieron a las filas de la ID. De los nueve restantes uno era cuota de la DP y los otros ocho (25%), personajes de perfil técnico o independiente nombrados directamente por el presidente Borja.

Las carteras de Gobierno, Educación, Economía, Trabajo, Bienestar Social y las Secretarías de la Administración y Comunicación estuvieron dirigidas los cuatro años por el partido socialdemócrata. Mientras que las Relaciones Exteriores, la Defensa Nacional, el Ministerio de Industrias el de Energía y el de Salud no tuvieron presencia partidista. El resto de carteras tuvo una integración más bien mixta.

A simple vista, se puede concluir que el partido de Borja tuvo mayor incidencia en el Frente Político del gabinete pues controló el Ministerio de Gobierno (encargado de

---

<sup>29</sup> Dentro de una tipología de partidos y movimientos políticos ecuatorianos, la ID representó por muchos años a la burguesía financiera de la sierra, con fuerza especial en Quito. Sus orígenes se remontan a inicios de 1970, desde donde ha mantenido un rol protagónico en la política nacional. Con excepción de las elecciones de 1996, la lista 12 ha contado con un candidato propio a las elecciones presidenciales<sup>29</sup>, así como a las demás dignidades. El partido naranja se ha ubicado en la fracción del centro izquierda promulgando una corriente de pensamiento socialdemócrata. En palabras de Borja, la ID ha sido el partido de masas mejor organizado en el país, aunque Rafael Quintero asegura que su clase obrera es limitada y que más tiene más bien orígenes pequeño burgueses (2005, pp. 57).

<sup>30</sup> Rodrigo Borja fue candidato presidencial en 1978, 1984, 1988 cuando ganó las elecciones, 1998 y 2002. Raúl Baca fue candidato en 1992. En 1996, la ID apoyó a Freddy Ehlers de Nuevo País, y en 2006, la ID puso a Ramiro González como candidato a la Vicepresidencia con León Roldós de la RED.

<sup>31</sup> Para efectos de este estudio las carteras ministeriales son: Gobierno, Relaciones Exteriores, Defensa, Educación, Economía, Obras Públicas, Trabajo, Agricultura, Industrias, Energía, Salud, Bienestar Social y las Secretarías de la Administración Pública y la de Comunicación

las negociaciones con el Congreso y los partidos políticos), el de Trabajo (que hizo frente al todavía poderoso sector sindical) y las secretarías de la Administración (que manejaba la burocracia del Ejecutivo y el aparato jurídico de Carondelet) y la de Comunicación (encargada de su relación con la prensa y la opinión pública). En el frente social, la ID manejó Educación, en el marco del ambicioso programa de alfabetización que Borja prometió en la campaña, así como la cartera de Bienestar Social que le fue entregada a Raúl Baca, el segundo líder del partido después de Borja por su peso en Guayaquil<sup>32</sup>.

En el Frente Económico, la ID solo controló el Ministerio de Finanzas. Aquí, precisamente, cabe retomar la afirmación que Pachano hace en su libro la ‘Trama de Penélope’ (2007) en el sentido de que el manejo de esta área no estuvo bajo el control de los socialdemócratas. De hecho, Hurtado comenta que el plan económico que el presidente Borja aplicó, enfocado a realizar un plan de “ajuste con rostro humano” y a recurrir al FMI, fue distinto al que elaboraron los técnicos de la ID en la campaña electoral, enfocado más bien a controlar las tasas de interés, incrementar el gasto fiscal, aumentar la obra pública y darle al Estado mayores controles. El plan económico que finalmente impulsó Borja tuvo el apoyo del ministro Jorge Gallardo que si bien pertenecía a la ID, tuvo en criterio de Hurtado, un perfil técnico (2006, pp. 44-46).

Dentro de la alianza política que la ID mantuvo con la DP, estuvo el manejo del Banco Central y la Junta Monetaria. En ambas entidades, el partido de Osvaldo Hurtado tuvo influencia, así como en la cartera de Industrias, durante el primer año<sup>33</sup>. Luego, este ministerio pasó a manos de un cuadro independiente y finalmente lo dirigió un cuadro de la ID vinculado a los sectores industriales de Guayaquil. Donde sí fue evidente la poca influencia del partido de gobierno fue en la cartera de Energía, que dirigía la política petrolera y eléctrica, primordial para cualquier presidente ecuatoriano.

---

<sup>32</sup> Bienestar Social es considerada como un ministerio estratégico. La razón: atiende a los grupos vulnerables y aplica los programas de ayuda. Por lo tanto, maneja muchos recursos económicos lo que le da al Gobierno de turno una amplia capacidad de movilización política en su beneficio.

<sup>33</sup> Al inicio del Gobierno, la Junta Monetaria estuvo presidida por Abelardo Pachano y el Banco Central por José Morillo, ambos cuadros cercanos al ex presidente Osvaldo Hurtado.

Durante tres años, Borja manejó ese Ministerio con tres perfiles técnicos: Diego Tamariz, Donald Castillo y Óscar Garzón. En el último año, se pusieron al frente dos ministros de la ID que hicieron frente a la arremetida política de la oposición en el Congreso. Esta cartera fue la más inestable del Régimen.

Las tres carteras más estables fueron las de Relaciones Exteriores, Defensa y Salud, con ministros que ejercieron sus funciones durante cuatro años. Estas tres carteras no fueron ocupadas por la ID. Uno de los aspectos más importante del gobierno de Borja fue el manejo de su política exterior, donde puso énfasis a la solución del problema limítrofe con el Perú planteando, por primera vez, la tesis del Arbitraje Papal como una salida digna a la sempiterna disputa amazónica con el vecino país (Carrión, 2008). Borja también sentó una relación cercana y respetuosa con las FF.AA., lo que disipó cualquier fricción con el frente militar. El manejo de la política de Salud no tuvo mayores sobresaltos aunque tampoco se destacan logros extraordinarios.

Ante este primer balance es preciso añadir la potente amenaza de inestabilidad ministerial que significó la facultad de enjuiciamiento político con voto de censura, que el Congreso tuvo durante los gobiernos de Roldós, Hurtado, Febres Cordero, Borja, Sixto Durán Ballén (1992-1996), Abdalá Bucaram (1996-1997) y Fabián Alarcón (1997-1998). Esto en función del artículo 82, literal g de la Constitución del 1978.

El Régimen de Borja fue el que más sintió la presión de esta potestad legislativa. Según datos recopilados por el analista político Francisco Rocha, entre agosto de 1979 y agosto de 1996, el Congreso Nacional realizó 38 interpelaciones, 16 de las cuales terminaron en censura efectiva. De ese total, 14 juicios políticos ocurrieron durante el Gobierno de la ID<sup>34</sup>, que produjeron la salida de siete ministros.

Ocho de esos procesos se produjeron en la segunda mitad del período legislativo, donde la ID había perdido el control político del Parlamento, tras la derrota electoral de junio de 1990.

---

<sup>34</sup> Los datos de Rocha incluyen a otros funcionarios que no fueron parte del gabinete de Borja.

**Tabla 3. El gabinete de Rodrigo Borja**

Ministerio	Nombre	Sector político	Fecha	Meses	Causas de su salida
Gobierno	Andrés Vallejo	PG: ID	ago 1988- julio 1990	24	Renuncia intento JP*
	César Verduga	PG: ID	julio 1990-ago 1992	24	Fin del Período
RR.EE.	Diego Cordovez	NP: Independiente	ago 1988-ago 1992	48	Fin del Período
Defensa	Gral. Jorge Félix	NP: militar	ago 1988-ago 1992	48	Fin del Período
Educación	Alfredo Vera	PG: ID	ago 1988-junio 1991	34	Juicio político*
	Raúl Vallejo	PG: ID	junio 1991-ago 1992	14	Fin del Período
Economía	Jorge Gallardo	PG: ID	ago 1988-enero 1991	29	Renuncia J. Político
	Pablo Better	PG: ID	enero 1991-ago 1992	19	Fin Períodos (JP 1993)
OO.PP.	Juan Neira	PG: ID	ago 1988-octubre 1990	26	Juicio político*
	Alfredo Carrasco	NP: Independiente	octubre 1990-ago 1992	22	Fin del Período
Trabajo	César Verduga	PG: ID	ago 1988- julio 1990	24	Cambio interno
	Roberto Gómez	PG: ID	julio 1990- ago 1992	24	Fin del Período
Agricultura	Enrique Delgado	PG: ID	ago 1988- mar. 1989	12	CI: renuncia (ID)
	Mario Jalil	NP: Independiente	1989-agosto 1990	12	Juicio Político
	Alfredo Saltos	PG: ID	1990-1992	24	Fin del Período
Industrias	Juan José Pons	AP: DP	ago 1988-julio 1989	12	Fin Alianza
	Jacinto Jouvín	NP: ID	julio 1989-enero 1991	18	CI: renuncia
	Juan Falconi	PG: ID	enero 1991-ago 1992	18	Fin del Período
Energía	Diego Tamariz	NP: Independiente	ago 1988-marzo1991	19	Juicio Político**
	Donald Castillo	NP: Independiente	marzo 1991- sept 1991	6	CI: Renuncia salud
	Óscar Garzón	PG: Independiente	sept 1991- nov.1991	2	Renuncia J. Político
	Rafael Almeida	PG: ID	1991-1992	21	Fin del Período
Salud	Plutarco Naranjo	NP: independiente	ago 1988-ago 1992	48	Fin del Período
Bienestar Social	Raúl Baca	PG: ID	ago 1988-oct1991	38	CI: renuncia
	Antonio Gagliardo	PG: ID	nov 1991-ago 1992	10	Fin del Período
Sec. Administ.	Washington Herrera	PG: ID	ago 1988-febrero 1991	30	CI: renuncia
	Gonzalo Ortiz	PG: ID	febrero 1991-1992	18	Fin del Período
Sec. Comunic.	Gonzalo Ortiz	PG: ID	ago 1988- ago1989	12	Cambio Interno
	Luis E. Proaño	NP: Independiente	1989-1990	6	CI: renuncia
	Pedro Saad	PG: ID	1990-1990	6	CI: renuncia
	Polo Barriga	PG: ID	ago 1990 - ago 1992	24	Fin del Período

\* 2 juicios políticos \*\*3 juicios políticos / Fuente: Elaboración propia

## **El gobierno de Gustavo Noboa Bejarano<sup>35</sup>**

Entre el fin del mandato de Rodrigo Borja, el 10 de agosto de 1992, y el inicio de la administración de Gustavo Noboa, el 22 de enero del 2000, transcurrieron siete años, cinco meses y 12 días. En una democracia estable, al menos en el aspecto formal, en este período de tiempo únicamente cabrían los gobiernos de dos presidentes. Al segundo de ellos, incluso, le habrían faltado cinco meses y 18 días más para dejar el poder.

Sin embargo, la crisis política que se desató en el país hizo que entre Borja y Noboa existieran cuatro gobiernos. En este lapso de tiempo se produjo la renuncia de un vicepresidente, la caída de dos mandatarios elegidos por las urnas y la posesión de un presidente interino. Una vicepresidenta únicamente estuvo por tres días encargada del poder, sin mecanismos constitucionales claros para acceder a la Primera Magistratura. Y, en apenas tres horas, dos triunviratos gobernaron de facto al Ecuador.

Entre Borja y Noboa se realizaron tres elecciones presidenciales y cuatro legislativas, una de ellas de medio período. Además, el pueblo ecuatoriano fue convocado a tres consultas populares y se conformó, vía elecciones, a una Asamblea Constitucional que reformó íntegramente la Carta Política de 1978 para dar paso a la de 1998.

Hubo al menos seis levantamientos indígenas de proporciones (1990, 1992, 1994 1997, 1999 y 2000) y se desató la última guerra con el Perú. También se firmó la paz definitiva. En este período de tiempo se desató la peor crisis bancaria, fiscal y económica en 60 años y el Ecuador vio morir a su moneda nacional para dar paso, aunque de forma atropellada, al esquema de dolarización.

---

<sup>35</sup> Gustavo Noboa (Guayaquil, 1937) proviene de una influyente familia de políticos guayaquileños. Es Doctor en Jurisprudencia por la Universidad Católica de Guayaquil en la que ejerció como docente y de la que fue su rector entre 1986 y 1996. La academia ha sido una de sus mayores vocaciones. Noboa es un católico practicante y su entorno familiar y de amigos ha estado vinculado a la militancia cristiana. Fue abogado laboral y posteriormente gerente del Ingenio azucarero San Carlos. Ingresó formalmente a la política como gobernador de Osvaldo Hurtado, en 1983. Su paso por la Universidad Católica le dotó de cierto liderazgo cívico en Guayaquil, una característica que el candidato presidencial Jamil Mahuad supo valorar a la hora de escogerlo como su compañero de fórmula. Tras su mandato presidencial y por su enconado enfrentamiento con León Febres Cordero, fue enjuiciado penalmente por supuestas irregularidades en la renegociación de la deuda externa. En el 2003 se vio obligado a pedir asilo político en República Dominicana; retornó al país en el 2005. El juicio fue superado; tras haber sido sobreseído en el 2006. Ahora está dedicado a actividades personales. Casado con María Isabel Baquerizo.



En una democracia estable, tantos eventos políticos y económicos no hubiesen podido llevarse a cabo en menos de una década. Pero en esos siete años, cinco meses y 12 días Ecuador dio paso a una de las peores crisis nacionales de su historia. El Gobierno de Gustavo Noboa fue, en cierta forma, producto de ella.

De perfil independiente, aunque cercano a la Democracia Popular, el abogado y catedrático guayaquileño fue escogido por el entonces alcalde de Quito, Jamil Mahuad, para participar en las elecciones presidenciales de 1998. La contienda electoral de ese año tenía como propósito devolverle al Ecuador la estabilidad política perdida tras el breve gobierno de Abdalá Bucaram (agosto de 1996 – febrero de 1997) y el interinazgo de Fabián Alarcón (febrero de 1997- agosto de 1998). Ecuador había decidido reformar su Constitución para fortalecer su sistema presidencialista. De hecho, en la nueva Carta Política al Congreso Nacional se le retiró la facultad de la censura efectiva de los ministros de Estado, luego de que atravesaran por un juicio político.

El binomio Mahuad-Noboa, de la DP pasó en 1998 a la segunda vuelta electoral con el 34,9% de los votos. Su competidor inmediato fue el empresario Álvaro Noboa, de las filas del PRE, quien alcanzó el 26,61% de los sufragios. En la segunda vuelta, Mahuad llegó a la Presidencia con el 51,17% del respaldo popular superando con un estrecho margen del 2,34% al acaudalado empresario<sup>36</sup>.

Ya en el poder, Mahuad se trazó como primera prioridad la firma definitiva de la paz con el Perú. Pero los réditos políticos que le trajo esa decisión, esperada por casi 67 años desde la firma del protocolo de Río de Janeiro de 1942, se esfumaron rápidamente. En marzo de 1999, la Superintendencia de Bancos decretó un feriado bancario de una semana que dio paso, de manera inmediata, al congelamiento de los depósitos de la banca nacional.

La crisis económica que vivía el país, a causa de una hiperinflación y el mal manejo de los controles bancarios, santificado en una ley que su gobierno había

---

<sup>36</sup> En la primera vuelta electoral, Mahuad obtuvo 1 342 114 votos y Noboa, 1 022 667 votos. En la segunda vuelta, Mahuad alcanzó 2 243 000 sufragios y Noboa 2 140 481 (Payne, et al).

impulsado meses atrás, movilizó al país por un año entero<sup>37</sup>. En ese período, el poderoso movimiento indígena se levantó por dos ocasiones, al igual que el gremio de taxistas, estudiantes y empresarios.

En Guayaquil se presionaba por un cambio al modelo autonómico. La cotización del dólar era imparable mientras que la popularidad de Mahuad caía por los suelos. Según varios autores, la crisis bancaria le significó al país una pérdida de unos siete mil millones de dólares.

Con el tardío decreto de dolarización (9 de enero del 2000), como la única medida posible para evitar el colapso nacional, Mahuad trató de retomar el timón de la cosa pública<sup>38</sup>. Así lo hizo saber en su mensaje a la Nación, el 15 de enero. Pero su llamado a tender puentes de gobernabilidad no dio frutos: una nueva movilización indígena llegaba a Quito para presionar por la salida del Gobierno.

Cuando las bases de la Conaie se tomaron el Congreso Nacional, los 500 militares liderados por el coronel Lucio Gutiérrez que lo custodiaban, de manera inexplicable, permitieron su ingreso al salón de sesiones. La imagen del secuestro del Parlamento denotaba que el golpe de Estado venía en camino.

La tarde del 21 de enero del 2000, Gutiérrez anunciaba la conformación de una Junta Civil-Militar que ofrecía sacar al país de la postración económica<sup>39</sup>. Pero el verdadero golpe de Estado de los militares lo dieron los generales Carlos Mendoza y Telmo Sandoval. Mendoza propuso a Gutiérrez abandonar la Junta de Salvación para tomar él su lugar y así cohesionar el apoyo de las FF.AA. Cuando aquello sucedió, Mendoza disolvió la segunda Junta. El país se aproximaba a un vacío de poder que el

---

<sup>37</sup> En diciembre de 1998, el Congreso aprobó la polémica Ley de la AGD, para el salvataje de los bancos en quiebra y meses después se dio paso a la creación, por iniciativa del PSC, del Impuesto del 1% a la Circulación de Capitales en reemplazo del Impuesto a la Renta.

<sup>38</sup> Marco Naranjo asegura que política adoptada por Mahuad no fue más que la oficialización de un esquema dolarización informal que ya existía en el Ecuador, debido a la desconfianza en el sucre. Si en agosto de 1998 cada dólar se cotizaba en 6 500 sucres, para enero del 2000, la tasa de cambio se había triplicado. El decreto de dolarización determinó que cada unidad estadounidense se cotizará en 25 000 sucres (2005, pp. 201, 232).

<sup>39</sup> El coronel Lucio Gutiérrez, el presidente de la Conaie, Antonio Vargas, y un ex titular de la Corte Suprema de Justicia, Carlos Solórzano Constantine, conformaron el efímero triunvirato.

general Sandoval lo cubrió ofreciéndole al vicepresidente Gustavo Noboa el apoyo castrense.

Noboa asumió la Jefatura del Estado, la madrugada del 22 de enero, en la sede del Ministerio de Defensa y con el Alto Mando a sus espaldas. Su alianza con Sandoval confirmó las dudas que tenía Mahuad sobre el alejamiento de su Vicepresidente en las semanas finales de su mandato (EL COMERCIO, 2000; Molina, 2005).

En su calidad de político sin partido propio, al nuevo mandatario le tocó montar un gobierno sobre la base de alianzas coyunturales, básicamente con el PSC y la DP. Este último partido, tras el golpe de Estado, se rehusaba a perder la cuota burocrática que mantenía en el Poder Ejecutivo como herencia del Gobierno de Mahuad.

Además, como esta tienda era la primera fuerza en el Congreso con el 28,5% de los 123 escaños totales, Noboa requería de apoyos sólidos que le permitieran impulsar su agenda legislativa inmediata, diseñada para implantar el urgente modelo de dolarización que el flamante Presidente se comprometió mantener y consolidar. A Noboa le urgía tener el apoyo del FMI. Con la DP y el PSC (22,8% de los escaños) como aliados, el Gobierno podía aspirar a un apoyo legislativo equivalente a la mitad de la cámara parlamentaria<sup>40</sup>.

Las primeras decisiones políticas se encaminaron a fortalecer esa alianza. Como Noboa accedió a la Presidencia por sucesión, quedó vacío el cargo del Segundo Mandatario. En la terna que por ley envió Noboa al Congreso, dio preferencia a Pedro Pinto, alto cuadro de la DP, cercano al ex presidente Hurtado, con el objetivo de que ese partido no perdiera todo el espacio político que había ganó por vía de las elecciones.

El gabinete ministerial fue conformado por un variopinto de funcionarios que pertenecía al círculo cercano y profesional del nuevo mandatario, muchos de ellos vinculados a partidos de derecha, sectores técnicos y empresariales, así como tecnócratas que seguían las lógicas de los organismos seccionales.

---

<sup>40</sup> Referencias estadísticas tomadas del libro *La Trama de Penélope*, Simón Pachano (2007)

En los 36 meses que duró el Gobierno de Noboa, por efectos de la sucesión presidencial, pasaron por las 17 carteras existentes en esa época un total de 34 ministros de Estado. Aunque las carteras de Relaciones Exteriores, Defensa, OO.PP., Trabajo, Energía y la Secretaría de la Administración reflejaron una indiscutible estabilidad: hubo dos carteras donde la volatilidad fue mucho más alta. Los ministerios de Gobierno y Economía tuvieron, cada uno, cinco funcionarios que, en promedio, se mantuvieron siete meses en el cargo.

La lógica funcional que ambas carteras adoptaron durante este período presidencial da cuenta de la debilidad política de Noboa. En Gobierno, Noboa puso a su primer ministro, Francisco Huerta, cercano a los movimientos sociales. Luego recurrió a un funcionario cercano al entonces presidente del Congreso, Juan José Pons. El tercer ministro tuvo contactos con el PRE de Abdalá Bucaram y el cuarto fue una figura de los grupos empresariales de la Sierra.

El último Ministro de Gobierno, Rodolfo Barniol, fue del círculo de confianza de Noboa y estuvo en el cargo en su etapa final. En Finanzas, la rotación obedeció a agendas más técnicas que políticas, aunque el nombramiento de Carlos Julio Emanuel, hombre cercano al ex presidente León Febres Cordero y también con el PRE, fue la excepción de la regla. El gabinete de Noboa también sirvió como un espacio para la repartición de cuotas en otras carteras. Por ejemplo, la DP manejó Agricultura y Educación; Pachakutik estuvo en Bienestar Social y los sectores empresariales estuvieron dispersos en las carteras de Comercio Exterior, Ambiente y también en Agricultura.

En términos numéricos, el gabinete de Borja y el de Noboa aparentan tener un mismo comportamiento. Sin embargo, el primero gobernó un año más que el segundo; además la alta rotación en el caso de Borja obedecía a la permanente censura de los ministros por parte del Congreso, vía juicio político, mientras que en el de Noboa comienza a ser notoria la inestabilidad por factores distintos que en este trabajo de investigación pretenden ser identificados.

**Tabla 4. El gabinete de Gustavo Noboa**

Ministerio	Nombre	Sector político	Fecha	Meses	Causas de su salida
Gobierno	Francisco Huerta	NP: cercanía mov. Sociales	enero-abril 2000	3	CI: Mov.Sociales
	Antonio Andretta	NP: Subsecretario	abril-agosto 2000	4	CE: Crisis Congreso
	Juan Manrique	NP: Contactos con el PRE	agosto 2000-sep 2001	13	CI: Policía Maternidad
	Marcelo Merlo	CP: Ex PSC contacto Sierra	sept 2001-junio 2002	9	CE: Paros nacionales
	Rodolfo Barniol	NP: Círculo presidencial	junio 2002-enero 2003	7	Fin período
RR.EE.	Heinz Moeller	NP: Círculo presidencial EX PSC	enero 2000- enero 2003	36	Fin período
Defensa	Hugo Unda	NP: Círculo presidencial	enero 2000- enero 2003	36	Fin período
Educación	Roberto Hanze	NP: Círculo presidencial	enero 2000- sep 2001	20	Cambio interno
	Juan Cordero	CP: DP	sept 2001-enero 2003	16	Fin período
Economía	Jorge Guzmán	NP: FMI multilaterales	enero 2000 - mayo 2000	5	CI: Discrep. Noboa
	Luis Yturralde	NP:Círculo presidencial NP: Círculo presidencial	junio 2000 - dic. 2000	6	CI: Reforma Tribut.
	Jorge Gallardo	EX ID	dic 2000-octubre 2001	10	CE: Banco Pacífico
	Carlos Julio Emanuel	CP: PRE	octubre 2001-junio 2002	8	CE: Escándalo alcaldes
	Francisco Arosemena	NP:Círculo presidencial	junio 2002-enero 2003	7	Fin período
OO.PP.	José Machiavello	NP:Círculo presidencial	enero 2000- enero 2003	36	Fin período
Trabajo	Martín Insua	CP: Empresarios Costa	enero 2000- enero 2003	36	Fin período
Agricultura	Mauricio Dávalos	CP: DP	enero 2000- agosto 2000	7	CE: Crisis Congreso
	Galo Plaza Pallares	CP: Ganadero Sierra	agosto 2000-enero 2003	29	Fin período
Industrias	Roberto Peña	CP: Industriales sierra	enero 2000 -marzo 2001	12	CI: pugnas Moeller
	Richard Moss	CP: Empresario Sierra	marzo 2001-agosto 2002	19	Cambio Interno
	Heinz Moeller	NP: Círculo presidencial	agosto 2002- enero 2003	5	Fin período
Energía	Pablo Terán	NP: Técnico	enero 2000- enero 2003	36	Fin período*
Salud	Fernando Bustamante	NP: Círculo presidencial	enero 2000- enero 2001	12	CI: cambio por acuerdo
	Patricio Jamriska	CP: MIN (ex DP)	enero 2001-sept. 2002	20	CE: Destitución
		NP: reemplazo final	sep 2002-enero 2003	4	Fin período
Bienestar Social	Raúl Patiño	NP: Círculo presidencial	enero 2000- sep 2001	20	CI: cambio por acuerdo
	Luis Maldonado	CP: Conaie-Pachakutik	sept 2001- enero 2003	16	Fin período
Turismo	Rocío Vásquez	NP: Círculo Presidencial	enero 2000-enero 2003	36	Fin período
Vivienda	Nelson Murgueytio	NP: Círculo Presidencial	febrero 2000-enero 2003	35	Fin período
Ambiente	Rodolfo Rendón	NP: Círculo Presidencial	mayo 2000- mayo 2001	12	CI: Renuncia
	Lourdes Luque	NP: Círculo Presidencial	mayo 2001- enero 2003	20	Fin período
Sec. Administ.	Marcelo Santos	NP: Círculo presidencial EX PSC	enero 2000- enero 2003	36	Fin período
Sec. Comunic.	Alfredo Negrete	NP: Círculo presidencial	mayo 2000- marzo 2001	10	CI: Renuncia
	Óscar Zuloaga	NP: Círculo presidencial	marzo 2001- ago 2003	26	Fin período

\*2 juicios políticos sin voto censura ni destitución / Fuente: elaboración propia

## **El gobierno de Lucio Gutiérrez Borbúa<sup>41</sup>**

El triunfo del Coronel que lideró el golpe de Estado contra Jamil Mahuad encarnó la expectativa social de los sectores movilizados en las protestas del 21 de enero del 2000. Es decir, grupos medios urbanos empobrecidos, campesinos y el movimiento indígena. Así lo sugiere Rafael Quintero (2005) cuando además acota que el voto que benefició a la alianza política entre el naciente Partido Sociedad Patriótica y Pachakutik fue un voto de rechazo a los partidos políticos.

Esta tesis abre un marcado debate teórico. Si se miran los resultados de las elecciones de primera vuelta de octubre del 2002, se podría concluir que las nuevas agrupaciones políticas, el PSP de Gutiérrez y el Prian de Álvaro Noboa, desplazaron en la contienda electoral a los “partidos tradicionales” que, en esa ocasión, pusieron candidato propio: el PSC, la ID y el PRE. Además León Roldós, quien llegó al tercer puesto en la lid, lo hizo proyectando un perfil ciudadano. Gutiérrez y Pachakutik vencieron en esa elección con el 20,64% de los sufragios. Noboa captó el 17,39%. En la segunda vuelta, Gutiérrez ganó la Presidencia con el 54,38% de los votos frente a Noboa que tuvo el 45,62<sup>42</sup>.

Pero a nivel legislativo, el sistema de partidos ecuatorianos vigente dio muestras de seguir funcionando. El PSC, la ID y el PRE alcanzaron las mayores bancadas del Congreso de la época, 25, 17 y 15 respectivamente. Mientras que la bancada de

---

<sup>41</sup> Lucio Gutiérrez Borbúa (Quito, 1957) fue coronel del Ejército ecuatoriano hasta el 21 de enero del 2000, cuando participó en el golpe de Estado contra Jamil Mahuad. Proviene de una familia humilde, oriunda de la provincia del Napo, cuyos miembros se inclinaron por las carreras militar y policial. También es Ingeniero Civil y administrador de Empresas por la Escuela Politécnica del Ejército; además de Licenciado en Educación Física. Durante su carrera militar fue, en varias ocasiones, primera antigüedad; además edecán de los presidentes Abdalá Bucaram y Fabián Alarcón. Tras el golpe de Estado de enero del 2000, estuvo preso pero recibió la amnistía política de parte del presidente Gustavo Noboa y del Congreso. Es el fundador y máximo líder del Partido Sociedad Patriótica, de corte populista de centro derecha. Al ser destituido de la Presidencia de la República, en abril del 2005, pidió asilo político en Brasil y Colombia, pero volvió al Ecuador en octubre de ese año donde fue detenido hasta marzo del 2006. Sus derechos políticos le fueron conculcados impidiéndole participar en la contienda presidencial de octubre de ese año. En abril del 2009 fue candidato presidencial quedando en segundo lugar frente a Rafael Correa. Es uno de los principales adversarios políticos del actual Presidente. Está casado con la médica, ex diputada y ex asambleísta Ximena Bohórquez; padre de dos hijas.

<sup>42</sup> En la contienda del 20 de octubre del 2002, Gutiérrez reunió 943 123 votos y Noboa 794 614; en la segunda vuelta Sociedad Patriótica ganó la Presidencia con 2 726 476 y Noboa tuvo 2 286 819.

gobierno (PSP-Pachakutik<sup>43</sup>) tenía el 15% de las curules que, al cabo de siete meses, cuando la alianza entre Gutiérrez y el movimiento indígena se rompió, el oficialismo quedó reducido al 5%.

Con un espacio tan estrecho de maniobra legislativa, el panorama político del Gobierno no se veía prometedor. Su fragilidad ideológica también jugó en su contra. Montúfar habla de un camaleónico presidente que saltó a la vida pública como caudillo militar que dio un golpe de Estado, para luego tejer sus primeras alianzas electorales desde un escenario de izquierda radical. En la segunda vuelta, en cambio, se mostró como “una figura confiable para el establecimiento”.

Gutiérrez se volvió el “ingeniero presidente... se puso terno y corbata” (En De la Torre y Peruzzotti, ed. 2008, pp.279). Ya de cara a la realidad con el reto de impulsar su Gobierno, Gutiérrez optó por un liderazgo pragmático que, en su misión de fortalecer la macroeconomía, recurrió a las recetas de ajuste de los organismos multilaterales que la izquierda y los grupos indígenas habían cuestionado por tantos años, al punto de movilizarse y tumbar gobiernos.

También emprendió una “estrategia de negociación y concertación con diversos partidos y agrupaciones políticas y grupos y sectores de poder interno y externo”. Sin embargo, para Montúfar esta estrategia no funcionó:

“La lucha por obtener tajadas de poder de parte de los grupos con los cuales el gobierno se alió, explícita e implícitamente, devoraron la estrategia no populista del ingeniero presidente y lo colocaron varias veces al borde la destitución. Al final, el Presidente decidió recurrir nuevamente a los mismos repertorios que lo llevaron a ganar la presidencia, pero esta vez para conservarla” (En De la Torre y Peruzzotti, ed. 2008, pp. 280).

Esa mutación también se sintió en el terreno legislativo. Su alianza electoral con la izquierda (Pachakutik y MPD), que solo duró siete meses ya entrado el Gobierno, devino en un pacto posterior con el PSC que funcionó el primer año de Gutiérrez y que

---

<sup>43</sup> Pachakutik es un movimiento político que tomó viada en 1995, habiéndose adaptado al sistema de partidos vigente con un 6% del electorado. El MPD también aportó a ese triunfo con su base electoral con un porcentaje similar (Montúfar, en De la Torre y Peruzzotti, ed.: 2008) (Quintero, 2005).

se articuló sobre la base de la agenda económica y legislativa que debía sustentar el plan de estabilización económica diseñada en coordinación con el FMI.

Gutiérrez también, en su agenda internacional, demostró su apoyo incondicional a EE.UU. al mantener el acuerdo de la Base de Manta, firmado en 1999, y que fue uno de los temas que erosionó el capital político de Mahuad. La estrategia internacional de Gutiérrez también significó un acercamiento con Colombia que, junto a la Casa Blanca, pregonaban el combate al terrorismo emprendiendo una guerra contra las FARC, así como la invasión a Iraq.

La falta de una identidad política clara hizo de Gutiérrez presa fácil de la oposición en el Congreso. Sus antiguos aliados de izquierda boicotearon proyectos de ley fundamentales como las reformas en Hidrocarburos, para abrir la inversión petrolera extranjera. Mientras que con el paso de los meses la cercanía con el PSC se fue deteriorando, al punto de que el ex presidente León Febres Cordero no descartaba, en varias oportunidades, un escenario de destitución (Montúfar 2008, Hurtado 2006).

En esta coyuntura apareció la Izquierda Democrática del ex presidente Rodrigo Borja que, pese a ser un partido de centro y que pudo haber desempeñado un papel de moderación se polarizó en contra del Gobierno al punto de desestabilizarlo.

Para sostenerse en el poder, como ya lo recogió Montúfar líneas arriba, Gutiérrez volvió a su estrategia populista y clientelar para lograr adhesiones sociales informales y encaminarse hacia un respaldo formal con el PRE y el Prian. Como afirma Enrique Ayala Mora, la mejora de la situación económica del país por la estabilización de los precios del petróleo permitió que Gutiérrez extendiera una política clientelar con sectores populares como los indígenas (2008, pp. 122). En esta lógica también entraron los militares a quienes, bajo el discurso de su confianza institucional, les entregó espacios burocráticos de poder como el manejo de Aduanas y de las telefónicas.

La asechanza del PSC y la amenaza de un juicio político por el supuesto manejo ilegal del gasto público en la campaña electoral de alcaldes y prefectos de octubre del 2004, acorralaron a Gutiérrez. Montúfar explica que la lógica populista en lugar de representar una vía de democratización y participación de sectores excluidos devino en



un proyecto autoritario de poder (2008, pp. 281). Así se produjo el arbitrario y antidemocrático cambio de la Corte Suprema de Justicia, que por décadas estuvo controlada por Febres Cordero y el socialcristianismo. Sociedad Patriótica, en alianza con el roldosismo de Abdalá Bucaram, patrocinó la violación constitucional desde el Congreso Nacional en diciembre del 2004. El cambio en la Justicia significó el punto más grave de la confrontación que Gutiérrez mantuvo con el PSC y la ID. Las protestas sociales de Quito, bautizadas por el propio presidente como la de ‘cuatro forajidos’ adquirieron, durante una semana fuerza, tamaño y movilización considerables al punto de arrinconar a su gobierno.

El 20 de abril del 2005, luego de que las manifestaciones en la capital produjeran un muerto de manera incidental, las Fuerzas Armadas volvieron a convertirse en los árbitros del poder al retirarle el respaldo a Gutiérrez. Esto, minutos después de que el Congreso preparara un cuestionable proyecto de destitución, bajo la causal de abandono del poder. Gutiérrez huyó de Carondelet en un helicóptero y su vicepresidente Alfredo Palacio, que había roto con el Presidente, casi desde el inicio de su mandato, asumió con la venia militar. Ecuador vivía la tercera ruptura democrática en ocho años.

El gabinete de Gutiérrez es el mejor espacio desde donde se puede constatar de forma empírica la inestabilidad política de un gobierno que estuvo huérfano los 27 meses que duró su gestión. En ese corto período de tiempo, un año menos que Gustavo Noboa y dos que Rodrigo Borja, por las 17 carteras del Gobierno pasaron 52 ministros de Estado.

Al inicio del período presidencial, 11 carteras fueron repartidas entre las agrupaciones políticas que formaron parte de la alianza electoral. Sociedad Patriótica manejó OO.PP., Trabajo, Energía, Bienestar Social y la Secretaría de la Administración Pública. Pachakutik estuvo al frente de la Cancillería, Agricultura, Educación y Turismo. Al MPD se le entregó Ambiente y el vicepresidente Alfredo Palacio puso un ministro en Salud. Los otros seis ministerios fueron para sectores representativos de la banca (Gobierno y Economía), y de varios sectores de poder vinculados al PRE.

Como a los siete meses se rompió esta lógica de poder, Gutiérrez tuvo que cambiar drásticamente la integración de su espacio ministerial. Por pocos meses, el PSP, un partido todavía en proceso de formación, cubrió el vacío que dejó la salida de Pachakutik. De allí que, a medida que el gobierno avanzaba, el gabinete de Gutiérrez iba respondiendo a las lógicas coyunturales y de sus atropelladas alianzas políticas. A dos personajes experimentados llamó el Presidente para que ayudaran a estabilizar su Régimen. Fue en diciembre del 2003 que Raúl Baca y Xavier Ledesma, cuadros históricos de la ID, tuvieron como misión tender puentes políticos con los partidos. Con el paso de los meses también se fueron incorporando figuras cercanas al PRE y al Prian.

El equipo ministerial de este mandatario tuvo una alta volatilidad. Sin embargo hay dos carteras que, en especial, mantuvieron un orden indiscutible: Economía y Comercio Exterior. La primera cartera fue manejada por dos ministros siguiendo la agenda trazada por los organismos multilaterales, en especial el Fondo Monetario Internacional. Mientras que Comercio Exterior tuvo una sola ministra: la ex embajadora en EE.UU. y ex candidata presidencial, Ivonne Baki, quien impulsó la negociación de un Tratado de Libre Comercio, ampliamente criticado por los ex aliados de izquierda del coronel-presidente.

El fantasma de los juicios políticos tampoco asedió con dureza a los secretarios de Estado de este gobierno, tal y como ocurrió con Rodrigo Borja. Sin embargo, las interpelaciones fueron mayores que con Noboa. En el caso de Gutiérrez, hubo dos intentos de juicio político contra Mauricio Pozo (Economía) y Carlos Arboleda (Energía y Minas).

Pero los dos ministros renunciaron antes de que las interpelaciones tomaran cuerpo. Tres juicios se concretaron: contra Sergio Seminario (Agricultura), Antonio Vargas (Bienestar Social) y el canciller Patricio Zuquilanda. Solo el primero llegó a su fin, aunque Seminario fue censurado cuando ya había dejado el cargo. Los procesos contra Vargas y Zuquilanda se frustraron pues coincidieron con la caída del Gobierno.

**Tabla 5. El Gobierno de Lucio Gutiérrez**

Ministerio	Nombre	Sector político	Fecha	Meses	Causas de su salida
Gobierno	Mario Canessa	CP: Guayaquil Banca	enero-agosto 2003	7	Fin alianza Pachakutik
	Felipe Mantilla	PG: PSP	agosto-diciembre 2003	4	Cambio interno
	Raúl Baca	NP: cercanía partidos	dic 2003- noviembre 2004	11	CE: crisis Congreso
	Jaime Damerval	NP: Guayaq. Anti PSC	nov 2004- febrero 2005	3	CE: renuncia, crisis PSC
	Xavier Ledesma	NP: Ex ID, ex conserv.	febrero- marzo 2005	1	CI: renuncia enfermedad
	Óscar Ayerve	NP: Ex ID Filanbanco	marzo-abril 2005	1	Caída de Gobierno
RR.EE.	Nina Pacari	AP: Pachakutik	enero-agosto 2003	7	Fin alianza Pachakutik
	Patricio Zuquilanda	NP: Embajador	agosto 03- abril 05	20	Caída de Gobierno
Defensa	Nelson Herrera	NP: Militar	enero 2003-abril 2005	27	Caída de Gobierno
Educación	Rosa María Torres	AP: Pachakutik	enero-julio 2003	6	CI: Remoción
	Ottón Morán	PG: PSP	agosto-diciembre 2003	5	CI: relanzam. gabinete
	RobertoPaissailague	CP: Guayaquil PSC	diciembre 2003-abril 2005	15	Caída de Gobierno
Economía	Mauricio Pozo	NP: Banca, multil.	enero 2003- junio 2004	14	Renuncia intento JP
	Mauricio Pareja	NP: Multil., Bco Central	junio 2004 - abril 2005	13	Caída de Gobierno
OO.PP.	Estuardo Peñaherrera	PG: PSP, ex militar	enero 2003-febrero 2005	26	CI: Remoción
	Jorge Pinos	PG: PSP, ex militar	febrero- marzo 2005	1	CI: Remoción
Trabajo	Felipe Mantilla	PG: PSP	enero-agosto 2003	7	Cambio Interno
	Martha Vallejo	NP: Profesor universit.	agosto-diciembre 2003	4	CI: relanzam. gabinete
	Roberto Izurieta	CP: Empresarios Sierra	diciembre 2003-abril 2005	15	Caída de Gobierno
Agricultura	Luis Macas	AP: Pachakutik	enero-agosto 2003	7	Fin alianza Pachakutik
	Rodrigo Lasso	CP: Ganadero sierra	agosto-octubre 2003	2	CI: renuncia
	Sergio Seminario	CP: Prian, bananero	octubre 2003- feb 2004	4	Renuncia intento JP**
	Salomón Larrea	CP: Empresarios Sierra	febrero-mayo2004	3	CI: renuncia
	Leonardo Escobar	CP: Bananero	mayo 2004 -abril 2005	11	Caída de Gobierno
Comercio Exterior	Ivonne Baki	NP: Ex embajadora	enero 2003-abril 2005	27	Caída de Gobierno
Energía	Carlos Arboleda	PG: PSP, ex militar	enero 2003-abril 2004	15	Renuncia intento JP
	Eduardo López	PG: PSP, ex militar	abril 2004 - abril 2005	12	Caída de Gobierno
Salud	Francisco Andino	CP: A. Palacio	enero-agosto 2003	7	CI: renuncia crisis con Vpte.
	Carlos Gutiérrez	NP: Subsecretario	agosto-diciembre 2003	4	CI: relanzam. gabinete
	Teófilo Lama	NP: Sect. Guayaquil	diciembre 2003-abril 2005	15	Caída de Gobierno
Bienestar Social	Patricio Ortiz	PG: PSP, ex militar	enero -octubre 2003	9	CI: renuncia, escándalo
	Carlos Polit	PG: PSP, sec. Guayaquil	octubre - diciembre 2003	2	Cambio interno
	Patricio Acosta	PG: PSP, ex militar	dic. 2003-mayo 2004	5	CI: renuncia, escándalo
	Antonio Vargas	CP: Confeniae, Feine	mayo 2004- febrero 2005	9	Renuncia intento JP
Turismo	Doris Soliz	AP: Pachakutik	enero 2003-agosto 2003	7	Fin alianza Pachakutik
	Hernán Plaza	CP: Empresario cuencano	agosto 2003-dic. 2003	4	CI: relanzam. gabinete
	Gladys Eljuri	CP: Empresaria cuencana	diciembre 2003-abril 2005	15	Caída de Gobierno
Vivienda	Nelson Narváez	NP: Constructor	enero 2003- marzo 2003	2	CI: Renuncia escándalo
	Érmel Fiallo	PG: PSP	marzo 2003- dic. 2003	9	CI: relanzam. gabinete
	Jorge Reppeto	CP: PRE	dic. 2003- abril 2005	15	Caída de Gobierno

Ambiente	Édgar Isch	AP: MPD	enero 2003- julio 2003	6	Fin alianza MPD
	Fausto Narváez	NP: técnico	julio 2003- marzo 2004	8	CI: Renuncia
	Fabián Valdivieso	NP: diplomático	marzo 2004- febrero 2005	11	CI: Remoción
	Juan C. Camacho	NP: contactos Congreso	Febrero 2005- abril 2005	2	Caída de Gobierno
Sec. Administración	Patricio Acosta	PG: PSP, ex militar	enero - diciembre 2003	12	Cambio interno
	Xavier Ledesma	NP: Ex ID, ex conserv.	diciembre 2003 -feb. 2005	13	Cambio interno
	Óscar Ayerve	NP: Ex ID Filanbanco	febrero -marzo 2005	1	Cambio interno
	Fausto Cobo	PG: PSP, ex militar	marzo-abril 2005	1	Caída de Gobierno
Sec. Comunicación	Antonio Tramontana	NP: Publicista PRE	enero - junio 2003	5	CI: renuncia, escándalo
	Marcelo Cevallos	NP: Gremio prensa	junio - diciembre 2003	6	CI: relanzam. gabinete
	Yolanda Torres	NP: Publicista Quito	dic. 2003-sept. 2004	9	CI: renuncia
	Ivan Oña	NP: Gremio prensa	sept 2004- abril 2005	7	Caída de Gobierno

\*1 juicio político fallido; \*\*Censurado tras su propia renuncia./ Fuente: Elaboración propia

### Glosario de abreviaturas usadas en estas las tablas 3, 4 y 5:

**PG:** Partido de Gobierno

**AP:** Alianza Política

**NP:** Nombramiento del Presidente

**CP:** Cuota Política

**CI:** Crisis Interna

**CE:** Crisis Externa

**JP:** Juicio Político

### El Factor de Inestabilidad Ministerial

Antes de realizar el ejercicio de comparación de los tres gabinetes presidenciales escogidos para el desarrollo de esta tesis, es necesario explicar adecuadamente el objeto de estudio. Los tres gobiernos (Rodrigo Borja, Gustavo Noboa y Lucio Gutiérrez) tuvieron un diferente número de carteras ministeriales. El primero, 14 carteras de Estado y los otros dos presidentes, 17. Las carteras comunes entre los tres fueron: Gobierno, Relaciones Exteriores, Defensa, Educación, Economía, Obras Públicas, Trabajo, Agricultura, Industrias, Energía, Salud, Bienestar Social y las Secretarías de la Administración Pública y de Comunicación. Noboa y Gutiérrez tuvieron a su cargo los ministerios del Vivienda, Turismo y Ambiente.

Los tres gobiernos, a su vez, tuvieron una duración distinta. Borja, quien concluyó su período, gobernó por 48 meses (cuatro años). Noboa, quien sucedió a Mahuad hasta completar el período para el cual fueron elegidos en binomio, lo hizo por 36 meses (tres años). Mientras que Gutiérrez, quien fue obligado a dejar el poder por presión de las Fuerzas Armadas y del Congreso Nacional, debido a las protestas sociales de abril del 2005, solo gobernó 27 meses (dos años y tres meses).

Ahora bien, el universo total de ministros de Estado dentro de todas las carteras de los tres gabinetes que son materia de este análisis, comparado con el tiempo de duración de cada gobierno y el promedio de rotación de los ministros por cartera, permitirá definir el Factor de Inestabilidad Ministerial (FIM). Este índice se convierte así en la base empírica desde la cual se desarrollará toda la discusión teórica enfocada a determinar las causas de la volatilidad de los gabinetes.

Para obtener el FIM, primero hay establecer el promedio de ministros por cartera (MC). Para tal efecto, se sumará a todos los ministros (m) de un gabinete y ese valor se dividirá para el número de carteras que formen parte del universo de estudio dentro de cada gobierno (NC).

En resumen:

$$MC = (m_1 + m_2 + \dots + m_n) / NC$$

MC es el primer valor del cual se compone la fórmula del FIM. Para obtener el segundo valor hay que sumar nuevamente el número de ministros (m) que han rotado por un gabinete determinado y luego dividirlo para el período de gobierno presidencial cifrado en meses (PGP). El valor que resulte de esta operación se multiplicará, a su vez, por MC.

En resumen:

$$FIM = [(m_1 + m_2 + \dots + m_n) / PGP] * MC$$

Esta fórmula permite, a quien la aplique, controlar la cifra del número de ministros de un gabinete en función, no solo por el tiempo de duración de un gobierno,

sino también por la rotación de estos funcionarios en cada una de las carteras de las que se compone el equipo o los equipos ministeriales a ser estudiados. De esta manera, sus resultados pueden servir no solo para identificar cuán inestable son o no los gabinetes sino también para poner especial atención en aquellas carteras que, políticamente, suelen ser más complejas que otras ya sea por las políticas públicas que están a cargo de su aplicación y ejecución, o por el nivel de acuerdos políticos que el presidente de la República haya tejido con su partido político, sus fuerzas aliadas u opositoras, así como otros grupos de presión para nombrar en ellas a sus titulares.

Debido a que los valores con los que se calcula el FIM requieren de una rigurosa recolección de datos, la aplicación de esta fórmula facilita al investigador la tarea de interpretación, sobre la base matemática obtenida en el cálculo, del comportamiento del gabinete en su conjunto así como de las carteras que le interesen para interpretar las razones políticas de la rotación ministerial. Como se trata de una fórmula matemática que si bien arroja resultados duros no está en capacidad de inferir por su cuenta las causas del porqué un gabinete o una determinada cartera es inestable. Para ello es necesario acompañar al FIM con una interpretación histórica, política y académica más contundente a fin de entender las particularidades que cada gobierno tuvo en su gestión ministerial.

El FIM, por sí mismo, no explica cuán inestable es o no un gabinete ministerial o una determinada cartera de Estado. Para que sus cifras arrojen una conclusión válida y útil, en cualquier ejercicio de medición institucional, es necesario comparar los resultados del objeto de estudio a ser investigado con otros casos con el fin de obtener los marcos referenciales necesarios y poder establecer las primeras conclusiones.

Resulta imprescindible que la muestra de los gabinetes o carteras objeto de estudio tengan entre sí características que las hagan comunes y, por lo tanto, factibles de una comparación sin distorsiones. Por ejemplo: comparar el gabinete de un gobierno dentro de un modelo presidencialista con uno de corte parlamentario puede dejar interrogantes sin resolver. También es aconsejable procurar la comparación entre carteras similares: las económicas, las sociales, las políticas, para entender mejor sus comportamientos.

**Tabla 6. Factor de Inestabilidad Ministerial**

	Rodrigo Borja (ID)	Gustavo Noboa (Independiente)	Lucio Gutiérrez (PSP)
Constitución	1978	1998	1998
Período en meses	48	36	27
Origen /Fin período	Elecciones / terminó período	Vpte; sucesión / terminó período	Elecciones / destitución-golpe de Estado
Número de Carteras (NC)	14	17	17
Número de Ministros (m)	31	34	52
Ministros por Carteras (MC)	2,2	2	3,05
<b>FIM</b>	<b>1,4</b>	<b>1,88</b>	<b>5,8</b>

*Fuente:* elaboración propia

Los resultados que muestra la Tabla 6 dan las primeras pistas sobre las cuales explicar, empíricamente, las razones de la inestabilidad ministerial. Los gabinetes de Borja y Noboa tienen un promedio similar de ministros por cartera (MC), pero resultó más estable el gabinete del régimen de la ID. La razón: estuvo 12 meses más en el cargo, con lo cual su FIM (1,4) es inferior al del presidente Noboa en 0,48 puntos.

El gabinete de Gutiérrez, cuyo gobierno fue más corto que el de los otros presidentes, tiene un FIM de 5,8; al menos cuatro puntos más que el de los otros gobiernos, reflejando, en términos absolutos una mayor inestabilidad.

Si se compara el gabinete Borja con el de Noboa sería fácil concluir que ambos gobiernos tuvieron un similar nivel de inestabilidad. Pero orientar el debate exclusivamente desde el cociente MC puede arrojar conclusiones imprecisas.

La razón: este valor da cuentas de un comportamiento general del gabinete analizado, sin priorizar la rotación de ministros en determinadas carteras que pueden ser

políticamente más sensibles que otras. Un ejemplo son las de Gobierno y Finanzas o Economía.

Si se toman en cuenta estos dos ministerios como el universo de estudio de los tres gabinetes se puede concluir que el MC de Borja es 2; el de Noboa 5 y el de Gutiérrez 6. Estos datos, al ser tabulados con la duración del PGP: 48 meses para el primero, 36 para el segundo y 27 para el tercer gobierno proyectan un Factor de Inestabilidad Ministerial mucho más explícito. En el caso de Borja, ambas carteras tienen un FIM de 0,16. El FIM de Noboa es 1,3 y el de Gutiérrez, 1,1.

En conclusión, las carteras de Gobierno y de Economía, en conjunto, del presidente Noboa mostraron un comportamiento más volátil que las de los otros presidentes. Particularidades como esta serán desarrolladas en el Capítulo III.

Cada uno de los gabinetes ministeriales estudiados cuenta, por otro lado, con una particular integración política que depende de las condiciones internas y externas que influenciaron sobre cada presidente a la hora de conformar y reestructurar sus equipos ministeriales durante su mandato. Para efectos de este estudio, el origen político de cada uno de estos funcionarios fue clasificado en cuatro grandes grupos.

El primero es el peso del partido de gobierno en cada estructura ministerial (PG). El segundo grupo corresponde a los ministros provenientes de las alianzas político-partidistas formales que un presidente teje con diversas fuerzas, básicamente parlamentarias (AP).

Un tercer grupo tiene que ver con las cuotas políticas (CP) que el mandatario asigna dentro de su gabinete y que, por su grado de informalidad, presión externa o de factores coyunturales que motivan un determinado nombramiento, no se las puede considerar como verdaderas alianzas.

Finalmente está el grupo de funcionarios nombrados por el presidente (NP), cuyo origen no se adapta a los otros tres escenarios pues se trata de gente con cierta familiaridad y amistad para con el presidente. Es decir, es un criterio de tipo personal.



**Tabla 7. Composición interna de los gabinetes**

	Rodrigo Borja (ID)	Gustavo Noboa (Independiente)	Lucio Gutiérrez (PSP)
Constitución	1978	1998	1998
No. Ministros (No. de carteras)	31 (14)	34 (17)	52 (17)
PG Partido de Gobierno	19 (61,2%)	0	13 (25%)
AP Alianza Política	1 (3,2%)	0	5 (9,6%)
CP Cuota Política	0	10 (29,4%)	12 (23%)
NP Nombramiento Presidente	11 (35,4%)	24 (70,6%)	22 (42,3%)

*Fuente:* elaboración propia

El gabinete de Rodrigo Borja tuvo una mayor influencia de parte del partido de gobierno, la ID, por lo cual la cuota de esta agrupación tiene un peso equivalente al 61.2% de toda la estructura ministerial<sup>44</sup>. Los otros gobiernos tuvieron un gabinete, en su mayoría, conformado por nombramientos directos de los presidentes (70,6% en el caso de Gustavo Noboa y 42,3% en el de Gutiérrez).

También es fácil determinar que el gabinete de Noboa estuvo abierto hacia una mayor negociación política con las distintas fuerzas ajenas a su entorno, al mostrar una CP del 29,4%. En el gabinete de Gutiérrez, pese a que tuvo una presencia partidista equivalente al 25%, el principal origen de nominación provino directamente de las decisiones del mandatario (NP).

Otra arista medular que se toma en cuenta dentro de este estudio son las causas de los cambios efectuados en los gabinetes que, junto a los valores y clasificaciones detallados en las tablas 6 y 7 permiten establecer un panorama redondo de los factores que indican en la inestabilidad ministerial.

<sup>44</sup> Estudios como el de Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara Sáez hablan de una participación de la ID, en la administración de Borja, equivalente al 57,6%. (2001, pp. 149), al igual que el estudio Cordes-Gobernabilidad.

La primera tarea, por tanto, es subdividir al gabinete en dos grupos. El primero tiene que ver con los ministros que terminaron su encargo junto con el mandato del presidente. Este grupo de funcionarios no forma parte del universo que estudia las causas por las cuales se producen los cambios en el gabinete.

El segundo grupo de ministros, a su vez, ha sido clasificado en seis espacios distintos: 1.- Los que fueron destituidos vía juicio político en el Congreso Nacional. 2.- Aquellos que optaron por renunciar ante la amenaza del juicio político. 3.- El grupo de ministros que renuncia por factores internos del gobierno de turno que, para efectos de este estudio se denominará Crisis Interna (CI). 4.- El que obedece a los cambios ministeriales que un presidente debe realizar por una Crisis Externa (CE)<sup>45</sup>. 5.- El que tiene que ver con los ministros que dejan sus cargos por el fin de una alianza política (AP). 6.- Aquellos que dejan sus cargos para asumir otras funciones dentro del mismo gobierno.

En este punto cabe insistir en la importancia política que tiene, dentro de la estabilidad de un gabinete, la norma constitucional que faculta al Congreso Nacional para destituir a un ministro de Estado vía juicio político con voto de censura.

Esta condición estuvo presente en la Carta Política de 1978 que rigió durante el gobierno de Borja. La de 1998, que dejaba en manos del Presidente de la República la potestad de sacar o no de su gabinete al ministro que resultara censurado por el Parlamento, estuvo vigente durante los períodos de Noboa y de Gutiérrez.

Por lo tanto, la amenaza de censura y posterior inestabilidad ministerial fue una constante durante el mandato de Borja y casi inobservada en los otros gobiernos materia de este análisis.

---

<sup>45</sup> El término crisis, utilizado en los grupos de ministros que dejan sus cargos por razones internas o externas, no necesariamente refiere a situaciones complejas o factores negativos. Simplemente, la palabra crisis significa ruptura o cambio (Nota del investigador).

**Tabla 8. Causas de los cambios ministeriales**

	Rodrigo Borja (ID)	Gustavo Noboa (Independiente)	Lucio Gutiérrez (PSP)
Constitución	1978	1998	1998
No. Ministros (No. de carteras)	31 (14)	34 (17)	52 (17)
Ministros fin de período	14 (45,1%)	17 (50%)	15 (28,8%)
Ministros destituidos vía juicio político* (juicios político)	4 (12,9%) (12)	0 (2)	0 (1)
Renuncias por amenaza de juicio político	3 (9,37%)	0	4 (7,6%)
Crisis Interna	7 (22,5%)	9 (26,4%)	20 (38,4%)
Crisis Externa	0	6 (17,6%)	2 (3,8%)
Fin Alianza	1 (3,2%)	0	5 (9,6%)
Cambio Interno	2 (6,4%)	2 (5,8%)	6 (11,5%)

\*El número de ministros censurados y destituidos por el Congreso Nacional no es igual al número de intentos de juicio político que no terminaron en censura y que para efecto de comparación se incluyen en esta tabla entre paréntesis / Fuente: Elaboración Propia

Los factores de crisis interna son, para los tres gobiernos, la principal fuente de inestabilidad ministerial. Es decir, las complejidades propias del ejercicio gubernamental. Pero cabe anotar que, precisamente, es el gobierno de Borja, con un índice del 22,5%, el que menos cambió ministros por esta causa en relación a Noboa (26,4%) y Gutiérrez (38,4%).

Para Borja, otro factor decisivo en los cambios a su gabinete tiene que ver con la capacidad de censura y destitución de ministros vía juicio político (12,9% para juicios consumados y 9,37% para renunciaciones ante amenaza de juicio político). Estas cifras se reducen a cero en el gobierno de Noboa. Así, el espíritu de la norma Constitucional de 1998, cumplió con su cometido, al tratar de garantizarle gobernabilidad al presidente de turno. Un ejemplo: Pablo Terán, ministro de Energía de Noboa, fue enjuiciado dos veces por el Congreso y sin que los diputados lograran emitir el voto de censura. Terán fue el impulsor de la obra más importante de ese gobierno: la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP).

La tabla arriba detallada muestra un dato curioso: a pesar de que el Congreso, a partir de 1998, perdió capacidad efectiva para destituir ministros, la presión política

desde la Legislatura no se desvaneció por completo. El 7,6% de los ministros de Gutiérrez optó por dejar su cargo antes que afrontar un juicio político en el Congreso<sup>46</sup>. Con Rodrigo Borja, la simple amenaza de juicio político solo afectó al 9,37% del equipo ministerial, mientras que en Gustavo Noboa este factor es inexistente.

¿Es directamente proporcional la capacidad de amenaza del Congreso Nacional frente al Gobierno de turno comandado por un presidente políticamente débil? Al parecer sí, porque Gutiérrez fue un presidente que no logró sostenerse en el poder y que tenía un bloque legislativo equivalente al 5% de todo el Congreso. Por su parte, Borja perdió, dentro de la muestra de estudio que sigue esta investigación, a cuatro ministros de Estado, vía juicio político en el Congreso, a partir de agosto de 1990, cuando las elecciones parlamentarias de medio tiempo le arrebataron el control del Legislativo y la consiguiente pérdida de la mayoría. En el caso de Noboa, este factor de amenaza luce irrelevante, pero no hay que olvidar que su gabinete estuvo integrado por un índice mayor de Cuota Política (29,4%), en relación al mandato de Borja (0%), y al de Gutiérrez (23%).

Este trabajo de investigación analiza tres gabinetes de tres gobiernos ecuatorianos, surgidos en diferentes años y bajo distintas condiciones institucionales, para explicar un mismo fenómeno político: la inestabilidad ministerial. Es decir, toma como base un método de comparación para un número reducido de casos". (Induiza, Crespo y Méndez Lago 1999, 119).

El Factor de Inestabilidad ministerial (FIM), ya explicado líneas arriba, queda definido como la variable dependiente (Y). Y sobre ella inciden cuatro variables independientes o explicativas.

X1: La capacidad de censura efectiva de ministros, vía juicio político por parte del Congreso Nacional, presente en la Constitución de 1978 y ausente en la de 1988.

X2: La influencia que tiene el partido de gobierno como un factor de estabilización dentro de un equipo ministerial.

---

<sup>46</sup> Se trata de los ministros Carlos Arboleda (Energía), Sergio Seminario (Agricultura) y Mauricio Pozo (Economía) y Antonio Vargas (Bienestar Social).

X3: Las alianzas que los Presidentes tejen con fuerzas políticas afines, opositoras, regionales y otros grupos de presión.

X4: El grado de amistad y cercanía del ministro con el Presidente.

Przeworski y Teune (1982) han diseñado un sistema que operativiza, dentro de un esquema de comparación, el método de la diferencia de John Stuart Mill. Se trata del 'Most Similar Systems Design', que identifica causas particulares o diferentes de cada caso para explicar un fenómeno común: el Factor de Inestabilidad Ministerial.

### **CAPÍTULO III**

#### **¿GABINETES INESTABLES LOGRAN GOBIERNOS ESTABLES?**

Este capítulo pretende explicar de manera causal las cifras sobre el Factor de Inestabilidad Ministerial (FIM) que arrojan los gobiernos objeto de la presente investigación. Esta interpretación se dará a la luz de dos teorías: la de coaliciones y la de los jugadores con capacidad de veto o ‘Veto Players’ (Andrés Mejía, 2009; George Tsebelis, [2006] 2002, 1995; y, Simón Pachano 2007, 2011). El ejercicio teórico y empírico que se desarrollará en las próximas páginas tendrá además como guía el estudio de Octavio Amorim (1998) en diez países de América Latina para profundizar las lógicas que dan paso a la conformación de los gabinetes ministeriales en regímenes presidencialistas.

El propósito de este capítulo es que todas estas líneas teóricas a discutirse permitan interpretar el comportamiento político que tuvieron los tres gobiernos materia de análisis, pero escogiendo una coyuntura específica en cada uno de esos gabinetes. Para el caso de Rodrigo Borja se analizará la alta inestabilidad que se produjo luego de las elecciones parlamentarias de medio período (junio de 1990), donde la ID, como bloque, perdió las riendas del Poder Legislativo. Dentro del gabinete de Gustavo Noboa se pondrá énfasis en la alta rotación ministerial que tuvieron las carteras de Gobierno y de Economía, ambas presas de los factores de presión política que asechaban a un gobierno de sucesión y golpeado por la grave crisis financiera de 1999. Finalmente, el análisis del gabinete de Lucio Gutiérrez se enfocará en el impacto político que significó la ruptura de la alianza entre Sociedad Patriótica y Pachakutik y la inmediata construcción de alianzas temporales e informales con diversos sectores políticos encaminadas a garantizar una mínima supervivencia que tan solo permitió a ese mandatario gobernar por 27 meses.

La decisión de escoger tres coyunturas específicas, para explicar el FIM de estos tres gobiernos, se sustenta en la propuesta metodológica del ‘Most Similar System Desing’ utilizada en el presente trabajo de investigación. Es decir que causas o hechos particulares permiten explicar un fenómeno común (Przeworski Teune, 1982).

Andrés Mejía es un académico ecuatoriano interesado en el análisis de las políticas públicas que se diseñan, debaten y aplican en el país con el fin de evaluar su calidad y permanencia en el tiempo. Sin embargo, el enfoque que él aplica en su propuesta de estudio no se centra exclusivamente en el contenido de la política pública como tal. Más bien, lo que le interesa es hacer un análisis de las condiciones institucionales y políticas que permiten su aplicación y garantizan la calidad de la misma. Su aporte es un riguroso análisis a la ‘carpintería’ que antecede la implantación de estas políticas así como el comportamiento de los actores que trabajan en ellas (Mejía, 2009). Dentro de este enfoque, el papel de los gabinetes ministeriales es primordial, pues como se ha visto en páginas anteriores, su conformación y el origen político de sus integrantes, dan cuenta, en parte, del diseño democrático e institucional que tiene un país. Estos funcionarios además participan de la elaboración e implementación de las políticas públicas.

En las últimas tres décadas, advierte que el Ecuador ha vivido momentos de optimismo al trazar los lineamientos de un futuro político alejado de la inestabilidad. Como ejemplos están el paso del régimen dictatorial al democrático en 1979; la necesidad de hacer reformas institucionales profundas, como las de la Constitución de 1998, para que el Ecuador ganara en gobernabilidad y alcanzara una democracia moderna; o las promesas del proyecto de la revolución ciudadana que, en el 2006, se había comprometido a enterrar un pasado de gobiernos fallidos y frustraciones. En su análisis, Andrés Mejía concluye también que históricamente en el país los períodos de bonanza económica han sido directamente proporcionales a los de la estabilidad política. Así recuerda que la peor crisis del Ecuador, entre 1925 y 1948, tuvo como escenario una gran depresión económica.

El ‘boom bananero’, que arrancó en 1948, le dio al país el período de mayor estabilidad política registrado hasta entonces. Esta etapa concluyó en 1961 cuando nuevamente hubo crisis económica y hasta 1972, la inestabilidad política fue la tónica (Mejía 2009, pp. 18). Luego, los gobiernos militares administraron el ‘boom petrolero’ por casi siete años, en medio de cierta paz social. Pero la crisis de la deuda externa de 1983, los fenómenos de El Niño de 1983 y 1998, los enfrentamientos fronterizos con el

Perú en 1981 y 1995, así como la crisis financiera de finales del Siglo XX dieron a los gobiernos democráticos que se desarrollaron entre 1979 y 2007 el sello de la inestabilidad política<sup>47</sup>. Es indudable que el último período político, marcado por el liderazgo de Rafael Correa, ha administrado un país con las mejores condiciones económicas de la historia debido a los altos precios del petróleo, principal producto de exportación del Ecuador y, por lo tanto, la fuente esencial de su riqueza presupuestaria<sup>48</sup>.

Debido a que el escenario económico muestra una histórica volatilidad, el político ha seguido sus pasos. Mejía señala que, en el marco de su análisis de cómo se han construido las políticas públicas en el Ecuador desde el retorno a la democracia en 1979, los distintos gobiernos ecuatorianos priorizaron la agenda del ajuste y la estabilización, guiada por la crisis regional de la deuda externa que se desató en los años ochenta y por la necesidad de ajustar la economía a las prescripciones técnicas enunciadas por el Consenso de Washington (2009, pp18).

En respuesta a los críticos temporales que les ha tocado capear, el autor señala que:

“Los gobiernos encargados de tomar decisiones políticas se encontraron ante la dificultad de lograr consensos entre una inminente proliferación de actores sociales y económicos con efectiva influencia política” (2009, pp.19).

De manera explícita o implícita, la prioridad de los gobernantes -cada vez más fortalecidos con poderes constitucionales reformados periódicamente- fue apurar sus programas de ajuste para lo cual se dejó de lado la participación social y de los distintos actores con los que debe negociar un gobierno y que en términos de la política real

---

<sup>47</sup> Precisamente, los gabinetes ministeriales materia de estudio de esta tesis pertenecen a tres gobiernos que formaron parte de este período.

<sup>48</sup> Los gobiernos de Roldós y Hurtado (1979-1984) gobernaron al Ecuador con un barril de petróleo cotizado en 30 dólares; Febres Cordero y Borja, entre 1984 y 1992, lo hicieron con uno que promediaba los 15 dólares. Durán Ballén, Bucaram, Alarcón y Mahuad (1992-2000) gobernaron con barriles que no superaron los 10 dólares. Noboa y Gutiérrez (2000-2005) vieron una recuperación del precio del petróleo que, de 30 dólares, trepó a 60. Con Correa los precios del barril han promediado los 100 dólares. Hurtado (2002, 2005).



constituían importantes actores con capacidad de veto. La teoría de los ‘veto players’ está ampliamente desarrollada por George Tsebelis ([2006] 2002), quien los define como aquellos actores individuales o colectivos que son capaces de establecer agenda y que deben ponerse de acuerdo para cambiar el ‘statu quo’ ampliando o reduciendo el espacio de estabilidad política que ello demanda<sup>49</sup>. Tanto el régimen político imperante en un país, como su constitución, su sistema de partidos vigente y su sistema electoral definen a los actores o jugadores con poder de veto.

El Presidente de la República o un ministro de Estado pueden ser ‘veto players’ individuales. Mientras que la Asamblea o Congreso es un ‘veto player’ colectivo. A su vez, una bancada legislativa o un partido político pueden convertirse en un actor colectivo con capacidad de veto cuando, puertas adentro, esté diseñando los términos de agenda política a impulsar; pero una vez que toma parte de una discusión parlamentaria o pública más amplia, y dependiendo del grado de cohesión que esta tenga, puede funcionar como un actor de veto individual. Dentro de esta amplia gama clasificatoria, Tsebelis señala que el juego entre actores individuales con capacidad de veto permite mayores consensos para cambiar el ‘statu quo’ garantizando que la dificultad (o estabilidad política) para lograrlo sea menor, que cuando entran a operar los denominados actores colectivos ([2006] 2002, pp. 14-15). Asimismo, para este autor la presencia de una mayor cantidad de actores con capacidad de veto, en la implementación de una agenda de política pública o cambio del ‘statu quo’, y la distancia que existe entre ellos eleva los índices de estabilidad política ([2006] 2002, pp.14).

Estas primeras reflexiones teóricas abordadas por Tsebelis parecerían delimitar el espacio de acción de los distintos ‘veto players’ a las formalidades del espacio institucional. Es decir, las relaciones entre los poderes de un Estado. Sin embargo, en un país como Ecuador, que no necesariamente ha podido canalizar y decantar sus agendas y conflictos políticos en el marco de estas relaciones institucionales, la presencia de ‘veto players’ es mucho más amplia y su capacidad de incidir sobre la agenda o los

---

<sup>49</sup> Para Tsebelis, “la estabilidad política es el término que expresa la dificultad para un cambio importante del statu quo” ([2006] 2002, pp. 49).

cambios al ‘statu quo’ puede trascender los canales formales de sus espacios institucionales.

Es allí como entran en juego sectores sociales, organismos internacionales, gremios corporativos, fuerzas regionales y otros grupos de presión para quienes su escasa o inexistente presencia dentro de las instituciones formales del poder político no ha significado un obstáculo al imponer o incidir en la agenda. Si como sostiene Tsebelis, a mayor cantidad de ‘veto players’ es más alta la dificultad para lograr un cambio al ‘statu quo’, resulta sencillo concluir que la inestabilidad política en el Ecuador ha sido lo único constante de su sistema político.

Andrés Mejía, dentro de su análisis sobre la elaboración de la política pública, toma la teoría de los ‘veto players’ como un recurso teórico necesario para explicar el caso ecuatoriano. Dentro del libro ‘Por el ojo de una aguja: la formulación de políticas públicas en el Ecuador’ (2009), Mejía y tres autores más desarrollan, en el capítulo 1, la influencia de los actores con poder de veto, las instituciones frágiles, así como la baja calidad de las políticas entre 1979 y el 2005.

Allí, el texto advierte que Ecuador presenta una alta fragmentación política, étnica, regional, caudillista... Además, que esta realidad permite la proliferación de actores con poder de veto que “multiplican su presiones redistributivas e intereses”, en un terreno poco fértil para la cooperación en la construcción de políticas y agendas a largo plazo, a pesar de que las reformas institucionales que el país ensayó con las constituciones de 1978 y 1998 y con las reformas de 1983, 1994 y 1997, invocaban al consenso político como la única fórmula para mejorar la calidad de la democracia. De nada ha servido la existencia de un Ejecutivo súper poderoso en términos constitucionales cuando este ha tenido que negociar con muchos actores políticos en espacios de verdadera tensión política.

“La proliferación de importantes actores con poder de veto en la arena nacional, la proliferación de sus preferencias políticas y la ausencia de mecanismos institucionales para facilitar, mantener y hacer cumplir los acuerdos políticos en el largo plazo ha generado el pobre desempeño de las políticas públicas en el Ecuador” (En Mejía 2009, pp. 33).

En ese marco y apegado a la realidad ecuatoriana, la propuesta desarrollada en este estudio ubica a los actores de la política ecuatoriana en tres espacios bien definidos.

**Tabla 9. Los espacios de los actores políticos en el Ecuador**

Tipo de actores	Característica	Quiénes son
<b>Actores Decisivos</b>	Tienen poderes formales proactivos, cuyo consentimiento individual es suficiente pero no necesario para aprobar los cambios en las políticas.	El Presidente <b>Los gabinetes ministeriales</b> La burocracia
Actores Reactivos	Son actores institucionales con poder de veto; es decir que su consentimiento es necesario pero no suficiente para poder aplicar las políticas.	Los partidos políticos La legislatura
Actores Dirimentes	Son actores con poderes reactivos formales o informales, con poder de veto, capaces de bloquear la implementación de reformas en última instancias.	El Tribunal Constitucional  Actores no institucionales con poder de veto (grupos de presión, regionales, moví. sociales, organismos internacionales, etc.)

*Fuente: Tsebelis, George Jugadores con veto; y Mejía Acosta, Andrés coordinador Por el ojo de una aguja: formulación de políticas públicas en el Ecuador*

El cuadro arriba presentado se convierte en una útil matriz que permite entender la arena en la cual se desenvuelve cada uno de estos actores y sus niveles de interacción no solo para desarrollar, en las próximas líneas, las dificultades que han tenido los políticos ecuatorianos para armar coaliciones duraderas, sino para entender, dentro de este ambiente de permanente confrontación, los alcances y las limitaciones de los ministros de Estado en su aplicación de las políticas públicas.

Si este estudio se guía únicamente por la huella de las sucesivas reformas constitucionales que ha emprendido el Ecuador, tanto en los proyectos que ha tramitado

la Legislatura, como los aprobados por el pueblo en consultas populares y vía asambleas constituyentes, se pudiera concluir que el país tiene un modelo presidencial súper poderoso. Sus amplias facultades para fijar la agenda política, promover sus propuestas de ley, ejercer su capacidad de veto en las iniciativas que aprueba el legislativo y ofrecer recompensas discrecionales para sus posibles aliados políticos, a través del control exclusivo de recursos económicos, partidas presupuestarias y de la libre nominación de cargos en el sector público, constituyen instrumentos útiles de maniobra que, no obstante, han sido neutralizados frente a la presencia de un Poder Legislativo que, en general, ha estado liderado por fuerzas opositoras al Régimen (En Mejía, 2009, pp. 41-43)<sup>50</sup>. Los 28 años que separan el inicio del último período democrático de 1979 de la llegada al poder de Rafael Correa, en enero del 2007, constituyen una historia permanente de conflicto político y bloqueo entre los dos actores más importantes del sistema democrático ecuatoriano: el Ejecutivo y el Legislativo.

Como lo advierte Simón Pachano (2011, pp. 169) en su último libro ‘Calidad de la Democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú’, “la mayor parte de componentes del diseño institucional (ecuatoriano) actuó como incentivo para el enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo”. Las fortalezas con las cuales un Presidente puede actuar en el ejercicio de su mandato no compaginan con el sistema de partidos y el sistema electoral que, en conjunto, han sentado las reglas de los sucesivos comicios que se han desarrollado en el Ecuador. Esto ha dado paso a que los candidatos que han ganado las elecciones presidenciales, entre 1979 y el 2003, lo hayan hecho en segunda vuelta y sobre la necesidad que ha tenido el elector de inclinarse por una de las opciones finalistas, antes que por una entusiasta adhesión política a sus tesis.

Por otro lado, en la conformación parlamentaria del Congreso ecuatoriano, en los 11 procesos electorales que se desarrollaron entre 1979 y el 2006, la fragmentación política ha sido el denominador común. Las cifras hablan por sí solas. En siete elecciones presidenciales el promedio de partidos o movimientos políticos que compitieron por el sillón de Carondelet es de nueve, mientras que el número efectivo de partidos (con las más altas posibilidad de triunfar) en esas contiendas cae al 5,2. A nivel

---

<sup>50</sup> Solo los gobiernos de Jaime Roldós, al inicio de su gestión, Rodrigo Borja, entre 1988 y 1990, y Jamil Mahuad, entre 1998-1999 tuvieron un Poder Legislativo cercano al oficialismo.

parlamentario, el promedio de partidos o movimientos que ha terciado en las elecciones legislativas es de 27, cuando el número efectivo de esos partidos es de ocho (2011, pp. 256, 257, 260,261)

De esta manera, Pachano concluye que no ha habido tierra fértil para que en las relaciones Ejecutivo-Legislativo hayan florecido acuerdos fuertes y de largo plazo que permitan al Presidente de la República avanzar en una agenda que, de manera paradójica entre 1979 y el 2002, estuvo marcada por la crisis económica. Aquí, este autor y quienes reflexionan en el texto compilado por Andrés Mejía (2009) hurgan en los tropiezos políticos que, casa adentro, cometieron los distintos presidentes de la República, a la hora de poner en marcha sus planes de gobierno. La crítica se divide en dos aspectos. El primero tiene que ver con la manera en la que diseñan, deciden y aplican las políticas que emanan del Ejecutivo y que, muchas veces ni siquiera pasan por el debate legislativo. Un ejemplo: las medidas económicas y de ajuste que decretaron los presidentes ni bien se instalaron en Carondelet. Los ‘paquetazos’ así como otras medidas fueron tomadas por:

“Un Poder Ejecutivo que concentra su capacidad de toma de decisiones en torno a un reducido grupo de actores con intereses regionales y económicos, y delega la ejecución de políticas a una burocracia con capacidad técnica y asilada de presiones políticas” (En Mejía 2009, pp. 32).

Sobre la base de esa reflexión, el texto citado deduce que las acciones del Ejecutivo, en el proceso de formación de políticas públicas generan amplias tensiones con los actores que tienen capacidad de veto desde el Poder Legislativo y de otras arenas no institucionales. Esta permanente tensión, que en parte se genera por el poco interés del Poder Ejecutivo por impulsar planes y políticas más consensuadas, ha terminado por debilitar y desincentivar las propias acciones de los gobiernos.

“Todos los presidentes (...), independientemente de sus respectivas posiciones políticas, invariablemente adoptaron duras medidas al inicio de sus respectivos períodos pero siempre dieron marcha atrás hasta terminar, en la mayor parte de los casos, en formas de populismos económicos” (Pachano, 2001 pp. 170).

Adicionalmente, el autor habla de la oposición generalizada que cada presidente, desde 1979, encontró tanto en fuerzas políticas como sociales, como respuesta a sus planes de ajuste que siempre llevaron la etiqueta de lo impopular. La aplicación de las medidas económicas se convierte en un atractivo escenario desde donde se puede identificar y magnificar el poder real de veto de los diferentes actores que, como lo señala Pachano, “mostraron siempre una baja disposición para cambiar las condiciones vigentes –el ‘statu quo’- ya que eso introducía elementos de incertidumbre, lo que podía afectar su posición en la acción de recursos” (2011, pp. 170).

Presidentes de la República con fuertes facultades constitucionales, pero con escasa capacidad de maniobra política, y muy impopulares ante la ciudadanía a partir de la segunda mitad de sus mandatos. Esa es la radiografía que muestra el modelo presidencialista ecuatoriano en 30 años de democracia, previo a la llegada de Rafael Correa al poder. Y si dentro de la estructura institucional del Poder Ejecutivo están los ministros de Estado, convertidos en los brazos ejecutores de las políticas públicas y en verdaderos escudos humanos de las presiones de los actores sociales y políticos, el alto nivel de inestabilidad es una consecuencia más que predecible.

Octavio Amorim (1998) ve en la conformación de los gabinetes ministeriales la verdadera esencia política del gobierno de turno desde donde emanan las estrategias presidenciales. Así, cada vez que los presidentes hacen un nombramiento en el gabinete están señalando el sistema político y los intereses que desean satisfacer: cómo esperan ejercitar su poder político y cómo planean relacionarse con los otros poderes del Estado, especialmente con el Legislativo. En ese sentido, el autor pide no perder de vista una interesante clave desde donde poder interpretar el comportamiento de un Régimen.

“Si un presidente utiliza los puestos en el gabinete para obtener la aprobación de leyes es más probable que nombre ministros partidistas. Y en caso que un mandatario decida alcanzar sus metas políticas a través de decretos u otros medios disponibles, las ranuras abiertas en un gabinete serán cubiertas con tecnócratas, compinches o representantes de grupos de interés”. (Amorim 1998, pp. 2)

Pero dar forma a un gabinete de corte institucional, más disciplinado, o crear un equipo de colaboradores pragmático y emergente no es consecuencia del simple estilo de

gobierno de un presidente o del ritmo que este espera imprimir a su gestión como administrador. Amorim prefiere dar cuenta del grado de interacción que el Presidente de la República y el partido o la agrupación política al que él pertenece para impulsar una agenda legislativa (1998, pp. 2). De esta manera, si el partido es fuerte en el Legislativo, es muy probable que el gabinete esté integrado por figuras del entorno político de esa fuerza oficialista. Pero si el Presidente de turno no tiene un escudo partidista consolidado, como ocurrió con Sociedad Patriótica en el gobierno de Lucio Gutiérrez, el tipo de gabinete será variopinto y por lo tanto actuará de manera más atropellada. Así, los gobiernos que son fuertes política e institucionalmente se inclinan más a gobernar desde la lógica del debate con el legislativo. Mientras que los mandatarios débiles recurren los súper poderes constitucionales para insistir en su agenda, obviando la interacción con quienes hacen la tarea opositora.

¿En qué medida los tres gobiernos escogidos para este trabajo de investigación pueden ser considerados fuertes o débiles? La respuesta puede provenir de la fuerza de su partido dentro de la cámara legislativa?

**Tabla 10. La presencia legislativa del partido de gobierno**

Presidente / Partido	Período Legislativo/ No. de legisladores oficialistas	Número de escaños del Congreso	Tamaño de la bancada oficialista	Presencia del partido en el gabinete
Rodrigo Borja Izquierda Democrática	1988-1990: <b>30</b> 1990-1992: <b>14</b>	71 72	<b>42,2%</b> <b>19,4%</b>	<b>61,2%</b>
Gustavo Noboa Independiente	2000-2003: <b>0</b>	123	<b>0%</b>	<b>0%</b>
Lucio Gutiérrez PSP-Pachakutik PSP	ene 03- ago 03: <b>15</b> ago 03- abril 05: <b>5</b>	100 100	<b>15%</b> <b>5%</b>	<b>29,4%-23,5%</b> <b>25%</b>

*Fuente:* Elaboración propia

Si se advierte que para tener un control efectivo del poder legislativo una bancada partidista o una coalición, ya sea gobiernista o de oposición, requiere del 51% de los escaños de toda la cámara, los resultados de la Tabla 10 permiten concluir que el partido del presidente Rodrigo Borja, durante los dos primeros años de su legislatura, estuvo a ocho puntos de tener un rango alto. La presencia del oficialismo en el Congreso, en el caso de los otros dos presidentes, resulta incipiente. Gustavo Noboa llegó a la Presidencia, en enero del 2000, en medio de una marcada orfandad. En ese momento, el bloque más numeroso –pero no mayoritario– era la DP, del derrocado presidente Mahuad. Tras el debilitamiento de su líder, esa bancada no endosó su apoyo directo al nuevo mandatario, por lo cual no hubo una presencia oficialista propiamente dicha, durante los tres años de su gobierno. Gutiérrez también sintió el abandono legislativo. Su alianza electoral con Pachakutik le permitió tener, al menos en el plano formal, una modesta presencia legislativa correspondiente al 15%. Pero luego de diluirse ese acuerdo, el Presidente quedó arrinconado con un 5% de las curules.

En función de la teoría de Amorim, se puede argumentar el grado de dependencia que tiene la estructura de los gabinetes ministeriales frente al poder político y partidista del Presidente de la República. Bajo esta mirada, se puede concluir que el equipo de Rodrigo Borja era, políticamente, más fuerte que el de Noboa y que el de Gutiérrez. No en vano, la presencia de militantes de la ID en ese gabinete equivale al 61,2%. Noboa, al no tener un partido político, priorizó, como resulta obvio, los ministros cercanos a su entorno profesional y familiar en un 70,6%. La estructura del gabinete de Gutiérrez también tiene como principal origen de nominación su círculo de confianza: 42,3%; aunque en su gobierno están distribuidos con proporciones más equivalentes, los nombramientos ministeriales para los militantes de su partido político (25%) y para las cuotas políticas entregadas a otros grupos (23%)<sup>51</sup>.

Durante los siete meses que duró su alianza con Pachakutik, la presencia de esta fuerza en su equipo ministerial representó el 23,5%. Tras su salida se generó un vacío que el Presidente cubrió sistemáticamente con otras fuerzas.

---

<sup>51</sup> Revisar los datos de la Tabla 7 que está en el Capítulo II.



Para los casos de Borja (sobre todo en el período 1990-1992) y de Gutiérrez la presencia de militantes de sus respectivos partidos en sus gabinetes ministeriales es más alta que el tamaño de su bancada legislativa. Aquello permite suponer que ambos presidentes armaron sus gabinetes sin tomar en cuenta la correlación de fuerzas legislativas o, por el contrario, que su debilidad política en el Parlamento buscaba ser compensada en el gabinete ministerial. Sobre la base de las particularidades que cada equipo ministerial, objeto de este estudio, ha presentado a lo largo de los meses que sus respectivos presidentes estuvieron en el poder, se les puede asignar uno de los seis tipos de gabinete definidos por Amorim en función de la realidad política a la que cada presidencialismo latinoamericano ha debido enfrentarse (1998, pp. 9-11).

Así, Amorim habla de gabinetes herméticos de partido y de coalición de partidos, cuando el presidente pretende contar con ministros que apliquen una agenda política (en mayor grado legislativa) que se sustente exclusivamente en el apoyo que le da su tienda o las tiendas que los respalden.

También están los gabinetes flexibles de partido o de coalición que le permiten al Jefe de Estado tener una maniobra más amplia para escoger a colaboradores que no necesariamente sean parte de su partido o de las fuerzas que lo apoyan en el Congreso. Amorim recalca que con este tipo de gabinetes, lo que busca el presidente es atender temas que no siempre pasan por la interacción ejecutivo-legislativa, sino que marca otras áreas. Un quinto tipo es el gabinete de cooptación, donde el presidente más bien negocia espacios de interacción y apoyos que no necesariamente pasan por acuerdos públicos y políticamente asumidos, sino que más bien son el resultado de prebendas puntuales y que, por lo tanto, terminarían abriendo la puerta a la alta rotación de funcionarios. Finalmente, está el gabinete no partidista que demuestra dos cosas: o que en la agenda política del presidente la agenda legislativa no es una prioridad<sup>52</sup> o que el Jefe de Estado lo que quiere es ensayar una etapa de conversación con gran cantidades de actores y sectores para, por ejemplo, buscar espacios de estabilidad. (Amorim 1998 pp. 9-11)

---

<sup>52</sup> Este tipo de gabinete es más común en la etapa final de los gobiernos, cuando la aprobación de leyes ya ha sido superada y lo que se busca, por ejemplo, es garantizar niveles mínimos de control de la administración pública o de mantenimiento de ciertas políticas u obras (Nota del investigador).

### Rodrigo Borja y los 15 meses de oposición legislativa...

El 17 de junio de 1990 significó un parteaguas para el gobierno de Rodrigo Borja Cevallos. Las elecciones parlamentarias de medio período, que se llevaron a cabo ese domingo, marcaron el debilitamiento absoluto de su bancada legislativa y, por lo tanto, de la capacidad administrativa y de negociación política de su gobierno.

Aquella derrota electoral no solo le significó a la ID, en términos absolutos, la pérdida de 16 escaños en el Congreso Nacional, sino que, a partir de esa fecha, perdió al menos una docena de ministros de Estado y otros colaboradores, por cuenta de la presión de una oposición política que resultó fortalecida en esas elecciones y con miras a buscar el poder en la contienda presidencial de 1992.

**Tabla 11. La conformación del Congreso durante el gobierno de Borja**

Período 1988-1990	Número de escaños	Período 1990-1992	Número de escaños
<b>ID</b>	<b>30</b>	<b>ID</b>	<b>14</b>
<b>DP</b>	<b>8</b>	DP	8
<b>FADI</b>	<b>2</b>	FADI	2
PSC	8	PSC	16
PRE	8	PRE	11
CFP	5	CFP	4
PSE	4	PSE	8
MPD	2	MPD	1
FRA	2	FRA	2
PCE	1	PCE	3
PL	1	PL	3
Total	71	Total	72

Los partidos resaltados en negrita formaron parte de la alianza de Gobierno / Fuente: Elaboración propia y Payne, et al 2006.

Este cuadro resume el duro retroceso parlamentario por el que atravesó el partido del presidente Rodrigo Borja luego de haber gozado, los primeros dos años, de una holgada mayoría. La derrota en las urnas no fue el único golpe que recibió el Presidente; para agosto de 1990, la DP y el FADI, los partidos que formaron parte de una alianza política con la ID, habrían preferido tomar distancia de esta y, al menos en términos oficiales, dejaron a la bancada gobiernista sola en el Parlamento y seriamente amenazada la agenda legislativa que esta impulsaba.

Desde agosto de 1990, Borja recibió toda la arremetida política de los partidos opositores encontrando en la interpelación a los ministros el espacio ideal para la confrontación. Diario EL COMERCIO, en su edición del 23 de agosto de 1990, tituló en Primera Plana: ‘Congreso abre fiscalización’. Ese titular fue publicado 13 días después de que se estrenara una nueva correlación de fuerzas parlamentarias, producto de las elecciones de junio. El PSC, la DP, el PRE, los conservadores, los socialistas y los liberales llamaron a la primera interpelación, la del ministro de Agricultura, Mario Jalil. En la edición del día siguiente, EL COMERCIO, ya adelantaba que la suerte de ese funcionario estaba echada y que más allá de cualquier argumento de descargo, los votos estaban dados. Por esa razón, Jalil optó por adelantar su renuncia, lo que no frenó el primer voto de censura para el presidente Borja.

En esa misma edición se anunciaban los procesos políticos contra otros cinco colaboradores cercanos al Presidente. Juan Neira (OO.PP.) y Andrés Vallejo (Pte. de la Junta Monetaria) dejaron sus cargos en octubre de ese año tras la censura legislativa, al tiempo que quedaban, por mandato constitucional, impedidos de asumir cualquier otra función pública hasta que el Gobierno terminara su período. En enero de 1991, renunció el ministro de Finanzas, Jorge Gallardo, para evitar que el segundo juicio político en su contra se concretara. En marzo, Diego Tamariz (Energía) fue censurado en el tercer juicio político que hacía frente, mientras que la oposición levantaba como trofeo la destitución de Alfredo Vera (Educación) en junio de ese año. La “fiebre fiscalizadora”, como así decidió llamar el Gobierno a la oposición en el Congreso, terminó el 28 noviembre de 1991, cuando en un rápido juicio político, el ex ministro de Energía,

Óscar Garzón, era censurado en el Pleno, acusado del alza de los precios de los combustibles. Ante la presión del juicio, el ministro que apenas había estado dos meses y 20 días al frente de esa cartera, dimitió horas antes del veredicto parlamentario. Al igual que sucedió con Jalil, el atajo de Garzón quedó en el plano anecdótico.

¿Qué pasó a partir de esta última censura? La oposición en el Congreso dedicó los primeros meses de 1992 a calentar los motores de la campaña electoral de ese año, dejando al gabinete ministerial del presidente Rodrigo Borja, fuera de la presión legislativa.

Si se abstrae este complejo período político que vivió el gabinete ministerial del resto de tiempo que gobernó el presidente socialdemócrata, y se aplica la fórmula del Factor de Inestabilidad Ministerial los resultados son concluyentes. Entre agosto de 1988 y agosto de 1992, el FIM de Borja es de 1,4 pero, entre agosto de 1990 y noviembre de 1991, este cociente llega a 2,8. Es decir, se duplica.

**Tabla 12. El FIM de Borja en su período de Gobierno más crítico**

Rodrigo Borja (ID)	Agosto de 1988 a Agosto de 1992	Agosto de 1990 a Noviembre de 1991
Período en meses	48	<b>15</b>
Número de Carteras (NC)	14	<b>14</b>
Número de Ministros (m)	31	<b>25</b>
Ministros por Carteras (MC)	2,2	<b>1,7</b>
<b>FIM</b>	1,4	<b>2,8</b>

*Fuente: elaboración propia*

Los resultados de este cuadro permiten establecer que la mayor amenaza política del gabinete de Borja se sintió en solo un tercio de todo el período presidencial, lapso en el

cual rotó el 80% de los ministros de Estado. Sin duda, en este primer caso de estudio de los tres gabinetes ministeriales escogidos para este trabajo de investigación, el bloqueo político desde el Congreso fue la principal causa de la inestabilidad ministerial.

La forma cómo la oposición arrinconó al gobierno de la ID durante esos 15 meses permite sacar algunas conclusiones. La primera es que cuando un Gobierno mantiene el control legislativo, a través de partidos disciplinados o alianzas comprometidas políticamente con la agenda oficialista, es más fácil neutralizar la arremetida de los grupos de oposición. Los archivos históricos de los diarios EL COMERCIO y HOY dan cuenta de que todos los juicios políticos que la Legislatura planteó en contra de los ministros de Borja, entre agosto de 1998 y agosto de 1990, fracasaron. Durante ese período dorado de la ID se busco censurar a Andrés Vallejo (Gobierno), Alfredo Vera (Educación), Juan Neira (OO.PP) y Diego Tamariz (Energía, dos ocasiones); pero el Gobierno y sus aliados pudieron neutralizar dichos procesos. Como señala George Tsebelis ([2006] 2002, pp. 281), “la duración del gobierno es proporcional a la capacidad de este para responder a choques inesperados y esta capacidad se da en función de la constelación de jugadores con veto”.

Si bien la reflexión de este autor toma como base a los gobiernos de corte parlamentario, el fondo de su afirmación interpreta con acierto el primer período del Gobierno de Borja donde, por primera vez desde 1972, se percibía el interés político de un Régimen y del partido que lo llevó al poder por interconectar las agendas del Ejecutivo y el el Legislativo para el diseño, aplicación y ejecución de las políticas públicas.

¿Por qué esta aspiración duró apenas la mitad del periodo presidencial? Andrés Mejía y otros autores (2009, pp.71) advierten que:

“En el presidencialismo de coalición en Ecuador, los partidos buscan protegerse constantemente de la negativa reputación que implica colaborar con la agenda del gobierno. Esto es particularmente problemático si los partidos sienten que el fracaso de las políticas de gobierno pueden afectar su desempeño electoral en la próxima elección”.

El fin de la alianza entre la DP y la ID coincidió con el advenimiento de la campaña electoral de medio período para renovar a los diputados provinciales y escoger a las nuevas dignidades legislativas. El partido de la flecha verde, sin duda, quería mantener una imagen de independencia frente a un gobierno que ya se iba desgastando.

Pero la ruptura entre estas fuerzas, más la de los dos votos del FADI, no era del todo contundente. Desde julio de 1989, cuando la DP dejó de participar en el Gobierno de Borja, los acuerdos parlamentarios siguieron adelante hasta agosto de 1990, e incluso se proyectaron intermitentemente hasta finales de 1991<sup>53</sup>. En esa tienda política había un ala liderada por Wilfrido Lucero, presidente del Congreso hasta 1990, que insistía en mantener su alianza con la ID, mientras que el ala que comandaba el presidente demopopular, Vladimiro Álvarez, insistía en una agenda más autónoma. Por eso, la actitud política que tomó la DP en la segunda mitad del gobierno de Borja resultó ambivalente. Mientras el partido zanjaba esa punja, sus diputados daban sus votos para censurar, en octubre de 1990, al ministro de OO.PP, Juan Neira. En esos días, la DP, en cambio, votaba en contra de la censura a Andrés Vallejo, el hombre fuerte del Gobierno, entonces presidente de la Junta Monetaria. En marzo de 1991 volvió a censurar al ministro de Energía, Diego Tamariz, pero en junio, ese partido se abstenía de votar por la salida Alfredo Vera, ministro de Educación. Finalmente, en el último juicio político, contra el ministro de Energía, Óscar Garzón, en noviembre de 1991, la DP votó en contra.

El comportamiento de este partido “aliado” arroja, a su vez, dos lecturas. La primera, que sus votos de censura fueron en contra de ministros de áreas estratégicamente sensibles como OO.PP. y Energía, pero decidió proteger con sus votos la permanencia en el gobierno de dos de los hombres fuertes de Borja en el Gobierno: Vallejo y Vera, que sin duda aportaban al equilibrio y a la estabilidad del Régimen. La segunda lectura es que las elecciones de 1990 cambiaron las prioridades políticas de la DP, volviendo a ese partido, en palabras de Tsebelis, un actor con poder de veto y que,

---

<sup>53</sup> El ex presidente Osvaldo Hurtado, en sus libros ‘Deuda y Desarrollo en el Ecuador Contemporáneo’ (2002, ‘Los Costos del Populismo’ (2005, pp.49) advierte que la DP, su partido, luego de 1989, siguió formando parte de una alianza que le permitió al Gobierno avanzar con sus iniciativas legislativas y blindar a sus ministros.

dependiendo de la distancia con la que se ubicaba frente al gobierno, su capacidad de cambiar el ‘statu quo’ variaba considerablemente<sup>54</sup>.

Una tercera conclusión se adentra en el papel político interno que jugó el partido de Gobierno. Si bien la ID estuvo férreamente consolidada y cobijada por el liderazgo del Presidente de la República, sus contradicciones internas pueden ser un factor de desestabilización ministerial. Pachano (2007, 2011) y Freidenberg, et al (2001) dan cuenta de la presión que la militancia de la ID ejercía en la administración del Ejecutivo, sobre todo cuando el presidente Borja armaba su gabinete ministerial sin extender mayores consultas a la bases del partido. En una crónica de diario HOY, publicada el 8 de marzo de 1989, se recogen las declaraciones del entonces jefe de bloque de la ID, Antonio Gagliardo, quien advertía que los 31 legisladores del partido habían pedido la salida del ministro de Agricultura, Enrique Delgado, tras conocerse, en la Comisión de Fiscalización, las irregularidades en la importación de arroz de EE.UU. El ministro dejó el cargo y un año después volvía a colaborar con Borja, desde una oficina menos visible: la Presidencia del Banco Nacional de Fomento.

Pachano da cuentas de que las relaciones entre Borja y su partido fueron tensas, sobre todo en el manejo económico que habría generado un divorcio entre las promesas de campaña y las medidas que se aplicaron (2011, pp. 171). Freidenberg, et al sostienen que:

“En los primeros momentos (Borja) se aboco a la búsqueda de la estabilidad macroeconómica con planes de ajuste que consiguieron bajar la inflación, estabilizar la economía y bregó por emprender una serie de reformas estructurales vinculadas a las políticas de ajuste estructural y de apertura de la economía, la reprogramación de la deuda externa y el control sobre determinadas áreas estratégicas (...). El gobierno pretendió implantar un modelo de desarrollo basado en el incremento del consumo interno, a partir de una sostenida política de carácter social que presionara sobre el aparato productivo pero bastante lejos de sus propuestas de un sistema de economía mixta donde conviviera la planificación estatal con la propiedad privada, como sostiene la Declaración de Principios de su partido” (2001. pp. 150).

---

<sup>54</sup> Datos obtenidos en el archivo histórico de diario EL COMERCIO y HOY.

Desde esta óptica cabe advertir que, en el ministerio de Finanzas, por ejemplo estuvo el ministro Jorge Gallardo, entre 1988 y 1991, militante de la ID. Según advierten autores como Hurtado (2005, pp. 46), ese funcionario tuvo un desempeño más bien técnico antes que partidista. Lo reemplazó en el cargo Pablo Better, un cuadro socialdemócrata. El manejo de la Economía, por esos años, también era responsabilidad de la Junta Monetaria y del Banco Central. Los delegados de Borja para ambas instancias tampoco fueron militantes de la ID. A la Junta Monetaria fueron Abelardo Pachano y Germánico Salgado; este último, luego del corto paso de Andrés Vallejo por esa presidencia. Pachano y Salgado eran personajes más bien cercanos a la banca quiteña, al ex presidente Osvaldo Hurtado y a la DP. En el Banco Central estuvo José Morillo, hombre cercano a Pachano.

La cartera de Energía de Borja, encargada de administrar el recurso petrolero, también estuvo dirigida, en la mayor parte del período presidencial, por ministros que no militaban en la ID. Eran cuadros técnicos y vinculados al sindicalismo de Petroecuador.

Si el área económica y la petrolera son de las más importantes de un gobierno, y allí la ID no tuvo mayor presencia, ¿qué tipo de membrete puede tener el gabinete de Borja? Para Freidenberg, et al (2001, pp.149):

“Se trató de un gabinete ‘clásico’, caracterizado por la participación de tres tipos de miembros: unos elegidos por su pertenencia regional (cuota por provincias); otros por sus relaciones al interior del partido (cuota por cercanía) y, finalmente, los seleccionados por sus destrezas y habilidades políticas (cuota por destreza)”.

Pero desde la séxtuple clasificación que hace Octavio Amorin de los gabinetes ministeriales, propios de un modelo presidencialista, el de Borja fluctuó entre uno flexible de coalición (la DP y el FADI tuvieron espacios de colaboración en el Ejecutivo) y uno flexible de partido (donde hubo ministros de la ID y ministros técnicos).



El peso que tiene el clivaje regional en la política ecuatoriana se sintió en este período. La ID es un partido que tomó fuerza electoral en la Sierra desde donde se proyectó hacia el resto de la nación bajo el liderazgo de Borja que, en términos teóricos Freidenberg, et al, lo ubican como un líder de situación. Cabe precisar que para los años en los que el partido llegó al poder, contaba con una importante y bien estructurada militancia en la Costa, sobre todo en Guayaquil.

Como Borja era un presidente quiteño, quienes le acompañaron en la conducción política de su gestión, fueron ministros vinculados a la Sierra en quienes confiaba mucho. Pero el manejo de Agricultura, Industrias, y Bienestar Social estuvo en manos de militantes costeños. Las carteras de Finanzas y Energía, estratégicas para cualquier gobierno, estuvieron más bien alejadas de las lógicas regionales que, dentro de la ID, generaron espacio de tensión interna desde los días en que el poderoso partido se preparaba para las elecciones presidenciales de 1988, convencido de su seguro triunfo en las urnas.

La ID tenía dos líderes: Borja en la Sierra y Raúl Baca, ex alcalde de Guayaquil, en la Costa. Sobre estas dos cabezas se pretendía escoger al candidato presidencial, para lo cual se llevaron a cabo unas elecciones primarias en 1987 que han pasado a la historia por ser las primeras y las únicas que los partidos políticos organizaron entre 1979 y el 2009.

Allí se demostró que la ID era el partido mejor estructurado y organizado que, para entonces, tenía el Ecuador. Borja se impuso a Baca en las primarias y ya en el poder, el Presidente optó por llevar adelante la conducción política de su gobierno con Vallejo y Vera, sus aliados en la Sierra, poniendo a Baca, más bien, al frente de la cartera de Bienestar Social, que no fue el blanco de la oposición parlamentaria.

Aunque este trabajo de investigación no se planteó, inicialmente, establecer cuáles eran los verdaderos propósitos de la fiscalización en el Congreso, hay un hecho inocultable: la tarima política que para los diputados significaba la interpelación y sanción a los ministros. Aquellos espacios se convirtieron en oportunidades para criticar

al Gobierno, hacer promesas para el futuro, y lograr la atención de la opinión pública a través de los medios de comunicación. De manera anecdótica se puede decir que los legisladores que formaron parte del segundo período parlamentario correspondiente al gobierno de Borja, participaron protagónicamente en la contienda general de 1992. Así: Jaime Nebot (PSC) fue candidato presidencial al igual que Vladimiro Álvarez (DP); Alberto Dahik (Conservador) fue candidato a la vicepresidencia en fórmula con Sixto Durán Ballén y Marco Proaño Maya (PRE) con Abdalá Bucaram. Jamil Mahuad (DP) y Fabián Alarcón (FRA), en cambio, optaron por terciar en las elecciones para la Alcaldía de Quito. ¿Quién fue el candidato de la ID? El ex ministro de Bienestar Social, Raúl Baca, representó a la tienda naranja en las elecciones presidenciales, pero solo obtuvo el 8,5% de la votación nacional. Es decir, fue la tercera parte de lo que la ID logró obtener en las urnas, en los comicios de 1984 y 1988. Como lo dijo el propio Baca, en declaraciones recogidas por diario HOY, el 18 de mayo de 1992: “Esta es la votación más baja de nuestro partido”.

### **Las dos carteras que Gustavo Noboa no pudo controlar**

Crisis económica y crisis política. En esas circunstancias asumió el poder el vicepresidente Gustavo Noboa, la madrugada del 22 de enero del 2000. Un país movilizadísimo, con sus FF.AA. divididas por cuenta de los dos triunviratos que se arrebataron el poder por tres horas, luego de haber derrocado al presidente Jamil Mahuad, y con un Congreso deslegitimado e inoperante. Como si estos sobresaltos no fueran suficientes, en el Ecuador se había resuelto sepultar al sucre como su moneda de circulación para dar paso a una dolarización que, en ese momento, lucía más bien como una quimera.

Luego de que el general Telmo Sandoval, jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas diera a Noboa las garantías de que el golpe de Estado finalmente se había disuelto y que, ante la debilidad y el deterioro de su imagen, resultaba imposible devolverle el poder a Mahuad, la sucesión presidencial parecía ser el único camino posible.

A las 07:30 del 22 de enero del 2000, en la sede del Ministerio de Defensa, y cuando el Ecuador entero aún se recuperaba de la resaca política que había significado la extensa jornada de aquel viernes 21, Gustavo Noboa anunciaba su asunción al poder.

Las cosas parecían estar más claras. En esa misma mañana, el Congreso, presidido por el demócrata popular Juan José Pons, convocaba en Guayaquil a una sesión extraordinaria, pues el Palacio Legislativo de Quito resultaba inhabitable luego de que la víspera se había convertido en el centro de operaciones desde donde un grupo de coroneles del Ejército y los indígenas de la Conaie desconocieron a todas las autoridades del Estado, rompiendo 20 años de continuidad democrática.

Desde el set de televisión de Ecuavisa, el ya ex presidente Mahuad deseaba suerte al flamante mandatario Noboa al tiempo que condenaba lo que para él fue un “cantinflasco” golpe de Estado.

En el libro ‘Gustavo Noboa Bejarano, primer presidente del milenio... se hace camino al andar’, publicado pocos días antes de que concluyera su mandato, se recuerda:

“El domingo 23 de enero de 2000, la seguridad nos permitió llegar a Carondelet (...). La jornada estuvo consagrada a conversar con colaboradores y amigos sobre cuál podría ser el gabinete ministerial. Algunos políticos y gente de prensa creían que yo ya tenía un equipo conformado. Si lo hubiese tenido lo habría anunciado el mismo 22”. “(...) Dos cargos fueron muy difíciles de decidir: la cartera de Gobierno y el Ministerio de Economía, dadas las circunstancias (...), básicamente en el marco de una rebelión indígena-militar conjurada (...) y una dolarización decidida por Jamil Mahuad, por motivos políticos y sin ningún sustento económico (2002, pp.34).

Este corto relato se convierte en la punta del ovillo desde donde desentrañar las complejas decisiones que debió tomar el nuevo Jefe de Estado a la hora de conformar y mantener su equipo ministerial. “... Se hace camino al andar” es la frase que Noboa escogió para titular el libro que resume su paso por el Palacio de Carondelet.

De hecho, no hay otra que contextualice mejor todas sus peripecias políticas. Como se verá más adelante, el Mandatario, que gobernó entre el 22 de enero del 2000 y el 15 de enero del 2003, lo hizo sin tener un partido político en el Congreso y sin contar con una mayoría parlamentaria que se hubiese comprometido a fortalecer su agenda urgente de prioridades.

Aunque su imagen no se había desgastado por el hecho de haber sido parte del impopular gobierno de Mahuad, Noboa debía lidiar con un país socialmente movilizado por la crisis económica, el desbarajuste bancario y la virtual quiebra del aparato productivo. El nuevo Presidente tuvo que hacer camino al andar y, sobre esa marcha, tomar decisiones rápidas y emergentes. A Noboa le asiste la razón cuando dice en su libro que las carteras de Gobierno y Economía fueron las más difíciles de decidir, pero también fueron las más difíciles de sostener a lo largo de sus 36 meses de gobierno.

Como se menciona en el Capítulo II de este trabajo de investigación, y a la luz de las cifras totales que arroja el Factor de Inestabilidad Ministerial, el gabinete de este Mandatario no presenta, en términos comparativos con el de los otros dos presidentes estudiados, una cifra del todo relevante: 1,88 puntos. Es decir, es solo 48 décimas más alta que el FIM de Rodrigo Borja, pero cuatro puntos menos que el de Lucio Gutiérrez.

Sin embargo, si se toma como punto de referencia el FIM calculado exclusivamente sobre la rotación que tuvieron estas dos carteras en los tres gobiernos, el Factor de Inestabilidad Ministerial de Noboa es de 1,3, cuando el de Borja apenas si llega al 0,16 y el de Gutiérrez al 1,1. Con cinco nombramientos en cada cartera, la presidencia de Gustavo Noboa mostró una alta volatilidad ministerial, precisamente, en las áreas más sensibles de su administración. En esas áreas, Noboa cambiaba de ministros cada siete meses.

Para escoger a estos 10 colaboradores, Noboa ensayó de todo: optó por hombres cercanos a los movimientos sociales para calmar las protestas y otros más bien vinculados a los partidos políticos para lograr acuerdos en el Parlamento. Unos representaban los intereses de los grupos empresariales de la Costa y otros a los de la

Sierra. Hubo aquellos que llegaron y se fueron, bajo el brazo, con la agenda económica diseñada en conjunto con el Fondo Monetario Internacional.

También los que abandonaron el Gobierno al no poder contener los paros sociales, las presiones políticas de los partidos en demandas de mayores recursos para sus gobiernos seccionales o la implacable oposición política del entonces hombre más poderoso del país, León Febres Cordero, líder del PSC.

Como diría George Tsebelis, a mayor cantidad de actores con capacidad de veto, menores posibilidades de que se aplique una agenda política que finalmente cambie el ‘statu quo’ en el país.

A diferencia de lo que aconteció con el gobierno de Rodrigo Borja, el de Noboa no estuvo amenazado por el incesante enjuiciamiento político a los ministros, debido a que la Constitución de 1998 suprimía la capacidad de censura efectiva, de entre las atribuciones del Congreso Nacional.

Sin embargo, las causas de la inestabilidad ministerial se produjeron por la presencia de diversos actores y sectores con capacidad de presión política (‘veto players’) que, operando desde arenas distintas, demostraron que los pesos y contrapesos institucionales servían muy poco para un gobierno huérfano de bases políticas sólidas.

Es así que cuando se acercaba el final de su mandato, Noboa prefirió encargar esas carteras a dos hombres provenientes de su círculo más cercano.

**Tabla 13. Los 10 ministros que menos duraron en el gobierno de Noboa**

<b>Ministro Duración (origen)</b>	<b>Para qué entró / Por qué salió</b>	<b>Actor político que genera presión</b>	<b>Tipo de 'Veto Player'</b>
<b>Ministerio de Gobierno</b>			
Francisco Huerta 3 meses (NP)	Cercano a los movimientos sociales	Conaie, militares	Actor dirimente
	El acuerdo con la Conaie se frustró	Conaie	Actor dirimente
Antonio Andretta 4 meses (NP)	Subsecretario, cercano a Juan José Pons	Congreso	Actor reactivo
	Salió por la crisis del Congreso ago. 2000	Congreso	Actor reactivo
Juan Manrique 13 meses (NP)	Contactos con el PRE y el Congreso	Congreso	Actor reactivo
	Mal manejo de la Policía, caso maternidad	Opinión pública	Actor dirimente
Marcelo Merlo 9 meses (CP)	Contactos empresario de la Sierra y PSC	Empresarios	Actor dirimente
	Paros petroleros en la Amazonía	Fuerzas sociales	Actor dirimente
Rodolfo Barniol 7 meses (NP)	Buscaba detener los paros en la Amazonía	Fuerzas sociales	Actor dirimente
	Fin del período	N/A	N/A
<b>Ministerio de Economía</b>			
Jorge Guzmán 5 meses (NP)	Cercano al FMI, impulsor dolarización	FMI, la banca	Actor dirimente
	Discrepancias con Noboa por medidas	Presidente	Actor decisivo
Luis Yturralde 6 meses (NP)	Cercano al Presidente	FMI	Actor dirimente
	Diferencias con FMI por aumento del IVA	FMI	Actor dirimente
Jorge Gallardo 10 meses (NP)	Reforma tributaria, FMI	FMI	Actor dirimente
	Orden de prisión, caso B. del Pacífico	Justicia	Actor dirimente
Carlos J. Emanuel 8 meses (CP)	Economista, cercano al PRE	PRE	Actor reactivo
	Escándalo partidas gob. seccionales	O. pública, Justicia	Actor dirimente
Francisco Arosemena 7 meses (NP)	Cercano al Presidente	O. pública, Justicia	Actor dirimente
	Fin del período	N/A	N/A

*Fuente: elaboración propia*

La información consolidada que se muestra en esta tabla arroja, tras una primera y breve lectura, dos conclusiones: La primera, que los Ministerios de Gobierno y Economía estuvieron bajo una permanente amenaza de actores políticos con capacidad efectiva de veto; y, la segunda, que el presidente Noboa debió priorizar, en todos esos nombramientos la inmediata solución de crisis coyunturales y para poder lograr que sus dos grandes objetivos, la estabilización de la política y el acuerdo con el Fondo Monetario para fortalecer la dolarización, no sucumbieran. La dolarización y la

construcción del Oleoductos de Crudos Pesados fueron, siguiendo el criterio de Tsebelis, las dos políticas públicas más importantes de la administración de Noboa.

En ese sentido, es importante anotar que ante la característica de esos actores, capaces de ejercer una capacidad efectiva de presión y de veto, la respuesta del Gobierno habría parecido ser la reacción y la defensa. En la Tabla 13 se resumen los actores que en los 36 meses en los que gobernó Noboa tenían una clara posibilidad de influencia. Los dos más importantes fueron el movimiento indígena, liderado por la Conaie, y el Fondo Monetario Internacional. Ambos, a su vez, estaban ideológicamente enfrentados entre sí.

Las caídas de Abdalá Bucaram (1997) y de Jamil Mahuad (2000), así como la creciente fuerza electoral que, a nivel de los organismos seccionales, proyectaban la Conaie y su brazo político Pachakutik, demostraron que los indígenas se habían convertido en el principal movimiento social que tenía el Ecuador, con una evidente capacidad de protesta, bloqueo y desestabilización. Noboa vivió de cerca el poderoso levantamiento indígena de febrero del 2001 que cuestionaba, entre otras cosas, el avance de las medidas macroeconómicas adoptadas por el Gobierno, como la dolarización, la elevación del precio del gas de uso doméstico y la pretendida utilización del queroseno como combustible paliativo en las zonas rurales. El movimiento indígena también dio a conocer su posición en temas de política exterior mucho más complejos como el acuerdo firmado entre Ecuador y EE.UU. para el uso de la Base Aérea de Manta, con fines de interdicción del narcotráfico, en el marco de lo que se definió como la estrategia regional del Plan Colombia.

Rafael Quintero (2005, pp. 76-80) advierte que, de cara a las elecciones presidenciales del 2002, posteriores al gobierno de Noboa, el movimiento indígena había demostrado que era capaz de ejercer una “guía hegemónica” y que, debido a su fuerza de movilización, los sectores blanco mestizos de la sociedad ecuatoriana, mayoritarios y poseedores del poder político, comprendieron que muy poco se podía avanzar “sin tomar en cuenta a las posiciones indígenas”. Quintero señala que el ascenso del movimiento indígena en la política ecuatoriana, a partir de 1990, marcó una nueva “centralidad para entender la política, la cultura, la sociedad y la vida material en

comunidad (economía)”. Este autor, adicionalmente, explica que con esta irrupción los roles protagónicos de la política nacional marcaron un serio cuestionamiento al modelo de democracia representativa que imperaba en el país, tras el último rediseño constitucional de 1998.

La Conaie y su brazo político Pachakutik, con seis diputados, apenas si tuvieron el 4,96% de presencia legislativa en el Congreso que funcionó durante el gobierno de Gustavo Noboa. Si su accionar como jugadores se hubiese circunscrito a ese espacio de ejercicio del poder, su capacidad de veto hubiese sido marginal. Fue la protesta en las calles la que les dio una fuerte influencia. Esta, según la escala de actores que manejan Tsebelis y Mejía et al, corresponde a un espacio no institucional.

Francisco Huerta, el primer ministro de Gobierno Noboa, llegó al Régimen para tender puentes con los movimientos sociales, su operación finalmente abortó en abril del 2000, porque la Conaie se negó a firmar el acuerdo político con el Gobierno encaminado a establecer una paz social necesaria para avanzar con los ajustes económicos que demandaba el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional para reactivar la economía nacional. Según un análisis político publicado por EL COMERCIO el 25 de abril del 2000: Huerta se fue sin lograr la firma de ese acuerdo, “la principal tarea que le encargó el presidente Noboa y que incluso servía para justificar el vacío político que se acusaba en áreas como la de la negociación parlamentaria”.

Los reportes de la época dan cuenta que mientras el Ministro y el Presidente avanzaban en acuerdos con organizaciones indígenas de menor tamaño, con la Conaie el proceso se trabó por causas más bien marginales antes que de calado nacional: montos para subsidios de vivienda para los indígenas y el manejo de una imprenta del Ministerio de Educación, donde Huerta alegaba ciertas limitantes legales (en los montos para los subsidios) y trámites de rigor (un seguro para poder entregar en comodato dicha imprenta) que la Conaie se negó aceptar. Como una organización de importante peso político, la Conaie actuó orientada bajo sus lógicas internas que pusieron al Gobierno en aprietos.



Pero el Presidente, consciente de esa debilidad, prefirió aceptar la renuncia de Huerta mientras distribuía en varios ministros la tarea de insistir en el acuerdo con los indígenas. En ese punto, jugó un rol clave el secretario general de la Administración, Marcelo Santos. Este hombre costeño, de amplia experiencia política, ex militante del PSC, optó por trabajar con bajo perfil, lo que le permitió ejercer sus labores durante todo el gobierno de Noboa, su amigo personal, acercándose en varios momentos a los grupos indígenas.

Según Mejía, et al, el prototipo de actor que, en este caso, representa la Conaie es el dirimente, porque desde el plano formal o informal es capaz de bloquear la implementación de reformas “en última instancia”:

“La función de estos actores para dirimir conflictos políticos puede estar formalmente definida en la constitución o en las leyes vigentes (...), o puede ser de facto asumida por actores democráticos no electos, pero sus acciones operan al margen del orden constitucional”. (2009, pp. 58).

Los autores de este texto señalan que los actores del tipo dirimente han jugado un papel crítico en el Ecuador para cuestionar, detener e incluso revertir decisiones de políticas negociadas. El Gobierno de Noboa se caracterizó por haber lidiado con ellos, siendo institucionales o informales. Al igual que el movimiento indígena, el Fondo Monetario Internacional también pertenece a este grupo “informal”. El recuento periodístico que hace diario EL COMERCIO durante los 36 meses en que gobernó Noboa ubica a estos sectores como dos grandes protagonistas. El primero significaba la amenaza permanente de la desestabilización democrática y el segundo, el espacio natural desde donde Noboa apuntaló su gestión económica y el modelo de dolarización. Como la Conaie y este multilateral contraponían sus tesis, el Gobierno terminó siendo el centro política de este muñequero.

Mahud se fue del poder esperando firmar un acuerdo con el Fondo Monetario que nunca llegó debido a las difíciles condiciones en las que se encontraba la economía y a las dificultades políticas que tenía su gobierno para impulsar las medidas que desde ese organismo multilateral se diseñaban. Tampoco pudo generar la confianza en los

agentes económicos de la época. El acuerdo de Noboa con el Fondo, aunque en situaciones complejas, se zanjó en pocas semanas. Fue en abril del 2000, debido al apoyo político que Noboa recibió de la DP y el PSC, en ese entonces las bancadas más numerosas del Congreso. Ambas permitieron impulsar, con ciertas modificaciones, la Ley de Transformación Económica del Ecuador, conocida como Ley Trole, que dio cuerpo al esquema de dolarización (Hurtado 2005, pp. 80)<sup>55</sup>. En su relato, Hurtado señala que para llegar a este acuerdo, que implicaba el desembolso de 2 045 millones de dólares para la debilitada economía, y la evidente señal de confianza en la conducción de Noboa, el Fondo jugó un papel de presión en determinadas alas del PSC y de la DP para evitar que en el Congreso se hicieran cambios profundos a determinados temas de la Ley Trole que pudieran afectar el plan trazado inicialmente.

Este evidente poder de veto se sintió también dentro del gabinete. Jorge Guzmán se integró al equipo ministerial del nuevo Presidente, a pesar de que ostentaba un cargo de mayor jerarquía política: la Superintendencia de Bancos. En la etapa final del gobierno de Mahuad, él se convirtió en el articulador del proceso de regulación y del saneamiento de la banca que había colapsado a inicios de 1999. Era un hombre que, según los reportes periodísticos de la época, trabajaba bien con el Fondo Monetario. Con él se firmó la primera Carta de Intención de Noboa, se aprobó la Ley Trole y las reformas inmediatas que se hicieron a ella. Pese a ello, Guzmán se mantuvo en el cargo solo cinco meses, justo cuando se iniciaba el otro gran reto de ese Gobierno: la reestructuración de la deuda externa. El 24 de mayo del 2000, EL COMERCIO publicaba que Guzmán dejó el ministerio a pocas horas de que se anunciara el paquete de medidas económicas que se había acordado aplicar bajo la supervisión del Fondo.

El Ministro estaba alineado con ese organismo multilateral frente a la necesidad de eliminar el subsidio al gas de uso doméstico, mientras que el Presidente, presionado por la conflictividad social que esta medida podía despertar bajo el liderazgo indígena, pedía reconsiderarla.

---

<sup>55</sup> Esta ley, en suma, determinaba la transición ordenada, en temas técnicos y operativos, del sucre hacia el dólar; buscaba poner límites a los depósitos asegurados en la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), autorizaba la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), la obra insigne del Gobierno, encaminaba procesos más expeditos para la privatización en Telecomunicaciones y otros temas de corte laboral para el sector público y productivo (Hurtado 2005, pp.80).

Si bien el acuerdo entre el Fondo Monetario y el Presidente no se rompió es evidente que este último jugó como un actor con capacidad de veto decisivo en la permanencia de su ministro. Un escenario similar se dio con la llegada del sucesor, Luis Yturralde, quien tras haber estado seis meses al frente de Economía, se apartó de esa cartera (en buenos términos con Noboa) en medio de la revisión que el Fondo hacía, en diciembre del 2000, al estado de la economía nacional. Yturralde, esta vez, tuvo un contrapunto con el organismo multilateral porque él, según los reportes periodísticos, no veía conveniente impulsar una reforma legal en el Congreso que permitiera elevar el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Noboa mantuvo el criterio del Fondo para impulsar la elevación de este impuesto, del 12% al 14%. Pero la medida terminó en un enfrentamiento político zanjado en el Tribunal Constitucional (TC) otro actor dirimente, esta vez, de corte formal y con fuerte capacidad de veto, debido a su condición de organismo jurídico de última instancia (En Mejía 2009, pp. 83). El TC, en agosto del 2001, aceptó una demanda de inconstitucionalidad que echó abajo esa decisión; Noboa cuestionó duramente al Tribunal por haberse “politizado”.

Cada nombramiento y salida de los 10 ministros que permanecieron en estas carteras estuvieron motivados por hechos coyunturales que terminarían en un largo recuento anecdótico que, de forma concreta, se recoge en la Tabla 13. Sin embargo, cabe anotar que no en todos los nombramientos y salidas, el movimiento indígena o el Fondo Monetario Internacional tuvieron que ver. Noboa también nombró cuadros en estas carteras y en otras adicionales para lograr un margen de gobernabilidad frente a un Congreso que si bien ya no estaba en capacidad de tumbar ministros, tenía una agenda legal por despachar. El peso de la cuota política (CP) en este gabinete fue del 29,4%.

Es así que Noboa nombró a Antonio Andretta, Juan Manrique y Marcelo Merlo en Gobierno, para que sirvieran de lazos con sectores políticos fuertes en el Parlamento: el ala de Juan José Pons en la DP y en la Costa; el PRE y el PSC, respectivamente.

Asimismo, estos ministros sucumbieron a crisis coyunturales que obligaron a Noboa a reemplazarlos. Andretta, por ejemplo, se fue luego de la grave crisis política

que el Congreso experimentó en agosto del 2000, cuando se prestaba a nombrar a su nuevo presidente<sup>56</sup>. Noboa había apostado por el candidato del PSC que, por mandato constitucional, debía asumir. Pero un juego de mayorías parlamentarias echó abajo esa elección. Manrique y Merlo dejaron su cargo por la presión de la opinión pública y los grupos sociales en momentos de alta conflictividad social, como fueron los paros. En Economía, la suerte que corrieron los ministros Jorge Gallardo y Carlos Julio Emanuel se debió a razones políticas antes que a temas relacionados estrechamente con el estado financiero del país. Gallardo, en una entrevista formulada para este trabajo de investigación, advierte que la orden de prisión dispuesta en su contra por el Ministerio Fiscal y ratificada por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, se debió “a la persecución de un político opositor. Después de nueve años me declararon inocente”.

Uno de los hechos políticos que marcó el gobierno de Gustavo Noboa fue su enfrentamiento con el ex presidente León Febres Cordero, líder del PSC y uno de los hombres más influyentes del período democrático materia de estudio<sup>57</sup>. Esta puja política no solo que incidió en la estabilidad política del Gobierno (y su gabinete como en el caso de la salida de Gallardo), sino que Noboa, una vez que dejó su cargo, debió pedir asilo político en República Dominicana en el 2003, luego de que Febres Cordero, en su calidad de diputado para el período 2002-2006, denunciara irregularidades en la negociación de deuda externa. El caso fue archivado, años después, sobreseyendo a Noboa de los cargos que se le imputaban. El caso de Emanuel es más doméstico, pues terminó envuelto en un escándalo de transferencias discrecionales de recursos, desde el Ministerio de Economía, hacia gobiernos seccionales vinculados, en gran medida, al Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) sembrando un ambiente de desprestigio en el tramo final del Gobierno de Noboa.

Las relaciones Noboa-Congreso, aunque en menor medida si se las compara con las del gobierno de Borja y Gutiérrez, marcaron la identidad de varias carteras del gabinete de este período. Noboa se fue adaptando, coyunturalmente, a al rumbo político

---

<sup>56</sup> Cabe anotar que durante la gestión del ministro Andretta, el Gobierno impulsó en el Congreso el proyecto de amnistía para los militares e indígenas que participaron en el golpe del 21 de enero del 2000, medida que trajo cierta tranquilidad a los movimientos sociales (Nota del investigador).

<sup>57</sup> Febres Cordero murió el 15 de diciembre del 2008, a causa de una larga enfermedad. Su vida política se apagó luego de protagonizar los últimos enfrentamientos con Rafael Correa.

que iba tomando el Parlamento, durante los 36 meses, entregando cuotas burocráticas a las diferentes fuerzas con las que el Régimen iba tendiendo acuerdos coyunturales.

**Tabla 14. La correlación de fuerzas en el Congreso 1998-2003**

Bancada	Escaños 1998	Escaños 2000	Escaños 2002
DP	34	33	15
PSC	28	27	25
PRE	24	22	22
ID	17	18	18
Pachakutik	6	6	5
FRA	4	4	4
PCE	3	3	3
MPD	2	2	2
NP	1	1	1
PSE-FA	1	1	1
CFP	1	1	1
Indep.	0	5	26
Total	121	123*	123*

Independientes	2002
MIN**	13
Cordes**	5
Otros	8
Total	26

\*En 1998 hubo las primeras elecciones en la provincia de Orellana, que incorporó al pleno 2 legisladores más.\*\* Grupos disidentes de la DP / Fuente: elaboración propia

El presidente Noboa fue testigo de la metamorfosis que vivió el Congreso entre el 2000 y el 2002, años en los que le tocó gobernar. La Democracia Popular no necesitó de elecciones de medio período –como sí se dieron en el gobierno de Rodrigo Borja- para perder su peso legislativo. El desgaste político que le significó el fracaso del gobierno de Mahuad, y la necesidad de poner distancias a la factura de ese mandato, hicieron que, finalmente, la bancada más fuerte del Congreso terminara fraccionada en tres: la DP, propiamente dicha, liderada por Ramiro Rivera quien desde la presidencia de ese partido tenía el control de sus bases; el Movimiento de Integración Nacional (MIN), al que plegaron los diputados de la Costa afines a Juan José Pons, ex presidente del Congreso; y el ala Cordes, la facción que obedecía al ex presidente Osvaldo Hurtado.

Noboa, al inicio de su mandato, debió negociar con una DP sólida. Pero luego se acomodó a su fraccionamiento al momento de integrar y ajustar su gabinete. En enero del 2000, le entregó dos cuotas a ese partido. La más importante y de mayor peso político fue la Vicepresidencia de la República, cargo que lo ejerció el entonces diputado Pedro Pinto, hombre cercano a Osvaldo Hurtado. Adicionalmente, el Ministerio de Agricultura estuvo a cargo de Mauricio Dávalos, figura histórica de esa tienda.

En agosto del 2000, Dávalos dejó la cartera porque Noboa, según los registros periodísticos de la época, en su necesidad de ajustar el mapa regional de su gobierno apartó a la DP de varios cargos burocráticos en el poder Ejecutivo y eso generó un primer distanciamiento político. Hacia el 2001, en un nuevo acercamiento con ese partido, Noboa reajustó a su gabinete entregándole la cartera de Educación al también diputado cuencano Juan Cordero.

En agosto del 2000, el MIN, con 13 legisladores, entró a operar en la legislatura manteniendo un nivel de cooperación muy cercano al Régimen. El Ministerio de Salud fue para esa agrupación, con el nombramiento Patricio Jarmiska, quien luego dejó el Gobierno por presuntas irregularidades. La presencia de Pinto en el Gobierno fue un nexos con el grupo de Hurtado durante toda la presidencia de Noboa.

Aunque con menos espacio, otros partidos estuvieron representados en el gabinete de Noboa. Pachakuitk, por ejemplo, manejó la segunda etapa de Bienestar Social con el dirigente indígena, Luis Maldonado; mientras que en Cancillería, el Presidente puso a un cuadro emblemático del PSC, Heinz Moeller, quien terminó desafilándose del mismo porque Febres Cordero no aceptó esa colaboración. También estuvo Marcelo Merlo (cuarto ministro de Gobierno), cuadro serrano vinculado a ese partido. Finalmente, el PRE tuvo presencia con Noboa, desde las gestiones de Juan Manrique (tercer ministro de Gobierno) y Carlos Julio Emanuel (cuarto de Economía).

La ausencia de un partido político afín al presidente Noboa marcó su nivel de interrelación con el Congreso, donde dos de los momentos de mayor confrontación entre ambos poderes fueron las interpelaciones y juzgamientos, por dos ocasiones (enero 2001 y agosto 2002), de uno de los ministros más importantes de ese gabinete, Pablo Terán (Energía), ejecutor de la construcción del OCP, y que pese a esa confrontación se mantuvo vigente en el cargo. Esto demuestra que, siguiendo a Mejía, et al, en su interpretación de la teoría de actores con capacidad de veto, el Congreso, al perder la posibilidad constitucional de establecer mediante su censura la destitución del ministro, se convirtió en un actor reactivo con muy poca capacidad para cambiar el statu quo.

Los dos procesos contra Terán estuvieron liderados por Pachakutik, el PRE y la ID; a pesar de que las dos primeras agrupaciones colaboraban de manera cercana con el Gobierno en carteras mencionadas líneas arriba. Esta singular forma de enfrentamiento político se puede explicar a la luz de teorías como la de Andrés Mejía quien insiste en el carácter efímero e informal que tienen en Ecuador las alianzas políticas entre el Gobierno y el Legislativo. A partir de acuerdos “fantasmas”, explica este autor, se logran niveles mínimos de cooperación que benefician al Régimen en la consecución de su agenda. Mientras que los grupos legislativos involucrados, tienen la posibilidad de proyectar ante la opinión pública proclive a satanizar los pactos políticos, una cierta distancia y oposición oficial que le permita mantenerse alejado del proceso de desgaste propio de un Gobierno durante los tramos finales de su mandato o ante el advenimiento

de procesos electorales (Informal Coalitions and Policy Making in Latin America, 2009, pp. 13-15).

La fuerza con la que Noboa defendió a su ministro Terán puede explicar el importante peso político que él le dio a la estabilidad de una cartera que le resultaba primordial en su plan de Gobierno, pues impulsaba el OCP, su principal política pública. El Ministerio de Obras Públicas también es otra cartera donde Noboa mostró su determinación por mantener al mismo ministro que había escogido desde su llegada a la Vicepresidencia para llevar adelante la tarea que Mahuad le había encomendado al asumir el poder: la reconstrucción de la Costa tras el fenómeno de El Niño de 1998. José Machiavello resultó ser el único ministro que se mantuvo desde agosto de 1998 a enero del 2003. Sobrevivió la transición presidencial y trabajó al frente de esa área los 52 meses que duró el período político compartido entre los dos presidentes<sup>58</sup>.

Dicho apoyo, sin embargo, no se notó en otras carteras como la de Economía o Gobierno, donde más bien la alta rotación ministerial se convirtió en una válvula de escape para que Noboa, como presidente, siguiera al frente de su cargo impulsando las políticas económicas y sociales que inicialmente se había trazado para superar la tormentosa y abrupta rebelión indígena-militar de enero del 2000.

A la luz de este extenso análisis, y tomando en cuenta el perfil que durante 36 meses fue adoptando el equipo ministerial de Gustavo Noboa se puede afirmar que, en la tipología de gabinetes de Octavio Amorim (1998) para modelos presidencialistas, este fue uno de características no partidistas pero muy abierto a la cooptación.

Es decir que si bien el Presidente optó por trabajar con figuras cercanas a su entorno (70,6%) se abrieron espacios de negociación, interacción y apoyos que no necesariamente pasan por acuerdos públicos y políticamente asumidos y que permiten

---

<sup>58</sup> Una tendencia similar mostró la cartera de Turismo: Rocío Vásquez fue designada por el presidente Mahuad para ese cargo, a inicios de su mandato, pero luego cambió de funcionario. Al asumir Noboa, Vásquez volvió al Ministerio y se mantuvo allí hasta el final del mandato.



desarrollar espacios de conversación con gran cantidades de actores y sectores para garantizar estabilidad (1998 pp. 9-11).

### **Las ‘coyunturas críticas’ en el gabinete de Lucio Gutiérrez**

Para analizar las causas que marcaron la inestabilidad ministerial del gabinete del presidente Lucio Gutiérrez, resulta oportuno dividir los 27 meses que duró este gobierno en cuatro etapas fundamentales.

La primera de ellas arranca en enero del 2003, con el estreno del Gobierno, terminando en agosto del mismo año, siete meses después, cuando la alianza política entre Sociedad Patriótica, Pachakutik y el MPD se rompió de manera definitiva. La segunda etapa abre un breve espacio de transición que duró cuatro meses.

En diciembre del 2003, el gobierno de Gutiérrez apostó por el rediseño en su gabinete que se extendió por 11 meses, convirtiéndose en el período más estable de este corto mandato. La cuarta etapa fue de cinco meses, entre noviembre del 2004 y abril del 2005, pero fue la más conflictiva y la que marcó el final abrupto del Régimen.

En cada uno de estos momentos, el Gobierno tuvo el apoyo de distintos partidos políticos en el Congreso, pero también el enfrentamiento de distintos opositores.

La tabla que se muestra a continuación, sintetiza la situación política de un gobierno cuya única estrategia fue la supervivencia.

**Tabla 15. Los cuatro momentos políticos del gobierno de Gutiérrez.**

	Momento 1 ene 03 - ago 03	Momento 2 ago 03 - dic 03	Momento 3 dic 03 - nov 04	Momento 4 nov- 04 - abril 05
Duración	7 meses	4 meses	11 meses	5 meses
Aliados Políticos	Pachakutik, MPD	PSP, PSC	PSC, PRE	PRE, Prian
Opositores	PSC, ID, DP	ID, Pachakutik	ID, Pachakutik	PSC, ID, Pachakutik
Hombres fuertes del Gobierno	Mario Canessa, Miguel Llucó Patricio Acosta, Patricio Ortiz,	Patricio Acosta, Carlos Pólit, P. Zuquilanda Mauricio Pozo	Raúl Baca Xavier Ledesma Mauricio Pozo Mauricio Pareja	Oscar Ayerve, Carlos Pólit, Gilmar Gutiérrez, Bolívar González
Hechos políticos importantes	Acuerdo con el FMI, acuerdo con EE.UU.	Agenda legislat. económica; acuerdo con Colombia	Agenda legislat.; TLC con EE.UU. Elecciones seccionales 2004	Juicio político a Gutiérrez, destitución CSJ, protesta forajidos

*Fuente: elaboración propia*

Este cuadro define el proceso evolutivo que tuvo el gobierno de Lucio Gutiérrez, marcado por el índice más alto de inestabilidad ministerial dentro del universo de casos escogido para este estudio. El FIM de Gutiérrez, equivalente a 5,8 puntos (el de Rodrigo Borja es de 1,4 y el de Gustavo Noboa de 1,88), no solo da cuenta de la alta rotación ministerial sino de la volatilidad con la que esta se produjo en un corto espacio de tiempo: 27 meses. También es posible analizar, desde la Tabla 15, los múltiples acuerdos políticos que Gutiérrez debió emprender frente a distintas fuerzas políticas encaminadas, básicamente, a establecer un mínimo margen de maniobra legislativa.

Como se verá en el siguiente cuadro, una vez que Lucio Gutiérrez perdió la alianza política con Pachakutik y el MPD, su partido quedó totalmente debilitado en un Congreso donde la agrupación de gobierno, Sociedad Patriótica, apenas tenía el 5% del espacio parlamentario.

**Tabla 16. La correlación de fuerzas en el Congreso 2003-2006.**

Bancada	Escaños	Bancada	Escaños
PSC	23	PS-FA	4
ID	15	MPD	3
PRE	14	CFP	1
<b>Pachakutik</b>	<b>10</b>	AN	1
Prian	9	PCE	1
<b>PSP</b>	<b>5</b>	Indep.	10
DP	4	<b>Total</b>	<b>100</b>

*Fuente: Mosquera, Violeta 2006, pp. 100*

Los cuatro momentos por los que atravesó el gobierno de Gutiérrez fueron consecuencia de eventos políticos que difícilmente pudieron ser controlados y neutralizados por el Presidente, sin que aquello le impidiera dar giros abruptos de negociación y cambios en su gabinete ministerial. A decir de autores como James Mahoney y su concepto metodológico llamado ‘Path Dependence’, estos eventos son coyunturas críticas que obligan a que un actor político clave tome una o varias decisiones, dentro del abanico existente, a fin de fortalecer una determinada política o institución para la obtención de sus resultados esperados, en el marco de un entorno general de reacciones y contra reacciones políticas que provienen de otros actores (2001, pp. 112).

Cada coyuntura crítica, tal y como lo explica el modelo de Mahoney, es el resultado de un hecho o proceso histórico (previo) que debe ser claramente identificado por el actor, antes de tomar cualquier decisión, con el fin de controlar los efectos o consecuencias inmediatas. En el caso de Gutiérrez, este modelo de coyunturas críticas resulta muy útil de aplicar debido a la rapidez con la que se produjeron los hechos que marcaron su gobierno. Si no se tienen en cuenta, y con total claridad, los antecedentes que dieron paso a cada una de estas coyunturas críticas, difícilmente se podrán comprender las decisiones que Gutiérrez tuvo que ir adoptando.

César Montúfar identifica tres razones por las cuales se dio el triunfo de Lucio Gutiérrez en las elecciones de segunda vuelta del 24 de noviembre del 2002. Siguiendo el análisis que recoge Rafael Quintero, también sobre este tema, el autor menciona la construcción de una alianza electoral ganadora con el apoyo de las bases de Pachakutik, el MPD y demás fuerzas de izquierda; la movilización de sectores rurales y urbano marginales que se habían sentido excluidos del imaginario político ecuatoriano; y la simpatía que el discurso de Gutiérrez había generado en amplios sectores que fueron víctimas de la crisis bancaria de 1999 (En De la Torre, et al 2008, 267,268).

La alianza que militares e indígenas tejieron para sacar a Jamil Mahuad de la Presidencia, por la vía antidemocrática del golpe de Estado, se reeditaba nuevamente para competir, esta vez, en la arena institucional de las elecciones. La unión de Sociedad Patriótica y Pachakutik, por lo tanto, mostraba cierta lógica discursiva que la volvía legítima ante un elector que demanda cambios de fondo.

Pero Montúfar va más allá de este primer diagnóstico que elabora Quintero para apuntar que un elemento que jugó a favor del triunfo del Coronel fue la presencia del contendor Álvaro Noboa, otro ‘outsider’ que pese a su votación tenía altos niveles de rechazo y desconfianza, lo que le permitió a llamada alianza 3-18 convertirse en la opción viable de aquella incierta coyuntura electoral (2008, pp. 269). ¿Qué hubiese pasado, si era otro el candidato ante el cual Gutiérrez se enfrentaba en segunda vuelta? Montúfar cree que si ese contrincante tenía una mayor vinculación a las filas de los partidos tradicionales, los resultados electorales hubiesen sido distintos.

Esta corta reflexión hipotética permite comprender que los buenos resultados electorales que la alianza PSP-Pachakutik mostró en esas elecciones no eran, ni de lejos, la muestra de un verdadero acuerdo programático y de largo plazo. Gutiérrez y Pachakutik fueron dos socios extraños que llegaron al poder y que compitieron entre sí por la conducción de un gobierno que al cabo de seis meses había ya tomado otro rumbo.

“No somos parte del gobierno, somos gobierno” insistía Miguel Llucó, entonces director de Pachakutik, al señalar que pese a que el Presidente y Vicepresidente de la

República no eran de su movimiento, su base electoral había permitido dar paso a ese triunfo. Este dirigente advertía que el cisma que se produjo dentro de la Conaie, al impulsarse las candidaturas de los dirigentes indígenas Auki Tituaña y Antonio Vargas terminaron por neutralizar cualquier opción para ir con un candidato propio. Asimismo, recuerda que fracasó todo intento por sellar una alianza política con la ID, del ex presidente Rodrigo Borja, y con la interesante opción electoral que, en ese momento, mostraba el ex vicepresidente León Roldós (En Barrera, coord. 2004, pp. 9-26).

Todos estos avatares, en palabras de Lluco:

“Obligaron al Movimiento Pachakutik a buscar una alianza en condiciones de desventaja, al haberse disminuido potencialmente sus posibilidades de participación con candidato propio (...). Con un margen de alternativas limitado se circunscribió la relación con el coronel Lucio Gutiérrez y el PSP. La idea era recuperar la dimensión insurgente del 21 de enero (golpe contra Jamil Mahuad) y las implicaciones políticas y éticas que ello significaba” (2004 pp. 20).

La inmadurez organizativa de Sociedad Patriótica, el partido que Gutiérrez acababa de fundar, permitió en un primer momento que la alianza electoral se sustentara en el Programa de Gobierno en el que Pachakutik había elaborado por años. Sin embargo, la debilidad conceptual a la que hace referencia Lluco, lejos de fortalecer la presencia de Pachakutik dentro de la alianza, terminó por marginarla. Desde el inicio de la segunda vuelta, este dirigente recuerda cómo Gutiérrez se fue acercando a fuerzas como el PRE, el PSC, la Embajada de EE.UU. y determinados grupos empresariales con el fin de delinear una agenda de gobierno que desfiguraba los acuerdos programáticos iniciales (2004, pp. 24). Lluco fue testigo de un comportamiento político que, meses más tarde, marcó la esencia del gobierno del PSP, es decir, los acuerdos circunstanciales y de supervivencia.

Entre noviembre del 2002 y enero del 2003, el presidente electo convirtió a un discreto hotel de Quito (La Colina) en el centro de operaciones desde donde se dio forma al nuevo gabinete. Pachakutik sintió ya las primeras líneas de alejamiento, sin embargo, de cara a la asunción política al poder estas diferencias se aplacaron con la

presencia de altos dirigentes de esta organización en las carteras de Relaciones Exteriores, Educación, Agricultura y Turismo. Pachakutik también tuvo la Subsecretaría de Gobierno, la Secretaría de Diálogo y Planificación y el manejo de la Agencia de Garantía de Depósitos. El MPD, que había decidido por primera vez en su historia colaborar con un gobierno desde el Poder Ejecutivo, manejó la cartera de Ambiente y puso un asesor presidencial.

La presencia de Pachakutik muestra una alta participación en el gobierno, tomando en cuenta que Sociedad Patriótica se titularizó en Energía, Trabajo, OO.PP., Bienestar Social y en la Secretaría de la Administración. La cartera de Salud fue para el vicepresidente Alfredo Palacio. Las demás carteras se distribuyeron entre personajes vinculados a sectores empresariales y regionales como Mario Canessa (Gobierno), Ivonne Baki (Comercio Exterior), Mauricio Pozo (Economía) que no fueron del agrado del movimiento.

Al seguir el modelo de Octavio Amorim, se puede concluir que el equipo ministerial, en esta primera etapa del Gobierno de Gutiérrez, era el de un gabinete flexible de coalición porque permitía al Jefe de Estado tener una maniobra más amplia para escoger a colaboradores que no necesariamente eran de su partido o de las fuerzas que lo apoyaban en el Congreso pues las prioridades políticas de su agenda no se circunscribían, exclusivamente, a la interacción ejecutivo-legislativa, sino que marcaba otras áreas. César Montufar dice que esa prioridad era buscar la estabilidad macroeconómica (En De la Torre et al, editores 2008, pp.279) y Lluco acota que, para tal efecto, buscó al Fondo Monetario Internacional, cuya firma de una nueva carta de intención era tarea del ministro Pozo (En Barrera, coord. 2004, pp. 29).

Los roces también se dieron a nivel diplomático, cuando el acercamiento de Gutiérrez con el gobierno de George Bush, semanas antes de la invasión a Iraq, descuadró la visión de política exterior que la canciller Nina Pacari se había trazado.

‘El Golpe: los rostros de la conspiración’ es el libro que Gutiérrez publicó meses después de su destitución como Jefe de Estado, en el 2005, para recoger, no solo las horas finales de su efímero mandato, sino también para hacer un balance de lo que

significó su fallida alianza de izquierda con Pachakutik y el MPD, responsabilizando de este fracaso a los grupos oligárquicos y a la dirigencia mestiza de Pachakutik:

“Los verdaderos problemas se inician cuando por manipulación de los diputados mestizos, el bloque de Pachakutik comienza a oponerse a los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo (...). (...) esa dualidad (gobernar con Gutiérrez y oponerse en el Congreso) era criticada severamente por la población, comenzaba a lastimar a Sociedad Patriótica y a Pachakutik, no se podía servir a dos amos al mismo tiempo y sacar ventaja de esa doble actitud. (Gutiérrez 2005, pp. 46)

Gutiérrez cuenta en su relato que al aparecer estos problemas con Pachakutik decidió hablar con los “verdaderos líderes del movimiento”: Miguel Llucó y el ministro de Agricultura, Luis Macas. Así deja entrever que era la facción indígena de esa agrupación política, y no la mestiza, a la única que él reconocía como la legítima portadora del espíritu de una alianza que, según asegura, se comprometió a respetar<sup>59</sup>. Cuando Gutiérrez se refiere al acuerdo del FMI, como la piedra en el zapato que terminó en el estancamiento de la alianza, incluyendo los acuerdos con el MPD, insiste en que “todo fue transparente, que a pesar de las medidas duras que se tomaron para estabilizar la economía y fortalecer la dolarización, nada fue impuesto y nunca se cedió soberanía” (Gutiérrez 2005, pp.47-49).

En efecto, los primeros signos de la ruptura entre Gutiérrez y Pachakutik se palpaban en el agrio conflicto que la dirigencia del PSP mantuvo con Rosa María Torres, la ministra de Educación, en febrero del 2003. La ex funcionaria recuerda que fue la “oprobiosa” exigencia de este partido para que el Ministerio repartiera cargos a gente militante del gobierno “en contra de cualquier criterio técnico” lo que encendió la mecha (En Barrera, coord. 2004, pp. 184). Por otro lado, los reportes periodísticos de EL COMERCIO de esa fecha advierten de la inconformidad del PSP por la forma en la que Torres manejó el paro de la Unión Nacional de Educadores (UNE) que duró dos meses. La tensión fue más fuerte en junio y julio del 2003; la militancia de Pachakutik,

---

<sup>59</sup> Si bien el movimiento Pachakutik, fundado en 1995, es el brazo político de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, en su estructura confluyen dirigentes indígenas y los llamados “mestizos”, que representan más bien las estructuras urbanas que comulgan con la ideología de esta tienda.

según los reportes periodísticos, advertía el interés que tenía Gutiérrez y uno de sus hombres fuertes, el ministro de Bienestar Social, Patricio Ortiz, por mantener a flote esa alianza. Sin embargo, se quejaba de que eran los dirigentes del PSP los que presionaban por la salida de una ministra que sentía que su presencia en ese gabinete obedecía a la existencia de un acuerdo programático más que a la simpatía o no del Presidente. La entrevista que diario El Universo publicó el 21 de julio del 2003, donde Torres daba cuenta de esas fricciones, motivó a que Gutiérrez, públicamente, le pidiera la renuncia.

Su salida, aunque no era la primera que se producía dentro del gabinete, marcó el inicio del fin de la alianza que ya se había desgastado desde el rotundo fracaso de los acuerdos parlamentarios de las dos fuerzas<sup>60</sup>. El miércoles 6 de agosto del 2003, Gutiérrez anunció el fin del acuerdo político con Pachakutik, luego de que sus votos dieran fuerza a la mayoría de oposición que negó el proyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa que el Gobierno había enviado al Pleno con el carácter de económico urgente. Mientras Gutiérrez decía que le resultaba imposible gobernar con una agrupación que conduce ministerios pero que vota en contra de las propuestas del Ejecutivo (2005, pp.48-49), el coordinador nacional de Pachakutik, Miguel Lluco, según publicó Últimas Noticias, el jueves 7 de agosto, decía que el acuerdo político con el Partido Social Cristiano era la prioridad de un Presidente al que los indígenas terminaron llamando “traidor”.

En efecto, en el Congreso Nacional, los votos de Pachakutik dieron fuerza a la mayoría de oposición liderada por la ID, el PRE, el Prian, la DP, el MPD y los socialistas, donde el bloque socialcristiano no formaba parte. Mientras tanto, desde los medios de comunicación, su líder, León Febres Cordero, apoyaba a Gutiérrez por haber despedido a la Ministra de Educación, insistiendo en que el país no vota por ideologías sino por candidatos, pues son los que ganan las elecciones (EL COMERCIO, 24 de julio, 2003).

Gutiérrez terminó con la alianza política que nació el 21 de enero del 2000, en forma de golpe de Estado, comunicándose por teléfono con los líderes indígenas y

---

<sup>60</sup> Antes de la salida de Torres, había renunciado Virgilio Hernández, subsecretario de Gobierno, así como otros militantes que estaban en Petroecuador y el Ministerio de Economía.



mestizos de Pachakutik que estaban en su gobierno y que, pese a su posición estratégica, se fueron alejando del Presidente al que se comprometieron apoyar cuando dijeron sí a la alianza electoral a la que habían plegado en su desesperación por no haber encontrado un candidato presidencial que los representara políticamente en la contienda del 2002.

Simón Pachano asegura que no es suficiente armar una adecuada coalición electoral para proyectar una efectiva coalición de gobierno. Si “la preservación de la coalición depende en gran medida de la fuerza de cada partido en el Legislativo” (2011, pp. 158), era predecible que esta no llegara a feliz término cuando la incapacidad de Sociedad Patriótica y de Pachakutik para tejer acuerdos internos y marcar cierto liderazgo dentro del Congreso Nacional fue notoria desde el inicio de esa legislatura<sup>61</sup>.

Con Pachakutik fuera, terminó el primer momento del Gobierno de Gutiérrez. El segundo correspondió a un breve período de transición política donde, de manera emergente, el debilitado partido del Coronel ocupó, burocráticamente, la mayoría de los espacios dejados por los ex socios indígenas en el gabinete, mientras se abría un espacio de negociación con otras fuerzas políticas. Es así que, según el esquema de Octavio Amorim, el gabinete flexible de coalición de Gutiérrez se transformó en un gabinete flexible de partido, abierto a negociar nuevos acuerdos que garantizaran la estabilidad del Régimen. Entre las figuras más importantes de esta etapa de gobierno están el canciller Patricio Zuquilanda quien, desde el inicio del gobierno de Gutiérrez, se convirtió en un asesor cercano, lo que ocasionó que la distancia con la entonces ministra Nina Pacari fuese mucho más profunda. Patricio Acosta, también a nombre de Sociedad Patriótica, fue ganando más espacio en el Gobierno, sobre todo luego de que su coideario, el ministro Patricio Ortiz, otro de los enlaces políticos del Régimen con los indígenas, terminara en este segundo momento envuelto en unas denuncias de corrupción que lo alejaron del Régimen.

Este corto período le permitió a Gutiérrez trazar, con mayor comodidad, nuevas líneas de gobierno que Pachakutik rechazaba de plano y que no necesariamente pasaban

---

<sup>61</sup> En enero del 2003, ambas fuerzas resultaron totalmente marginadas de las elecciones de las autoridades parlamentarias y del reparto de comisiones, donde el PSC, la ID y la DP ocuparon los espacios protagónicos.

por acuerdos parlamentarios. Por un lado estaba el impulso de la política macroeconómica liderada por Mauricio Pozo y el acercamiento formal que el presidente Gutiérrez mantuvo con su homólogo colombiano, Álvaro Uribe, a la luz de una política de combate al terrorismo y al tráfico de drogas que la izquierda ecuatoriana siempre ha calificado de anti soberana.

En su libro 'El Golpe: los rostros de la conspiración', Gutiérrez advierte que los acuerdos parlamentarios a los que llegó con el PSC fueron puntuales y no tenían un carácter formal ni de un reparto de cuotas en el gabinete, más allá de la definición de ciertos espacios en la telefonía, contratos petroleros y cargos a nivel provincial. También reconoce que el apoyo de esa bancada, la más numerosa del Congreso, le permitió neutralizar la arremetida política de la ID, segunda fuerza legislativa, contra el Gobierno (2005, pp.54).

Gutiérrez responsabiliza de gran parte del fracaso de su gobierno a la mezquindad política de la otrora primera fuerza política de la Sierra. Él recuerda que una vez terminada la primera vuelta electoral de octubre del 2002, su partido quiso acercarse a la tienda de Rodrigo Borja, quien había obtenido el cuarto lugar en esa elección:

“Nos parecía la alianza natural. Su candidato (Rodrigo Borja) habló de ese pacto de gobernabilidad a 10 años. Pero ha sido, siempre y cuando, él gane... porque respondió con un portazo en las narices al pedido de reunirnos a dialogar (...), no aceptaba que un advenedizo le haya ganado limpiamente la Presidencia de la República” (Gutiérrez 2005, pp. 38).

La misma repulsión, por parte de la ID al proyecto político que encarnaba la lista 3-18, también la notó Miguel Lluco en los meses previos a la contienda del 2002, argumentando que cualquier acuerdo electoral debía estar bajo el paraguas de la “posición hegemónica” de Rodrigo Borja (En Barrera, coord. 2004, pp. 209).

Unas declaraciones que Borja dio en junio del 2003, cuestionando la forma en la que el presidente Gutiérrez estaba manejando a las Fuerzas Armadas “para quererlas convertir en su partido político”, y dejando entrever que la Constitución tenía

mecanismos de revocatoria del mandato, movieron a que el PSP, con el apoyo de los votos socialcristianos y de otras tiendas, censurara en el Congreso los afanes “conspiradores” del líder de la ID. Gutiérrez reconoció el importante apoyo político que, en esa ocasión, le dio el PSC, partido en el que vio el nuevo puntal desde donde sostener su gobierno. Con Febres Cordero hubo al menos tres reuniones para trazar líneas determinadas en el trabajo legislativo (Gutiérrez 2005, pp. 54-55).

Pero el “acuerdo no formal” de Gutiérrez con el PSC no era suficiente. La mayoría de oposición que lideraban la ID y Pachakutik preocupaba al Gobierno, por lo que era necesario redefinir las estrategias del frente político. Es así que en diciembre del 2003 arrancó el tercer momento político de Gutiérrez, considerado como el de mayor estabilidad dentro de todo el volátil mandato.

El 10 de diciembre del 2003, el Gobierno anunció la llegada al gabinete de dos hombres experimentados en política y con estrechos contactos con la ID, dada su antigua militancia en esa tienda. Con Raúl Baca como ministro de Gobierno y Xavier Ledesma como secretario de la Administración, el presidente Gutiérrez hizo la primera gran reestructuración de su equipo ministerial, a fin de dotarlo de un perfil más político que le permitiera sortear la presión opositora desde el Congreso. Esa fue la primera tarea asignada a Baca y a Ledesma. Los cambios por los que se apostaron también incluyeron el importante factor regional. Es así que una empresaria cuencana se puso al frente del Ministerio de Turismo, a un representante de los sectores empresariales de la Sierra, también vinculado a la ID, se le encargó el Ministerio de Trabajo, mientras que sectores académicos de la Costa estuvieron representados en el Ministerio de Educación.

En este tercer momento, Gutiérrez optó por acercarse a dos partidos claves en el Congreso: el PRE y el Prian que juntos representaban casi el 25% de los escaños legislativos. Es así que el Ministerio de Agricultura fue para un empresario bananero, vinculado al partido de Álvaro Noboa, y el de Vivienda, una cuota del PRE. El Ministerio de Economía, el de Comercio Exterior y el de Energía, hasta ese momento, se mantenían bajo el liderazgo de sus ministros iniciales y con políticas claras encaminadas a mantener la estabilidad económica, avanzar con las negociaciones de un

Tratado de Libre Comercio con EE.UU. y dinamizar la explotación petrolera con la presencia de inversión extranjera privada.

Con este nuevo equipo ministerial, el gabinete de Gutiérrez retornó hacia el tipo flexible de cooptación, pues el objetivo primordial era mantener abiertos los canales de diálogo con todas las fuerzas que le permitieran alcanzar acuerdos dentro y fuera del espacio legislativo. Pero esas alianzas puntuales y el reparto de cuotas ministeriales no eran suficientes para mantener el vacío político que Gutiérrez aún proyectaba, pues las únicas vías de lograr la aprobación de leyes era a través de la conformación “de mayorías móviles, siempre sobre la base negociaciones específicas que distaban mucho de conseguir una base estable” (Pachano 2011, pp. 173).

La forma en la que Gutiérrez reacomodó su gabinete bajo el apoyo político de Baca y Ledesma evitó incluso que la crisis interna que vivió Sociedad Patriótica en esos meses sacudiera con fuerza las bases del gobierno. Fue en ese período de 11 meses que los ministros Carlos Arboleda (Energía) y Patricio Acosta (Bienestar Social) terminaran al margen del gobierno tras las amenazas de juicio político, en el primer caso, y de denuncias de presuntas irregularidades en el segundo. Asimismo, Gutiérrez tuvo que aceptar la salida de su ministro de Economía, por efecto de las presiones sociales de los grupos de jubilados, para poner en su reemplazo a un cuadro que garantizaba la misma política económica: Mauricio Pareja.

Resulta importante tomar en cuenta que, pese a que Gutiérrez tenía un partido político que lo respaldaba, pues de este era su líder absoluto, la debilidad que dicha tienda proyectaba significó otro factor de alta inestabilidad. Los repetidos episodios de crisis interna (CI), signados básicamente por denuncias de corrupción, representan el 38,4% de las causas de inestabilidad de este gobierno, cuando en el de Borja -que duró el doble de tiempo- fue del 22,5% y en el de Noboa, del 26,4%.

Gutiérrez, por ejemplo, despidió a sus dos ministros de Obras Públicas, ambos militantes de su partido y muy cercanos a su entorno. La debilidad política del Gobierno

frente a la arremetida de grupos externos de presión ‘veto players’<sup>62</sup> marcó el fin de los ministros Ortiz y Acosta en la cartera de Bienestar Social, con los que Gutiérrez levantó su partido. En Vivienda y en la Secretaría de Comunicación también hubo dos episodios que mostraron la poca idoneidad que tenían ciertos colaboradores del Gobierno para ejercer su cargo y la capacidad orgánica del partido por establecer los filtros adecuados. Uno de los capítulos del libro de Gutiérrez se denomina ‘Errores cometidos’ donde el reconoce que confió en ministros, asesores y altos colaboradores que terminaron haciéndole daño a su gestión (2005, pp.158).

La calma aparente del Gobierno en este tercer momento se extendió hasta octubre del 2004, cuando Gutiérrez recibió la presión política de los líderes del PSC y del PRE, dos de las fuerzas más importantes del Congreso. La ruptura con Febres Cordero, en palabras de Gutiérrez tuvo dos explicaciones: el cobro de deudas, por parte de la Agencia de Garantías de Depósito (AGD), a familiares y personas vinculadas al entorno del ex presidente, y el proceso electoral para alcaldes y prefectos de ese año, donde el PSC hizo campaña desde la oposición (2005, pp.56-57). La escalada verbal se agudizó cuando Febres Cordero lo amenazó con llevarlo a juicio político por haber usado, supuestamente, fondos públicos para apoyar a los candidatos del PSP, violando la Ley de Gasto Electoral. Este proceso de interpelación generó la adhesión de la ID y Pachakutik, a favor de los argumentos socialcristianos.

El Gobierno, acorralado, comenzó a caminar cada vez más cerca del PRE, partido que tenía como agenda política el regreso de Abdalá Bucaram a Ecuador. Para ello había que neutralizar los juicios que en contra del ex Presidente se seguían en la Corte Suprema de Justicia. Aunque Gutiérrez asegura que su reunión en Panamá, de septiembre del 2004, fue inesperada, en el Ecuador las elites políticas y la opinión pública la consideraron totalmente premeditada. Allí ambos líderes habrían analizado las opciones que Bucaram tenía para se volviera efectivo el amparo constitucional que

---

<sup>62</sup> Resultaría importante analizar hasta qué punto, la prensa y la opinión pública jugaron en el caso de Gutiérrez el rol de un actor con capacidad de veto, del tipo dirimente. Esto porque muchas de las denuncias contra ese gobierno salían de los espacios informativos, generando en el Régimen sucesivos espacios de crisis que terminaban, con mucha frecuencia, en la salida de los ministros u otros colaboradores. Gutiérrez además reconoce que su estrategia ante la prensa siempre fue errada (2005, pp. 147).

un juez de Esmeraldas le había concedido para dar fin a la orden de prisión que sobre él pesaba cuando fue destituido de la Presidencia, en febrero de 1997.

Febres Cordero apretó el acelerador de sus críticas contra Gutiérrez, alimentando la idea del juicio político en su contra, mientras que el ministro Baca renunciaba a su cargo denunciado la presión del PRE porque el Gobierno viabilizara el retorno de Bucaram. Esto, en medio del anuncio que semanas atrás venía realizando el Coronel en el sentido de dar paso a una de sus principales promesas de campaña: la reestructuración y despolitización de la Justicia.

Esta nueva coyuntura crítica, marcada por la amenaza y la desestabilización, obligó a Gutiérrez a redefinir su estrategia política y, con ello, a darle un nuevo cambio al frente político de su gabinete. Es así que, para este cuarto momento, se nombró a un nuevo ministro de Gobierno, Jaime Damerval, encargado de neutralizar políticamente a Febres Cordero, al tiempo que un Xavier Ledesma, afectado por serios problemas en su salud, avanzaba, junto con Óscar Ayerve, también ex hombre de la ID, en una agresiva estrategia para tomar el control de la Legislatura. Fue agresiva, así lo reconoce el propio Gutiérrez, cuando dice que los diputados “independientes” que dieron forma al llamado bloque G7 tenían una “voraz” agenda de cargos y prebendas que su frente político no pudo controlar (2005, pp.56).

El enfrentamiento entre Gutiérrez y la oposición no tenía marcha atrás. César Montúfar advierte que el Gobierno emprendió una campaña abierta de “convencimiento” y “compra” de diputados de todos los partidos a fin de lograr una mayoría de 57 votos que neutralizara el juicio político planteado por Febres Cordero. El autor recuerda que tras esa práctica clientelar nació el Bloque Progresista del Congreso que, integrado por el PRE, el Prian, Sociedad Patriótica, el socialismo, el MPD y varios diputados independientes y disidentes de otras fuerzas, derrotaron a Febres Cordero, tras archivar el juicio político (En De la Torre, et al, 2008, pp. 282).

Esa mayoría, sin embargo, no fue gratuita. Al PRE y al Prian lo que menos les interesaba por esos días era mantener cuotas ministeriales dentro del gabinete. Su objetivo era mucho más amplio. El PRE quería la reestructuración de la Corte Suprema

de Justicia y del Tribunal Constitucional para facilitar el retorno de Bucaram. El Prian demandaba ventajas tributarias para las empresas de Álvaro Noboa y el cambio total del Tribunal Supremo Electoral y los tribunales provinciales para garantizarse una ventaja en los comicios del 2006. Los diputados independientes negociaron espacios burocráticos y recursos para sus provincias. Montúfar recuerda que:

“Con sendas resoluciones, evidentemente violatorias del texto constitucional, entre el 26 de noviembre y el 8 de diciembre del 2004, el Congreso de mayoría gubernamental cesó a los actuantes magistrados y vocales del Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo Electoral, y Corte Suprema de Justicia, reestructurándolos<sup>63</sup> con miembros del PRE, Prian, MPD y cuotas de personajes relacionados con diputados independientes”. “Gutiérrez intuyó que si no destruía las bases del poder institucionalizado de la oposición en dichos organismos, ante la fragilidad de su mayoría legislativa, estos lograrían rearmar una nueva mayoría y amenazar nuevamente la estabilidad del Gobierno”. (En De la Torre, et al, 2008, pp. 283).

Se podría decir que, en esta etapa final del mandato de Gutiérrez, el espacio político que podía jugar el gabinete ministerial pasó a un segundo plano, pero manteniendo su perfil abierto a la cooptación de cualquier fuerza que le garantizara momentos mínimos de maniobra. Si bien el ministro de Gobierno, Jaime Damerval, debió renunciar a su cargo, pues aunque el objetivo de neutralizar a Febres Cordero se había conseguido, la confrontación trascendió hacia la Alcaldía de Guayaquil, donde Jaime Nebot, también del PSC, terminó por presionar a Gutiérrez. La nueva urgencia en el frente político era mantener la mayoría parlamentaria aunque esta no se reflejara en una abierta colaboración ministerial.

Las carteras más sensibles para el Régimen: Economía, RR.EE., Comercio Exterior, Energía seguían cumpliendo sus agendas como si se mantuvieran inmunes a la crisis política. Los otros ministerios: Educación, Trabajo, Obras Públicas, Turismo estaban también al margen de la nueva coyuntura. Básicamente fue la cartera de Bienestar Social, liderada por el dirigente indígena Antonio Vargas, ex presidente de la Conaie y ex compañero de Gutiérrez en el triunvirato contra Mahuad, el que sirvió

---

<sup>63</sup> La Corte Suprema de Justicia que estuvo integrada por el PRE, el Prian y el MPD fue denominada ‘Pichi’ Corte, en honor a su presidente Guillermo ‘pichi’ Castro, hombre vinculado al ex presidente Abdalá Bucaram.

como un espacio para calmar la tensión en las poblaciones indígenas ante la amenaza de un eventual levantamiento. Allí también operó como subsecretario el abogado Bolívar González, uno de los gestores de las contra marchas con las cuales Gutiérrez podía exhibir una alta capacidad de movilización en contra de las manifestaciones organizadas en Quito y Guayaquil (En De la Torre, 2008 pp. 291).

EL PSC y la ID, a través del control de las alcaldías de Quito y Guayaquil, convertidas en nuevos jugadores con capacidad de veto reactivo, presionaron porque la nueva conformación de la Corte Suprema de Justicia fuera desecha. Para tal efecto, agitaron a la opinión pública mostrando la idea de que Gutiérrez, quien se había autodenominado ‘dictócrata’ (dictador para la oligarquía y demócrata para el pueblo), estaba a punto de imponer un modelo autoritario de consecuencias impredecibles.

El Presidente trató de aplacar esas críticas anunciando el envío al Congreso de un proyecto de reforma política que, a través del mecanismo de consulta popular, permitiera una transición ordenada en la Justicia.

El frente político del gabinete, liderado por el ministro de Gobierno Óscar Ayerve y el secretario de la Presidencia, Carlos Polít –funcionarios que confrontaban entre sí- avanzaba en esa tarea que, sin embargo, no generó entusiasmo en sus socios del PRE y del Prian.

Estos, para evitar que la propuesta política de Gutiérrez tomara viada, adelantaron el regreso de Bucaram, así como del ex presidente Gustavo Noboa y del ex vicepresidente Alberto Dahik, todos enemigos políticos de Febres Cordero.

El retorno de Bucaram levantó a la oposición quiteña y alarmó a Gutiérrez quien decidió destituir a la Corte Suprema de Justicia, mediante un decreto ejecutivo que tuvo el sabor de un golpe de Estado a medias. Después de una semana de protestas callejeras, conocidas como las de los forajidos, Quito se caotizó, cobrando la vida de un fotoperiodista. Gutiérrez perdió el apoyo de las Fuerzas Armadas y la Policía, al tiempo que el Congreso, nuevamente controlado por la oposición, terminó por destituir al Presidente y así poner fin a sus 27 meses de Gobierno.



En su lugar asumió el poder el vicepresidente Alfredo Palacio quien, desde finales del 2003, se había alejado completamente de Gutiérrez, mostrando, al igual que Pachakutik, su permanente oposición a las políticas impulsadas en su mandato.

**Tabla 17. La inestabilidad ministerial vista desde el modelo ‘Path Dependence’.**

	Momento1 ene 03 - ago 03	Momento2 ago 03 - dic 03	Momento 3 dic 03 - nov 04	Momento 4 nov- 04 - abril 05
Duración	7 meses	4 meses	11 meses	5 meses
Antecedentes históricos	Golpe 21 de enero del 2000. Triunfo electoral alianza 3-18	Acercamiento con el PSC	Congreso controlado por la oposición	El Gobierno anunciaba reestructuración de la Justicia, encuentro con Bucaram en Panamá.
<b>Tipo de gabinete</b>	<b>Flexible de coalición</b>	<b>Flexible de partido</b>	<b>Flexible de cooptación</b>	<b>Flexible de cooptación</b>
Coyuntura crítica	Ruptura de la alianza con el MPD y Pachakutik	Mayoría liderada por la ID, Pachakutik, PRE, Prian	Ruptura con el PSC, amenaza de juicio político a Gutiérrez	El Congreso destituye a la Corte y a los tribunales.
Acciones	Pachakutik deja el gabinete y Gutiérrez hace nombramientos temporales con gente del partido	Reestructurar el gabinete para establecer alianzas con varios sectores. Nuevo frente político	Estrategia agresiva de cooptación de diputados para formar mayoría parlamentaria.	El Frente Político se resquebraja, Gutiérrez recorre a la contra movilización, destituye a la Pichi Corte, cae.

*Fuente: elaboración propia*

## **CAPÍTULO IV CONCLUSIONES**

Ninguna de las cuatro variables independientes escogidas para el desarrollo de esta investigación explica, por sí misma, las causas de la inestabilidad de los gabinetes ministeriales en los gobiernos ecuatorianos. También es cierto que habrá muchas otras, pero con total seguridad, las reflexiones que se inician en este capítulo tendrán el mismo alcance. Cuando un país está expuesto, de manera permanente, a períodos tan complejos de polarización, bloqueo y reformas legales, difícilmente podrá encontrar la fórmula milagrosa que le permita alcanzar la gobernabilidad y el éxito en la aplicación de sus políticas públicas.

A la luz de los resultados inmediatos, los cambios que hizo la Asamblea Constituyente de 1998 para evitar que el Poder Legislativo censurara y destituyera a los ministros de Estado fueron exitosos. El diputado ya no encontró un incentivo fuerte que le permitiera ejercer una tarea de oposición desde el escenario del juicio político que, entre 1979 y 1996, sacó de sus cargos a una veintena de funcionarios según datos que presenta el estudio de Francisco Rocha (Capítulo II). Pero muy a pesar de esta reforma, la alta volatilidad ministerial no solo que continuó sino que se incrementó a partir de agosto de 1998, por una multiplicidad de factores ampliamente explicados en el capítulo anterior.

En una rápida inferencia contrafactual se pudiera asegurar que si a más de todos los factores que asecharon a los gabinetes de Gustavo Noboa y Lucio Gutiérrez hubiera estado presente el fantasma de la interpelación con censura efectiva del ministro, el Factor de Inestabilidad Ministerial (FIM) en estos dos gobiernos hubiera sido mucho más alto. Pero no es posible ni recomendable hacer una afirmación tan categórica. El ejercicio de la política, como una de las actividades más apasionantes del ser humano, no está sujeto a reglas de precisión matemática o de estricto control casuístico de los fenómenos. Por el contrario, responde a una serie de elementos y condicionantes que vuelve totalmente impredecible el rumbo que puede tomar la implementación de una determinada reforma. De allí que no sería nada aventurado sugerir que si el constituyente de 1998 hubiese mantenido en el Congreso la capacidad de destitución de

los ministros de Estado, vía juicio político, posiblemente la amenaza al gabinete se hubiese ubicado en un solo espacio y no en la multiplicidad de flancos que terminaron por debilitar aún más el ejercicio político de los gobiernos que caminaron bajo el paraguas de esta carta política.

El propósito de estas breves reflexiones, empero, no es evaluar el éxito de ese cambio constitucional que, de manera paradójica, fue replanteado de la Constitución del 2008, sin que aquello incrementara el interés por reactivar el espacio de la interpelación como una forma de ejercer oposición, fiscalización y marcar contrapesos. Lo que se busca, más bien, es identificar los elementos de análisis que permitan explicar de forma conjunta las razones por las cuales la mayoría de ministros en el Ecuador ha durado tan poco.

La respuesta puede ir por la calidad de las instituciones democráticas y de los marcos operativos y legales en los que se mueve el modelo presidencialista ecuatoriano. Para evaluar el desempeño de los gabinetes ministeriales de los gobiernos que se sucedieron entre 1998 y 2008, no conviene hacer un seguimiento de las reformas estructurales que se implementaron durante esa década de inestabilidad política. Simón Pachano prefiere reflexionar a partir del gran salto que el Ecuador dio hacia la transición democrática en 1978 para afirmar tres cosas. La primera: que los esfuerzos iniciales por darle al país una actividad política institucional, regida por partidos incluyentes y representativos que reemplazaran a los tradicionales liderazgos personalistas, terminaron esfumándose luego de que año tras año se introdujeran reformas aisladas y desordenadas que debilitaron la capacidad orgánica del ejercicio político. Dos: que el Congreso como principal espacio de representación de las demandas sociales se convirtió en el reflejo de un sistema electoral que fomentó la atomización de fuerzas y, por lo tanto, el bloqueo. Finalmente, que con esas reglas de juego, el nivel de interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo se volvió cada vez más hostil (2007, pp. 39-87).

Hostil porque las dinámicas internas que marcaron la agenda política del Legislativo no fueron propensas al acuerdo político, público y de largo plazo. Por el contrario, el Gobierno ha tenido que trazar acuerdos informales que han durado apenas

una cuantas horas con el fin de superar obstáculos coyunturales como la aprobación de una ley o la conformación de una mayoría móvil. Mientras el gobierno de Rodrigo Borja sentía que una alianza parlamentaria integrada con fuerzas políticas de la misma tendencia era vital para sostener a sus ministros, Gustavo Noboa y Lucio Gutiérrez cambiaban a sus funcionarios para responder, según las necesidades coyunturales, a los acuerdos políticos que se armaban sobre la marcha. En casos como estos, la inestabilidad ministerial surgía casa adentro.

El diseño del sistema electoral, caracterizado por la participación de partidos y movimientos cada vez más replegados a sus zonas regionales de influencia, por la forma en la que se escogen a los candidatos en listas pluripersonales y por la manera como se diseña el calendario electoral, ha hecho del Congreso un espacio fraccionado de fuerzas políticas antes que de grandes tendencias que faciliten acuerdos y toma de decisiones. Shugart y Mainwaring (2002), por ejemplo, concluyen que de legislativos atomizados y polarizados surgen gabinetes de muy poca duración. Si bien esta reflexión aparece desde el análisis de modelos parlamentarios, donde la conformación del Poder Ejecutivo es el resultado de la correlación de fuerza en un Congreso, resulta muy útil a la hora de analizar el caso ecuatoriano. ¿Por qué? Como se vio en los capítulos II y III de este trabajo de investigación, la permanente necesidad de negociación del Ejecutivo con las diversas fuerzas parlamentarias pone a los gabinetes como piezas intermedias y claves en la construcción de acuerdos, en su mayoría informales. Si se tiene que negociar con muchos actores, y sobre la base de agendas de corto plazo, es predecible que los equipos ministeriales duren también muy poco.

Si el devenir del sistema político ecuatoriano a finales del 2006 evidenciaba el profundo desgaste de sus instituciones democráticas más elementales, como el Congreso Nacional, la Presidencia de la República y los partidos políticos, los clamores sociales, según la óptica de Pachano, no se veían representados ni canalizados por esas vías. En tal razón, los mandatarios que gobernaron hasta enero del 2007 encontraron un país que se bloqueaba en distintos espacios y escenarios. Sus principales actores, jugadores con alta capacidad de veto, podían generar presión desde lugares y posiciones inimaginables volviendo vulnerable cualquier acción adoptada desde el Palacio de

Carondelet, para la aplicación y ejecución de las políticas públicas. Si la ingobernabilidad tuviera rostro, esta luiría el de cualquier ministro de Estado removido por su presidente.

Para finalizar, resulta oportuno acotar que uno de los aportes que surge de este trabajo de investigación es que del análisis que se haga al comportamiento político de un determinado gabinete se puede explicar el grado de estabilidad que, en conjunto, tiene el sistema político de un país, durante los años en los que se realice el ejercicio empírico. Si se asume que durante el gobierno de Borja la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo respondía a reglas de juego más institucionalizadas, su gabinete, por lo tanto, tenía una forma similar de operar. Es decir, ministros que se iban por cuenta de procesos legislativos de fiscalización y cuyas agendas de trabajo respondían a planes trazados desde un espacio de alianzas y acuerdos políticos que se consensuaron de manera abierta y pública. En cambio, gobiernos como el de Noboa o Gutiérrez, que caminaron en medio de una evidente orfandad política, sin un partido sólido que esté detrás de ellos, mostraban gabinetes o carteras de Estado igualmente poco cohesionados.

Una reflexión similar surge a la hora de evaluar, por ejemplo, el gabinete del presidente Rafael Correa. Este mandatario es el primero que, desde agosto de 1996, ha logrado superar la barrera de los cuatro años de gobierno; además, es el único que en ochenta años ha logrado gobernar cinco años consecutivos. En la constituyente del 2007 y el posterior período de transición, su gobierno ha contando con una amplia mayoría legislativa. Mientras que para el período legislativo 2009-2013, su movimiento Alianza País representa a la primera fuerza legislativa aunque no la mayoritaria. Sin duda, son características muy poco comunes para el promedio de los presidentes que ha tenido el Ecuador, lo que también se reflejan en la composición de su singular equipo ministerial.

Con ocho ministerios coordinadores, 20 ministerios y 10 secretarías, el gabinete de Correa se compone de 38 carteras de Estado. Por ellas han rotado un total de 140 ministros, en un lapso de 64 meses. En decir que en cada dependencia ha habido un promedio de 3,6 funcionarios, generando así un Factor de Inestabilidad Ministerial (FIM) equivalente al 7,9 que en teoría muestra una alta volatilidad. Sin embargo, este

índice se explica en gran medida por la alta rotación interna que tienen los ministros de Correa antes que por factores externos preponderantes. Por ejemplo, desde el 2007 no ha sido llevado a juicio político un solo ministro de Estado, al tiempo que la capacidad de presión de sectores de oposición externos ha sido mucho más baja que en gobiernos anteriores. En consecuencia, las dinámicas internas de este gabinete sugieren otro tipo de explicaciones que permitan determinar si el alto FIM de Correa garantiza la estabilidad política de su administración.

Esta fue, precisamente, la hipótesis trazada en este trabajo de investigación y que solo pudo ser comprobada en uno de los tres casos estudiados. ¿Por qué? En el caso del gobierno de Rodrigo Borja –y así lo sugieren reportes históricos y periodísticos- la continuidad del período presidencial, por ejemplo, nunca estuvo en duda, ante lo cual el espacio de las interpelaciones y posterior juzgamiento a los ministros de Estado obedeció más bien a las agendas políticas propias de los diputados más representativos de la época, pues hicieron de la figura del juicio político, durante el período 1990-1991, una tarima de exposición previa a la campaña para las elecciones generales del año siguiente.

En el caso de Gustavo Noboa sí se puede concluir con el suficiente aplomo que la alta inestabilidad de las dos carteras más sensibles de su gabinete (Gobierno y Economía) fueron el espacio desde donde el Presidente quemó cuantos fusibles políticos pudo para así neutralizar la arremetida de los sectores indígenas y sociales que había demostrado ser capaces de tumbar gobiernos. Todo esto con el afán de llevar adelante una agenda económica que dependía del apoyo Fondo Monetario Internacional para poder ser implementada y que su gobierno no volviera a fracasar como había sucedido con el de Jamil Mahuad. Si la inestabilidad fue un alto precio que Noboa debió pagar en esas carteras, en Energía, sucedió lo contrario. Como en muy pocos momentos en el pasado, el Presidente se jugó por la presencia de su ministro pese a los dos juicios políticos que el Congreso le había interpuesto. Su objetivo era impulsar el OCP como política de Estado.

Gutiérrez tuvo el gabinete más inestable de los tres que han sido estudiados, pero los cambios que se introdujeron a ese cuerpo de funcionarios se debieron a la

permanente asechanza de fuerzas tanto internas como ajenas a la alianza electoral que lo llevó al poder y que, durante sus 27 meses de mandato, ejerció una presión opositora agresiva. En este punto cabe señalar que, ante las pretensiones que las fuerzas opositoras tenían para desestabilizar al Gobierno, la facultad de censurar a los ministros de Estado pudo haber sido una válvula de escape menos traumatizante que aquella que se puso en marcha en noviembre del 2004, cuando el PSC y la ID optaron por el enjuiciamiento político al propio Mandatario. Si bien el proceso no se llegó a consumar, Gutiérrez terminó siendo destituido el 20 de abril del 2005, mediante una polémica resolución de abandono del cargo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Amorim Neto, Octavio (1998). *Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries*. Chicago, EE.UU. : Presentado en la Asociación de Estudios Latinoamericanos.
- Alcántara, Manuel ([2004] 1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México DF, México: Fondo de Cultura Económica.
- Alcántara, Manuel, Flavia Freidenberg (2003). *Partidos políticos de América Latina: Países Andinos*. México DF, México: Fondo de Cultura Económica. Instituto Federal Electoral.
- Anduiza Perea, Eva, Ismael Crespo y Mónica Menéndez Lago (1999). *Metodología de la Ciencia Política*. Cuadernos Metodológicos Número 28. Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Ayala Mora, Enrique (2008). *II Manual de Historia del Ecuador*. Quito, Ecuador: Universidad Simón Bolívar. Corporación Editora Nacional
- Burbano de Lara, Felipe (2003). “Democracia, cultura política y gobernabilidad –los estudios en los años noventa-”, en *Antología. Democracia, Gobernabilidad y Cultura Política*. Quito, Ecuador: FLACSO.
- Carrión Mena, Francisco (2008). *La paz por dentro. Ecuador-Perú: Testimonio de una negociación*. Quito, Ecuador: Dinediciones.
- CORDES (1999). *La Ruta de la Gobernabilidad*. Informe Final del Proyecto Cordes Gobernabilidad. Quito, Ecuador: Cordes
- Dodd, Lawrence (1976). *Coalitions in Parliamentary Governments*. Princenton, EE.UU.: Princenton University Press
- EL COMERCIO (2000). *21 de Enero, la vorágine que acabó con Mahuad*. Quito, Ecuador: Génesis Ediciones.
- Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara Sáez (2001). *Los dueños del poder: los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*. Quito, Ecuador: FLACSO.
- Gutiérrez, Lucio (2005). *El Golpe: los Rostros de la Conspiración*. Quito, Ecuador. Edino.
- Hurtado, Osvaldo (2002). *Deuda y Desarrollo en el Ecuador contemporáneo*. Quito, Ecuador: Editorial Planeta.
- \_\_\_\_\_ (2005) *Los costos del populismo*. Quito, Ecuador: Cordes.
- Lanzaro, Jorge (2001). “Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina”, en *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Jorge Lanzaro (compilador) Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Linz, Juan (1990). “The Perils of del Presidentialism”, en *Journal of Democracy*. Vol. 1 Num. 1. Washington DC, EE.UU.: Johns Hopkins University Press.
- Llucó, Miguel (2004). “La Capitulación de un Presidente y la Ruptura de una Alianza”. En *Entre la utopía y el desencanto*. Augusto Barrera (coordinador). Quito, Ecuador: Planeta.



- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (1995). *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin América*. Stanford, EE.UU.: Stanford University Press.
- Mahoney, James (2001). "Path Dependent Explanations of Regimen Change: Central America in Comparative Perspectiva, en *Studies in Comparative International Development*. Vol. 36, N° 1. Providence, EE.UU.: Brown University.
- Mejía, Andrés (2002). *Gobernabilidad Democrática*. Quito, Ecuador: Fundación Konrad Adenauer.
- \_\_\_\_\_ (2006) "Crafting Legislative Ghost Coalitions in Ecuador: Informal Institution and Economic Reforms in an Unlikely Case", en *Informal Institution and Democracy: Lessons from Latin America*. Gretchen Helmke y Steven Levitsky (editores). Washington DC, EE.UU.: The John Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_ (2009) *Informal Coalitions and Policy Making in Latin America: Ecuador in Comparative Perspective*. Routledge, EE.UU.
- Mejía, Andrés, María Caridad Araujo, Aníbal Pérez-Liñán y Sebastián Saiegh (2009). "Agentes con poder de veto, instituciones frágiles y políticas de baja calidad (1979-2005)" en *Por el ojo de una aguja: la formulación de políticas públicas en el Ecuador*. Andrés Mejía (coordinador). Quito, Ecuador: FLACSO.
- Mosquera Andrade, Violeta (2006). *Mujeres congresistas: estereotipos sexistas e identidades estratégicas: Ecuador 2003-2005*. Quito, Ecuador: FLACSO-Abya Yala.
- Molina Flores, Alberto (2005). *Democracia y Militares. Crisis y arbitraje. De Roldós a Palacio*. Quito, Ecuador: Editorial El Conejo.
- Montúfar, César (2000). *La Reconstrucción Neoliberal en Ecuador. Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en Ecuador 1984-1988*. Quito, Ecuador. Abya Yala.
- \_\_\_\_\_ (2008). "El populismo intermitente de Lucio Gutiérrez". En *El Retorno del Pueblo*. *Populismo y nuevas democracias en América Latina*. Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti (editores). Quito, Ecuador: FLACSO.
- Naranjo Chiriboga, Marco (2005). *Dolarización oficial y regímenes monetarios en el Ecuador*. Quito- Ecuador: Colegio de Economistas de Pichincha.
- Nohlen, Dieter (1998). "Sistemas de Gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas" en *El Presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Dieter Nohlen y María Fernández (editores). Caracas, Venezuela: Editorial Nueva Sociedad.
- Odysea (2004). *25 años de Democracia en Ecuador (1979-2004)*. Quito, Ecuador: Editorial El Conejo.
- Pachano, Simón (1995). *La Representación Caótica (análisis del sistema electoral ecuatoriano)*. Quito, Ecuador: FLACSO-Fundación Konrad Adenauer.
- \_\_\_\_\_ (2004). "El territorio de los partidos. Ecuador, 1979-2002". En *Situación actual de los partidos políticos en la Región Andina*. Lima, Perú: IDEA Internacional y la Asociación Civil Transparencia.

- \_\_\_\_\_ (2007). *La Trama de Penélope*. Quito, Ecuador: FLACSO.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú*. Quito-Ecuador: FLACSO
- Payne, J. Mark, Daniel Zovatto G. y Mercedes Mateo Díaz (2006). *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D.C., EE.UU.: IDEA-Planeta.
- Pérez Ordóñez, Diego (2009) “El nuevo régimen presidencial”, en *La Constitución Ciudadana*. Diego Pérez Ordóñez (compilador). Quito, Ecuador: Taurus Ediciones.
- Przeworski, Adam y Henry Teune (1982) *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Malabar, EE.UU.: Robert E. Krieger Publishing Company, INC.
- Quintero, Rafael (2005). *Electores contra partidos en un sistema político de mandos*. Quito, Ecuador: Ediciones Abya Yala.
- Rivera Molina, Ramiro (2006). *Reforma Política: más dudas que certezas*”. Quito, Ecuador: Fundación Konrad Adenauer.
- Sartori, Giovanni (2005). *Ingeniería constitucional comparada*. México DF, México: Fondo de Cultura Económica.
- Secretaría General de Comunicación (2002). *Gustavo Noboa. Primer Presidente del Milenio... se hace camino al andar... 2000-2003*. Quito, Ecuador: Poligráfica.
- Shugart, Mathew y Scott Mainwaring (2002). “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate”, en *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Scott Mainwaring y Mathew Shugart (compiladores). Buenos Aires, Argentina: Paidós
- \_\_\_\_\_ (2002). “Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina”, en *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Scott Mainwaring y Mathew Shugart (compiladores). Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Torres, Rosa María (2004). “Una propuesta de transformación educativa en Gobierno equivocado”. En *Entre la utopía y el desencanto*. Augusto Barrera, coordinador. Quito, Ecuador: Planeta.
- Tsebelis, George ([2006] 2002). *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*. México DF, México. Fondo de Cultura Económica.
- Weber, Max (1977). *Economía y Sociedad*. México DF, México: Fondo de Cultura Económica.

## DOCUMENTOS

- Constituciones Políticas de España y 12 países de América Latina.  
Publicaciones de prensa. Diarios EL COMERCIO, HOY. EL UNIVERSO (1988-2005).  
Compilación juicios políticos en el Congreso Nacional. Francisco Rocha (1979- 1996).