

Tradición democrática y supervivencia presidencial: el caso de Lucio Gutiérrez en Ecuador¹

Democratic Tradition and Presidential Survival: The Lucio Gutierrez's Case in Ecuador

Christopher A. Martínez²
Universidad de Concepción

Resumen

En abril de 2005, el presidente Lucio Gutiérrez fue destituido de su cargo en un contexto de rápido crecimiento de la economía ecuatoriana. Sin dificultades económicas que gatillaran la indignación social, el fracaso de Gutiérrez ilustra cómo los factores políticos e institucionales pueden ser las principales fuerzas que determinan la supervivencia presidencial. En este artículo, analizo cualitativamente la evolución de la confrontación entre Gutiérrez y la oposición en el Congreso que provocó su fracaso político. Se comprueba que la débil tradición democrática de Ecuador, la cual actúa a través de tres causas más próximas —radicalismo, las preferencias normativas por la democracia y equilibrio institucional—, junto con otras variables institucionales y políticas, aceleró la caída del poder de Lucio Gutiérrez.

Palabras clave: presidencia fallida, tradición democrática, Lucio Gutiérrez, Ecuador.

Abstract

In April 2005, President Lucio Gutiérrez was removed from office in the context of a fast-growing economy. With no economic hardship to fuel social outrage, the failure of Gutiérrez illustrates how political and institutional factors can be the most important forces determining presidential survival. In this article, I qualitatively analyze the path toward confrontation between Gutiérrez and the congressional opposition which led to his political demise. I find that Ecuador's weak democratic tradition working through three more proximate causes —radicalism, normative preference for democracy and a negative institutional equilibrium—, coupled with other institutional and political variables, accelerated Lucio Gutiérrez's fall from power.

Keywords: failed presidency, democratic tradition, Lucio Gutiérrez, Ecuador.

En abril de 2005, Lucio Gutiérrez se convirtió en el tercer presidente ecuatoriano electo popularmente que fue destituido de forma consecutiva por el Congreso. Sorprendentemente, Gutiérrez fue forzado a dejar el poder pese a que la economía nacional creció un 8,2 % en 2004, la tasa más alta registrada en Ecuador entre 1980 y 2020. Sin dificultades económicas que alimentaran la indignación social, el fracaso de Gutiérrez

¹ Este manuscrito está basado en el artículo “Democratic Tradition and the Failed Presidency of Lucio Gutierrez in Ecuador” publicado por *Bulletin of Latin American Research* (2018), el cual ha sido ligeramente modificado en esta nueva versión y autorizado por el equipo editorial para su publicación en español. El presente texto fue traducido por Marjorie Moncada Becerra.

² PhD en Ciencia Política. Profesor Asociado del Departamento de Administración Pública y Ciencia Política de la Universidad de Concepción, Chile.

ilustra cómo los factores políticos e institucionales pueden ser las principales fuerzas que determinan la supervivencia presidencial. En este artículo se analiza el “tira y afloje” entre Gutiérrez y la oposición en el Congreso que condujo a su fracaso político. En concreto, utilizo el caso de Gutiérrez para ilustrar cómo la tradición democrática de un país puede afectar la estabilidad del gobierno y la supervivencia presidencial. Se observa que la débil tradición democrática de Ecuador, que actúa a través de causas más próximas —el radicalismo, la preferencia normativa por las instituciones democráticas y un equilibrio institucional negativo—, junto a una serie de variables institucionales y políticas, aceleró la caída del poder de Lucio Gutiérrez.

Factores determinantes de las presidencias fallidas

Desde que se inició la tercera ola de democratización en América Latina, hemos sido testigos de una nueva forma de inestabilidad de gobiernos, en la que los presidentes se ven obligados a dejar el cargo antes de tiempo; todo esto sin comprometer el orden democrático del país. Este fenómeno se conoce como “presidencias fallidas”. Desde 1979 hasta 2022, veintidós presidentes latinoamericanos no consiguieron mantenerse en el poder. Estudios sobre este fenómeno en América Latina demuestran que factores institucionales y políticos, complejos escenarios económicos y movilizaciones sociales son fuerzas poderosas que afectan la supervivencia de los presidentes en sus cargos.

Factores institucionales y políticos

Se ha comprobado que el reducido apoyo legislativo del presidente es uno de los predictores más consistentes de las presidencias fallidas (Baumgartner y Kada, 2003; Edwards, 2015; Hochstetler, 2006; Kim, 2014; Kim y Bahry, 2008; Llanos y Marsteintredet, 2010; Marsteintredet, 2009; Marsteintredet *et al.*, 2013; Martínez, 2017; 2021; Mustapic, 2010; Negretto, 2006; Pérez-Liñán, 2007; 2014; Pérez-Liñán y Polga-Hecimovich, 2017). El papel de las legislaturas en las crisis presidenciales es un arma de doble filo. Por un lado, el Congreso puede proteger al presidente de las movilizaciones sociales que piden su salida (Pérez-Liñán, 2007; 2014), sin embargo, cuando el apoyo legislativo hacia el presidente es escaso, puede darle la espalda a este, e incluso desempeñar un papel activo en su remoción.

Para que las relaciones entre el jefe del Ejecutivo y el Congreso sean fluidas, se requiere el apoyo partidista de una parte considerable de los miembros del Legislativo, una tarea bastante difícil de lograr dada la conocida indisciplina partidaria y fragmentación de los sistemas de partidos en los países latinoamericanos (Mainwaring y Shugart 1997; Valenzuela 2004). Incluso, en caso de crearse dichas relaciones, el mantenimiento de coaliciones partidistas estables en algunos sistemas presidenciales tiene un alto costo (Amorim, 2006; Deheza, 1998). En ocasiones, los jefes de gobierno suelen enfrentarse a considerables dificultades a la hora de recabar el apoyo legislativo incluso de sus propios partidos (Samuels y Shugart 2010; Valenzuela, 2004, p. 12). Además, se ha argumentado que la combinación de presidencialismo y sistemas multipartidistas puede producir condiciones difíciles para la supervivencia presidencial (Álvarez y Marsteintredet, 2010; Kim y Bahry, 2008; Valenzuela, 2004). Sin embargo, más importante que lo anterior es la institucionalización de partidos, pues en aquellos en que esta es alta los presidentes gozan de una envidiable estabilidad de sus gobiernos (Martínez, 2021). Cuando son fuertes, los partidos favorecen tanto la construcción y

mantención de coaliciones confiables para el presidente, y tienden a canalizar y solucionar los conflictos políticos de manera institucionalizada, evitando que escalen a crisis desestabilizadoras para los presidentes (Martínez, 2021). Este factor sería incluso más importante que la tan temida fragmentación del sistema de partidos, factor que no sería del todo significativo para explicar la supervivencia presidencial en América Latina (Martínez, 2021).

Asimismo, los escándalos políticos en los que se vea envuelto el presidente pueden acortar la duración de su mandato (Edwards, 2015; Kim, 2014; Martínez, 2021). La literatura también sugiere que la participación de un presidente en un escándalo político debe ser de tipo personal o directa para gatillar el repudio de la ciudadanía o la acción legislativa contra el jefe del Ejecutivo (Hochstetler, 2006; Pérez-Liñán, 2007). Sin embargo, las investigaciones de Marsteintredet (2009) y Martínez (2017) no encuentran evidencia que demuestre que los escándalos políticos sean un factor determinante en la destitución de los presidentes.

Por otra parte, una baja participación ciudadana en la primera vuelta de las elecciones presidenciales (Kim y Bahry, 2008; Valenzuela, 2004) y los desequilibrios de poder entre el poder Ejecutivo y el Legislativo (Cox y Morgenstern, 2002; Kim, 2014) inciden negativamente en la probabilidad de que se complete un mandato presidencial. En concreto, cuando los presidentes están dotados de importantes poderes constitucionales son más reacios a negociar y cooperar con el congreso (Valenzuela, 2004), lo que —según algunos— deja escasos mecanismos, además del juicio político, para frenar al presidente (Kim, 2014).³

Factores económicos

Varios estudios señalan que el desarrollo económico, las recesiones, la mala gestión económica y la adopción de políticas percibidas como neoliberales afectan negativamente la supervivencia presidencial (Edwards, 2015; Hochstetler, 2006; Hochstetler y Edwards, 2009; Llanos y Marsteintredet, 2010; Marsteintredet, 2009; Martínez, 2021). En lo que respecta a la influencia de la inflación, con la excepción de Edwards (2015), la mayoría de los estudios no han constatado un efecto significativo sobre la ocurrencia de presidencias fallidas (Hochstetler y Edwards, 2009; Kim, 2014; Kim y Bahry, 2008; Llanos y Marsteintredet, 2010; Marsteintredet, 2009; Martínez, 2017).

Movilizaciones sociales

Se ha encontrado que las movilizaciones sociales aumentan sustancialmente el riesgo de presidencia fallida cuando van dirigidas específicamente en contra del presidente o cuando quienes protestan son objeto de una violenta represión gubernamental (Edwards, 2015; Hochstetler y Edwards, 2009; Kim, 2014; Kim y Bahry, 2008; Marsteintredet, 2009; Martínez, 2017; 2021). Las marchas en la calle también pueden ser “letales” para los presidentes en ejercicio cuando se unen a las acciones del Congreso (Hochstetler, 2006; Kim, 2014; Marsteintredet, 2014; Pérez-Liñán, 2007). No obstante, algunos estudios

³ No obstante, se debe dejar en claro que las atribuciones constitucionales de los presidentes son solo una de varias fuentes del poder presidencial (Basabe-Serrano, 2017), y que la influencia del presidente está limitada, muchas veces de manera significativa, por otras instituciones y actores políticos (Martínez, 2022).

indican que el rol de las manifestaciones sociales en los fracasos presidenciales es bastante débil si se compara con el apoyo legislativo (Llanos y Marsteintredet, 2010; Martínez, 2017).

Tradición democrática: radicalismo, preferencias normativas y equilibrios institucionales

Un análisis sobre la duración de gobiernos en América del Sur pos tercera “ola de democratización” encontró que existiría una relación significativa y positiva entre la tradición democrática de un país y la supervivencia presidencial (Martínez, 2017). La tradición democrática puede entenderse en sentido amplio como la experiencia acumulada de un país con la democracia y el autoritarismo (Gerring *et al.*, 2005, p. 352). Con base en las investigaciones sobre el legado de los regímenes políticos, Martínez (2017) afirma que las experiencias previas con la democracia pueden influir en el comportamiento, los valores, las estrategias y los objetivos de los actores políticos. Así, el legado del régimen puede observarse mediante las acciones de los actores políticos, tales como el presidente, el Congreso, los tribunales de justicia y los partidos, entre otros. La tradición democrática de un país toma largos periodos en desarrollarse; por tanto, cuando las sociedades viven bajo un régimen democrático durante periodos prolongados, el capital democrático se acumula y el sistema político se vuelve más legítimo y predecible (Gerring *et al.*, 2005, pp. 331-333). Este tipo de contextos político-institucionales promueve la ocurrencia de gobiernos estables y, por consiguiente, reduce el riesgo de que un presidente sea forzado a dejar el poder de manera anticipada.

Aquí sostengo que el impacto de la tradición democrática de un país no es causa directa de las presidencias fallidas. Más bien, actúa como una causa distante que afecta el comportamiento de los actores políticos por medio de tres variables más próximas: el radicalismo, las preferencias normativas por la democracia y los equilibrios institucionales. Las primeras dos variables se construyen a partir de la investigación de Mainwaring y Pérez-Liñán (2013), mientras que la última se nutre de un enfoque más institucional y racional.

Grado de radicalismo

Las acciones radicales suelen generar polarización, aislar (o desplazar) a los actores moderados y producir tensiones entre las élites políticas (Pérez-Liñán y Polga-Hecimovich, 2017). En dichas circunstancias, teorizo que los actores tratarán primero de alcanzar sus objetivos usando mecanismos institucionales, pero cuando estos no están disponibles (o no sea posible utilizarlos), podrían recurrir a medios menos institucionales, o incluso violentos. Con base en el estudio de Mainwaring y Pérez-Liñán (2013, p. 78), se pueden considerar, por ejemplo, las siguientes situaciones como radicales cuando: 1) los actores expresan preferencias políticas que se desvían significativamente del *statu quo*, demostrando impaciencia (urgencia) por alcanzarlas y una falta de voluntad para negociar; 2) un gobierno anuncia o adopta decisiones que “deliberadamente imponen costos sustanciales a otros actores” y 3) actores no gubernamentales llevan a cabo “actos violentos”, o intentan hacerlo, para presionar a los actores institucionales a que tomen una decisión política favorable a sus intereses, para evitar que se apruebe un proyecto de ley que los perjudique o para revertir una decisión que estimen negativa.

Preferencia normativa por la democracia

El comportamiento de los actores políticos también puede verse condicionado por sus actitudes y valores hacia la democracia. Algunos actores pueden preferir sacrificar sus objetivos a corto plazo si eso implica cumplir las reglas (aceptar los resultados), en cuyo caso su preferencia intrínseca sobre la democracia es alta (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2013, p. 39). Pérez-Liñán y Polga-Hecimovich (2017) señalan que las preferencias normativas de los actores respecto al régimen inciden en los mecanismos empleados para destituir a un jefe de gobierno en ejercicio (con un golpe de estado u otro mecanismo más institucional). En consecuencia, se prevé que cuando los actores tienen actitudes negativas hacia la democracia, pueden considerar cursos de acción que podrían llevar al uso de medios no institucionales o al límite de lo legal; es decir, un potencial mal uso de los procedimientos de destitución en contra de un presidente.

Para analizar esta variable, me enfocaré en las actitudes de los actores de la siguiente manera: 1) percepción general hacia las instituciones políticas, los valores democráticos y el estado de derecho; 2) valoración de los objetivos políticos respecto de los mecanismos empleados para alcanzarlos; 3) inclinación por respetar o violar las libertades civiles de otros actores; 4) intención de concentrar el poder político frente al respeto y la protección de la separación de poderes (frenos y contrapesos); 5) nivel de subordinación militar a las autoridades civiles y 6) personalización versus institucionalización del poder.

Equilibrios institucionales

Pese a todo, pueden existir actores que, teniendo un alto respeto por el cumplimiento de normas y siendo reacios a seguir cursos de acción radicales, acaben igualmente rompiendo dichas normas e, incluso, persiguiendo objetivos políticos revolucionarios. Esto podría explicarse por los costos y las recompensas que ofrecen los equilibrios institucionales y que afectan la conducta de los actores. Es simple, un equilibrio institucional es una situación en que los costos para un actor de desviarse de patrones de conducta establecidos en un determinado contexto son altos. Por ejemplo, en un país en que la corrupción política es extensa, incluso políticos honestos pueden verse incentivados a incurrir en actos corruptos con el fin de continuar en el poder. Por eso se dice que los equilibrios institucionales pueden aumentar el costo de modificar unilateralmente el comportamiento cuando el resto de los actores mantienen su estrategia de equilibrio (Calvert, 1995; Greif y Kingston, 2011).

En el caso de la tradición democrática, pueden formarse al menos dos equilibrios institucionales: uno en el que la mayoría de los actores cumplen las reglas democráticas (positivo) y otro en el que la mayoría suele doblar las normas o, derechamente, no cumplirlas (negativo). El primer tipo de equilibrio es más probable en países con larga tradición democrática, mientras que los equilibrios negativos se desarrollarían en países con experiencias democráticas más breves y débiles (Martínez, 2017). A medida que pasa el tiempo, estos equilibrios se pueden ver reforzados por el comportamiento de los actores políticos.

El argumento que sostengo aquí es que los países que permanecen durante un periodo de tiempo prolongado bajo un régimen democrático pueden llegar a tener menos actores radicales, preferencias normativas por la democracia más sólidas y equilibrios institucionales positivos (véase tabla 1). Se espera que el riesgo de que los presidentes finalicen su mandato sea menor en países en que los actores tienen mayor tolerancia a

los resultados políticos negativos, prefieren resolver y canalizar los conflictos a través de medios institucionales y tienen altos incentivos para cumplir las reglas democráticas. Por el contrario, en los países con una tradición democrática más bien breve o débil, los actores políticos pueden ser más propensos a perseguir cambios rápidos y radicales del *statu quo*, muestran un compromiso menor con la democracia y pueden tentarse más fácilmente a incumplir las normas, especialmente cuando todos los demás lo hacen. En estos casos, recurrir a medios no institucionales puede considerarse no solo necesario, sino también justificado para alcanzar los objetivos políticos, lo que puede desencadenar importantes fricciones políticas y socavar seriamente las posibilidades de que un presidente permanezca en el cargo.

Tabla 1. Tradición democrática, causas más próximas y riesgo de presidencia fallida

Causa distante	Mecanismos más próximos		Efectos	Medios para alcanzar objetivos	Riesgo de crisis presidencial
Tradición democrática	Radicalismo	Bajo	<ul style="list-style-type: none"> Competencia política centrípeta. Cambios incrementales, graduales. 	<ul style="list-style-type: none"> Negociación y acomodación. Conflictos se resuelven dentro de marcos institucionales. 	Más bajo
		Alto	<ul style="list-style-type: none"> Polarización política. Fricción entre actores políticos. Cambios importantes en poco tiempo. 	<ul style="list-style-type: none"> Institucionales, pero cuando son un obstáculo, por medios no institucionales. 	Más alto
	Preferencias normativas	Bajo	<ul style="list-style-type: none"> Poco respeto por los procesos e instituciones democráticas. 	<ul style="list-style-type: none"> Institucional (potencial mal uso de juicio político). No institucional. 	Más alto
		Alto	<ul style="list-style-type: none"> Procesos e instituciones democráticas son más importantes que los objetivos que se deben alcanzar. 	<ul style="list-style-type: none"> Conflictos se resuelven dentro de marcos institucionales. Juicio político es una opción, pero de uso improbable. 	Más bajo
	Equilibrios institucionales	Negativo	<ul style="list-style-type: none"> Alto costo (o pocos incentivos) para cumplir las reglas. 	<ul style="list-style-type: none"> Violar o torcer las reglas del juego. 	Más alto
		Positivo	<ul style="list-style-type: none"> Bajos costos (o muchos incentivos) para cumplir con las reglas. 	<ul style="list-style-type: none"> Cumplir las reglas del juego. 	Más bajo

Fuente: elaboración propia.

Pese a que los argumentos que hacen hincapié en el rol de los sistemas de partidos fragmentados, los partidos indisciplinados, la crisis económica, el débil apoyo legislativo y las movilizaciones sociales violentas proporcionan una explicación convincente de los eventos que conducen a una presidencia fallida, pero no nos dicen en

detalle “en qué condiciones menos próximas [estas presidencias fallidas] resultan más probables”⁴ (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2013, p. 14). Ese es el vacío que la explicación de la tradición democrática busca llenar.

¿Por qué Ecuador y por qué la presidencia de Lucio Gutiérrez?

Históricamente, la política ecuatoriana se ha caracterizado por una representación política más bien restringida y un vigoroso populismo (o movimientos populistas de masas), los cuales han favorecido un tipo de participación política que, en ocasiones, ha desafiado el “Estado de derecho”, los “procedimientos democráticos liberales” y las “convenciones constitucionales” (Torre 1997, p. 15; Zamosc, 2007, p. 25). Además, el electorado ecuatoriano también se ha caracterizado por carecer de una “cultura política” bien desarrollada (Zamosc, 2007, p. 8). De hecho, el “pueblazo”, una práctica no institucionalizada mediante la que un mandatario electo puede ser destituido por el pueblo si no cumple con sus promesas de campaña (Pallares, 2006, p. 22), es un ejemplo de un compromiso bastante débil con las reglas democráticas formales. Ecuador también es conocido por sus partidos políticos personalistas, clientelistas, orientados al corto plazo, indisciplinados y no ideológicos; y, un sistema de partidos fragmentado, atomizado, fracturado regionalmente y débilmente institucionalizado (Alcántara y Freidenberg, 2001; Coppedge, 1998; Pachano, 2001; 2005). Según Pachano (2001, p. 31), los partidos ecuatorianos parecen estar atados al clientelismo, una dinámica a la que los partidos solo podrían renunciar si estuvieran dispuestos a sacrificar un importante apoyo electoral.

En 1996 se aprobó una reforma constitucional para limitar la injerencia indebida de los legisladores que buscaban obtener beneficios del Ejecutivo a cambio de su apoyo al presidente (Mejía-Acosta y Polga-Hecimovich, 2010, p. 78). Antes de la reforma constitucional de 1996, por medio de acuerdos clandestinos denominados “coaliciones fantasmas” (Mejía-Acosta, 2006), los presidentes ofrecían asignaciones presupuestarias discrecionales —vía gastos reservados— a los partidos políticos a cambio de su apoyo en el Congreso a los proyectos de ley impulsados por el Ejecutivo (Mejía-Acosta y Polga-Hecimovich, 2011, p. 93). A pesar de las críticas y la escasa transparencia de estas prácticas, las coaliciones informales entre el Gobierno y algunos legisladores ilustraban la existencia de un nivel de cooperación Ejecutivo-Legislativo que promovía la estabilidad presidencial. Puesto que después de la reforma hubo menos mecanismos de cooperación que facilitarían la formación de coaliciones, la duración de estas fue corta, lo que contribuyó al término anticipado de los gobiernos de tres presidentes consecutivos entre 1997 y 2005 (Mejía-Acosta y Polga-Hecimovich, 2011). Asimismo, Pachano (2001) afirma que las reformas constitucionales de 1996 tuvieron también como resultado un sistema de partidos más fragmentado, volátil e inestable, lo que también ayuda a entender la inestabilidad presidencial después de las reformas.

El caso de Gutiérrez destaca debido a que es el único caso de un presidente sudamericano que fue destituido en el contexto de una economía en rápido crecimiento (Mejía-Acosta y Polga-Hecimovich, 2011, p. 104). Para algunos, era incluso impensable que Gutiérrez no llegase a cumplir su mandato, dadas las perspectivas económicas moderadamente positivas (Torre, 2008, p. 207). El análisis que sigue se basa en diversas fuentes (artículos académicos, libros y periódicos, locales e internacionales), aunque

⁴ La traducción es propia.

se sustenta principalmente en el semanario *Latin American Weekly Report* (LAWR).⁵ En las siguientes páginas, se describen los principales eventos políticos durante la presidencia de Lucio Gutiérrez y luego se discute cómo los factores identificados por la literatura como causas de las presidencias fallidas ayudan a entender la salida forzada de Gutiérrez del poder.

Análisis del caso

Elecciones presidenciales de 2002 y las promesas de campaña de Gutiérrez

Lucio Gutiérrez, un excoronel del Ejército, era un *outsider* político. Su relación con la política comenzó en el año 2000 cuando se unió a las protestas organizadas por la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE), la organización “paraguas” indígena más grande del país, en contra del entonces presidente Jamil Mahuad, quien fue finalmente derrocado el 21 de enero de 2000. Luego de la crisis, Gutiérrez, quien intentó hacerse del poder pero que últimamente no lo logró, fue enviado a la cárcel por seis meses, siendo expulsado del Ejército. Luego de su liberación, Gutiérrez comenzó su carrera política sobre una plataforma política de izquierda, haciendo campaña en contra de la corrupción y fue regularmente asociado a Hugo Chávez, dado su pasado como militar y golpista (“The Americas: New faces of Andean politics; Ecuador’s election”, 2002).

Para las elecciones presidenciales de 2002, Lucio Gutiérrez se mostró contrario a las políticas económicas neoliberales y a la intervención extranjera, prometió incrementar el gasto público en políticas sociales y fomentar el comercio exterior, pedía la revalorización del dólar como moneda de Ecuador y, al igual que Hugo Chávez, lució su uniforme militar durante la mayor parte de la campaña presidencial (Forero, 2002a; 2002b; “The world this week”, 2002). Pese a su victoria, Gutiérrez y sus socios —el partido indígena Pachakutik, el Partido Sociedad Patriótica (PSP) fundado por el propio Gutiérrez, el izquierdista Movimiento Popular Democrático (MPD) y el Partido Socialista Ecuatoriano-Frente Amplio (PSE)— se mantuvieron como minoría en el Congreso unicameral de cien escaños, algo que no es raro en Ecuador. La tabla 2 muestra que la influencia de la alianza de Gutiérrez en el Congreso era débil frente a los escaños del conservador Partido Social Cristiano (PSC) y de la Izquierda Democrática (ID).

Tabla 2. Principales partidos de Ecuador (inicios de 2003)

Partido	Sigla	Escaños
Partido Social Cristiano	PSC	24
Izquierda Democrática	ID	16
Partido Roldosista Ecuatoriano	PRE	15
Pachakutik	PK	10
Partido Renovador Institucional Acción Nacional	PRIAN	10

⁵ Para facilitar su comprensión, al citar el LAWR se indicará de la siguiente manera: LAWR, año de publicación, número de reporte, número de página.

Partido	Sigla	Escaños
Partido Sociedad Patriótica	PSP	7
Democracia Popular	DP	4
Movimiento Popular Democrático	MPD	3

Fuente: elaboración propia con base en Inter-Parliamentary Union (2002).

La toma de posesión de Lucio Gutiérrez y los primeros signos de división del gobierno

Antes del cambio de mando, Pachakutik dejó muy en claro que no toleraría la adopción de medidas de austeridad promovidas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), mientras Luis Villacís, líder del MPD, acusaba a Gutiérrez de traicionar a su electorado (LAWR, 2003, 03, p. 31). Tras la toma de posesión de Gutiérrez, los conflictos dentro de la alianza gobernante continuaron cuando sus socios en el gobierno criticaron a Gutiérrez por haber suavizado su retórica antineoliberal. A pesar de sus promesas de campaña, Gutiérrez se mostró a favor de permitir que las empresas extranjeras invirtieran en el sector petrolero, reforzar la dolarización, pagar la deuda ecuatoriana, solicitar un nuevo crédito *stand-by* al FMI, mantener en funcionamiento la base aérea de Estados Unidos en Ecuador e, incluso, dar cargos en el gabinete a empresarios (Forero, 2002a; Relea, 2002; “The world this week”, 2002).

Tres semanas después de la toma de posesión de Gutiérrez, el ministro de Economía, Mauricio Pozo, anunció un programa de reajuste que incluía un importante aumento en los precios de los combustibles: 17,8 % para la gasolina estándar y 39 % para la gasolina de alto octanaje (LAWR, 2003, 04, p. 42). Pachakutik manifestó claramente que no toleraría la adopción de medidas de austeridad impulsadas por el FMI y amenazó con un paro de veinticuatro horas; incluso advirtió al presidente que abandonaría la alianza de gobierno, dándole un plazo de treinta días para revertir las políticas de austeridad adoptadas por Gutiérrez (LAWR, 2003, 03, p. 31; 2003, 07, p. 74; 2003, 08, p. 96). Es más, el 25 de abril, la organización indígena más grande de Ecuador, Ecuarunari, aunque seguía perteneciendo a CONAIE, retiró su apoyo al presidente (LAWR, 2003, 16, p. 188). De hecho, Ecuarunari anunció que organizaría una serie de movilizaciones en contra de las políticas económicas de Gutiérrez y Pozo, y su complacencia con Estados Unidos y el FMI (LAWR, 2003, 16, p. 188).

Aunque el FMI alababa a Lucio Gutiérrez por su gran liderazgo para equilibrar las cuentas públicas y los créditos entregados a Ecuador que aliviaban el déficit fiscal (LAWR, 2003, 12, p. 139), el descontento público comenzaba a emerger. Una encuesta de Cedatos/Gallup mostró que la mitad de los entrevistados consideraban el desempeño del presidente como “menos que bueno” o derechamente malo, lo cual se vio reflejado en una baja en su popularidad, la cual cayó de 64 % en enero a 46 % en abril de 2003 (LAWR, 2003, 16, p. 188). El giro a la derecha de Gutiérrez, claramente, tensionó las relaciones entre los socios del gobierno. No obstante, pese a estas fricciones y a las huelgas de maestros y de trabajadores de Petroecuador, en mayo y junio de 2003, respectivamente, hasta el momento no se habían llevado a cabo manifestaciones en las calles que resultaran críticas para la supervivencia inmediata de Gutiérrez.

El abandono de Pachakutik y los presuntos vínculos de Gutiérrez con el narcotráfico

En julio de 2003, el socio menor MPD abandonó la coalición gobernante tras acusar a Gutiérrez de haberse derechizado. Días después, Pachakutik culpó al presidente de haber girado a la derecha y denunció un supuesto acuerdo secreto entre el PSP de Gutiérrez y el conservador PSC, lo cual gatilló la renuncia de Virgilio Hernández, líder de Pachakutik, como subsecretario de Gobierno (LAWR, 2003, 27, p. 319). A ello se sumó la dimisión de Mario Canessa a su cargo de ministro de Gobierno luego de solo seis meses en dicha cartera, supuestamente, debido a razones personales. Sin embargo, se especuló que los motivos reales detrás de la salida de Canessa obedecían a las intenciones del PSP de nombrar al reemplazante del Virgilio Hernández en lugar que esto lo hiciera Pachakutik (LAWR, 2003, 30, p. 8; “Virgilio Hernández: ‘A Canessa lo renunciaron’”, 2003). Líderes de Pachakutik volvieron a advertir a Gutiérrez que ellos estaban considerando seriamente abandonar al gobierno y unirse a la oposición, tal como lo había hecho el MPD (LAWR, 2003, 27, p. 319). Gutiérrez endureció el tono y emitió un ultimátum indicando que cualquier persona que ocupara cargos en el gobierno y que criticara a su administración sería despedida (LAWR, 2003, 28, p. 330).

A fines de julio, tras desobedecer la orden del presidente de no pronunciarse en contra de su gestión, Gutiérrez destituyó a Rosa María Torres (ministra de Educación) de Pachakutik, acto que estuvo secundado por la renuncia de veinticuatro miembros de Pachakutik que ocupaban cargos en el gobierno nombrados por Torres. La CONAIE, la principal organización indígena del país que apoyaba a Pachakutik, incluso barajó la posibilidad de un levantamiento contra Gutiérrez en respuesta a la destitución de Torres. La situación entre el presidente y Pachakutik resultaba ya insostenible. La gota que rebalsó el vaso fue la derrota en el Congreso sobre el proyecto de ley de Gutiérrez para reformar la administración pública, lo cual ocurrió gracias a que los legisladores de Pachakutik abandonaron la sala durante la votación (LAWR, 2003, 31, p. 08). A mediados de agosto, Gutiérrez tomó represalias despidiendo a los tres miembros de Pachakutik que aún ocupaban cargos en el gabinete (Luis Macas en Agricultura, Nina Pacari en Relaciones Exteriores y Doris Solís en Turismo), ante lo cual Pachakutik respondió con el abandono definitivo de la coalición gobernante y su incorporación a la oposición de centroizquierda en el Congreso (Peñañiel, 2003).

Como si la ruptura de la coalición gobernante no fuese suficiente, un escándalo de corrupción que implicaba al presidente y a estrechos colaboradores salió a la luz mediante una intervención policial, haciéndose público a fines de octubre de 2003. Tras una operación tripartita de la policía mexicana, la Agencia Antidroga de Estados Unidos (DEA, por su sigla en inglés) y la unidad antinarcóticos de Ecuador, se descubrió que César Fernández estaba en posesión de cocaína y fue detenido por cargos de tráfico internacional de drogas (LAWR, 2003, 46, p. 10). Fernández, un empresario y exgobernador de la provincia de Manabí, tenía una estrecha relación con los círculos gubernamentales y, supuestamente, había financiado la campaña presidencial de Gutiérrez. La ya frágil popularidad del presidente se debilitó aún más por el escándalo con Fernández pues hacia finales de 2003, un sondeo realizado por la firma Market mostró que un 46 % de los encuestados opinaban que Gutiérrez debía dar un paso al costado (LAWR, 2003, 48, p. 06).

Para empeorar aún más las cosas, también en 2003, Gutiérrez inició un “asalto presidencial” contra los medios de comunicación que lo habían criticado duramente

(especialmente contra *El Comercio*), amenazándolos con censurarlos y con la emisión de un decreto que “garantizara la libertad de expresión... y que castigaría a aquellos que calumnien [y] mientan”, socavando la libertad de prensa y la libertad de expresión (Barndt, 2010). Tras semanas de roces entre el Ejecutivo y los medios y organizaciones periodísticas, Gutiérrez finalmente dio marcha atrás (Barndt, 2010, p. 139).

En un intento de mitigar los efectos de los episodios recién descritos, Gutiérrez llevó a cabo su primera reestructuración del gabinete a mediados de diciembre de 2003. Gutiérrez destituyó a su segundo ministro de Gobierno, Luis Felipe Mantilla, y nombró en su lugar a Raúl Baca, el tercer ministro a cargo de esa cartera en menos de un año. Los nuevos nombramientos, aunque no eran miembros de ningún partido, estaban estrechamente relacionados con el populista Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) y el conservador PSC (LAWR, 2003, 50, p. 2). Mientras el presidente intentaba construir una nueva mayoría en el Congreso con el PSC y el PRE, los exaliados políticos de Gutiérrez, Pachakutik y el MPD, unieron fuerzas con la Izquierda Democrática para formar un bloque de oposición de centroizquierda en el Congreso (LAWR, 2003, 48, p. 6).

Derrocando al presidente: Gutiérrez y la lucha contra la oposición

A principios de 2004, Pachakutik, la ID y el PRIAN se habían propuesto como objetivo principal la destitución de Gutiérrez, al tiempo que varias movilizaciones sociales pidiendo la renuncia del presidente tomaban lugar (LAWR, 2004, 01, p. 14). En mayo de 2004, varias crisis golpearon al gobierno de Gutiérrez. La Confederación de las Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (CONFENAIE), una de las dos asociaciones más grandes dentro de la CONAIE (la otra era Ecuarunari), retiró su apoyo a Gutiérrez después de que no cumpliera las promesas realizadas en enero de 2004 (LAWR, 2004, 18, p. 06). A fines de mayo, los partidos en el Congreso empezaron a discutir seriamente formas de destituir a Gutiérrez, cuando el conservador PSC se puso aparentemente del lado de la oposición en contra del presidente (LAWR, 2004, 21, p. 1). Mientras que Pachakutik y el MPD querían acusar a Gutiérrez de traición a la patria, la ID se inclinaba por “ineptitud flagrante” (que se asemeja a la destitución del presidente Bucaram en 1997), y el PSC discutía imputar a Gutiérrez con abandono de deberes (LAWR, 2004, 21, p. 1).

Sorprendentemente, se conoció que el PSC había formado una “coalición fantasma” con Gutiérrez poco después de la salida del Pachakutik del gobierno en 2003 (Mejía-Acosta y Polga-Hecimovich, 2010, p. 84). El pacto secreto del PSC-PSP sirvió para desarrollar una agenda económica que facilitó las negociaciones del tratado de libre comercio con Estados Unidos y la aprobación del presupuesto fiscal, entre otras reformas (Mejía-Acosta y Polga-Hecimovich, 2011, p. 102). La coalición PSP-PSC, sin embargo, se rompió por acusaciones mutuas de corrupción a finales de octubre de 2004, tras las elecciones municipales (Conaghan, 2012; Torre, 2005).

No obstante, para aumentar su apoyo legislativo, Gutiérrez consiguió llegar a un acuerdo con el PRE. Dicho acuerdo incluía una cláusula bastante controvertida: permitir que el expresidente y líder del PRE, Abdalá Bucaram, regresara a Ecuador como un hombre libre. Bucaram, conocido como “el loco”, al que el Congreso destituyó en 1997 tras declararlo incapaz mentalmente de gobernar (sin pruebas médicas), tenía pendientes cargos por malversación de fondos públicos y estaba exiliado en Panamá. Semanas después del acuerdo con el PRE, Gutiérrez anunció que reformaría la Corte Suprema para fortalecer su independencia de los partidos políticos (LAWR, 2004, 39,

p. 9). Sin embargo, las principales intenciones de Gutiérrez eran que la Corte Suprema reformada retirara los cargos pendientes contra Bucaram, cumpliendo así su parte del trato con el PRE.

El fracaso del juicio político y la reforma de la Corte Suprema

El apoyo popular a favor de Gutiérrez continuó disminuyendo pues su partido obtuvo un pobre resultado en las elecciones locales y provinciales de octubre de 2004. El PSP apenas alcanzó la cuota mínima de votos para evitar ser descalificado como partido (5%), mientras que la oposición del PSC y la ID aumentó su número de gobernadores y alcaldes (Torre, 2005). A principios de noviembre, aprovechando el impulso político, el conservador PSC se unió al centrista Pachakutik y a la ID para acusar a Gutiérrez de malversación de fondos públicos (“La oposición ecuatoriana pide la destitución del presidente”, 2004). Se conformaron entonces dos alianzas políticas. Por un lado, además del PSP y del PRE, Gutiérrez contaba ahora con el apoyo del PRIAN (que desertó del bloque de la oposición en el Congreso y que previamente se había alineado con Pachakutik para destituir a Gutiérrez a principios de 2004), de miembros del MPD y de varios representantes “independientes” (Montúfar, 2008, p. 283; Ramírez, 2005, p. 18). Por otro lado, la oposición, o la “coalición del *establishment*”, como la denominó Ramírez (2005, p. 19), estaba formada por el PSC y la ID y también respaldada por Pachakutik.

No obstante, Gutiérrez hizo una jugada de último momento para detener el proceso de destitución. El presidente “convenció” a varios legisladores de Pachakutik, PSC e ID de retirar su apoyo para el juicio político, lo que fue suficiente para impedir que se alcanzaran los 57 votos necesarios para iniciar el proceso (LAWR, 2004, pp. 45-05). La oposición acusó inmediatamente a Gutiérrez de “comprar” votos y, aunque él lo negó rotundamente, a algunos de los congresistas “independientes” que se retractaron se les habría ofrecido favores políticos, tales como el control de organismos del gobierno local y recursos para sus redes clientelares provinciales (Montúfar, 2008, pp. 282-283).

A mediados de diciembre de 2004, fue el propio presidente quien trató de aprovechar el impulso político. Al intuir que su “nueva mayoría” (nombre con el que era conocida la nueva alianza) podría ser efímera, Gutiérrez se precipitó a impulsar su tan esperado proyecto de “despolitización” de la Corte Suprema (LAWR, 2004, 48, p. 11). La nueva coalición de gobierno finalmente tuvo éxito y, en una audaz jugada, sustituyó a veintisiete de los treinta y un magistrados de la Corte Suprema (Forero, 2004). La reforma de la Corte Suprema se produjo semanas después de que la coalición gobernante recién formada interviniera el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Constitucional. La estrategia de Gutiérrez fue posible gracias al apoyo de su “nueva mayoría”, que le dio los cincuenta y dos votos que requería en el Congreso para aprobar la reforma, mientras que la mayoría de los legisladores de la oposición se retiraron durante la votación, acusando la medida de inconstitucional (“Relevo político en la Corte”, 2004).

Lejos de despolitizar la Corte Suprema, el objetivo inmediato de Gutiérrez era nombrar a jueces partidarios que retiraran los cargos contra el expresidente Bucaram, permitiéndole así regresar a Ecuador como un hombre libre. Y, como si la intervención de la Corte Suprema no fuera suficientemente turbia, Ramón Rodríguez, amigo íntimo de Bucaram y cofundador del PRE, fue nombrado presidente de la misma Corte Suprema (“Ramón Rodríguez, nuevo presidente de la CSJ”, 2004).

Las semanas doradas de la “mayoría institucional”

A principios de 2005, parecía que el gobierno de Gutiérrez había dado vuelta a la compleja situación que lo aquejaba. La economía creció finalmente un 8,2% en 2004 y la inflación se redujo de una tasa de dos dígitos en años anteriores a un 5,6% en 2004 (World Bank, 2022). En el ámbito político, la coalición de Gutiérrez, ahora autodenominada “mayoría institucional” (dando a entender que controlaban los tres poderes del Estado), mostró su fuerza y quitó de las manos de la ID la presidencia del Congreso para nombrar al líder del PRE, Omar Quintana, como presidente (“Omar Quintana elegido presidente del Congreso Nacional”, 2005).

No obstante, el alivio que otorgó la “mayoría institucional” resultó ser de corta duración, como muchos habían previsto. Las nuevas tensiones entre el presidente y su coalición de gobierno surgieron después de que el Congreso rechazara la lista de tres candidatos a fiscal general presentada por Gutiérrez (“Ecuador’s chief seeks help in court dispute”, 2005). En una clara señal de división, la derrota de Gutiérrez fue posible gracias a los legisladores del PRIAN (más dos independientes y un legislador del PRE) que, aunque eran miembros nominales de la “mayoría institucional”, votaron en contra de los candidatos de Gutiérrez, al igual que dos legisladores independientes y uno del PRE (“Prian logró devolución de la terna para fiscal”, 2005).

El regreso de Bucaram, los “forajidos” y la caída del poder del Coronel

El 2 de abril de 2005, Gutiérrez consiguió al fin cumplir su parte del acuerdo con el PRE, después de que el presidente de la Corte Suprema, Guillermo Castro, quien fue nombrado sustituto de Ramón Rodríguez, anulara los cargos pendientes contra Bucaram, su amigo íntimo, bajo el argumento de que al expresidente se le había “negado el debido proceso” (LAWR, 2005, 13, p. 1). El regreso de Bucaram fue más que espectacular: llegó en helicóptero a Guayaquil, donde se celebró un acto masivo en su honor. Allí cantó junto a su hijo y habló en contra de sus adversarios políticos mientras pedía a sus partidarios que votaran por él, todo ello transmitido en directo por televisión (Torre, 2005). Las reacciones negativas no se hicieron esperar. En este sentido, el magnate bananero y líder del PRIAN, Álvaro Noboa, orquestó la deserción de su partido del gobierno y pidió la renuncia del presidente (LAWR, 2005, 13, p. 2), mientras que el vicepresidente Palacio volvió a mostrarse dispuesto a asumir el cargo en caso de que Gutiérrez se viera obligado a renunciar (LAWR, 2005, 13, p. 1). Desde la oposición, el alcalde de Quito (del ID) llamó a protestar en todo el país contra el regreso de Bucaram (LAWR, 2005, 13, p. 1).

Por otro lado, el melodramático regreso de Bucaram a Ecuador gatilló una negativa respuesta de la opinión pública, ya que manifestantes salieron a las calles exigiendo la destitución del presidente (Creamer, 2005). Gutiérrez menospreció a los manifestantes callejeros y calificó las movilizaciones como un acto de “forajidos”, denominación que luego los manifestantes adoptaron para sí con orgullo (LAWR, 05-16, p. 1). Las manifestaciones en las calles estaban compuestas, principalmente, por profesionales de clase media de la ciudad, estudiantes y algunos miembros de comunidades indígenas (Mejía-Acosta y Polga-Hecimovich, 2011, p. 104; Pachano, 2005, p. 41; Pallares, 2006, p. 24). Dichas movilizaciones contaron con el apoyo de los alcaldes opositores de Quito (Paco Moncayo, ID) y Guayaquil (Jaime Nebot, PSC), así como de varias organizaciones no gubernamentales y activistas de gran renombre que pertenecía a la “alta sociedad civil” del país (Conaghan, 2012, p. 661; Ramírez, 2005, p. 19). Aunque el presidente

trató de apaciguar a los manifestantes apelando al leve éxito económico de Ecuador durante su mandato (Ramírez, 2005, p. 20), las movilizaciones eran una clara muestra de la indignación ciudadana, no contra el manejo de la economía por parte de Gutiérrez, sino contra su estilo político para gobernar el país (Pachano, 2005, p. 44).

En un escenario similar al de la destitución del presidente Mahuad el año 2000, las fuerzas policiales permanecieron fuera de los edificios gubernamentales para resguardar a los funcionarios de los “forajidos” que habían rodeado la zona (LAWR, 2005, 15, p. 1). El 15 de abril, acompañado por los jefes de las Fuerzas Armadas, el presidente decretó el estado de excepción en Quito tras una semana de protestas generalizadas (Forero, 2005b). No obstante, y haciendo caso omiso del estado de excepción, mientras las fuerzas policiales y militares se quedaron de brazos cruzados, los “forajidos” siguieron protestando en las calles (Forero, 2005a).

Gutiérrez, en una negación casi total de la gravedad de la situación, declaró categóricamente que no había ninguna posibilidad de que él renunciara a la presidencia (Creamer, 2005). El 20 de abril, después de días de protestas generalizadas contra el presidente en Quito, los causantes de los disturbios —encabezados por estudiantes— irrumpieron en el Congreso obligando a los legisladores a trasladarse a otro edificio (LAWR, 05-16, p. 1). Una vez allí, los legisladores destituyeron a Omar Quintana como presidente del Congreso y, en un procedimiento extrajudicial, votaron 60-0 a favor de la destitución de Gutiérrez por haber “abandonado su cargo”. Como era de esperarse, el vicepresidente Alfredo Palacio asumió rápidamente como presidente interino, por lo que el Congreso lo posesionó el mismo día.

Luego de que los militares le retiraran su apoyo, Gutiérrez no tuvo otra opción que renunciar, mientras que a Bucaram no se le encontraba en ninguna parte (días después Bucaram llegó a Panamá). Si bien los manifestantes tomaron el control del Aeropuerto Internacional de Quito y frustraron inicialmente la huida de Gutiérrez, se supo que este se había refugiado en la embajada de Brasil en Quito (Forero, 2005c). Semanas después, el destituido presidente huyó a Estados Unidos.

Evaluación de los riesgos de la presidencia fallida de Lucio Gutiérrez

Los principales riesgos que afectaron la supervivencia de Gutiérrez en el cargo fueron de naturaleza institucional y política. El comportamiento de los actores políticos antes y durante la crisis ilustra cómo la tradición democrática de Ecuador, la indisciplina de los partidos y la falta de incentivos para una cooperación estable entre el Ejecutivo y el Legislativo contribuyeron a la destitución de Gutiérrez.

La tradición democrática de Ecuador

Los actores políticos de Ecuador mostraron en reiteradas ocasiones una baja preferencia normativa por la democracia en cuatro de los ámbitos delineados en la sección teórica del artículo: la consecución de objetivos parecía tener más importancia que los medios democráticos para alcanzarlos, debilitamiento del sistema de frenos y contrapesos por parte de Gutiérrez, cuestionable subordinación militar y, finalmente, ataques a (o vulneración de) las libertades civiles. Por ejemplo, la intervención en las altas cortes por parte de la coalición gobernante, el retiro de los cargos en contra de Bucaram, los intentos de los manifestantes por destituir a Gutiérrez en abril de 2005 y la misma votación de destitución del presidente, ilustran que los actores políticos ecuatorianos

consideraron que sus objetivos eran más importantes que los mecanismos democráticos formales para alcanzarlos, incluso si eso implicaba romper o violar las reglas del juego. Asimismo, la intervención en las altas cortes, aunque no es algo totalmente nuevo (véanse Basabe-Serrano y Polga-Hecimovich, 2012; Conaghan, 2012), fue también un duro golpe al sistema de frenos y contrapesos, que puso indebidamente en manos de la mayoría gobernante los tres poderes del Estado. Por otro lado, el retiro del apoyo militar hacia el presidente no fue objeto de grandes cuestionamientos o críticas; de hecho, fue incluso respaldado por la mayoría de los actores independientemente de sus inclinaciones ideológicas (Torre, 2008, p. 222). Esto sugiere que las Fuerzas Armadas no estaban totalmente subordinadas al control civil como debiera ocurrir en una democracia plena. Finalmente, aunque no es un evento clave en la cadena causal, el fallido “asalto presidencial” de Gutiérrez en contra de la prensa evidenció su disposición a violar las libertades civiles de otros actores si se interponían en su camino.

En países con tradiciones democráticas débiles, como Ecuador, existe una mayor probabilidad de que se formen y desarrollen equilibrios institucionales negativos. En un equilibrio institucional negativo, cuando un actor sigue las normas formales y nadie más lo hace, se convierte en *sucker* (“tonto”) y se arriesga a terminar en una situación peor a que si hubiese hecho trampa. En este caso, la estrategia de equilibrio en la que los actores ganan es, precisamente, no respetar plenamente o violar las reglas democráticas (el equivalente a “hacer trampa”). La reforma que buscaba “despolitizar” la Corte Suprema, pese a ser una medida altamente antidemocrática, pudo ser una opción racional para Gutiérrez y su coalición gobernante. En caso de haber jugado según las reglas, por ejemplo, no reformando la Corte Suprema, su supervivencia en el cargo podría haber sido más corta de lo que fue. Esto también aplica a los manifestantes callejeros que forzaron la salida de Gutiérrez por medios no institucionales e incluso violentos (también un signo de radicalidad) para defender la democracia de Ecuador. Resulta difícil imaginar que Gutiérrez fuese destituido por el Congreso de no haberse efectuado movilizaciones sociales, tal como sugiere Pachano (2005, p. 41). Asimismo, cabe destacar la descripción de Pachano (2005, p. 31) respecto a que los partidos ecuatorianos tienden a recibir mayores beneficios electorales al mantener redes clientelares; apoyo electoral que perderían si se rehusaran a entregar servicios y bienes de una manera clientelar. Es decir, si un partido decide no recurrir al clientelismo, sufriendo un costo electoral, los otros partidos podrían aprovechar la oportunidad para atraer a ese electorado ofreciéndoles, precisamente, algún tipo de beneficio clientelar. La descripción de Pachano (2001) encaja perfectamente con lo que se espera de un equilibrio institucional (en este caso negativo): no conviene apartarse de la estrategia de equilibrio cuando otros actores no lo hacen.

Además de una baja preferencia normativa por las instituciones democráticas y la existencia de un equilibrio institucional negativo, algunos actores mostraron signos de radicalidad. Como se explicó en la sección teórica, el radicalismo se puede observar en la urgencia por alcanzar ciertos objetivos y en la ausencia de voluntad para negociar o transar. En este sentido, vale la pena considerar la decisión de la oposición de destituir a Gutiérrez en 2004, pese a carecer de pruebas incriminatorias sólidas en ese momento. Para la oposición, negociar con Gutiérrez parecía estar totalmente descartado. En lugar de intentar destituir a Gutiérrez, la oposición podría haber negociado con él o incluso podría haber esperado a que terminara su mandato constitucional. Si bien otras situaciones podrían calificarse como radicales (por ejemplo, la propia destitución de Gutiérrez por los manifestantes y por la oposición), los efectos de esta variable sobre

la supervivencia presidencial de Gutiérrez son reducidos en comparación al impacto de las preferencias normativas por la democracia y del equilibrio institucional negativo existente en el país.

Partidos poco confiables, erosión de las coaliciones legislativas y el escudo legislativo de Gutiérrez

Por otra parte, parece que la debacle política de Gutiérrez tuvo menos que ver con el fragmentado sistema de partidos de Ecuador que con sus partidos indisciplinados e ideológicamente débiles. Durante el gobierno de Gutiérrez, las coaliciones en el Congreso fueron frágiles y de corta duración, ya que representaban mayorías *ad-hoc* y temporales. Esto era válido tanto para la alianza gobernante como para la oposición, como se observó durante el fallido intento de destitución a finales de 2004 y la incapacidad de Gutiérrez para nombrar al fiscal general de su preferencia en el primer semestre de 2005. Por supuesto, Gutiérrez nunca pudo contar con un apoyo parlamentario bien disciplinado y leal para mantenerse en el poder. Además, cabe destacar que, con la excepción del PSP, todos los partidos “importantes” (es decir, el PSC, Pachakutik, el PRIAN, la ID, el PRE y el MPD) formaron parte de la coalición gobernante y de la oposición en distintos momentos entre enero de 2003 y abril de 2005. Esto, claramente, representa el cortoplacismo que imperaba en las decisiones partidarias en Ecuador.

Si bien la tradición democrática de un país cambia lentamente con el tiempo y la indisciplina de los partidos y la fragmentación del sistema de partidos han sido más bien constantes en la política ecuatoriana, ¿cómo se explica que solo después de 1996 los presidentes ecuatorianos hayan afrontado mayores riesgos de fracaso? Tal y como han constatado Mejía-Acosta y Polga-Hecimovich (2011), la atribución presidencial para distribuir recursos a través de gastos reservados a los legisladores creó un entorno político más estable. En este sentido, pese a las importantes dificultades y crisis que enfrentaron los presidentes pre-1996, el uso de gastos reservados permitió a los primeros mandatarios forjar alianzas legislativas (aunque débiles) suficientemente fiables, lo cual redujo de manera significativa el riesgo de una presidencia fallida. Aunque el efecto de la frágil tradición democrática de Ecuador estaba presente antes de 1996, se puede decir que el uso de gastos reservados contrarrestó su impacto en la supervivencia presidencial.

Como señala la teoría, los presidentes con escaso apoyo partidista, como Lucio Gutiérrez, son vulnerables a los ataques y cuestionamientos provenientes de las calles y de la oposición del Congreso. Al existir menos incentivos para la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo desde 1996, la supervivencia de Gutiérrez en su cargo era compleja. La existencia de partidos poco fiables en Ecuador hizo que las alianzas fueran difíciles de formar y de corta duración. Aun así, los partidos indisciplinados y los sistemas de partidos fragmentados no conducen necesariamente a fracasos presidenciales (Martínez, 2017). La inestabilidad que precede al fracaso de Gutiérrez fue alimentada principalmente por la creciente tensión y polarización política. Esta situación fue en parte creada por el comportamiento de actores políticos —especialmente, el presidente y los partidos— con bajas preferencias normativas por democracia, los cuales estaban inmersos en un equilibrio institucional negativo que premiaba el “hacer trampa” en lugar de cumplir las reglas democráticas del juego. Este tipo de escenarios dificultó significativamente la capacidad de Gutiérrez para crear y mantener un “escudo” legislativo fuerte que lo protegiera.

Economía, escándalos y manifestaciones callejeras

La destitución de Gutiérrez resulta interesante dado que durante su administración no hubo ninguna crisis económica que provocara la indignación pública contra él (Mejía-Acosta y Polga-Hecimovich, 2011, p. 104; Pachano, 2005, p. 44). Los ingresos del petróleo iban en aumento, el país disfrutó de un leve crecimiento económico entre 2003 y 2005 y la inflación se había reducido a un solo dígito. Poco después de la toma de posesión, el presidente decidió apostar por estrechar las relaciones con el FMI y aplicar sus directrices en materia de política económica, decisiones que finalmente desencadenaron la salida de Pachakutik del gobierno en agosto de 2003. Quizás, su “coalición fantasma” legislativa con el PSC fue la más estable que tuvo en el cargo, una alianza que se sustentó, en gran medida, sobre una agenda económica compartida, pero no mucho más que eso.

Resulta interesante que el escándalo de corrupción de César Fernández no provocara una crisis para Gutiérrez; de hecho, ni siquiera desencadenó un intento de destitución ni sacó a la gente a la calle a protestar. Las movilizaciones masivas, en realidad, se produjeron en respuesta a una aguda crisis constitucional, en la que ciudadanos normales de clase media, apoyados por políticos influyentes y grupos de activistas bien organizados, salieron a la calle y obligaron a Gutiérrez a abandonar su cargo.

Conclusión

A diferencia de otros casos de presidencias fallidas, en este artículo se muestra que la caída de Lucio Gutiérrez fue, en esencia, causada por factores institucionales y políticos. No hubo una recesión económica ni una grave crisis financiera que precediera su derrocamiento. La indisciplina de los partidos, la falta de incentivos para la formación de coaliciones legislativas, el débil apoyo partidista unido a una débil preferencia normativa por las reglas democráticas y un equilibrio institucional negativo crearon un entorno difícil para que el presidente cumpliera su mandato. Dado que el sistema político ecuatoriano no contaba con los mecanismos institucionales necesarios para “mantener a raya” a un presidente autoritario (o populista) como Gutiérrez y su coalición de gobierno, los manifestantes en las calles y la oposición en el Congreso tuvieron que recurrir a medios radicales, tales como protestas violentas y una sesión de votación *ad hoc*, respectivamente, para poner fin a la crisis y “restaurar” la democracia.

Puesto que ya existe evidencia estadística de que la tradición democrática de un país influye en la duración de gobiernos presidenciales (Martínez, 2017), este estudio desarrolla un modelo teórico sobre cómo esta variable influye en la supervivencia presidencial a través de causas más próximas: el radicalismo, la preferencia normativa por las reglas democráticas y los equilibrios institucionales. Usando un estudio de caso, este artículo intenta demostrar cómo el comportamiento del mismo Gutiérrez y de otros actores políticos aumentó el riesgo de que el presidente no terminara su mandato. Sin duda, son necesarias más investigaciones para determinar hasta qué punto los actores políticos respetan las reglas democráticas en países con diferentes legados democráticos y cómo esto se correlaciona con las presidencias fallidas.

Agradecimientos

Se agradece a Juan Carlos Arellano por las numerosas horas de escucha y discusión. También doy las gracias a Peter M. Sánchez por sus acertados comentarios y sugerencias. Esta investigación fue financiada por el proyecto Fondecyt Iniciación N.º 11160438.

Referencias

- Alcántara, M. y Freidenberg, F. (2001). Cuestión regional y política en Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional. *América Latina Hoy*, 27, 123-152.
- Álvarez, M. E. y Marsteintredet, L. (2010). Presidential and Democratic Breakdowns in Latin America: Similar causes, different outcomes. En M. Llanos y L. Marsteintredet (Eds.), *Presidential breakdowns in Latin America: Causes and outcomes of executive instability in developing democracies* (pp. 33-52). Palgrave McMillan.
- Amorim, O. (2006). The presidential calculus executive policy making and cabinet formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, 39(4), 415-440.
- Barndt, W. T. (2010). Executive assaults and the social foundations of democracy in Ecuador. *Latin American Politics and Society*, 52(1), 121-154.
- Basabe-Serrano, S. (2017). Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (157), 3-22.
- Basabe-Serrano, S. y Polga-Hecimovich, J. (2012). Legislative coalitions and judicial turnover under political uncertainty: The case of Ecuador. *Political Research Quarterly*, 66(1), 154-166.
- Baumgartner, J. C. y Kada, N. (2003). *Checking executive power: Presidential impeachment in comparative perspective*. Praeger.
- Calvert, R. (1995). Rational actors, equilibrium, and social institutions. En J. Knight y S. Itai (Eds.), *Explaining social institutions* (pp. 57-94). University of Michigan Press.
- Conaghan, C. M. (2012). Prosecuting presidents: The politics within Ecuador's corruption cases. *Journal of Latin American Studies*, 44(4), 649-678.
- Coppedge, M. (1998). The dynamic diversity of Latin American party systems. *Party Politics*, 4(4), 547-568.
- Cox, G. W. y Morgenstern, S. (2002). Epilogue: Latin America's reactive assemblies and proactive presidents. En S. Morgenstern y B. Nacif (Eds.), *Legislative politics in Latin America* (pp. 446-468). Cambridge University Press.
- Creamer, D. (19 de abril de 2005). Las protestas callejeras en Ecuador logran la revocación de los jueces del Supremo. *El País*.
- Deheza, G. I. (1998). Gobiernos de coalición en el sistema presidencial. En D. Nohlen y M. Fernández (Eds.), *El presidencialismo renovado. instituciones y cambio político en América Latina*. Nueva Sociedad.
- Ecuador's chief seeks help in court dispute (24 de marzo de 2005). *The New York Times*.
- Edwards, M. E. (2015). Understanding presidential failure in South America. *Latin American Politics and Society*, 57(2), 111-131.
- Forero, J. (22 de noviembre de 2002a). "Rebel Colonel", Ecuador favorite, Adopts capitalist look. *The New York Times*.
- Forero, J. (24 de noviembre de 2002b). Indians see their political influence rising in Ecuador. *The New York Times*.
- Forero, J. (18 de diciembre de 2004). Firings on Ecuador's top court stir opposition's wrath. *The New York Times*.
- Forero, J. (17 de abril de 2005a). Ecuador's president revokes curbs on protests. *The New York Times*.

- Forero, J. (18 de abril de 2005b). Ecuador's president vows to ride out crisis over judges. *The New York Times*.
- Forero, J. (21 de abril de 2005c). Ecuador's leader flees and vice president replaces him. *The New York Times*.
- Gerring, J., Bond, P., Barndt, W. T. y Moreno, C. (2005). Democracy and economic growth: A historical perspective. *World Politics*, 57(3), 323-364.
- Greif, A. y Kingston, C. (2011). Institutions: Rules or equilibria. En N. Schofield y G. Caballero (Eds.), *Political economy of institutions, democracy and voting* (pp. 13-43). Springer.
- Hochstetler, K. (2006). Rethinking presidentialism: Challenges and presidential falls in South America. *Comparative Politics*, 38(4), 401-418.
- Hochstetler, K. y Edwards, M. E. (2009). Failed presidencies: Identifying and explaining a South American anomaly. *Journal of Politics in Latin America*, 1, 31-57.
- Inter-Parliamentary Union (2002). Historical archive: Parliamentary election results for Ecuador (2002). http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2095_02.htm.
- Kim, Y. H. (2014). Impeachment and presidential politics in new democracies. *Democratization*, 21, 519-553.
- Kim, Y. y Bahry, D. (2008). Interrupted presidencies in third wave democracies. *The Journal of Politics*, 70(3), 807-822.
- La oposición ecuatoriana pide la destitución del presidente (5 de noviembre de 2004). *El País*.
- Llanos, M. y Marsteintredet, L. (2010). *Presidential breakdowns in Latin America: Causes and outcomes of executive instability in developing democracies*. Palgrave MacMillan.
- Mainwaring, S. y Pérez-Liñán, A. (2013). *Democracies and dictatorships in Latin America: Emergence, survival, and fall*. Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (1997). Conclusion: Presidentialism and the party system. En S. Mainwaring y M. Shugart (Eds.), *Presidentialism and democracy in Latin America* (pp. 394-439). Cambridge University Press.
- Marsteintredet, L. (2009). *Presidential interruptions in Latin America: Concepts, causes, and outcomes*. [Tesis doctoral]. Universidad de Bergen, Bergen, Noruega.
- Marsteintredet, L. (2014). Explaining variation of executive instability in presidential regimes: Presidential interruptions in Latin America. *International Political Science Review*, 35(2), 173-194.
- Marsteintredet, L., Llanos, M. y Nolte, D. (2013). Paraguay and the politics of impeachment. *Journal of Democracy*, 24(4), 110-123.
- Martínez, C. A. (2017). Presidential survival in South America: Rethinking the role of democracy. *International Political Science Review*, 38(1), 40-55.
- Martínez, C. A. (2018). Democratic tradition and the failed presidency of Lucio Gutierrez in Ecuador. *Bulletin of Latin American Research*, 37(3), 321-338.
- Martínez, C. A. (2021). Presidential instability in Latin America: Why institutionalized parties matter. *Government and Opposition*, 56(4), 683-704.
- Martínez, C. A. (2022). Hiperpresidencialismo y concentración de poder en Chile. En C. A. Martínez (Ed.), *Presidencialismo: reflexiones para el debate constitucional en Chile*. Fondo de Cultura Económica, Ediciones UCT.
- Mejía-Acosta, A. (2006). Crafting legislative ghost coalitions in Ecuador: Informal institutions and economic reform in an unlikely case. En G. Helmke y S. Levitsky

- (Eds.), *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America* (pp. 69-84). John Hopkins University Press.
- Mejía-Acosta, A. y Polga-Hecimovich, J. (2010). Parliamentary solutions to presidential crises in Ecuador. En M. Llanos y L. Marsteintredet (Eds.), *Presidential breakdowns in Latin America: Causes and outcomes of executive instability in developing democracies* (pp. 73-90). Palgrave MacMillan.
- Mejía-Acosta, A. y Polga-Hecimovich, J. (2011). Coalition erosion and presidential instability in Ecuador. *Latin American Politics and Society*, 53(2), 87-111.
- Montúfar, C. (2008). El populismo intermitente de Lucio Gutiérrez. En C. de la Torre y E. Peruzzotti (Eds.), *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina* (pp. 267-298). FLACSO, Ministerio de Cultura.
- Mustapic, A. M. (2010). Presidentialism and early exits: The role of Congress. En M. Llanos y L. Marsteintredet (Eds.), *Presidential breakdowns in Latin America: Causes and outcomes of executive instability in developing democracies* (pp. 17-32). Palgrave MacMillan.
- Negretto, G. L. (2006). Minority presidents and democratic performance in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 48(3), 63-92.
- Omar Quintana elegido presidente del Congreso Nacional (5 de enero de 2005). *La Hora*.
- Pachano, S. (2001). Partidos y clientelismo en Ecuador. *Quórum*, 21-39.
- Pachano, S. (2005). Ecuador: cuando la inestabilidad se vuelve estable. *Íconos*, (23), 37-44.
- Pallares, A. (2006). Mass mobilization and presidential removal in Ecuador: entre la ira y la esperanza. *LASA Forum*, 37(1), 22-26.
- Peñañiel, C. (8 de agosto de 2003). Gutiérrez rearma su gabinete y sus alianzas. *El Universo*.
- Pérez-Liñán, A. (2007). *Presidential impeachment and the new political instability in Latin America*. Cambridge University Press.
- Pérez-Liñán, A. (2014). A two-level theory of presidential instability. *Latin American Politics and Society*, 56(1), 34-54.
- Pérez-Liñán, A. y Mainwaring, S. (2013). Regime legacies and levels of democracy. *Comparative Politics*, 45(4), 379-397.
- Pérez-Liñán, A. y Polga-Hecimovich, J. (2017). Explaining military coups and impeachments in Latin America. *Democratization*, 24(5), 839-858.
- Prián logró devolución de la terna para fiscal (24 de marzo de 2005). *El Universo*.
- Ramírez, F. (2005). *La insurrección de abril no fue solo una fiesta*. Taller el Colectivo.
- Ramón Rodríguez, nuevo presidente de la CSJ (10 de diciembre de 2004). *El Universo*.
- Relea, F. (23 de noviembre de 2002). Un excoronel golpista es el favorito en las elecciones de Ecuador. *El País*.
- Relevo político en la Corte (9 de diciembre de 2004). *El Universo*.
- Samuels, D. y Shugart, M. (2010). *Presidents, parties, and prime ministers: How the separation of powers affects party organization and behavior*. Cambridge University Press.
- Svolik, M. W. (2015). Equilibrium analysis of political institutions. En J. Gandhi y R. Ruiz-Rufino (Eds.), *Routledge handbook of comparative political institutions* (pp. 70-83). Routledge.
- The Americas: New faces of Andean politics; Ecuador's election (26 de octubre de 2002). *The Economist*.
- The world this week (30 de noviembre de 2002). *The Economist*.
- Torre, C. de la (1997). Populism and democracy: Political discourses and cultures in contemporary Ecuador. *Latin American Perspectives*, 24(3), 12-24.

- Torre, C. de la (2005). El regreso de Abdalá. *Íconos*, (23), 101-108.
- Torre, C. de la (2008). Protesta y democracia en Ecuador: la caída de Lucio Gutiérrez. En M. López, N. Iñigo y P. Calveiro (Eds.), *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina* (pp. 197-228). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Valenzuela, A. (2004). Latin American presidencies interrupted. *Journal of Democracy*, 15(4), 6-19.
- Virgilio Hernández: “A Canessa lo renunciaron” (4 de agosto de 2003). *El Universo*.
- World Bank (2022). World development indicators and global development finance. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.
- Zamosc, L. (2007). The indian movement and political decay in Ecuador. *Latin American Politics and Society*, 49, 1-34.