

# PATRONES DE CONDUCTA EN LOS INTENTOS DE DESESTABILIZACIÓN DEMOCRÁTICA EN ECUADOR: EL LEVANTAMIENTO POLICIAL DE 2010

Jaime Baeza Freer<sup>1</sup> y Miguel Ángel López Varas<sup>2</sup>

El levantamiento policial de septiembre de 2010 impactó a la sociedad ecuatoriana. Este artículo sostiene que, sin embargo, ese evento forma parte de una debilidad estructural de la democracia ecuatoriana, que va más allá de este hecho puntual y es producto de un fenómeno de creciente des-institucionalización de los canales para la negociación democrática. En ese marco, la Constitución es violada por actores que buscan alternativas para-institucionales para la resolución de conflictos, incluyendo el derrocamiento constante de Presidentes democráticamente electos en las últimas dos décadas. Lo anterior se ve acentuado por un proceso de *path dependency* (sendero de dependencia), en virtud del cual una creciente incompetencia, altos niveles de corrupción y bajo nivel de agregación de preferencias en los partidos políticos generan los incentivos para que en impunidad los actores busquen juegos de doble concurrencia frente a la democracia. Este artículo aborda también la ausencia de los militares como actores políticos, incluido este caso de levantamiento policial. Es así que las Fuerzas Armadas operaron en estricta observancia del mandato constitucional de obediencia al poder civil.

## 1. Introducción

El intento por realizar un golpe de Estado del 30 de septiembre de 2010 su-

---

1 Profesor del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Doctor (PhD) en Ciencia Política por la Universidad de Essex, Reino Unido. Master of Arts (MA) en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Georgetown, Estados Unidos.

2 Profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Doctor (PhD) en Ciencia Política y Master of Arts (MA) en Política Latinoamericana, ambos por la Universidad de Essex, Reino Unido.

mió a Ecuador nuevamente en una crisis política, una más entre las que han caracterizado al proceso democrático de dicho país en las últimas décadas. Estos movimientos tienen una larga historia en Ecuador ya que, entre 1997 y 2005, tres presidentes electos –a saber: Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez– se vieron forzados a dejar sus cargos prematuramente ante las crisis políticas, las protestas sociales y las presiones del Congreso, amén del rol clave de las Fuerzas Armadas como jugadores con veto.

Esta última crisis se desencadenó luego de que un grupo de la Policía Nacional y elementos de la Fuerza Aérea capturaron el aeropuerto internacional, bloquearon calles y mantuvieron retenido al Presidente Rafael Correa en un hospital de la propia fuerza policial. El conflicto se prolongó por algunas horas hasta que el mandatario fue rescatado por el Ejército, tras una violenta escaramuza, para luego decretarse el Estado de Sitio. Se trata de una nación donde, desde 1996 y por una década, ningún Presidente electo había logrado terminar su mandato. Esta intentona golpista tiene gran importancia en el proceso de reforma interna que inició el Presidente Rafael Correa, un mandatario que no está exento de cuestionamientos por su participación en el eje bolivariano que dirige el mandatario de Venezuela, Hugo Chávez. Además, esta rebelión mayoritariamente policíaca marcó un hito en el ámbito latinoamericano por la férrea defensa a la democracia en la región.

En este artículo analizaremos el intento de golpe desde una perspectiva interna como un conflicto en una democracia en vías de fortalecimiento y con débiles mecanismos de representación, un país con fuertes movimientos sociales, pero con grupos de interés poderosos y un Ejército que aún constituye un actor político independiente. Al igual que Hugo Chávez en Venezuela y Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa inició un proceso radical de cambio político y social basado en una democracia plebiscitaria que ha producido rechazo en diversos actores políticos. En el ámbito sudamericano, el intento de golpe recibió la condena general de los países de la región y fortaleció el rol de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) como un mecanismo de concertación política e integración regional.

En función de lo anterior, creemos que el levantamiento policial no es tan relevante por sí mismo pero que encerraría otros factores que son muy significativos en el terreno político. Los acontecimientos del año pasado son un síntoma más de un fenómeno de des-institucionalización de los canales formales para la negociación política (es decir constitucionales), un problema delicado para la democracia en la región latinoamericana.

Para explicar este fenómeno, nuestro análisis parte desde una perspectiva histórica y estructural del funcionamiento del sistema político ecuatoriano. Como premisa de investigación, sostenemos la existencia de un fenómeno de *path dependency* o sendero de dependencia. En términos simples, este fenómeno reconoce que “la historia cuenta” por lo que los eventos pasados explican la historia presente. Específicamente, implica una secuencia histórica donde ciertos eventos iniciales ponen en movimiento patrones institucionales que se reproducen a lo largo del tiempo. La crisis permanente y la tradición golpista puede lograr que los actores políticos sientan que el levantamiento fuera de la Constitución es una opción más dentro del rango de sus acciones posibles y que esto no contemple ninguna sanción.

Para entender el funcionamiento de la democracia ecuatoriana de las últimas dos décadas, y en especial tras el levantamiento policial bajo análisis, es necesario teorizar acerca de los factores permanentes que explican los incentivos para que los actores abandonen la institucionalidad, desconociendo el estado de derecho para obtener sus objetivos políticos particulares sin temor a sanciones. Buscamos entender el funcionamiento de la democracia en el país andino como nuestra variable dependiente, explicada en su funcionamiento por un set de variables causales que den cuenta de las razones que permitan explicar los levantamientos en Ecuador y las razones de por qué el último no derivó en un quiebre democrático.

El grado de éxito de una intentona golpista depende en gran parte del apoyo del Congreso, ya sea al ejecutivo o a los sublevados. También debe considerarse el grado de cohesión de las Fuerzas Armadas para apoyar o resistir intentos de golpes provenientes de sus filas o promovidos por otros actores. A diferencia de otros períodos históricos, en Ecuador se ha consolidado una tendencia a que la participación militar o policial en estos eventos sea en apoyo de fuerzas políticas, con un nulo interés en preservar para sí el poder.

Varios elementos adicionales se suman a esta ecuación: el debilitamiento de los partidos políticos desde principios de los años noventa, el personalismo de los líderes y la naturaleza plebiscitaria del gobierno del Rafael Correa. Como expondremos más abajo, el asunto va más allá del movimiento del gobierno hacia posiciones consideradas como parte de una nueva izquierda radical ligada al Presidente venezolano Hugo Chávez. En realidad, este parece ser un elemento menor, puesto que estas crisis han ocurrido históricamente en Ecuador sin importar el origen ideológico de los mandatarios.

En este sentido, nos parece más relevante destacar que los incentivos para

que los actores tomen la decisión de saltarse la Constitución e iniciar una asonada coexisten con mecanismos de representación partidaria débiles y con los bajos niveles de consolidación democrática logrados tras 17 años del fin de la última dictadura. La sucesión de golpes de Estado en la nueva democracia ecuatoriana comenzó con la caída del Presidente Bucaram en 1997. Su gobierno, caracterizado por un alto nivel de corrupción y nulo manejo político, tuvo un fin repentino sin que nadie considerase anormal terminar el mandato del Presidente por la vía del levantamiento social, político e incluso con el apoyo pasivo de los militares.

La seguidilla de golpes de estado, exitosos o frustrados, termina con el caso en estudio, ocurrido en septiembre de 2010. Aunque algunos elementos de la Fuerza Aérea participaron en un inicio de la sublevación en Quito, lo cierto es que, por primera vez, las Fuerzas Armadas defendieron el orden institucional, sofocando la sedición y reponiendo en el poder al Presidente Correa (quien, como veremos, no está exento de críticas a su estilo de gobierno, siendo en parte responsable de una situación que llegó hasta el extremo de amenazar la institucionalidad vigente).

En las próximas páginas se detalla un modelo de explicación estructural de los permanentes quebrantamientos constitucionales que en democracia ha enfrentado Ecuador. Además, se propone un análisis de las principales variables que explican por qué al país le ha costado cambiar su errático patrón de conducta y, lo que es más importante, permiten determinar si la acción del gobierno y las Fuerzas Armadas tras los acontecimientos del 30 de septiembre del 2010 representan un cambio en el patrón histórico.

## 2. Un modelo de explicación estructural

La *path dependency* como modelo explicativo permite entender el sentido de resistencia (*resilience*) y cambio al interior de una institución. En este sentido, Hausner, Jessop y Nielsen sostienen que los legados institucionales del pasado limitan las posibilidades que actualmente tienen los actores para la innovación en la toma de decisiones.<sup>3</sup> La posibilidad de cambio se ve muchas veces limitada porque los actores siguen líneas de conducta basada en lo que se ha hecho en el marco de sus reglas sociales anteriores y no para maximizar sus propios beneficios<sup>4</sup>. El levantamiento de la policía podría ser explicado, en

3 Hausner, Jerzy; Jessop, Bob y Nielsen, Klaus, *Strategic Choice and Path-Dependency in Post Socialism: Institutional Dynamics in the Transformation Process*, (E. Elgar Press) 1995, p. 6.

4 Thelen, Kathleen y Steinmo, Sven. "Historical Institutionalism in Comparative Politics", en Steinmo,

parte, porque siempre se ha hecho de la misma manera para reclamar una política de la autoridad competente, opción que está al margen de la normativa constitucional pero que se asume como parte del juego político.

Este modelo no presupone un determinismo metodológico en virtud del cual las acciones de los actores se reducen solamente a una repetición de las que cíclicamente vienen desde el pasado. No se trata de una inevitabilidad. Pero es necesario destacar que los actores están mediados por los resultados de sus acciones previas. En este sentido, Pierson sostiene que existen formas de feedback positivo que hacen difícil el cambio. El autor define cuatro características distintivas que ayudan a entender como los procesos políticos se refuerzan a lo largo de la historia, a partir de las cuales se concibe la existencia del *path dependency*.<sup>5</sup> Estas son:

1. *Equilibrios múltiples*: bajo un set inicial de condiciones, las personas tienen un *feedback* positivo acerca de la conducta de los actores con un alto rango de posibilidades de que resulten satisfactorias.

2. *Contingencia*: el sendero de dependencia considera que pequeños eventos ocurridos en el momento exacto pueden generar consecuencias relevantes en el largo plazo.

3. *Un rol crítico para el tiempo y la secuencia en que ocurren los eventos*: un evento que ocurra muy tarde no tendrá efectos en el sendero de dependencia, pero ocurrido con el *timing* adecuado puede ser crucial para entender el proceso político en su conjunto.

4. *Inercia*: cuando el feedback positivo ha sido establecido, lo más probable es que genere un solo equilibrio posterior que en sí mismo se haga resistente al cambio.

A la luz de estas cuatro características, es posible afirmar que los actores están de alguna manera condicionados por las acciones previas y, a su vez, sus decisiones constituyen posibles legados que afectarán las decisiones que tomen otros actores en el futuro. En este contexto, la ciencia política ha analizado si lo que importan son los actores o las instituciones donde éstos se desarrollan. La revolución conductista y de la elección racional generó, a mitad del siglo XX, la idea de que los actores tomaban decisiones en el rango de todas las opciones disponibles, sin importar realmente la historia.

---

Sven and Thelen, Kathleen (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, (Cambridge University Press) 1992.

5 Pierson, Paul, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, (Princeton University Press) 2004, p.44.

Sin ánimo de entrar en una discusión que excede este trabajo, vale la pena recordar que, para muchos, la distinción entre el estudio de las instituciones y la racionalidad de los actores resulta un poco artificial, sosteniéndose que, en la práctica, no son conceptos opuestos. Es así que Bell,<sup>6</sup> al estudiar el funcionamiento del Banco Central de Australia, sostiene que ya no se puede distinguir entre diferentes racionalidades y formas institucionales de análisis porque ambas se complementan al generar incentivos o desincentivos para tomar una decisión: el entorno es parte de la decisión conductual del individuo.

En esta misma línea, Thelen y Steinmo han concluido que el institucionalismo histórico no es incompatible con la idea de que un actor tome decisiones racionales o actúe estratégicamente para alcanzar sus fines, aunque es difícil creer que lo hará desconociendo la historia, que esta no jugará un rol en lo resuelto.<sup>7</sup>

En este contexto, podemos sostener que los diferentes sets de incentivos en el sistema democrático son construidos por actores que toman decisiones racionales, pero limitados por sus contextos históricos. Así, lo ocurrido el 30 de septiembre debe entenderse tanto desde la perspectiva de los levantados como del gobierno. En cuanto a los primeros, sus líderes sabían que los levantamientos anteriores no habían acarreado sanciones a sus responsables, quienes, por el contrario, lograban satisfacer sus pretensiones y/o, en caso de fracasar, eran perdonados y puestos en libertad al poco tiempo.

Quien al parecer siempre estuvo detrás del movimiento fue el líder populista militar y ex Presidente Lucio Gutiérrez. Su caso personal es un ejemplo que grafica lo anterior. Tras alzarse como parte del triunvirato que derrocó al Presidente Jamil Mahuad en el año 2000, fue reemplazado a última hora por el General Mendoza. Finalmente, el movimiento colapsó y se invistió con el poder a quien hasta entonces había sido el Vicepresidente constitucional, el empresario Gustavo Noboa. Gutiérrez fue tomado prisionero, pero pronto quedaría en libertad para volver a la política.

En este contexto, y siguiendo el marco teórico presentado, no cabe duda que el actuar de los policías en 2010 tuvo altos niveles de inercia, dadas las movilizaciones previas en el mismo sentido. En el caso de Gutiérrez, su accionar el año 2000 representó seis meses de prisión para, luego de tres años,

---

6 Bell, Stephen, "The Limits of Rational Choice: New Institutionalism in the Test Bed of Central Banking Politics in Australia", en *Political Studies*, Vol. 50, 3, 2002, p. 479.

7 Thelen, Kathleen y Steinmo, Sven, op. cit., p. 9

alcanzar la Presidencia por la vía electoral. El mismo caería dos años después por un levantamiento de la clase media con el apoyo del Congreso y el pasivo retiro de apoyo por parte de las Fuerzas Armadas.

Lo descrito anteriormente también significa que, cada vez que se realiza este acomodo, un nuevo equilibrio reestablece el funcionamiento constitucional. Sin embargo, el movimiento de los actores en la crisis de 2010 permite observar que el tiempo y secuencia no fue el adecuado, dado que el proyecto político de Correa está basado en cambios profundos al sistema y apoyo ciudadano. Es decir, no se trataba del mismo escenario que en años anteriores. Este mismo acto, en otro momento histórico, podría haber hecho colapsar el sistema constitucional. Ello explica también la reacción de las Fuerzas Armadas. En los intentos anteriores, los militares habían operado en conjunto con el Congreso Nacional como jugadores con veto, dando o quitando piso a la viabilidad política e institucional del gobierno de turno. A diferencia de los ocasiones anteriores, la nueva Asamblea Nacional cuenta con una mayoría que apoya al presidente Correa.

Desde la caída del gobierno del Presidente Bucaram, los militares no habían intervenido en defensa de quien estaba como *incumbente* en el gobierno, lo que en sí mismo representa un cambio. El levantamiento fue uno más dentro de una larga cadena de sucesos similares; lo interesante es analizar el gran cambio que representa la actitud de las Fuerzas Armadas.

Debemos agregar que, a diferencia de otras oportunidades, existe una nueva (y relativamente exitosa) institucionalidad en la región. La Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) tuvo un bautizo de fuego con este levantamiento. Los países miembros, reunidos en Buenos Aires, condenaron el hecho y ejercieron una presión efectiva, dejando claro que el continente no toleraría este tipo de actividad. A la brevedad, la mayoría de los Presidentes y/o Cancilleres viajaron a Ecuador para solidarizar con Correa, no importando la ideología de cada Gobierno.

Resulta interesante analizar las razones que llevaron al debilitamiento de las instituciones constitucionales en Ecuador a lo largo del tiempo y, a la vez, determinar qué marcó la diferente reacción militar en el marco levantamiento policial en septiembre de 2010. Existen tres factores principales para que sigan ocurriendo las crisis: el liderazgo corrupto-populista, el debilitamiento de los partidos políticos y la presencia de los militares en la actividad política. Sin embargo, la existencia de militares dispuestos a defender la institucionalidad vigente y el rol de UNASUR, marcan una diferencia que podría en el futuro quebrar el sendero de dependencia.

### 3. Explicando una multiplicidad de variables independientes

El largo historial de quiebres democráticos de los últimos años explica por qué los actores políticos tienen los incentivos funcionales y estructurales para buscar opciones fuera de la Constitución para alcanzar el poder y/o otros fines. La inexistencia de *accountability* y la consiguiente impunidad se suman a esos incentivos. Además, la fragmentación de los partidos políticos, incluyendo los liderazgos personalistas sin una estructura clara de apoyos en la sociedad, han sido factores determinantes.

Desde el fin de la dictadura militar en 1979, una nueva generación de políticos, con Jaime Roldós y Osvaldo Hurtado a la cabeza, asumió el poder. La muerte del Presidente Roldós en un accidente aéreo en 1981 y el desencadenamiento de uno de los comunes conflictos fronterizos con Perú (el otro relevante y con acción militar sería en 1995), terminaron con cualquier posibilidad de un cambio real de dirección respecto a la que existía en la época castrense y de establecer un sistema de reformas progresistas. Estos hechos impidieron un posible fortalecimiento de los partidos políticos.<sup>8</sup>

Asimismo, los mandatarios que siguieron fueron meros repetidores de recetas externas. León Febres Cordero implantó una política de seguimiento fiel a la revolución conservadora de Reagan en Estados Unidos; el Social Demócrata Rodrigo Borja trató de acercar al país a Europa sin éxito, en un momento en que Ecuador era sometido a las presiones del consenso de Washington. El conservador Sixto Durán trataría de implementar, también sin éxito, un modelo de reforma estructural en el periodo siguiente<sup>9</sup>. La llegada del populista Bucaram al poder en 1996 catalizaría la progresiva destrucción de los partidos políticos .

Por lo anterior, considerando la existencia de estos senderos de dependencia y la existencia de actores racionales, lo ocurrido hasta 1996 se puede caracterizar en términos de una creciente desconfianza hacia las instituciones políticas, incluyendo el Congreso y los partidos, incapaces de generar coaliciones que den efectiva gobernabilidad a la nación. Ese debilitamiento institucional llegó, durante los dos años de la presidencia de Bucaram, al límite de lo absurdo, con incrementos increíbles en el costo de la vida, creciente corrupción y abandono de las demandas de los pueblos indígenas, quienes se constituyeron en una clave para su caída en 1997. Esto llevó a un gobierno in-

8 Dent, David, "The Fragility of Dependent Democracy" en Wiarda, Howard y Kline, Harvey (eds.), *Latin American Politics and Development*, (Westview Press) 2000, p. 354.

9 *Ibíd.*, pp. 354-355.



terino, encabezado por Fabián Alarcón, quien entregó el poder a la autoridad electa en 1998.<sup>10-11</sup> Como es costumbre, este período de transición significó una nueva Constitución, cuestión que volvería a repetir Correa años después, aunque con más éxito.

El Presidente siguiente, el social cristiano Jamil Mahuad, gobernó de espaldas a las instituciones tradicionales del país. Trató de imponer un programa de reforma rompiendo con el *path dependency* de manera abrupta, sin considerar la historia ecuatoriana. La economía no fue capaz de resistir los embates de cambio. La depreciación del Sucre y la consecuente destrucción del sistema bancario, el riesgo de hiperinflación y los problemas sociales resultantes, lo llevaron a adoptar el dólar como la moneda oficial.<sup>12</sup>

Como ya se ha dicho, el golpe comandado por Lucio Gutiérrez terminó con su gobierno, el que fue completado con más pena que gloria por el empresario y Vicepresidente Gustavo Noboa. Lucio Gutiérrez llegó al poder en 2003 con la ambición de proponer un cambio al modelo imperante. Sin embargo, su gobierno pronto comenzó a padecer los mismos males que buscaba erradicar. El colmo de la situación fue su oferta al corrupto ex Presidente Abdalá Bucaram, exiliado en Panamá, de volver impunemente al país. La población no lo toleró y, en lo que se ha llamado la rebelión de los forajidos, los quiteños obligaron al Presidente a dejar el poder en abril de 2005. Fue a partir del apoyo en esos grupos, además de la izquierda hasta entonces dispersa, que Correa captaría el poder.<sup>13</sup>

Como veremos, debemos sumar al declive de los partidos políticos la naturaleza plebiscitaria del gobierno del Presidente Correa, que haría un bypass al Congreso, con el objetivo de aprobar, como era ya habitual, una nueva Constitución. Para ganar las elecciones constituyentes, Correa no escatimó recursos para beneficiar, a través de decretos, a sectores relevantes de la sociedad.<sup>14</sup>

---

10 Ibid., p. 355

11 Andrade, Pablo y North, Lisa, "Ecuador: Political Turmoil, Social Mobilization, and Frustrated Reform", en Knippers Black, Jan, *Latin America: Its Problems and its Promise*, (Westview Press) 2005, pp. 429-430.

12 Ibid., p. 434.

13 Conaghan, Catherine, "Correa's Plebiscitary Presidency", en Diamond, Larry, Plattner, Marc y Abente, Diego (eds.), *Latin America's Struggle for Democracy*, (Johns Hopkins University) 2008. p. 206.

14 Ibid., p. 208

Por lo tanto, la administración de Correa no ha significado un fortalecimiento de la democracia. La nueva carta fundamental cuenta con la aceptación de todos, pero no con una mayor legitimidad que las anteriores. Sin embargo, pese a que el gobierno repetiría muchos de los fenómenos asociados a las anteriores administraciones, cabe señalar que se trata de un proyecto nuevo con al menos dos elementos dignos de destacar. Primero, el actor político que se ha mantenido siempre como jugador con veto, las Fuerzas Armadas, se ha mantenido al margen. Resulta increíble que la historia los coloque en un lugar de árbitro, parecido al que O'Donnell<sup>15</sup> les otorgaba en Argentina en el juego imposible previo a los regímenes militares, en virtud del cual decidían quien gobernaba (un juego en que los peronistas no tenían derecho a ganar).

En 2010, a diferencia de otras ocasiones, los militares se volcaron en favor del gobierno constitucional establecido. Además, la nueva institucionalidad sudamericana demostró su fuerza para impedir este tipo de actividades. Tampoco es posible olvidar el apoyo popular del Presidente, que sigue ahí, aunque con porcentajes cambiantes que no son objeto de este estudio. De acuerdo a lo expuesto, resulta necesario profundizar en varios de estos aspectos con más detalle.

### **3.1. Debilitamiento del sistema de partidos políticos**

Considerando el relato previo, todos los Presidentes hasta la llegada de Correa pecaron de no leer los signos de los tiempos y lo que el electorado efectivamente quería. En cuanto a su capacidad de generar gobernabilidad, tampoco podían ejercer liderazgos ciertos sobre el Congreso, pues siempre el gobierno se encontraba en minoría. El Poder Legislativo nunca había ofrecido integración a la población en la toma de decisiones, aunque sí había estado involucrado en la caída de gobernantes.

En este marco, la llegada al poder de Rafael Correa en Ecuador tiene similitudes con los casos de Venezuela y Bolivia, países que también sufrieron intentos golpistas en los años precedentes. Al igual que en esos países, la asunción en el poder por parte de líderes revolucionarios ajenos a los partidos políticos se explica en parte por la debilidad del mecanismo de representación por excelencia en las democracias: el sistema de partidos. Además de legitimar un sistema democrático, los

---

<sup>15</sup> O'Donnell, Guillermo, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*, (University of California Press) segunda edición, 1979.

partidos canalizan y armonizan los intereses y las demandas de los ciudadanos; representan, socializan y movilizan a los ciudadanos; y crean cultura política.<sup>16,17,18</sup>

Para cumplir adecuadamente con esas funciones los partidos requieren de un grado de institucionalización adecuado. La institucionalización es el proceso por el cual las organizaciones y los procedimientos adquieren valor y estabilidad<sup>19</sup>, y los actores políticos adquieren expectativas claras y estables sobre la conducta de los otros actores.<sup>20</sup>

Un sistema de partidos estable es aquel en que las colectividades perduran en el tiempo y con un apoyo electoral en las urnas que se mantiene relativamente constante. La ausencia de un sistema de partidos estable con partidos ideológicos y votantes leales es una característica ampliamente reconocida por la literatura sobre Ecuador.<sup>21,22,23</sup> El sistema electoral favorece el multipartidismo y genera pocos incentivos para formar coaliciones, por lo que son habituales las candidaturas independientes.

La forma tradicional para medir estabilidad en el sistema de partidos es el cálculo de la volatilidad electoral<sup>24</sup>, que se obtiene sumando el cambio neto del porcentaje de votos para cada partido de una elección a la siguiente y dividiendo por dos. La volatilidad electoral en Ecuador alcanza en promedio el 32.5%, una de las más altas de la región, solo por debajo de Perú y Guatemala.<sup>25</sup>

Los altos niveles de volatilidad muestran que los electores cambian con frecuencia sus intenciones de voto y que no existe estabilidad en el apoyo

---

16 Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, (Alianza Editorial) 1981.

17 Panebianco, Angelo, *Political Parties: Organization and Power*, (Cambridge University Press) 1988.

18 Ware, Alan, *Political Parties and Party Systems*, (Oxford University Press) 1995.

19 Huntington, Samuel, *Political Order in Changing Societies*, (Yale University Press) 1968, p. 12.

20 Mainwaring, Scott, *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, (Stanford University Press) 1999, p. 25.

21 Freidenberg, Flavia. "Izquierda vs. derecha. Polarización ideológica y competencia política en el sistema de partidos ecuatoriano", en *Política y Gobierno*. Vol. XIII (2), (CIDE México) 2006, pp. 237-278.

22 Pachano, Simón, "Partidos y sistema de partidos en el Ecuador", en Roncagliolo, Rafael y Meléndez, Carlos, *La política por dentro: Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*, (Internacional IDEA-Transparencia Lima) 2007, pp. 161-211.

23 Basabe-Serrano, Santiago, Pachano, Simón y Mejía, Andrés, "La democracia inconclusa: Derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008)", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 30, 1, (Instituto de Ciencia Política UC) 2010, pp. 65-85.

24 Pedersen, Morgan, "The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility", en *European Journal of Political Research*, 7, 1979, pp. 1-26.

25 Payne, Mark, Zobatto, Daniel. y Mateo, Mercedes, *La Política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*, (BID-Internacional IDEA) 2006, p. 171

a un partido determinado. Este fenómeno se hace más agudo en el caso de los candidatos presidenciales, donde la volatilidad es más alta y supera el 46%, reflejando un apoyo centrado más en la persona que en el partido que representa. La fragilidad partidaria también se evidencia en la estabilidad de apoyos electorales en el tiempo. Por ejemplo, en las primeras elecciones post transición a la democracia, en 1979, tres partidos concentraron el 73.8% de los votos, en las elecciones de 2006, esos mismos grupos políticos solo lograron el 10% de los sufragios.

### 3.2. Correa y la democracia plebiscitaria: El enésimo cambio constitucional

El fenómeno Correa es resultado de la débil institucionalidad política y las constantes crisis. El Primer Mandatario emergió como la cabeza de una nueva fuerza política llamada en la actualidad Alianza País, que llegó al poder bajo las banderas de la democracia, el nacionalismo y la justicia social. Frente a un legislativo opositor, Correa usó un plebiscito para llamar a elecciones para la conformación de una Asamblea Constituyente que redactaría una nueva constitución y reemplazaría al antiguo Congreso. En las elecciones, el partido del Presidente obtuvo 80 de 130 escaños, logrando una amplia mayoría para su proceso de reformas. La nueva Constitución fue sometida a un nuevo plebiscito y aprobada el 28 de septiembre de 2008. La nueva Carta Fundamental adelantó los comicios y Correa fue reelecto Presidente el 26 de abril de 2009.

Al igual que Chávez en Venezuela y Morales en Bolivia, Correa usó su carisma y un lenguaje de *todo o nada* para iniciar su proceso de reformas, adoptando una postura anti-neoliberal y de izquierda. Tal como los mandatarios mencionados, Correa usó los plebiscitos desde que asumió como Jefe de Estado, sabiendo que el cargo no era más que “*el preludeo de una lucha más profunda por el poder político; una que implicaría la confrontación con rivales tanto de dentro del Estado como de la sociedad en general*”.<sup>26</sup>

La autora en comentario llama a la presidencia de Correa una democracia plebiscitaria, dado que realizó llamados directos a la opinión pública vía plebiscitos, dada su alta popularidad, para conseguir apoyo a sus reformas y superar la oposición del Congreso. Con la aprobación de la ciudadanía cerró el Congreso y creó una nueva Asamblea Nacional que lo favorece y una nueva Constitución que le otorgó a la presidencia amplios poderes.

<sup>26</sup> Conaghan, Catherine, op. cit., p. 113.

Sin duda las políticas de Correa han favorecido a los más desposeídos, a los movimientos sociales y los grupos indígenas. Para financiar su amplia política social, aumentó los impuestos a las empresas petroleras extranjeras e incrementó las regulaciones al sistema bancario. Además, en un país acostumbrado a los poderes regionales y locales, entró en conflicto con el poderoso alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot. También, al igual que Chávez en Venezuela, confrontó a los medios de comunicación masiva.

El Presidente Correa ha logrado un cambio fundamental en la política y en la estructura de poder ecuatoriano, que será difícil de erradicar totalmente en el futuro. Sin embargo, la pregunta sigue estando abierta: ¿este cambio logrará asentar la democracia ecuatoriana y fortalecer las instituciones democráticas o solo es una estrategia de un Presidente populista para mantenerse en el poder?

Para contestar esta pregunta, cabe hacer notar que las instituciones han seguido funcionando, lo que no habría sido posible sin la venia de los militares. Por eso resulta necesario no olvidar las complejas relaciones cívico-militares que han existido desde el fin de las dictaduras y, en especial, desde que las Fuerzas Armadas volvieron a involucrarse durante los años 1990s en el terreno político, ya sea en un rol activo o pasivo, ungidos como verdaderos jugadores con veto.

### 3.3 El poder militar y las relaciones cívico-militares

Antes de la tercera ola democrática<sup>27</sup> y en medio de un período de regímenes autoritarios en la región, se acuñó la idea de un juego de doble concurrencia (*dual currency game*). El concepto –obra de Eldon Kenworthy<sup>28</sup>, profesor de la Universidad de Cornell– señalaba que los actores políticos tenían dos vías para alcanzar el poder: se jugaban primero por ocupar la vía electoral y, en caso de fallar, utilizarían otros medios no democráticos para alcanzar el poder.

Este fue el caso en muchos países durante el auge de los períodos autoritarios, donde los militares u otros en dicha línea de acción tomaron el poder para no devolverlo, considerándose como actores permanentes del sistema político. En esa dirección de pensamiento, la actividad política de los milita-

27 Huntington, Samuel. *The Third Wave: Democratization in the late Twentieth Century*, (The University of Oklahoma Press) 1991.

28 Kenworthy, Eldon, “Coalitions in the Political Development of Latin America”, en Grennings, Sven (editor), *The study of Coalition Behaviour: Theoretical Perspectives and Cases from Four Continents*, (Holt, Rinehart and Winston) 1970.

res (y, para estos efectos, de las policías militarizadas) se vio reforzada en las Escuelas y Academias de Guerra que enseñaron la necesidad de que los militares estuvieran involucrados en todas las actividades profesionales, lo que, por cierto, incluía la política con el fin de salvar al estado-nación del marxismo internacionalista, en lo que Stepan definió como nuevo profesionalismo.<sup>29</sup> Esta idea fue esencial durante el inicio de la Doctrina de Seguridad Nacional en los años sesenta.

Mucho se ha avanzado en materias de relaciones cívico-militares desde ese entonces. El fin de las dictaduras militares y los procesos de democratización deberían significar la preeminencia de los civiles sobre los militares, lo que significa el control total por parte de lo político. Sin embargo, dicho antecedente por si solo no basta. Tal como sostienen Bruneau y Matei,<sup>30</sup> existen a los menos dos características más que deben ser consideradas en las relaciones que la clase política civil establece con el mundo militar: por una parte, el uso eficiente de las fuerza para tareas donde se les encomienda cumplir con una misión y, por otra, un uso eficaz de la infraestructura (armamento, recursos físicos y otros) que se les ha encomendado para su accionar.

Ecuador no parece cumplir ninguna de las tres reglas básicas de esta trinidad, lo que asienta la idea de una democracia aún frágil, donde los eventos como los de 2010 son una realidad factible más que en otros países de la región. Los que participaron del levantamiento no habían tenido la experiencia de que un gobierno pudiera sobrevivir la sedición, ni imaginaron que, tras el fracaso de la asonada, el gobierno pudiera hacerse más fuerte. Desde 1996, los militares habían optado por no defender al gobierno de turno, sin necesidad de salir a la calle ni disparar un solo tiro.

Asimismo, resulta relevante que, por disposición constitucional, en la mayoría de los países de la región se considera separada la función de lo estrictamente militar y vinculado a la agresión externa de otros roles constitucionales. En tal sentido, si las tareas eficaces para los que son convocados no están en el ámbito de acción que le son propios, sin duda representa un problema para su propia naturaleza de Fuerzas Armadas.

En definitiva, se les asumía *de facto* como jugadores con veto. La gran diferencia en el caso del levantamiento contra Correa fue que, pese a las dudas iniciales sobre algunos miembros de la Fuerza Aérea, las Fuerzas Armadas se

29 Stepan, Alfred, *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*, (Princeton University Press) 1971.

30 Bruneau, Thomas y Matei, Florina Cristina, "Towards a New Conceptualization of Democratization and Civil-Military Relations", en *Democratization*, Vol.15, 5, 2008, pp. 909-929.

mantuvieron leales al gobierno establecido. Incluso combatieron a su nombre en el hospital de la Policía Nacional, donde los sublevados terminaron esa noche de sedición, en una balacera que se saldó con víctimas fatales. Lo anterior significa un cambio fundamental, que puede llegar a significar un quiebre en el sendero de dependencia, aunque está por probarse en futuras situaciones similares.

### 3.4. Institucionalidad democrática regional

Varios autores, incluyendo a Panizza,<sup>31</sup> han analizado las razones y manifestaciones de una ola de victorias para la izquierda y centro-izquierda en América Latina durante los últimos años. A nuestro entender, el elemento crucial para explicar el fenómeno es que se trata de regímenes altamente plebiscitarios, con la intención explícita de cambiar las disposiciones constitucionales vigentes por medio de la consulta popular. A nuestro juicio, la ideología no constituye en sí misma un punto de inflexión, ni tampoco dejará un legado institucional radicalmente diferente.

El cambio constitucional crispa la situación y frustra a quienes no se sienten representados, pero no resulta clave en la construcción de una constitución histórica basada en *path dependency* y sistemas reactivos heredados desde antes del giro ecuatoriano hacia la izquierda. Pero sí es relevante que un gobierno de la izquierda latinoamericana pueda realmente mantenerse en el poder con la leal ayuda de sus propias Fuerzas Armadas.

La reacción internacional fue determinante en bajar el interés de algunos por subvertir el orden constitucional. A la consabida reacción de los países de la órbita socialdemócrata (Brasil y Uruguay), debe agregarse los países de centro-derecha, incluyendo a Colombia y Chile. En este último caso, el Presidente chileno Sebastián Piñera viajó a Quito y ha dado permanente muestras de apoyo al mandatario ecuatoriano. Sin embargo, el Gobierno de Correa no habría podido sobrevivir sin el eje bolivariano Caracas-La Paz, más la acción de Argentina que resultó clave para quitarle todo piso a cualquier aventura golpista que Gutiérrez u otros pudieran concebir a partir de las movilizaciones producidas. Más allá de las críticas que puedan merecer los países de este eje por muchos motivos válidos, lo cierto es que en el caso ecuatoriano fueron vitales para la mantención del régimen democrático.

---

<sup>31</sup> Panizza, Francisco, *Contemporary Latin America: Development and Democracy Beyond the Washington Consensus*, (Zed Books) 2009.

El intento golpista en Ecuador tuvo también un efecto internacional inesperado: el fortalecimiento de UNASUR. Si bien ya había actuado en septiembre del 2008, en el marco de un levantamiento regional boliviano, la institucionalidad del nuevo órgano sudamericano respondió al intento golpista en Ecuador de manera rápida y decidida, condenando los eventos y pidiendo el castigo a los responsables, dejando así en claro que no se tolerarían intentos extra constitucionales en la región.

Si bien la Organización de Estados Americanos (OEA) también condenó el golpe, su pronunciamiento llegó después de la reunión de emergencia de los Presidentes Sudamericanos en Buenos Aires y las posteriores visitas de Presidentes y/o Cancilleres a Ecuador, demostrando UNASUR una capacidad de respuesta rápida frente a una crisis, antes que la OEA alcanzara a invocar la carta democrática interamericana.

Lo anterior no significa una competencia con el órgano Interamericano, sino más bien una complementariedad en el accionar que puede ser interesante a futuro. El factor internacional, junto con la actuación de las Fuerzas Armadas, representan los dos elementos novedosos que podrían romper la trayectoria histórica en Ecuador, aunque ello por cierto está aún por verse de manera definitiva. Será objeto de otro trabajo analizar los márgenes de responsabilidad que caben al propio Presidente Correa en que se desencadenen los hechos. Parece poco plausible que solo se tratara de un descontento de la policía por razones salariales.

#### **4. Conclusiones**

En esta investigación se analizó desde una perspectiva institucional el levantamiento de la policía ecuatoriana en contra del gobierno constitucional del Presidente Rafael Correa producido el 30 de septiembre de 2010. Resulta evidente que el fenómeno es de más larga data que un mero problema puntual. Por el contrario, todo indica que se trata de un problema estructural de la democracia ecuatoriana, que busca de manera frecuente vías alternativas a las dispuestas por la Constitución para resolver sus diferencias políticas o conflictos entre el Presidente, el Congreso y las Fuerzas Armadas. Es así que existe un *path dependency* o sendero de dependencia entre los actores políticos que intervienen en el marco constitucional y político del país, generando los incentivos para buscar la salida extra-institucional.

No es casualidad que, desde 1997 hasta la asunción del Presidente Correa, haya transcurrido una década completa de inestabilidad institucional. Lo an-



terior responde a un set de causas descritas como variables independientes para explicar las causas últimas de por qué la Policía Nacional y la Fuerza Aérea llegaron a levantarse en contra del gobierno establecido. Hemos analizado cómo, desde el inicio de la transición a la democracia, los gobiernos se mostraron incapaces de alcanzar consensos sociales, desplegando altos niveles de corrupción y nula capacidad de institucionalizar los partidos políticos. Fue habitual que las fuerzas políticas, apenas accedían al poder, inmediatamente buscaran alterar el acuerdo básico constitucional.

En este contexto, si agregamos lo débil de las colectividades a una incapacidad generalizada para construir coaliciones en el ejecutivo y en el legislativo, y la participación de los militares como jugadores con veto en los momentos de crisis institucional, la situación de la democracia ecuatoriana se hace insostenible.

Sin embargo, los bajos niveles de indisciplina por parte de las Fuerzas Armadas, a tal punto que salieron a las calles a defender con su vida el orden democrático establecido, constituyen una novedad alentadora en la política ecuatoriana. A ello debe agregarse la actuación de la comunidad internacional, que no permitió que el conflicto escalara más allá de lo que ocurrió el propio 30 de septiembre. Es posible que, pese a los problemas estructurales antes descritos, haya luz al final del túnel.