

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Maestría en Estudios Latinoamericanos

Mención Relaciones Internacionales

La Institución Política Informal de la Destitución Presidencial:

El caso ecuatoriano, 1997-2005

John Polga-Hecimovich

2006

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

.....

John Polga-Hecimovich

Quito, 28 de septiembre de 2006

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Maestría en Estudios Latinoamericanos

Mención Relaciones Internacionales

La Institución Política Informal de la Destitución Presidencial:

El Caso Ecuatoriano, 1997-2005

John Polga-Hecimovich

Tutora: Grace Jaramillo. Docente

Quito, 2006

RESUMEN

Las instituciones políticas informales pueden tener mayor peso que las formales. La destitución presidencial en el Ecuador, el fenómeno político más dramático de los últimos diez años, es un ejemplo de ello. Los últimos tres presidentes democráticamente electos han sido destituidos, removidos de su cargo de manera extra constitucional mediante resoluciones del Congreso Nacional. Este mecanismo de la destitución presidencial es más complejo que una pugna de poderes entre el Ejecutivo y el Congreso; la protesta popular ciudadana y las Fuerzas Armadas también son claves en su funcionamiento. El modelo general que se sigue es: protesta popular movilizadora por un detonante, como una crisis política o económica; la resolución legislativa que depone al Ejecutivo; y el arbitraje final de las FFAA.

Se analizará esta nueva institución bajo tres argumentos: 1) la destitución presidencial en el Ecuador tiene una lógica propia; 2) la multiplicidad de actores ha fortalecido su mecanismo de funcionamiento; y 3) esta institución es distinta de los fenómenos sucedidos en el resto de la región. Usando el marco conceptual del institucionalismo histórico, este trabajo establece los orígenes de la inestabilidad presidencial en el Ecuador. Después, analiza la innovación institucional implícita en su surgimiento del patrón de la destitución presidencial, enfocándose en la pugna política y económica entre las elites del país al principio de los años noventa. De ahí, explica cómo los diversos actores e intereses convergen para asegurar la reproducción de la institución. Finalmente, se compara el caso ecuatoriano con los otros casos de destitución en la región, encontrando diferencias en su desempeño.

A mis padres, por dejarme seguir mis pasiones; y a La Chama, por tantos momentos, mates y paseos compartidos en el Ecuador

TABLA DE CONTENIDO

	Página
Resumen	4
Introducción	8
Capítulo I. Enfoques teóricos sobre origen y establecimiento de las instituciones políticas	11
Las instituciones informales	12
Las instituciones en el Ecuador	13
La destitución presidencial en la ciencia política	15
Hipótesis y metodología	19
Establecimiento de la institucionalidad de la destitución presidencial	22
Capítulo II. El Juicio Político versus la destitución presidencial	28
A. Orígenes de la inestabilidad presidencial	28
El sistema político ecuatoriano	29
La configuración de las reglas del juego (1925 – 1948)	32
Intervención Militar (1963-1978)	34
Transición	36
Destitución del Ejecutivo por el Congreso (1997-presente)	39
B. Innovación Institucional	42
La destitución de Bucaram	54
La destitución de Mahuad	57
La destitución de Gutiérrez	59
C. Reproducción de la institución	63

Los Protesta Popular	64
El Congreso Nacional	66
Las Fuerzas Armadas	72
D. Comparación de casos	75
Fernando Collor de Mello	77
Carlos Andrés Pérez	80
Fernando De la Rúa	82
Análisis	84
Capítulo III. Las Consecuencias Teóricas	87
A. Síntesis	87
B. Aportes a la teoría establecida	90
Institucionalismo	90
La ciencia política ecuatoriana	91
La ciencia política comparada	93
C. Conclusiones	96
Bibliografía	99

INTRODUCCIÓN

El nuevo patrón de inestabilidad política en América Latina tras la tercera ola de democratización es el de la crisis presidencial, pero sin quiebre del régimen democrático. Este patrón posee tres características: la desmilitarización en el proceso político; el aumento de la protesta popular como motor para la renuncia del presidente y; una carga legislativa para dar un marco constitucional a la transición política.¹ El comportamiento político en el Ecuador es constante con por lo menos dos de esas tres características, al destituir a los últimos tres presidentes democráticamente electos, de Abdalá Bucaram a Jamil Mahuad a Lucio Gutiérrez. Sin embargo, en contraste al resto de América Latina, los tres ejecutivos ecuatorianos cayeron ante resoluciones legislativas distintas a los juicios políticos y renunciaciones que caracterizan las otras destituciones en la región (Bucaram fue removido por el cargo de “incapacidad mental”; Mahuad cayó ante un golpe militar y se le separó de su cargo por una renuncia no presentada; Gutiérrez fue destituido por el “abandono de cargo” aunque estaba presente en el Palacio de Carondelet).

Lo que ha emergido en el Ecuador es una institución de la destitución del Ejecutivo particular a ese país, basada en la historia ecuatoriana y en una estrategia de un conjunto de actores sociales, políticos y económicos. El desempeño de esta institución sigue un modelo de crisis económica o política, movilización social, acción legislativa (a través de resoluciones) y aprobación militar. Dado que las instituciones informales pueden pesar más que sus equivalentes formales, y la destitución presidencial es el fenómeno político más dramático (si no el más importante), de los últimos diez años, la análisis de esta institución es central para entender el sistema político ecuatoriano actual.

Esta tesis se propone establecer la destitución presidencial como una nueva institución informal particular al Ecuador. Con base en esta problemática, la pregunta central es ¿cómo y por qué se produjo la institución informal de la destitución

¹ Aníbal Pérez-Liñán. 2002. "Argentina y el nuevo patrón de inestabilidad política en América Latina". *Revista SAAP (Sociedad Argentina de Análisis Político)* 1 (1): 7-8

presidencial en el Ecuador?, y ¿cómo se distingue de los otros casos de destitución presidencial en América Latina? Los tres argumentos principales son: 1) que la destitución presidencial en el Ecuador tiene una lógica propia; 2) que la multiplicidad de actores ha fortalecido su mecanismo de funcionamiento; y 3) que esta institución es distinta de los fenómenos sucedidos en el resto de la región.

Hay dos diferentes acercamientos al tema: un estudio de caso de la evolución (y creciente institucionalización) de las destituciones entre 1997 y 2005, y una comparación entre estas destituciones ecuatorianas y otras en la región. La aproximación teórica utilizada es la del institucionalismo histórico. Sobre todo, este análisis es explicativo, buscando descifrar las secuencias casuales en la aparición y reproducción de la institución de la destitución presidencial. Los apartados descriptivos sirven como base para las comparaciones, dentro del Ecuador y entre varios países de América Latina.

El marco disciplinario en que se inscribirá esta tesis es el de la teoría política y la política comparativa, dentro de las ciencias políticas. El soporte principal fue basado en la literatura académica sobre las instituciones informales y el cambio institucional.

Las principales fuentes provienen de la historia ecuatoriana pos colonial y el análisis de coyuntura en los últimos diez años, realizado principalmente en publicaciones ecuatorianas como *Ecuador Debate e Íconos* y la literatura académica acerca de las instituciones informales y el cambio institucional. Una fuente primaria de apoyo fue una entrevista con la Diputada Alexandra Vela (DP), realizada entre el 29-30 de agosto, 2006.

La investigación está dividida en tres capítulos. El primero capítulo explora los enfoques teóricos sobre el origen y el establecimiento de las instituciones políticas, tanto formales como informales. Resume la literatura académica respecto a las instituciones informales, el cambio institucional, los análisis de la destitución presidencial en el Ecuador y la destitución presidencial en una perspectiva comparada. Termina por establecer el patrón de comportamiento político en el Ecuador como una institución

informal. El segundo capítulo está dividido en cuatro partes: una descripción y análisis de los orígenes de la inestabilidad presidencial en el Ecuador; una explicación de la innovación que produjo la institución en los años noventa; un análisis de la reproducción de la institución, y; una comparación entre el modelo de destitución presidencial en el Ecuador con las otras caídas presidenciales en América Latina después de la Tercera Ola de Democratización, especialmente los casos de Brasil en 1992, Venezuela en 1993 y Argentina en 2001. El tercer capítulo termina con una síntesis del trabajo, una recapitulación de sus hallazgos y recomendaciones para futuros estudios en el área.

Un límite a la investigación ha sido la limitada literatura que analiza las instituciones informales en el Ecuador y de la destitución presidencial como una institución. Así, es difícil comparar los hallazgos de esta investigación con los hallazgos de literatura relacionada. A la vez, eso permite realizar una aproximación a un tema poco estudiado en el Ecuador y también fuera del país. De esa manera, este trabajo contribuye al debate sobre el tema y puede servir como un punto de partida para su futuro estudio, en Ecuador y en América Latina.

Capítulo 1

ENFOQUES TEÓRICOS SOBRE ORÍGEN Y ESTABLECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS

Debido en parte a los enormes cambios institucionales asociados con el ascenso del modelo económico neoliberal, desde los años setenta se ha gestado un renovado énfasis académico en las institucionales políticas como elementos determinantes en la actuación política y económica y como objetos de estudio en sí mismos.² De manera general, las instituciones son “las reglas del juego en una sociedad (...) que reducen la incertidumbre proveyendo estructura a la vida cotidiana.”³ Esta estructura siempre es creada por los humanos, a través de “un patrón regularizado de interacción sabido, practicado y aceptado (...) por actores que esperan seguir interactuando bajo las reglas sancionadas y respaldados por ese patrón.”⁴⁵ Estos patrones pueden ser políticos, económicos o sociales, y no sólo son conjuntos de restricciones sino inclusive estrategias de acción.

En el campo de la política, las instituciones son las reglas y procedimientos que coaccionan el comportamiento político, agregan preferencias e implementan esas preferencias. La mayor parte de la literatura académica enfocada en las instituciones se concentra en aquellas codificadas en leyes, regulaciones, constituciones, tratados y elaboraciones afines que Carey denomina “instituciones de pergamino”⁶. Es indudable que el estudio de las reglas escritas es necesario para el análisis de las instituciones y la política comparativa, desde su importancia en estudiar los sistemas electorales hasta el diseño constitucional⁷. No obstante, un enfoque centrado exclusivamente en las reglas

² John L. Campbell y Ove K. Pederson. 2001. “Introduction: the Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis”. *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Eds. John L. Campbell y Ove K. Pederson. Princeton: Princeton University Press: 1

³ Douglass C. North. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press: 3

⁴ Guillermo O’Donnell. 1996. “Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere” Working Paper #222 Kellogg Institute, Notre Dame (an abridged version appears in the *Journal of Democracy*, April 1996): 4-5

⁵ Véase North (1990: 3-4); Knight (1992: 2); Carey (2000: 735); y Helmke y Levitsky (2004: 727; 2006: 6)

⁶ John M. Carey. 2000. “Parchment, Equilibria, and Institutions”. *Comparative Political Studies*, 33, Nos. 6-7 (August-September): 735-761

⁷ Carey (2000) presenta un buen panorama de estos trabajos.

formales puede fallar al explicar tanto fenómenos políticos como económicos, porque no toma en cuenta las normas y reglas informales que también moldean los incentivos y expectativas de los actores. Esta línea enfatiza el rol de las instituciones informales, o la brecha entre las reglas formales y la manera en que las instituciones realmente funcionan.

Las instituciones informales

Douglass C. North (1990) y Guillermo O'Donnell (1994; 1996) se encuentran entre los primeros académicos que destacaron la importancia de las instituciones informales en el funcionamiento del sistema político y económico, y la necesidad de que las instituciones informales fuesen analizadas académicamente. O'Donnell analiza el tema de las reglas informales en “Democracia Delegativa” (1994), y enfatiza la necesidad de reconocer y analizar las instituciones informales en “Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere” (1996). El argumento central de este segundo texto es que las nuevas poliarquías de América Latina y Europa del Este están formalmente institucionalizadas solamente con elecciones, pero están ampliamente institucionalizados informalmente a través del particularismo.

Gretchen Helmke y Steven Levitsky resumen el trabajo académico de las instituciones informales en América Latina a través de varios documentos (2003; 2004; 2006) que examinan la relación entre las instituciones informales y la democracia. En *Informal Institutions and Democracy in Latin America* (2006), los autores incorporan el trabajo de varios académicos, entre ellos, Andrés Mejía Acosta, que analiza las “coaliciones fantasmas” legislativas en el Ecuador.⁸ En el contexto de un sistema legislativo tan fragmentado que ha ocasionado que ningún Ejecutivo haya tenido mayoría en el Congreso Nacional desde la transición hacia la democracia en 1979, se predice un punto

⁸ También en varios otros trabajos, entre ellos “Through the Eye of a Needle: Veto Players, Informal Institutions and Economic Reform in Ecuador” (2003) y “Ghost Coalitions: Economic Reforms, Fragmented Legislatures and Informal Institutions in Ecuador” (2004).

muerto entre el Ejecutivo y el Congreso. Sin embargo, los presidentes han logrado realizar cambios amplios en la política del Estado, incluso grandes reformas fiscales en los años 90, no debido a la autoridad unilateral del decreto presidencial, sino con el apoyo del Congreso. Mejía Acosta analiza la habilidad de los presidentes para construir y manejar “coaliciones fantasmas”—acuerdos legislativos clandestinos—con los líderes de partido que aprobaron reformas económicas a cambio de concesiones políticas y patrocinio. En adición a describir el mecanismo de estas coaliciones fantasmas, también se describe la conformidad de parte de los legisladores a través de incentivos y sanciones. Su valor principal queda en su aproximación a una definición funcional de las instituciones informales.

Daniel Brinks (2003) explora el rol de las instituciones informales en impedir la disposición y habilidad del sistema legal de castigar las violaciones de los derechos humanos por la policía en Argentina, Brasil y Uruguay. Brinks se enfoca en esta institución informal, desarrolla estándares estrictos para la prueba de existencia de la institución y explora las maneras en que se cumplen con la institución. Su secuencia de análisis para medir la existencia de una institución informal versus un patrón de comportamiento o una acción no institucionalizada es la prueba más vigorosa de la literatura relevante, y se usa más adelante en esta investigación.

Las instituciones en el Ecuador

Históricamente, las ciencias políticas ecuatorianas han prestado relativamente poca atención a las instituciones políticas del país. Sólo fue a principios de los años noventa cuando los pensadores políticos ecuatorianos entraron en el análisis de las instituciones políticas (Andrade, 2004: 217). Estos estudios se enfocan principalmente en las instituciones formales, como los procesos electorales (Quintero, 2002; Ardaya y Verdesoto, 1999; Pachano, 1998; Velasco, 1992; Ibarra, 1994; Montúfar, 1990); el

rendimiento electoral y la competencia de partidos (Echeverría, 1994; Conaghan, 1995; Pachano, 1996, 2004; Mejía Acosta, 1998; Freidenberg y Alcántara, 2001; Freidenberg, 2003; Córdoba, 2003); y el funcionamiento del Congreso, el conflicto de poderes y la elaboración de políticas públicas, ampliamente discutido en el trabajo sobre gobernabilidad de CORDES (Mejía Acosta, Freidenberg y Pachano, 2005, 151-152).

Se ha visto una sistematización de aproximaciones institucionalistas en el Ecuador desde 1997; iniciada por el derrocamiento de Abdalá Bucaram, y la cual produjo tres grandes vertientes de estudio: las instituciones políticas, la cultura política y la emergencia de nuevos actores políticos, como el movimiento indígena.⁹ De los cuatro paradigmas institucionalistas (*rational choice*, histórico, organizacional, discursivo), las corrientes dominantes en el pensamiento académico ecuatoriano son las del institucionalismo histórico y el institucionalismo *rational choice*.

Córdova Montúfar (2004) sostiene que el apareamiento de candidatos presidenciales *outsiders* en la Región Andina, como Alberto Fujimori, Hugo Chávez, Bucaram o Gutiérrez, no es el resultado de una crisis política, sino factores estructurales. En su enfoque de comparación institucional de dos casos sólo ligeramente parecidos a primera vista (Fujimori y Gutiérrez) subyace la importancia del institucionalismo histórico en entender los elementos causales detrás de su surgimiento. Andrade (2005) usa esta óptica histórica para explicar los cambios políticos en Ecuador y Venezuela, y la innovación institucional que permite la (re)emergencia del neo populismo en estos países. Así, Andrade y North (2005) explican la débil actuación económica y la inestabilidad política del Ecuador a través de la evolución histórica del país. Es mediante esta óptica que se considerará la destitución presidencial en Ecuador y en los otros países de la región, viendo cómo se produjeron los cambios institucionales que permitieron la emergencia de la configuración institucional contemporánea.

⁹ Andrés Mejía Acosta, Flavia Freidenberg y Simón Pachano. “La ciencia política en Ecuador: un reflejo de su fragilidad democrática (1978-2005)”. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 25: 151

Sin embargo, esta línea de investigación institucionalista todavía no asume el estudio de las instituciones políticas informales. Aunque Andrade declara que es “imperativo el abandonar la noción de que sólo las instituciones formales o sus ‘déficits’ pueden explicar el comportamiento político” en el Ecuador¹⁰, más allá de los trabajos del politólogo Andrés Mejía Acosta acerca de las coaliciones legislativas fantasmas en el Congreso Nacional, existen pocos análisis adicionales que se enfoquen única y exclusivamente en las instituciones políticas informales del país.

La destitución presidencial en la ciencia política

Además, a pesar de la creciente importancia de esta vertiente institucionalista en la academia ecuatoriana, los estudios del fenómeno político ecuatoriano más dramático de los últimos diez años —eso es, la destitución presidencial— han ignorado casi por completo la institucionalización de la destitución, enfocándose más bien en las debilidades institucionales del sistema político o la aparición de actores sociales como agentes de cambio. En su introducción al dossier de *Íconos* dedicado a la caída de Gutiérrez, Felipe Burbano de Lara observa la importancia analítica de las continuidades en la política ecuatoriana y nota que en el Ecuador, “la política se mueve por otros canales, sigue otras lógicas y recurre a otros mecanismos para preservar intereses y privilegios” (Burbano de Lara, 2005: 21). Sin embargo, la mayoría de los análisis en ese dossier se enfocan por completo en las particularidades del caso Gutiérrez: la deslegitimización del sistema democrático durante esa presidencia (Paltan); los hechos en el CIESPAL (Hurtado); y los efectos políticos del regreso de Bucaram (de la Torre). Sólo Franklin Ramírez y Simón Pachano se dedican a la comparación de las caídas presidenciales: Ramírez en la creciente legitimización de las protestas callejeras para

¹⁰ Pablo Andrade A. 2004. “El eterno retorno del populismo en el pensamiento político ecuatoriano”. *Ecuador Debate*, No. 62 (agosto): 209-232

controlar las elites, y Pachano en interpretar las destituciones a través de la óptica de reivindicaciones democráticas hechas por los movimientos sociales.

Ospina (2005a, 2005b) y Bustamante (2004) proveen excelentes explicaciones de las caídas presidenciales. En dos buenos trabajos históricos (y no propiamente dicho, institucionalistas) sobre la actual crisis que vive el país, Ospina se refiere al fortalecimiento de las estructuras sociales en la historia ecuatoriana y cómo la apariencia y fortalecimiento del neoliberalismo ha conllevado tensiones económicas, políticas y sociales. Las presiones económicas empeoran las tensiones políticas, que no se pueden resolver entre las elites y los otros sectores de la sociedad. El punto de inflexión en este modelo es enfrentar el “liberalismo económico reinante de temores y plaga de competencias inmanejables un ambiente empresarial repleto de protecciones, subsidios y negocios turbios con un Estado cada vez más radicalmente privatizado.”¹¹ Ospina sugiere el estudio de las disputas inter elites como un método para entender esta crisis, y lamenta su relativa poca investigación en el Ecuador. Es justamente el estudio de esta pugna inter-elite lo que es clave para entender cómo y por qué se produjo la innovación institucional que resultó en la institucionalización de la destitución de los presidentes en el Ecuador.

Escribiendo previamente a la destitución de Gutiérrez, Bustamante analiza las motivaciones y estrategias de la Izquierda Democrática (ID) y el Partido Social Cristiano (PSC) en contra del presidente.¹² Este análisis coyuntural, que da la razón al fallido juicio político de Gutiérrez, explora las estructuras de los partidos políticos, sus intereses en remover al presidente de su cargo y como, desde su punto de vista, la evolución de la política ecuatoriana exige la destitución de Gutiérrez. Aunque éste no es un análisis

¹¹ Pablo Ospina. 2005b. “El abril que se llevó al coronel que no murió en el intento”. *Ecuador Debate*, No. 65 (agosto): 15

¹² Fernando Bustamante. 2004. “Historia de una acusación (por el momento) abortada: actores y motivaciones”. *Ecuador Debate*, No. 63 (diciembre): 26

histórico, el presentar las motivaciones detrás de la destitución es un elemento necesario en la explicación de la consolidación de la destitución como una institución.

La ciencia política comparada también tiene explicaciones para la emergencia de la destitución presidencial en el Ecuador. Desde una perspectiva argentina, pero en un contexto comparativo, Pérez-Liñán (2002) halla una “no-excepcionalidad” de los resultados políticos de la crisis argentina de 2001-2002. Para él, la protesta popular, el procedimiento del poder legislativo y la ausencia de intervención militar han sido característicos de las nueve crisis latinoamericanas entre 1990 y 2001 en las que el Ejecutivo se vio obligado a dejar su cargo.¹³ La causalidad de la destitución de presidentes descrita en este estudio será un importante factor para observar la legitimación y reproducción de la institución informal en el caso ecuatoriano. Para Pérez-Liñán, esto representa el nuevo patrón de inestabilidad política en América Latina.

Las explicaciones de este fenómeno son básicamente dos. Por un lado, Valenzuela (2004) explica la destitución presidencial en base a la personalización del poder y la autoridad de los presidentes de América Latina y, paradójicamente, por su debilidad, es decir, la falta de mayoría legislativa y la pugna de poderes que surge de esta carencia. Tomando su crítica de Linz (1994), la destitución, entonces, es el resultado del intrínsecamente imperfecto sistema presidencialista de gobierno. Por otro lado, Pérez-Liñán (2002, 2003, 2005) examina los casos de pugna entre legislativo y ejecutivo desde 1950 y concluye que hay un movimiento hacia la supremacía legislativa en América Latina. Esto se debe a tres razones: el rol restringido de las Fuerzas Armadas en la democracia; una ingeniería constitucional que favorece al congreso y; un ambiente constitucional que estable que los actores han aceptado la ventaja legal del Congreso. La inestabilidad de esta configuración institucional debilita a los gobiernos, pero no al régimen democrático. Como señala León Zamosc, estos dos autores utilizan muy bien las

¹³ Brasil (1992), Guatemala y Venezuela (1993), Ecuador (1997), Paraguay (1999), Ecuador y Perú (2000), y Argentina (dos veces, 2001)

dinámicas institucionales en sus análisis, pero no colocan mucha importancia en los elementos no institucionales como las protestas populares.¹⁴

En uno de los únicos trabajos sobre el “juicio político popular”, o el juicio político acompañado por protestas populares contra el presidente, Hochstetler (2006) encuentra que desde 1978, cuarenta por ciento de los presidentes elegidos en Sudamérica han sido desafiados por actores civiles que han intentado separarlos de su cargo.¹⁵ Para ello, los desafíos al poder surgen del Congreso, de las calles o de ambos lugares. A través del juicio político y la dimisión, veintitrés por ciento de los presidentes han dejado el cargo. Los hallazgos de Hochstetler, muestran que en comparación a sus homólogos no desafiados, es más probable que los presidentes que se ven desafiados sigan políticas neoliberales, estén implicados en escándalos y no cuenten con la mayoría legislativa. De allí, la presencia o ausencia de protestas populares es el elemento crucial para determinar sus destinos.

Reflejando el trabajo de Hochstetler, Zamosc (2006) señala que el juicio político popular es un patrón, no solamente por su frecuencia sino por sus rasgos comunes. Entre estas características, encuentra: (1) protestas en medio de crisis políticas o económicas; (2) protestas contra la corrupción, el abuso de poder o políticas neoliberales; (3) una carencia de represión de las protestas; (4) una naturaleza reactiva y no preactiva de las protestas; (5) una clara ilegalidad, especialmente por parte de los Congresos, que suelen ignorar las normas constituciones de sucesión y; (6) la supervivencia de la democracia, lo cual implica una crisis de gobierno y no del régimen democrático. Para este autor, los juicios políticos populares no debilitan el sistema democrático sino que lo fortalecen, a través de una rendición de cuentas social.

¹⁴León Zamosc. 2006. “Popular impeachments. Civil society mobilizations, presidential oustings, and democracy in Latin America”. Conferencia LASA 2006. No publicado: 4

¹⁵Kathryn Hochstetler. 2006. “Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America”. *Comparative Politics* (en prensa)

Aplicando estas conclusiones al Ecuador, se encuentra que es un país sumamente susceptible al “juicio político popular.” La débil institucionalidad e ingeniería constitucional ecuatoriana, especialmente el régimen de partidos y un sistema presidencialista en que se enfrenta el Legislativo contra el Ejecutivo, es propicia para el surgimiento de una crisis presidencial. Como muestran Pérez-Liñán (2003) y Carey (2003), la resolución de estas crisis en América Latina suelen favorecer al Congreso, que prevalece con alta frecuencia sobre el Ejecutivo.¹⁶ En este contexto, una crisis política o económica sería un detonante para una protesta popular, tal vez el único, dada la inhabilidad del sistema político ecuatoriano para proveer canales de discusión entre la sociedad civil o los actores civiles y el gobierno. De allí, que el poder legislativo destituye al ejecutivo a través de medias constitucionales o pseudo constitucionales. En suma, la teoría predice que frente a políticas impopulares y gracias a un detonante político o económico, las protestas populares darán paso al juicio político del presidente por parte del Congreso, sin la intervención militar tan común antes de la Tercera Ola de Democratización. Sin embargo, se mantiene aquí que la institución de la destitución presidencial es más compleja que lo señalado por los estudios comparados.

Hipótesis y metodología

Este trabajo acepta el desafío de O’Donnell de estudiar “las reglas reales que se están siguiendo” (O’Donnell, 1996: 10). Pretende ampliar la pequeña bibliografía sobre las instituciones informales en el Ecuador y propone una interpretación institucionalista acerca de las destituciones presidenciales que han ocurrido en el país en los últimos diez años. Se interpretan las tres destituciones no como resultado de nuevos actores sociales

¹⁶ De manera concreta, Pérez-Liñán determina que entre 1978 y 2000, el Congreso salió exitoso en 75% de los enfrentamientos entre ése poder y el Presidente, sin incluir las destituciones presidenciales de Fernando de la Rúa y Adolfo Rodríguez Saá en Argentina, Gonzalo Sánchez de Losada en Bolivia o Lucio Gutiérrez en Ecuador (Aníbal Pérez-Liñán.. 2005. “Democratization and Constitutional Crisis in Presidential Regimes: Towards Congressional Supremacy?”. *Comparative Political Studies*, 38 (1) (febrero): 56).

en el escenario democrático, ni como el resultado de una crisis del sistema democrático, sino como una estrategia consciente de la dominación política. Las tres hipótesis centrales son: 1) que la destitución presidencial en el Ecuador tiene una lógica propia; 2) que la multiplicidad de actores ha fortalecido su mecanismo de funcionamiento; y 3) que esta institución es distinta de los fenómenos acaecidos en el resto de la región.

El segundo capítulo trata primero de los orígenes y reproducción de la destitución del ejecutivo, su lógica coalicional y las diferencias entre la destitución presidencial en el Ecuador versus otros países de la región. Responder adecuadamente a estas preguntas recurre a un enfoque del institucionalismo histórico. Para ver, cuando se estabiliza una configuración de reglas de juego, ésta tiene a perpetuarse más allá del momento en que se creó o se originó, moldeando futuras instituciones a través de restricciones. Estas reglas son la herencia institucional¹⁷ y son resistentes, especialmente cuando tienen profundas raíces históricas (O'Donnell, 1996: 15). De esta manera, la herencia institucional del Ecuador, es decir las características de las instituciones formales en concierto con otros estructurados institucionales, facilitan el surgimiento y sostienen la institución política informal de la destitución presidencial. Pero, ¿cuándo, y por qué, surge otra institución o regla de este juego de restricciones?

El institucionalismo histórico propone que el cambio institucional se realiza cuando los actores perciben que está en su interés de buscar aquel cambio. Así, las instituciones moldean las capacidades y, por lo tanto, las estrategias con que los actores buscan este cambio (Campbell y Pederson, 2001: 9). Este tipo de análisis ve a la pugna y el conflicto como los mecanismos primarios a través de que ocurre este cambio, aunque las ideas, ideologías e intereses conducen a esa pugna (Íbid: 11). Puesto de otra manera, un cierto balance de poder social y/o político:

¹⁷ Pablo Andrade A. 2005 “¿Populismos renovados? Ecuador y Venezuela en perspectiva comparada”. *Constitucionalismo Autoritario: los regímenes contemporáneos en la Región Andina*. Ed. Pablo Andrade A. Quito: Corporación Editora Nacional: 20

Emerge de luchas por definir de manera estable un conjunto de actores que pueden acaparar mayores- y más diversos- recursos que sus competidores... [donde] las instituciones regulan no sólo los recursos de la lucha política sino también las estrategias disponibles y, en este sentido, *dan forma* a los conflictos políticos en sí mismos.

(Andrade, 2005: 20)

El método de análisis de las instituciones informales propuesto por Helmke y Levitsky (2003, 2004) también enfatiza la importancia del proceso de pugna y conflicto que subyace su emergencia. Por lo tanto, la actual destitución de los presidentes por el Congreso Nacional se funda en la evolución histórica (única) del Ecuador y la pugna para recursos, cuyo ámbito está limitado por la configuración institucional particular del país.

Concretamente, para identificar la lógica detrás de la destitución presidencial, es necesario identificar los varios actores y sus intereses y motivaciones. La primera sección del segundo capítulo hace eso en recapitular los orígenes de la inestabilidad presidencial en la historia ecuatoriana. Este acercamiento abre el espacio para una explicación de mediano o largo plazo, explicando la destitución presidencial como una consecuencia de una trayectoria histórica específica y no sólo el resultado de decisiones coyunturales en los años noventa. La siguiente sección directamente explora la innovación institucional que dio el salto a la institucionalización de la destitución presidencial, recurriendo a la lógica de cada actor y la lógica de los actores en conjunto.

Se prueba el segundo argumento que una multiplicidad de actores fortalece el mecanismo en cuestión a través de una investigación de los intereses y estrategias de cada actor: las protestas populares, el Congreso Nacional y las Fuerzas Armadas. Al examinar las complejas interacciones entre los tres principales actores se entiende cómo se reproduce la institución y por qué cada actor es integral en su desempeño. Además de ser descriptivo, esta sección explica cómo y por qué cada actor tiene un rol específico en la destitución del Ejecutivo.

La tercera hipótesis es que la destitución presidencial ecuatoriana es distinta a las otras destituciones presidenciales en la región. Se explora este planteamiento a través de un estudio de caso. Primero, se ubica el Ecuador en un contexto regional, viendo a las otras crisis presidenciales desde 1978, especialmente los presidentes caídos. Segundo, se resumen las historias básicas de las caídas de Fernando Collor de Mello, de Brasil (1992), Carlos Andrés Pérez, en Venezuela (1993), y Fernando De la Rúa, de Argentina (2001) a través de una combinación de pugna, crisis, protesta y acción legislativa (el juicio político en cada caso). Estos tres casos son importantes porque; (1) son representativas de los procesos de juicio político o juicio político popular en América Latina; (2) se refieren a países geográficamente e institucionalmente diversos; (3) tienen resultados similares. Comparando y contrastando esos tres ejemplos con las destituciones ecuatorianas, se explicará cómo y por qué la institución ecuatoriana es distinta.

Establecimiento de la institucionalidad de la destitución presidencial

Helmke y Levitsky y Brinks, uno de los grandes desafíos al estudiar las instituciones informales es el simple hecho de identificarlas. A diferencia de observar la Constitución o las leyes que construyen las instituciones formales de un país, las reglas informales funcionan fuera de la vista pública, y por lo tanto, son más difíciles de reconocer, entender y estudiar, especialmente en un contexto comparado. Una vía para superar esta falta de claridad es observar instancias en las que reglas formales similares producen resultados diferentes, y atribuir esas diferencias a la presencia de una institución informal. Sin embargo, como observen Helmke y Levitsky, esta lógica reduce las instituciones informales a una categoría de residuo, y se arriesga a equivaler las instituciones informales a las instituciones débiles.¹⁸ Otra estrategia es identificar

¹⁸ Gretchen Helmke y Steven Levitsky. 2003. "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda". Working Paper #307, Kellogg Institute, Notre Dame; Gretchen Helmke y Steven Levitsky. 2004. "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda". *Perspectives on Politics*, Vol.2 (2) (December): 725-740; Gretchen Helmke y Steven Levitsky. 2006. "Introduction". *Informal Institutions and*

patrones estables de comportamiento que divergen de los comportamientos establecidos por las reglas formales, pero esta estrategia tampoco es totalmente eficaz; así, cualquier irregularidad de comportamiento puede ser definida como una institución informal.

Para superar estas dificultades, Brinks establece que por lo menos en su caso, la identificación de una institución informal debe responder, a cinco planteamientos.¹⁹ Primero, ¿son iguales los resultados observados a los resultados esperados por las instituciones formales? Esta pregunta intenta establecer si existen regularidades de comportamiento no explicadas por las reglas formales. Segundo, ¿Hay actores que describen algún comportamiento en base a una regla de conducta que se hace cumplir? Esta pregunta busca expresiones explícitas de la existencia de una regla informal, es decir, actores dentro del sistema que revelan un patrón de comportamiento que no sigue las reglas formales. Tercero, ¿se castigan las desviaciones de la supuesta regla informal por los agentes relevantes de control social? Esta prueba es clave para determinar la presencia de una institución informal, porque es posible, si no probable, que las personas se comporten de cierta manera por una cantidad de razones, no relacionadas a la presencia o ausencia de reglas que gobiernan ese comportamiento.²⁰ La cuarta pregunta es, ¿se observa el comportamiento en cuestión sin ser castigado por agencias oficiales de la ley? Ha de suceder que ninguna sanción negativa se aplique a aquellos que actúan bajo la regla informal, aun si se permite o requiere una conducta formalmente ilícita. La última

Democracy in Latin America. Eds. Gretchen Helmke y Steven Levitsky. Johns Hopkins University Press (en prensa)

¹⁹Daniel M. Brinks. 2003. "Courts, Norms, and Laws: Competing Rules and Legal Rights in Salvador, Sao Paulo, and Buenos Aires". No publicado, preparado para presentación en la Conferencia de Instituciones Informales y Políticas en América Latina, Marzo 21-23, 2003, Kellogg Institute, Notre Dame

²⁰ Para complicar las cosas, las reglas pueden dictar tres cosas: permitir, requerir o prohibir. Los últimos dos puntos son equivalentes de alguna manera, porque una regla que requiere x , prohíbe el no x , y el inverso. Así, la búsqueda de comportamiento anormal es evidente, porque el actor trasgresor es aquello que realiza el comportamiento primario tratado por la ley. Sin embargo, una regla permisiva genera otro comportamiento, porque el actor primario no puede ofender, dado que la regla permite tanto el x como el no x . En este caso, los actores anormales son aquellos que no logran reconocer el código permisivo no escrito. La mejor prueba de la regla es, si alguien con autoridad ha intentado hacerla cumplir un actor con una regla contraria y fue castigado por hacerlo. Sin embargo, identificar las instituciones informales a través de casos de hacer cumplir puede ser difícil, porque si funcionan bien, hacer cumplir es rara vez necesario. Por otro lado, aún si el comportamiento del conjunto de actores es totalmente consistente, esto no es una prueba concluyente.

pregunta es si existe evidencia de que los individuos afectados conocen la regla, anticipan las consecuencias de una trasgresión y guían su conducta conforme a esa regla. Si los actores que interactúan bajo la regla informal se guían por las posibles sanciones de no seguirla, realmente hay una regla vigente (o por lo menos, los actores creen en una regla vigente) (Brinks, 2003: 7-10).

Responder al primer planteamiento— ¿son iguales los resultados observados a los resultados esperados por las instituciones formales?—es fácil. Se observa una creciente institucionalización de la destitución presidencial en Ecuador por el simple hecho de que los últimos tres presidentes democráticamente electos han sido destituidos por el Congreso (o las FFAA, en el caso Mahuad, aunque eso también fue legitimado por un voto legislativo *ex post facto*), sin cumplir con sus mandatos. Esto va en contra de dos rasgos fundamentales compartidos por cualquier sistema presidencialista, es decir, que un presidente directamente electo disfruta de una legitimidad democrática y por un periodo rígidamente fijo.²¹ En este caso, digamos que los presidentes ecuatorianos cumplen con el primer requisito; sin embargo, desde Sixto Durán Ballén (1992-1996), ningún presidente ha logrado cumplir con el segundo. Además, la forma de las destituciones no es conforme a los resultados predichos por la constitucionalidad del Estado. En vez de recurrir al procedimiento del juicio político, el Congreso ha depuesto a los tres presidentes a través de resoluciones de: “incapacidad mental”, una renuncia y “abandono de cargo”.

Segundo, se nota empíricamente que los actores ven a la destitución del Ejecutivo en términos de una regla o conducta. Los actores principales en el juicio político son los ciudadanos de las protestas, el Congreso Nacional y las FFAA. Las continuidades más claras se ven en el Congreso, donde los diputados han votado con menos oposición en

²¹Juan J. Linz. 1998 [1994]. “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?” *Las crisis del presidencialismo: 1. Perspectivas comparativas*. Comps. Juan J. Linz y Arturo Valenzuela. Madrid: Alianza Editorial: 6

cada destitución o intento de destitución, y sin votos en contra después de Bucaram: 44-34 a favor de la destitución de Bucaram; más que 115 votos de 123 a favor de aceptar la renuncia *no presentada* de Mahuad, con “seis o siete votos en abstención”²² y; 62 votos a favor de la resolución de abandono de cargo por Gutiérrez, con dos abstenciones. Todavía, esta votación no es evidencia suficiente de una institución ya que muchas votaciones legislativas se realizan según las líneas ideológicas o partidistas.

La tercera pregunta es un poco más complicada de contestar. Según Brinks, las reglas pueden permitir, requerir o prohibir. En este caso, la regla es permisiva. Para comenzar esta determinación, la regla no prohíbe. No obstante, se puede sostener que la destitución es un requisito, porque llega un momento en el proceso —el voto legislativo para destituir el ejecutivo, en concreto— en que las posiciones de las Fuerzas Armadas y el nivel de protesta popular predicen dicho voto. En este momento votar en contra es difícil, si no inaceptable (recuérdese los votos en contra en 2000 y 2005). Sin embargo, como un proceso en su conjunto, la destitución presidencial no es (todavía) un requisito, ilustrado en la práctica con la destitución fallida del presidente Gutiérrez en noviembre de 2004. En otras palabras, por ahora, la elección democrática del presidente no exige automáticamente, por definición, su futura destitución. Como se verá más adelante, el manejo de coaliciones y alianzas políticas es crítico en esta determinación.

Al contrario, el remover al presidente de su cargo es una regla permisiva, cosa que complica la determinación de sus desviaciones. Por ejemplo, los diputados pueden violar la regla que permite la destitución, porque no hay ninguna sanción por remover o no al presidente. En casos de reglas permisivas, entonces, el comportamiento anormal tiene que ser un comportamiento secundario; los actores anormales son aquellos que no reconocen el código permisivo no escrito. Así, la mejor evidencia de una regla permisiva es que alguien fue sancionado por intentar hacer cumplir una regla contraria.

²² Entrevista personal con la Diputada Alexandra Vela (DP), 30 de agosto, 2006.

Lamentablemente, si la institución informal funciona bien, los actores anormales son minimizados. Así, no existe ningún actor institucional que intentó frenar la destitución del presidente o cuestionó la legalidad de las resoluciones emitidas y fue castigado posteriormente. Entonces, esta respuesta no contradice la institucionalidad de la destitución, pero tampoco puede servir como la prueba final de la existencia de la institución informal.

El cuarto planteamiento de Brinks — ¿se observa el comportamiento en cuestión sin ser castigado por agencias oficiales de la ley?— se contesta fácilmente. Sin duda, se observa que esta regla permisiva no es castigada por agencias oficiales de la ley. La destitución presidencial en el Ecuador no ha incluido el juicio de ningún diputado por iniciar o participar en el proceso, ni sanciones contra participantes en las protestas ni ningún militar. Por ejemplo, como consecuencia de las negociaciones entre Gustavo Noboa y las FFAA después del golpe militar contra Mahuad, el Congreso votó a favor de amnistía para todos los participantes militares del golpe; de más de 120 diputados, sólo cinco rompieron la línea partidista para votar en contra.²³ Las cortes ni siquiera entran en la ecuación, por su debilidad y frente a los otros poderes del Estado y su falta de independencia respecto a intereses políticos y económicos.

Por último, el comportamiento de los diputados en el Congreso Nacional entre 1997 y 2005 muestra su confianza en una ausencia de sanciones por destituir al presidente, sin tomar en cuenta la legalidad de los cargos contra él. La formalidad procesal, en que el Congreso usa el pretexto de legalidad de las resoluciones, ilustra que los diputados son concientes de mantener la apariencia de la constitucionalidad, para evitar posibles sanciones de los tribunales o informalmente, de sus conciudadanos. Los votos —especialmente contra Mahuad y Gutiérrez, cuando la regla de permitir la

²³ Los cinco diputados fueron: Germánico Salgado, Pedro Pinto, Raúl Hurtado, Ramiro Rivera y Alexandra Vela (Conversación con Alexandra Vela, Diputada del Partido Democracia Popular (DP), 29 y 30 de agosto, 2006).

destitución se había puesto en vigencia— demuestran que los diputados saben y cuentan con la regla permisiva de remover al presidente de su cargo a través del juicio político. Como ejemplo, el Congreso no pudo lograr los votos necesarios para destituir a Gutiérrez en noviembre de 2004 con los cargos de delito de peculado, por usar fondos públicos en la promoción de candidatos de su partido, o traición a la patria, por el consentimiento que proveyó a los EEUU para interceptar y hundir naves de bandera ecuatoriana que transportaran inmigrantes ilegales ecuatorianos a los EEUU (Bustamante, 2004: 21). Sin embargo, meses después, fue posible destituirle con un voto de 64 a favor y cero en contra (de cien votos posibles) bajo la imputación de abandono de cargo, aunque Gutiérrez permanecía en Carondelet. Cero votos en contra de la destitución, por un cargo que en esencia fue falso, son testimonio de la comodidad y confianza de los diputados.

Como se ve, es aparente que está vigente una institución informal de destitución presidencial, legitimada bajo el pretexto de legalidad y justificada por las protestas populares. Según esta definición generalmente aceptada dentro de la disciplina de las ciencias sociales y las ciencias políticas, la destitución presidencial en el Ecuador cumple los requisitos necesarios para considerarse como una institución informal.

Capítulo 2

EL JUICIO POLÍTICO VERSUS LA DESTITUCIÓN PRESIDENCIAL

A. Orígenes de la inestabilidad presidencial

La destitución presidencial en el Ecuador no es un fenómeno contemporáneo. Como apunta O'Donnell, las instituciones son resistentes, especialmente cuando tienen profundas raíces históricas (O'Donnell, 1996: 15), por lo que puede entenderse que el país está viviendo un patrón antiguo que ha asumido una forma distinta, evolucionando en función del contexto histórico y las restricciones externas de cada época. El patrón se basa en que, cuando se estabiliza una configuración de reglas de juego, ésta tiende a perpetuarse más allá del momento en que se creó u originó, moldeando futuras instituciones a través de restricciones (Andrade, 2005: 20). El Ecuador ha vivido una crisis política prolongada a lo largo del siglo veinte, pero especialmente en tres épocas: (1) la inestabilidad y los golpes de estado entre 1925 y 1948, (2) la intervención y los gobiernos militares entre 1963 y 1978, y (3) el patrón actual de destitución del Ejecutivo por el Congreso a través de resoluciones, iniciándose de forma más concreta en 1997.

En primer lugar, la inestabilidad política ecuatoriana se puede explicar por la evolución histórica de su economía dependiente de la exportación de materias primas, sus divisiones clasistas y étnicas y las instituciones políticas débiles y exclusivas (Andrade y North, 2005: 2-3). La estructura de las leyes e instituciones formales tampoco ha ayudado a combatir esta tendencia. A mediados del siglo XIX, Gabriel García Moreno escribió: “Nuestra Constitución y leyes están calculadas más bien para producir las crisis que para conjurarlas”, actualmente esta acotación es aún válida.²⁴ Las instituciones políticas formales no lograron estabilizar el sistema político en casi ninguna ocasión, y justamente al contrario, las instituciones formales han contribuido a la inestabilidad crónica de la política ecuatoriana. La inhabilidad del diseño institucional formal para

²⁴ Enrique Ayala Mora. 1988 [1978]. *Lucha política y origen de los partidos en Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional: 125

mediar en el conflicto político, abre el camino a las reglas informales de comportamiento del poder y facilita la figura de la destitución presidencial.

El sistema político ecuatoriano

El presidencialismo ha sido el principal estructurador del gobierno ecuatoriano a lo largo de su historia.²⁵ Los argumentos acerca de los peligros del presidencialismo han sido desarrollados por varios autores, entre ellos Sartori, Linz y Lijphart. Sartori sostiene que el presidencialismo en sí no garantiza el éxito del sistema político; que este sistema sólo funciona en los Estados Unidos, porque “los estadounidenses están decididos a hacerlo funcionar” y que la parálisis institucional implícita en ese sistema de gobierno “surge con toda su fuerza cuando se exporta.”²⁶ En otras palabras, el presidencialismo es un sistema condenado a fracasar fuera de los Estados Unidos. Por su parte, Linz señala que hay dos rasgos fundamentales que crean problemas en los sistemas presidenciales. Por un lado, el presidencialismo posee una estructura institucional de “legitimidad democrática dual”, porque los dos poderes son elegidos por el pueblo, directamente o a través de un colegio electoral que existe con ese único fin. Por otro lado, cada poder es elegido por un periodo fijo, pero sus cargos y duraciones son distintos, algo que Linz caracteriza como “la rigidez del sistema presidencial” (Linz, 1994: 32).

El riesgo de la doble legitimidad es la plaga del sistema multipartidario ecuatoriano, y se produce cuando el Presidente no goza de una mayoría legislativa, lo que conduce a la pugna de poderes. Aquí, el hecho de que las dos instituciones disfruten de legitimidad significa que ningún principio democrático puede decidir cuál poder realmente representa la voluntad popular. Para Sartori, la rigidez del sistema presidencial

²⁵ El presidencialismo se define principalmente por la elección del Ejecutivo a través de un voto directo o casi directo (como es el caso de colegios electorales) por un periodo fijo, y donde aquel no ha sido designado mediante un voto parlamentario.

²⁶ Giovanni Sartori. 1994. *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica: 107

crea una situación en la que el presidente oscila entre el abuso de poder, cuando cuenta con una mayoría legislativa, y la falta de poder, cuando carece de esa mayoría. Los resultados son o el autoritarismo del Ejecutivo o la crisis constitucional. Esta rigidez también significa que las crisis de gobierno se traducen en crisis del régimen político, porque el gobierno no puede adaptarse a las situaciones cambiantes.²⁷

La política contemporánea del Ecuador ofrece varias pruebas a la argumentación de Linz y Sartori.²⁸ Desde 1979, el país ha sido víctima de una recurrente pugna entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, desde la cotidiana carencia para desarrollar políticas, hasta los visos dramáticos, como el secuestro del Presidente León Febres Cordero por paracaidistas en 1987 o las recientes destituciones de los presidentes. En cuanto al tema de rigidez, la Constitución de 1978 estableció la elección presidencial a doble vuelta y prohibió la sucesión o reelección. También proporcionó al Ejecutivo algunos de los poderes constitucionales más amplios de toda la región.²⁹ Entre otras cosas, el presidente puede nombrar a sus ministros sin aprobación parlamentaria, le está permitido declarar un estado de emergencia y suspender las garantías constitucionales, puede aprobar decretos económicos de emergencia y puede convocar un plebiscito sobre los asuntos que le interesen, teniendo además el derecho de veto parcial o total sobre la legislación (Conaghan, 1998: 252). Ahora bien, aunque el Congreso Nacional dispone de mecanismos institucionales a través de la Constitución para destituir al presidente y al vicepresidente,³⁰ a los ministros de estado, a los integrantes de la Corte Suprema de

²⁷ Giovanni Sartori. 1996 [1980]. *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza Editorial: 110

²⁸ Catherine M. Conaghan. 1998 [1994]. “Partidos débiles, políticos ‘indecisos’ y tensión institucional: el presidencialismo en el Ecuador 1979-1988”. *Las crisis del presidencialismo: 2. El caso de Latinoamérica*. Comps. Juan J. Linz y Arturo Valenzuela. Madrid: Alianza Editorial: 239

²⁹ Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, Eds. 2002 [1997]. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós

³⁰ Artículo 130 de la Constitución declara que: “El Congreso Nacional tendrá los siguientes deberes y atribuciones: 1- Posesionar al Presidente y Vicepresidente de la República proclamados electos por el Tribunal Supremo Electoral. Conocer sus renunciaciones; destituirlos, previo enjuiciamiento político; establecer su incapacidad física o mental o abandono del cargo, y declararlos cesantes” (“Constitución Política de la República del Ecuador”, <http://www.presidencia.gov.ec/modulos.asp?id=109>).

Justicia, del Tribunal Supremo Electoral, y a otras autoridades del estado,³¹ el Ejecutivo carece de la autoridad legal para disolver el Congreso.³²

El Congreso es unicameral, y los diputados son elegidos en distritos de múltiples miembros, a través de un sistema de representación proporcional de lista abierta.³³ Esta institución sufre cuatro debilidades principales: la desconfianza pública; la excesiva fragmentación partidaria; la poca disciplina partidaria; y la escasa profesionalización.³⁴ En este contexto, hay pocos incentivos para asegurar la cooperación política. De hecho, desde 1950, el Ecuador es el país latinoamericano con más crisis presidenciales, sumando nueve; de ellas, seis se han producido después de 1979.³⁵ Estas crisis presidenciales son indicadores de que el Presidente carece de capacidad efectiva para controlar a sus legisladores.

Conaghan (1998) también concluye que en gran medida, los problemas más graves son las disposiciones institucionales presidenciales y el sistema de partidos. Ecuador tiene uno de los sistemas de partidos políticos menos institucionalizados y más fragmentados de América Latina. La organización de los partidos y sus raíces en la sociedad son débiles, la volatilidad electoral es alta y los partidos y las campañas están dominados por individuos, lo cual significa que a menudo los partidos actúan solamente como vehículos electorales. El sistema de partidos se caracteriza por tres rasgos importantes: primero, es un sistema multipartidario extremo (se exhibe la competencia electoral de por lo menos cinco partidos); segundo, el electorado ecuatoriano no ha mostrado ningún vínculo constante con algún partido político en particular y; tercero,

³¹ Artículo No. 81 de la Constitución Política de la República

³² Simón Pachano. 1997. "El Congreso en el sistema político ecuatoriano". *Modernización de las Instituciones Democráticas: El Congreso*. Ed. Simón Pachano. Quito: FLACSO, Fundación Honrad Adenauer: 60

³³ Fue lista cerrada antes de 1998.

³⁴ Andrés Mejía Acosta. 1997. "Programa de apoyo legislativo". *Modernización de las Instituciones Democráticas: El Congreso*. Ed. Simón Pachano. Quito: FLACSO, Fundación Honrad Adenauer: 118-124

³⁵ 1961, 1963, 1970, 1984, 1987, 1990, 1997, 2000 y 2005. Pérez-Liñán define "crisis presidencial" con tres criterios: 1) el Presidente desconoce la legitimidad del congreso; 2) el congreso amenaza con destituir al presidente o; 3) alguno de los dos poderes se inclina a favor de una intervención militar en contra del otro (Aníbal S. Pérez-Liñán. 2003. "Pugna de Poderes y crisis de inestabilidad". *Latin American Research Review*, Vol. 28 (3) (Octubre): 152-153).

los partidos políticos han sido marginados del proceso de diseño de políticas.³⁶ Los resultados de estas características son la disociación de las esferas de toma de decisiones dentro del gobierno y el desvinculo con el electorado.

Tal vez más importante en relación con el Ejecutivo es la fragmentación del sistema de partidos. Al principio de los años noventa, el número de “partidos efectivos” calculado por Mainwaring y Scully fue 5.8, el más alto de los doce países incluidos en el análisis y uno de los países con el más alto número de partidos efectivos en la historia.³⁷ Además, es probable que esta cifra haya crecido, así que hay cinco partidos principales hoy en día —el PSC, la ID, el PRE, el PRIAN y Pachakutik— además de los partidos pequeños y los partidos *ad hoc*, como el PSP de Lucio Gutiérrez. En suma, la configuración institucional del Ecuador favorece la lucha política y no la cooperación.

La configuración de las reglas del juego (1925 – 1948)

El primer período de inestabilidad política del Estado moderno ecuatoriano empieza en 1925 y sólo termina con el auge bananero y la elección de Galo Plaza Lasso en 1948. Éste es el punto de partida del análisis histórico institucional por varias razones: el golpe de 1925 marca la primera intervención institucional de los militares con fin de introducir cambios económicos al país; marca también el origen de los modernos partidos políticos ecuatorianos (el Partido Liberal Radical, el Partido Conservador Ecuatoriano y el Partido Socialista Ecuatoriano) y; señala la primera época de inestabilidad política que servirá como el paradigma para futuras interacciones políticas.³⁸

Como observa Ayala Mora, “La realidad sociopolítica del Ecuador en las primeras

³⁶ Catherine M. Conaghan. 1995. “Politicians Against Parties: Discord and Disconnection in Ecuador’s Party System”. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Eds. Scott Mainwaring y Timothy R. Scully. Stanford: Stanford University Press: 434-435

³⁷ Scott Mainwaring y Timothy R. Scully. 1995. “Introduction”. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Eds. Scott Mainwaring y Timothy R. Scully. Stanford: Stanford University Press: 30; Conaghan, 1995: 437

³⁸ Enrique Ayala Mora. 1993. *Resumen de historia del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional: 93; Osvaldo Hurtado. 1993 [1977]. *El Poder Político en el Ecuador*. Quito: Letraviva-Editorial Planeta del Ecuador: 143

décadas de la República, fueron la inestabilidad y la desarticulación” (Ayala Mora, 1993: 69). Sin embargo, los años comprendidos entre 1925 y 1944 sellaron un periodo político tumultuoso, inigualado en la historia ecuatoriana. El golpe militar del 9 de julio de 1925, conocido como la Revolución Juliana, puso fin a la dominación liberal y al bipartidismo liberal - conservador, pero sus frutos también incluyen la aparición de 27 gobiernos en tan solo 23 años: sólo tres a través de elecciones populares (y fraudulentas), 12 en manos de personas a quienes se les entregó el poder, ocho dictaduras y cuatro gobiernos electos por asamblea constituyente (Hurtado, 1977: 142). Las intervenciones militares incluyen no solamente la Revolución Juliana sino también el golpe de Estado de 1937, y el papel jugado por miembros de las Fuerzas Armadas en otros derrocamientos (Ayala Mora, 1993: 94-97).

Las condiciones económicas y el contexto internacional de estos años son integrales para entender la política de dicha época. Desde la caída de Gabriel García Moreno, en 1875, y más particularmente a partir de 1895, la economía ecuatoriana había experimentado un acelerado crecimiento debido, principalmente, a la exportación del cacao. La inserción del país en la economía internacional se basaba entonces, en la monoproducción agrícola, cuyo destino estaba estrechamente vinculado al mercado internacional. El cierre de los mercados de las grandes economías mundiales al inicio de la Primera Guerra Mundial y el fin de la primera época de la globalización, causaron una caída repentina de los altos precios del cacao en el mercado mundial. La emergencia de otras naciones productoras, primariamente en el África, el efecto de nuevas plagas en el cacao ecuatoriano y una falta de innovación tecnológica en la producción, fueron las causas de que la exportación del cacao experimentara un descalabro. Agudizada por la Gran Depresión en la década de los treinta, esta crisis económica resultó en un resquebrajamiento del poder de la burguesía costeña y en la lucha desde abajo por el espacio social y político, produciéndose cambios en la estructura del país. Una fracción

importante de los hacendados serranos apoyó a los militares, viendo en ellos una solución preventiva a otra larga pugna política entre la Sierra y la Costa.

La Junta Suprema Militar, compuesta primordialmente de militares jóvenes y apoyados por los hacendados e incipientes industriales serranos, intervino en 1925 y gobernó con dos gobiernos plurales, seguido por la presidencia de Isidro Ayora. La emergencia de los militares fue posible por la ausencia histórica de un sector dirigente civil en el Ecuador, lo cual creó un vacío político que fue llenado por las estructuras multirepresentativas (como el *velasquismo*), o de forma continua por los militares. Desde su profesionalización, justamente en los años veinte y treinta, las Fuerzas Armadas asumieron un papel de dirigencia en las transformaciones económicas y políticas del país, llenando el vacío político, especialmente durante las crisis oligárquicas.³⁹ De esta manera, el paradigma de intervención institucional militar en momentos de pugna o crisis se estableció, para repetirse de ahí en adelante.

Intervención Militar (1963- 1978)

Los comienzos del auge bananero y su manejo por el Presidente Galo Plaza Lasso sustentaron la estabilidad económica y política alcanzada en 1948, acabando definitivamente con la lucha política y social de la época anterior. Plaza, Velasco Ibarra y Camilo Ponce cumplieron con sus mandatos entre 1948 y 1960, antes de que Velasco Ibarra cayera en 1961. El Vicepresidente Carlos Julio Arosemena le sucedió constitucionalmente, pero la Revolución Cubana de 1959, la creciente inquietud de los campesinos serranos y los vientos de la “década del desarrollo” provocaron cambios en el nivel político. Además, la crisis de la exportación bananera precipitó un revés a la estabilidad constitucional (Ayala Mora, 1993: 102). En 1963, en medio de la crisis

³⁹ Bertha García Gallegos. 1991. “El estado y las F.F.A.A.”. *Ecuador Debate*, No. 24 (diciembre): 69

económica, los jefes militares depusieron a Arosemena, tomando el poder del Estado por tercera vez.

El periodo de 1963 a 1978 se enmarcó dentro del patrón de inestabilidad política del continente, es decir, el golpe de estado y la intervención militar. El primer gobierno de 1963 precipitó un desarrollismo que hubiese sido imposible bajo un gobierno civil. Casi inmediatamente, y apoyados tanto por los oligarcas costeños como por los terratenientes serranos y el gobierno estadounidense —temiendo una revolución desde abajo— los militares llevaron a cabo una reforma agraria preventiva en 1964. Las reformas logradas no fueron ni comprensivas, ni cambiaron drásticamente la estructura social que había existido por siglos, pero fueron suficientes para traer calma al campo. En el contexto internacional, estas reformas y las políticas de los gobiernos militares tenían todo que ver con la Revolución Cubana, la Guerra Fría y la política exterior estadounidense. Por un lado, los Estados Unidos claramente apoyaban las dictaduras de América Latina en su lucha anticomunista, lo cual legitimaba la intervención militar en la política. Domésticamente, los oligarcas buscaron evitar una revolución campesina que les sacaría del poder. Fue en esta época que las Fuerzas Armadas legitimaron su papel en la política, economía y sociedad a través de la Ley de Seguridad Nacional, diseñada en 1963. Esta ley proporcionaba a las dictaduras militares una especie de Constitución, además de protección jurídica, y les proporcionó un contexto para defender la seguridad interna del país (García, 2005: 100-101).

Dos gobiernos civiles siguieron, pero los militares que apoyaron este último gobierno *de facto* de Velasco Ibarra, retomaron el poder en 1972, liderados por el General Rodríguez Lara. Fue bajo este gobierno que la explotación de un nuevo recurso, el petróleo, coincidió justamente con la coyuntura internacional de elevados precios de los hidrocarburos. Ahora, en adición a poseer un plan de desarrollo económico y social, el gobierno también tenía los recursos para buscar cambios modernizadores y progresistas.

Como resultado, la sociedad ecuatoriana, “asocia a las Fuerzas Armadas con un imaginario de orden, estabilidad y equilibrio, manteniendo un mayor nivel de credibilidad y legitimidad por sobre otras instituciones públicas.”⁴⁰ Esto también se debe, en menor medida, al hecho de que el gobierno militar de los años setenta tampoco posee la imagen de opresión o atrocidades tan características de las dictaduras del Cono Sur (lo que da origen al término “dictablanda”). Debido principalmente a su rol impulsor de modernización de las instituciones e inserción económica del estado, las Fuerzas Armadas ecuatorianas han logrado una credibilidad que les concede un cierto poder informal en la esfera política de los subsecuentes gobiernos civiles.

Transición

El *Consejo Supremo de Gobierno* le quitó el control a Rodríguez Lara en 1976, y aunque menos ideológicamente progresistas, fueron ellos los que impulsaron la transición a la democracia a través de su Plan de Reestructuración Jurídica. Esta transición, en 1979, fue acompañada con una Constitución que tuvo como objetivo la necesidad de “regular y racionalizar el sistema democrático” a través del fortalecimiento de los partidos.⁴¹ Sin embargo, éste no brindó racionalidad al sistema de partidos sino que produjo resultados inesperados que terminaron afectando la calidad de las instituciones democráticas. Como dice Andrade:

La formación de instituciones que regulaban y hacían posible la participación electoral (un organismo nacional de control y garantía de la competencia electoral, la creación de registros electorales confiables, la formación de partidos políticos) fue insuficiente para cambiar la herencia institucional antidemocrática. (Andrade, 2005: 39)

La Ley de Partidos, diseñada en 1977 por una comisión de juristas liderada por Osvaldo Hurtado y convocada por la Junta Militar, intentó mejorar el funcionamiento del

⁴⁰ Catalina Pazmiño. 2005. “La frágil legitimidad del príncipe democrático”. *Íconos*, 23 (septiembre): 32

⁴¹ Andrés Mejía Acosta. 2004. “La reelección legislativa en Ecuador: Conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-1998)”. *Ecuador Debate*, No. 62 (agosto):254

sistema político a través del fortalecimiento de la estructura de partidos y la representatividad electoral. Esta ley establecía la participación electoral sólo para candidatos afiliados a un partido; con un número de afiliados no menor del 1,5% del padrón electoral para conseguir reconocimiento legal; una extensión partidaria orgánica en por lo menos diez provincias, y en dos de las tres con mayor población; un umbral de 5% en dos elecciones pluripersonales para cada partido a fin de evitar su eliminación⁴²; y la proscripción de las alianzas⁴³ en las elecciones pluripersonales.⁴⁴ Desprendiéndose de la ley ha habido varias consecuencias no esperadas. El requisito de afiliación legal de un candidato a un partido, por ejemplo, ha forzado a muchos individuales ambiciosos a aliarse superficialmente con partidos, para luego romper esas alianzas. Además, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) no bloqueó la reinscripción de aquellos partidos que no alcanzaron el umbral del 5% de los votos, para evitar los cargos referentes a que estaba proscribiendo partidos de izquierda (Conaghan, 1995: 448). La ley tampoco incentiva la formación de alianzas. Según la ley, un candidato puede inscribirse bajo el nombre de un solo partido, lo cual frustra a otros partidos dispuestos a formar coaliciones.⁴⁵ En la práctica, ningún Ejecutivo ha tenido una mayoría en el Congreso desde la transición hacia la democracia en 1979.⁴⁶ En suma, la ley no ha generado partidos con presencia nacional, no ha disminuido la cantidad de partidos y no ha evitado la proliferación de nuevos partidos y vehículos electorales.⁴⁷

⁴² Este reglamento fue derogada en 1983, reestablecida al 4% en 1992 y derogada otra vez en 1996, sólo para reestablecerla con un umbral de 5% en 1997 (Mejía Acosta, 1998: 11).

⁴³ Véase los Artículos 10, 12 y 37 de la Ley de Partidos Políticos, en *Leyes de elecciones, partidos políticos, reglamentos*, Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 1996.

⁴⁴ Andrés Mejía Acosta. 1998. "Partidos políticos: El eslabón perdido de la representación". *Documento de trabajo no. 5*, Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES) (marzo): 9; Conaghan, 1995: 447-448

⁴⁵ "La Ley de Partidos Políticos". 1996. *Leyes de elecciones, partidos políticos, reglamentos*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones

⁴⁶ Los porcentajes de escaños legislativos del partido de gobierno lograron sus niveles más altos con el CFP (44.9%), entre 1979 y 1984, y la ID (42.3%), entre 1988 y 1990 (Mejía Acosta, 1997; 1998)

⁴⁷ Para Sartori, es un rasgo social y no político que sirve como obstáculo. Para ese autor, es la condición del analfabetismo generalizado que severamente limita la consolidación del sistema de partidos (Sartori, 1994: 52).

Por su parte, el diseño del Congreso en 1978 intentó superar las debilidades históricas. La Constitución de 1978 eliminó las representaciones funcionales que contaban con más de 40% de los escaños entre 1945 y 1978 y estableció una sola Cámara de Representantes. Hasta 1996, esta cámara tuvo una conformación mixta de 12 diputados electos sobre una base nacional, con los demás diputados electos a través de un sistema de representación proporcional conforme con la población de cada provincia (Mejía Acosta, 2004: 253; Pachano, 1997: 52). Se elegían dos diputados por cada provincia, salvo en aquellas con menos de cien mil personas, donde se elegía uno solo. Además, se elegía un diputado más, por cada trescientos mil habitantes o fracción que pasase los doscientos mil.⁴⁸ El Congreso Nacional inicialmente se conformó con 69 escaños en 1979, pero bajo estas leyes, el número aumentó hasta 121 en 1998. Este número se ha estabilizado con las reformas constitucionales de 1998 y 2000 que eliminaron los Diputados Nacionales y fijaron el número de Diputados Provinciales en cien (Mejía Acosta, 2004: 254).

Los legisladores tuvieron cortos términos de mandato, con elecciones cada dos años y sin la posibilidad de la reelección inmediata de 1979 a 1996. La Constitución de 1978 prohibió la reelección legislativa bajo el argumento de que era necesario para evitar nuevos caudillismos, al estilo de José María Velasco Ibarra. Sin embargo, eso, junto con el uso de un sistema de representación proporcional de lista cerrada para elegir legisladores, tuvo como consecuencia el aumento de la cantidad de partidos políticos efectivos y previno que los presidentes obtuvieran mayorías partidistas en el Congreso, un riesgo del sistema presidencialista señalado en la sección anterior. Además, la combinación de límites de términos con elecciones de medio término eliminó incentivos para que los legisladores forjaran acuerdos de largo plazo.⁴⁹ Sin embargo, impulsada por

⁴⁸ Se encuentra este reglamento en el Artículo No. 79 de la Constitución Política de la República

⁴⁹ Andrés Mejía Acosta. 2006. "Crafting Legislative Ghost Coalitions in Ecuador: Informal Institutions and Economic Reform in an Unlikely Case". *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Eds. Gretchen Helmke y Steven Levitsky. Johns Hopkins University Press (en prensa):4

el PSC, una nueva ley que permite la reelección legislativa fue adoptada por plebiscito en 1994. Desde entonces, la reelección legislativa ha crecido vertiginosamente, triplicándose desde un 13,82% antes de 1996 hasta 41,87% de 1996 a 2003, y consolidando el poder de los líderes de los partidos (Mejía Acosta, 2004: 262). Como se verá más adelante, la reelección legislativa es un precedente legal institucional importante para la destitución presidencial. En suma, los cambios institucionales realizados a partir de la redemocratización sólo sirvieron para reafirmar la inestabilidad política en vez de fortalecer el sistema. La pugna política y las crisis presidenciales continúan entonces, aunque debido a cambios nacionales e internacionales, ya no se expresan por la intervención militar.

Destitución del Ejecutivo por el Congreso (1997-presente)

El nuevo patrón de inestabilidad política en Ecuador (y América Latina en su conjunto) tras la tercera ola de democratización es el de la crisis presidencial, pero sin quiebre del régimen democrático. Este patrón posee tres características: una desmilitarización en el proceso político; el aumento de la protesta popular como motor para la renuncia del presidente, y; una carga legislativa para dar un marco constitucional a la transición política (Pérez-Liñán, 2002: 7-8). La desmilitarización de la política se debe tanto a factores internacionales como domésticos. Por ejemplo, parte de la misión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) es apoyar la democracia en el Hemisferio, y penaliza un quiebre democrático de cualquier país miembro con la suspensión de ese país. Los Estados Unidos también juegan un rol en el fortalecimiento democrático del hemisferio, por lo menos con una retórica profundamente pro democrática desde el fin de la Guerra Fría. Su política exterior ya no tolera las dictaduras militares que eran vistas como estratégicas para evitar el comunismo. Junto con algunos

gobiernos europeos y la misma OEA, el gobierno estadounidense ahora amenaza los potenciales golpes de estado con la suspensión de ayuda económica y militar.

En parte, la aplicación de un marco constitucional a las destituciones está enraizada en este movimiento global. Los cambios de gobierno e involucramiento militar tan comunes en las épocas anteriores no son posibles hoy en día. Por último, la protesta popular como motor de la renuncia del Ejecutivo se debe a varios factores. La deslegitimación del régimen de partidos y de representación política —lo que Mejía Acosta llama “desconexión electoral” (1997)— es parte del origen de los movimientos sociales y la protesta popular que buscan “una revocatoria del mandato presidencial desde las calles” (Ospina, 2005b: 7). Por otro lado, las reformas neoliberales y un aumento en el costo de la vida desde los años ochenta, sin las medidas para canalizar la opinión pública, aumenta la fuerza de la protesta.

Esto no quiere decir que los militares han desaparecido del escenario político. García dice que desde 1979, “en ningún momento las Fuerzas Armadas perdieron su ascendiente e influencia sobre los gobiernos civiles, de distintas tendencias políticas” (García, 1994: 179). Hoy en día, las Fuerzas Armadas ecuatorianas se encuentran entre las más políticamente activas en la región andina. Sin embargo, su papel en los procesos políticos y económicos del país no es siempre visible o accesible a los observadores y analistas, aunque se manifiesta claramente. Así lo confirman el enfrentamiento del General Frank Vargas Pazos contra el gobierno Social Cristiano de Febres Cordero en 1986 y el papel de los militares en las destituciones presidenciales de 1997 a 2005. La diferencia ahora, es que su actuación está enmarcada dentro del nuevo orden hemisférico. Por ejemplo, el golpe militar en 2000 no resultó en un gobierno militar, sino en una transición de gobierno de Mahuad a su sucesor constitucional, Gustavo Noboa. Como explica Bertha García Gallegos, el proyecto político de los militares ecuatorianos muestra una continuidad ideológica desde los años sesenta, pero con el giro

de expresarse a través de las vías electorales, por ejemplo, en la forma del Partido Sociedad Patriótica (PSP) de Gutiérrez.⁵⁰ Encubiertos por la formalidad legal, los militares ecuatorianos nunca han estado lejos de la política, antes y después de la transición democrática de 1979, y siguen teniendo un papel clave en el ordenamiento político del país.⁵¹ Al fin de cuentas, a pesar del movimiento de apoyo a los regimenes democráticos, la Tercera Ola no ha logrado superar la inestabilidad que ha plagado la política ecuatoriana desde la fundación del país.

El patrón de inestabilidad presidencial en el Ecuador ha vivido tres etapas, moldeadas por distintos contextos internacionales y domésticos. El periodo que comenzó con la Revolución Juliana y se extendió hasta el auge bananero incluyó 27 gobiernos en 23 años, que compartieron una constante, la profunda falta de constitucionalidad en su actuación. La breve estabilidad económica del país se reflejó en los gobiernos que se sucedieron entre 1948 y 1960, pero la crisis bananera, junto con un clima de inquietud campesina y un contexto internacional de Guerra Fría, dieron paso a otra intervención militar en 1963. Tres distintos gobiernos militares ejercieron poder entre ese año y 1978, año en que se dio la transición hacia la democracia. Sin embargo, esta inestabilidad presidencial y la falta de institucionalización del sistema político (y el fracaso de las reformas de la Constitución de 1978) en su conjunto, parecen haber condenado la política ecuatoriana. A partir de la elección de Bucaram en 1997, ningún presidente electo han terminado su mandato, pero no con el tipo de golpe de estado típico de los años veinte o treinta, ni de los golpes militares de los sesenta y setenta, sino con resoluciones semi constitucionales, proveídas por votos del Congreso Nacional.

B. Innovación Institucional

⁵⁰ Bertha García Gallegos. 2005. "El 20 de abril: presente y pasado de un proyecto militar corporativo". *Íconos*, No. 23 (septiembre): 95-102

⁵¹ Ilustrado con "Los militares estamos preparados para gobernar el país mejor que los políticos corruptos de siempre" (García Gallegos, 2005: 100)

Como se ha dicho anteriormente, los principales mecanismos a través de los que se realiza el cambio institucional son: el conflicto, la lucha política y la negociación, mediante la cual los actores maniobran para proteger sus intereses económicos, políticos y culturales (Andrade, 2005: 25). En el Ecuador, la trayectoria política reciente muestra un intenso proceso de cambio institucional, económico y político, incluyendo un cambio en el modelo acumulativo y un cambio en el espacio electoral al nivel nacional, en el contexto de una democratización parcial a partir de la Constitución de 1978. La emergencia de la destitución presidencial como una institución informal se debe a la constante negociación y pugna política que se produjo en estas condiciones, junto a *shocks* externos como las crisis económicas de la década de los ochenta y los efectos del fenómeno climático de El Niño de 1998.

El esquema actual de la destitución presidencial —un detonante seguido por protesta popular, acción legislativa para destituir al Ejecutivo y aprobación militar— se produce gracias al fortalecimiento del Congreso y las FFAA en la década de los años noventa, y a la creciente importancia de la movilización social, empezando con el movimiento indígena en 1990. Las raíces de este movimiento se originaron en los movimientos campesinos de los años treinta, y más recientemente, en la transformación de las relaciones sociales de poder rural basada en la reforma agraria de 1964 y 1973 y la modernización agrícola.⁵² Sin embargo, su emergencia en los años noventa habría sido imposible sin las desastrosas políticas económicas del estado y su continuada falta de inclusión en el proceso político. El crecimiento económico del Ecuador, iniciado por el auge bananero en 1948 y seguido con el “boom” petrolero, llegó a su fin en 1982 con el aumento de la tasa de interés en los EEUU y las resultantes crisis de la deuda externa en la mayor parte de América Latina. Los desastres naturales de El Niño de 1983 y el

⁵² Pablo Andrade A. y Liisa L. North. 2005. “Ecuador: Political Turmoil, Social Mobilization, and Frustrated Reform”. *Latin America: Its Problems and Its Promise*. Ed. Jan Knippers Black. Philadelphia: Westview Press: 10

terremoto de 1987, junto con condiciones internacionales como la caída en el precio de petróleo en 1986 agravaron esta inestabilidad económica inicial del país.

En medio de esta prolongada crisis económica, y con la inhabilidad del sistema político para responder a su ciudadanía, los movimientos sociales canalizaron el malestar de la población en acción política. La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) emergió como voz del movimiento indígena con un levantamiento en 1990, y repitió esta acción varias veces en los años siguientes, incluyendo 1992, 1994, 1996, 1997, 1998 y 1999. Aunque los temas principales de su agenda eran la plurinacionalidad, la diversidad y temas territoriales, las demostraciones públicas del movimiento indígena figuraron en la defenestración de Bucaram y más aún en el caso de Mahuad.⁵³ Sin embargo, aunque la protesta popular y el movimiento indígena jugarían un papel justificador en las caídas presidenciales, esta institución tiene sus orígenes en varias luchas políticas por recursos económicos y espacio electoral. Este análisis se enfoca en las destituciones de Bucaram, Mahuad y Gutiérrez, pero el patrón realmente comienza con la destitución del vicepresidente, Alberto Dahik, en 1995, lo cual tiene sus raíces en el conflicto entre Sixto Durán Ballén y el PSC.

Los orígenes de este conflicto pertenecen a la división del Partido Social Cristiano en 1991, el resultado de la pugna interna entre Jaime Nebot y Sixto Durán Ballén para la nominación presidencial de ese año. Aunque Durán Ballén fue uno de los fundadores del PSC, el líder partidario, León Febres Cordero, nombró a Nebot como el candidato del partido. La lucha por las riendas del poder del PSC terminó en la salida de Durán Ballén y la subsiguiente formación del Partido de Unión Republicana (PUR), bajo cuyo auspicio hizo compañía para la presidencia. Su victoria electoral en octubre de 1992 fue acompañada, sin embargo, con sólo doce de 77 escaños en el Congreso, y sólo seis escaños para su aliado, el Partido Conservador Ecuatoriano (PCE), es decir, que juntos

⁵³ Simón Pachano. 2005. "Ecuador: cuando la inestabilidad se vuelve estable". *Íconos*, No. 23 (septiembre): 42

no lograron ni siquiera un cuarto de los escaños del Congreso (Mejía Acosta, 2006: 19). Aun con una minoría legislativa, Durán Ballén logró realizar reformas económicas —las Leyes de Modernización— continuando las políticas neoliberales iniciadas por la administración de Febres Cordero y seguidas por Rodrigo Borja.⁵⁴ Promulgadas principalmente por el Vicepresidente Alberto Dahik, estas leyes fueron ejecutadas por una alianza secreta con la oposición del PSC (Mejía Acosta, 2006).

La puesta en práctica de reformas económicas neoliberales por parte del PUR habría sido imposible sin la colaboración del PSC; partido con una orientación política similar, si no congruente. El PUR se benefició con la aprobación de sus reformas, mientras el PSC buscó acceso a recursos estatales y reformas que beneficiarían sus propios objetivos. Como reveló Dahik durante su juicio político en 1995, el pacto informal entre los dos partidos fue llevado a cabo en Guayaquil en una reunión entre miembros del gobierno, incluido Dahik y el Jefe del Estado Mayor, Marcelo Santos, y los líderes del PSC; específicamente, Febrés Cordero y Nebot. El acuerdo entre el Gobierno y el PSC estipuló que el Gobierno destinara alrededor de US \$100 millones (200.000 millones de sucres) para las provincias costeñas de Guayas, Manabí, Los Ríos y Esmeraldas (bastiones de poder del PSC), más transferencias directas de efectos de los gastos reservados del gobierno de hasta US \$500.000 cada uno para: comprar el voto de legisladores en la aprobación de las leyes de Telecomunicaciones y Electricidad; puestos para miembros del PSC en Petroecuador e INECEL; y control del PSC de la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Electoral (Mejía Acosta, 2006: 20).

Hasta cierto punto estos costos valieron el esfuerzo, pues la administración de Durán Ballén logró aprobar varias reformas económicas en el Congreso. No obstante, a la vez que el PUR y el PSC se aliaron, también mantuvieron su enfrentamiento público, incluso en temas como la propuesta de plebiscito nacional para convocar una Asamblea

⁵⁴ Estas políticas aumentaron la tasa de desempleo, llevó una recesión económica severa y resultó en varias crisis, de manifestaciones hasta dos levantamientos indígenas (1992 y 1994).

Constituyente.⁵⁵ Consecuentemente, la alianza fue precaria. Según Dahik, los diputados del PSC exigieron transferencias adicionales para sus provincias; en una subsiguiente entrevista con el periodista Jorge Vivanco, el Vicepresidente denunció a algunos jueces de la Corte Suprema vinculados al PSC por buscar sobornos del Ejecutivo para determinar la constitucionalidad de las Leyes de Modernización (Mejía Acosta, 1006: 21-22). Febres Cordero, por su parte, respondió con acusaciones de compra de votos contra Dahik, y el PSC y los partidos de la izquierda iniciaron procedimientos de juicio político en contra del Vicepresidente. Dahik sobrevivió el juicio con una votación de 39 a 19, con 14 abstenciones, pero dimitió en octubre 1995 y huyó a Costa Rica.

Las reformas políticas de Dahik y los intereses en juego en la alianza PUR-PSC destacan quizás el elemento clave en el surgimiento de la destitución presidencial como una institución informal, es decir, el cambio del rol del estado en el manejo de recursos económicos. Ospina explica que la crisis de gobernabilidad que empieza en 1995 con el juicio político contra Dahik, “está relacionada con el cambio del modelo de acumulación, en el cual el control del aparato estatal es considerado vital para la sobrevivencia [*sic*] de las fracciones en disputa en un contexto de poderosas presiones económicas desde arriba y desde abajo” (Ospina, 2005b: 15) La globalización, las organizaciones económicas internacionales y el recambio estatal, provenientes del neoliberalismo económico, han creado un sistema en que el control sobre los recursos petroleros, la recompra de la deuda externa, los sistemas de crédito y la privatización de las empresas públicas están en juego en el campo político (Bustamante, 1999, 2004; Mejía Acosta, 2006; Ospina, 2005a, 2005b). Quien controla esos recursos mantiene o aumenta su poder al costo del poder de los demás.

⁵⁵ “Ecuador: President Sixto Durán Ballén Calls Plebiscite for Constituent Assembly”. 1994. NotiSur - Latin American Political Affairs, Latin America Data Base (LADB), Latin American Institute, University of New Mexico, Vol. 4, No. 23 (17 junio, 1994) <http://ssdc.ucsd.edu/news/notisur/h94/notisur.19940617.html>

El rol privilegiado del Ejecutivo como benefactor económico del manejo estatal puede recurrir a la privatización de empresas estatales, como hizo Mahuad con la privatización de empresas de telecomunicaciones y electricidad; favores políticos con alto rendimiento económico a través del nombramiento de aliados familiares en posiciones de poder, como el hijo de Abdalá Bucaram, Jacobo, que celebró su “primer millón” después de poco tiempo encargado del servicio aduanero en el Puerto de Guayaquil; o a la corrupción plena, como es el caso de Abdalá mismo, quien se fugó a Panamá con un estimado US \$90 millones de fondos malversados después de su caída.⁵⁶ Este cambio aseguró que la elección de alguien fuera de clase política dominante, o que va en contra de la clase dominante, resultaría en un duelo por el control real del aparato estatal. La elite realiza maniobras constantemente para proteger sus intereses. Al analizar la crisis de gobernabilidad actual, Bustamante también destaca la importancia de “entender el papel crucial que sigue jugando el Estado como foco de acumulación económica en el Ecuador”, notando que “el sistema de finanzas públicas sigue siendo el principal centro de acumulación de capitales que tiene el país” (Bustamante, 2004: 26). En términos institucionales, la pugna por el control de recursos es una de la bases de la innovación institucional, y por consiguiente, es indudable que el giro hacia el neoliberalismo que comenzó en los años ochenta es un elemento importante en la emergencia de un nuevo patrón de inestabilidad presidencial.

Ahora, aunque el control de los recursos estatales puede generar inestabilidad, no es suficiente para explicar por qué esta forma particular, la destitución del presidente, ha reemplazado el juicio político formal. Aquí se sostiene que el procedimiento de juicio político formal contra Dahik, y el daño que hizo el vicepresidente al PSC con sus revelaciones, fue el impulso que dio cabida a la institucionalización de la defenestración del Ejecutivo. Los testimonios públicos hechos por Dahik durante su juicio hicieron que

⁵⁶ Thomas C. Bruneau. 2006. “Ecuador: The Continuing Challenge of Democratic Consolidation and Civil-Military Relations”, *Strategic Insights*, V (2) (February)

este proceso formal fuera no deseable para los partidos o diputados implicados, sobre todo el PSC y sus jefes. El PSC sufrió por el escándalo de corrupción iniciado por el juicio, y Jaime Nebot perdió las elecciones presidenciales por segunda vez en 1996. Como el partido político más poderoso del país, pero compitiendo contra tres, cuatro o cinco partidos más por el mismo espacio electoral y los mismos recursos, es de interés para el PSC evitar revelaciones públicas dañinas acerca de su comportamiento político real. Además, como hace notar Mejía Acosta en sus trabajos sobre las coaliciones legislativas fantasmas, las presiones de la prensa y la opinión pública son sustanciales en contra de muchas prácticas legislativas y ejecutivas, y por consiguiente, hay incentivos para mantenerlas escondidas (Mejía Acosta, 2006).

Helmke y Levitsky destacan cuatro motivaciones para la emergencia de instituciones informales: (1) la existencia de instituciones formales incompletas; (2) una carencia de poder de los actores para realizar un cambio institucional formal; (3) la debilidad de las instituciones formales, o la inhabilidad para lograr una solución institucional formal y; (4) la búsqueda de objetivos no públicamente aceptables (Helmke y Levitsky, 2006: 28-29). En Ecuador, la institución formal del juicio político, establecido en el artículo 130, numeral 9 de la Constitución, es funcional, como demuestra el enjuiciamiento de Dahik. Sin embargo, hay elementos de cada una de las cuatro motivaciones en la creación de la institución informal.

La razón más obvia para la creación de la institución informal de la destitución presidencial cuando ya existía una institución formal encargada que cumplía la misma función fue la rapidez con que se mueve. Por ejemplo, en medio de las masivas protestas contra Bucaram, la Diputada Alexandra Vela (DP), sostiene que el Congreso tenía que resolver el problema lo más pronto posible.⁵⁷ Es decir, en un ambiente de protestas callejeras y presión de los militares, no hubo otro recurso que una salida rápida, pero con

⁵⁷ Comunicación personal, 29 de agosto, 2006.

la apariencia de institucionalidad. En general, el juicio político ecuatoriano no es jurídicamente débil. Pero, su fuerte aplicación según las leyes y normas aplicables significa que se desempeña en un horizonte de tiempo más alargado, y en circunstancias extremas, el Congreso estaba buscando evitar los problemas sociales que, en su opinión, el relativamente largo proceso del juicio político habría causado. Aplicando los criterios de Helmke y Levitsky, se ve que existía una solución institucional formal, pero su resultado habría sido insuficiente para las expectativas (cuan constitucionales) de los actores del proceso de la destitución presidencial. En este respecto, la institución formal puede ser incompleta (punto uno) o meramente débil bajo las circunstancias extremas que rodeaban la destituciones de Bucaram, Mahuad y en menor medida, Gutiérrez.

A la vez, señalar que el Congreso no poseía otras opciones más allá de la destitución a través de resoluciones no quiere convertir a los antagonistas de este drama en víctimas. Cada uno de los actores tenía sus propios intereses firmemente enraizados que llamaban por la destitución inmediata del Ejecutivo. Habría sido posible efectuar un juicio político contra cualquiera de los tres presidentes caídos por violar la Constitución, y removerlos del poder por razones distintas a las verdaderas motivaciones de la destitución. Como se demuestra más adelante, cada uno de los actores principales —los participantes de la protesta popular, pero especialmente el Congreso y las FFAA— tenían fuertes intereses económicos y políticos para hacer caer a cada uno de los presidentes. Pero esas razones —desde enraizados intereses económicos de los militares en el golpe de 2000 o la búsqueda de control del aparato estatal y el espacio electoral por el PSC y la ID en las caídas de Bucaram y Gutiérrez— no pasarían la prueba del escrutinio público. Eso, entonces, suma el cuarto punto a la lista de motivaciones.

Ahora, para contestar por qué una institución informal es preferida sobre una institución formal que cumple la misma función, es necesario retomar el mismo trabajo de Helmke y Levitsky. Profundizando el trabajo de Lauth (2000), Helmke y Levitsky

desarrollan una tipología de las relaciones entre instituciones formales e informales basada en dos dimensiones (2003, 2004, 2006). Por un lado, las instituciones informales pueden producir resultados convergentes o divergentes de sus equivalentes formales, por el otro, las instituciones formales pueden ser efectivas o inefectivas. La combinación de estas dos dimensiones resultará en uno de las cuatro tipos de instituciones informales de la Tabla 1.

Tabla 1
Tipología de instituciones informales (Helmke & Levitsky, 2003; 2004; 2006)

Resultados	Instituciones formales efectivas	Instituciones formales inefectivas
Convergente	Complementaria	Sustitutiva
Divergente	Abarcativa	Competitiva

Las instituciones complementarias no violan las reglas formales ni producen resultados substancialmente distintos, pero pueden llenar los huecos dejados por las instituciones formales o pueden subyacer las instituciones formales. Algunos ejemplos son la política del “seguro electoral” de la Concertación Democrática en Chile⁵⁸ o las normas compartidas de la ciudadanía estadounidense respecto a su Constitución. Este tipo de institución mejora la calidad y eficacia de la institución formal. Las instituciones complacientes, en cambio, crean incentivos que cambian los efectos sustantivos de las reglas formales, violando el espíritu de la regla formal, pero no la letra de la ley. A los actores que crean estas instituciones tiende a no gustarles el resultado producido por la regla formal; el mejor ejemplo es el consociacionismo del sistema político holandés de compartimiento de poder entre los partidos políticos principales. En la práctica, esta

⁵⁸ Véase: John M. Carey y Peter Siavelis. 2005. “Insurance for Good Losers and the Survival of Chile’s Concertación.” *Latin American Politics and Society* 47 (2) (Summer): 1-22, y John M. Carey y Peter Siavelis. 2006. “Election Insurance and Coalition Survival: Formal and Informal Institutions in Chile.” *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Eds. Gretchen Helmke y Steven Levitsky. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press (en prensa)

institución limita el poder del voto —el espíritu de la ley— pero fortalece la estabilidad del régimen democrático.

Las instituciones competitivas, por consiguiente, son caracterizadas por instituciones formales inefectivas que no son sistemáticamente cumplidas. Seguir estas reglas significa violar las instituciones formales y producir resultados divergentes. Por ejemplo, en contextos pos coloniales, donde las instituciones impuestas y las normas autóctonas se contradicen, son las normas informales las que son seguidas. La última institución informal en la tipología, la sustitutiva, es empleada por actores que buscan resultados compatibles con las reglas formales en un entorno sin cumplimiento de esas reglas formales. Este emerge cuando las estructuras estatales son débiles o no existentes, como en la creación de rondas campesinas en el norte de Perú para reemplazar las cortes inefectivas (Van Cott, citado en Helmke & Levitsky, 2006: 25).

En el Ecuador, la destitución presidencial practicada asegura el mismo resultado que produciría el juicio político, y por lo tanto, no puede ser clasificada como una institución abarcativa o competitiva. Sin embargo, es más difícil ubicarla dentro de una sola de las dos clasificaciones que permanecen. Por un lado, el juicio político funciona, y por consiguiente, la destitución presidencial sería una institución complementaria; se utiliza porque el juicio político no responde a las necesidades (no constitucionales) del Congreso. A la vez, la institucional informal ha reemplazado al juicio político como medio preferido para defenestrar al Ejecutivo, lo cual la clasifica como una institución sustitutiva. El ambiente de protesta popular y/o presión militar de la institución exige una respuesta legislativa encontrada sólo en las resoluciones emitidas y no en el procedimiento formal del enjuiciamiento.

Para las elites y las FFAA, el proceso formal del juicio político carece de varias ventajas ofrecidas por la destitución presidencial. Primero, la destitución en su forma actual no exige la legitimación o justificación demandada por los procedimientos del

juicio político formal, y es posible evitar la mayoría legislativa necesaria para iniciar el juicio político. En otras palabras, sacar a Gutiérrez del poder por sobrepasar sus límites en relación al control económico y electoral se justifica en las calles por quejas completamente diferentes, y no hubo la necesidad de la lucha formal para probar una acción inconstitucional. Segundo, este proceso no corre tanto riesgo de fallar, como el fracasado juicio político contra Dahik. La movilización de la sociedad civil casi predetermina el destino del presidente, porque esconde la voz de la oposición. Tercero, el juicio político popular no corre el riesgo de revelaciones públicas dañinas *à la* Dahik; no hay que estar sujeto a la transparencia. En fin, los actores detrás de la destitución mantienen control indirecto del gobierno sin tener que pagar los costos de gobernar. En suma, la institución informal ha surgido porque los actores principales buscan objetivos no públicamente aceptables, y prefieren esta institución sobre las reglas formales del juicio político porque exige poca legitimación, hay menos posibilidad de fallar y si se falla, no se corre el riesgo de revelaciones públicas formales que puedan hacer daño a los actores principales.

Ahora, moviéndose más allá de los cambios al sistema político generado por la administración de Durán Ballén, el juicio político de su Vicepresidente Dahik y el escándalo político que ocasionó su testimonio, hubo factores institucionales adicionales que contribuyeron claramente a la consolidación de la destitución presidencial como una institución. Uno de estos factores fue la reforma constitucional que permitió la reelección legislativa consecutiva. El PSC introdujo esta iniciativa en enero de 1994, y fue bien recibida por otros partidos, como la ID, la Democracia Popular (DP) y el Movimiento Popular Democrático (MPD) (Mejía Acosta, 2004: 260). El tema fue incluido en la lista de siete preguntas de la Consulta Popular planteada por Durán Ballén para reformar la Constitución, y pasó exitosamente. Los resultados fueron inmediatos a partir de las elecciones de 1996, pues la reelección legislativa se triplicó, de 13.82% entre

1979 y 1996 hasta 41.87% de 1996 a 2003. Además, el porcentaje de diputados reelectos por el mismo partido aumentó, de 69.5% a 77.5%, reflejando una “mayor preponderancia de las organizaciones políticas para influir sobre las carreras legislativas de sus miembros” (Mejía Acosta, 2004: 264). Por supuesto, el primer benefactor de esta ley fue el PSC. Los socialcristianos contaron con 33 de los 89 casos de reelección inmediata de 1996 a 2003, y 60% de los diputados socialcristianos fueron productos de reelección durante este mismo periodo (Mejía Acosta, 2004: 265). La ley no ha destruido la cultura política de corto plazo tan característica del sistema político ecuatoriano, pero alarga el horizonte político y trae un toque de continuidad al proceso de toma de decisiones. La reelección inmediata ha fortalecido los bloques legislativos, además del poder de los líderes de partido, consolidando el poder de los partidos más grandes y haciendo más probable que los diputados permanezcan con el mismo partido y voten conforme a la línea del mismo.

La elección de Abdalá Bucaram en julio de 1996 trae a la luz otro factor en la necesidad (y facilidad) de la destitución; la irrupción de candidatos no pertenecientes al sistema político. Se ha señalado (Andrade, 2005; Córdova Montúfar, 2004) que varios candidatos presidenciales en los últimos años han sido candidatos *outsiders*.⁵⁹ Bucaram, aunque no considerado un outsider propiamente dicho, ha mantenido un discurso anti oligárquico y hasta antipolítico desde la fundación del PRE en 1982.⁶⁰ Gutiérrez —que venció a otro outsider, el magnate comercial Álvaro Noboa— ni siquiera provenía del fondo político que gozaba Bucaram, sino que como militar estaba alejado del proceso político formal. Por supuesto, su retórica también invocaba un imaginario de

⁵⁹ El término *outsider* se refiere a “un candidato que ni se identifica con un partido político ni recibe apoyo de ningún partido, un candidato que en algunos casos no tiene ni experiencia de gobernar ni incluso experiencia política, y que se presenta con un apoyo populista a menudo basado en la hostilidad a los partidos a los políticos” (Juan P. Linz, citado en Córdova Montúfar, 2004: 234).

⁶⁰ Carlos De la Torre. 2005. “El regreso de Abdalá”. *Íconos*, No. 23 (septiembre): 104-110; Flavia Freidenberg. 2003. *Jama, Caleta y Camello. Las estrategias de Abdalá Bucaram y el PRE para ganar elecciones*. Quito: Corporación Editora Nacional: 398-399

“antipolítico.”⁶¹ En el contexto político de la desconfianza pública en los partidos políticos, la excesiva fragmentación partidaria, la poca disciplina partidaria y la escasa profesionalización, los candidatos presidenciales más exitosos han recurrido no solamente al clientelismo característico del sistema político ecuatoriano sino del (neo)populismo (Burbano de Lara y Rowland, 2003; Córdova Montúfar, 2004; Andrade, 2005). El hecho de ser un desconocido, o parecer estar en contra del estatus quo que es dañino para gran parte de la población, es una ventaja segura en la campaña presidencial.

La (re)emergencia en el escenario político ecuatoriano de candidatos outsiders, marcada claramente por la victoria electoral de Bucaram en 1996, inició un cambio en la dinámica del espacio electoral del país. Al tener control sobre el aparato estatal, los outsiders pueden empezar a fomentar redes clientelares, fortalecer sus partidos personales y buscar mantener su poder partidario. En el caso de Gutiérrez, su PSP presentaba una amenaza a la ID en la sierra ecuatoriana, porque competía por los mismos votos de centro-izquierda (Bustamante, 2004: 31). Álvaro Noboa y el PRIAN, por su parte, constituyen una amenaza al electorado costeño de Bucaram y el PRE (y viceversa). La clase política dominante, principalmente las jerarquías partidarias del PSC y la ID, no están dispuestas a perder terreno electoral (y económico) frente a una nueva clase política. Su respuesta natural va a ser buscar preservar su poder tradicional. Entonces, el impulso para controlar el Ejecutivo, amenazar con la destitución, o destituir al presidente no solamente tiene que ver con la lucha por recursos sino por la competencia legislativa y oligárquica por el espacio electoral y el mantenimiento de los actuales esquemas de poder.

La destitución de Bucaram

⁶¹ Marco A. Córdova Montúfar. 2004. “La emergencia de *Outsiders* en la región andina: Análisis comparativa entre Perú y Ecuador”. *Ecuador Debate*, No. 62 (agosto): 236

Bucaram ocupó el cargo de Presidente por apenas ciento veinte días antes de su salida del poder, y por lo tanto, se puede afirmar que hasta su destitución —la primera de las tres— fue el resultado de factores enraizados en el sistema y en la configuración institucional del momento más que en alguna política específica que puso en práctica. Como observa Simón Pachano, “el escaso tiempo que Bucaram ocupó el cargo no fue suficiente para contar con señales claras respecto a la orientación de sus políticas, menos aún para evaluar sus resultados” (2005: 42). Pachano atribuye las causas de las movilizaciones contra Bucaram a su política del “paquetazo económico” junto a la percepción de inseguridad que generaba el propio Ejecutivo, especialmente en los sectores medios y altos. En cualquier caso, una alianza de sindicatos comerciales y un movimiento social, el Frente Patriótico, convocó una huelga general el 5 de febrero de 1997, en medio de llamadas a la renuncia de Bucaram por los ex presidentes Oswaldo Hurtado y Rodrigo Borja y una denuncia de corrupción del servicio aduanero por el embajador norteamericano Leslie Alexander.⁶² En una movida militar, las fuerzas armadas retiraron las policías que resguardaban a los legisladores, y tomaron el Congreso.

Frente a la protesta popular y la presencia militar, desde la perspectiva legislativa, el juicio político fue inviable.⁶³ Sin embargo, el desconocimiento de Bucaram por las FFAA necesitó acción legislativa. El bloque socialcristiano propuso una resolución de insania mental, y con una votación de 44 a 34, destituyeron al Presidente. Aunque la Vicepresidenta Rosalía Arteaga se declaró como sucesora constitucional, unos días de mediación de parte de las FFAA llevaron al nombramiento del Presidente del Congreso, Fabián Alarcón.⁶⁴ Bucaram se fugó nuevamente a Panamá.

⁶² Aníbal S. Pérez-Liñán. 1998. “Presidential Crises and Political Accountability”. Preperado para la Conferencia del LASA, Chicago, Illinois, 26-28 de septiembre, 1998: 6

⁶³ Comunicación personal con la Diputada Alexandra Vela (DP), 29 de agosto, 2006.

⁶⁴ La cuestión de sucesión fue confusa, en parte, por un vacío constitucional. Los artículos 75 y 76 de la Constitución de 1978 trataron del tema, pero una reforma en 1983 combinaron los dos artículos, previendo que en el caso de ausencia temporal, el sucesor sería el Vicepresidente. No habló, sin embargo, del caso de ausencia definitiva (Conversación con la Diputada Alexandra Vela; Andrade, 2005: 87).

Un elemento importante en esta primera destitución fue la emergencia de las FFAA como actor en el proceso de la destitución y el nombramiento de un sucesor. Los militares, ajenos al proceso político en la mayoría de democracias occidentales, juegan un rol político mucho más activo en América Latina. Ecuador no es una excepción, aguantando gobiernos militares múltiples veces en el siglo veinte. De esta manera, el secuestro del Presidente Febres Cordero por el General Frank Vargas Pazzos en 1987 es más la regla que la excepción. Como explica García, la ausencia histórica de un sector dirigente civil en el Ecuador creó un vacío político llenado por las estructuras multirepresentativas (como el velasquismo), o de una forma continua por los militares. Desde su profesionalización en los años veinte y treinta del siglo pasado, las Fuerzas Armadas han asumido un papel de dirigencia en las transformaciones económicas y políticas del país, llenando el vacío político, especialmente durante las crisis oligárquicas (García, 1991: 69). El papel de las FFAA en la política, economía y sociedad se legitimó por el respaldo que les dio el gobierno norteamericano durante la Guerra Fría y también por la Ley de Seguridad Nacional, implementada desde 1963. Esta ley proporcionaba a las dictaduras militares una especie de Constitución, además de protección jurídica, y le dio un contexto para defender la seguridad *interna* del país (García, 2005: 100-101).

Para el público ecuatoriano, “se asocia a las Fuerzas Armadas con un imaginario de orden, estabilidad y equilibrio, manteniendo un mayor nivel de credibilidad y legitimidad por sobre otras instituciones públicas.”⁶⁵ Esto se debe, en gran medida al rol modernizador del gobierno militar en los años setenta, un plan de desarrollo económico y social facilitado por la subida vertiginosa del precio de petróleo en el mercado internacional al comienzo de esa década. Además, en menor medida, el gobierno militar de los años setenta tampoco conlleva la imagen de opresión o atrocidades tan características de las dictaduras del Cono Sur—incluso muchos se refieren a esta

⁶⁵ Felipe Burbano de Lara. 2005. “La caída de Gutiérrez y la rebelión de abril: Presentación de dossier”, *Íconos*, No. 23 (septiembre): 22

dictadura como una “dictablanda”. Sin embargo, debido principalmente a su rol en impulsar la modernización de las instituciones e inserción económica del estado, las FFAA ecuatorianas han logrado una credibilidad que les concede un cierto poder informal en la esfera política de los subsecuentes gobiernos civiles. Este poder les ha cedido un rol protagónico en las tres destituciones, empezando con la caída de Abdalá Bucaram.

Lógicamente, las protestas populares respecto a reformas económicas neoliberales no deben ser suficientes para hacer caer a un presidente. En parte citando a De la Torre (1996; 1997), Pérez-Liñán señala dos consecuencias de la elección de Bucaram: su aislamiento de las elites tradicionales y la volatilidad de su “apoyo negativo”, apoyo dirigido en contra de Nebot más que a favor de Bucaram. Además, muchos miembros de la elite, especialmente en la costa, temían que los programas de privatización de Bucaram serían manipulados para favorecer los intereses de esta nueva elite asociada con Bucaram. Las movilizaciones, entonces, reconocieron los intereses tanto de las masas como de la oligarquía establecida. La configuración de los hechos en esta caída sería el modelo para las futuras destituciones: crisis económica (o política, en el caso de Gutiérrez) genera o sostiene una protesta popular; el Congreso responde a esta protesta con un voto de incapacidad mental o abandono de cargo en contra del Ejecutivo, a pesar de la falsedad del cargo; las FFAA aprueban el voto y al sucesor; y los Tribunales no reconocen la inconstitucionalidad del voto legislativo.

En 1997, los ecuatorianos aprobaron un plebiscito para la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente para reformar la Constitución de 1978 y la Ley de Partidos. Una consecuencia notable fue la ratificación de una visión política del Estado establecida desde 1925, esto significa que se ratificó el (ya prevaleciente) papel clave del gobierno en el manejo de la vida económica del país a través de la regulación del sector privado y propietario de producción y provisión de energía e infraestructura de

telecomunicaciones (Andrade & North, 2005: 14). Además, la nueva Constitución explícitamente bloqueó los procedimientos parlamentarios para defenestrar al presidente, lo cual ha fortalecido la institucionalidad informal de afirmar la revocatoria en las calles (Ospina, 2005b: 19). En síntesis, ya en 1998 se había establecido unas reglas de juego de esta institución emergente. Primero, fue en este punto que las masas adquirió la idea de que está bien tumbar al presidente. Segundo, el Congreso desarrolló la técnica de resoluciones para evitar el enjuiciamiento político y todo lo que eso implica. Tercero, las FFAA (re)adoptaron su rol de árbitros finales en los asuntos políticos del país.

La destitución de Mahuad

Jamil Mahuad fue electo en julio de 1998 con la plataforma de la Democracia Popular (DP). Además de asumir un déficit fiscal de 7%, el gobierno de Mahuad tuvo que enfrentar el fenómeno climático de El Niño y una caída en el precio del petróleo de un promedio de US \$16 por barril en 1997 a apenas US \$10 por barril en 1998-1999, iniciando la peor crisis financiera en la historia del país. Intentando superar una crisis general en el sector financiero y el quiebre de varios bancos, Mahuad adoptó un paquete de rescate para los bancos en crisis y creó la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), dos medidas vistas por el público como disposiciones para proteger los responsables de los bancos y como muestras de la corrupción del gobierno.⁶⁶

A principios de 1999, presionado por fuerzas internas y externas, Mahuad decretó un congelamiento bancario de un año e introdujo un paquete económico estilo *shock* para resucitar la economía. En adición a las protestas armadas, en parte, por la CONAIE, el manejo de la crisis “enfrentó al gobierno con la elite financiera guayaquileña y su aliado más poderoso, el Alcalde de Guayaquil y su partido (PSC)...”

⁶⁶ De ahí, empezaron a salir las acusaciones de corrupción contra Mahuad, por aceptar un “pago” de US \$3 millones para su campaña electoral del bolsillo de Fernando Espinosa, director del ahora quebrado Banco del Progreso.

(Andrade, 2005: 93). Otro actor fundamental afectado por estas medidas económicas fue las FFAA, cuya banca se licuó con la crisis.⁶⁷ La reacción popular provocó —en julio de ese año— el reestablecimiento del impuesto a la renta más un impuesto en los autos de lujo, con la Ley del Reordenamiento de las Finanzas Públicas, erosionando cualquier apoyo que quedaba del PSC. En medio de tanta confusión política y económica, “surgió un acuerdo elemental entre todos los jugadores; el gobierno de Mahuad debía cesar de existir” (Andrade, 2005: 96). Pero, como señala Andrade, los actores volvieron a dividirse en dos posiciones fundamentales: 1) la renuncia de Mahuad, para devolver regularidad al orden político, y 2) un cambio radical en ese orden, apoyado principalmente por la CONAIE y sus aliados (Andrade, 2005: 96.). Según algunas fuentes, el mando militar se reunió con el líder de la CONAIE, Antonio Vargas, en Quito a partir de noviembre de 1999, para discutir un posible golpe de estado militar-indígena⁶⁸.

Los indígenas llegaron a Quito desde el 16 hasta el 21 de enero para protestar; y el golpe se produjo el 21 de enero de 2000, cuando los campesinos indígenas tomaron el Palacio Presidencial y el Congreso con un grupo de militares (entre ellos, el Coronel Lucio Gutiérrez), forzando la salida de Mahuad. Después, a pesar de la presencia indígena y las declaraciones revolucionarias de la CONAIE a favor de un gobierno del pueblo, se instaló un triunvirato de Coroneles para gobernar como junta militar. Dos factores influyeron en su caída: la respuesta de la comunidad internacional, principalmente la embajada norteamericana, que no toleraría un gobierno no democrático, y una ruptura en la jerarquía de las FFAA. El 22 de enero, por la mañana, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas desconoció formalmente a la junta e instaló Gustavo Noboa como Presidente Constitucional.

Mientras tanto, el Congreso Nacional había sido convocado en Guayaquil para buscar una salida constitucional a la crisis política. Sin votos en contra, el Congreso

⁶⁷ Comunicación personal con la Diputada Alexandra Vela (DP), 29 de agosto, 2006.

⁶⁸ *Ibíd.*

aprobó una resolución que aceptó una renuncia que Mahuad nunca planteó, consintió a Gustavo Noboa como su sucesor constitucional (según al artículo 168 de la Constitución) y fijó la toma de poder. Aunque inicialmente se mantuvo el mando militar, el General Mendoza sabía que un golpe militar no era posible —especialmente después de una conversación con Peter Romero del Departamento de Estado de los Estados Unidos en que Romero se negaba a reconocer el gobierno militar.⁶⁹ Noboa luego llegó al Ministerio de Defensa para negociar la transición con el Alto Mando. A cambio del reconocimiento militar de su sucesión a la presidencia, Noboa ayudó a aprobar un voto de amnistía en el Congreso para todos los participantes militares del golpe. Como se mencionó anteriormente, sólo cinco diputados votaron en contra. Este voto es importante porque reconoce la amnistía general para todos los participantes del mecanismo de remoción de Mahuad, pero sobre todo, porque demuestra que las interacciones entre los militares y el Congreso son complejas. No es un simple proceso de acción legislativa o acción militar, seguido por el retiro de su participación, sino un proceso de negociación constante entre esos dos poderes.

En suma, los militares definitivamente jugaron el mayor rol en esta destitución, aunque las protestas indígenas y el Congreso, cuya acción legislativa selló un marco de constitucionalidad a los procedimientos, también fueron necesarios. En este caso, en lugar de la secuencia de protestas callejeras, un voto legislativo y la aprobación militar para defenestrar el Ejecutivo, se invierten los roles de los militares y el Congreso, cambiando la configuración a un esquema de protestas, seguido por acción militar y la aprobación por el Congreso. Además, se notó claramente la negociación entre el Congreso y las FFAA en la resolución del golpe, el nombramiento del sucesor constitucional y el voto de amnistía.

⁶⁹ Comunicación personal con la Diputada Alexandra Vela (DP), 29 de agosto, 2006.

La destitución de Gutiérrez

La elección de otro candidato *outsider*, como Gutiérrez, en 2002, afirmaría aún más la institución informal de la destitución presidencial. Sólo el manejo de redes clientelares, el constante forjamiento de alianzas legislativas y la eliminación de la oposición dentro de las FFAA⁷⁰ por Gutiérrez aseguraron su supervivencia frente a una minoría legislativa. Su derrumbe no empezó con la inconstitucional disolución de la Corte Suprema de Justicia, el 8 de diciembre de 2004, ni de manera más general con sus políticas corporativistas, sino con el simple hecho de ser un *outsider* político no satisfecho con someterse al PSC. A la vez, Gutiérrez manejó torpemente su destino político desde la disolución de la Corte Suprema. En un contexto en que representaba una amenaza electoral a la ID en la sierra y una amenaza económica al PSC, más un marco de venganza política para Pachakutik, Gutiérrez se veía forzado a formar una precaria alianza con el PRE y el PRIAN; pero la disolución de la Corte había iniciado protestas de parte de la ciudadanía. Un juicio político fallido en noviembre de 2004 llevado contra el Presidente por la ID, PSC y Pachakutik —51 diputados en total— sólo fue el comienzo.

El debilitamiento del movimiento indígena después de su elección fue un esfuerzo consciente de Gutiérrez para dividir a un ex aliado y potencial amenaza a su poder. Sin embargo, la ausencia de este movimiento en las protestas contra el presidente en abril de 2005 no afectó su eventual caída. El rol justificador de las protestas populares fue ocupado por la emergencia del auto denominado “forajidos”, una movilización social compuesta primordialmente por sectores de clase media. El regreso de Abdalá Bucaram el 2 de abril de 2005, desde su exilio en Panamá —un favor político al PRE por su apoyo al PSP de Gutiérrez— provocó hostilidad en las clases medias urbanas y quebró la

⁷⁰ Por ejemplo, para consolidar su fundación política dentro de las FFAA, Gutiérrez disminuyó el tamaño del Consejo de Generales y Almirantes de 46 a 29 personas en 2003. Además, ascendió a nivel aquellos oficiales considerados leales.

mayoría parlamentaria lograda por Gutiérrez. Las Asambleas de Quito y Pichincha convocaron a la población a protestar el martes 12 y el miércoles 13 de abril, pero las movilizaciones no fueron ni masivas ni prolongadas (Ospina, 2005b: 10). La emergencia de los forajidos, ayudada por la emisora Radio La Luna, sólo logró grandes niveles de protesta por el pésimo manejo de la oposición por parte de Gutiérrez. Primero, minimizó su poder y les otorgó unidad al llamar a los movilizados “forajidos”; segundo, su disposición de Estado de Emergencia el 15 y 16 de abril no tenía el apoyo total de las FFAA, y las movilizaciones crecieron; tercero, convocó contra manifestaciones de la costa que sólo sirvieron para aumentar la cantidad de manifestantes originales. En otras palabras, Gutiérrez —o más bien, su torpeza— creó y aumentó la capacidad de la protesta justificadora de su propio derrocamiento.

Las marchas más grandes empezaron el 19 de abril y continuaron el 20, llegando a la Plaza Grande y a Carandolet, llamando a la destitución del Presidente. El Congreso convocó una sesión especial el día 20, votando 62 a 0 a favor de destituir a Gutiérrez por abandono de cargo. El acto final fue el retiro de apoyo de las FFAA, formalmente anunciado por el Admirante Víctor Hugo Rosero después del voto legislativo. Aunque el Vicepresidente Alfredo Palacio fue nombrado el sucesor constitucional, estuvo durante cinco horas sin protección militar, mientras, según algunos informes, los militares debatieron asumir el control bajo la forma de una junta civil-militar (Bruneau, 2006: 4). Como en el caso de las otras dos destituciones presidenciales, la caída de Gutiérrez empezó con un detonante (la inconstitucional disolución de la Corte Suprema de Justicia), protestas populares (con alrededor de 50.000 forajidos en su apogeo), una resolución casi legal por el Congreso (62-0 por el cargo de abandono de cargo) y la decisión final hecha por los militares; en este caso la inexistencia de la Corte Suprema hacía difícil su aprobación tácita. La ciudadanía movilizada quedó en gran parte

satisfecha con el resultado, mientras las elites respiraron de alivio al neutralizar a su último oponente.

En suma, las tres destituciones se parecen de muchas maneras, no solamente por el desencadenamiento de la destitución (detonante, protesta, voto del Congreso/aprobación militar), sino por los intereses detrás de cada destitución, especialmente la pugna por recursos económicos y espacio electoral. La aplicación de una economía política neoliberal a partir de la administración de Febres Cordero ha fortalecido la banca de la oligarquía y las elites económicas del país, pero al costo del nivel de vida de la vasta mayoría de ciudadanos. La falta de conexión entre los políticos y una población frustrada, más la configuración de un poderoso movimiento indígena, han facilitado la protesta en contra de los gobernantes y sus políticas. A la vez, el fortalecimiento del Congreso por medidas constitucionales como la Ley de la Reección Legislativa y los artículos de la Constitución de 1998 ha consolidado el poder de esa institución. A la vez, el fracasado juicio político contra el ex Vicepresidente Alberto Dahik en 1995 resultó en un cambio de estrategia para las elites políticas, especialmente el PSC. Con los recursos económicos y el espacio electoral en juego, las elites han evitado el juicio político después de 1995, usando las movilizaciones sociales, un Congreso cada vez más fuerte y la debilidad de los tribunales para destituir al presidente sin muchos de los costos de un juicio político formal, trabajando en conjunto con los militares.

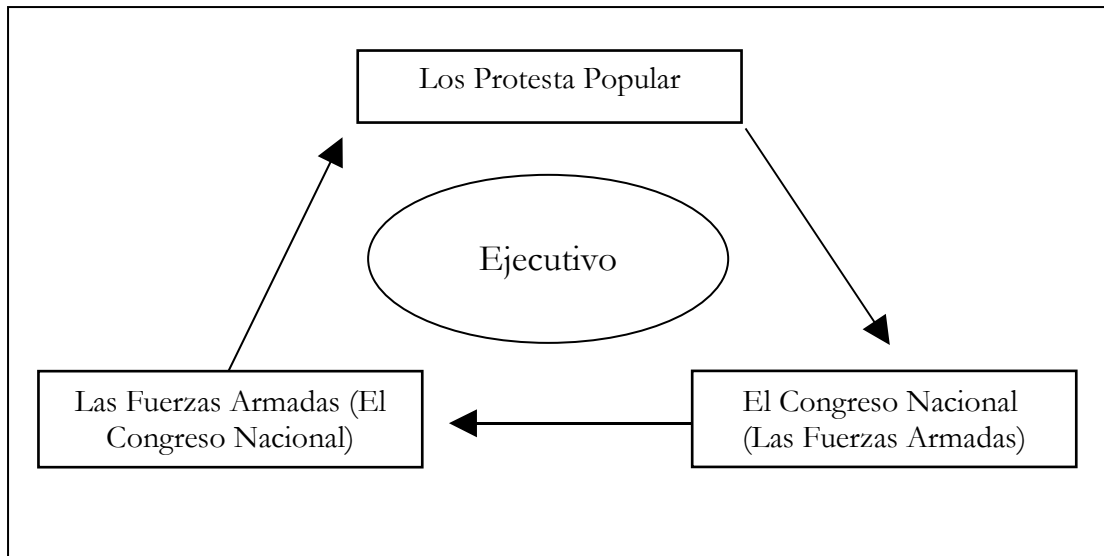
C. Reproducción de la institución

La primera parte del segundo capítulo exploró los orígenes históricos e institucionales de la inestabilidad presidencial en el Ecuador, mientras la segunda parte se enfocó en los orígenes particulares del patrón actual de destitución presidencial. Esta tercera sección busca entender la lógica tras la destitución del Ejecutivo, definiendo más

claramente a los distintos actores, los intereses y motivaciones de cada uno y sus interacciones. Además de describir cómo funciona el proceso de la destitución, este apartado pretende explicar porqué los actores se comportan en función de sus intereses. Como se mencionó anteriormente, un cambio institucional se realiza cuando los actores perciben que está en su interés el buscar aquel cambio; aquí, cada grupo tiene sus propios intereses o motivaciones para sacar al presidente del poder, y utiliza una estrategia distinta.

Los tres principales actores que maniobran conjuntamente para destituir al Ejecutivo son: 1) la protesta popular; 2) el Congreso Nacional, y 3) las Fuerzas Armadas ecuatorianas (véase el Gráfico 1). Los actores fortalecen esta institución informal porque el hacerlo se adapta a su mejor interés. La destitución real del Ejecutivo sucede cuando se alinean los intereses de todos los actores del juego, y cuando el Ejecutivo no es capaz de plantearse una defensa en contra de los demás, vg. Una alianza legislativa que bloquee la oposición. En cada destitución estudiada aquí, surgió un acuerdo “elemental” —en las palabras de Andrade (2005: 96)— tanto entre los actores sociales como en los actores institucionales; que los gobiernos debían dejar de existir. Pero el proceso tiene tres pasos elementales (o cuatro, incluyendo la aprobación tácita de los Tribunales).

Gráfico 1: Interacciones de los actores en la destitución del Ejecutivo



La Protesta Popular

La protesta popular opera como detonante y luego como factor justificador, y “ha reemplazado a la intervención militar como el principal factor extra-institucional que detona el surgimiento (o define la resolución) de las crisis presidenciales” (Pérez-Liñán, 2003: 162). La movilización popular, aunque no formalmente institucionalizada en el proceso del hacer político, fortalece la posición de los legisladores (o los militares, en el caso de Mahuad) y es un elemento indispensable en la cadena de reacciones que destituye al ejecutivo. La movilización social es un elemento importante de enlace, sirviendo como interlocutor entre los ciudadanos y las elites del Congreso y las Fuerzas Armadas. Este rol justificador de la protesta popular, o protesta callera, es innegable. En un contexto regional, Pérez-Liñán observa que, “armados con los recursos constitucionales del juicio político o la declaración de incapacidad, los legisladores prevalecieron legalmente en la disputa con el Ejecutivo, pero la movilización popular ofrec[e] el respaldo necesario para dar sustento político a la acción legislativa” (2003: 162). En el caso particular del Ecuador, la protesta popular ha anticipado la caída del presidente en las tres destituciones estudiadas, sucediendo en un entorno de crisis económica (Mahuad), una crisis política (Gutiérrez) o una mezcla de las dos (Bucaram), y reflejando la insatisfacción de la

mayoría de la población, especialmente en 1997 y 2000.⁷¹ La protesta popular es el primer paso público en el proceso de la destitución del Ejecutivo, normalmente respondiendo a algún detonante, en forma de crisis económica o política.

Sin embargo, la constitución de la movilización social no ha sido la misma en ningunos de los casos. Esto quiere decir que, a pesar de su importancia en el encadenamiento de la destitución del presidente, no hay continuidad en la composición social de las protestas promotores de las tres destituciones presidenciales (Pachano, 2005). Las protestas en contra de Bucaram tuvieron como participantes a una coalición heterogénea de sindicatos, grupos de interés, organizaciones indígenas y otros, de los sectores populares y los sectores medios, motivados por un rechazo a la economía política del presidente (el llamado “paquetazo económico”) además de un rechazo a la imagen que el propio Bucaram había cultivado, la de un “loco” con tendencias nepotistas y corruptas.

La antipatía general contra Mahuad fue el resultado de una profunda crisis económica de más de un año; pero como bien determina Pachano, los más afectados de esta crisis fueron los sectores medios y no los indígenas. Su conclusión es que las motivaciones de estas organizaciones tenían un carácter más político que económico (Pachano, 2005: 43). Andrade, por su parte, también sostiene que el movimiento indígena fue motivado por cuestiones políticas, aprovechando las condiciones económicas generales para reinventar al Ecuador como un “Estado Plurinacional”, lo cual indicaba acción revolucionaria (Andrade, 2005: 96). Sin embargo, es indudable que la destitución de Mahuad no se debió solamente a las protestas indígenas; el movimiento

⁷¹ Gutiérrez es una excepción aquí. Como observa Pablo Ospina (2005b), hasta el fin de su mandato, Gutiérrez mantuvo un apoyo de 30 a 40% de la población adulta. Sin embargo, esta tasa de aprobación no significaba un apoyo militante sino una indisposición de salir a las calles para echarle de su cargo.

contaba con una heterogénea coalición de los gremios públicos más grandes y organizaciones barriales, e incluso los militares y partidos políticos.⁷²

La motivación de las protestas contra Gutiérrez no tenía ningún elemento económico, sino político, por la intervención del gobierno en los tribunales Constitucional y Electoral, y en la Corte Suprema de Justicia. Los *forajidos*, (como se auto denominaron después de una crítica de Gutiérrez) se componían primordialmente por los sectores medios urbanos, sobre todo de Quito, protestando el manejo político del país con demandas no propiamente democráticas, sino anti autoritarias. De hecho, el comportamiento de las clases medias en las caídas de Bucaram y Gutiérrez (y su ausencia en la caída de Mahuad) “indica que estas clases medias tienen un gran repudio y temor al autoritarismo real, o incluso al verbal y potencial. Rechazan el autoritarismo real de León Febres Cordero y Jaime Nebot. En el caso de Abdalá Bucaram y Lucio Gutiérrez, las clases medias repudiaron el autoritarismo verbal de Alfredo Adoum y su equivalente actual, Bolívar González.”⁷³

El Congreso Nacional

El segundo paso público en el proceso de la destitución del Presidente es el enjuiciamiento por el Congreso. Aprovechando el respaldo de la protesta callejera y los militares, el Congreso evita el procedimiento del juicio político al apelar a disposiciones extremas para defenestrar el Ejecutivo. A la vez, tampoco logra cumplir con todos los requisitos de dichas disposiciones. Está sobreentendido por todos los actores que este

⁷² Equipo Coyuntura CAAP. 2000. “Ecuador, enero 21, de la movilización indígena al golpe militar”. *Ecuador Debate*, No. 49 (abril): 58

⁷³ Pablo Ospina. 2005a. “El peso de la noche: una perspectiva histórica de la crisis política en Ecuador”. *Ecuador Debate*, No. 64 (abril):79

juicio es técnicamente inconstitucional, pero que da la apariencia necesaria de legitimidad constitucional para cumplir con el objetivo compartido de remover el Presidente.

En ninguna de las tres destituciones discutidas aquí se realizó un juicio político conforme con lo previsto en la Constitución. El artículo 130, numeral 9 de la Constitución Política de la República del Ecuador trata específicamente de la potestad del Congreso Nacional para realizar enjuiciamiento en contra del Ejecutivo y estipula que:

El Presidente y Vicepresidente de la República solo podrán ser enjuiciados políticamente por la comisión de delitos contra la seguridad del Estado o por delitos de concusión, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito, y su censura y destitución solo podrá resolverse con el voto conforme de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso. No será necesario enjuiciamiento penal para iniciar este proceso.⁷⁴

Con anterioridad a la Constitución de 1998, el Presidente y Vicepresidente sólo podían ser sometidos a juicio político por “traición a la Patria, cohecho o cualquier otra infracción que afectare gravemente el honor nacional”⁷⁵ (Art. 82, letra g, citado en Oyarte Martínez, 2005: 196), codificación que estuvo vigente para la defenestración de Bucaram. Además, durante el juicio “se debería aplicar el principio de presunción de inocencia, el que sólo se desvanece con la declaratoria de culpabilidad mediante sentencia ejecutoriada”⁷⁶; en la práctica, se han iniciado los procesos de destitución de presidentes por otras causales, y sin presumir la inocencia del acusado al iniciar el voto.

Todas las causales están incluidas en el Art. 167 de la Constitución, artículo que provee que:

El Presidente de la República cesará en sus funciones y dejará vacante el cargo en los casos siguientes:

Por terminación del período para el cual fue elegido.

⁷⁴ “Constitución Política de la República del Ecuador”. Descargado de “Gobierno Nacional de la República del Ecuador: La Constitución”, 14 de junio, 2006, <http://www.presidencia.gov.ec./modulos.asp?id=109>

⁷⁵ Esta causal estaba vigente sólo hasta la cuarta codificación constitucional en 1997. Respecto a su eliminación, Oyarte Martínez explica que: “Algunos posiciones señalaron que esta causal era inaplicable, al no existir ley de desarrollo, esto es, norma alguna que determine lo que debía entenderse como una infracción de esta naturaleza” (Oyarte Martínez, 2005: 199).

⁷⁶ Constitución Política, Art. 24, N° 7; Rafael Oyarte Martínez. 2005. *Curso de Derecho Constitucional*. Quito: Andrade & Asociados Fondo Editorial: 196

Por muerte.
Por renuncia aceptada por el Congreso Nacional.
Por incapacidad física o mental que le impida ejercer el cargo, legalmente comprobada y declarada por el Congreso Nacional.
Por destitución, previo enjuiciamiento político.
Por abandono del cargo, declarado por el Congreso Nacional.
Art. 167, *Constitución Política de la República del Ecuador*

Marsteintredet & Berntzen confirman que las destituciones de Bucaram y Gutiérrez no fueron procedimientos de juicio político, citando tres razones: (1) el abandono de cargo o incapacidad mental requieren una mayoría absoluta en el Congreso, no los dos tercios de mayoría exigida por el juicio político; (2) no se exige la comisión de ningún delito para iniciar el voto de abandono de cargo o incapacidad mental; (3) no se requiere documentación escrita para declarar el abandono de cargo.⁷⁷ Para el Congreso, la ventaja de las resoluciones adoptadas es que por estas causales “no se requiere de juicio político ni de quórum calificado para determinar su cumplimiento”, pero que implican la presentación de hechos objetivos que no requieren de un procedimiento previo (Oyarte Martínez, 2005: 199). El caso de abandono es particularmente útil para el Congreso en una pugna contra el Ejecutivo por su ambigüedad, porque no es una cuestión que se puede determinar objetivamente.⁷⁸ Aunque Mahuad había renunciado a su cargo frente al (totalmente inconstitucional) golpe militar en 2000, Gutiérrez estaba en Carondelet en el momento del voto para su abandono, lo cual se opone a la razón (para no mencionar el debido proceso garantizado por el Art. 24 de la Constitución). El juicio de incapacidad mental contra Bucaram fue tan inconstitucional como los otros dos casos, llevado a cabo sin la necesaria comprobación legal. En fin, este segundo paso en el proceso de la

⁷⁷ Leiv Marsteintredet & Einar Berntzen. 2006. “Latin American Presidentialism: Reducing the perils of presidentialism through presidential interruptions”. Para el taller “Parliamentary Practices in Presidential Systems: (European) Perspectives on Parliamentary Power in Latin America”, ECPR Joint Sessions of Workshops, Nicosía, Cyprus, 25-30 abril, 2006.: 15

⁷⁸ Tanto que Mónica Heredia Proaño sostiene que se debería establecer el juicio político para determinar el cumplimiento de la causal para evitar la ambigüedad de la disposición (Heredia Proaño, Mónica. 2001. *Causales de Vacancia Definitiva de la Presidencia de la República*. Quito. Tesis Doctoral Pontificia Universidad Católica del Ecuador: 100). Refiriéndose al debido proceso del artículo 24 de la Constitución, Oyarte Martínez, consiente: “si se señala que el Presidente o el Vicepresidente de la República han abandonado su cargo, debería declarárselo luego de haber realizado el respectivo procedimiento, que no puede ser otro que el juicio político, a través del cual se determine su responsabilidad política” (Oyarte Martínez, 2005: 201).

destitución del Presidente le da un marco legal, aunque no involucra el juicio político y ni siquiera cumple con los requisitos de las disposiciones extremas, es decir, comprobación de incapacidad mental y abandono de cargo.

También vale destacar las motivaciones del Congreso tras su acción. Hacer eso implica entender los intereses de la oligarquía económica y el ejercicio de su poder político. Para llegar al meollo del asunto: “la clase dominante no tiene para qué gobernar directamente para gobernar realmente” (Andrade, 2005: 111). Históricamente, el Ecuador ha sido un estado oligárquico, y esa herencia influye en la forma en que la clase dominante desempeña su poder. A pesar del retorno a la democracia, el sistema político ecuatoriano sigue siendo excluyente, dominado por las elites oligárquicas que ejercen control tanto sobre el estado como en los principales sectores económicos del país.⁷⁹ Así, en muchos aspectos, la destitución del Ejecutivo es la continuación de una práctica histórica de la oligarquía ecuatoriana. Aunque Conaghan se refiere al siglo XIX al señalar que “el presidencialismo era la fachada para la política oligarquía practicada por grupos contendientes entre las clases dominantes del Ecuador,” se podría afirmar que lo mismo sigue siendo cierto hoy (Conaghan, 1998: 243). La oligarquía actual, especialmente la elite financiera guayaquileña, controla y maneja clandestinamente las políticas, si no los políticos, del país. Central para que cualquier presidente asegure su propia supervivencia en Ecuador, más que mantener buenas relaciones con el Congreso o los partidos políticos, por ejemplo, es estrechar sus lazos con los sectores económicos, especialmente de la costa.⁸⁰

⁷⁹ Debido a varios factores, como la inhabilidad de conformarse una burguesía capaz de plantearse un proyecto de modernización, la transición del estado oligárquico hacia el estado moderno no sucedió hasta los años sesenta y setenta, cuando la combinación de una Iglesia comprometida con los pobres —armada con la doctrina de la Teología de la Liberación— y una modernización estatal impulsada primordialmente por el auge petrolero (Ospina, 2005: 81). Desde una perspectiva política, la ruptura entre estas dos épocas se produjo en 1978 con el retorno a la democracia (Burbano de Lara, 1992: 123). Sin embargo, las oligarquías mantuvieron “precariamente el control del orden estatal” (Ospina, 2005: 82).

⁸⁰ Esta fue parte de la estrategia gutierrista para consolidar su base política, por ejemplo (Julio Paltán. 2005. “La crisis del sistema político ecuatoriano y la caída de Gutiérrez”. *Iconos*, No. 23 (septiembre): 51).

El alineamiento al nivel macro del proceso de la destitución del Presidente se reproduce al nivel de la unidad del Congreso. Este cuerpo institución se compone de varios partidos políticos y diputados de diversas provincias y regiones; por lo tanto, es claro que los intereses son variados. En el sentido de que “cada conjunto de relaciones (inter-elites e inter-clases) está (...) sujeto a un constante proceso de negociación mediante el cual los actores maniobran para proteger sus intereses económicos, culturales y políticos”, los partidos políticos y los diversos intereses que ellos representan están en una negociación constante por el control de recursos económicas⁸¹ y la expansión y consolidación de su poder (Reuschmeyer, Stephens & Stephens, 1992: 6; Andrade, 2005: 25). La inexistencia de una mayoría legislativa desde la transición hacia la democracia en 1979 significa que ningún partido puede destituir al Presidente sin formar una coalición con otro(s) partido(s). Por esto, se produce una destitución presidencial solamente cuando coinciden los intereses de los actores. Por otro lado, la fragmentación parlamentaria ha ocasionado que ningún presidente desde 1978 haya gozado de una mayoría legislativa, y predetermina la creación de alianzas legislativas de parte del Ejecutivo para asegurar su supervivencia.

Entonces, es útil ver cómo coincidieron los intereses de los actores dentro del Congreso Nacional, midiendo las estrategias de mediano plazo (el PSC) con intereses coyunturales (Pachakutik, por ejemplo, en la destitución de Gutiérrez). En este escenario, el individuo con más poder es “el dueño del país”, León Febrés Cordero, ex presidente de la República y líder del PSC, cuya influencia llega desde las Cortes hasta el Congreso. El mismo PSC opera casi como un aparato de proyección de poder personal de Febrés Cordero, y su motivación es simple: el control del Estado y sus recursos, y la consolidación de su base política. Para Bustamante:

⁸¹ Recuérdese que, “El poder de los actores se funda en el control de recursos económicos y organizacionales...” (Reuschmeyer, Stephens & Stephens, 1992: 5).

El PSC ha descubierto la forma de tener todas las ventajas del Gobierno, sin padecer ninguno de sus costos y desventajas: sostener a Presidentes endeblados, precarios y extorsionados, que reciben instrucciones de Febres Cordero y de Jaime Nebot y que pagan todos los costos políticos de las decisiones así tomadas: así se hizo con Jamil Mahuad, con Fabián Alarcón, con Sixto Durán y, hasta hace pocos meses con el propio Lucio Gutiérrez (Bustamante, 2004: 30).

Los intereses económicos del partido en controlar al Estado son principalmente tres, especialmente en el caso de Gutiérrez, pero también con Mahuad y Bucaram: subsidios y transferencias directas por la vía de políticas compensatorias; gestión del negocio petrolero, y; manejo de los ahorros del Estado. El PSC puede mantener esos fondos y negocios manipulando al Ejecutivo, como hicieron con Mahuad y Gutiérrez, y cuando esa relación deja de ser fructífera, a través de su destitución y el nombramiento de un interino blando, vg. Fabián Alarcón, Gustavo Noboa y Alfredo Palacio. Al controlar el gobierno de esa manera, el PSC no tiene que rendir cuentas ni enfrentar el juicio de la opinión pública.

Pero los otros partidos también tienen intereses mezclados con los intereses del PSC. Bustamante (2004) describe, en este sentido, las motivaciones de la ID y Pachakutik en llevar a cabo su juicio político fallido contra Gutiérrez en 2004. Por ejemplo, el PSP de Gutiérrez constituyó una fuerte amenaza a la base política de la ID, por hallarse en posiciones políticas ideológicamente similares. El control estatal que ejercía Gutiérrez podría haber puesto en riesgo la hegemonía política de la que goza la ID y Rodrigo en la Sierra y Amazonia. Además, “ha sido una política sostenida de la ID el poner como primera prioridad el impedir que surja cualquier otra alternativa del centro hacia la izquierda (...) Para la ID, sus peores enemigos potenciales son sus símiles, no quienes le son drásticamente diferentes” (Bustamante, 2004: 31-32). La destitución presidencial limita así el poder y el alcance de oposición potencial al poder de la ID. Un potencial proyecto consociativo entre el PSC y la ID, entonces, limitaría el alcance de cualquier otro partido del país, y exigiría la eliminación de competidores, tales como el

PRIAN, el PRE, el PSP y la DP.⁸² Pachakutik, por su parte, también tuvo fuertes intereses en la destitución de Gutiérrez, aunque no jugó un rol en las otras dos. Traicionado por Gutiérrez después de su elección en 2002, compitiendo también por el mismo electorado del PSP y susceptible a los intentos gubernamentales para dividir al movimiento indígena, la destitución de Gutiérrez fue el paso lógico para Pachakutik. De esa manera resultó que se alinearon los intereses de los tres partidos a finales de 2004.

Las Fuerzas Armadas

Las FFAA es el poder decisivo en la destitución o no destitución del presidente. Su apoyo o falta de apoyo, ayuda a determinar la acción, tanto, que una evaluación de los sucesos del 21 de enero de 2000, por el equipo editor del CAAP determina que “en Ecuador no hay democracia sin el soporte de las FFAA” (CAAP, 2000: 62). El orden de última instancia en las tres destituciones presidenciales de 1997 a 2005 ha pertenecido a las FFAA. Por ejemplo, después de la destitución formal de Bucaram por el Congreso, la Vice Presidenta Arteaga se declaró la Presidenta constitucional del país. Sólo fue por la mediación de los militares que Arteaga aceptó dimitir frente a Fabián Alarcón después de sólo dos días en el cargo (Pérez-Liñán, 1998: 6-7; Andrade, 2005: 88). Las FFAA jugaron un papel más activo en la destitución de Mahuad en 2000, llevando a cabo un golpe de estado junto con una oposición indígena, legitimando esta acción institucionalmente con un voto legislativo *ex post facto*. La estrategia de los militares es trabajar en conjunto con otros actores sociales; esto se apreció especialmente en 2000. Aunque los indígenas perpetraron la movilización social y la toma de Congreso, ellos no participaron en los hechos decisivos para destituir a Mahuad y formar el gobierno sucesor (CAAP, 2000: 59); ese proceso fue llevado a cabo por los militares. Las FFAA también fueron el actor decisivo en la destitución de Gutiérrez, uno de los golpistas del 21 de enero de 2000. El

⁸² Pachakutik, en cambio, es tolerado por su expresión corporativista de las comunidades indígenas; no puede esperar tener más que 6-8% del voto nacional en su presente forma (Bustamante, 2004: 35).

regreso de Bucaram en 2005 provocó una apelación de las elites quiteñas y guayaquileñas a los militares para tomar acción (Ospina, 2005b: 9), y su caída fue asegurada con el decreto de un Estado de Emergencia el 15 y 16 de abril en el que no salieron tropas, señal de que Gutiérrez había perdido el apoyo —por lo menos unánime— de las FFAA (Ospina, 2005b: 11). Además, los militares esperaban fuera del CIESPAL, donde ocurrió la destitución formal de Gutiérrez, y hasta consideraron asumir el poder ellos mismos a través de una junta civil-militar, sin dar su apoyo al Vicepresidente Palacio por más de cinco horas (Bruneau, 2006: 4).

Las acciones de los militares están motivadas por el todavía persistente proyecto militar en la sociedad, parte del legado de intervención militar en la política, pero también producto de la inestabilidad política que permite una continuidad ideológica. En la percepción de las FFAA, la clase política dominante no está preparada para gobernar, un sentimiento expresado explícitamente antes del golpe de estado contra Mahuad de que “los militares estamos preparados para gobernar el país mejor que los políticos corruptos de siempre” (García, 2005: 100). Sin embargo, a la vez que los militares ven la posibilidad de tener que “salvar a la Patria”, están buscando redefinir su relevancia en la época pos Guerra Fría y después del conflicto armado contra el Perú.⁸³ Incapaz de involucrarse totalmente en el conflicto en su frontera norte, los militares, como cualquier grupo oligárquico, están buscando mantener o aumentar su poder. Igual que los oligarcas, los militares también tienen enormes intereses económicos, canalizados a través de la Dirección Nacional de Industrias del Ejército (DINE), creada en 1973. En suma las FFAA se ven como las defensoras de la seguridad interna del país, con mayor

⁸³ Después de la Guerra Fría, las FFAA ecuatorianas todavía enfrentaban una amenaza de defensa territorial tradicional, en forma del conflicto armado contra el Perú. Sin embargo, la negociación exitosa entre el Presidente Mahuad y el presidente peruano, Alberto Fujimori, en 1998, para lograr la paz entre los dos países marcó una nueva etapa en el rol de las FFAA. A la vez que se acabó esta amenaza, el surgimiento del conflicto violento en la frontera norte, una extensión de la guerra civil en ese país desplazado, en gran parte, por el Plan Patriota/ Plan Colombia llevado a cabo en conjunto por el gobierno colombiano y el gobierno estadounidense. Sin embargo, a los militares les falta la capacidad y recursos necesarios para involucrarse directamente en el movimiento anti terroristas en la frontera norte.

capacidad para ejercer control que la actual clase política, e impulsadas por mantener su poder histórico frente a varias amenazas, incluido el conflicto colombiano, que tiene la capacidad de socavar su imagen pública.

Los tres actores nombrados aquí cuentan con una cierta inacción del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema de Justicia acerca de su comportamiento. Los Tribunales juegan un rol bastante menor -y más pasivo- respecto a los tres actores primordiales. Araujo, *et al*, (2004) analizan el rol del Tribunal Constitucional en canalizar la oposición al congelamiento de cuentas en la crisis bancaria de 1999, y como este proceso de contestación fue significativo en la caída de Mahuad. Sin embargo, a la vez que muestra algo de independencia de los otros actores, el Tribunal Constitucional también exhibe un activismo selectivo en sus juicios, lo que muestra tendencias hacia las preferencias de ciertos partidos políticos, grupos sociales y grupos de interés.⁸⁴ Soares (2006) examina esta falta de una judicatura independiente, concluyendo que las reformas políticas y judiciales recientes no han logrado un alto nivel de independencia. En otros términos, el Tribunal Constitucional es un paso de procedimiento “en blanco”, cuyo resultado ya ha sido firmado por los diputados y los militares, y no se le puede clasificar como un actor al nivel de los otros tres.

El orden general de hechos públicos en la destitución del Ejecutivo sigue el modelo del Gráfico 1. Primero, ocurre un detonante, en la forma de una crisis económica o política, que moviliza la protesta popular. En la práctica, la composición y el tamaño de esta protesta han variado con cada presidente. Segundo, el Congreso se reúne para buscar una salida rápida e institucional a la crisis, lo cual resulta en resoluciones legislativas destituyendo al presidente y nombrando a su sucesor. Este proceso no equivale a un juicio político. Tercero, los militares desconocen el antiguo régimen y reconocen el nuevo presidente, aprobando el proceso. La excepción de

⁸⁴ M.C. Araujo, A. Mejía Acosta, S. Pachano, A. Pérez-Liñán y S. Saiegh. 2004. “Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Ecuador”. Banco Interamericano de Desarrollo: 27

Mahuad interpone la intervención militar antes de la legitimación constitucional, pero los roles de las entidades son similares en los tres procesos.

En realidad, el fortalecimiento de esta institución informal se debe a la actuación de esos actores en conjunto; sólo se logra destituir un presidente cuando todos los actores tienen el mismo interés. Para los integrantes de la movilización social, esos intereses pueden variar de reivindicaciones democráticas a rendición de cuentas en medio de crisis económicas o políticas. Los intereses del Congreso se hallan en el control de recursos económicos y políticos, y la habilidad de gobernar indirectamente. Especialmente los partidos más grandes, así como el PSC y la ID, quieren consolidar su poder, limitar la emergencia de amenazas a ese poder y limitar el alcance de los partidos e individuos con posibilidad de traspasar por su espacio político. La pugna política por el espacio electoral se repite todo el tiempo, entre el PSC, el PRE y el PRIAN en la Costa, y entre la ID y el DP, o la ID y el PSP en la Sierra. Por su parte, los militares buscan mantener la seguridad interna del país, manejar los recursos estatales y reafirmar su centralidad en el funcionamiento del Estado.

D. Comparaciones de caso

El presente capítulo se ha dedicado a detallar las raíces históricas de la actual destitución presidencial en el Ecuador, las innovaciones institucionales que produjeron este modelo actual y como diversos actores —con diversos intereses— fortalecen esta

institución. Lo que se descubre es una institución informal de destitución presidencial única en América Latina, debido a sus raíces, sus figuras (principalmente al evitar el procedimiento de juicio político) y su desempeño. En un contexto regional, Hochstetler (2006) determina que los presidentes desafiados tienden a seguir políticas neoliberales, estar implicados en escándalos y carecer de una mayoría legislativa. Además, la presencia de protestas populares es clave en determinar su destino. De esta manera, parece que el Ecuador comparte características de destitución presidencial con otros países. Sin embargo, a pesar de las semejanzas notadas por Hochstetler y Pérez-Liñán (1998), un análisis más de fondo trae a la luz algunas distinciones en la práctica de la cesación de cargo del Ejecutivo en los distintos países. Esta última sección del capítulo ubica el caso ecuatoriano en un contexto comparativo, destacando las diferencias entre este caso y las otras destituciones presidenciales en la región.

Desde el comienzo de la Tercera Ola de Democratización, al final de los años setenta, han ocurrido varias interrupciones presidenciales en América Latina.⁸⁵ En este período, trece presidentes fueron removidos de su cargo antes de cumplir con su mandato⁸⁶ (véase la Tabla 2). Dentro de estos trece se hallan los tres casos ecuatorianos, lo cual deja sólo diez casos de comparación. Sin embargo, muchos de esos casos no comparten rasgos con el modelo ecuatoriano. Alfonsín (1989) dimitió sin presión por grupos sociales, y Rodríguez Súa (2002), Sánchez de Lozada (2003), Mesa (2005) dimitieron sin presión legislativa; Serrano (1993) tuvo que dimitir frente a las Fuerzas

⁸⁵ Hochstetler (2006) examina los cuarenta presidentes sudamericanos entre 1978 y 2003. Dieciséis de ellos enfrentaron desafíos a su poder; y nueve fueron sacados del poder. Marsteintredet & Berntzen (2006) encuentran veinte casos de presidencialismos interrumpidos en toda América Latina de 1978 a 2005, agregando las crisis de Bolivia y Ecuador de 2005 y los dos casos de Haití (1991 y 2004), pero también usan otra fórmula para determinar qué constituye un presidencialismo interrumpido. Pérez-Liñán (2002) destaca nueve caídas presidenciales en América Latina entre 1990-2001.

⁸⁶ Cabe notar la destitución fallida del Presidente Ernesto Samper Pizarro de Colombia, en 1996, bajo el cargo de aceptar \$4 millones de dólares para su campaña electoral del cartel de Cali. A pesar de ser un caso de juicio político, hay una ausencia de los rasgos compartidos por el modelo de destitución presidencial aquí señalado: ningún detonante económico-político, ninguna protesta popular (al contrario, encuestas en Colombia muestran que la mayoría de la gente creía en la culpabilidad de Samper, pero que aquello no merecía su enjuiciamiento político) ni un rol de las Fuerzas Armadas (Pérez-Liñán, 1998: 5-6; Carey, 2003: 23). Otros casos de juicios políticos fallidos son los de Alberto Fujimori en Perú en 1991 y Luis González Macchi en Paraguay en 2003.

Armadas guatemaltecas después de perder su apoyo en un auto-golpe fallido; Fujimori renunció en noviembre de 2000, después de acusaciones de corrupción contra su jefe de seguridad, Vladimir Montesinos, antes de que el Congreso pudiera iniciar un enjuiciamiento; y de esa misma manera, el Presidente paraguayo, Raúl Cubas (1999), renunció al ser amenazado con un juicio político por el asesinato del Vicepresidente Argaña. Así, son tres casos, los de Collor de Mello (1992), Pérez (1993) y De la Rúa (2001) los que comparten numerosos elementos similares al patrón de destitución presidencial en el Ecuador, es decir, un detonante político o económico, protesta popular contra el Ejecutivo y una coalición legislativa hostil.

Tabla 2
Presidentes removidos antes de cumplir con su mandato en América Latina (1978-2005)⁸⁷

País	Presidente	Año	Resultado
Argentina	Alfonsín	1989	Renuncia
	De la Rúa	2001	Renuncia
	Rodríguez Súa	2001/2002	Renuncia
Bolivia	Sánchez de Lozada	2003	Renuncia
	Mesa	2005	Renuncia
Brasil	Collor de Mello	1992	Juicio político, renuncia, condena
Ecuador	Bucaram	1997	Destitución por incapacidad mental
	Mahuad	2000	Golpe militar
	Gutiérrez	2005	Destitución por abandono de cargo
Guatemala	Serrano	1993	Autogolpe fallido, renuncia
Paraguay	Cubas Grau	1999	Renuncia frente al enjuiciamiento político
Perú	Fujimori	2000	Renuncia frente al voto de incapacidad
Venezuela	Pérez	1993	Juicio político

Fernando Collor de Mello

El primer caso de comparación es la destitución de Fernando Collor de Mello, Presidente de Brasil, quien renunció frente al juicio político en septiembre de 1992. Collor de Mello —el primer presidente democráticamente elegido en Brasil desde Jânio Quadros en 1960— superó a Luis Inácio “Lula” da Silva en las elecciones de 1989 con

⁸⁷ Sin contar la destitución de Hugo Chávez el 11 de abril, 2002, en que asumió el poder otra vez dos días después de su caída.

una plataforma populista dirigida en contra de las elites de su país. En un entorno de un sistema partidario altamente fragmentado, su partido, el *Partido de Reconstrução Nacional* (PRN), fue un vehículo electoral que careció de cohesión interna y que representaba sólo el 4% de los escaños en la Cámara de Diputados en 1989.⁸⁸ La fragmentación y proliferación partidaria y la presencia de un presidente outsider, un “anti político” de discurso, crearon un ambiente de relaciones ejecutivo-legislativo hostiles en Brasil.⁸⁹ Sin embargo, en contraste con el Ecuador, al asumir la presidencia, Collor se resistía a formar alianzas con otras fuerzas económicas o políticas establecidas en Brasil, y se negaba a organizar una base legislativa más cohesiva (Weyland, 1993: 9-12).

Collor fue electo con 35 millones de votos, alrededor de 50% de los votos válidos en la elección de 1989. Entre sus promesas de campaña más sobresalientes destacaba el ofrecimiento de sanar los problemas económicos del país y borrar el espectro de la corrupción de la política brasilera. Inmediatamente después de asumir la presidencia a comienzos de 1990, Collor introdujo su “Plan Collor” para enfrentar la alta tasa de inflación que plagaba al país. Se cambió la moneda de curso legal de Brasil y se congeló alrededor del 80% de los ahorros del país. Sin embargo, la inflación persistía, y Collor introdujo el “Plan Collor II” en enero de 1991. Su fracaso marcó la renuncia del Ministro de Economía

En mayo de 1992, Pedro Collor, el hermano del Presidente, acusó al Jefe de Campaña del Presidente, Paulo César Farias, de haber lavado dinero producto de la corrupción en compañías fantasmas ubicadas fuera del país. Luego contó a la revista *Veja* que Farias estaba manejando una red de corrupción para el Presidente. Aunque Collor negó las acusaciones, el Congreso organizó un comité para examinarlas, hallando

⁸⁸ Kurt Weyland. “The Rise and Fall of President Collor and Its Impact on Brazilian Democracy”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 35 (1) (Spring): 8; Según Pérez-Liñán (1998), después de las elecciones legislativas de 1990 y 1992, el PRN tenía 6,3% y 8,2% de los escaños, respectivamente.

⁸⁹ Peter Flynn. 1993. “Collor, Corruption and Crisis: Time for Reflection”. *Journal of Latin American Studies*, 25 (2) (May): 351-371; Mejía Acosta & Pereira, 2006

inicialmente una red que había sacado más que US \$6,5 millones del Brasil para el Presidente (Pérez-Liñán, 1998: 2). El 11 de agosto, el Congreso le retiró su apoyo. La defensa televisada de Collor, el 16 de agosto, resultó en protestas populares. Más revelaciones de corrupción por la prensa alimentaron las protestas; cientos de miles de personas salieron a marchar contra el presidente en las grandes ciudades (Weyland, 1993: 21). Según Flynn, las protestas sirvieron como factor decisivo para persuadir a sus partidarios a retirar su apoyo (Flynn, 1993: 19). El 29 de septiembre, la Cámara de Diputados aprobó el enjuiciamiento político de Collor, con un voto de 441-38, y le suspendió por un periodo de seis meses. Frente a un voto del Senado de enjuiciamiento por 22 cargos de corrupción, Collor de Mello resignó.

Weyland (1993) propone que los mismos factores que produjeron la elección de Collor contribuyeron a su caída: su estatus de outsider, los ataques contra la oligarquía económica y su auto aislamiento político. Por un lado, esos factores cerraron los canales tradicionales de lobby, abriendo un espacio para negociaciones privadas y prácticas corruptas. Por el otro lado, su falta de una estructura partidaria y apoyo político eliminaba la posibilidad de sostenimiento del gobierno frente al escándalo. En adición, es aparente que la caída de Collor de Mello se debe, en parte, a factores históricos – estructurales del Brasil, como la proliferación de partidos políticos o la presión del escrutinio público tras la primera elección democrática en casi treinta años.

Aunque el caso de Collor de Mello puede parecerse al modelo ecuatoriano de destitución presidencial, especialmente en los roles de la protesta popular y la posición de los legisladores, sus interacciones son distintas. En Brasil, el Congreso ya había iniciado procedimientos de investigación y enjuiciamiento en contra del Presidente cuando estalló la situación social a mediados de agosto, después de la televisada defensa pública. De esta manera, la protesta popular seguramente fortaleció las posiciones de los legisladores, pero no fue un elemento necesario para iniciar los procedimientos de juicio político.

Además, como se verá también en el caso de Argentina, los militares no aparecieron como un actor principal en el proceso de destitución de Collor.

Carlos Andrés Pérez

Aun más que su homónimo brasilero, la emergencia y caída de Carlos Andrés Pérez está enraizada en el colapso general del sistema partidario venezolano y su fórmula de gobernabilidad.⁹⁰ Como presidente populista de la poderosa Acción Democrática (AD) entre 1973 y 1977 —la época del auge petrolero y “la Gran Venezuela”— Pérez nacionalizó la producción petrolera y expandió el sector público frente a un enorme crecimiento económico. Desafíos al sistema surgieron en los años ochenta, con un declive económico general, la crisis de la deuda (1983) y una caída en el precio del petróleo. Fue en este ambiente que Pérez, con un programa político radicalmente diferente al de su primer mandato, asumió la presidencia por segunda vez, en 1989. Coppedge destaca dos elementos claves de esta segunda administración de Pérez que transformó o dirigió el malestar en contra del *status quo* (Coppedge, 1994: 49-51). Primero, las políticas económicas de Pérez desilusionaron a la gente; su paquete de ajuste estructural, “el Gran Viraje”, resultó en un aumento en el costo de la vida, una caída en la producción y una tasa de inflación del 80%. Las protestas contra las medidas económicas, el 27 de febrero de 1989, conocido como el *caracazo*, resultaron en la muerte de trescientas personas. Segundo, la prensa fue responsable por varias revelaciones de corrupción del régimen anterior, del Presidente Jaime Lusinchi (1984-1989), y varias encuestas citaban la “corrupción” como uno de los principales problemas del país.

⁹⁰ Michael Coppedge. 1994. “Prospects for Democratic Governability in Venezuela”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 36 (2) (Summer): 39-64; Los gobiernos de Pérez (1989-1993) y su sucesor, Rafael Cadera (1994-1999), resultados de la partidocracia que dominaba la política venezolana desde los años sesenta, también crearon las condiciones —sembraron las semillas— para la emergencia del actual Presidente venezolano, Hugo Chávez (Andrade, 2005: 76-84).

Tomados juntos, estos dos factores generaban un gran antagonismo en la población venezolana.

El ciclo de demostraciones y movilizaciones sociales inaugurado con el caracazo siguió después de 1989. Un golpe de estado en febrero 1992, dirigido en parte por el Teniente Coronel Hugo Chávez, no fue exitoso; lo mismo sucedió con un segundo intento de golpe, llevado a cabo por oficiales navales y aéreos, en noviembre del mismo año. En octubre de 1992, un mes antes del segundo intento de golpe de estado, el Senado votó para un plebiscito con el fin de acortar el mandato de Pérez, pero fue rechazado en la Cámara de Diputados (Pérez-Liñán, 1998: 3). Al mismo tiempo, la opinión en la prensa empezó a hacer llamados a la dimisión del Presidente.

En este ambiente, y 18 días antes del segundo intento de golpe, la prensa publicó la historia del destino no conocido de US \$17 millones, fondos de seguridad secretos del Ministerio del Interior. Algunos informes alegaron que el dinero había sido convertido de bolívares a dólares y enviado a la oficina del presidente. Citando la seguridad nacional, Pérez se negó a proveer más información respecto al asunto. El 11 de marzo de 1993, el Fiscal General pidió a la Corte Suprema que evaluara el mérito del caso con el fin de juzgar al Presidente (Pérez-Liñán, 1998: 4). El 20 de mayo, la Corte declaró que el caso merecía ser investigado, y el siguiente día, el Senado suspendió temporalmente a Pérez de su cargo por malversación de fondos, y fue llevado a juicio político. En agosto, una sesión conjunta del Congreso formalmente depuso a Pérez.

Es interesante comparar la caída de Pérez con las caídas de los presidentes ecuatorianos. Todos los elementos del modelo de destitución están presentes: crisis, protesta popular, acción militar y una resolución legislativa. Sin embargo, la caída de Pérez presenta importantes diferencias. Por ejemplo, los cargos de corrupción le dieron al Congreso la excusa para iniciar el juicio político, y es notable que los poderes políticos esperaran esta base legal antes de comenzar las formalidades del juicio. En el Ecuador, el

proceso legislativo de llevar a cabo una resolución en contra del Ejecutivo se inicia sin mayores justificaciones legales. Además, en Venezuela, las cortes jugaron un rol de legitimización que no aparece en el modelo de destitución presidencial ecuatoriano. Es decir, el modelo de destitución presidencial en el Ecuador es de tres actores principales en el orden de: protesta popular ciudadana; el Congreso (o las FFAA); y las FFAA (o el Congreso). En Venezuela, fue: las FFAA, protesta popular, las FFAA, la Corte Suprema y el Congreso. La Corte Suprema es un actor que no jugó ningún rol en las destituciones de Bucaram, Mahuad o Gutiérrez.

Fernando de la Rúa

La destitución del Presidente Fernando De la Rúa, de Argentina, fue la culminación de tres años de descrédito. Electo en 1999 en una alianza de la Unión Cívica Radical (UCR) y el FrePaSo, De la Rúa encontró problemas casi inmediatamente. Un escándalo de corrupción, involucrando senadores y miembros del gabinete nacional, incentivó la resignación del Vicepresidente Carlos Álvarez. Incapaz de formar una coalición legislativa sólida o sacar al país de su recesión de tres años, De la Rúa nombró a Domingo Cavallo, el arquitecto del plan de convertibilidad bajo Menem, como Ministro de Economía. Esta acción sólo aumentó la incertidumbre acerca del futuro de la tasa de cambio de la moneda nacional (Pérez-Liñán, 2002: 2). Reflejando el descontento de la mayoría de la población, el Partido Justicialista (PJ) ganó escaños legislativos en las elecciones parciales de octubre 2001. La tasa de desempleo aumentó a alrededor de 18% en noviembre de ese año, y el 1° de diciembre, Cavallo anunció una serie de medidas económicas extremas para prevenir una crisis bancaria y salvar la política de convertibilidad. Una de esas medidas fue el “corralito”, en que los ciudadanos argentinos sólo podían sacar 250 pesos en efectivo (US \$250 en esa época) por semana de su cuenta bancaria y ninguna persona podía sacar más de mil pesos en efectivo del país. Como

escribe Pérez-Liñán, estos anuncios “activaron una bomba de tiempo en [el] país” (2002: 2). Protestas aisladas y movilizaciones de la población se convirtieron en saqueos masivos el 19 de diciembre.

La crisis se intensificó el día 19. Las manifestaciones y saqueos se expandieron a lo largo del país y llegaron a la Casa de Gobierno. Cuando De la Rúa se vio incapaz de formar una coalición entre la Alianza y el PJ, el Jefe de Gabinete llamó a la renuncia de todos los ministros de gobierno para facilitar el camino para una coalición de gobierno. La declaración de un toque de queda la noche del 19 fue desafiada por manifestantes, que golpearon cacerolas y entre otras demandas, pidieron la renuncia de Cavallo. Finalmente, entre muertes y más manifestaciones frente la Casa Rosada, a las dos de la mañana, De la Rúa aceptó la renuncia del Ministro de Economía (Pérez-Liñán, 2002: 3). La continuación de saqueos, muertos, heridos y arrestos provocaron el anuncio del inicio del proceso de enjuiciamiento político en contra de De la Rúa en la Cámara de Diputados. En lugar de contestar esta acción legislativa, De la Rúa decidió entregar su renuncia.

La inestabilidad argentina de 2001/2002 comparte características con otros episodios de inestabilidad política en América Latina. Para Pérez-Liñán, es un “ejemplo dramático de una tendencia más amplia que está emergiendo desde la década pasada...” (Pérez-Liñán, 2002: 1). El motor tras la destitución del Presidente fue la protesta popular. De la Rúa no gozaba de una mayoría legislativa, y su inhabilidad de formar una coalición para sostenerse indudablemente contribuyó a su caída, pero el principal promotor de su destitución fue la protesta, los saqueos y la pérdida de vidas humanas. Desde el punto de vista de la población argentina, el Congreso fue más bien un antagonista y no aliado hasta casi el fin del proceso de destitución del Presidente. El inicio del proceso de enjuiciamiento por la Cámara de Diputados se relaciona a las destituciones presidenciales en el Ecuador por ser una “destitución de merced”. Es decir, el Congreso tenía que remover el Presidente para recuperar la estabilidad política y

social; el juicio político hubiese proveído la justificación legal para esa destitución. Sin embargo, en contraste a lo que sucede en Ecuador, las Fuerzas Armadas argentinas no jugaron un rol en la inestabilidad de ese periodo, ni con De la Rúa o su sucesor fallido, Rodríguez Sáa. Mientras se espera la protesta popular en Ecuador para justificar la caída del Ejecutivo, esa protesta tomó una forma violenta en Argentina, y directamente causó la acción legislativa en contra de De la Rúa.

Análisis

La diferencia clave que se nota entre el esquema de destitución presidencial en el Ecuador y los tres casos más parecidos —Collor de Mello en Brasil, Pérez en Venezuela y De la Rúa en Argentina— es el instrumento legal mediante cual se buscó remover al presidente. Los congresos nacionales iniciaron procesos de enjuiciamiento político en Brasil, Venezuela y Argentina, y esos presidentes dimitieron constitucionalmente (o renunció antes del veredicto, en el caso de De la Rúa). En cambio, las caídas presidenciales ecuatorianas fueron justificadas con resoluciones legislativas que evitaron los juicios políticos o resignaciones constitucionales que caracterizan a todos los demás ejemplos. Marsteintredet & Berntzen (2006) categorizan los veinte casos de presidencialismo interrumpidos desde la Tercera Ola de democratización conforme a cinco procedimientos: el golpe o auto-golpe, el juicio político, elecciones adelantadas, un voto de no confianza y un revocatorio. La categoría de voto parlamentario de no confianza sólo tiene dos ejemplos: Ecuador en 1997 y 2005. Las demás destituciones son distintas. Los mismos autores notan que las resoluciones de abandono de cargo o incapacidad mental del Ejecutivo existen constitucionalmente solamente en Chile, Costa Rica, Perú⁹¹ y Ecuador⁹², aunque su único uso empírico ha sido en el Ecuador. Entre todos los países, el Ecuador es excepcional por sus salidas no institucionales a sus crisis

⁹¹ En las Constituciones de 1979 y 1993.

⁹² En las Constituciones de 1979 y 1998.

presidenciales; hasta en Argentina se buscó realizar un juicio político en medio de la grave crisis económica y social de 2001/2002.

La segunda diferencia que se observa en una comparación de casos, es la base legal para iniciar los procedimientos de enjuiciamiento fuera del Ecuador, con la posible excepción del caso de De la Rúa. Es claro que Pérez y Collor de Mello navegaban situaciones explosivas en sus países, pero sus juicios políticos involucraron cargos reales de corrupción. El otro ejemplo de juicio político no discutido aquí, de Raúl Cubas Grau en Paraguay, en 1999, también se debió a un cargo grave, relacionado con el asesinato del Vicepresidente Argaña. El anuncio del juicio político en Argentina por la Cámara de Diputados fue sobreentendido por el presidente como un gesto, y finalmente renunció (Pérez-Liñán, 2002: 3). Sin embargo, es importante notar que Argentina había buscado seguir los mecanismos constitucionales e institucionales para salir de su crisis política.⁹³ En contraste, en el Ecuador, la legalidad de esas resoluciones está en duda en cada caso: la falta de pruebas médicas en la resolución de Bucaram; la totalmente inventada resignación de Mahuad; y el abandono de cargo contra Gutiérrez mientras todavía permanecía en el Palacio Presidencial. Las tres figuras de destitución — incapacidad mental, resignación y abandono de cargo— no verifican ninguna trasgresión legal de parte del presidente.

La tercera diferencia notable entre Ecuador y los otros casos de presidentes caídos es la composición de actores y la diferencia en sus interacciones. Pérez-Liñán (1998; 2002), Hochstetler (2006) y Zamosc (2006) están en lo correcto al sostener que las protestas populares fueron críticas en todos los episodios que tuvieron como resultado la destitución del presidente. Sin embargo, mientras que las masivas protestas en Brasil y Argentina iniciaron los procedimientos que luego involucraron a los congresos, la

⁹³ Además, Schamis (2002) sostiene que el proceso cuasi parlamentario en que el Congreso nombró Rodríguez Súa el sucesor de De la Rúa, ayudó a consolidar la democracia argentina y a mantener alejados a los militares (Hector E. Schamis. 2002. “Argentina: Crisis and Democratic Consolidation”. *Journal of Democracy*, 13 (abril): 81-94).

situación ecuatoriana es diferente. Cuando la institución informal ya se había consolidado, con Mahuad y Gutiérrez, el Congreso y las FFAA ya habían tomado pasos para destituirles⁹⁴ antes del comienzo de las movilizaciones sociales. Se puede poner en duda que la protesta popular en sí misma habría resultado en la caída de Mahuad y Gutiérrez si el Congreso y las FFAA no hubiesen tomado acciones en contra del Ejecutivo anteriormente. En los dos casos, la protesta se limitaba principalmente a Quito; es interesante notar que Mahuad caminaba las calles de Quito el día después de su renuncia, y que Gutiérrez mantenía tasas de apoyo de 30-40% la semana de su caída.

El rol de las FFAA también es variado. En el Ecuador, los militares son los árbitros finales⁹⁵ mientras los militares ni siquiera estaban presentes en dos de las tres destituciones exploradas aquí. En Venezuela, el único ejemplo con algo de participación militar, las FFAA no jugaron un rol de poder de última instancia como en Ecuador. Por último, el rol legislativo ya ha sido discutido desde una perspectiva legal. Desde el comienzo de la Tercera Ola de Democratización, el voto legislativo ha reemplazado al golpe militar como la forma preferida de destituir al Presidente. Pero sólo en el Ecuador no han recurrido al juicio político o a una resignación verdadera, sino a las figuras extremas ya mencionadas.

Capítulo 3

⁹⁴ *Vis a vis* los militares que planificaron el golpe de estado contra Mahuad, y el juicio político fallido contra Gutiérrez, en noviembre de 2004.

⁹⁵ Entrevista personal con la Diputada Alexandra Vela (DP), 29 de agosto, 2006.

LAS CONSECUENCIAS TEÓRICAS

A. Síntesis

El análisis propone una nueva interpretación de las tres destituciones presidenciales ecuatorianas entre 1997 y 2005. En adición a evitar un análisis coyuntural en cada uno de los tres casos, interpreta las continuidades notadas por algunos autores (Burbano de Lara, 2005; Ospina, 2005b) como una institución informal. Según esta definición, la destitución del ejecutivo no es el resultado de una crisis entre los actores que controlan la política ecuatoriana, sino una estrategia política y social de corto y mediano plazo para lograr sus distintos intereses. La destitución del presidente ya no es la excepción sino la regla. Los argumentos principales desarrollados en el trabajo son que la destitución presidencial en el Ecuador tiene una lógica propia, que la multiplicidad de actores fortalece su mecanismo de funcionamiento y que esta es distinta de los fenómenos sucedidos en el resto de la región.

La institución informal de la destitución presidencial no es, propiamente dicho, un nuevo patrón de inestabilidad presidencial, sino un antiguo patrón de inestabilidad que asume las características de su época. La intervención militar, la pugna entre distintas fuerzas legislativas y la tendencia ejecutiva de luchar por gobernar se ha reproducido conforme a las limitaciones del mundo pos Guerra Fría: los militares intervienen en los asuntos políticos-civiles bajo la presunción de que saben más que los políticos, pero sin instalar un gobierno militar; las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo se reducen a pugnas de poder, pero la destitución del Presidente se legitima en las calles por la presencia de la protesta popular, y; la constante lucha entre elites asume la forma de alianzas y coaliciones legislativas en contra de distintos presidentes.

El surgimiento de esta nueva etapa de inestabilidad presidencial en el Ecuador se debe principalmente a cambios económicos y sociales después de la última transición hacia la democracia. Un análisis de la trayectoria política reciente muestra cambio en el

modelo acumulativo y una transformación del espacio electoral a nivel nacional, especialmente después de la promulgación de una nueva Constitución Política en 1978. Los problemas sociales y económicos que acompañaron la transición hacia un estado neoliberal contribuyeron a hacer emerger al movimiento indígena y otros movimientos sociales. El neoliberalismo también enfatizó aun más el rol del aparato estatal como foco de acumulación económica. El fracasado juicio político contra el ex Vicepresidente Alberto Dahik en 1995 resultó en un cambio de estrategia para las elites políticas, especialmente el Partido Social Cristiano y su líder, León Febres Cordero. Con los recursos económicos y el espacio electoral en juego, las elites —junto con los militares— han evitado el juicio político después de 1995, usando las movilizaciones sociales (que emergieron como fuerzas en los años noventa) y un Congreso cada vez más fuerte para destituir al presidente. En suma, el conflicto y la lucha política, junto con choques externos como recesión económica, generaron la institucionalización de la destitución presidencial en su forma actual.

El fortalecimiento de la institución es el producto de la convergencia de diversos intereses entre sus tres actores centrales: los integrantes de la protesta popular, el Congreso Nacional y las Fuerzas Armadas. Notablemente, los tribunales no aparecen en este mecanismo, debido en gran parte a su impotencia frente al Congreso y al Ejecutivo, pero también por su falta de independencia con respecto a esas instituciones. El esquema que se sigue es de movilización social en contra del Ejecutivo por una crisis económica o política, la convocatoria del Congreso para destituir al presidente a través de una resolución y, últimamente, su desconocimiento por los militares y la negociación entre el Congreso y los militares para designar un sucesor. Además, cada uno de los actores fortalece la posición de los demás. Por un lado, la protesta popular justifica la intervención legislativa y militar “en las calles”, mientras las resoluciones legislativas y la acción militar —de golpes de estado a la negociación del siguiente presidente— trabajan

casi como un equipo para legitimar las protestas en contra del gobierno llevadas a cabo por la ciudadanía. Por supuesto, todos los actores se comportan según sus intereses: la ciudadanía protesta por las crisis políticas y/o económicas, además de los escándalos del ejecutivo; los partidos políticos quieren la destitución del Ejecutivo para ganar acceso a recursos económicos y políticos, y; los militares quieren proteger sus intereses económicos y afirmar su rol como defensores del estado.

En fin, las complejidades del surgimiento, funcionamiento y fortalecimiento de la destitución presidencial en el Ecuador la separan de las otras crisis presidenciales y caídas presidenciales en América Latina. Como otros han notado (Pérez-Liñán, 1998), las raíces de las crisis presidenciales de la región dependen de las distintas trayectorias y factores históricos. Seguramente, las raíces históricas e institucionales de la destitución presidencial en el Ecuador son únicas, pero adicionalmente, el desempeño actual del mecanismo también es único en el continente. Las dos razones principales son las figuras de destitución que se utilizan y la diferencia en la composición de los actores y sus interacciones. En comparación a otros países en América Latina con presidentes caídos según la fórmula de detonante, protesta popular y coalición legislativa hostil (Brasil, Venezuela y Argentina), Ecuador se distingue por su uso de resoluciones legislativas extra constitucionales para remover el Ejecutivo, su falta de cumplimiento con los requisitos de esas resoluciones y la presencia militar junto con la ausencia de los Cortes. Los tres países de comparación —además de la destitución fallida del presidente colombiano, Ernesto Samper, en 1996, y la renuncia de Luis Macchi en Paraguay en 1999— invocaron procedimientos de juicio político, tomando los necesarios pasos constitucionales para iniciar el proceso. Respecto a los actores, el rol de los militares fue mínimo en los procedimientos de juicio político en Brasil, Venezuela y Argentina, y el rol de justificador constitucional fue desempeñado por las cortes. El caso de Ecuador, entonces, se parece

superficialmente a las destituciones presidenciales de sus vecinos, pero algunas diferencias importantes lo distinguen de los otros ejemplos.

B. Aportes a la teoría establecida

Los hallazgos principales de este trabajo se resumen arriba, y son: (1) la destitución presidencial es una institución informal; (2) sus orígenes no son recientes, sino que se encuentran enraizados en la historia ecuatoriana; (3) diversos factores se combinaron para su surgimiento en los años noventa; (4) esta institución se ve fortalecida por las interacciones y negociaciones entre tres actores principales y; (5) es diferente a las otras destituciones en la región. Adicionalmente, en función a esos hallazgos, este trabajo pretende ofrecer algunos aportes a la teoría establecida en los campos del institucionalismo, la ciencia política ecuatoriana y la ciencia política comparada.

Institucionalismo

El patrón de destitución presidencial que se exhibe en el Ecuador entre 1997 y 2005 clasifica como una institución informal. Más allá de una regularidad o comportamiento de la política ecuatoriana, la destitución del presidente en la política ecuatoriana se produce por reglas informales, entre ellas la ausencia de cualquier sanción contra los participantes. Ningún trabajo en la literatura académica pertinente destaca un caso de destitución presidencial, o golpes constitucionales, institucionalizado en un Estado⁹⁶. Por lo general, el institucionalismo se enfoca en el estudio de las instituciones formales, es decir, “instituciones de pergamino” codificadas en leyes, regulaciones, constituciones, tratados y elaboraciones afines. En este sentido, los trabajos acerca de las crisis presidenciales y las caídas presidenciales, especialmente en América Latina,

⁹⁶ Helmke y Levitsky (2006) recopilan una lista comprehensiva de la literatura de a disciplina.

exploran la falta de institucionalismo formal –la violación constitucional— en el proceso de destitución, o si no, evalúan los mecanismos formales de la destitución.

Este trabajo no amplía la definición de una institución informal ni contesta ninguna de las lógicas subyacentes del campo, pero establece una institución nueva que merece investigación adicional, y reafirma tres puntos desarrollados por otros autores. Primero, el trabajo actual enfatiza la importancia del estudio de las instituciones informales, no en el lugar de las formales, sino como complemento a ellas. Tener un conocimiento de las reglas del juego realmente vigentes es vital para entender un sistema político, y a menudo es una combinación de reglas formales e informales. Segundo, la definición de la destitución presidencial como una institución informal se realizó según determinantes proveídos por Brinks (2003). Aunque el autor advierte que su metodología no debe ser universal, es necesario primero definir un patrón de comportamiento como una institución o como sólo una práctica. Este acercamiento es útil para evitar el análisis innecesario de categorías residuales, como patrones que en realidad no siguen reglas específicas. Tercero, el uso de casos de estudio para entender las instituciones informales es una aproximación elemental. Por naturaleza, muchas instituciones informales tienen atributos escondidos y sólo el estudio profundo facilita un conocimiento detallado de su funcionamiento.

Ciencia política ecuatoriana

La ciencia política ecuatoriana no ha trabajado mucho en analizar las tres caídas presidenciales en su conjunto. Revistas como *Ecuador Debate*, *Íconos* y *Nueva Sociedad* se han enfocado en las características de cada proceso o actores individuales (Burbano de Lara, 2005; De la Torre, 2005; García Gallegos, 2005), o han establecido las raíces históricas (Andrade, 2005; Ospina, 2005a, 2005b; Bustamante, 2004) sin generar una teoría que acople la similitudes entre los tres casos. La contribución principal de la

investigación actual es interpretar las tres destituciones de presidentes entre 1997 y 2005 como un solo mecanismo. En este sentido, las destituciones de presidentes no han sido situaciones de crisis política, como proponen algunos (Paltán, 2005), sino de continuidades de comportamiento regularizado por distintos actores. La investigación, entonces, ofrece otro acercamiento al análisis de las caídas presidenciales en el país.

Una interpretación generalmente aceptada sobre las protestas contra —y destituciones de— Bucaram, Mahuad y Gutiérrez es que estuvieron motivadas por oposición a las políticas económicas del gobierno (Carey, 2003: 22). Esta suposición es correcta sólo a medias. La oposición social a las políticas del gobierno está fundada en la historia del Ecuador en el siglo XX y la experiencia de los años ochenta. Además, cómo se explica, las protestas en sí no causaron la acción legislativa y militar; pero actuaron como un factor que contribuyó a las mismas. Asimismo, la interpretación de la destitución de Mahuad como un resultado de su dolarización de la economía (Carey, 2003: 22; Bruneau, 2006), es falsa en su totalidad. Como se describe en el Capítulo II, la caída de Mahuad se debe a otros factores más enraizados en la economía política ecuatoriana, particularmente la privatización de empresas estatales y el manejo de sus recursos. En este sentido, la negociación entre militares y Antonio Vargas, líder de la CONAIE, para llevar a cabo un golpe de estado habían empezado meses antes de la dolarización de enero⁹⁷.

Más allá de una nueva interpretación de un fenómeno político importante, este trabajo apoya dos líneas de investigación útiles: la del institucionalismo histórico y la de las instituciones informales. Respecto a la primera, es un acercamiento usado por Andrade (2004, 2005) y Ospina (2005a, 2005b) para analizar la política ecuatoriana actual. En esta investigación, se muestra que la destitución presidencial está enraizada en la historia ecuatoriana, sobre todo en los periodos de fuerte inestabilidad presidencial del

⁹⁷ Comunicación personal con la Diputada Alexandra Vela (DP), 29 de agosto, 2006.

siglo veinte. También explica que la innovación institucional que abrió el espacio para la creación de esta institución sólo se dio en los años noventa. Este enfoque es importante en la ciencia política ecuatoriana porque es explicativo, y puede profundizar la calidad de algunas investigaciones puramente descriptivas. Respecto a la segunda línea de investigación, el estudio de las instituciones informales debe ser una prioridad porque en un sistema político con una carencia de institucionalización formal, la política se rige en torno a múltiples reglas informales. El análisis desarrollado aquí muestra que la destitución presidencial es un importante estructurador de la vida política ecuatoriana, pero hay otros fenómenos políticos no explicados por las reglas formales que una investigación institucionalista puede explorar.

Ciencia política comparada

En el campo comparado, este análisis ha destacado algunas diferencias entre el patrón de crisis presidencial en el Ecuador y las tendencias al nivel regional. Respecto a la crisis presidencial —no necesariamente la caída del Ejecutivo— Carey (2003) concluye que la pugna legislativa-ejecutiva no siempre es un precursor de la crisis, que los congresos ahora tienen tanto o más poder que el ejecutivo y que el apoyo por los partidos políticos suaviza el conflicto. Sin embargo, no detalla el nuevo rol de la protesta popular en la crisis. Zamosc (2006) destaca la emergencia de la protesta popular como factor decisor, y señala que el juicio político popular es un patrón, no solamente por su frecuencia sino por sus rasgos comunes⁹⁸. Esta es una profundización de Hochstetler (2006), que desarrolla tres características de los presidentes desafiados, esto es, la tendencia hacia políticas neoliberales, implicación en escándalos y una carencia de apoyo legislativo, con un cuarto factor, la presencia o ausencia de protestas populares, crucial

⁹⁸ Los rasgos comunes son: (1) protestas en medio de crisis políticas o económicas; (2) protestas contra la corrupción, el abuso de poder o políticas neoliberales; (3) una carencia de represión de las protestas; (4) una naturaleza reactiva y no preactiva de las protestas; (5) una clara ilegalidad, especialmente por parte de los Congresos, que suelen ignorar las normas constitucionales de sucesión y; (6) la supervivencia de la democracia, lo cual implica una crisis de gobierno y no del régimen democrático.

para determinar el destino de esos gobiernos. Ello determina que el quiebre democrático no necesita ser una de las consecuencias del conflicto político en un sistema presidencialista. En su estudio comparado entre las crisis presidenciales en Brasil (1992), Venezuela (1993), Colombia (1996) y Ecuador (1997), Pérez-Liñán (1998) concluye que esos cuatro países tienen diferentes trayectorias históricas que convergen en un resultado similar. Según el autor, tres elementos comunes subyacen a las crisis: escándalos en los medios de comunicación; una coalición social heterogénea en contra del presidente, y; la formación de una coalición legislativa en contra del presidente. Lo que tienen en común las tres obras es notar la desmilitarización del proceso de pugna legislativa y ejecutiva.

La comparación del patrón de destitución presidencial en el Ecuador con las caídas presidenciales en la región tras la Tercera Ola de Democratización revela diferencias, a pesar de esas similitudes subyacentes descritas por estos autores. Por ejemplo, se ignora el rol de las Fuerzas Armadas ecuatorianas para remover al presidente. La caída de Mahuad fue producto de un golpe militar, y como demuestran los estudios de caso, los militares también estuvieron presentes en las caídas de Bucaram y Gutiérrez. En este sentido, la aparente desmilitarización de las pugnas ejecutivas y legislativas en América Latina es diferente en el Ecuador. En lugar de una voz disminuida en los asuntos políticos, como en el caso de Chile, por ejemplo, los militares ecuatorianos siguen siendo uno de los actores más importantes para decidir la política ecuatoriana.

En adición, en contraste a las caídas presidenciales en Brasil, Venezuela o Argentina, el patrón de destitución presidencial en el Ecuador muestra una clara indiferencia por las instituciones formales, la constitucionalidad y la democracia. Se ha ignorado el procedimiento del juicio político para depender de resoluciones legislativas, sin cumplir con los requisitos constitucionales de las disposiciones. También, socava la democracia ecuatoriana; a la vez que la protesta popular juega un rol de toma de decisiones que representa el interés del pueblo, sus integrantes están colaborando con el

Congreso y las Fuerzas Armadas para llevar a cabo un cambio presidencial no democrático.

Finalmente, es diferente a las otras destituciones en la región no solamente por sus orígenes (como nota Pérez-Liñán), sino por cómo se ha institucionalizado en la vida política ecuatoriana. En contraste a los otros países de la región, en el Ecuador, la defenestración del Presidente no es la excepción sino la regla. Por consiguiente, los estudios comparativos que incluyen los casos ecuatorianos de destituciones presidenciales deben tomar en cuenta algunas diferencias entre su desempeño y el de procesos acontecidos en otros países. El uso de resoluciones en lugar del juicio político, la falta de cumplimiento con los requisitos constitucionales de esas resoluciones y la presencia militar y ausencia de la judicatura en el proceso son algunos ejemplos.

Este trabajo pretende contribuir al debate sobre la destitución presidencial en el Ecuador; el campo de las institucionales informales, especialmente en el Ecuador, y; los campos de estudio de la ciencia política comparada. Se espera que este análisis haya abierto un espacio para profundizar el tema de la institución de la destitución presidencial además de las otras instituciones políticas informales que dejan sus huellas en la política ecuatoriana. Investigación adicional puede medir el impacto de la institución de la destitución presidencial en la democracia ecuatoriana. Como señalan Helmke y Levitsky (2006), las instituciones informales pueden fortalecer la democracia o pueden debilitarla. Mejía Acosta, por ejemplo, explica como las coaliciones legislativas fantasmas en el Ecuador ayudan al presidente a superar la fragmentación legislativa para aprobar políticas económicas. En su opinión, estas coaliciones suavizan la posibilidad de conflicto y mejoran la democracia ecuatoriana. La destitución presidencial, por consiguiente, puede apoyar a la democracia o puede socavarla. Otras áreas de investigación también importantes son la creación de reglas informales, la comunicación de esas reglas y el cumplimiento de las mismas.

Además, se necesita un mayor estudio de las instituciones informales en América Latina. Hay que superar la tendencia de limitarse a describir lo que le hace falta a la democracia latinoamericana, para realmente describir sus rasgos principales, para mejorarla, o simplemente entenderla. Ignorar las instituciones informales es ignorar cómo realmente funciona la política ecuatoriana y la política latinoamericana. Esta información también es pertinente en un contexto regional. El legado histórico de los Andes, y de América Latina en general, ha determinado que los contextos políticos de cada país son relativamente similares. En esta medida, un estudio de las instituciones informales de un país sería relevante para los demás países de la región, aun si no necesariamente con respecto a la misma institución. Se espera que el argumento desarrollo haya contribuido en algún grado al estudio de las instituciones informales, la destitución presidencial en el Ecuador y la destitución en una perspectiva comparada.

C. Conclusiones:

La destitución de los últimos tres presidentes ecuatorianos democráticamente elegidos es uno de los desarrollos más dramáticos en el sistema político ecuatoriano desde la transición hacia la democracia en 1978. Entender este fenómeno en términos de una institución informal, que se adhiere a reglas, posee una lógica propia y produce un resultado esperado, tiene muchas implicaciones para el entender de la política ecuatoriana y su desarrollo político. Los integrantes de la protesta popular, los políticos y los militares maniobran para controlar la presidencia de una forma no prescrita en la Constitución, pero con la aprobación de todos los actores. Refleja las preferencias de la ciudadanía al costo de la institucionalización formal, y una consecuencia de ello ha sido un profundo cambio en las reglas de juego.

En su configuración actual, no existe el incentivo para cambiar o reformar esta institución. La fortaleza dada a la institución por tres actores distintos (con diversos

intereses) significa que hay pocos actores políticos o sociales para quienes un cambio institucional adicional sería beneficioso. Los potenciales presidentes tienen más que perder en el corto plazo, pero parece que ni siquiera ellos ven la necesidad de mantener la estabilidad presidencial. El impulso para el cambio sólo puede ocurrir cuando ya no se encuentre en el interés de uno de los actores principales seguir con el patrón de comportamiento reconocido, a través de la pugna interna o como el resultado de un choque externo.

El esquema o configuración de la destitución del Ejecutivo también demuestra muchas debilidades en la política formal del estado. Por un lado, señala la ausencia de actores formales, y por el otro, la fuerza de los actores extra constitucionales. Entre otras cosas, la presencia de la protesta popular al lado del Congreso y las FFAA muestra un desequilibrio de poderes constitucionales. Sobre todo, la justicia está fuera del desencadenamiento institucional, y parece tener un rol más ornamental que nada. A la vez que la justicia, como función del estado, está completamente fuera del mecanismo de destitución; no tiene ni la fortaleza ni la legitimidad necesaria para intervenir en el esquema de forma positiva. Por otro lado, los actores extra constitucionales, como la protesta callejera y en cierto punto, los militares, tienen más poder en la política que lo que les proporciona la Constitución.

Además, las reformas políticas desde 1998 —sobre todo, la nueva Constitución— no han hecho sino formalizar las reglas informales ya existentes. Por ejemplo, los nuevos artículos de la Constitución hicieron más difícil llevar a cabo un juicio político, fortaleciendo esencialmente la institucionalidad informal de la destitución presidencial como es practicada actualmente. Una mejor reforma podría haber impedido los mecanismos constitucionales de remoción del presidente para incentivar el mecanismo formal del juicio político. Este problema, entonces, exige soluciones formales junto con

un compromiso de todos los actores institucionales y extra constitucionales para respetar esas reglas, cosa que todavía no sucede.

BIBLIOGRAFÍA

Andrade A., Pablo. 2004. "El eterno retorno del populismo en el pensamiento político ecuatoriano". *Ecuador Debate*, No. 62 (agosto): 209-232

Andrade A., Pablo. 2005 "¿Populismos renovados? Ecuador y Venezuela en perspectiva comparada". *Constitucionalismo Autoritario: los regímenes contemporáneos en la Región Andina*. Ed. Pablo Andrade A. Quito: Corporación Editora Nacional

Andrade A., Pablo y Liisa L. North. 2005. "Ecuador: Political Turmoil, Social Mobilization, and Frustrated Reform". *Latin America: Its Problems and Its Promise*. Ed. Jan Knippers Black. Philadelphia: Westview Press

Araujo, M.C., A. Mejía Acosta, S. Pachano, A. Pérez-Liñán y S. Saiegh. 2004. "Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Ecuador". Banco Interamericano de Desarrollo

Ardaya, Gloria y Luis Verdesoto. 1999. "El sistema electoral ecuatoriano. Evaluación de las elecciones nacionales 1998, la crisis de 1999 y la agenda electoral pendiente". *Cuadernos de Cendes*, 16 (41) (mayo-agosto): 83-112

Ayala Mora, Enrique. 1988 [1978]. *Lucha política y origen de los partidos en Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional

Ayala Mora, Enrique. 1993. *Resumen de historia del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional

Brinks, Daniel M. 2003. "Courts, Norms, and Laws: Competing Rules and Legal Rights in Salvador, Sao Paulo, and Buenos Aires". No publicado, preparado para presentación en la Conferencia de Instituciones Informales y Políticas en América Latina, Marzo 21-23, 2003, Kellogg Institute, Notre Dame

Bruneau, Thomas C. 2006. "Ecuador: The Continuing Challenge of Democratic Consolidation and Civil-Military Relations", *Strategic Insights*: V (2) (February)

Burbano de Lara, Felipe. 2005. "La caída de Gutiérrez y la rebelión de abril: Presentación de dossier". *Íconos*, No. 23 (septiembre): 21-28

Burbano de Lara, Felipe y Michele Rowland. 2003. "Conclusiones y recomendaciones generales". *Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Ed. Felipe Burbano de Lara. Quito: FLACSO

Bustamante, Fernando. 1999. "Los polos de la crisis: su racionalidad y horizonte". *Ecuador Debate*, No. 47 (agosto): 19-34

Bustamante, Fernando. 2004. "Historia de una acusación (por el momento) abortada: actores y motivaciones". *Ecuador Debate* No. 63 (diciembre): 21-38

Campbell, John L. y Ove K. Pederson. 2001. "Introduction: the Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis". *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Eds. John L. Campbell y Ove K. Pederson. Princeton: Princeton University Press

- Carey, John M. 2000. "Parchment, Equilibria, and Institutions". *Comparative Political Studies* 33, Nos. 6-7 (August-September): 735-761
- Carey, John M. 2003. "Presidentialism and Representative Institutions", *Constructing Democratic Governance in Latin America*. Eds. Jorge I. Domínguez y Michael Shifter. Baltimore y London: The Johns Hopkins University Press
- Carey, John M. y Peter Siavelis. 2005. "Insurance for Good Losers and the Survival of Chile's Concertación." *Latin American Politics and Society* 47 (2) (Summer): 1-22
- Carey, John M. y Peter Siavelis. 2006. "Election Insurance and Coalition Survival: Formal and Informal Institutions in Chile." *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Eds. Gretchen Helmke y Steven Levitsky. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press (en prensa)
- Conaghan, Catherine M. 1995. "Politicians Against Parties: Discord and Disconnection in Ecuador's Party System". *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Eds. Scott Mainwaring y Timothy R. Scully. Stanford: Stanford University Press
- Conaghan, Catherine M. 1998 [1994]. "Partidos débiles, políticos 'indecisos' y tensión institucional: el presidencialismo en el Ecuador 1979-1988". *Las crisis del presidencialismo: 2. El caso de Latinoamérica*. Comps. Juan J. Linz y Arturo Valenzuela. Madrid: Alianza Editorial
- "Constitución Política de la República del Ecuador". Descargado de "Gobierno Nacional de la República del Ecuador: La Constitución", 14 de junio, 2006, <http://www.presidencia.gov.ec/modulos.asp?id=109>
- Coppedge, Michael. 1994. "Prospects for Democratic Governability in Venezuela". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 36 (2) (Summer): 39-64
- Córdoba, Gabriela. 2003. "Derrota y triunfo del gran elector: elecciones 2002 en Ecuador". *Íconos*, 16 (mayo):11-16
- Córdova Montúfar, Marco A. 2004. "La emergencia de Outsiders en la región andina: Análisis comparativa entre Perú y Ecuador". *Ecuador Debate*, No. 62 (agosto): 233-250
- De la Torre, Carlos. 1996. *Un solo toque: Populismo y cultura política en Ecuador*. Quito: Centro Andina de Acción Popular
- De la Torre, Carlos. 1997. "Populism and Democracy: Political Discourses and Cultures in Contemporary Ecuador". *Latin American Perspectives*, 24 (3): 12-24
- De la Torre, Carlos. 2005. "El regreso de Abdalá". *Íconos*, No. 23 (septiembre): 104-110
- Echeverría, Julio. 1994. "La construcción social de la política: notas sobre la crisis del sistema de partidos en el Ecuador". *Nueva Sociedad*, 134 (noviembre-diciembre): 130-141
- "Ecuador: President Sixto Durán Ballén Calls Plebiscite for Constituent Assembly". 1994. *NotiSur - Latin American Political Affairs*, Latin America Data Base (LADB), Latin

American Institute, University of New Mexico, Vol. 4, No. 23 (17 junio, 1994)
<http://ssdc.ucsd.edu/news/notisur/h94/notisur.19940617.html>

Equipo Coyuntura CAAP. 2000. "Ecuador, enero 21, de la movilización indígena al golpe militar". *Ecuador Debate*, No. 49 (abril): 57-62

Flynn, Peter. 1993. "Collor, Corruption and Crisis: Time for Reflection". *Journal of Latin American Studies*, 25 (2) (May): 351-371.

Freidenberg, Flavia. 2003. *Jama, Caleta y Camello. Las estrategias de Abdalá Bucaram y el PRE para ganar elecciones*. Quito: Corporación Editora Nacional

Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara Sáez. 2001. *Los dueños del poder: Partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*. Quito: FLACSO-Sede Ecuador

García Gallegos, Bertha. 1991. "El estado y las F.F.A.A.". *Ecuador Debate*, No. 24 (diciembre): 65-77

García Gallegos, Bertha. 1994. "Las dimensiones societales de la reconversión militar en el Ecuador". *Ecuador Debate*, No. 32 (agosto): 175-186

García Gallegos, Bertha. 2005. "El 20 de abril: presente y pasado de un proyecto militar corporativo". *Íconos*, No. 23 (septiembre): 95-102

Helmke, Gretchen y Steven Levitsky. 2003. "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda". Working Paper #307, Kellogg Institute, Notre Dame

Helmke, Gretchen y Steven Levitsky. 2004. "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda". *Perspectives on Politics*, Vol.2 (2) (December): 725-740

Helmke, Gretchen y Steven Levitsky. 2006. "Introduction". *Informal Institutions and Democracy in Latin America*. Eds. Gretchen Helmke y Steven Levitsky. Johns Hopkins University Press (en prensa)

Heredia Proaño, Mónica. 2001. *Causales de Vacancia Definitiva de la Presidencia de la República*. Quito. Tesis Doctoral Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Hochstetler, Kathryn. 2006. "Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America". *Comparative Politics* (en prensa)

Hurtado, Edison. 2005. "Lo que pasó en el CIESPAL' Apuntes etnográficos sobre el poder, los medios y los sin sentidos de la violencia". *Íconos*, No. 23 (septiembre): 66-84

Hurtado, Osvaldo. 1993 [1977]. *El Poder Político en el Ecuador*. Quito: Letraviva-Editorial Planeta del Ecuador

Ibarra, Hernán. 1994. "Tendencias sociales y políticas en las elecciones de mayo de 1994". *Ecuador Debate*, 32 (agosto): 90-100

"La Ley de Partidos Políticos". 1996. *Leyes de elecciones, partidos políticos, reglamentos*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones

Lauth, Hans-Joachim. 2000. "Informal Institutions and Democracy". *Democratization*. No.7 (4): 21-50

Linz, Juan J. 1998 [1994]. "Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?" *Las crisis del presidencialismo: 1. Perspectivas comparativas*. Comps. Juan J. Linz y Arturo Valenzuela. Madrid: Alianza Editorial

Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart, Eds. 2002 [1997]. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós

Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully. 1995. "Introduction". *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Eds. Scott Mainwaring y Timothy R. Scully. Stanford: Stanford University Press

Marsteintredet, Leiv & Einar Berntzen. 2006. "Latin American Presidentialism: Reducing the perils of presidentialism through presidential interruptions". Para el taller "Parliamentary Practices in Presidential Systems: (European) Perspectives on Parliamentary Power in Latin America", ECPR Joint Sessions of Workshops, Nicosia, Cyprus, 25-30 abril, 2006.

Mejía Acosta, Andrés. 1997. "Programa de apoyo legislativo". *Modernización de las Instituciones Democráticas: El Congreso*. Ed. Simón Pachano. Quito: FLACSO, Fundación Honrad Adenauer

Mejía Acosta, Andrés. 1998. "Partidos políticos: El eslabón perdido de la representación". *Documento de trabajo no. 5*, Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES) (marzo)

Mejía Acosta, Andrés. 2003. "Through the Eye of a Needle: Veto Players, Informal Institutions and Economic Reform in Ecuador", preparado para presentación en la Conferencia de Instituciones Informales y Políticas en América Latina, Abril 24-25, 2003, Kellogg Institute, Notre Dame

Mejía Acosta, Andrés. 2004. "La reelección legislativa en Ecuador: Conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-1998)". *Ecuador Debate*, No. 62 (agosto): 251-270

Mejía Acosta, Andrés. 2006. "Crafting Legislative Ghost Coalitions in Ecuador: Informal Institutions and Economic Reform in an Unlikely Case". *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Eds. Gretchen Helmke y Steven Levitsky. Johns Hopkins University Press (en prensa)

Mejía Acosta, Andrés y Carlos Pereira. 2006. "Similar Roads, Two Endings: Transaction Costs and Policymaking in Brazil and Ecuador". Presentado en el Midwest Political Science 64th Annual National Conference, Chicago; 20-23 de abril, 2006

Mejía Acosta, Andrés, Flavia Freidenberg y Simón Pachano. "La ciencia política en Ecuador: un reflejo de su fragilidad democrática (1978-2005)". *Revista de Ciencia Política*, Vol. 25: 147-161

- Montúfar, César. 1990. "Ecuador: elecciones presidenciales de 1988". *Revista Mexicana de Sociología*, Año LII (4) (octubre-diciembre): 155-176
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press
- O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy". *Journal of Democracy*, 5 (1) (January): 55-69
- O'Donnell, Guillermo. 1996. "Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere". Working Paper #222 Kellogg Institute, Notre Dame
- Oppenheimer, Andrés. "Ecuador's Presidential Debate is a Depressing Scene." *The Miami Herald*. 24 de agosto, 2006
<http://www.miami.com/mld/miamiherald/news/world/americas/15347685.htm>
- Ospina, Pablo. 2005a. "El peso de la noche: una perspectiva histórica de la crisis política en Ecuador". *Ecuador Debate*, No. 64 (abril): 73-90
- Ospina, Pablo. 2005b. "El abril que se llevó al coronel que no murió en el intento". *Ecuador Debate*, No. 65 (agosto): 7-20
- Oyarte Martínez, Rafael. 2005. *Curso de Derecho Constitucional*. Quito: Andrade & Asociados Fondo Editorial
- Pachano, Simón. 1996. *Ecuador: democracia sin sociedad*. Quito: Corporación Editora Nacional
- Pachano, Simón. 1997. "El Congreso en el sistema político ecuatoriano". *Modernización de las Instituciones Democráticas: El Congreso*. Ed. Simón Pachano. Quito: FLACSO, Fundación Honrad Adenauer
- Pachano, Simón. 1998. *La representación caótica*. Quito: FLACSO
- Pachano, Simón. 2004. "El territorio de los partidos". *Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio*. Ed. Simón Pachano. Lima: Ágora Democrática-IDEA
- Pachano, Simón. 2005. "Ecuador: cuando la inestabilidad se vuelve estable". *Íconos*, No. 23 (septiembre): 40-46
- Paltán, Julio. 2005. "La crisis del sistema político ecuatoriano y la caída de Gutiérrez". *Íconos*, No. 23 (septiembre): 48-54
- Pazmiño, Catalina. 2005. "La frágil legitimidad del príncipe democrático". *Íconos*, 23 (septiembre): 30-38
- Pérez-Liñán, Aníbal S. 1998. "Presidential Crises and Political Accountability". Preperado para la Conferencia del LASA, Chicago, Illinois, 26-28 de septiembre, 1998
- Pérez-Liñán, Aníbal. 2002. "Argentina y el nuevo patrón de inestabilidad política en América Latina". *Revista SAAP (Sociedad Argentina de Análisis Político)*. 1 (1): 167-185

Pérez-Liñán, Aníbal S. 2003. “Pugna de Poderes y crisis de inestabilidad”. *Latin American Research Review*, Vol. 28 (3) (Octubre): 149-164

Pérez-Liñán, Aníbal. 2005. “Democratization and Constitutional Crisis in Presidential Regimes: Towards Congressional Supremacy?”. *Comparative Political Studies*, 38 (1) (febrero): 51-74

Quintero, Rafael. 2002. *Entre el hastío y la participación ciudadana. Partidos y elecciones en Ecuador (2000-2002)*. Quito: Abya Yala

Reuschmeyer, Dietrich, Evelyn Huber Stephens & John D. Stephens. 1992. *Capitalist Development & Democracy*. Chicago: University of Chicago Press

Sartori, Giovanni. 1994. *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica

Sartori, Giovanni. 1996 [1980]. *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza Editorial

Schamis, Hector E. 2002. “Argentina: Crisis and Democratic Consolidation”. *Journal of Democracy*, 13 (abril): 81-94

Soares, Jeannette. 2006. “Rule of Law Reform in Ecuador: The Struggle for Judicial Independence”. Preparado para el curso: Derecho Comparativo en América Latina, Georgetown University, Washington, D.C. No publicado.

Velasco, Juan León. 1992. *Elecciones en el Ecuador: Concejales Cantorales 1978-1990*. Quito: CIESA

Weyland, Kurt. 1993. “The Rise and Fall of President Collor and Its Impact on Brazilian Democracy”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 35 (1) (Spring): 1-37

Zamosc, León. 2006. “Popular impeachments. Civil society mobilizations, presidential oustings, and democracy in Latin America”. Conferencia LASA 2006. No publicado

ENTREVISTA

Alexandra Vela, Diputada del Partido de Democracia Popular (DP), Quito, 29 y 30 de agosto, 2006.