

PRESIDENCIAS LATINOAMERICANAS INTERRUMPIDAS

Latin American presidencies interrupted

Arturo VALENZUELA
Universidad de Georgetown
✉ valenzue@georgetown.edu

BIBLID [1130-2887 (2008) 49, 15-30]

Fecha de recepción: octubre del 2007

Fecha de aceptación y versión final: marzo del 2008

RESUMEN: Casi 25 años han pasado desde que América Latina inició lo que ha resultado ser la experiencia más completa y duradera que haya tenido con una democracia constitucional. Sin embargo, la euforia que acompañó al advenimiento de la democracia ha comenzado a decaer. Particularmente conflictiva es la continuidad del patrón de inestabilidad que afecta la gobernanza en los niveles más altos. En varios países, los presidentes han visto decaer los niveles de aprobación a su gestión mientras que los de los legisladores y líderes partidistas han decaído de manera aún más abrupta. Muchos presidentes han dejado el cargo dando como resultado un legado de esperanzas rotas e instituciones debilitadas, pero al menos lo han hecho acorde a lo previsto. Sin embargo, catorce presidentes no lo han hecho.

Palabras clave: América Latina, democracia, presidentes, inestabilidad.

ABSTRACT: Almost 25 years have passed since Latin America began what has turned out to be the fullest and most enduring experience it has ever had with constitutional democracy. Nonetheless, the euphoria that accompanied democracy's rise has begun to wane. Particularly troubling is a continuing pattern of instability that affects governance at the highest levels. In country after country, presidents have seen their job-approval ratings plummet while those of legislators and party leaders have tumbled even more steeply. Many a president has left office trailing dashed hopes and enfeebled institutions, but at least has left according to schedule. Fourteen presidents, however, have not.

Key words: Latin America, democracy, presidents, instability.

I. INTRODUCCIÓN¹

Mientras las dictaduras eran la norma durante las décadas de 1960 y 1970 –sólo Colombia, Costa Rica y Venezuela evitaron gobiernos autoritarios durante esas décadas– hoy, salvo por Cuba, un gobierno electo ejerce el poder en todos los países de América Latina. Como destaca Palmer (1996: 258), entre 1930 y 1980, los treinta y siete países que forman América Latina atravesaron 277 cambios de gobierno, 104 de los cuales (o 37,5%) tuvieron lugar por medio de un golpe militar. Contrariamente, desde 1980 a 1990, sólo 7 de los 37 cambios de gobierno en la región tuvieron lugar a través de intervenciones militares, dos de las cuales pueden ser descritas como claramente antidemocráticas en sus intenciones. El número total de golpes fue el más bajo para cualquier década en la historia de América Latina desde la independencia a comienzos del siglo XIX (Palmer, 1996: 258).

Los golpes de la década de 1980 se reservan solamente a 4 países: Bolivia, Haití, Guatemala y Paraguay. Desde 1990 sólo Haití y Perú han visto a gobiernos electos constitucionalmente ser suplantados por la fuerza. En 1989 los argentinos fueron testigos de la primera transferencia del poder de un civil jefe del Ejecutivo a otro en más de 60 años. En 2000, México asistió a la emergencia de su sistema democrático multipartidista después de más de siete décadas de gobierno de un único partido. La mayoría de los Estados de América Latina nunca habían visto tantos gobiernos electos llegar al poder de manera sucesiva sin reveses autoritarios². Sin embargo, la euforia que acompañó el crecimiento de la democracia ha empezado a decaer. Las encuestas de opinión muestran que los latinoamericanos todavía apoyan considerablemente la democracia y la prefieren frente a una dictadura por un margen de más de 4 a 1. No obstante, las mismas encuestas revelan una creciente insatisfacción con la democracia y una predisposición a cuestionar los beneficios y el desempeño de los gobiernos democráticos (Lagos, 2003: 161-73).

Particularmente problemática es la continuidad de un patrón de inestabilidad que afecta a la gobernanza en los niveles más altos. En varios países, los presidentes han visto decaer los niveles de aprobación a su gestión mientras que el apoyo hacia los legisladores y líderes partidistas ha caído de manera aún más abrupta. Muchos presidentes han dejado el cargo dando como resultado un legado de esperanzas rotas e instituciones debilitadas pero al menos lo han hecho acorde a lo previsto. Sin embargo, 14 presidentes no lo han hecho. Este grupo ha sufrido la indignidad de la remoción prematura a través del juicio político o la renuncia forzada, algunas veces bajo circunstancias de inestabilidad que han amenazado a la democracia constitucional en sí misma. Además, el presidente número 15 interrumpió el orden constitucional por medio del cierre de la legislatura.

1. Texto publicado originalmente en *Journal of Democracy*, 2004, vol. 15 (15) y reproducido con autorización del autor. Traducción del texto a cargo de Margarita C. Batlle.

2. Para una contextualización, véase J. HARTLYN y A. VALENZUELA (1994).

En el pasado, los militares se encontraban en el centro del problema. Generales ambiciosos podían tumbar a un presidente o prohibir la implementación de políticas que no agradaban a los soldados y a sus aliados. Nuevas figuras y fuerzas podían lograr ser admitidas en el juego político dirigido por los militares si eran cuidadosos de no defender algo que sonara demasiado radical o populista. Los oficiales arbitraban entre las facciones y decidían cuándo llamar a nuevas elecciones para restaurar el gobierno civil y los golpes, por el contrario, siempre contaban con la complicidad de la élite civil³. Después de que Fidel Castro alcanzó el poder en Cuba y puso en marcha un régimen revolucionario comunista en la isla en 1959, la polarización se intensificó a lo largo de la región y las juntas militares comenzaron a dejar atrás el arbitraje político para favorecer una completa dictadura «burocrática-autoritaria» (O'Donnell, 1973).

La democracia en América Latina ya no enfrenta desafíos por parte de las élites locales apoyadas por los Estados Unidos que temen cualquier movimiento de reforma como un posible frente soviético. Los gobiernos militares fracasaron en manejar las crisis económicas y sociales de las décadas de 1970 y 1980. Al final de ese periodo la política exterior de los Estados Unidos reaccionó frente a la distensión de la Guerra Fría cambiando el apoyo a regímenes autoritarios como baluartes necesarios aunque desagradables en contra del comunismo, por el reconocimiento de que el autoritarismo estaba truncando la consolidación de gobiernos legítimos. Los Estados Unidos se unieron a otras naciones del hemisferio occidental en la creación de mecanismos para evitar cualquier interrupción forzada de la democracia constitucional (Farer, 1996). En la actualidad, los militares latinoamericanos no participan abiertamente en política, lo cual constituye un punto de inflexión desde la Guerra Fría.

II. PRESIDENCIAS FALLIDAS

Sin embargo, la disminución de los niveles de polarización y el retiro de los militares a sus cuarteles no han supuesto una época de gobiernos presidenciales uniformemente exitosos. La inestabilidad es un problema persistente y algunas veces actúa sobre líneas que son reminiscencias de un pasado triste. Durante dos décadas –desde la caída del presidente boliviano Hernán Siles Zuazo en 1985 en un contexto de hiperinflación hasta la huida del presidente haitiano Jean-Bertrand Aristide ante una ola de protestas– una larga lista de presidentes fracasó en completar sus periodos constitucionales⁴.

Tres casos difieren lo suficiente del resto como para merecer una atención especial. De hecho, Aristide ha sido derrocado dos veces. El primer golpe en su contra tuvo lugar en agosto de 1991, nueve meses después de que lograra una victoria resonante en las elecciones populares de diciembre de 1990. Éste fue un golpe militar «clásico»

3. Un estudio clásico al respecto es el de C. ANDERSON (1967). Véanse también J. JOHNSON (1964) y E. LIEUWEN (1964).

4. Para un listado completo de estos jefes del Ejecutivo véase el Cuadro I.

llevado a cabo con fuerte apoyo de una pequeña élite civil temerosa del populismo del antiguo predicador radical. Restituido luego de una intervención por parte de los Estados Unidos en 1994, Aristide continuó con un segundo periodo no consecutivo que comenzó en 2001 mientras crecían los inmensos problemas de su país (el más pobre del hemisferio occidental). Los problemas continuaron incluso después de que pandillas delictivas y ex soldados disgustados invadieron Puerto Príncipe y lo forzaron –bajo circunstancias discutibles– a escapar en un avión provisto por los Estados Unidos a la República Central Africana el 29 de febrero de 2004.

En Perú, el presidente Alberto Fujimori ejecutó un «autogolpe» (un *outsider* político que ganó una elección en segunda vuelta, luego de obtener sólo el 25% de los votos en la primera vuelta de las elecciones de noviembre de 1990). Enfrentado a la posibilidad de tener que negociar con una Legislatura dominada por sus adversarios, reclutó apoyo militar y cerró el Congreso en abril de 1992. La condena internacional fue rápida y extendida pero las acciones decisivas de Fujimori (incluyendo las victorias sobre el movimiento terrorista Sendero Luminoso) lo ayudaron a asegurarse tanto el triunfo en las elecciones al Congreso para sus aliados como su propia reelección para un segundo periodo en 1995.

El tercer caso inusual involucra a República Dominicana, donde la decisión de anticipar el final del periodo de Joaquín Balaguer, presidente por largo tiempo, llegó antes de su inauguración. En 1994, el anciano Balaguer había ganado un sexto periodo por un pequeño margen, muy cerca de un antiguo rival, en una difícil carrera electoral marcada por cargos de fraude y disturbios civiles. Bajo una fuerte coacción del Departamento de Estado de los Estados Unidos (en el cual yo era entonces funcionario), Balaguer ayudó a contener la situación aceptando que su periodo se redujera de cinco a dos años y accediendo a no presentarse nuevamente a una elección presidencial.

En los casos restantes, cada presidente terminó su periodo prematuramente en medio de una severa crisis económica, política y social en la cual la renuncia del presidente era ampliamente percibida como parte fundamental de la solución. Algunos presidentes se vieron forzados a dejar su cargo después de tomar acciones dirigidas deliberadamente a suspender o cercenar la democracia. Otros vieron que su posición se erosionaba no sólo por el declive de los niveles de confianza y los disturbios, sino también porque los mandos militares no lograban garantizar el orden y el apoyo. Un último grupo dejó su cargo bajo circunstancias menos dramáticas que se reducen a un pésimo desempeño o a un bajo apoyo popular.

El 25 de mayo de 1993 el presidente de Guatemala, Jorge Serrano, intentó poner fin al bloqueo entre el Ejecutivo y el Legislativo de 116 miembros (de los cuales 18 pertenecían a su partido) a través de un «autogolpe» al estilo Fujimori. Arrestó a miembros del Congreso, jueces de la Suprema Corte y el *Ombudsman* a nivel nacional y luego anunció elecciones para una Asamblea Constituyente durante los seis meses siguientes. La tensión aumentó cuando la comunidad internacional, los líderes de los partidos, grupos de empresarios, las Fuerzas Armadas y miles de estudiantes y grupos civiles se alinearon en su contra. El 1 de junio altos mandos militares que habían estado en contacto con la oposición le manifestaron a Serrano que éste y su vicepresidente debían

abandonar el cargo. El Congreso eligió al antiguo *Ombudsman* de Derechos Humanos para ocupar la Presidencia.

CUADRO I. PRESIDENTES CON MANDATOS INTERRUMPIDOS (1985-2004)

Presidente	Descripción y características
Raúl Alfonsín Argentina (1983-1989)	Renunció cinco meses antes de la transferencia de mando prevista hacia el presidente electo Carlos Menem, en medio de una economía fuera de control, manifestaciones callejeras e incapacidad para implementar las políticas que eran criticadas por su sucesor. Un presidente minoritario con minoría en el Congreso. Ningún papel militar. Reemplazado por un sucesor electo.
Jean-Bertrand Aristide I Haití (1991)	Electo en 1990 y depuesto en 1991 por un golpe militar. Enfrentamientos entre seguidores y opositores del presidente. Presidente mayoritario con minoría en la Asamblea. Reemplazado por una junta militar.
Jean-Bertrand Aristide II Haití (2001-2004)	Elegido nuevamente en 2000, renunció en 2004 en medio de un levantamiento de antiguos militares y deterioro de su autoridad. Estilo autoritario de gobierno, políticas confrontacionales, acusaciones de corrupción. Reemplazado por el jefe de justicia de la Suprema Corte designado por la Constitución como presidente provisional. Primer ministro nombrado.
Joaquín Balaguer República Dominicana (1994-1996)	Reelecto para la Presidencia en 1994 en una elección altamente controvertida por fraude. Protestas masivas paralizaron el país. Accedió a apoyar cambios constitucionales que acortaran su periodo de gobierno a dos años. Presidente mayoritario. Ningún papel militar. Reemplazado por un sucesor electo.
Abdala Bucaram Ortiz Ecuador (1996-1997)	Electo en 1996, renunció seis meses después en 1997. Crisis económica, acusaciones de corrupción. Presidente minoritario con minoría en el Congreso. Las fuerzas militares le retiraron el apoyo después de que el Congreso lo acusa de «incapacidad mental». Reemplazado por un funcionario designado por el Congreso, el vicepresidente no fue tenido en cuenta.
Fernando Collor de Mello Brasil (1990-1992)	Electo en 1989, renunció en 1992. Crisis económica, protestas masivas y acusaciones de corrupción. Presidente minoritario con minoría en el Congreso. Ningún papel militar. Destituido por juicio político. Reemplazado por el vicepresidente.
Raúl Cubas Paraguay (1998-1999)	Electo en 1998, renunció en 1999. Renuncia animada por el perdón de Cubas a ex comandante militar, rupturas en el partido de gobierno. Asesinato del vicepresidente aceleró la amenaza de juicio político en medio de amplias protestas. El Congreso designó al sucesor en ausencia del vicepresidente.
Alberto Fujimori I Perú (1990-1995)	Electo en 1990, cerró el Congreso en 1992 en un «autogolpe» con fuerte apoyo de las fuerzas militares. Llevó a cabo cambios constitucionales y llamó a nuevas elecciones para Asamblea Constituyente.
Alberto Fujimori II Perú (1995-2000)	Reelecto en 1995 y 2000, renunció en 2000 cuando su apoyo mayoritario en el Congreso se quebró después de una elección controvertida y amplias acusaciones de corrupción que involucraban a su jefe de inteligencia. Fuertes protestas en contra de la ilegalidad de las elecciones y de la corrupción. Los militares jugaron un papel importante en la decisión del presidente de renunciar. Reemplazado por un funcionario nombrado por el Congreso; primer vicepresidente renunció, segundo vicepresidente no fue tenido en cuenta.
Jamil Mahuad Ecuador (1998-2000)	Electo en 1998, renunció en 2000. Acusaciones de corrupción, protestas masivas de grupos indígenas, rupturas en los altos cargos de las fuerzas militares después de protestas generadas por medidas de austeridad propuestas por el FMI. Presidente minoritario, con minoría en el Congreso. Militares jugaron un papel activo en su renuncia. Reemplazado por el vicepresidente.
Carlos Andrés Pérez Venezuela (1989-1993)	Electo en 1988, renunció en 1993. Sería crisis económica, dos intentos de golpe militar, acusaciones de corrupción. Presidente mayoritario con una casi mayoría en el Congreso, que luego se quebró. Destituido por juicio político. Reemplazado por un funcionario designado por el Congreso.
Fernando de la Rúa Argentina (1999-2001)	Electo en 1999, renunció en 2001. Crisis económica, protestas y violencia callejera, muerte de civiles, acusaciones de corrupción. Presidente minoritario, con minoría en el Congreso. Ningún papel militar. El vicepresidente había renunciado, el Congreso designa a una serie de sucesores.
Gonzalo Sánchez de Lozada Bolivia (2002-2003)	Electo en 2002, renunció en 2003. Protestas masivas y muerte de civiles. Presidente minoritario, con coalición mayoritaria desintegrada. Ningún papel militar manifiesto. Reemplazado por el vicepresidente.
Jorge Serrano Guatemala (1991-1993)	Electo en 1991, renunció en 1993 después de un intento de cerrar el Congreso y arrestar a los miembros de la Corte Suprema. El contexto de la crisis económica lo llevó a una confrontación con el Legislativo. Presidente minoritario, con minoría en el Congreso. Los militares jugaron un papel importante en su renuncia. El vicepresidente renunció; reemplazado por un funcionario designado por el Congreso.
Hernán Siles Zuazo (Bolivia 1982-1985)	Electo en 1982, accede a renunciar un año antes de lo previsto, en 1985, después de un acuerdo mediado por la Iglesia. Hiperinflación, políticas económicas fracasadas, protestas masivas, muerte de civiles y acusaciones de corrupción. Presidente minoritario, con minoría en el Congreso. Los militares jugaron un papel activo en su renuncia. Sucedió por un presidente electo.

Fuente: Elaboración propia.

En Ecuador, siete años después, fueron también soldados de alto rango quienes presionaron al presidente Jamil Mahuad a dejar su cargo, después de que manifestantes indígenas y tropas rebeldes ocuparan el Congreso para mostrar su rabia ante las medidas de austeridad que Mahuad había propuesto para manejar el estancamiento económico y el déficit galopante. La expulsión del presidente fue parte del acuerdo que los altos mandos habían hecho para dar por terminada la ocupación del Congreso. Mahuad, quien había obtenido únicamente el 35% de los votos en la primera vuelta de la carrera presidencial de 1998 y cuyo partido ocupaba 35 de los 121 escaños legislativos, se había mantenido con un apoyo mínimo y a los tumbos en medio de distintas crisis.

Aunque irónico, uno de los presidentes que tuvo que dejar su cargo fue Fujimori. Sacando provecho de sus éxitos en la lucha contra el terrorismo y en el campo económico, el antiguo profesor de agronomía se apoyó fuertemente en aliados militares y en la policía secreta y nunca se preocupó por la construcción seria ni de un partido político ni de relaciones legislativas. Después de su reelección en 1995 comenzó a presionar a las Cortes hacia una interpretación constitucional que le permitiera presentarse a un tercer periodo. Su apoyo popular decayó y su línea dura y estilo autocrático cobraron fuerza cuando sus esfuerzos por manipular las elecciones de abril de 2000 desataron protestas masivas y una fuerte condena internacional. Ante un probable juicio político y cargos criminales después de que su jefe de espionaje fue descubierto mientras ofrecía sobornos, Fujimori huyó hacia Japón y envió su renuncia en noviembre de 2000. El Congreso dejó de lado a su vicepresidente y eligió a su propio presidente como jefe temporal del Ejecutivo, en espera de un nuevo proceso electoral.

Siles Zuazo en Bolivia había sido presidente de su país entre 1956 y 1960. Éste regresó a ese cargo en 1982, después de varios años de golpes y contragolpes, sólo para enfrentar grandes problemas económicos incluyendo hiperinflación. Sin mayoría en las Cámaras y un fuerte e impaciente movimiento sindical en sus manos, vio colapsar en repetidas ocasiones sus políticas económicas de estabilización al tiempo que intentaba en vano cerrar la brecha entre los estándares establecidos por el Fondo Monetario Internacional y las exigencias de grupos locales.

Nada parecía funcionar. Un gobierno por decreto, esfuerzos de cabildeo en el Congreso y el nombramiento de un gabinete tecnocrático probaron ser igualmente poco efectivos, mientras el indeciso Siles Zuazo oscilaba entre un enfoque y otro, recurriendo finalmente a una huelga de hambre como mecanismo desesperado para obtener la simpatía del pueblo. Con el apoyo popular desmoronándose y amplios rumores de un golpe de Estado, el presidente accedió en última instancia a un acuerdo mediado por la Iglesia Católica bajo el cual el Congreso anticipaba un año la elección presidencial reduciendo su periodo.

En 1989, los analistas de la política brasileña se sorprendieron cuando un oscuro gobernador estatal llamado Fernando Collor de Mello logró transformar su estilo, su apariencia y un mensaje mediatizado de antipolítica en 28,5% de los votos en la primera vuelta y un eventual triunfo en la segunda. Collor, cuyo partido *ad hoc* ocupaba únicamente el 5% de los escaños del Congreso, pronto logró alienar a los partidos más antiguos. Las iniciativas del Congreso para limitar sus poderes, además de una inestable economía arruinada por la inflación, lo forzaron a buscar con reticencia la expansión de su coalición legislativa. Sin embargo, antes de llegar demasiado lejos, un escándalo de corrupción produjo su juicio político y posterior renuncia en 1992.

Carlos Andrés Pérez (1989-1993) en Venezuela fue un caso excepcional en el sentido de que tanto él como su partido habían obtenido mayorías electorales. Pérez había dirigido una economía fuerte durante un paso previo por la Presidencia en la década de 1970. A finales de la década siguiente, una población que atravesaba por los efectos del descenso de los precios del crudo, en una economía dependiente del petróleo como la venezolana, esperaba que Pérez solucionara su situación económica. Ante un

creciente déficit presupuestario y presiones inflacionarias, Pérez implementó rápidamente un paquete de austeridad aprobado por el FMI que incluía aumentos en el precio de la gasolina. El resultado fue la generación de disturbios violentos suficientes para que Pérez declarara el estado de sitio. Su estilo de gobierno no le ayudó a lograr el apoyo a sus políticas, inclusive entre sus copartidarios. Los líderes de su propio partido, muchos de los cuales se habían opuesto a su candidatura, le reprochaban el no haberles informado adecuadamente sobre sus iniciativas y el haber ignorado sus propuestas de reforma. En octubre de 1991 Pérez perdió terreno en las elecciones internas del partido. Al año siguiente dos levantamientos militares sin precedentes (el coronel y futuro presidente Hugo Chávez lideraba el primero) dejaron 120 personas muertas. Mientras el propio partido de Pérez lo abandonaba en medio de cargos acusatorios por malversación de fondos presidenciales secretos, sus esfuerzos para reclutar el apoyo de un ala disidente del principal partido de oposición fracasaron y terminó enfrentando un juicio político y destituido en diciembre de 1993.

III. ¿UN SISTEMA DEFECTUOSO?

¿Cómo dar cuenta de esta lista de fracasos? La literatura plantea que establecer la democracia es una cosa mientras que consolidarla es otra totalmente distinta. Como lo destaca Rustow (1970), la democracia necesita tiempo para habituarse a sí misma⁵. Los reformistas han enfatizado en la necesidad de tiempo para fortalecer las instituciones estatales, desarrollar reglas y procedimientos para una mayor transparencia, crear y mejorar los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil y construir relaciones efectivas de trabajo entre las ramas ejecutiva y legislativa de gobierno. Los gobiernos democráticos deben enfrentar desafíos económicos y sociales desalentadores y necesitan mejorar la capacidad estatal, la *accountability* y la representatividad a fin de superar las severas pruebas de la gobernanza. Las agencias donantes e instituciones financieras internacionales han generado largas listas de metas, desde fortalecer a los gobiernos locales a crear métodos más transparentes para manejar cuestiones legales.

Hakim (2003: 121) describió los múltiples obstáculos que hoy enfrentan las democracias nacientes de América Latina. Mientras enfatizaba su creencia de que no existe «una sola causa o conjunto de causas comunes que puedan explicar el malestar en América Latina», también destacó los partidos políticos fuertes y un mejor liderazgo como precondiciones necesarias para una gobernanza exitosa. Desde un punto de vista metodológico no está claro por qué el fortalecimiento de instituciones particulares o un conjunto de instituciones debería mejorar la tasa de democracias que logran establecerse y permanecer funcionales. Será necesario mucho más trabajo para permitirnos distinguir los factores determinantes de aquellos que son útiles pero no cruciales.

Estudiar los presidentes fracasados descritos en este artículo puede ayudarnos a hacer esta distinción. Dos dinámicas son particularmente dignas de ser mencionadas.

5. Al respecto véase también J. LINZ y A. STEPAN (1994).

La primera surge de la presión que el presidente y otros funcionarios pueden sentir por los movimientos de protesta que buscan soluciones concretas a problemas reales. Esto no es algo totalmente nuevo en América Latina, donde el Estado –encabezado por el presidente– tiende a ser visto como la fuente de todo poder y el último responsable. En muchos casos, los costos políticos aparejados a las políticas influidas por el FMI constituyeron un tema prominente. En efecto, no sólo los presidentes Mahuad y Pérez sino también Fernando de la Rúa de Argentina (alejado del gobierno en diciembre de 2001) y Gonzalo Sánchez de Lozada de Bolivia (forzado a dejar el poder por manifestantes violentos en octubre de 2003) sintieron la herida de las protestas contra las medidas de austeridad que cada uno adoptó con el fin de estabilizar una economía nacional problemática. También es cierto que los presidentes que evitaron pasos fuertes por miedo a la protesta popular –este grupo incluye a Collor de Mello, Siles Zuazo y Serrano así como Raúl Alfonsín de Argentina y Abdalá Bucaram de Ecuador– han pagado un precio por su relativa inacción cuando las monedas nacionales habían colapsado y la inflación había entrado en una espiral fuera de control.

Las protestas pueden enfrentar al presidente con un dilema. Las protestas no controladas pueden traspasar los límites, pero el uso de la fuerza contra ellas puede resultar perjudicial. La personalización de la autoridad en la figura del presidente adiciona una dimensión particularmente dañina. Los fracasos de los gobiernos no son vistos como fracasos de los partidos o de los movimientos sino como fracasos del jefe del Ejecutivo. La fuerte carga simbólica de un jefe de Estado, combinada con la sobredimensionada memoria popular respecto a presidentes anteriores poderosos y no democráticos, lleva a los ciudadanos a esperar que un líder deba solucionar los problemas del país o enfrentar cargos de incompetencia y corrupción.

En sistemas presidenciales, una crisis generalmente no será principalmente respecto a quejas específicas y su solución sino que se convertirá en una cuestión sobre en qué medida el jefe del Ejecutivo deba dejar su puesto. La policía y los militares, temiendo asociarse con un líder impopular o desacreditado, pueden no reaccionar frente a amenazas al orden público. Si los disturbios sociales crecen, el presidente electo por un periodo fijo puede encontrar su posición insostenible, sin una salida comparable a la disolución del Parlamento y el llamado a nuevas elecciones que serían la solución en un régimen con Primer Ministro. La presión proveniente de la calle (incluida la preocupante posibilidad de violencia) y las acciones del Congreso que llevan al límite las reglas constitucionales pueden ser lo que se requiere para llevar a que un presidente próximo a caer enfrente su destino. Mientras tanto, la turbulencia y los enfrentamientos políticos causados por la posibilidad de su retiro pueden amenazar con transformar una crisis de gobierno en una crisis de mayor envergadura del orden constitucional mismo.

La segunda dinámica encaja con la primera y ayuda a explicarla. A pesar de que la ciudadanía espera que un jefe de Estado resuelva los problemas más profundos, los presidentes democráticos en América Latina suelen ser, la mayoría de las veces, extraordinariamente débiles: «reinan» mas no «gobiernan». Al respecto, la debilidad de las instituciones del Estado es usualmente menos responsable que la dificultad de construir

y mantener el apoyo en un ambiente político de partidos fragmentados con poca o ninguna disciplina interna. Como parte de este problema se encuentra la ausencia de incentivos institucionales para prevenir las fracturas en los partidos, el transfuguismo y otras actitudes similares. En ausencia de mayorías en el Congreso, los presidentes luchan por generar apoyo legislativo sólo para darse cuenta de que los legisladores –a veces miembros de su propio partido– no tienen ningún interés en, por un lado, colaborar con un jefe del Ejecutivo débil o, por el otro, ayudar a un presidente a lograr el éxito. En lugar de generar una lógica de cooperación, los regímenes presidencialistas parecen originar una lógica de confrontación precisamente porque los adversarios del presidente ven a un jefe de Estado exitoso como un obstáculo para sus propios intereses y a un presidente fracasado como a alguien que deben evadir.

La necesidad de contar con capacidad sólida de implementar una «política de adición» y construir coaliciones de gobierno, se vuelve especialmente evidente cuando uno se da cuenta del modo en que muchos presidentes de América Latina han sido privados, *prima facie*, de apoyo mayoritario. Entre los catorce mandatos interrumpidos estudiados en este ensayo, sólo Aristide en Haití, Pérez en Venezuela y Raúl Cubas en Paraguay accedieron al poder con la fuerza de mayorías absolutas obtenidas en una primera vuelta electoral. Tanto Alfonsín como De la Rúa en Argentina alcanzaron un 48% mientras que los restantes nueve presidentes ganaron en segunda vuelta luego de obtener bajas votaciones en la primera vuelta. Bucaram, Fujimori y Sánchez de Lozada obtuvieron menos del 25% de la votación.

Al mismo tiempo, sólo Pérez y Cubas (quien fue el jefe de Estado paraguayo por menos de un año entre 1998 y 1999) dirigieron mayorías legislativas. Un estudio que cubre todas las elecciones presidenciales en dieciocho países de América Latina entre 1978 y 2000 halló que los presidentes obtienen en promedio el 50% de los votos sólo en la mitad de los países. Un apoyo mayoritario del Legislativo hacia el presidente fue inclusive más raro, teniendo lugar únicamente en uno de cada cuatro de los periodos presidenciales cubiertos por el estudio (Payne *et al.*, 2002).

Entre más fragmentada se encuentre la oposición y a menor tamaño del partido del presidente, mayor es el reto de construir una coalición de gobierno mayoritaria. Es posible que los legisladores ignoren por completo las consideraciones programáticas y busquen, en cambio, obtener la mayor cantidad posible de beneficios para intereses específicos de su distrito. Las coaliciones, por lo tanto, serán *ad hoc* y de corta vida, dirigidas hacia la obtención del premio mayor o a la disipación de una crisis momentánea, en lugar de representar una mayoría legislativa estable. Inclusive, las coaliciones mayoritarias pueden tener poca relación con la decisión de adoptar un programa común que cubra a un amplio espectro de políticas. Generalmente, los partidos de oposición evitarán recibir reconocimiento a causa de la ejecución de políticas exitosas pero con el riesgo de ser culpados por los fracasos, dándole a dichos partidos pocas razones para aliarse al presidente, incluso ante la promesa de puestos en el gabinete. En caso de que la oposición llegue a considerar que obtiene más por causar la caída del presidente que por ayudarlo a mantenerse en el cargo, es posible que la presidencia en cuestión entre en una espiral mortal. Sin la posibilidad de llevar a cabo elecciones que resuelvan los

impasses y generen mayorías manejables, las relaciones Ejecutivo-Legislativo terminarán bloqueadas en lo que Juan J. Linz ha llamado el «juego de suma cero» del presidencialismo (1994: 18-19).

Del lado del presidente, las dificultades para construir coaliciones pueden deberse a una simple falta de voluntad para subordinar la autoridad del gabinete y la autoridad del Ejecutivo a la acción de socios, muchas veces, potencialmente amorfos y antagónicos. Por lo tanto, para los presidentes los costos de compartir el poder pueden exceder los beneficios percibidos, llevando a la perversa situación de un presidente que permite que su administración sea débil y se encuentre aislada políticamente, en lugar de acomodar sus prerrogativas a las demandas de sus aliados.

A pesar de que es probable que los «presidentes minoritarios» enfrenten mayores dificultades que aquellos apoyados por una fuerte mayoría legislativa, una importante representación partidista en el Congreso no garantiza el éxito presidencial. Tanto Pérez como Cubas le restaron importancia a la negociación con sus propios partidos y tuvieron que enfrentar revueltas políticas (el intento de este último por compensar lo sucedido mediante el reclutamiento de legisladores de la oposición en una nueva coalición fue insuficiente, como se ha visto). Un presidente puede ver a sus rivales derrotados (entre los que posiblemente se encuentran figuras de su mismo partido que éste derrotó en el proceso de nominación) convirtiéndose en sus críticos más duros en el Legislativo. El problema se puede empeorar con la presencia de antiguos presidentes deseosos de regresar a la Presidencia sin miedo de dividir a sus propios partidos en el proceso⁶. Cuando la situación se pone dura, los aliados desertarán para salvar su viabilidad en futuras elecciones. En contraste con la situación en un sistema parlamentario, los legisladores pueden desertar sin poner en riesgo sus escaños o afectar la capacidad del presidente de mantenerse en el poder.

Esto empeora con la actitud de algunos jefes del Ejecutivo que a menudo se ven tentados a atacar al Congreso mientras intentan sobrepasarlo mediante decretos. La caída precipitada de la credibilidad de las Legislaturas, los partidos y los políticos –generalmente citada como un serio problema de las democracias en América Latina– se debe no sólo a un periodismo sensacionalista y a algunas ONG críticas sino también a la retórica deliberada de los presidentes que buscan aumentar su popularidad a expensas del Legislativo. Como regla, a mayor poder de decreto de un presidente, más difíciles serán sus relaciones con el Congreso. La creciente utilización de dichas prerrogativas ejecutivas hace posible que el Legislativo pase de ser una arena de compromiso y de

6. Rafael Caldera, ex presidente de Venezuela entre 1969 y 1973 y el arquitecto de los acuerdos de élite que acabaron con el dominio autoritario, tuvo un efecto incluso más negativo para su partido cuando sucedió a Pérez después del juicio político de este último. Luego de haber sido derrotado en el proceso de nominación del partido que él mismo había fundado, Caldera insistió en presentarse a la elección como candidato independiente. Candidaturas repetidas de ex presidentes alimentan las leyendas de la historia de América Latina. El patrón ha continuado en décadas recientes, protagonizado no sólo por Caldera y Fujimori sino también por figuras tan disímiles como Balaguer, Fernández de República Dominicana, Eduardo Frei de Chile, Alan García de Perú, Hipólito Mejía de República Dominicana, Carlos Saúl Menem de Argentina y Julio María Sanguinetti de Uruguay.

«alcanzar el sí» a un foro para rechazar los planes del Ejecutivo. Mediante el uso de poderes de decreto los presidentes pueden fortalecerse, sin embargo, el sistema presidencial se debilita y se vuelve más frágil alentando la confrontación en lugar de la acomodación.

La paradoja de la política latinoamericana es que los presidentes elegidos democráticamente están cercenando las instituciones democráticas mediante el acto mismo de intentar superar sus propias debilidades como presidentes. Incluso aquellos que no fracasan rotundamente dejan un legado de oportunidades desperdiciadas. Las tentaciones plebiscitarias que vienen aparejadas al presidencialismo, combinadas con la popularidad de la retórica en contra de la «política tradicional» pueden ocasionalmente conducir a la concentración e incluso al abuso de poder en manos del líder. Las historias de Fujimori, Aristide y, más recientemente, Chávez en Venezuela, muestran cómo el presidencialismo puede degenerar en un cuasiautoritarismo o incluso en una dictadura.

IV. ¿ES EL PARLAMENTARISMO LA RESPUESTA?

Estas observaciones sugieren que el problema de gobernanza en América Latina puede deberse a más que una dificultad momentánea de algunos partidos, líderes e instituciones. ¿Puede ser que el parlamentarismo, por su propia naturaleza, permita que se acepte más fácilmente el endurecimiento de las confrontaciones, la obstaculización a la cooperación, la difícil disciplina y acentuada fragmentación partidistas? ¿Ha llegado la hora para que los reformistas en la región piensen una vez más de pasar de un gobierno presidencialista a uno parlamentario?⁷

A pesar de que «presidencialismo» y «parlamentarismo» son tipos que admiten una variación interna considerable, y a pesar de que existen formas de gobierno mixtas que combinan elementos de ambos, para efectos explicativos los dos sistemas pueden ser diferenciados claramente en varias dimensiones clave⁸. Los regímenes presidencialistas presentan «legitimidades en competencia». El Ejecutivo y el Legislativo pueden ambos reclamar su propio mandato electoral para ejercer sus poderes diferenciados y ocasionalmente superpuestos. Los presidentes o los Congresos pueden elegir cooperación o confrontación; las reglas del sistema (tanto formales como informales) no exigen ninguna de las dos. Bajo un gobierno parlamentario, en cambio, el Legislativo genera al Ejecutivo, que luego ejerce según los lineamientos de la mayoría legislativa, tanto en gobiernos de mayoría como en los de minoría. La existencia del gabinete de gobierno implica que los miembros del Parlamento ocupan puestos de responsabilidad ejecutiva. Esto no sólo requiere que los líderes del partido de mayor antigüedad y posibles

7. Además de J. LINZ y A. VALENZUELA (1994), véanse J. LINZ (1990: 51-69) y A. VALENZUELA (1993: 3-16). Algunas críticas a estas visiones, aunque reconociendo los problemas del presidencialismo, tendieron a sobredimensionar el éxito de los regímenes presidencialistas en los primeros años de la transición a la democracia. Véanse los ensayos en S. MAINWARING y M. SHUGART (1997).

8. Un trabajo esencial en este campo es el de M. SHUGART y J. CAREY (1992).

ministros deban presentarse a las elecciones legislativas, sino que también provee los medios para que los legisladores obtengan una experiencia seria en la rama ejecutiva y un involucramiento más fuerte en la manera en la que los asuntos del Estado son administrados, por ende animando un liderazgo más sobrio y capacitado.

Bajo el presidencialismo, además, el jefe del Ejecutivo es tanto jefe de Estado como jefe de gobierno. Como parte de la primera responsabilidad, el presidente recibe a embajadores y potentados, viaja a funerales oficiales y representa a la nación en tiempos de triunfo y tragedia. Como jefe de gobierno, el presidente disfruta de un amplio poder para nombrar a los miembros del gabinete y del subgabinete, a pesar de que algunos de éstos puedan requerir la aprobación del Legislativo o estar sujetos al control del Congreso. En regímenes parlamentarios los papeles «ceremonial» y «efectivo» están divididos, con el jefe de Estado (un monarca constitucional o un presidente) ocupando una función simbólica y posiblemente actuando como una fuerza moderadora en tiempos grises. Los Primeros Ministros, como jefes del Ejecutivo, administran gobiernos colegiados que reflejan los imperativos de una composición de partidos o de coalición. A pesar de que en la era de los medios, los Primeros Ministros se han vuelto más visibles como jefes del gobierno y ostentan una considerable autoridad e importancia por derecho propio, su puesto exige por su naturaleza que gobiernen mediante el mantenimiento de la confianza de sus partidos y en última instancia de la mayoría del Parlamento.

Tercero, la elección directa de los presidentes significa que alguien puede alcanzar el puesto más importante de la administración sin contar con un fuerte apoyo partidista o amplia experiencia de gobierno, animado por los medios de comunicación en competencias electorales con muchos candidatos. Para ser exitoso, un presidente debe trabajar con el Congreso —a pesar de enfrentarse a veces a la gran tentación de no tenerlo en cuenta— y debe conseguir esta cooperación sobre todo utilizando sus poderes políticos en lugar de los estatutarios o constitucionales. El liderazgo del propio partido del presidente será dividido entre miembros del Congreso, los altos cargos del Ejecutivo y aquellos vinculados a la organización partidista. Cada uno de estos grupos generalmente tendrá sus propias metas e incentivos mientras sus miembros realizan los distintos cálculos sobre la mejor manera de posicionarse para un éxito político futuro. Los primeros ministros no suelen ser políticos aficionados guiados por los medios de comunicación, sino líderes partidistas veteranos con amplia experiencia ministerial y cuentan con todos los incentivos para mantenerse cerca de su propio partido o coalición en la legislatura, en lugar de actuar en su contra.

Cuarto y último, los presidentes y los Congresos son electos por periodos fijos y a menudo no concurrentes, lo que puede llevar a una situación en la cual la mayoría legislativa cambie de manos incluso cuando al presidente le quedan todavía años en su cargo. En los regímenes parlamentarios, el gobierno puede cambiar tanto cuando el partido del Primer Ministro pierde la mayoría (ya sea mediante una derrota en una elección general o un quiebre de la coalición) como cuando el partido del Primer Ministro se revela y exige un nuevo liderazgo. En otras palabras, toda crisis de liderazgo o de gobierno activa «válvulas de seguridad» institucionales como renunciaciones de ministros, disolución

del Parlamento o nuevas elecciones. Es por esto que las crisis de gobierno rara vez se convierten en crisis de régimen. Esta flexibilidad del parlamentarismo se plantea en marcado contraste con la rigidez intrínseca del presidencialismo, bajo el cual un problema respecto al liderazgo o el fracaso de una política puede llevar rápidamente a una confrontación institucional e incluso de masas con un temible potencial de inestabilidad violenta y todos los costos humanos y políticos que conlleva.

En suma, los regímenes parlamentarios están basados en una lógica política que insta a la cooperación y al consenso, en un contexto de políticas coherentes. La unificación de los poderes Ejecutivo y Legislativo le da importancia al trabajo conjunto para maximizar el éxito y evitar nuevas elecciones. La lógica que subyace al presidencialismo es más propensa al conflicto, en el sentido de que malos cálculos u otros fracasos de liderazgo personales pueden desatar con más facilidad la lógica perversa que lleva a los legisladores a esperar que el presidente fracase, cuando el periodo de gobierno está avanzado o en un momento de especial dificultad cuando los ciudadanos se vuelven especialmente ansiosos por encontrar un salvador o, si no resulta, un chivo expiatorio.

V. ¿QUÉ ESTÁ FRENANDO AL PARLAMENTARISMO?

Mientras el hecho de adoptar el parlamentarismo puede parecer convincente para los politólogos, la idea de un cambio de esa envergadura es anatema para la mayoría de los ciudadanos de América Latina. La gran autoridad simbólica atribuida al presidencialismo salta de las páginas de la historia y se extiende en la política de la región como un coloso. Aun si los presidentes democráticos exitosos han sido pocos y muy espaciados, ha habido suficientes leyendas como la de Benito Juárez en México (1861-63; 1867-72) para conservar a América Latina como el continente del presidencialismo *par excellence*. Brasil, único en la región por haber permanecido oficialmente monárquico desde su independencia en 1822 hasta 1889, no aprobó en 1993 un referendo para cambiar hacia el parlamentarismo. La razón decisiva parece haber sido el temor a que deshacerse del presidencialismo le quitara representación vital a los ciudadanos.

Aparte de la potente apelación a la tradición, el argumento más escuchado en contra de descartar el presidencialismo en la región es que el gobierno parlamentario fracasaría precisamente a causa de gobiernos, partidos y legislaturas débiles que provocarían una gran inestabilidad. Este argumento ignora la manera en que la estructura política de incentivos basada en la separación de poderes agrava la fragmentación partidista y la indisciplina y alienta los liderazgos débiles. También ignora la evolución sustancial de los gobiernos parlamentarios que ha tenido lugar desde los días de la Tercera y Cuarta Repúblicas francesas (1870-1940; 1946-1958) o los gabinetes de «rotativos» de Italia en los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial.

Cabe destacar que las democracias postsoviéticas de Europa del Este se han involucrado en sistemas parlamentarios o semipresidenciales (basados en la Quinta República francesa), donde los presidentes electos popularmente con poderes específicos,

incluyendo autoridad en cuestiones de política exterior y seguridad, coexisten con primeros ministros cuyos gobiernos deben contar con el apoyo del Parlamento para sobrevivir (Linz y Stepan, 1996: 276-282). Teniendo en cuenta la reticencia latinoamericana a abandonar el sistema presidencial, las formas semipresidencialistas pueden ser consideradas alternativas más realistas. El problema es que el semipresidencialismo puede no resolver algunos de los problemas inherentes al presidencialismo, y puede, de hecho, empeorarlos al sobredimensionar el conflicto entre los dos poderes estatales y personalizarlos en la figura del presidente y el Primer Ministro⁹.

Más que el semipresidencialismo, una fórmula podría ser un sistema parlamentario con un presidente electo popularmente pero de algún modo menos poderoso –algo más cercano al sistema portugués que al francés–. El poder del presidente estaría limitado a un papel de intervención en tiempos de crisis, cuando es necesario formar gobiernos o disolver Parlamentos. El presidente no tendría la capacidad de competir con el Primer Ministro en el diseño o implementación de las políticas públicas pero un gobierno parlamentario en América Latina debería adoptar dos medidas que los votantes portugueses todavía no han aprobado: 1) El voto constructivo de censura, en el cual todo voto para destituir un gobierno requiere que se proponga uno nuevo y 2) la opción bajo la cual el Primer Ministro puede declarar cualquier propuesta legislativa como un asunto de confianza que debe ser aprobado automáticamente a no ser que el Parlamento vote para destituir al gobierno¹⁰.

Si el presidencialismo no puede ser reemplazado, ¿podríamos al menos enumerar algunos elementos que promuevan la estabilidad y que provean de «válvulas de seguridad» a los presidentes fracasados? Estas medidas podrían incluir elecciones concurrentes para todos los puestos ejecutivos y legislativos; sistemas electorales de listas cerradas o inclusive bloqueadas; y una prerrogativa presidencial que le permita destituir al Congreso en una oportunidad y llamar a elecciones para elegir uno nuevo. Un paso adicional podría exigir la renuncia del presidente ante la incapacidad de dirigir una mayoría en todo nuevo Congreso, el cual tendría entonces la responsabilidad de nombrar a un nuevo presidente que concluya dicho periodo. Sin embargo, estas medidas no lograrían cambiar la lógica básica de conflicto que prevalece en los regímenes presidencialistas, así como tampoco animarían la creación de formas colegiadas de gobierno basadas en partidos fuertes y una forma distinta de liderazgo gubernamental.

El registro compilado por el presidencialismo latinoamericano es grave y profundamente preocupante. No es exageración decir que esta triste situación de fracaso se encuentra entre las razones que explican por qué el futuro de la democracia se encuentra en riesgo en gran parte del hemisferio occidental. ¿Qué mejor momento para que

9. A. LIJPHART (2004: 102) plantea este argumento al señalar su preferencia por un gobierno parlamentario. J. LINZ también expresa su escepticismo frente a fórmulas semipresidencialistas.

10. Estoy en deuda con el ex Primer Ministro portugués, Antonio Guterres, por plantearme estas opiniones en una conversación personal. A. LIJPHART (2004: 104) señala que esta combinación de reglas de los sistemas parlamentarios alemán y francés podría proteger la efectividad del gabinete, mientras se garantizan las prerrogativas del Parlamento para reemplazar al gobierno con otro o para forzar la celebración de elecciones.

los ciudadanos a lo largo de América Latina se pregunten si las tradiciones presidencialistas son tan preciadas que deben ser conservadas incluso a expensas de la esperanza de la consolidación de la democracia? Los autores visionarios que redactaron la Constitución de los Estados Unidos –el modelo para todos los regímenes presidencialistas puros desde entonces– tuvieron un amplio sentido de las peculiaridades e incluso de las idiosincrasias del particular caso para el cual estaban escribiendo el texto. En medio de sus propias y cambiantes circunstancias, más de dos siglos después, posiblemente a los latinoamericanos les iría mejor imitando el espíritu de prudencia que motivó a los redactores de la Constitución estadounidense en lugar de apegarse a la letra del sistema que estos últimos crearon. Si los latinoamericanos eligieran dicho camino, podrían reflexionar sobre el hecho de que Europa, autocrática en 1787, puede en la actualidad generar modelos de gobernanza democrática y, sobre todo, parlamentaria que merecen al menos un juicio justo sin que *a priori* se les descarte únicamente con base en la costumbre.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, Charles W. *Politics and Economic Change in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1967.
- FARER, Tom (ed.). *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.
- HAKIM, Peter. Latin America's Lost Illusions: Dispirited Politics. *Journal of Democracy*, 2003, vol. 14: 108-122.
- HARTLYN, Jonathan y VALENZUELA, Arturo. Democracy in Latin America since 1930. En BETHEL, Leslie (ed.). *Latin America Since 1930: Economy, Society and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- JOHNSON, John J. *The Military and Society in Latin America*. Standford: Standford University Press, 1964.
- LAGOS, Marta. A Road With No Return? Latin America's Lost Illusions. *Journal of Democracy*, 2003, vol. 14: 161-173.
- LIEUWEN, Edwin. *General vs. Presidents: Neomilitarism in Latin America*. New York: Praeger, 1964.
- LIJPHART, Arendt. Constitutional Design for Divided Societies. *Journal of Democracy*, 2004, vol. 15: 96-109.
- LINZ, Juan J. The perils of Democracy. *Journal of Democracy*, 1993, vol. 4: 3-16.
- LINZ, Juan J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make The Difference? En LINZ, Juan J. y VALENZUELA, Arturo (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.
- LINZ, Juan J. y STEPAN, Alfred C. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.
- MAINWARING, Scott y SHUGART SOBERG, Mathew (eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 1992.
- O'DONNELL, Guillermo. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: University of California Press, 1973.

- PALMER, David Scott. Peru: Collectively Defending Democracy in the Western Hemisphere. En FARER, Tom (ed.). *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.
- PAYNE, Mark *et al.* *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Washington D.C.: Interamerican Development Bank, 2002.
- RUSTOW, Dankwart. Transition to Democracy: Towards a Dynamic Model. *Comparative Politics*, 1960, vol. 2: 337-363.
- SHUGART, Mathew y CAREY, John. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

LAS CONSECUENCIAS SOBRE EL RÉGIMEN DE LAS
INTERRUPCIONES PRESIDENCIALES EN AMÉRICA LATINA
Regime consequences of presidential interruptions in Latin America

Leiv MARSTEINTREDET
Universidad de Bergen
✉ leiv.marsteintredet@isp.uib.no

BIBLID [1130-2887 (2008) 49, 31-50]

Fecha de recepción: octubre del 2007

Fecha de aceptación y versión final: marzo del 2008

RESUMEN: Este artículo trata el fenómeno de las interrupciones presidenciales durante la Tercera Ola de la democratización en América Latina. En este periodo ha habido 18 casos de esos tipos de interrupciones en la región. El artículo plantea que las interrupciones presidenciales demuestran que los regímenes presidenciales, contrariamente a los argumentos de Linz, son capaces de manejar conflictos políticos intensos mediante el uso de procedimientos flexibles y en algunos casos cuasiparlamentarios y que las interrupciones presidenciales constituyen formas nuevas de mantener al presidente responsable por sus acciones.

Palabras clave: interrupciones presidenciales, América Latina, presidencialismo, conflictos, rendición de cuentas.

ABSTRACT: This article deals with the phenomenon of presidential interruptions in democracies during the Third Wave in Latin America. During the Third Wave there have been eighteen cases of presidential interruptions in Latin America. The article argues that the presidential interruptions demonstrate that presidential regimes, contrary to Linz's arguments, are capable of handling intense political conflicts through the use of flexible and in some cases quasi-parliamentary procedures, and that the presidential interruptions constitute new forms of holding presidents to account for their actions.

Key words: presidential interruptions, Latin America, presidentialism, conflicts, accountability.

I. INTRODUCCIÓN¹

Los trabajos de Linz (1990; 1994) sobre los riesgos de la democracia y de O'Donnell sobre las democracias delegativas (1994) probablemente han dominado la agenda de investigación política sobre América Latina más que ningún otro tema en los últimos 15 años. Los trabajos de Linz llamaron la atención sobre las instituciones políticas y la democracia, mientras que el trabajo de O'Donnell lo hizo sobre la *accountability* y la democracia en América Latina. Sin embargo, eventos recientes sugieren que los regímenes presidencialistas de América Latina están superando algunos de los peligros conectados al presidencialismo mediante la elección de soluciones flexibles y cuasi-parlamentarias para las crisis políticas y al mismo tiempo están introduciendo nuevas formas de *accountability* que pueden limitar a los presidentes «delegativos».

Durante la Tercera Ola ha habido 18 casos de interrupciones presidenciales en América Latina desde que el presidente de Bolivia, Siles Zuazo, renunció y convocó a elecciones anticipadas en 1985². Una interrupción presidencial puede definirse como un incidente en el cual un presidente electo democráticamente debe dejar su cargo antes de la finalización del periodo electoral fijado. La ola de interrupciones presidenciales en América Latina ha atraído recientemente la atención de los académicos y es objeto de un debate académico interesante. Contribuyendo al debate, este artículo contiene dos argumentaciones principales: contrariamente a la mayoría de la literatura sobre este tema, sostengo que las interrupciones presidenciales demuestran que los regímenes presidencialistas son capaces de hacer frente a conflictos políticos profundos y crisis de una manera mucho más flexible que lo que Linz anticipó, y que los procedimientos llevados a cabo para destituir presidentes entre elecciones en América Latina demuestran que existen reglas constitucionales que son equivalentes en sistemas parlamentarios y presidencialistas. Segundo, este artículo plantea que los procedimientos de interrupciones presidenciales en América Latina también implican nuevas formas de *accountability*, desconocidas anteriormente en los regímenes presidencialistas de América Latina.

1. Agradezco los comentarios de Einar Berntzen, Flavia Freidenberg, Aníbal Pérez Liñán, Elin Skaar y los evaluadores externos de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*. Traducción del texto a cargo de Margarita C. Batlle.

2. El número de interrupciones presidenciales varía de un autor a otro dependiendo de la definición de interrupción presidencial empleada. Sobre los casos tratados en este artículo, véase la Tabla I. Se incluyen únicamente regímenes democráticos o semidemocráticos en América Latina como los codificó el MBPL-dataset; véase S. MAINWARING, D. BRINKS y A. PÉREZ LIÑÁN (2001). Para una versión actualizada ver <http://www.pitt.edu/~asp27/>. Se excluye la renuncia forzada del presidente Nicolás Ardito Barletta en Panamá en 1985, la destitución por parte del Congreso del presidente Erick del Valle en Panamá en 1988, la auto-interrupción mediante elecciones anticipadas por parte de Fujimori en Perú después de su autogolpe y los dos casos de golpes en Haití en 1991 y 2004.

II. EL DEBATE SOBRE INTERRUPCIONES PRESIDENCIALES EN AMÉRICA LATINA

Ha habido 18 interrupciones presidenciales en la región desde que Siles Zuazo convocó a elecciones anticipadas en Bolivia en 1985. Sin embargo, se ha asumido con regularidad que la única manera democrática de destituir a un presidente electo es mediante el procedimiento de juicio político, el cual puede tener lugar si el presidente viola seriamente una ley o la Constitución; y que los conflictos en los regímenes presidencialistas llevan a interrupciones democráticas en lugar de presidenciales (Tsebelis, 1995). Por lo tanto, las numerosas interrupciones presidenciales en América Latina han atraído en gran medida el interés de la academia en los últimos años. Hasta el momento, la literatura, que suele tomar los artículos de Linz sobre presidencialismo como punto de partida, ha analizado las interrupciones presidenciales considerándolas de un solo tipo, representando el mismo fenómeno y encarnando las mismas consecuencias sobre el régimen. Las cuestiones en debate son acerca de qué es lo que causa interrupciones presidenciales (Negretto, 2006; Valenzuela, 2004; Hochstetler, 2006; Pérez Liñán, 2007) y cómo comprender e interpretar este nuevo fenómeno de las interrupciones presidenciales (Carey, 2005; Marsteintredet y Berntzen, en prensa; Pérez Liñán, 2003; Valenzuela, 2004). Sin embargo, la interpretación de las interrupciones presidenciales puede depender de la manera en que se interprete la crítica de Linz al presidencialismo.

Linz (1990; 1994) plantea que el origen separado y la supervivencia del Ejecutivo y el Legislativo en los regímenes presidencialistas origina (al menos) dos peligros. La supervivencia separada o los términos fijos crean el problema de la rigidez y limitan el margen de acción de los políticos en tiempos de crisis ya que el Legislativo no puede destituir al presidente y éste no puede convocar a elecciones anticipadas o reforzar su autoridad demandando un voto de confianza. La elección directa de ambos, del Legislativo y del Ejecutivo, crea lo que Linz llama el problema de la legitimidad democrática dual, lo que resulta en que con dos agentes elegidos de manera popular no hay modo de decidir formalmente cuál prevalece en caso de conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Hay al menos dos maneras de comprender la crítica de Linz. Una de las maneras es que las causas del bloqueo, las crisis políticas y los conflictos son endógenos de las instituciones políticas. En esta visión, el presidencialismo y los aspectos centrales de los regímenes presidencialistas son variables independientes que explican los conflictos y sus resultados: quiebra democrática o interrupciones presidenciales (Cheibub, 2007: 7-14). Valenzuela (2004) mantiene esta visión y sostiene que las numerosas interrupciones presidenciales en la región son otra confirmación de los riesgos del presidencialismo y de que el presidencialismo se encuentra en crisis. Las instituciones presidenciales combinadas con la configuración de gobiernos minoritarios son vistas como variables independientes que pueden explicar las interrupciones presidenciales. El argumento de Valenzuela implica comprender a estas interrupciones como el equivalente moderno de una quiebra democrática.

La otra visión de la crítica de Linz al presidencialismo es que el conflicto que tiene lugar en los regímenes presidencialistas puede ser originado por factores externos

al régimen político. Por las razones planteadas anteriormente, los regímenes presidencialistas no se encuentran tan bien dotados como los parlamentarios para manejar los conflictos políticos a causa de los periodos fijos del presidencialismo y los orígenes separados del presidente y del Congreso. Los periodos fijos y la legitimidad democrática dual crean, siguiendo a Linz, un régimen presidencialista rígido que carece de herramientas para manejar el conflicto. Si uno defiende esta visión, como lo hace este artículo, una interrupción presidencial no es necesariamente el equivalente de una quiebra democrática pero debe ser analizada en relación a los procesos utilizados para destituir al presidente.

En este trabajo se sostiene que los diversos tipos de interrupciones presidenciales pueden implicar diferentes consecuencias para los regímenes presidencialistas, aunque puedan compartir las mismas causas. Por tanto, analizo las interrupciones presidenciales en América Latina mediante una tipología de interrupciones gubernamentales que toma en cuenta si el procedimiento utilizado para destituir al gobierno es prototípicamente presidencial, parlamentario o independiente de los tipos de régimen.

III. PRESIDENCIALISMO, *ACCOUNTABILITY* E INTERRUPCIONES GUBERNAMENTALES³

El presidencialismo se define por la elección directa y popular de presidente y Legislativo y por el hecho de que ambos son electos para un periodo fijo⁴. Estas características constituyen lo que Shugart y Carey (1992: 18-22) llamaron el origen y supervivencia separados o independientes del Ejecutivo y el Legislativo⁵. Aunque los regímenes presidencialistas en América Latina varían enormemente (Shugart y Carey, 1992; Foweraker, 1998), son, con pocas excepciones, regímenes presidencialistas puros y satisfacen la definición planteada arriba (Siaroff, 2003).

Las características definitorias del presidencialismo limitan las maneras en que el jefe del Ejecutivo puede ser destituido y/o rendir cuentas por sus acciones entre elecciones. Elster (1999: 255) define *accountability* como un actor, A, haciendo rendir cuentas a otro actor, B, por una acción, X, mediante procedimientos ejecutados por A, como puede ser la destitución y/u otros castigos a B⁶. Por lo tanto, la definición de Elster (1999)

3. Este artículo sólo discute sobre regímenes presidenciales (de América Latina) y el contraste implícito frente a regímenes parlamentarios. Los regímenes parlamentarios sólo se tratan cuando es necesario como un contraste frente a los regímenes presidencialistas. El tipo de régimen semipresidencial se encuentra excluido. Para una discusión sobre todos los tipos de régimen, véanse R. ELGIE (1998) y A. SIAROFF (2003).

4. El procedimiento de juicio político presente en regímenes presidencialistas (así como en parlamentarios) no constituye una violación de las características definitorias de los periodos fijos o de la existencia independiente del Ejecutivo respecto al Legislativo.

5. También es común incluir en la definición de presidencialismo que el presidente combina el papel de jefe de Estado y jefe de gobierno.

6. Ésta es una definición algo limitada de *accountability*. Otras, y más amplias, abundan (véanse S. MAINWARING y C. WELNA, 2003; A. PRZEWORSKI, S. STOKES y B. MANIN, 1999; A. SCHEDLER,

conecta *accountability* e interrupciones gubernamentales, pero los conceptos no son sinónimos. Un golpe o un presidente renunciando debido a razones de salud, por ejemplo, no implica que se esté haciendo rendir cuentas al jefe del Ejecutivo.

Siguiendo esta definición limitada de *accountability* y centrado en la Presidencia, el Congreso puede hacer rendir cuentas al presidente por un comportamiento contrario a la ley mediante el procedimiento de juicio político. Éste es un modo de *accountability* horizontal y legal, *ex post* entre agentes del Estado que no pertenecen a la relación principal-agente⁷. Aun cuando el juicio político puede ser utilizado políticamente por el Congreso para desbancar a un presidente, es una herramienta legal porque generalmente un presidente debería ser acusado de una violación a la ley o la Constitución. La declaración de incapacidad (y abandono del cargo) es un procedimiento menos común para interrupciones gubernamentales (Pérez Liñán, 2007) que un Congreso puede invocar para hacer rendir cuentas políticamente al Ejecutivo sin acusar a un presidente de violar la ley (Kenney, 2003). En América Latina este procedimiento existe en ocho países⁸ y el mismo puede contar con requerimientos que van desde un voto mayoritario en el Congreso a una supermayoría, junto con una declaración de incapacidad elaborada por expertos médicos.

Los votantes, por otra parte, delegan los poderes a sus líderes elegidos y pueden, como principales frente a sus agentes, hacer rendir cuentas políticamente al presidente mediante elecciones. Además, históricamente en algunos regímenes, y en América Latina solamente en Venezuela después de 1999, los votantes han tenido la posibilidad de hacer rendir cuentas políticamente a su presidente entre elecciones mediante el procedimiento de consulta popular. Éstos son procedimientos de *accountability* vertical y política que los votantes pueden utilizar para renovar o retirar el mandato otorgado a los líderes políticos basándose en las decisiones políticas tomadas por los líderes.

1999). Para el propósito de este artículo, énfasis en sanciones y destituciones como el componente clave de la *accountability*. Para una defensa de las sanciones como esenciales para la *accountability*, véase C. KENNEY (2003: 62-66).

7. Para una discusión completa en torno a las distinciones entre *accountability* vertical frente a horizontal; *ex ante* versus *ex post* y *accountability* política frente a legal, véanse G. O'DONNELL (1998; 2003), S. MAINWARING (2003), P. SCHMITTER (2004) y K. STRØM (2000).

8. Los ocho países son Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú y Venezuela. Nicaragua también tiene una cláusula de incapacidad pero como no existe una cláusula separada para el juicio político y el requerimiento para declarar a un presidente incapaz es de una mayoría de 2/3, lo considero una cláusula de juicio político. En Chile, Costa Rica, Ecuador y Perú, la Constitución no establece explícitamente la mayoría requerida para invocar la cláusula de incapacidad. En Ecuador, el único ejemplo empírico de la utilización de esta regla para destituir al presidente durante la Tercera Ola, una mayoría absoluta es suficiente para declarar al presidente mentalmente o físicamente incapaz de gobernar, o que el presidente haya abandonado el cargo.

III.1. Flexibilización y parlamentarización de los regímenes presidencialistas

El concepto de flexibilización de los regímenes presidencialistas se relaciona con las características definitorias del presidencialismo y refleja el concepto de rigidez de Linz. La flexibilización se refiere a los procedimientos que atenúan los periodos fijos y la línea de sucesión estipulada por ley del jefe del Ejecutivo en el presidencialismo⁹ y, así, desafía los supuestos sobre el origen y la supervivencia independiente del Ejecutivo y el Legislativo en los regímenes presidencialistas. Los procedimientos de flexibilización pueden ser una renuncia presidencial, como resultado de causas naturales o presión política; juicios políticos y la utilización de la cláusula de incapacidad del presidente que se incluye en varias Constituciones de América Latina. Todos éstos son procedimientos que atenúan los periodos fijos del presidencialismo y demuestran que durante las crisis políticas los regímenes presidencialistas no son siempre rígidos.

El concepto de parlamentarización de los regímenes presidencialistas también puede ser entendido como un subconjunto del concepto de flexibilización y se refiere a procedimientos de tipo parlamentario en regímenes presidencialistas; tales procedimientos atenúan los periodos fijos y la sucesión estipulada por ley de los regímenes presidencialistas; por ejemplo, la supervivencia y origen independiente del Ejecutivo y el Legislativo. Los procedimientos flexibles disponibles en los regímenes parlamentarios son el voto de confianza, la convocatoria a elecciones anticipadas y la elección de un Primer Ministro a través del Congreso. El voto de censura refleja los poderes del Primer Ministro para llamar a elecciones anticipadas y pedir un voto de confianza y también constituye la piedra angular de la *accountability* en los regímenes parlamentarios (Laver y Shepsle, 1999).

Basado en estos procedimientos parlamentarios, este artículo identifica la utilización de varios procedimientos cuasiparlamentarios en los regímenes presidencialistas de América Latina: 1) la declaración de incapacidad del presidente mediante la votación mayoritaria constituye el equivalente al voto parlamentario de censura; 2) la convocatoria a elecciones anticipadas del Congreso o del presidente es el equivalente a la elección parlamentaria anticipada y 3) las elecciones por parte del Congreso del jefe del Ejecutivo, lo cual es similar a la investidura en los regímenes parlamentarios¹⁰. Los dos primeros también son procedimientos de interrupción gubernamental, mientras el tercero es un procedimiento de sucesión parlamentaria del jefe del Ejecutivo y, por lo tanto, una consecuencia de una interrupción gubernamental previa. Los tres afectan la supervivencia y origen independiente del Congreso.

En la medida en que estos procedimientos tienen lugar en regímenes presidencialistas, se plantea que existe una parlamentarización *ad hoc* de los regímenes presidencialistas, al menos durante periodos de crisis política. Dado que los procedimientos

9. Éstas son las características del presidencialismo que llevaron a J. Linz a describir los regímenes presidencialistas como rígidos.

10. La investidura parlamentaria se refiere a la instalación de un nuevo gobierno mediante el voto en el Parlamento.

parlamentarios de las interrupciones gubernamentales y las sucesiones no se encuentran disponibles constitucionalmente en los regímenes presidencialistas de América Latina, es el equivalente de estos procedimientos lo que ha sido usado en varias de las interrupciones presidencialistas de la región. Mediante un procedimiento equivalente en este trabajo se sostiene que las instituciones en diferentes regímenes utilizan procedimientos que no sólo tienen el mismo resultado final (en este caso la remoción gubernamental) sino también que estos procedimientos son llevados a cabo por reglas y acciones similares.

IV. LOS CASOS DE INTERRUPTIONES PRESIDENCIALES EN AMÉRICA LATINA

Basada en una tipología desarrollada por Marsteintredet y Berntzen (en prensa), la Tabla I organiza los casos de interrupciones presidenciales en relación con los procedimientos de interrupción presidencial identificados arriba. La tabla identifica un ejemplo del golpe tradicional, tres procedimientos exitosos de juicio político, siete casos de renuncia presidencial sin un voto del Congreso (aun cuando en varios de estos casos el Legislativo fue un actor importante), cinco casos de renuncia por convocatoria a elecciones anticipadas y dos casos de declaración de incapacidad, los cuales son el equivalente a un voto de censura.

Todos estos casos plantean dudas sobre los periodos fijos de los gobiernos presidenciales. No creo, sin embargo, que los casos de interrupciones presidenciales constituyan evidencia para una tesis sobre la continuidad de un presidencialismo en crisis (Valenzuela, 2004; 1993). Por el contrario, en este trabajo se plantea que los regímenes presidencialistas en América Latina han probado que al flexibilizar los periodos fijos y haciendo que la supervivencia y origen de los presidentes dependan más de la voluntad del Congreso y del pueblo, el presidencialismo es capaz de manejar crisis y conflictos políticos profundos de una manera flexible que en última instancia podría haber ayudado a prevenir un quiebre de la democracia. Aún más, algunos de estos casos también demuestran que a los presidentes se les exige rendir cuentas de manera cada vez más frecuente y novedosa.

IV.1. *¿Son las interrupciones presidenciales el equivalente de un quiebre democrático?*

De los dieciocho casos de interrupciones presidenciales registrados, sólo uno fue un golpe de Estado tradicional (el de Ecuador en el año 2000); y acerca de este caso hay todavía debate sobre si el retiro de Jamil Mahuad fue un golpe de Estado o un levantamiento indígena popular (Ciriza, 2000). Si le sumamos a la ecuación el autogolpe de Fujimori y los otros dos golpes de sistema semipresidencial de Haití, donde uno podría preguntarse acerca del carácter democrático de esos regímenes¹¹, únicamente

11. En el año previo a los golpes de Estado en Haití, el índice MBPL clasificó al país como autoritario, pero Aristide fue por lo menos elegido democráticamente.

ha habido cuatro golpes exitosos en la región durante la Tercera Ola. Comparado con cualquier otro periodo en la historia de América Latina, estos golpes no sirven como evidencia para demostrar que la democracia está en crisis.

TABLA I. INTERRUPCIONES PRESIDENCIALES EN AMÉRICA LATINA

PROCEDIMIENTOS NO DEMOCRÁTICOS DE INTERRUPCIÓN PRESIDENCIAL	
Golpe (Sucesor)	
Ecuador, Mahuad, 2000 (Vicepresidente)	
PROCEDIMIENTOS FLEXIBLES DE INTERRUPCIÓN PRESIDENCIAL	
Juicios políticos (Sucesor)	Renuncias (Sucesor)
Brasil, Collor de Melo, 1992 (Vicepresidente)	Argentina, Alfonsín, 1989 (Nuevo presidente ya electo)
Venezuela, Pérez, 1993 (Elección del Congreso)*	Guatemala, Serrano, 1993 (Elección del Congreso)*
Paraguay, Cubas, 1999 (Vicepresidente)	Perú, Fujimori, 2000 (Presidente del Congreso, nuevo presidente, 1º y 2º vicepresidente habían renunciado)
	Bolivia, Bánzer, 2001 (Vicepresidente)
	Argentina, De la Rúa (y otros), 2001/02 (Elección del Congreso)*
	Bolivia, Sánchez de Lozada, 2003 (Vicepresidente)
	Bolivia, Mesa, 2005 (Presidente de la Corte Suprema)
PROCEDIMIENTOS CUASIPARLAMENTARIOS DE INTERRUPCIÓN PRESIDENCIAL	
Renuncia mediante elecciones anticipadas (Todos los sucesores electos popularmente)	Declaraciones de incapacidad (Sucesor)
Bolivia, Siles Zuazo, 1985	Ecuador, Bucaram, 1997 (Elección del Congreso)*
República Dominicana, Balaguer, 1996	Ecuador, Gutiérrez, 2005 (Vicepresidente)
Perú, Paniagua, 2001	
Argentina, Duhalde, 2003	
Bolivia, Rodríguez, 2005	

* Véase también la Tabla II.

Fuente: Elaboración propia.

Además, las presiones sociales y políticas que han sufrido los regímenes en América Latina para enfrentar transiciones tanto democráticas como económicas en las últimas décadas han sido considerables (Przeworski, 1991). Ha habido veintitrés desafíos directos a presidentes electos en América Latina desde 1978 (Hochstetler y Edwards, 2007), varios de los cuales fueron intentos de golpe explícitos y –al menos– dos fueron procedimientos fallidos de juicio político. El hecho de que la democracia haya sobrevivido en la región demuestra que las nuevas democracias son bastante resistentes; y en la medida en que las instituciones presidencialistas han sido capaces de manejar esta presión y las crisis políticas, los regímenes demuestran que son mucho más flexibles de lo que anteriormente se suponía. Si algo está en crisis en América Latina no es el presidencialismo *per se* sino, como Mainwaring (2006) sostiene para la región andina, el sistema de representación. En las siguientes secciones se discute cómo los regímenes

presidencialistas han manejado los desafíos de sus presidentes, los diversos tipos de interrupciones presidenciales y sus consecuencias sobre el régimen político.

V. INTERRUPCIONES PRESIDENCIALES Y FLEXIBILIZACIÓN DE LOS PERIODOS FIJOS

La Tabla 1 identifica dos procedimientos flexibles de interrupción presidencial: el juicio político y la renuncia presidencial. Las interrupciones presidenciales demuestran una flexibilización de los regímenes presidencialistas, puesto que la democracia sobrevive a la inestabilidad del Ejecutivo y este tipo de interrupciones presidenciales funciona como una herramienta para manejar conflictos políticos que contrarresta la rigidez de los regímenes presidencialistas.

V.1. *El juicio político*

Tradicionalmente el juicio político es el único mecanismo constitucional que permite la interrupción presidencial. Sin embargo, el uso –incrementado– de procedimientos de juicio político en América Latina no indica que el presidencialismo esté en crisis. De otro lado, el comportamiento ilegal que precede a los procedimientos de juicio político indica que estamos tratando con un presidente fallido, mientras que los procedimientos de juicio político que tratan con un presidente fallido indican que el régimen está solucionando la crisis de una manera flexible y constitucional. Así, un procedimiento de juicio político como tal no sugiere que el presidencialismo esté en crisis sino que el sistema político es capaz de usar sus instrumentos legales para hacer que un presidente corrupto rinda cuentas y que los periodos fijos del presidencialismo se vuelvan más flexibles.

La falta de uso de los procedimientos de juicio político en contra de presidentes corruptos, por otro lado, hubiera constituido algún tipo de evidencia de un presidencialismo en crisis y de que los instrumentos para tratar con estas crisis eran demasiado rígidos, como lo sugería Linz¹². Para América Latina uno puede argumentar que el gran uso del juicio político durante la Tercera Ola (tres procedimientos de juicio exitosos y dos fallidos) indica que el instrumento del presidencialismo para exigir que un presidente sea judicialmente responsable por sus acciones está finalmente funcionando. La utilización de este mecanismo puede inclusive servir como un elemento disuasivo

12. El procedimiento de juicio político es, en efecto, muy rígido y sólo en Brasil se siguió en cada uno de los casos según lo exigía la Constitución. En Paraguay, el presidente Cubas renunció antes de que se llevara a cabo la votación final sobre su juicio. En Venezuela, en mayo de 1993, el Senado exoneró al presidente Pérez de enfrentar un juicio por los cargos de corrupción. En agosto de 1993, mientras todavía esperaba la decisión de la Corte sobre dichos cargos, el Congreso utilizó un procedimiento cuasiparlamentario y declaró la ausencia permanente del presidente Pérez. Los casos de Venezuela y Paraguay son, en todo caso, definidos como procedimientos de juicio político en la medida en que el procedimiento fue iniciado en el Congreso.

en contra de futuros o potenciales comportamientos corruptos o delegativos de los presidentes.

V.2. La renuncia presidencial

Existen siete casos de interrupción presidencial mediante una renuncia del presidente en América Latina (véase la Tabla 1). En todos estos casos ha habido enérgicas protestas callejeras demandando la renuncia del presidente y en dos de estos casos las protestas callejeras han estado acompañadas por una demanda del Congreso para concluir con el periodo presidencial¹³. Estos conflictos verticales que terminan con una renuncia presidencial son nuevas formas de una mayor *accountability* vertical y social, en las cuales el pueblo exige rendir cuentas al presidente por las decisiones políticas o el estado de las cuestiones políticas, demandando que el jefe del Ejecutivo sea removido de su cargo. En este sentido, parecen equivalentes inconstitucionales de la Consulta Popular, en la cual el principal revoca el mandato de su agente.

Aún más: desde mi visión, estas renunciaciones no constituyen evidencia de un presidencialismo en crisis. Primero, estas interrupciones son el resultado de un conflicto vertical y social entre la sociedad civil (los ciudadanos o la masa) y el Ejecutivo (o el sistema político en general), expresado por el grito popular de «Que se vayan todos», mientras la literatura institucional sobre presidencialismo generalmente predijo conflictos horizontales, o bloqueo, entre el Congreso y el presidente (Cheibub, 2007: 8; Jones, 1995). Por lo tanto, las causas de estos eventos no encajan en las relaciones de causa-efecto que predicen las teorías institucionales. Segundo, el sistema político demuestra que el presidencialismo no es tan rígido como Linz y Valenzuela plantearon. En estos casos, los presidentes impopulares, contrariamente a la lógica de los periodos fijos, han renunciado frente a la presión popular con el objetivo de restaurar la estabilidad y evitar un quiebre democrático. Esto significa que de cara a la presión popular o del Congreso, el presidente renuncia para evitar una crisis política. Aunque uno pudiera cuestionar el grado en el cual la presión que se ejerció sobre el presidente renunciante era democrática, los presidentes cuestionados y los regímenes bajo presión encuentran soluciones o «salidas» flexibles a los problemas que tienen. Así, el presidente evita el periodo de conflicto y puede llegar a evitar la inestabilidad del régimen, al aceptar la inestabilidad del Ejecutivo.

13. Los dos casos con ambas, protestas callejeras y presión del Congreso, son: Argentina en 2001 (el Congreso le informa a De la Rúa que ha perdido el apoyo de aquél) y Perú en 2000. Sobre las acciones de los gobernadores durante la crisis política de Argentina en 2001, véase A. MALAMUD (2006).

VI. LOS PROCEDIMIENTOS CUASIPARLAMENTARIOS DE LAS INTERRUPCIONES PRESIDENCIALES

Las interrupciones presidenciales en América Latina demuestran la utilización de dos procedimientos flexibles y cuasiparlamentarios para las interrupciones entre los dieciocho casos que tuvieron lugar durante la Tercera Ola y un procedimiento cuasiparlamentario para una sucesión presidencial. Estos procedimientos son la utilización de la declaración de incapacidad presidencial o abandono del cargo en Ecuador, la renuncia mediante la convocatoria a elecciones anticipadas en varios países y la elección por parte del Congreso de un sucesor presidencial. Estos procedimientos constituyen los equivalentes al voto de censura, la convocatoria parlamentaria para elecciones anticipadas y la investidura respectivamente. El voto de censura no existe en regímenes presidencialistas, sólo ante circunstancias muy restringidas el presidente puede convocar a elecciones anticipadas y generalmente la sucesión presidencial está estipulada por ley. Sin embargo, los procedimientos que se analizarán aquí fueron equivalentes a los procedimientos parlamentarios ya que esos procedimientos seguidos cumplieron los mismos requisitos, supusieron la misma función y produjeron los mismos resultados que sus equivalentes parlamentarios (Dogan y Pellassy, 2005). Estas formas de interrupción presidencial tenían el objetivo de proveer una solución a los conflictos políticos que estaban teniendo lugar y cuestionar la supervivencia independiente del Ejecutivo y el Legislativo, las características que definen al presidencialismo.

VI.1. La declaración de incapacidad presidencial y el abandono del cargo

En Ecuador, en 1997 y 2005, el Congreso declaró incapaz al presidente Abdalá Bucaram y el abandono del cargo por parte de Gutiérrez, respectivamente. Pérez Liñán (2003) sostiene que el primer caso fue el equivalente a un juicio político, pero yo planteo que ambos casos fueron el equivalente de un voto de censura parlamentario. Las razones son que en Ecuador (como posiblemente en Chile, Perú y Costa Rica) sólo una mayoría absoluta es requerida para remover al presidente por incapacidad o abandono del cargo y estas dos pueden ser invocadas para sancionar a los presidentes por un comportamiento que no necesariamente se considere contrario a la ley¹⁴. Por lo tanto, el procedimiento para remover a un presidente supone los mismos requerimientos que un voto de censura en un sistema parlamentario. La razón para declarar la incapacidad o el abandono presidencial puede variar entre un caso y otro y puede tratarse de meras excusas para remover a un presidente impopular que ha perdido la confianza de la mayoría en el Congreso. Esto es comparable al voto de censura en sistemas parlamentarios y difiere del procedimiento de juicio político, donde debe haberse cometido un crimen para proceder a juzgar al presidente.

14. En 1997 la votación en el Congreso fue de 44 contra 34 para expulsar a Bucaram y en 2005 el margen fue de 60 contra 2 para declarar que Gutiérrez había abandonado el cargo.

En los casos de interrupciones presidenciales mediante el voto de incapacidad o abandono del cargo, las causas que subyacen a las interrupciones presidenciales pueden ser el bloqueo u otros factores institucionales relacionados al régimen presidencialista. Las interrupciones presidenciales en Ecuador, así como en otros casos, involucran un conflicto interinstitucional, como lo plantea la literatura institucional. Por otra parte, el presidencialismo como un sistema que maneja los conflictos políticos demostró en los casos de Ecuador que puede desempeñarse como un parlamentarismo y ser mucho menos rígido de lo que Linz esperaba: los periodos fijos se flexibilizan al hacer que la supervivencia del gobierno sea más dependiente del Congreso y, dado que en el conflicto el Congreso prevalece sobre el Ejecutivo, la legitimidad democrática dual puede –al menos temporalmente– solucionarse. Es más, vemos que en casos como los de Perú, con la renuncia de Fujimori en 2000, y el golpe de Ecuador en el mismo año, el Congreso utilizó procedimientos similares para votar formalmente por la salida del cargo del presidente «después» de la expulsión del mismo. El Congreso de Perú rechazó en primer lugar la renuncia de Fujimori y luego dejó vacante la Presidencia, con base en la incapacidad moral de Fujimori¹⁵; en Ecuador, el Congreso votó la expulsión del presidente Mahuad luego del golpe, con el objetivo de mantener algún tipo de orden constitucional.

En este sentido, se sostiene en este estudio que los dos casos en Ecuador en los cuales fueron utilizados equivalentes al voto de censura para remover a los presidentes son signos del uso de prácticas parlamentarias en la América Latina presidencial¹⁶. Aquí se demuestra que los problemas de rigidez y legitimidad democrática dual que, de acuerdo a Linz, hacen peligrar la supervivencia democrática, no son insuperables en regímenes presidencialistas. Es más, dados los niveles de conflicto en estos casos, la recién descubierta e inesperada flexibilidad de los regímenes presidencialistas ayudó a resolver estas crisis temporalmente y les dio un resultado democrático.

15. El caso de la renuncia de Fujimori en Perú es bastante instructivo respecto a la manera en que el presidencialismo peruano trata de seguir la lógica del parlamentarismo para resolver la crisis política del país. Primero, luego de las elecciones fraudulentas en abril y mayo de 2000, Fujimori trató el 1 de septiembre de aplacar la crisis mediante la convocatoria a elecciones anticipadas, en las cuales no sería candidato. Esto hubiera constituido una solución cuasiparlamentaria a la crisis. Luego, a principios de octubre del mismo año, Fujimori perdió su mayoría en el Congreso, lo que también resultó en la elección del opositor Valentín Paniagua como presidente del Congreso. En un régimen parlamentario, un gobierno que pierde la confianza de la mayoría en el Parlamento *está viviendo con tiempo prestado*. El presidente Fujimori pareció haber entendido esta lógica parlamentaria y, luego de haber perdido la confianza de la mayoría en el Congreso, presentó su renuncia vía fax desde Japón el 17 de noviembre.

16. No es una coincidencia que estos incidentes hayan ocurrido en Ecuador donde el Congreso tiene una larga tradición en censurar y juzgar políticamente a los ministros. Véase A. MEJÍA ACOSTA (2006).

VI.2. *Renuncia mediante elecciones anticipadas*

Ha habido cinco casos de renuncias presidenciales mediante la convocatoria a elecciones anticipadas. En estos casos, los presidentes han actuado como los Primeros Ministros en regímenes parlamentarios¹⁷ y llamaron a elecciones prematuras con el objetivo de impedir crisis políticas que no podrían haber sido resueltas por el Ejecutivo en funciones y las constelaciones del Legislativo. Los presidentes, usualmente, luego de acordar con el Congreso y la oposición, han tomado la decisión de pedir consejo a los votantes para reconstruir las instituciones políticas.

En República Dominicana fue el fraude electoral lo que causó la crisis política mientras que en Bolivia en 1985 fue la confusión política general y los intentos de golpe previos los que llevaron a las elecciones anticipadas. En los otros tres casos (Perú en 2001, Argentina en 2003 y Bolivia en 2005), quien convocó a elecciones anticipadas fue un sucesor presidencial con orígenes fuera del Ejecutivo. En estas crisis políticas, un cambio de presidente y del Ejecutivo no fue suficiente para crear una solución. Una razón puede ser que la sucesión estipulada por ley no provea de suficiente legitimidad democrática al sucesor presidencial¹⁸. Otra razón puede ser que mientras que una interrupción gubernamental en democracias parlamentarias suele asegurar una nueva dirección política con el nuevo gobierno, una interrupción presidencial en mayor medida otorga la posibilidad de una continuidad de políticas, ya que normalmente el vicepresidente toma el cargo y el Congreso continúa siendo el mismo. La utilización del procedimiento parlamentario de elecciones anticipadas como un mecanismo de último recurso, sin embargo, constituye un cambio del marco político y permite a los votantes decidir sobre la dirección política futura de un país con el objetivo de solucionar la crisis política.

Adicionalmente a las interrupciones presidenciales mediante elecciones anticipadas, también ha habido tres interrupciones del Congreso mediante elecciones anticipadas durante la Tercera Ola. En Colombia en 1991 el Congreso fue disuelto y la Asamblea Constituyente convocó a elecciones anticipadas. En Venezuela en 1999 fueron convocadas elecciones anticipadas tanto para presidente como para el Congreso y se llevaron a cabo en 2000 y en Ecuador el 29 de noviembre de 2007 el Congreso fue declarado en receso por la Asamblea Constituyente. Las tres situaciones tuvieron lugar durante momentos de «fluidez constitucional»; por ejemplo, un periodo en el cual la Asamblea Constituyente trabaja a la par del Congreso (Pérez Liñán, 2005:

17. La reacción de Ariel Sharon, Primer Ministro de Israel, el 16 de noviembre de 2005, respecto a un escándalo de corrupción que quebró su coalición gubernamental, fue: «Tan pronto fue claro que el marco político existente se estaba derrumbando llegué a la conclusión de que lo mejor para este país es convocar a elecciones lo más pronto posible». Citado de la página web de la BBC. Visitada el 17 de noviembre de 2005: http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/4444630.stm.

18. La falta de legitimidad fue clara para el presidente interino Ramón Puerta de Argentina en diciembre de 2001, quien ocupó la presidencia del país por dos días. Puerta debía ser constitucionalmente el sucesor presidencial, ya que era el presidente del Congreso Nacional.

63)¹⁹ y en los dos últimos casos las Asambleas Constituyentes invocan el equivalente a un procedimiento parlamentario: la convocatoria a elecciones anticipadas²⁰.

VI.3. *Los presidentes elegidos por el Congreso*

La literatura sobre interrupciones presidenciales no ha tratado hasta el momento uno de los efectos de las interrupciones presidenciales: que el sucesor del presidente debe ser nombrado y que el procedimiento de nombramiento no siempre sigue el orden de sucesión constitucional. Los presidentes electos por el Congreso no son casos de presidencias interrumpidas sino consecuencia de interrupciones presidenciales previas, las cuales requieren procedimientos flexibles de origen presidencial. El procedimiento que lleva al Legislativo a elegir al Ejecutivo constituye claramente un procedimiento equivalente a una práctica parlamentaria: la investidura. La Tabla II muestra una lista de los cinco casos de presidentes elegidos por el Congreso en América Latina²¹.

Con excepción de Bolivia, donde en caso de que ningún candidato obtenga al menos 50%+1 de los votos en la primera vuelta, el presidente es elegido por el Congreso en la segunda (artículo 68 en las Constituciones de 1967 y 1995), los cuatro casos restantes representan prácticas animadas por presidencias interrumpidas prematuramente²². De acuerdo con las Constituciones de Argentina y Guatemala, los vicepresidentes deben suceder al presidente cuando este último renuncia. Sin embargo, los presidentes en cuestión fueron incapaces de asumir el cargo y la flexibilidad fue impuesta mediante una elección por parte del Congreso en el proceso de sucesión²³. Esta circunstancia facilitó las soluciones democráticas a los conflictos políticos. Schamis (2002) argumenta para el caso argentino que este proceso cuasiparlamentario ayudó a consolidar la democracia y a mantener a los militares en sus cuarteles. Venezuela en 1993 no tenía vicepresidente y la Constitución permitía una flexibilidad en la selección del nuevo presidente.

19. Nuevamente descarto los casos de regímenes no democráticos como la disolución del Congreso después del autogolpe de Fujimori en Perú en 1992.

20. Aunque en estos casos, formalmente, fue la Asamblea Constituyente la que convocó a elecciones anticipadas, no es un secreto que tanto el presidente César Gaviria en Colombia como el presidente Hugo Chávez en Venezuela estaban en conflicto con sus respectivos Congresos en ese momento.

21. Podríamos haber agregado la sucesión de Valentín Paniagua a Fujimori en 2000 también. Sólo un día después de que Fujimori renunciara, el Congreso eligió a Paniagua como presidente del Congreso el 16 de noviembre de 2000, sabiendo que si Fujimori debía abandonar la Presidencia entonces Paniagua podría convertirse en su sucesor. Que Paniagua sucedería a Fujimori también se convirtió en la solución constitucional teniendo en cuenta la renuncia del segundo vicepresidente, Ricardo Márquez, el 20 de noviembre de 2000 y, por lo tanto, no se lo incluye como un caso de presidente elegido por el Congreso.

22. Cuento las elecciones por parte del Congreso de Rodríguez Saá y Duhalde en Argentina en 2001 y 2002 como uno de los casos.

23. En Guatemala, el vicepresidente Gustavo Espina fue juzgado políticamente y, en Argentina, el vicepresidente Carlos *Chacho* Álvarez ya había renunciado en octubre de 2000.

Así, el Congreso eligió libremente a Ramón Velásquez como el reemplazo de Carlos Andrés Pérez hasta las elecciones siguientes.

TABLA II. PRESIDENTES ELEGIDOS POR EL CONGRESO EN AMÉRICA LATINA

PAÍS, AÑO Y SUCESOR
Bolivia, todas las elecciones, 1985-2005
Guatemala, 1993, De León Carpio (<i>Ombudsman</i>)
Venezuela, 1993, Velásquez (Senador)
Ecuador, 1997, Alarcón (Presidente del Congreso)
Argentina, 2001/02, Rodríguez Súa y (finalmente) Duhalde (Senador)

Fuente: Elaboración propia.

Ecuador en 1997 es el único caso en que el Congreso ignoró la Constitución y demostró la supremacía del Legislativo sobre el presidente. La Constitución de 1978 establecía que en el caso de una remoción permanente del presidente, el vicepresidente debía asumir el cargo (artículo 76). El presidente del Congreso, Fabián Alarcón, tenía un apoyo mucho más fuerte que el de la vicepresidente Rosalía Arteaga y, después de cierta confusión, el Congreso eligió a Alarcón con una mayoría de más de dos tercios. La elección de los presidentes por parte del Congreso aliviana temporalmente el problema de la legitimidad democrática dual al crear una cadena de delegación de los votantes al presidente por vía del Congreso. Esta presencia temporal de una cadena de delegación cuasiparlamentaria en estos regímenes presidencialistas se vuelve a convertir, sin embargo, en el *statu quo* de la legitimidad democrática dual cuando se celebran nuevas elecciones ejecutivas y legislativas.

Estos cinco casos de presidentes elegidos por el Congreso, además de los cinco casos de convocatoria anticipada de elecciones y de los dos casos de declaración de incapacidad, muestran que con respecto al origen y a la supervivencia del jefe del Ejecutivo, siete regímenes presidencialistas de América Latina han probado ser flexibles y haber elegido, de manera constitucional o no, procedimientos equivalentes a soluciones parlamentarias a las crisis políticas que han surgido. Los siete casos de renuncia presidencial también demuestran una flexibilización de regímenes presidencialistas que ha contribuido a la solución democrática de crisis políticas, como lo señalaban Hochstetler (2006: 415) y Carey (2005: 114-115).

VII. CAMBIANDO LAS RELACIONES DE *ACCOUNTABILITY*

La efectividad de la rendición de cuentas de las instituciones, en este caso la del jefe del Ejecutivo, depende de la credibilidad que tenga la amenaza de remoción u otras formas de castigo. Las interrupciones presidenciales en América Latina han incrementado la credibilidad de la amenaza de dicha remoción en la región. Adicionalmente, las interrupciones presidenciales están también cambiando las maneras en que los

presidentes son sometidos a rendir cuentas. De acuerdo con los textos de las Constituciones, los presidentes no son generalmente responsables políticamente ante el Legislativo, sólo lo son ante los votantes el día de la elección²⁴. Las interrupciones presidenciales muestran que los Congresos y los ciudadanos han inventado nuevas formas para exigir a los presidentes que rindan cuentas entre elecciones.

Desde esta perspectiva hay muy poca duda acerca de que las interrupciones presidenciales indican un alto nivel tanto de *accountability* horizontal (O'Donnell, 2003) como de *accountability* vertical y social (Smulovitz y Peruzzoti, 2003), lo cual va de la mano con un creciente dominio del Congreso (Carey, 2005; Pérez Liñán, 2005).

El uso del equivalente de un voto de censura hace que el presidente responda políticamente ante el Congreso, así como los procedimientos de juicio político incrementan el poder y el control del Congreso sobre la presidencia y, por ende, la *accountability* horizontal *ex post*. Los dos casos en Ecuador, 1997 y 2005, son ejemplos claros de un Congreso que exige a su presidente que rinda cuentas por sus acciones aunque en estos dos casos los Congresos exigieron cuentas a los presidentes sólo luego de que hubiera una fuerte movilización social. Los votos en el Congreso en Perú y Ecuador en 2000 también demuestran que el Legislativo está reclamando sus poderes de exigir al presidente rendir cuentas a pesar de haber actuado después de los hechos. El nuevo elemento en los regímenes presidencialistas es que los Congresos pueden ahora exigir al presidente que rinda cuentas por «acciones u omisiones que no son calificadas como ilegales» (Kenney, 2003: 67). Aún más, los casos de juicio político envían un mensaje claro: que los presidentes en América Latina ya no pueden esperar «salirse con la suya» tras cometer acciones ilegales²⁵. Sin embargo, mientras que el voto de censura en un régimen parlamentario es una forma de control entre las diferentes agencias, un presidente no es un agente del Congreso y por lo tanto las remociones de presidentes por parte del Congreso constituyen un mecanismo de *accountability* algo distinto del voto parlamentario de censura y ubican al presidente en un sistema de *accountability* dual, tanto por parte de los ciudadanos como del Congreso.

Todas las interrupciones presidenciales identificadas en la Tabla 1 son resultados de grandes movilizaciones sociales, presión popular, huelgas y desafíos al presidente. Estas protestas demuestran el resentimiento de los ciudadanos (o por lo menos los ciudadanos en las calles) hacia el presidente, el sistema político en general o hacia decisiones políticas previas. Las protestas son una forma de creciente movilización y de *accountability* vertical y social (no electoral) que apunta contener los costes de agencia (Strøm, 2000: 271). De esta manera estos casos encuentran su equivalente en un referendo popular para revocar el mandato presidencial: votantes actuando como principales que delegan sus poderes en el presidente y que pretenden exigirle que rinda

24. El juicio político es una herramienta que tiene el objetivo de exigir al presidente rendir cuentas legalmente por un comportamiento contrario a la ley.

25. Varios ex presidentes a lo largo de la Tercera Ola han debido rendir cuentas por sus acciones en el cargo aun después de haber dejado el palacio presidencial. Los casos más recientes son los de Alberto Fujimori en Perú, Arnoldo Alemán en Nicaragua y Miguel Ángel Rodríguez en Costa Rica.

cuentas. Votantes capaces de cuestionar el mandato del presidente inclusive entre elecciones. Esta función informal, en muchos casos no democrática, incrementa la *accountability* vertical y puede ayudar a contener costes de agencia²⁶ futuros, y así tener un potencial efecto preventivo.

VIII. CONCLUSIÓN: ¿ACCOUNTABILITY FRACASADA O EXITOSA?

Los regímenes presidencialistas están cambiando sus *modus operandi* al introducir un mayor número de soluciones más flexibles, y en algunos casos también cuasiparlamentarias, a las crisis políticas, así como nuevas formas para hacer que los presidentes respondan políticamente. Si la tesis de Linz acerca de la rigidez del presidencialismo fuera correcta, los conflictos que condujeron a interrupciones presidenciales habrían continuado hasta la siguiente elección y por ende incrementado la probabilidad de un quiebre democrático. Por el contrario, los conflictos encuentran soluciones o salidas en las interrupciones presidenciales. Al parecer, Linz exageró en sus artículos las diferencias entre los regímenes parlamentario y presidencialista; sin embargo, las interrupciones presidenciales demuestran que hay tanto reglas como prácticas constitucionales que son equivalentes en ambos tipos de régimen.

Las interrupciones presidenciales simbolizan igualmente una creciente y nueva forma de *accountability* constante y dual. La cuestión es si el nuevo e incrementado nivel de *accountability* constituye un tipo exitoso o fracasado de ésta (Schmitter, 2004). Si analizamos los aspectos de la misma a través de una dimensión temporal, las interrupciones presidenciales son instancias de *accountability ex post*. Schmitter (2004: 53-55) representa un modelo de *accountability* exitoso y un modelo fracasado. El exitoso es un modelo de ciudadanos participativos, atentos y obedientes; representantes movilizados, competitivos y obedientes; y gobernantes accesibles, deliberativos y responsables. A pesar de que la *accountability* ha aumentado como resultado de una mayor movilización y de interrupciones presidenciales, el modelo exitoso no encaja en los casos de América Latina. Estos casos se ajustan mejor en el modelo de Schmitter a la *accountability* fracasada. De acuerdo con este modelo, los ciudadanos eligen a los gobernantes erróneos o no representativos y son indiferentes frente a las decisiones políticas que éstos tomen. Los representantes se movilizan en contra del gobierno y obstruyen el proceso legislativo (bloqueo) mientras los líderes excluyen a los ciudadanos y a los representantes del proceso de toma de decisiones e imponen sus propias decisiones. La reacción ante esta *accountability* fracasada, antes y durante el proceso de toma de decisiones,

26. El neoliberalismo sorpresivo puede ser un ejemplo de dichos costes de agencia. S. STOKES (2001) argumenta que los cambios de política sorpresivos de las reformas neoliberales fueron una manera de representar a los ciudadanos y por ende no un problema de azar moral. No obstante, no hay duda de que las sorpresas a través de las cuales estas reformas fueron ejecutadas constituyen otra forma de problema de agencia, particularmente la selección adversa como resultado de información oculta.

es un mayor resentimiento popular, resistencia por parte de los representantes, desafíos a los presidentes e interrupciones presidenciales.

No obstante, si la ausencia de *accountability* en las democracias de América Latina ha sido el problema, la creciente *accountability* a través de interrupciones presidenciales es un primer paso hacia el mejoramiento, aunque sea un paso que implique inestabilidad política. Si el aumento del control y la *accountability* de los Ejecutivos tienen algún efecto, éste es justamente un efecto preventivo. Así, mientras los líderes políticos en el continente ven a la impunidad como un lujo del pasado, la creciente, pero posiblemente perversa, *accountability ex post* puede funcionar como barrera para los futuros líderes políticos e incrementar el control político *ex ante*. La misma puede, a su vez, contener los costes de agencia. Si éste es el caso, se puede esperar menos interrupciones presidenciales en el futuro.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- CAREY, John M. Presidential versus Parliamentary Government. En MÉNARD, Claude y SHIRLEY, Mary (eds.). *Handbook of New Institutional Economics*. Dordrecht: Springer, 2005.
- CHEIBUB, José Antonio. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- CIRIZA, Alejandra. 21 de enero del 2000. ¿Golpe de Estado o revuelta india en el Ecuador? *Revista OSAL*, 2000, 1: 6-16.
- DOGAN, Mattei y PELLASSY, Dominique. Functional Equivalences. En WIARDA, Howard (ed.). *History, Theory, Context*. London & New York: Routledge, 2005.
- ELGIE, Robert. The classification of democratic regime types: Conceptual ambiguity and contestable assumptions. *European Journal of Political Research*, 1998, 33 (2): 219-238.
- ELSTER, Jon. Accountability in Athenian Politics. En PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan y MANIN, Bernard. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- FLOWERAKER, Joe. Institutional design, party systems and governability - Differentiating the presidential regimes of Latin America. *British Journal of Political Science*, 1998, 28: 651-676.
- HOCHSTETLER, Kathryn. Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America. *Comparative Politics*, 2006, 38 (4): 401-418.
- HOCHSTETLER, Kathryn y EDWARDS, Margaret E. Interrupted Presidencies: Identifying and Explaining a South American Anomaly. En *Annual meeting of the European Consortium of Political Research*. Pisa, Italia, 2007.
- JONES, Mark P. *Electoral laws and the survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1995.
- KENNEY, Charles D. Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts. En MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- LAVER, Michael y SHEPSLE, Kenneth A. Government Accountability in Parliamentary Democracy. En PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan y MANIN, Bernard. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- LINZ, Juan J. The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, 1990, 1 (1): 51-69.

- LINZ, Juan J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? En LINZ, Juan J. y VALENZUELA, Arturo (eds.). *The Failure of presidential democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.
- MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. En MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher (eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- MAINWARING, Scott. The crisis of representation in the Andes. *Journal of Democracy*, 2006, 17 (3): 13-27.
- MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel y PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. Classifying political regimes in Latin America, 1945-1999. *Studies in Comparative International Development*, 2001, 36 (1): 37-65.
- MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher (eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- MALAMUD, Andrés. Social Revolution or Political Takeover? The Argentine Collapse of 2001 Reassessed. Artículo presentado en el XXVI *Latin American Studies Association Congress*. San Juan de Puerto Rico, 15-18 de marzo de 2006.
- MARSTEINTREDET, Leiv y BERNTZEN, Einar. Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions. *Comparative Politics*, en prensa.
- MEJÍA ACOSTA, Andrés. Crafting Legislative Ghost Coalitions in Ecuador. Informal Institutions and Economic Reform in an Unlikely Case. En HELMKE, Gretchen y LEVITSKY, Steven (eds.). *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.
- NEGRETTO, Gabriel. Minority Presidents and Types of Government in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 2006, 48 (3).
- O'DONNELL, Guillermo. Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 1994, 5 (1): 55-69.
- O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, 1998, 9 (3): 112-126.
- O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust. En MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. Presidential Crises and Democratic Accountability in Latin America, 1990-1999. En ECKSTEIN, Susan E. y WICKHAM-CROWLEY, Timothy P. (eds.). *What Justice? Whose Justice? Fighting for Fairness in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 2003.
- PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad. *Latin American Research Review*, 2003, 38 (3): 149-164.
- PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. Democratization and Constitutional Crises in Presidential Regimes - Toward congressional supremacy? *Comparative Political Studies*, 2005, 38 (1): 51-74.
- PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America, Studies in rationality and social change*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan y MANIN, Bernard. Democracy, Accountability and Representation. En PRZEWORSKI, Adam (ed.). *Cambridge Studies in the Theory of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- SCHAMIS, Héctor. Argentina: Crisis and democratic consolidation. *Journal of Democracy*, 2002, 13 (2): 81-94.

- SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. En DIAMOND, Larry; SCHEDLER, Andreas y PLATTNER, Marc F. (eds.). *The Self-restraining state: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner, 1999.
- SCHMITTER, Philippe C. The ambiguous virtues of accountability. *Journal of Democracy*, 2004, 15 (4): 47-60.
- SHUGART, Matthew S. y CAREY, John M. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- SIAROFF, Alan. Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction. *European Journal of Political Research*, 2003, 42 (3): 287-312.
- SMULOVITZ, Catalina y PERUZZOTTI, Enrique. Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship. En MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher (eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- STOKES, Susan C. *Mandates and Democracy. Neoliberalism by surprise in Latin America, Cambridge studies in comparative politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- STRØM, Kaare. Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 2000, 37 (3): 261-289.
- TSEBELIS, George. Decision-Making in Political-Systems- Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, 1995, 25: 289-325.
- VALENZUELA, Arturo. Latin America: Presidentialism in Crisis. *Journal of Democracy*, 1993, 4 (4): 3-16.
- VALENZUELA, Arturo. Latin American presidencies interrupted. *Journal of Democracy*, 2004, 15 (4): 5-19.

REPENSANDO EL PRESIDENCIALISMO:
DESAFÍOS Y CAÍDAS PRESIDENCIALES EN EL CONO SUR
*Rethinking presidentialism: challenges and presidential falls
in the Southern Cone*

Kathryn HOCHSTETLER
University of New Mexico
✉ hochstet@unm.edu

BIBLID [1130-2887 (2008) 49, 51-72]

Fecha de recepción: agosto del 2007

Fecha de aceptación y versión final: marzo del 2008

RESUMEN: Desde 1978, el 40% de los presidentes electos en Sudamérica han sido desafiados por actores civiles que intentaron forzarlos a dejar sus cargos antes de tiempo. A través del juicio político (*impeachment*) y de renunciaciones, 23% han caído y han sido reemplazados por civiles. Los presidentes desafiados fueron más proclives a seguir políticas neoliberales, a estar personalmente implicados en escándalos y a carecer de mayoría parlamentaria en relación a sus colegas no desafiados. Entre los presidentes desafiados, la presencia o ausencia de grandes protestas callejeras demandando que fueran removidos de sus cargos es un factor crucial en la determinación de sus destinos. Estos desarrollos cuestionan diversos supuestos centrales acerca de los regímenes presidencialistas: que los mandatos presidenciales son firmemente fijos y que la consecuencia del conflicto político en el presidencialismo es el quiebre democrático.

Palabras clave: presidencialismo, Sudamérica, caída presidencial, desafíos.

ABSTRACT: Since 1978, forty percent of elected presidents in South America have been challenged by civilian actors trying to force them to leave office early. Through impeachment and resignations, twenty three percent have fallen and been replaced by civilians. I find that challenged presidents were more likely to pursue neoliberal policies, be personally implicated in scandal, and lack a congressional majority than their unchallenged counterparts. Among challenged presidents, the presence or absence of large street protests demanding they be removed from office is then crucial in determining their fates. These developments confound several core assumptions about presidential regimes: that presidential terms are firmly fixed, that populations cannot withdraw as well as grant presidential mandates, and that the consequences of political conflict in presidentialism are democratic breakdown.

Key words: presidentialism, South America, presidential fall, challenges.

I. INTRODUCCIÓN¹

Desde que los países sudamericanos volvieron a tener gobiernos civiles en las décadas de 1970 y 1980, el 23 % de sus presidentes electos han sido forzados a dejar sus cargos antes del fin de sus mandatos. Esta tasa impresionante de salidas presidenciales tempranas ha recibido poca atención sistemática, aunque debería ser central en los debates sobre la calidad de la democracia y la posible inestabilidad en los sistemas presidenciales. Este artículo se concentra en los desafíos: ¿por qué y cómo los sudamericanos demandan a sus presidentes que dejen sus cargos antes? Desde 1978, los desafíos más serios han venido de actores civiles en el Congreso, en las calles, o de ambos a la vez. Luego de examinar el conjunto completo de presidencias, argumento que los presidentes desafiados fueron más proclives a estar personalmente implicados en escándalos, a seguir políticas neoliberales y a carecer de mayoría parlamentaria en relación a sus contrapartes no desafiadas. La presencia o ausencia de protestas callejeras, por tanto, jugó un papel central para determinar qué presidentes realmente cayeron. La conclusión plantea las posibles consecuencias de estos patrones regionales para el presidencialismo como un todo.

II. PRESIDENCIALISMO Y CAÍDAS PRESIDENCIALES

El contraste entre los regímenes presidencial y parlamentario es una de las dicotomías fundamentales de la política democrática comparada, con debates perennes acerca de cuál tipo de régimen es más estable o más democrático (Linz y Valenzuela, 1994; Mainwaring y Shugart, 1997; Przeworski, Álvarez, Cheibub y Limongi, 2000). Este artículo mira sólo regímenes presidenciales, dado que su dilema central de finalización temprana del mandato ejecutivo es sólo posible en el presidencialismo. Parte de la definición clásica de Sartori (1994: 84) de que un régimen es presidencial: «sí y sólo sí, la cabeza del Estado i) surge de una elección popular, ii) durante su período preestablecido no puede ser despedido por voto parlamentario y iii) encabeza o similarmente dirige los gobiernos que él o ella elige».

Linz (1994: 6) plantea dos rasgos comunes en todos los sistemas presidencialistas: que un presidente directamente electo disfruta de una legitimidad democrática individual y que es seleccionado por un mandato fijo. Estas definiciones conforman la base consensuada para la mayoría de las siguientes investigaciones sobre presidencialismo y sus efectos.

1. Este trabajo fue publicado originariamente en *Comparative Politics*, julio de 2006 y es reimpresso con el permiso de *The City University of New York*. Quisiera agradecer las sugerencias de Javier Auyero, Elisabeth Jay Friedman, Dawn King, Steven Levitsky, Fiona Macaulay, Vicky Murillo, David Samuels, Kurt Weyland y de los evaluadores externos de *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*. Un especial agradecimiento va para Kyle Saunders por su asistencia en el análisis estadístico y su interpretación. Finalmente, los bibliotecarios del *Latin American Centre, Oxford University*, fueron de mucha ayuda al permitirme leer cientos de números de *Latin American Weekly Report*. Traducción del texto a cargo de Georgina Paolino.

En contradicción con estas expectativas, la emergencia regular de actores desafiantes que demandan que los presidentes dejen sus cargos antes sugiere que las elecciones directas en Sudamérica no otorgan siempre a los presidentes la legitimidad suficiente para terminar sus mandatos. Este estudio considera sólo a los presidentes que fueron electos por voto popular de sus ciudadanos y por tanto que tuvieron, en un momento, evidencia de su legitimidad individual a nivel electoral para encabezar el Estado y el gobierno. De los cuarenta presidentes cuyos mandatos terminaron a finales de 2003, dieciséis de ellos (40%) experimentaron desafíos para continuar en su cargo hasta terminar su mandato y nueve (23%) terminaron sus mandatos «fijos» antes (ver Tabla I).

TABLA I. DESTINOS DE LOS PRESIDENTES SUDAMERICANOS POPULARMENTE ELECTOS (1978-2003)

País	Presidente	Mandato	Minoría	Escándalo	Neoliberal	Resultado
Argentina	Alfonsín	1983-1989	Sí	No	No	Renunció
	Menem I	1989-1995	Sí	No	Sí	Completó
	Menem II	1995-1999	Sí	Sí	Sí	Completó
	De la Rúa	1999-2001	Sí	No	Sí	Renunció
Bolivia	Paz Estenssoro	1985-1989	Sí	No	Sí	Completó
	Paz Zamora	1989-1993	Sí	Sí	Sí	Completó
	Sánchez de Lozada	1993-1997	Sí	Sí	Sí	Completó
	Sánchez de Lozada	2002-2003	Sí	No	Sí	Renunció
Brasil	Collor de Mello	1990-1992	Sí	Sí	Sí	Juicio político; renunció; condenado
	Cardoso I	1995-1998	Sí	No	Sí	Desafiado; completó
	Cardoso II	1999-2002	Sí	No	Sí	Desafiado; completó
Chile	Aylwin	1990-1994	Sí	No	Sí	Completó
	Frei	1994-2000	Sí	No	Sí	Completó
Colombia	Turbay	1979-1982	No	No	No	Completó
	Betancur	1982-1986	Sí	No	Sí	Completó
	Barco	1986-1990	Sí	No	No	Completó
	Gaviria	1990-1994	No	No	Sí	Completó
	Samper	1994-1998	No	Sí	No	Desafiado; completó
	Pastrana	1998-2002	Sí	Sí	Sí	Completó
Ecuador	Febres Cordero	1984-1988	Sí	No	Sí	Desafiado; completó
	Borja	1988-1992	Sí	No	Sí	Desafiado; completó
	Durán Ballen	1992-1996	Sí	Sí	Sí	Completó
	Bucaram	1996-1997	Sí	Sí	Sí	Designado «incapaz»
	Mahuad	1998-2000	Sí	Sí	Sí	Golpe civil/militar; designado «desertor»
Paraguay	Rodríguez	1989-1993	No	No	Sí	Completó
	Wasmosy	1993-1998	Sí	Sí	Sí	Desafiado; completó
	Cubas	1998-1999	No	Sí	Sí	Renunció al encarar juicio político
Perú	Belaúnde	1980-1985	No	No	Sí	Completó
	García	1985-1990	No	Sí	No	Completó
	Fujimori I	1990-1995	Sí	No	Sí	Juicio político; completó
	Fujimori II	1995-2000	No	No	Sí	Completó
	Fujimori III	2000-2000	Sí	Sí	Sí	Renunció; designado «incapaz»
Uruguay	Sanguinetti I	1985-1990	Sí	No	No	Completó
	Lacalle	1990-1995	Sí	No	Sí	Completó
	Sanguinetti II	1995-2000	Sí	No	Sí	Completó
Venezuela	Herrera Campins	1979-1984	Sí	No	No	Completó
	Lusinchi	1984-1989	No	No	No	Completó
	Pérez	1989-1993	Sí	Sí	Sí	Juicio político; designado «desertor»
	Caldera	1994-1999	Sí	No	Sí	Completó
	Chávez	1999-2000	Sí	No	No	Completó

Nota: Esta lista no incluye a los presidentes cuyos mandatos terminaron antes por razones de enfermedad o muerte, ni a los presidentes cuyos mandatos no habían terminado para el año 2003. El texto y las notas en la sección «Por qué los presidentes son desafiados» explican cómo los casos fueron codificados.

Fuente: Elaboración de la autora.

Presidentes en Ecuador y Bolivia han caído también desde 2003 y Chávez en Venezuela ha sobrevivido por poco los desafíos a su gobierno. Dados estos desarrollos, es obvio que los presidentes sudamericanos no pueden asumir que permanecerán un mandato dado y fijo en su cargo.

El término «caída presidencial» es usado aquí para identificar todas las veces en que presidentes electos dejaron sus cargos antes de que sus mandatos concluyeran, ya sea porque renunciaron o porque fueron expulsados por juicio político o por cualquier otra manera forzosa de renuncia. Los «desafíos» involucran acciones concretas para convencer a un presidente de que renuncie o para forzarlo a dejar su cargo. Los distintos desafíos y caídas son considerados juntos bajo la base teórica de que son todas desviaciones iguales respecto del mandato fijo esperado del presidencialismo.

Una observación crucial acerca de estos casos es que todos desembocaron en nuevos presidentes civiles. En otras palabras, las caídas presidenciales como se discuten aquí son cambios «dentro» del régimen, no quiebres del régimen. De manera homogénea, vicepresidentes y líderes legislativos tomaron sus mandatos constitucionales como presidentes luego de caídas presidenciales. Dos desafíos incluyeron protagonistas militares (Ecuador en 2000 y Venezuela en 2002) pero estos casos también terminaron rápidamente en regímenes civiles. La naturaleza civil de las caídas presidenciales es especialmente notable dado que actores no-civiles amenazaron «ineficientemente» a presidentes durante este tiempo. La expectativa de Linz de que las Fuerzas Armadas surgirían como un poder moderador para manejar conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo queda dramáticamente refutada.

Consecuentemente, mi enfoque está en los desafíos a los presidentes que surgen de actores civiles, en la Legislatura o en la sociedad civil. Muchos estudios de caídas presidenciales en Sudamérica se han focalizado en las negociaciones de elite que hicieron caer a los presidentes en un país, tratando a las protestas callejeras como una presión detrás de las elites (Carey, 2003a; Schamis, 2002; Carey, 2003b)².

Otros, sin embargo, otorgan un lugar central al papel de la protesta masiva en una caída presidencial específica (Abente-Brun, 1999; García Calderón, 2001; Lucero, 2001; Weyland, 1993; Pérez Liñán, 2003)³. Si bien estos artículos proveen información valiosa sobre el desarrollo de los eventos hacia la crisis, sostengo que el estudio de las caídas presidenciales necesita avanzar en dos caminos para entender el fenómeno general en Sudamérica y quizás más allá.

Primero, todos estos estudios sufren el error metodológico de seleccionar sobre la variable dependiente desde el ángulo que busca entender las causas de las caídas presidenciales. Seleccionan casos porque los presidentes cayeron y carecen de casos correspondientes donde los presidentes permanezcan en sus cargos todo su mandato a pesar de esfuerzos por hacerlos caer. Este artículo usa una herramienta de los estudios sobre

2. La revisión de J. CAREY (2003b) de una serie de casos recientes también presume que las relaciones Ejecutivo-Legislativo son centrales.

3. En la conclusión de su estudio comparativo sobre un «nuevo presidencialismo», A. PÉREZ LIÑÁN reconoce el papel aparente de la protesta popular, aunque no la analiza.

movimientos sociales, el análisis de eventos de protesta, para corregir este problema metodológico. El análisis de eventos de protesta usa fuentes de medios para documentar la ocurrencia de formas no convencionales de acción colectiva, como un primer paso, para luego evaluar las causas o consecuencias de esa acción (Koopmans y Rucht, 1999). He usado esta técnica para documentar las dieciséis veces desde 1978 en que la sociedad civil o las elites parlamentarias sudamericanas se han movido para demandar la finalización temprana de mandatos presidenciales (ver Tabla II).

TABLA II. DESAFÍOS CIVILES A PRESIDENTES SUDAMERICANOS POPULARMENTE ELECTOS (1978-2003)

Resultado	Lugar de la acción		
	Calle	Calle y Legislatura	Legislatura
Presidente cayó	1989 Argentina 1999-2000 Ecuador 2001 Argentina 2003 Bolivia	1992 Brasil 1992-93 Venezuela 1997 Ecuador 1998-99 Paraguay 2000 Perú	
Presidente permaneció en su cargo	1995 Brasil	1999 Brasil	1987 Ecuador 1991-92 Perú 1992 Ecuador 1994 Paraguay 1995-96 Colombia

Fuente: Elaboración de la autora.

La mayoría de los esfuerzos fallidos son ampliamente olvidados, dado que no tuvieron éxito, pero son tan cruciales para entender las caídas presidenciales como los que resultaron exitosos. La primera sección empírica comienza con tres razones de los desafíos inductivamente identificadas: las políticas económicas neoliberales del presidente, su involucramiento personal en escándalos y su estatus minoritario. Luego examina las cuarenta presidencias y encuentra que cada una es un factor de riesgo para los presidentes que quieren completar sus mandatos, dado que presidentes desafiados y que cayeron comparten desproporcionadamente estas características comparados con el conjunto completo de presidentes.

Mi segundo argumento es que la presencia o ausencia de protestas callejeras es central para los resultados de los desafíos: mientras que tanto elites políticas como la sociedad civil organizada han intentado remover presidentes tempranamente, todas las movilizaciones exitosas en pos de caídas presidenciales han incluido actores de la sociedad civil demandando en las calles que los presidentes se vayan⁴. Como muestra

4. Uso aquí el término sociedad civil de una manera pobremente descriptiva para indicar que estos actores son no-estatales. No hago supuestos normativos sobre si son necesariamente civiles o democráticos.

la Tabla II con su cuadrante vacío, los cinco intentos por remover presidentes que tuvieron lugar exclusivamente en la Legislatura fallaron. Estas observaciones sugieren que la protesta callejera es decisiva al menos en las etapas finales de las caídas presidenciales. Las protestas callejeras de actores de la sociedad civil, con o sin acción legislativa paralela, parecen ser el poder moderador de los nuevos regímenes civiles. Esto marca un retroceso en patrones anteriores, cuando las Fuerzas Armadas jugaron este papel en la región, con estas intervenciones a menudo disparadas por las protestas callejeras masivas. La segunda sección empírica discute cómo la protesta callejera masiva contribuye a las caídas presidenciales, ya sea directamente o acompañando la acción legislativa.

El papel central de la protesta masiva en las caídas presidenciales sugiere una necesidad de mayor reflexión sobre el papel de la sociedad civil en el presidencialismo. La literatura sobre consolidación democrática generalmente ha recurrido demasiado rápido a las instituciones en lugar de las relaciones Estado-sociedad para explicar resultados políticos (Kashar, 1999). Esto ha sido así para los estudios sobre presidencialismo también, a pesar del hecho de que uno de los rasgos principales de los sistemas presidencialistas es que el mandato que el presidente recibe de la población es bajo el formato electoral (Stokes, 2001). Las discusiones sobre el presidencialismo han pasado por alto las maneras en que los ciudadanos evidentemente pueden remover el mandato que otorgan; un fenómeno que está volviéndose más común, con la consolidación democrática.

La mayoría de los estudios sobre presidencialismo se han separado del trabajo clásico de Linz (1994) comparando presidencialismo y parlamentarismo. Cuando Linz ayudó a lanzar el estudio comparativo de estos sistemas, en la década de 1980, tenía razón al argumentar que las instituciones habían sido subestudiadas y necesitaban ser cuidadosamente sopesadas. Los siguientes estudios institucionales trajeron muchos hallazgos. Los factores institucionales de elite son claramente centrales en la política rutinaria (77% de los presidentes recientes en Sudamérica no cayeron) y numerosos artículos continúan mapeando interesantes áreas de investigación por este tipo de política (Amorim Neto, 2006; Cheibub, 2002; Samuels y Shugart, 2003). En cuanto a la política no-rutinaria, sin embargo, los análisis institucionales son menos útiles (Weyland, 2002). Los desafíos a los presidentes desde la sociedad civil presentan un dilema para el análisis institucional de las rutinas, siguiendo lo que Geddes (2003) identifica como las dos asunciones simplificadoras estándar para entender la política en regímenes democráticos: «Primero, que los funcionarios quieren permanecer en sus cargos; segundo, que la mejor estrategia para hacer eso es dar a la base electoral lo que quiere». La evidencia de este artículo sugiere que las explicaciones de resultados políticos extraordinarios, como las caídas presidenciales, deben incluir a la sociedad civil como un participante activo, especialmente en la resolución de esta contradicción.

III. ANÁLISIS DE EVENTOS DE PROTESTA QUE DESAFIARON A LOS PRESIDENTES

Los desafíos son identificados aquí a través del análisis de eventos de protesta que utiliza las fuentes de medios impresos para localizar la ocurrencia de éstos, usando procedimientos codificados y estandarizados (Koopmans y Rucht, 1999). La información de los desafíos presentada aquí está basada en los veinticinco años del boletín de noticias *Latin American Weekly Report* (LAWR). El *Weekly Report* se presenta como proveedor de un «resumen informativo orientado en el riesgo, oportuno y conciso»⁵. Esta misión significa que el LAWR está muy alerta a eventos de protesta así como a actividades inusuales de elite, como procesos de juicio político. El formato semanal implica que reporta sólo lo más importante de éstos, creando una usual tendencia de datos orientada a eventos más dramáticos. Dado que el tópico de interés aquí son los esfuerzos para destituir presidentes, LAWR atrapa los eventos relevantes.

Una cuestión en los análisis de eventos de protesta es determinar cuáles cuentan como protesta o, aquí, como desafío. En cuanto a los actores de la sociedad civil, este estudio se focaliza en las movilizaciones masivas reportadas que pusieron a las multitudes en la calle⁶. En relación a las acciones parlamentarias, busqué reportes sobre la programación de procedimientos formales de juicio político u otros esfuerzos concretos para remover presidentes. Para determinar si una protesta o acción parlamentaria específica realmente apuntaba a destituir un presidente, simplemente tomé el reclamo reportado en LAWR que siempre declaraba directamente cuál era la demanda: reforma agraria, aumento salarial o (lo que interesa en este estudio) la caída presidencial. Los observadores de marchas de protesta de miles de personas entenderán que tales caracterizaciones inevitablemente borran las diferentes razones que los individuos llevan a las calles, pero generalmente hay una preponderancia de evidencia sobre qué une a la gente.

IV. POR QUÉ LOS PRESIDENTES SON DESAFIADOS

Esta sección identifica y analiza las características que separan a los presidentes desafiados de sus contrapartes regionales. Una evaluación inductiva de los desafíos actuales mostraba que tres temas motivaban virtualmente todas las campañas para remover presidentes antes de tiempo. Para los actores de la sociedad civil, falta de satisfacción con las políticas económicas era la razón más común para desafiar presidentes. Acusaciones de corrupción, cuando se vinculaban con la figura presidencial, eran importantes en ambos grupos de actores. Legisladores que enfrentan presidentes minoritarios

5. Ver http://www.latinnews.com/lwr_/LWR_2315.asp. Las citas de números específicos siguen el formato de la publicación: WR-00-03 es el tercer número de *Weekly Report* en 2000.

6. Esto contrasta con los tipos más institucionalizados de actividad que han emergido en muchos sectores de movimientos sociales desde la vuelta al gobierno civil. Ver E. FRIEDMAN y K. HOCHSTETLER (2002).

también suelen presentar desafíos para dirimir las relaciones entre poderes en la práctica, siguiendo los múltiples cambios formales en las Constituciones durante este período. Esta sección toma cada una de estas razones para desafiar a un presidente, describiendo los tipos de desafíos basados en cada uno y examinando la incidencia de cada factor entre el grupo completo de cuarenta presidentes (ver Tabla 1). En la conclusión a esta sección, presento las perspectivas que se predicen a partir de un modelo de regresión logística para las variables dependientes, que muestran que la presencia o ausencia de un escándalo tiene el mayor impacto sobre la probabilidad tanto de un desafío como de una caída presidencial.

V. POLÍTICAS ECONÓMICAS

La difusión regional de políticas orientadas al mercado durante este período de tiempo generó intensos conflictos políticos y económicos (Wise y Roett, 2003). Mientras que algunos celebraron las políticas neoliberales, las protestas en contra llenaron las calles de las capitales sudamericanas repetidamente. La mayoría de éstas no se convirtieron en protestas contra presidentes en el poder. Todas menos dos de las coaliciones desafiantes con base en las calles (1998-1999 en Paraguay y Perú en el 2000) desaprobaban las políticas económicas de los presidentes, sin embargo, con un patrón característico de meses de protestas antieconómicas, de repente, explotaron en una insistencia en que los presidentes renunciaran. En consecuencia, siete meses de continuas protestas contra las políticas económicas de De la Rúa en Argentina se transformaron en llamados para que se fuera, que se produjeron las últimas dos semanas antes de que renunciara. Diez presidentes que siguieron políticas neoliberales fueron blancos de desafíos con base en las calles, mientras que sólo uno no neoliberal del grupo analizado (Alfonsín, en Argentina, en 1989) enfrentó desafíos en las calles.

En estos desafíos, la escala de la demanda aparece relacionada con los actores involucrados. Los movimientos con base en las calles contra presidentes por temas económicos estaban generalmente coordinados por organizaciones de la sociedad civil existentes. Sindicatos y estudiantes formaron el núcleo de todas estas movilizaciones, con las principales organizaciones sindicales repetidamente en el frente. Cuando las protestas involucraban sólo sindicatos y estudiantes, se enfocaban en demandas económicas más específicas. Movilizaciones más amplias que, en realidad, insistían en que los presidentes dejaran sus cargos antes, siempre tuvieron participantes adicionales, incluyendo ciudadanos individuales que fueron motivados a unirse. Las organizaciones adicionales variaron por país, pero otros participantes comunes fueron campesinos, organizaciones eclesióstas y grupos vecinales. En Ecuador y Bolivia los grupos indígenas han sido jugadores centrales, mientras que en Brasil y Venezuela a veces lo han sido asociaciones profesionales. Los grupos empresariales también apoyaron todas las movilizaciones de la sociedad civil incluyendo el esfuerzo por remover a Bucaram en 1997; en Venezuela, desde entonces, sólo han sido parte de desafíos a Chávez.

Los presidentes desafiados fueron mucho más propensos a seguir políticas económicas neoliberales que políticas de seguridad o populistas (diez contra uno)⁷. Este resultado desproporcionado está de alguna manera moderado al mirar al grupo completo de presidentes luego de 1978, dado que muchos más presidentes siguieron esas políticas. De los treinta y un presidentes neoliberales, catorce fueron desafiados (40%) y ocho cayeron (31%). Esos números son más altos que el 33% de los presidentes orientados a la seguridad (tres de nueve) que fueron desafiados y que el 11% (uno) que cayó, pero muchos presidentes sobrevivieron a este factor de riesgo. Para completar el cuadro, ha habido también protestas contra presidentes en el único país de la región que ha roto más claramente con el neoliberalismo, Venezuela.

VI. CORRUPCIÓN Y OTROS ESCÁNDALOS

Los Congresos y los actores de la sociedad civil a menudo se unen para desafiar presidentes cuando hay buena evidencia de corrupción o escándalos que involucren al presidente mismo. Los Congresos inician numerosas investigaciones en tales casos, usando los recursos y procedimientos de su rama de gobierno. En su mayoría, los legisladores se autolimitaron a procesos legales en sus esfuerzos por remover presidentes por corrupción y los ciudadanos apoyaron sus esfuerzos.

El proceso formal de juicio político fue el más común, iniciado en nueve de once desafíos legislativos a presidentes y amenazado en muchas más ocasiones (Baumgartner, 2003; Pérez Liñán, 2003). No obstante, la mayoría de las legislaturas tienen, y eventualmente usaron, una variedad de procedimientos de remoción más o menos constitucionales en estos casos. Sólo el juicio político brasileño en 1992, de libro de texto, realmente pasó por todos los pasos legales del juicio político, desde la investigación al juicio político por un cuerpo al enjuiciamiento final por otro. En varios casos, los Congresos eligieron procesos de remoción que no requerían las supermayorías del juicio político, removiendo presidentes por deserción (Venezuela en 1993 y Ecuador en 2000), incapacidad mental (Ecuador en 1997) e incapacidad moral (Perú en 2000). El uso de estos tipos de procedimientos puede parecer bastante alejado del juicio político, que suele ser considerado un proceso especial de remoción legal no-partidista en caso de un especial mal ejercicio presidencial. Por el contrario, el juicio político ha sido siempre «fundamentalmente un proceso político de principio a fin» (Baumgartner, 2003: 5), haciendo las distinciones entre estos tipos de remociones menos centrales. La traducción al español del término inglés *impeachment*, juicio político, hace más claro el doble significado de la palabra. Literalmente, juicio político puede referir tanto a la instrucción constitucional que un cuerpo político, el Congreso, constituye para

7. Información sobre 1982-1995 de S. STOKES (2001: 14-15). Información sobre otros años de *The Economist*. Esta columna, en la Tabla I, está marcada como «Sí» para los presidentes cuya orientación de política en el gobierno era neoliberal; y «No» para orientaciones de política que *The Economist* denomina «populista».

juzgar el caso extraordinario de remoción legal de una figura política o para enjuiciamientos que están políticamente motivados.

Ambos significados son relevantes para los desafíos legislativos a los presidentes en Sudamérica más recientes. El juicio político brasileño a Collor en 1992 es el mejor ejemplo de un proceso constitucional completo. La remoción de Pérez en Venezuela ilustra ambos significados: mientras que él fue apropiadamente sometido a juicio político y removido de su cargo por su oscuro uso de un fondo de 17 millones de dólares para fines ilícitos, éste fue simplemente el último de cinco intentos llevados a cabo por un Congreso hostil para removerlo en un período de dieciocho meses. Adicionalmente, luego de que Pérez dimitió para esperar su enjuiciamiento, el Congreso lo removió permanentemente antes de que comenzara, bajo la cuestionable base de que había abandonado su cargo (WR-93-36).

Los ciudadanos a menudo planean manifestaciones en apoyo de estos esfuerzos parlamentarios basados en casos de corrupción, siendo la mayor los millones de brasileños que insistieron para que Collor se fuera. Sobre la base de evidencia no sistemática del *Weekly Reports*, la evidencia de corrupción personal también parece estar relacionada con bajos niveles de aprobación de la opinión pública, que contribuyeron a las protestas callejeras. Sólo el 8% de los brasileños consideraban al régimen de Collor como bueno cuando comenzó su año de declive, mientras que el venezolano Pérez cayó a un histórico 6% de aprobación⁸. Mahuad de Ecuador se mantiene en el fondo, con sólo 2% de aprobación cuando era desafiado (WR-00-02). El rápido impacto de la corrupción en la opinión pública puede verse en Perú, donde los índices de aprobación de Fujimori cayeron de 43% a 16% luego de un vídeo que mostraba claramente la corrupción en su administración, más allá de la gran voluntad del público peruano para aceptar sus abusos de poder (WR-00-40).

Evaluar la incidencia general de la corrupción y los escándalos entre los presidentes de la región es un reto para el analista y para los ciudadanos sudamericanos. Las acusaciones son casi constantes y la acción judicial contra un presidente no es ni necesaria ni suficiente para probar el mal accionar. La estrategia de investigación usada aquí, que marca a un presidente como personalmente corrupto cuando los cargos son suficientemente creíbles para aparecer como la principal noticia de la semana en LAW, acerca el nivel doméstico de creencia de que el presidente es corrupto⁹. Esta creencia, ya sea verdad o no, es la posible base de los desafíos. La ausencia de corrupción reportada no parece proteger a los presidentes, ocho de veintiséis de los presidentes desafiados (31%), y sólo tres presidentes presumiblemente no-corruptos cayeron en

8. Sobre Brasil, ver WR-92-01; sobre Venezuela, ver A. ROMERO (1997).

9. Ésta es una estimación muy conservadora sobre el nivel de corrupción, dado que LAW frecuentemente no reporta corrupción por otras fuentes. Adicionalmente, debe notarse que un presidente es etiquetado como corrupto sólo si el reporte es hecho durante el mandato actual cuando él podría ser desafiado. En esta columna de la Tabla I, «Sí» significa que el presidente fue personalmente implicado en cargos por ofensas que pueden someterse a juicio político, normalmente corrupción financiera.

realidad¹⁰. Contrariamente, mientras que la acción contra presidentes corruptos es a menudo rápida, la mayor parte de los casos muestra que muchos presidentes sobreviven a serias acusaciones de corrupción personal, con seis de catorce (43%) no desafiados durante sus mandatos y sólo seis removidos tempranamente de sus cargos.

VII. PRESIDENTES CON MINORÍA

En las legislaturas, los desafíos fueron ampliamente dirigidos a presidentes con minoría: de los presidentes desafiados, catorce tenían minoría y dos, mayoría. Los legisladores de la oposición estaban deseosos de acusar con cargos de corrupción a presidentes que estaban personalmente implicados, como se discutió. En ausencia de tales reportes, usualmente invocaron algún tipo de reclamo sobre el comportamiento inconstitucional del presidente en relación al Congreso u otras instituciones del gobierno (Ecuador en 1987 y 1992, Perú en 1991-1992, Paraguay en 1998-1999). Muchos de estos desafíos a presidentes minoritarios estaban, de manera clara, políticamente motivados, siendo Ecuador foco de notables ejemplos al respecto. Un intento de juicio político en 1992, por ejemplo, fue justificado por objeciones del Congreso a un proyecto de ley sobre reforma monetaria y a la referencia de Borja respecto de los miembros del Congreso –los llamó «vagos» (WR-92-17)–. Los presidentes de Ecuador fueron también notablemente ilimitados en sus negociaciones con el Congreso. Febres Cordero, que enfrentó un esfuerzo por ser removido en 1987, hizo que lanzaran gas lacrimoso a su Congreso y llevó tanques al edificio de la Corte para bloquear a varios jueces designados por el Congreso (Conaghan, Malloy y Abugattas, 1990; Isaacs, 1991).

La sociedad civil fue a menudo indiferente a este tipo de desafío parlamentario, con un aumento agudo en la aprobación pública luego del autogolpe de Fujimori, en 1992, como el ejemplo más impactante (Crabtree, 2001). El voto disperso del Congreso para llevarlo a juicio político fue totalmente ignorado. Los paraguayos, en 1999, sí estuvieron de acuerdo con que Cubas había sobrepasado los límites del comportamiento constitucional, especialmente luego del asesinato de su vicepresidente, uniéndose «para proteger el edificio del Congreso» (Lambert, 2000: 392).

En general, los presidentes cuyos partidos tenían una minoría de las bancas parlamentarias fueron más proclives, tanto a ser desafiados por actores civiles, como a caer¹¹. Esta relación se mantiene incluso considerando el mayor número de presidentes minoritarios en la región. De los treinta y un presidentes minoritarios en este estudio, catorce de ellos (45%) fueron desafiados y ocho de ellos (26%) cayeron. De los

10. Dos fueron Alfonsín y De la Rúa. El otro fue Sánchez de Lozada II en Bolivia por cuya corrupción fue reportado en su primer mandato.

11. Información para los años 1978-1997 de C. KENNEY (2004). Para presidentes posteriores a 1997, la información es de www.observatorioelectoral.org, usando la metodología de C. KENNEY (2004: 333): «Se considera que [una] presidencia ha tenido una mayoría legislativa si el presidente disfruta del apoyo de una mayoría en cada cámara legislativa a lo largo de su mandato». Debe notarse que ésta es una definición estricta.

nueve extraños casos de presidentes mayoritarios, sólo dos de ellos (22%) fueron desafiados y sólo uno (11%) cayó. El caído presidente Cubas en Paraguay fue el único presidente desafiado por los legisladores de su propio partido desde un comienzo, pero el Partido Colorado es tan dominante allí que la política a menudo pone al partido contra sí mismo (Lambert, 2000). El otro desafío fue a Samper en Colombia en 1995-1996, donde el control del Congreso de la mayoría de su partido y, especialmente, el comité de investigación fueron cruciales para que se mantuviera en su cargo (Dugas, 2001; Kada, 2003). Además, tres ex presidentes que fueron finalmente enjuiciados por crímenes cometidos durante sus presidencias (García y Fujimori en Perú y Lusinchi en Venezuela) podrían haber evitado desafíos formales mientras estaban en sus cargos dado que tenían mayorías parlamentarias. Estas experiencias sugieren que el desafío y la caída presidencial están relacionados a si los partidos de los presidentes poseen mayorías legislativas, apoyando argumentos acerca de la problemática e inestable intersección entre sistemas presidencialistas y multipartidistas (Mainwaring, 1993). Sin embargo, no es el único factor dado que algunos presidentes mayoritarios fueron desafiados y muchos presidentes minoritarios no lo fueron. Los únicos dos países que no sufrieron desafíos a sus presidentes, Uruguay y Chile, tampoco contaban con presidentes mayoritarios.

VIII. RESUMEN

Políticas económicas neoliberales, corrupción personal y minorías parlamentarias constituyen factores de riesgo para los presidentes sudamericanos que quieren completar sus mandatos. La Tabla III resume las probabilidades que se predicen como resultado de un modelo de regresión logística para las variables dependientes desafío y caída presidencial, que fueron calculadas usando CLARIFY (Tomz, Wittenberg y King, 2003; King, Wittenberg y Tomz, 2000). La tabla reporta las primeras diferencias en la probabilidad que se predice sobre las variables dependientes, que son calculadas modificando las variables de interés de cero a uno mientras se mantienen las otras variables independientes en sus valores del modelo.

TABLA III. PROBABILIDADES QUE SE PREDICEN PARA DESAFÍOS Y CAÍDAS

	Desafío	Caída
Probabilidad que se predice para el caso modal	38,6	16,5
Diferencias en la probabilidad varían:		
Neoliberal a no-neoliberal	-11,3	-1,0
Sin escándalo a escándalo	24,4	31,9
Minoría a mayoría	-15,7	-5,0

Fuente: Simulaciones estimadas utilizando CLARIFY.

El presidente modal en la región durante estos años fue un presidente minoritario que siguió políticas económicas neoliberales y que no estuvo personalmente implicado en un escándalo. Tal presidente enfrentó un 38,6% de probabilidades de ser desafiado y un 16,5% de probabilidades de caer. Trece presidentes con mayoría legislativa o que no siguieron políticas neoliberales podrían contar con una pequeña reducción en su riesgo de ser desafiados. En el caso de presidentes personalmente implicados en escándalos, por otro lado, la probabilidad de enfrentar un desafío salta a un 63% (38,6 más 24,4). Los escándalos también aumentan mucho la probabilidad de que un presidente caiga efectivamente antes, ascendiendo ésta a 48,4% (16,5 más 31,9). Las otras variables independientes varían en la dirección que se predice, pero no tienen un gran impacto sobre la probabilidad de que caigan.

IX. DEL DESAFÍO A LA CAÍDA: EL PAPEL DE LA PROTESTA CALLEJERA

Como indica la Tabla II, la presencia de una población movilizada que demanda en las calles que el presidente se vaya aparece ahora como un determinante crucial de cuáles desafíos tienen éxito. Legisladores actuando solos no fueron capaces o no tuvieron la voluntad de remover presidentes. Esta sección discute los papeles de la protesta callejera en las caídas presidenciales, como un acompañamiento a la acción legislativa y, de manera creciente, como un fenómeno en sí mismo.

X. PROTESTAS CALLEJERAS Y DESAFÍOS LEGISLATIVOS

Las protestas masivas jugaron un papel central en los resultados de desafíos parlamentarios a presidentes a partir de 1978 en Sudamérica. Como se desarrollaron estos desafíos, los legisladores parecieron calcular si era más probable que sus poblaciones los castigaran a ellos por su acción o inacción contra presidentes que en algún punto tuvieron suficiente apoyo popular para ser elegidos para el mayor cargo público. Las protestas callejeras a gran escala clamando que los presidentes se fueran persuadieron a los legisladores a volcarse a la acción contra aquéllos. Más importante, ellos podrían mover a antiguos apoyos del presidente hacia la oposición. La fuerza conductora del miedo al castigo de los votantes fue especialmente evidente en el juicio político de Collor en Brasil, donde las cercanas elecciones subnacionales sellaron su destino. Los miembros del Congreso no sólo votaron para someterlo a juicio político sino aceleraron el proceso para hacerlo antes de las elecciones (Flynn, 1993).

La acción o la inacción institucional también determina si la sociedad civil se moviliza o no. En el mismo caso brasileño, un voto clave de la Corte Suprema requería que los votos fueran hechos públicos, reduciendo la habilidad de Collor de comprar apoyos secretos así como investigaciones parlamentarias descubrieron importante información que ayudó a movilizar a los ciudadanos¹². Otros actores, como los medios, pueden

12. Sobre la decisión de la Corte Suprema, ver P. FLYNN (1993). Sobre las investigaciones parlamentarias, ver M. NOBRE (1992).

jugar un papel investigador, pero las instituciones retienen el control clave sobre sus propios procesos internos. En varios casos distintos (Venezuela en 1992-1993, Ecuador en 1997, Paraguay en 1998-1999 y Perú en 2000) las movilizaciones callejeras también empujaron a las legislaturas a tomar acciones contra presidentes que claramente habían violado leyes en la escala de lo que Estados Unidos denomina «altos crímenes y delitos». Estos ejemplos ilustran el surgimiento de un control de cuentas (*accountability*) político significativo que puede contener a presidentes sudamericanos históricamente muy fuertes.

Al mismo tiempo, algunos de los desarrollos en este período se han enfocado en la debilidad presente en las normas democráticas, el lenguaje constitucional y los sistemas judiciales y de investigación. En varios casos donde los desafíos fallaron (Ecuador en 1997, Perú en 1991-1992 y Paraguay en 1994), la sociedad civil fracasó en unirse al llamado de remoción de presidentes que habían estado casi ciertamente involucrados en comportamientos ilegales. Más de cincuenta ONG colombianas conformaron una comisión civil muy respetada para acompañar los intentos de juicio político a Samper en 1995-1996¹³ así como líderes empresarios intentaron organizar la oposición, pero todos fueron incapaces de movilizar a la gente a las calles. En este caso, el partido mayoritario de Samper pudo contener una investigación parlamentaria y la población nunca escuchó mucha de la evidencia contra él (Kada, 2003).

La imagen final que emerge de estos desafíos es una de interacción dialéctica entre los desafíos de legislaturas y poblaciones. Este proceso podría escalar en una acción colaborativa que se refuerza mutuamente y que con frecuencia fue capaz de sacar del poder a presidentes, en especial como respuesta a un escándalo. Cuando la acción legislativa no encontró reacción popular, el desafío falló. Contrariamente, cuando la ira popular hacia los presidentes no encontró apoyo institucional, los desafíos a presidentes con base en las calles pudieron continuar solos y a menudo lo hicieron exitosamente.

XI. DESAFÍOS A LOS PRESIDENTES DESDE LAS CALLES

Un segundo tipo de desafío a presidentes ha tenido lugar ampliamente en las calles, aunque puede incluir aliados partidistas en papeles no institucionales. Este tipo de desafío muestra poca atención a los procedimientos constitucionales y es establecido a través de la mediación directa entre presidentes y ciudadanos. Estos desafíos se originan en sociedades polarizadas contra el Estado y que resultan en una literatura académica que está similarmente polarizada. Esta última lo está en parte porque estas protestas han estado generalmente conducidas por demandas y acusaciones que no siguen de manera clara los estándares de agravios susceptibles de juicio político: las políticas impopulares e inefectivas no son ilegales. Esta sección examina la naturaleza y las dinámicas de este conjunto de desafíos y considera las evaluaciones divergentes de ellos.

13. COMISIÓN CIUDADANA DE SEGUIMIENTO. *Poder, Justicia e Indignidad: El Juicio al Presidente de la República Ernesto Samper Pizano*.

Los desafíos en las calles a los presidentes proveen algunas de las imágenes más gráficas en la política sudamericana reciente. Los canales de televisión han mostrado una cobertura continua de grandes multitudes acampando afuera de palacios presidenciales, demandando la renuncia del presidente. Los desafíos de la sociedad civil que fueron lo suficientemente grandes como para garantizar notoriedad en LAWYR tuvieron al menos miles de participantes y, de hecho, ningún presidente cayó en respuesta a movilizaciones callejeras de menos de 10.000. Incluso movilizaciones bastante grandes fallaron en remover presidentes, aunque las protestas fallidas más grandes fueron contra Chávez en Venezuela y ellas podrían aún ser exitosas¹⁴. El requisito más consistente fue la persistencia. Ninguna explosión de protesta de un día persuadió a un presidente de renunciar. Por el contrario, los manifestantes necesitaron la convicción y la organización para presionar a presidentes por días seguidos, o a veces por intervalos de meses. Todos los presidentes desafiados tuvieron tiempo para responder ofreciendo concesiones de política o fortaleciendo sus posiciones.

Numerosos presidentes eligieron defender sus presidencias de lo que ellos consideraron el chantaje de quienes protestan. Luego de negociaciones mínimas, enviaron a la policía e incluso a las Fuerzas Armadas para limpiar las calles. La preeminencia de la violencia en ambos lados es un rasgo importante de estos desafíos y aparece como relacionada a su éxito: negativamente para los presidentes y positivamente para quienes protestan.

La mayoría de los millones de manifestantes en las calles a lo largo de las décadas marcharon pacíficamente. No obstante, la falta de civilidad ha sido una parte regular de las movilizaciones de la sociedad civil, la mayoría incluyendo actos violentos. Líderes de todas clases perdieron el control de la mayoría de las protestas en algún punto. El proceso de juicio político brasileño es nuevamente una anomalía, dado que fue el único de los nueve desafíos exitosos a presidentes que no involucró violencia de ningún tipo. Disturbios, saqueos e incendios intencionales estuvieron presentes en todos los otros casos. Cortes de caminos (usualmente ilegales pero no inherentemente violentos) fueron también partes regulares de las movilizaciones de protesta en Argentina, Bolivia y Ecuador. En varios casos, la violencia fue mucho más lejos, como en el uso de bombas de clavos en Bolivia en 2003 que mataron a varios soldados (WR-03-07; WR-02-15; WR-02-50). Los golpes de Estado de corta vida en Ecuador en 2000 y en Venezuela en 2002 también fueron obvios picos de inconstitucionalidad, donde algunos actores de la sociedad civil mostraron una preocupante voluntad para tirar por la borda la civilidad en su conjunto y enlistar aliados militares para presionar la salida de presidentes.

La violencia de quienes protestan no existe en el vacío, y la incivildad fue despertada por la violencia y la represión estatal. Los niveles de violencia de los manifestantes y el número de manifestantes muertos por las fuerzas de seguridad claramente estuvieron asociados. Hasta ahora, Brasil y Ecuador han tenido desafíos inusualmente

14. En la mayoría de los casos, no hay información confiable sobre el tamaño exacto de las movilizaciones, con estimados para las venezolanas de 2002-2003 mostrando el rango más amplio: de decenas de miles a un millón (WR-02-28).

no-violentos tanto de parte de quienes protestan como de las fuerzas de seguridad. Durante cinco movilizaciones por caídas presidenciales en los dos países, los manifestantes de las calles fueron violentos sólo en Ecuador en 1997 y ese desafío también involucró la única muerte de un manifestante.

El papel clave de las fuerzas de seguridad en la determinación de los niveles de violencia puede verse en el hecho de que el golpe de Estado ecuatoriano en 2000 no tuvo derramamiento de sangre, en gran parte, porque los soldados en realidad animaron a los manifestantes a ocupar el edificio del Congreso (Lucero, 2001). En la otra punta, Argentina y Venezuela han tenido las represiones más consistentemente mortales en este período, con veinticinco muertos en las movilizaciones argentinas contra De la Rúa y hasta cuarenta y seis muertes reportadas en el intento de golpe de Estado civil-militar en Venezuela en 2002 (WR-02-01; WR-02-15). Desafíos callejeros anteriores en 1989 (Argentina) y 1992-1993 (Venezuela) también involucraron numerosos heridos entre quienes protestaban y en Venezuela dieciséis muertes. Venezuela y Paraguay comparten la distinción poco feliz de ser los dos lugares donde los seguidores y desafiantes de los presidentes chocaron en la calle, elevando ambos los niveles de violencia. El desafío de la sociedad civil paraguaya a Cubas en 1999, de otra manera, habría sido probablemente pacífico. El mayor número de muertes reportadas fue en Bolivia en 2003: cien (WR-03-44). Sólo Chávez en Venezuela ha sobrevivido a un desafío donde las fuerzas de seguridad respondieron a quienes protestaban con un significativo uso de la fuerza y numerosas muertes.

La otra opción de los presidentes es negociar y ofrecer concesiones de política. Tales negociaciones fueron difíciles dado que la naturaleza amorfa de las protestas callejeras significó que los presidentes difícilmente encontraron interlocutores que pudieran garantizar la respuesta de sus seguidores a ofertas particulares. Consecuentemente, las negociaciones a menudo tomaron la forma de ensayo y error y fueron escasamente exitosas. Cardoso en Brasil tuvo éxito en dar respuestas mínimas a protestas no-violentas contra él, esperando que se disolvieran. La instancia más impactante de «negociación» con la calle vino luego de la caída de De la Rúa en Argentina, cuando quienes protestaban tuvieron también la capacidad de rechazar a su primer sucesor real, Rodríguez Saa. En los meses siguientes, la política económica fue «abiertamente evaluada por los políticos en términos de su potencial para provocar un cacerolazo [protesta pacífica en la que se chocan cacerolas y sartenes]» (WR-02-02: 14).

Mientras que los presidentes y la sociedad civil juegan estos escenarios, los partidos y las legislaturas juegan una de dos reglas. Muchos partidos tradicionales parecen haber concluido que su apoyo abierto a las protestas callejeras socavarán los desafíos. En 2002, políticos paraguayos del Partido Colorado, intentando remover al reemplazo de Cubas, orquestaron protestas que fueron planteadas como originadas en organizaciones de la sociedad civil, terminando éstas exponiendo a quienes protestaban como fraudes (WR-02-29). Similarmente, miembros del Partido Peronista en Argentina abiertamente tomaron el crédito por los saqueos de comida a nivel vecinal (Auyero y Morán, s/a), pero los desafíos a nivel nacional a De la Rúa fueron sólo secretamente apoyados por el líder peronista que se encontró también bajo ataque de las calles luego

de reemplazarlo (Peruzzotti, s/a). Sin embargo, las protestas de la sociedad civil con base en las calles a menudo dependieron crucialmente de la inacción legislativa para alcanzar el éxito, como también fue el caso de Argentina (Schamis, 2002). En Bolivia, de la misma manera, Sánchez de Lozada renunció con reticencia sólo después de que su vicepresidente y luego los partidos en su coalición de gobierno dieron muestras de que no lo podrían apoyar (WR-03-41).

Los manifestantes callejeros a menudo trabajaron cerca de los nuevos partidos con los que tenían fuertes lazos. Los prototipos más tempranos de éstos fueron los desafíos de 1995 y 1999 a Cardoso en Brasil, que fueron liderados por el Partido de los Trabajadores (PT) y por el Partido Democrático del Trabajo (PDT). Ambos tienen lazos con sindicatos, incluso el PT tuvo fuertes relaciones con movimientos sociales. Estas movilizaciones con su fuerte orientación hacia los partidos fueron capaces de movilizar menos de un décimo de los participantes que las movilizaciones de distintos partidos de 1992, sin embargo, no fueron exitosas en su objetivo de hacer caer la presidencia. Similarmente, ahora hay partidos o equivalentes a partidos en Ecuador y Bolivia que están vinculados a indígenas, sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil (Yashar, 1999). Éstos han sido más exitosos. A pesar de la presencia de partidos políticos e incluso algunos representantes del Congreso, el partido y las lógicas electorales no son dominantes en la mayoría de estas protestas. Ninguno de los desafíos tuvo lugar en el año final del mandato presidencial. Vale la pena notar también que sólo tres líderes de protesta (Gutiérrez en Ecuador, Lula en Brasil y Toledo en Perú) se convirtieron en presidentes, y todos lo lograron presentándose en elecciones.

Los niveles de violencia en protestas y el hecho de que sólo los desafíos de las calles pocas veces se focalizan en comportamientos que pueden someterse a juicio político son razones potenciales de preocupación sobre las consecuencias de estos desafíos para la democracia. Por tanto, Laserna (2003: 4-14), al escribir sobre los movimientos de protesta que removieron a Sánchez de Lozada en Bolivia en 2003, critica a «un movimiento populista conservador que articula nostalgias comunitarias y estatistas» y lamenta que la ciudadanía democrática sea vista como todo derechos y ninguna responsabilidad. Valenzuela (2004) también se preocupa por que las protestas contra presidentes conducen a crisis que amenazan el orden constitucional entero.

La mayoría de los autores, incluyendo Valenzuela, enfatizan la manera en que tales movimientos de protesta surgen de las frustraciones de lo que ahora son varias décadas de democracia problemática e incompleta (Crabtree, 2001; Lucero, 2001; Valenzuela, 2004; Wise y Roett, 2003). También escribiendo sobre Bolivia, pero antes de la caída de Sánchez de Lozada, Whitehead (2003: 14) resume una letanía de preocupaciones que subyacen a muchas interpretaciones de esta nueva ronda de desafíos a los presidentes:

Detrás del movimiento completo subyace la convicción de que una generación de reformas liberalizadoras había fallado en traer beneficios tangibles a la mayoría de la población; que los partidos políticos de todas las banderas se habían convertido en camarillas que se autoservían, incapaces de resolver los problemas nacionales; que sólo la acción

directa en desafío a la autoridad pública podría traer algún cambio de importancia en la política del gobierno, que todos los procedimientos institucionales eran mecanismos para retrasar y frustrar demandas públicas; y que cualquiera que se resistiera a seguir esta lógica perdería frente a aquellos que actuaron primero.

Parfraseando a Laserna (2003), los manifestantes han concluido que son los políticos quienes piensan que la democracia es todo derechos y ninguna responsabilidad. Visto de esta manera, las protestas son procesos democráticos, con la sociedad civil buscando tener una voz donde ha sido duramente excluida o, como Lucero (2001) argumenta para los movimientos indígenas de Ecuador, simplemente involucrándose en el proceso histórico de construcción de derechos a través de la lucha política. Si las observaciones de Whitehead son literalmente verdaderas en todos los países de Sudamérica, en los primeros años del siglo XXI es una pregunta que va más allá del alcance de este artículo, pero lo que sí es un hecho innegable es que la mayoría de los países sudamericanos tienen movimientos que comparten estas convicciones y que actúan según ellas.

XII. CONCLUSIÓN: PRESIDENTES, CONGRESOS, SOCIEDAD CIVIL Y PRESIDENCIALISMO

Este artículo ha identificado el fenómeno de la caída presidencial y ha examinado un grupo de desafíos a los presidentes en Sudamérica entre 1978 y 2003. Empíricamente, ha concluido que los presidentes desafiados comparten un conjunto de factores de riesgos probabilísticos: implicación personal en un escándalo, políticas neoliberales y un estatus minoritario. Al mismo tiempo, las dinámicas de los desafíos recientes a los presidentes y sus resultados parecen estar muy vinculadas al complicado y menos estudiado fenómeno de la protesta callejera. La conclusión presenta brevemente observaciones sobre cada una de las categorías de actores (presidentes, Congresos y sociedad civil) como han aparecido en la política sudamericana reciente. Sus patrones de interacción requieren nueva atención al presidencialismo y a sus posibles diferencias en las distintas regiones del mundo.

En un sistema presidencialista, los presidentes inevitablemente se ubican lejos y arriba de otros actores políticos dados sus poderes y fuentes de legitimidad especiales (Valenzuela, 2004). Desde 1978, la forma exacta de esos poderes ha estado en la agenda política de los países sudamericanos, que se ha mantenido casi constante. La gran cantidad de tiempo y energía empleados en estos desafíos a presidentes es otra muestra de cuán importantes son los presidentes. Al mismo tiempo, desafíos regulares a presidentes muestran lo vulnerables que son a la pérdida de su legitimidad especial. La ciudadanía, evidentemente, no sólo es capaz sino reduce los mandatos de los presidentes; unos pocos presidentes han sobrevivido a movilizaciones grandes y violentas en su contra.

El fenómeno de la caída presidencial en Sudamérica sugiere varias observaciones sobre los Congresos y sus relaciones tanto con los presidentes como con la sociedad civil. En circunstancias políticas extremas como la remoción de un cargo, los Congresos

emergen tan fuertes en la práctica de lo que se hubiese esperado, si se lo compara con lo que es debilidad habitual. Los Congresos tomaron parte de la caída de cinco presidentes, a menudo cortando el camino constitucional en el proceso. Contrariamente, sólo el presidente peruano Fujimori se las arregló para cerrar el Congreso, a pesar de rumores corrientes de «otro Fujimorazo». La sociedad civil movilizada no se ha puesto en contra de legisladores de la misma manera en que han presionado a los presidentes para que se vayan. Sólo hubo dos casos de protestas masivas contra legisladores, las movilizaciones del «que se vayan todos» en Argentina, luego de la caída de De la Rúa y una furia similar en las calles ecuatorianas en 2000, luego del fallido golpe civil-militar. Puede que haya diferencias en la naturaleza del mandato dado a los presidentes y a los legisladores, quizás vinculadas a su separación de funciones (Samuels y Shugart, 2003). Una hipótesis alternativa es que puede que sea demasiado complicado derribar a un grupo de actores diversos como un Congreso.

Al afirmar una inesperada fortaleza de las legislaturas, este artículo también muestra que los legisladores pueden ejercer su poder contra los presidentes sólo con aliados en la sociedad civil. Uno de los principales argumentos de este artículo es que los cientistas políticos necesitan prestar nueva atención a las relaciones Estado-sociedad con el objeto de entender los resultados políticos y la calidad de la democracia. Parece claro que los políticos y los partidos sudamericanos son cada vez menos capaces de canalizar una parte significativa de las demandas sociales dentro de las instituciones políticas existentes; una conclusión que es apoyada también por una evidencia bastante diferente sobre afiliaciones partidarias y elecciones (Roberts y Wibbels, 1999). Ya sea la sociedad civil, la sociedad política o ambas quienes son responsables de este quiebre en la representación, esto debe ser tratado por el bien de la calidad y la estabilidad democrática en la región. Más investigaciones en esta dirección podrían mirar no sólo las protestas callejeras sino también a otra información relacionada con la población en general, como la opinión pública, cifras de desempleo y la presencia o ausencia sustantiva de actores en la calle que puedan efectivamente vetar políticas así como desafiar presidentes.

En general, este artículo aporta otro tipo de evidencia que apoya los argumentos de que, al menos en Sudamérica, el presidencialismo es un sistema político con vulnerabilidades especiales. Sin embargo, no son necesariamente como las identificadas a la fecha. No sólo las legitimidades democráticas duales de los presidentes y las legislaturas los empujan a competir (Linz, 1994; Valenzuela, 2004) sino la capacidad poco anticipada de los ciudadanos para retirarles el mandato a los presidentes implica que éstos continúan siendo un jugador activo en el desarrollo de las presidencias. Podrían ser un apoyo crucial para cualquiera de los lados en las luchas continuas entre Ejecutivos y Legislativos, por lo que merecen mayor estudio. Segundo, el 40% de los presidentes sudamericanos que fueron desafiados por Congresos o movimientos de protesta y el 23% de los que fueron forzados a renunciar antes, confirman que los mandatos presidenciales no son tan rígidos en la práctica como la discusión teórica sugiere. Estas dos observaciones apoyan el argumento de que los presidencialismos sudamericanos son proclives a los quiebres.

Sin embargo, el tipo de quiebre no es descendiente hacia el autoritarismo que la mayoría teme. Los desafíos incómodos, violentos e inciertos a los presidentes sudamericanos luego de 1978 resultaron en nuevos gobiernos civiles. Schamis (2002: 91-91) le da crédito a la supervivencia de la democracia en Argentina a sus instituciones cuasiparlamentarias, pero todos estos países donde los presidentes cayeron produjeron resultados similares con una variedad de procedimientos. Mientras que los detalles varían, también pasaron «un período de negociación de alto nivel típico de los sistemas parlamentarios luego de una elección o de que un gobierno colapsó» (Schamis, 2002: 91) y luego resurgieron con un nuevo presidente por algún tipo de mandato, y luego continuaron. La frase parlamentarista «confianza perdida» ayuda a evocar las maneras en que el electorado puede retirar su mandato a un presidente en ejercicio. Por tanto, la flexibilidad institucional, a menudo lamentada, de los países sudamericanos podría estar produciendo su propio híbrido de parlamentarismo y presidencialismo en la práctica, así como ha permitido crear una estabilidad inesperada de la democracia electoral básica en la región, incluso cuando presidentes individuales caen. Este comportamiento híbrido podría también aparecer en la toma de decisiones de rutina (Lamounier, 2003).

Este importante fenómeno de los desafíos a los presidentes y de las caídas presidenciales no se limita a Sudamérica, como muestran las experiencias del presidente filipino Estrada, de Bill Clinton en Estados Unidos, entre otros. Un próximo paso obvio para la investigación es catalogar los desafíos a los presidencialismos fuera de Sudamérica y sus causas y resultados. Dado que este artículo mira sólo las experiencias sudamericanas, no puede hacer conclusiones acerca de este fenómeno a escala mundial. Ciertamente, Sudamérica es inusual en la flexibilidad extrema de sus mandatos presidenciales, en especial en contraste con el clásico caso del presidencialismo de Estados Unidos y sus mandatos altamente rígidos en el tiempo. Cuál es un mejor punto de partida, si es que hay, para entender el fenómeno general del presidencialismo y las caídas presidenciales es una pregunta abierta. Si las motivaciones más específicas para los desafíos se mantienen y si las protestas callejeras son igualmente decisivas en otros lugares, también lo son, aunque vale la pena notar que el desafío fallido del Congreso a Clinton también fracasó en movilizar apoyos en la calle. En cualquier caso, el fenómeno de la caída presidencial merece investigaciones adicionales y parece ser más importante para el presidencialismo actual que el total quiebre de régimen.

XIII. BIBLIOGRAFÍA

- ABENTE-BRUN, Diego. People Power in Paraguay. *Journal of Democracy*, julio de 1999, vol. 10: 93-100.
- AMORIM NETO, Octavio. The Presidential Calculus: Executive Policy-Making and Cabinet Formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, agosto de 2006, vol. 39.
- AUYERO, Javier y MORAN, Timothy Patrick. *The Dynamics of Collective Violence: Dissecting Food Riots in Contemporary Argentina*. Mimeo.

- BAUMGARTNER, Jody C. Introduction: Comparative Presidential Impeachment. En BAUMGARTNER, Jody y KADA, Naoko (eds.). *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective*. Westport, CT: Praeger, 2003.
- CAREY, John M. (a) Transparency vs. Collective Action: Fujimori's Legacy and the Peruvian Congress. *Comparative Political Studies*, noviembre de 2003, vol. 36: 983-1006.
- CAREY, John M. (b) Presidentialism and Representative Institutions. En DOMÍNGUEZ, Jorge I. y SHIFTER, Michael (eds.). *Constructing Democratic Governance in Latin America*. 2nd ed. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2003.
- CHEIBUB, José Antonio. Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies. *Comparative Political Studies*, abril de 2002, vol. 35: 284-312.
- COMISIÓN CIUDADANA DE SEGUIMIENTO. *Poder, Justicia e Indignidad: El Juicio al Presidente de la República Ernesto Samper Pizano*. Bogotá: Comisión Ciudadana de Seguimiento, 1996.
- CONAGHAN, Catherine M.; MALLOY, James M. y ABUGATTAS, Luis A. Business and the «Boys»: The Politics of Neoliberalism in the Central Andes. *Latin American Research Review*, 1990, vol. 25: 3-30.
- CRABTREE, John. The Collapse of *Fujimorismo*: Authoritarianism and its Limits. *Bulletin of Latin American Research*, julio de 2000, vol. 20: 295.
- DUGAS, John C. Drugs, Lies, and Audiotape: The Samper Crisis in Colombia (Review Essay). *Latin American Research Review*, 2001, vol. 36: 157-174.
- FLYNN, Peter. Collor, Corruption and Crisis: Time for Reflection. *Journal of Latin American Studies*, mayo de 1993, vol. 25: 351-371.
- FRIEDMAN, Elisabeth Jay y HOCHSTETLER, Kathryn. Assessing the «Third Transition» in Latin American Democratization: Civil Society in Brazil and Argentina. *Comparative Politics*, octubre de 2002, vol. 35: 21-42.
- GARCÍA CALDERÓN, Ernesto. High Anxiety in the Andes: Peru's Decade of Living Dangerously. *Journal of Democracy*, abril de 2000, vol. 12: 46-58.
- GEDDES, Barbara. *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.
- ISAACS, Anita. Problems of Democratic Consolidation in Ecuador. *Bulletin of Latin American Research*, 1991, vol. 10: 221-238.
- KADA, Naoko. The Role of Investigative Committees in the Presidential Impeachment Processes in Brazil and Colombia. *Legislative Studies Quarterly*, febrero de 2003, vol. 28: 29-54.
- KENNEY, Charles D. *Fujimori's Coup and the Breakdown of Democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004.
- KING, Gary; TOMZ, Michael y WITTENBERG, Jason. Making the Most of Statistical Analyses: Improving Interpretation and Presentation. *American Journal of Political Science*, abril de 2000, vol. 44: 347-361.
- KOOPMANS, Ruud y RUGHT, Dieter. Protest Event Analysis - Where to Now? *Mobilization*, otoño de 1999, vol. 4: 123-130.
- LAMBERT, Peter. A Decade of Electoral Democracy: Continuity, Change and Crisis in Paraguay. *Bulletin of Latin American Research*, julio de 2000, vol. 19: 392.
- LAMOUNIER, Bolívar. Brazil: An Assessment of the Cardoso Administration. En DOMÍNGUEZ, Jorge I. y SHIFTER, Michael (eds.). *Constructing Democratic Governance in Latin America*. 2nd ed. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2003.
- LASERNA, Roberto. Bolivia: Entre Populismo y Democracia. *Nueva Sociedad*, noviembre-diciembre de 2003, vol. 188: 4-14.
- LINZ, Juan J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? En LINZ, Juan J. y VALENZUELA, Arturo (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore y London: The Johns Hopkins University Press, 1994.

- LINZ, Juan J. y VALENZUELA, Arturo (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore y London: The Johns Hopkins University Press, 1994.
- LUCERO, José Antonio. High Anxiety in the Andes: Crisis and Contention in Ecuador. *Journal of Democracy*, abril de 2001, vol. 12: 59-73.
- MAINWARING, Scott. Presidentialism, Multipartism, and Democracy: the Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, julio de 2003, vol. 26: 198-228.
- MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew Soberg (eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- NOBRE, Marcos. Pensando o Impeachment. *Novos Estudos*, noviembre de 1992, CEBRAP 34: 15-19.
- PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. Pugna de Poderes y Crisis de Gobernabilidad: ¿Hacia un Nuevo Presidencialismo? *Latin American Research Review*, octubre de 2003, vol. 38: 149-164.
- PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. Presidential Crises and Democratic Accountability in Latin America, 1990-1999. En ECKSTEIN, Susan E. y WICKHAM-CROWLEY, Timothy P. (eds.). *What Justice? Whose Justice? Fighting for Fairness in Latin America*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press, 2003.
- PERUZZOTTI, Enrique. *Civic Engagement in Argentina. From the Human Rights Movement to the «Cacerolazos»*. Mimeo, p. 1.
- PRZEWORSKI, Adam; ÁLVAREZ, Michael; CHEIBUB, José Antonio y LIMONGI, Fernando. *Democracy and Development: Political Institutions and Economic Performance, 1950-1999*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- ROBERTS, Kenneth M. y WIBBELS, Erik. Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A Test of Economic, Institutional, and Structural Explanations. *American Political Science Review*, septiembre de 1999, vol. 93: 575-590.
- ROMERO, Aníbal. Rearranging the Deck Chairs on the Titanic: The Agony of Democracy in Venezuela. *Latin American Research Review*, 1997, vol. 32: 15.
- SAMUELS, David J. y SHUGART, Matthew Soberg. Presidentialism, Elections, and Representation. *Journal of Theoretical Politics*, enero de 2003, vol. 15: 33-60.
- SARTORI, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering*. 2nd ed. New York: New York University Press, 1994.
- SCHAMIS, Héctor E. Argentina: Crisis and Democratic Consolidation. *Journal of Democracy*, abril de 2002, vol. 13: 81-94.
- STOKES, Susan C. *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- TOMZ, Michael; WITTENBERG, Jason y KING, Gary. CLARIFY: *Software for Interpreting and Presenting Statistical Results. Version 2.1*. Stanford University, University of Wisconsin y Harvard University, 5 de enero de 2003. Disponible en <http://gking.harvard.edu/>.
- VALENZUELA, Arturo. Latin American Presidencies Interrupted. *Journal of Democracy*, octubre de 2004, vol. 15: 5-19.
- WEYLAND, Kurt. The Rise and Fall of President Collor and its Impact on Brazilian Democracy. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 1993, vol. 35: 1-37.
- WEYLAND, Kurt. Limitations of Rational-Choice Institutionalism for the Study of Latin American Politics. *Studies in Comparative International Development*, enero de 2002, vol. 37: 57-85.
- WHITEHEAD, Lawrence. High Anxiety in the Andes: Bolivia and the Viability of Democracy. *Journal of Democracy*, abril de 2000, vol. 12: 13.
- WISE, Carol y ROETT, Riordan (eds.) con PAZ, Guadalupe. *Post-Stabilization Politics in Latin America: Competition, Transition, Collapse*. Washington, DC: Brookings Institution, 2003.
- YASHAR, Deborah J. Democracy, Indigenous Movements, and the Post Liberal Challenge in Latin America. *World Politics*, octubre de 1999, vol. 52: 76-106.

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEMOCRÁTICA
EN EL CALLEJÓN: LA INESTABILIDAD PRESIDENCIAL
EN ARGENTINA (1999-2003)

*Democratic institutionalization at a dead end: presidential instability
in Argentina (1999-2003)*

María Matilde OLLIER
Universidad Nacional de San Martín
✉ maria.ollier@unsam.edu.ar

BIBLID [1130-2887 (2008) 49, 73-103]
Fecha de recepción: noviembre del 2007
Fecha de aceptación y versión final: abril del 2008

RESUMEN: El artículo explora la inestabilidad presidencial desde la mirada de la estabilidad o no del presidente y no, como se presenta en la literatura clásica, desde la estabilidad del presidencialismo en sí mismo. El análisis toma como eje la combinación de baja institucionalización democrática y debilidad del liderazgo del presidente; lo que generaría incentivos para fortalecer a una oposición que influye en la caída del presidente. El estudio destaca la relevancia de la fragilidad del liderazgo presidencial centralizado en democracias de débil institucionalidad como variable explicativa de las caídas presidenciales en América Latina y, específicamente, en Argentina.

Palabras clave: inestabilidad presidencial, institucionalización democrática, democracia delegativa, liderazgo presidencial, Argentina.

ABSTRACT: This article explores presidential instability from the point of view of president's instability –while the classical literature focuses on the instability of presidentialism in itself. The analysis is built on the combination of low democratic institutionalization and weakness of the president's leadership, which would give an incentive to enforcing an opposition that has influence on the president's fall. The article stresses the importance of presidential leadership's fragility in low-institutionalization democracies as a variable that can explain presidential falls in Latin America– and specifically in Argentina.

Key words: presidential instability, democratic institutionalization, delegative democracy, presidential leadership, Argentina.

I. INTRODUCCIÓN

Los avatares de la transición/consolidación democrática han obligado a los analistas, una y otra vez, a incorporar nuevos temas al debate académico y ensayar novedosas miradas respecto de ellos. Entre aquellos sucesos se registra un inédito y reiterado fenómeno que ha reemplazado a los antiguos quiebres de régimen en varias democracias de América Latina (para citar algunos casos: Brasil, 1992; Venezuela, 1993; Paraguay, 1999; Argentina, 2001; Bolivia, 2003 y 2005). El mismo se halla signado por las salidas anticipadas del primer mandatario (con o sin juicio político) y se denomina aquí «inestabilidad presidencial» (Ollier, 2004: 40). La expresión cumple el doble objetivo de ubicar la inestabilidad en el presidente, evitando colocarla en el presidencialismo *per se*, y de distinguir estos episodios de las pasadas rupturas democráticas, denominadas de inestabilidad política, pues aludían al cambio de régimen. La urgencia de indagar el tema radica en que lejos de ser una situación excepcional, las caídas presidenciales dan cuenta de la dinámica política de las democracias de baja institucionalización. De ahí que para el caso bajo estudio se apele al concepto de democracia delegativa (DD) acuñado por O'Donnell (1995: 56), cuyo rasgo saliente lo constituye la excesiva relevancia presidencial. Baja institucionalidad y preeminencia del jefe de Estado conforman, desde mi perspectiva, dos caras de la misma moneda necesarias para explicar la inestabilidad presidencial.

En este marco, el artículo busca profundizar el análisis del caso argentino dando cuenta no sólo de la inestabilidad presidencial que bajo diversas formas se extendió desde finales de 2001 hasta mayo de 2003, sino de la posterior reestabilización. El conjunto del proceso permite corroborar la hipótesis formulada: cada vez que las democracias de baja institucionalización atraviesan contextos críticos, un presidente portador de un liderazgo débil, sin suficientes recursos objetivos y subjetivos para ejercer el poder concentrado propio de esas democracias, motoriza las condiciones que pueden acabar en su destitución cuando, ante una movilización social heterogénea contra él, la oposición, al encontrarse en condiciones de garantizar su sucesión, decide reemplazarlo. Así, el liderazgo presidencial débil deviene la causa motora, mientras dos tipos de oposiciones se convierten en las causas que promocionan la caída: política (causa decisoria) y social (causa demandante).

La primera sección del trabajo presenta la perspectiva teórica desde la cual analizar las tres causas que arman el mecanismo de la inestabilidad presidencial. La segunda explora empíricamente el caso argentino desde la caída de Fernando de la Rúa hasta el reequilibrio del régimen bajo Néstor Kirchner. Estudiar la reestabilización permite ver la desaparición de las causas que provocaron la inestabilidad presidencial. La tercera sección extiende la mirada hacia otros casos para sugerir regularidades que advierten la posibilidad de aplicar allí el diseño propuesto. Finalmente la conclusión reflexiona sobre las variaciones observables del mismo fenómeno, planteando el callejón al cual conduce el liderazgo presidencial centralizado en democracias de débil institucionalidad.

II. PERSPECTIVA DE ANÁLISIS

Las tesis de Juan Linz (1990: 51-69) sobre la escasa compatibilidad entre el presidencialismo (como régimen de gobierno) y la democracia se convierten en un punto de referencia obligado de la discusión académica sobre el nuevo patrón de inestabilidad presidencial. Su profusión, sin embargo, reveló un efecto inesperado sobre aquellas tesis al corroborarlas y, simultáneamente, refutarlas. Las corroboró pues, aun dentro de los parámetros de la democracia, la inestabilidad persistió a través de las caídas presidenciales sin quiebre de régimen. Las refutó en tanto se trató únicamente de inestabilidad presidencial dentro del presidencialismo, con lo cual no quedaba cuestionado el esquema institucional como causante de la ruptura democrática.

Los análisis últimos sobre el presidencialismo dieron cuenta de una mayor complejidad. Los estudiosos desenfataron el amplio contraste entre este diseño y el parlamentario (Munck, 2004: 442)¹, incrementaron las razones a favor del presidencialismo (Lanzaro, 2003: 18-22), resaltaron los problemas de estabilidad del parlamentarismo (Cheibub, 2005: 8), refutaron el peso decisivo del sistema partidario en la estabilidad (Ollier, 2006: 144-162) y advirtieron sobre la futilidad de exaltar una antinomia ante un improbable cambio de diseño en la región (Valenzuela, 2004: 17)². En consecuencia, la inestabilidad presidencial no se deduce del presidencialismo *per se*, ni de un particular sistema partidario, ni de las capacidades formales, legislativas y/o partidarias, o informales del jefe de Estado³. Sin embargo, su presencia vuelve a tornar pertinente la indagación sobre el presidencialismo en relación con la institucionalización democrática.

Para dimensionar de manera más ajustada el impacto de las instituciones en la inestabilidad presidencial, atiendo a una lección que se desprende del texto de O'Donnell (1995: 62): a menor institucionalización de la democracia, mayor influencia del liderazgo presidencial en la dinámica política. Es decir, presto atención a la centralidad del jefe de Estado y a la delegación que otras instituciones realizan en él, y no la ciudadanía como habitualmente se ha hecho. El autor equipara consolidación con institucionalización, señalando (a excepción de Chile y Uruguay) la debilidad regional de la última. No obstante, advierte sobre la capacidad de la democracia de perdurar, tal como lo demuestra la inestabilidad presidencial reciente que no afectó la estabilidad del régimen.

1. H. SCHAMIS (2002), A. PÉREZ LIÑÁN (2003) y J. CAREY (2006) señalaron mecanismos parlamentarios para salir de las crisis presidenciales.

2. M. M. OLLIER (2006a: 223-233) sintetiza el debate presidencialismo *versus* parlamentarismo y las críticas y hallazgos subsiguientes.

3. La inestabilidad presidencial se dio: (1) bajo diversos sistemas partidarios («hegemónico»: Paraguay; «bipartidismo en declive»: Venezuela; «bipolar»: Argentina y «multipartidario»: Brasil y Bolivia; (2) bajo variadas capacidades legislativas del presidente –según la clasificación de S. MAINWARING y M. SHUGART (2002)–: Argentina (potencialmente dominante), Brasil (proactiva), Paraguay y Venezuela (potencialmente marginal) y Bolivia (reactiva); y (3) bajo desiguales poderes partidarios del presidente: fuertes (Cubas Grau, 56% de los escaños en Paraguay), relativamente importantes (De la Rúa) y muy débiles (Collor).

Por lo tanto, si la debilidad institucional implica que la rutinización de las reglas y de los procedimientos se produce de manera parcial, induce a error considerar a las instituciones *per se* como la variable independiente, pues numerosas reglas carecen de la potencia necesaria para restringir, de manera estricta, los parámetros de la disputa por el poder a las reglas. En consecuencia, el artículo estudia en profundidad un caso de inestabilidad presidencial incluyendo las instituciones desde una perspectiva empírica, alejada del tipo ideal propio de los manuales de Ciencia Política o de las democracias altamente institucionalizadas, es decir, incorporando a la agenda de discusión sobre este fenómeno el impacto del bajo grado de institucionalización de la política y sus actores. Por eso descifra el mecanismo de inestabilidad presidencial a partir de tres causas interrelacionadas que lo constituyen.

Pese a que la relevancia del liderazgo presidencial ha sido destacada en los análisis sobre el presidencialismo regional y sobre América Latina (Linz, 1990: 55, 60, 69; Samuels y Mainwaring, 2004: 86; Valenzuela, 2004: 11 y Hakim, 2003: 122) rara vez se procedió a sistematizar su estudio. O'Donnell (1995: 67) califica a los presidentes de las democracias delegativas como delegativos y una lectura del texto permite detectar siete rasgos (61-67) que evidencian su centralidad.

Estos mandatarios (1) monopolizan en el Ejecutivo, y dentro de él en su persona, las decisiones del gobierno. La concentración se refuerza por el rasgo individualista (2), que acompaña el sesgo mayoritario (asegurado a menudo por el *ballotage*), propio de su acceso a la presidencia: se elige al individuo que mejor pueda hacerse cargo del destino del país. El individualismo extremo en constituir el Poder Ejecutivo se combina con el organicismo del Leviatán: el presidente y sus seguidores de confianza constituyen el alfa y omega de la política. Por lo tanto (3) los otros poderes son ignorados. Como resultado (4) el presidente se aísla de las instituciones políticas y de los intereses organizados. La carencia de instituciones efectivas y autónomas (5) no sólo responsabiliza al presidente por el éxito o el fracaso del gobierno sino que (6) ratifica la herencia de alta personalización, a la cual contribuye la actual metamorfosis de la representación (Manin, 1992: 29-31). La ubicación del presidente en el lugar de garante máximo del gobierno se refuerza por la tradición caudillesca y autoritaria y por el pasado de gobiernos militares (Cheibub, 2005: 22). Finalmente estas democracias, a diferencia del autoritarismo, merced a la libertad de expresión, permiten escuchar voces críticas (7) que conducen a los presidentes a sufrir violentos avatares en su popularidad (de seres providenciales a maldecidos).

Partiendo de la definición de liderazgo acuñada por Fabbrini (1999: 10) y aplicada al caso del primer mandatario, resulta que el liderazgo presidencial constituye la actividad que entraña la forma de gobernar del presidente, la cual implica los vínculos que éste entabla con los partidos, con los otros poderes del Estado y con la sociedad entendida de modo amplio⁴. Esos nexos puestos en marcha a través de diversos mecanismos

4. Según S. FABBRINI (1999) el liderazgo es una actividad que supone una relación que se actúa para resolver determinado problema, o para promover un resultado decisional deseado, y que se desarrolla en un contexto y en un tiempo. G. COX y S. MORGENSTERN (2001) sistematizan cuatro estrategias presidenciales según la reacción de las legislaturas frente a sus iniciativas.

y circunstancias encierran, entre sus objetivos centrales, que el presidente resuelva determinados problemas, produzca resultados favorables –para la sociedad– en un contexto nacional y en el tiempo que dura su mandato⁵. Para sistematizar su estudio, el artículo repasa en los recursos objetivos y subjetivos que un presidente posee (o no) o es capaz de generar (o no). Los recursos objetivos se despliegan en el marco político-institucional en el cual se halla inmerso, esto es: el partido o coalición de gobierno, las diversas instituciones y dimensiones donde se expresa y los actores e instituciones sobre los que posee algún control (sindicatos, indígenas, Fuerzas Armadas, gobernadores). Los recursos subjetivos se definen a partir del uso que el presidente hace de los recursos objetivos y de su capacidad para generar nuevos.

Sin embargo, en tanto los recursos de un presidente se desenvuelven en un contexto socioeconómico signado por ciertos problemas que debe resolver, ellos se ven impactados positiva o negativamente por el mismo. Ese contexto se denomina aquí factor externo (a la dinámica política). O'Donnell (1995: 63) señala que las democracias delegativas con frecuencia sufren inflación alta, estancamiento económico, severas crisis financieras del Estado, enormes deudas públicas domésticas y extranjeras, creciente inequidad y agudo deterioro de las políticas sociales. Según el autor, cuando estas democracias atraviesan por alguna de las dificultades señaladas refuerzan la concentración de poder en manos del presidente. Ahora bien, ¿qué ocurre cuando el presidente carece de los recursos para ejercer ese poder? El artículo, al intentar dar una respuesta, traslada su atención ahora a la oposición política (causa decisoria).

La democracia presidencialista de baja institucionalización gira en torno a la confrontación presidente/oposición (en vez de oficialismo/oposición)⁶. Esta dinámica, que acaba convirtiendo a la última en causa decisoria de la inestabilidad presidencial, se observa en países que han transitado inestabilidad presidencial y cuyas configuraciones partidarias (Cavarozzi y Casullo, 2002: 12-15) se encuentran débilmente institucionalizadas. De su debilidad se desprenden dos hechos que deben incorporarse empíricamente al análisis. El primero lo constituyen las distintas fuentes del poder partidario: actores o instituciones (gobernadores, sindicalistas, militares, indígenas) que forman parte «de», responden «a» o influyen «en» los partidos, fortaleciendo o resintiéndolo al presidente o a la oposición, según los casos⁷. El segundo es la alta fragmentación inter o intrapartidaria, observada en la inestabilidad presidencial (Ollier, 2003: 173; Valenzuela, 2004: 12), que confiere mayor injerencia de estas fuentes en el desempeño partidario. Por lo tanto, dinámica presidente/oposición, fragmentación

5. Dados los rasgos de las democracias de baja institucionalidad, veremos que las relaciones del presidente con los distintos actores e instituciones se basan en la concentración de las decisiones en sus manos, ignorando los otros poderes del Estado, las variadas instituciones y los diferentes actores en juego. Consiguientemente el presidente se aísla, convirtiéndose en el único responsable por la solución, o no, de los problemas que afectan a la sociedad y quedando su popularidad sujeta a los vaivenes de la opinión pública.

6. Ya J. J. LINZ (1978: 23-38) había advertido sobre el rol de la oposición en los quiebres de régimen.

7. Se asemeja a la noción de organización patrocinadora de A. PANEBIANCO (1982: 180).

partidaria y diferentes fuentes de poder partidario en uno u otro lado de la confrontación obligan a prestar atención a la distribución de los recursos entre el primer mandatario y la oposición política para comprobar cómo de acuerdo a ella, ésta interviene en la destitución de aquél.

En cuanto a la causa demandante, Ollier (2006b: 143) y Pérez Liñán (2007: 124) destacan que la movilización social contra el presidente configura una variable que se observa en el nuevo patrón de inestabilidad política en la región. El último ha demostrado la heterogeneidad social (clase media y sectores populares) que caracteriza la movilización así como la baja popularidad presidencial que de manera irremediable se asocia a las destituciones. Con anterioridad, Ollier y Pérez Liñán (2003: 55) y Valenzuela (2004: 14) advirtieron que el aislamiento del jefe de Estado configura otro rasgo de las salidas anticipadas⁸. No obstante, si O'Donnell ve en el aislamiento un distintivo propio de las DD y los presidentes delegativos no necesariamente caen, el aislamiento no resulta un atributo particular del presidente en el momento de su renuncia sino que se complementa con su impopularidad. Sobre estos hallazgos, el artículo define la causa demandante como movilización social heterogénea contra el presidente (aislado e impopular). En algunas ocasiones ella sirve a la oposición para legitimar su decisión de destituirlo.

III. EL CASO ARGENTINO

La sección despliega el mecanismo de la inestabilidad presidencial argentina desde la combinación de las tres causas (motora, decisoria y demandante) que se desarrollan en un contexto donde la situación económica (factor externo) atraviesa una crisis recesiva. Luego estudia la transición que conduce a la reestabilización del régimen bajo dos presidentes peronistas, estableciendo cómo desaparece el mecanismo al modificarse las causas que lo configuran. Finalmente analiza el reequilibrio democrático bajo el presidente electo, Néstor Kirchner.

III.1. *La inestabilidad de Fernando de la Rúa*

Preso de una altísima impopularidad, De la Rúa cae dos años después de haber alcanzado mayoritariamente la Presidencia en primera vuelta, previo triunfo en la competencia interna. Los recursos objetivos con los cuales alcanzó la primera magistratura se mostraron escasos: no logró la jefatura ni de la coalición que lo promovió hasta el gobierno (Alianza por el Trabajo, la Educación, la Justicia) ni de su partido, la Unión Cívica Radical (UCR). El radicalismo conformaba el eje de la coalición y poseía una sólida estructura partidaria en todo el territorio nacional; su líder, aunque debilitado, seguía siendo el ex presidente Raúl Alfonsín. Su socio, el FREPASO, exhibía su propio jefe, Carlos

8. Posteriormente, M. LLANOS y A. MARGHERITIS (2006: 78) también advirtieron el aislamiento.

Álvarez. El presidente electo, vinculado al ala conservadora del radicalismo, profesaba un perfil opuesto al predominante en ambas fuerzas. A su endeble colocación partidaria, el presidente incorporó una situación de gobierno dividido, que impactó menos en la Cámara Baja y más donde radicaba la real fortaleza de la oposición peronista, en el Senado y en consecuencia en las gobernaciones⁹.

El principal problema yacía en los escasos recursos territoriales del presidente, quien sólo ganó en 7 provincias (sobre 24) y en la Ciudad Autónoma. Esta desventaja se reforzó con su derrota en la provincia de Buenos Aires, cuya candidata a la gobernación era frepasista, lo cual a su vez desequilibró el poder interno de la coalición a favor de la UCR en detrimento del FREPASO, carente por otro lado de poder federal¹⁰. El bloque aliancista en Diputados a poco de andar llegó a su fractura, al convertirse el Parlamento en el ámbito donde se dirimían las disputas de sectores de la UCR y del FREPASO contrarios a las iniciativas que provenían del Ejecutivo. Se impugnaron desde la reforma laboral (discutida luego de dos meses de gobierno) pasando por el recorte salarial al sector público y llegando a la reducción de las pensiones (medidas impopulares para los propios votantes de la coalición)¹¹. El presidente sometía a sus aliados parlamentarios a largas reuniones puramente formales en las cuales a nadie parecía escuchar. Así, al año, sus recursos se asemejaban a aquellos propios de una administración radical respaldada por una coalición parlamentaria poco cohesionada, que luego de los magros resultados de las elecciones legislativas de octubre de 2001 presenció varias deserciones entre los recientes diputados electos. La renuncia del vicepresidente Álvarez, a diez meses de iniciado el gobierno, vigorizó la imagen de un gobierno «delarruista».

Entre los recursos subjetivos que hubiese podido generar el presidente, el que se reveló como una verdadera carencia residió en la falta de institucionalización del proceso de toma de decisiones del gobierno. Si antes de llegar, la Alianza organizó una conducción colegiada integrada por cinco dirigentes de las dos fuerzas que decidían su rumbo, ésta se desarmó una vez en él. Su disolución tampoco fue reemplazada por la instauración de reglas que enmarcaran ciertos acuerdos en relación a los procedimientos y a los objetivos a seguir. La ausencia de institucionalización de la cúpula de la coalición no sólo dejó dirigentes disgregados definiendo acciones políticas sin ninguna coordinación con el gobierno, sino que acentuó la delegación en manos de un presidente cuya capacidad de ejercicio del poder se hallaba claramente excedida por el mismo poder que concentraba. La renuncia del vicepresidente dejó a De la Rúa como único responsable por los resultados de su administración. La dimisión, acompañada por el abandono de la conducción del FREPASO, también privó a De la Rúa de la jefatura que disciplinaba a sus aliados. Entonces, al tiempo que se le daba al jefe de Estado un poder

9. El presidente debía construir consenso para cada iniciativa pues la Alianza tuvo 127 escaños en Diputados, incluso sin quórum propio para iniciar sesión. En el Senado el peronismo retuvo la primera minoría con 39 bancas sobre 70.

10. Para la derrota bonaerense véase M. M. OLLIER (2001). La debilidad territorial se reforzó ante la negativa de gobernadores radicales de integrarse a la coalición.

11. J. CORRALES (2002) sostiene que el partido radical sabotó al presidente. No obstante el bloque radical votó disciplinadamente las iniciativas presidenciales.

sin limitaciones impuestas por reglas de ninguna clase, éste carecía de un recurso clave: su propia autoridad política para colocarse como jefe de una coalición que, a falta de reglas, debía conducir. El uso que hizo de la conformación de su gabinete (recurso subjetivo) no reflejó la alianza que lo llevó al gobierno, pasando de ser de color radical al inicio (con dos ministros frepasistas sobre ocho) a mayoritariamente de amigos al final¹². Incluso, gozó de un sesgo porteño y bonaerense que no respetó ni la Alianza que lo respaldó ni la constitución federal de su partido, lo cual implicaba desatender a sus propios gobernadores.

Antes de cumplir el año se produce el gran escándalo mediático, producto del cual renunció el vicepresidente, fundado en la sospecha de la existencia de sobornos en el Senado para pasar la ley de reforma laboral. La ley dañaba los intereses de los trabajadores y perjudicaba al sindicalismo mayoritariamente peronista, una fuente de poder político controlada por el justicialismo. Las acusaciones apuntaron al ministro de Trabajo, quien debió abandonar el cargo, pero ocupó la Secretaría de la Presidencia de la nación. El gobierno se planteó el dilema de alejarlo definitivamente de la función pública hasta que la justicia investigara, con lo cual hubiese ganado la aprobación ciudadana, o dejarlo en un puesto importante como señal de su inocencia. La estrategia de proteger al ministro para salvar al gobierno se mostró errada cuando se descubrió el descrédito mayor de ambos. De la Rúa, entonces, no sólo no se constituyó en el jefe político de la coalición, ni organizó una conducción colegiada, ni estableció reglas para su funcionamiento sino que fracasó en construir una imagen popular. Nunca creyó en la necesidad de ganar legitimidad ciudadana, pese a que seguía sin resolver el problema central que enfrentaba la economía y que había sumido al país en la recesión y el desempleo. Cuando la impopularidad presidencial anexada al aislamiento se unió a la urgencia por resolver la crisis, su destitución se planteó como una solución, incluso desde la prensa¹³.

El liderazgo de De la Rúa probó ser más débil frente a la oposición peronista dispuesta a utilizar, en su propio beneficio, los cuantiosos recursos objetivos que ostentaba. El peronismo constituía el partido eje de la configuración partidaria (Cavarozzi y Casullo, 2002: 17) atravesada por un proceso de «territorialización» de las fuerzas políticas (Calvo y Escolar, 2005: 44-45). Esto significaba que el ámbito subnacional, en particular los gobernadores mayoritariamente peronistas, se había transformado en una importante fuente de poder de los partidos, es decir, en recursos poderosos, pues el peronismo perdió la elección nacional, en 1999, pero retuvo poder federal que se reflejaba además en el Senado. Sus catorce gobernaciones incluían los Estados subnacionales de mayor peso político (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba). Hasta las elecciones legislativas de 2001, el PJ se comportó como una oposición relativamente cooperativa

12. M. LLANOS y A. MARGHERITIS (2006: 92) señalan que De la Rúa organizó un gabinete de allegados sin advertir que no fue así al inicio de su mandato. Las autoras se equivocan al referir a la parálisis del gobierno, pues como ellas mismas lo advierten, el presidente tomó aunque impopulares varias medidas, incluso cayó como consecuencia de una de ellas (el corralito).

13. J. MORALES SOLÁ (2001b).

en el Parlamento, al apoyar medidas que beneficiaban a los gobernadores, como los decretos delegados («superpoderes») al ministro Cavallo. No obstante, saboteaba claramente aquellas que los perjudicaban. Así, en junio de 2000, los senadores peronistas dejaron sin efecto un decreto para reducir drásticamente el déficit fiscal. Sancionado dos días antes podía acarrear consecuencias que los legisladores no ignoraban. Efectivamente, para la comunidad internacional la acción confirmó la sospecha de que De la Rúa encaraba problemas de gobernabilidad. Al día siguiente, Argentina se encontró por 24 horas sin la capacidad de obtener créditos internacionales¹⁴. Estas acciones de los adversarios se fortificaban a través de una constante descalificación mediática a las medidas gubernamentales¹⁵. La forma en que el PJ combinaba el apoyo solapado con la crítica contundente respondía a su propia fragmentación, frente a una carrera sucesoria anticipada dado el fin del reinado menemista. Por lo tanto mantener la popularidad constituía una exigencia de sus aspirantes a la Presidencia.

Cuando el peronismo ganó los comicios legislativos de octubre de 2001, que exhibieron una abrumadora cantidad de votos en blanco y nulos (el llamado «voto bronca»), supo que había llegado su hora. A los recursos objetivos (los sindicatos, el Senado y las gobernaciones) añadía la mayoría en la Cámara Baja, con la ayuda de Alternativa para una República de Iguales (ARI), un desprendimiento de los partidos de la Alianza, dirigida por una ex radical, que engrosó las filas de la oposición. Dado que el descalabro del gobierno dejaba a las otras fuerzas políticas existentes fuera de cualquier chance para el próximo turno electoral, el justicialismo priorizó una lógica de acumulación de poder institucional para garantizar la transición frente a la casi segura salida de De la Rúa. En este marco utilizó sus recursos para evitar que se cumplieran dos reglas informales de la política argentina. En ausencia del vicepresidente de la nación (quien es presidente del Senado) el cuerpo elige como su presidente a un senador del partido de gobierno, dado su lugar en la línea sucesoria. En esta ocasión, los senadores peronistas, al nombrar a un miembro de su partido, Ramón Puerta, en vez de un radical, retiran su respaldo al gobierno, advirtiendo sobre su predisposición al recambio presidencial. La segunda regla informal que no cumple el PJ consiste en proponer y/o iniciar en el Parlamento una serie de medidas que tradicionalmente correspondió al Ejecutivo, como la coparticipación de una fracción del impuesto al cheque que beneficiaba a los gobernadores. El cumplimiento, o no, de las reglas formales e informales por parte del peronismo mantuvo siempre la misma lógica: quedar mejor ubicado para garantizar la sucesión.

«La movilización social heterogénea contra el presidente» significó la culminación de un proceso de insatisfacción que obliga a analizar el «ambiente» que, tal como sugiere Panebianco (1982: 45), implica atender a la dimensión estrictamente electoral y a

14. J. MORALES SOLÁ (2001a) analiza el evento.

15. Entre el 1 de marzo y el 19 de diciembre de 2001, el diario *La Nación* registra 92 declaraciones de los gobernadores justicialistas contrarias al oficialismo. El campeón fue Carlos Ruckauf, gobernador de Buenos Aires, con 33 declaraciones; el resto incluyen a Kirchner, De la Sota, Romero, Marín, Reuteman, Insfrán, Fellner y Rodríguez Saá.

las percepciones y demandas de la ciudadanía sobre el presidente. Los motivos de la creciente impopularidad del jefe de Estado radicaban en las críticas a su incapacidad para resolver la recesión que afectaba a la economía –y de la cual resultaba víctima su base electoral, la clase media; aunque los sectores populares, principal votante de la oposición peronista, constituían el otro blanco de las dificultades económicas (el desempleo alcanzó una cifra récord)–. La pérdida de credibilidad de De la Rúa radicaba en su impericia para resolver el problema central de un diseño económico basado en la convertibilidad. El presidente se había comprometido a respetar esa regla formal de la economía argentina, que poseía estatus de ley nacional y que gozaba de un altísimo consenso. El gobierno apuntó a resolver el desempleo sin afectarla, siendo el objetivo central de la gestión la disciplina fiscal. La convertibilidad se transformó, entonces, en un problema verdaderamente insoluble en tanto resultaba tan difícil abandonarla como mantenerla. Fue por eso que De la Rúa nombró a Domingo Cavallo, autor de la convertibilidad bajo la presidencia de Menem, al frente de la cartera de Economía.

El escándalo por los supuestos sobornos en el Senado, a partir de una acusación disparada por un senador justicialista, aumentó la impopularidad del presidente. La dimisión de Álvarez, a propósito de la denuncia, deterioró su imagen, incrementando más el descrédito hacia el gobierno¹⁶. El desprestigio del presidente se expresó en los resultados de los comicios legislativos de octubre de 2001, una variable del «ambiente» a ser tenida en cuenta. Sin embargo, De la Rúa, lejos de reaccionar ante semejante derrota, expresó que, por tratarse de elecciones legislativas, su gestión quedaba fuera del juicio de las urnas. El autismo presidencial ante la falta de respuesta a los problemas económicos debilitó aún más el escaso soporte de la ciudadanía al gobierno. Ahí yace la explicación de lo ocurrido a propósito de las medidas de emergencia económica ordenadas hacia fines de noviembre de 2001 por el ministro de Economía, entre las cuales se encontraba el «corralito», que impedía retirar los ahorros de los bancos, debido a la fuga de capitales y a la caída de los depósitos por miedo a la devaluación.

El corralito resultó el disparador del enojo de la base electoral que respondía al presidente y que se expresó en los cacerolazos ocurridos en los diferentes barrios porteños de clase media. Ellos se sumaron a los saqueos a supermercados y a comercios más pequeños que habían comenzado antes. Auyero (2007: 119) los ubica desde el 15 de diciembre, en diferentes lugares del Conurbano bonaerense (que rodea a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). En los saqueos a los pequeños negocios, la presencia de «punteros» justicialistas (jefes políticos barriales) contrastaba con la ausencia policial (118). El autor (118, 119, 127) demuestra que los «punteros» peronistas y los piqueteros participaron activamente de los asaltos. El texto (124) incluso rescata volantes invitando al saqueo. Destaca (112) testimonios de periodistas y de piqueteros refiriendo

16. El vicepresidente Álvarez luego quiso volver al gobierno, como jefe de gabinete, con la llegada de Cavallo al Ministerio de Economía, pero De la Rúa se negó a reincorporarlo. Información provista por frepasistas que participaron de esa propuesta de su jefe político.

la ausencia policial como parte de un plan para crear inestabilidad política contra De la Rúa. La sincronización que alcanzaron estos asaltos hizo desconfiar de su espontaneidad¹⁷. De ahí que Auyero (126) señala como prueba la coordinación temporal de pequeños grupos para arribar al lugar del saqueo¹⁸. La protesta social no colaboró en el desgaste del gobierno; sin embargo, la movilización social heterogénea contra el presidente se transformó en causa de su caída. En suma, luego de las elecciones de octubre de 2001, la oposición peronista se preparó para garantizar la transición al quedar al frente de la línea sucesoria. Permaneció a la espera de la ocasión para llevarla a cabo. Fogoneó los saqueos que junto a los cacerolazos le brindaron esa oportunidad.

III.2. De la inestabilidad a la reestabilización democrática: la transición peronista de los presidentes Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Duhalde

Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Duhalde encabezaron la transición sobre la base de liderazgos con recursos objetivos y subjetivos diferentes, aunque ambos enfrentaron la fragmentación justicialista, debida a la ausencia de una conducción unificada. En diciembre de 2001, el partido se veía inmerso en la dinámica de la disputa por el poder entre sus dirigentes para suceder a Menem. Dado que el PJ funcionó siempre referenciado en un caudillo, iniciada la Tercera Ola de democratización, con Perón muerto, su designación fue clave para el desempeño de la fuerza. El voto popular (vía competencia intra o interpartidaria) se convirtió en la llave maestra que consagró a Menem, quien reunió en su persona, como era propio de la tradición justicialista, las figuras de jefe partidario y presidente de la República. Por consiguiente, a partir de 1999, la confrontación en vistas a lograr el trofeo tan deseado explica el cumplimiento, la violación o el cambio de las reglas (formales e informales) establecidas para la sucesión. Pero además la organización peronista se estructura en torno al liderazgo; ambos configuran el dispositivo que le permitió perdurar pese a su debilidad institucional. Por eso Levitsky (2003: 201-203) no se percata de que denomina caos al período (1999-2003) donde, como aquí veremos, el peronismo carece de un único líder y, por el contrario, llama renovación (1989-1999) a aquel durante el cual una máxima jefatura conduce al partido. En consecuencia, el autor no detecta que el «caos» oculta la dinámica de la lucha por el poder para definir la sucesión. El tema del liderazgo resulta clave para distinguir la lógica peronista que acompañó la transición postdelatorruista y la posterior reestabilización democrática.

Los cuantiosos recursos del PJ iban desde su superior número de gobernaciones y la mayoría en el Senado hasta la primera minoría en la Cámara Baja pasando por la adhesión del sindicalismo. Su principal desventaja radicaba en la falta de liderazgo; lo cual se erigía en el motivo central de la querrela intrapartidaria donde los postulantes sobaban (R. Puerta, C. Ruckauf, M. De la Sota, C. Reuteman, E. Duhalde,

17. En la provincia de Buenos Aires se registraron 256 saqueos. Recogido en diario *Clarín*, 19 de enero de 2002.

18. J. AUYERO (2007: 129-192) entrevista a participantes de los saqueos.

C. Menem, N. Kirchner y A. Rodríguez Saá). La nominación de Rodríguez Saá en la Asamblea Legislativa se logró merced al triunfo de una coalición subnacional integrada por gobernadores peronistas del interior contra la voluntad de Buenos Aires y de la oposición en el Congreso. La posterior controversia sucesoria definió los términos del debate dentro del peronismo y ella explica el intento de apelación a la Ley de Lemas para elegir al próximo presidente. Se trataba de una propuesta inconstitucional que desaprobaban los radicales y los frepasistas entre otros. La regla formal (Ley de Acefalía) dictaba que el mandato interrumpido de De la Rúa debía ser completado por el propio Rodríguez Saá. Sin embargo, tres posiciones tiñeron el debate dentro del PJ y todas respondieron a las posibilidades de los diferentes caudillos provinciales para convertirse en el próximo presidente (Ollier, 2004: 51)¹⁹.

En los pocos días que duró su gobierno, Rodríguez Saá utilizó los recursos que otorga la presidencia para neutralizar la fragmentación justicialista y calmar la protesta social. En el armado del gabinete descubrió una posibilidad capaz de frenar la oposición intraperonista. Distribuyó, entre distintos dirigentes, cargos en el Poder Ejecutivo (Ollier, 2004: 52) y apuntó a apaciguar la revuelta abriendo el diálogo a los sectores más movilizadas: las Madres de Plaza de Mayo, los piqueteros y los sindicalistas «combativos» representados por Hugo Moyano, jefe de la Confederación General del Trabajo (CGT) rebelde.

No obstante sus movimientos, cuando un fallo de la Corte Suprema anuló otro dictado por una jueza federal, que autorizaba a un ahorrista a retirar su dinero pese a la existencia del corralito, una movilización social heterogénea se disparó contra él. Rodríguez Saá convocó, entonces, a los gobernadores justicialistas, pero sus respuestas se dividieron según su conveniencia frente a las aspiraciones demostradas por el mandatario interino de permanecer en la Presidencia, las cuales se descubrieron cuando declaró el *default* de la deuda externa. Por consiguiente, acudieron en su auxilio los mandatarios de las provincias pequeñas (Formosa, Salta, San Luis, Mendoza, Misiones y La Rioja) comandados por Menem, quien estaba interesado en que Rodríguez Saá cumpliera los dos años al frente del Ejecutivo, pues eso le permitía volver a presentarse como candidato. En cambio, lo abandonaron los aspirantes presidenciales carentes de esa restricción (De la Sota, Ruckauf, Reutemann y Kirchner). En tanto maniobró para ser el próximo mandatario electo, los recursos utilizados por Rodríguez Saá para neutralizar la fragmentación peronista y calmar la protesta no lograron reestabilizar el régimen. Por eso, ante la emergencia de la causa demandante, el retiro del apoyo de parte importante de su propia fuerza se convirtió en la causa decisoria de su destitución.

Una coalición de peronistas y radicales bonaerenses más algunos frepasistas lideró la Asamblea Legislativa que designa presidente a Eduardo Duhalde (262 votos a favor, 21 en contra y 18 abstenciones). La nueva alianza reemplazó a la coalición subnacional

19. Kirchner estuvo a favor: «La ley de lemas para estos casos es útil, si no cómo hago para luchar con el aparato político en la provincia de Buenos Aires, cómo enfrente el partido». Citado en diario *Clarín*, 26 de diciembre de 2001.

anterior. Los recursos del nuevo mandatario resultaron superiores a los de su predecesor. Duhalde ocupaba la jefatura del peronismo de la poderosa provincia de Buenos Aires, con lo cual obtuvo la primera minoría en Diputados con el mantenimiento de la coalición bonaerense. A sus cuantiosos recursos objetivos, el presidente provisional sumó aquellos subjetivos que supo generar y que le permitieron, aunque anticipadamente, convocar a elecciones presidenciales y reestabilizar el régimen. Entre ellos se contaron: trasladar la coalición parlamentaria al gobierno (con ministros radicales), apelar el consenso como un instrumento para superar la crisis²⁰ y obtener el apoyo circunstancial del peronismo; este último lo logró constituyendo a Menem en su único adversario. De este modo disminuyó las chances del ex presidente para volver a postularse e incrementó las posibilidades de otros dirigentes.

Desde esa posición encaró dos conflictos claves con los gobernadores peronistas: el cronograma electoral (que significaba las futuras cuotas de poder político de cada mandamás provincial) y la coparticipación (que implicaba sus cuotas de poder económico en la distribución de bienes federales). Ambos configuraron los ámbitos de discrepancias y de acuerdos que marcaron la dinámica de la confrontación intraperonista en la cual Duhalde llevó adelante sus políticas. Sus movimientos alimentaron las aspiraciones presidenciales de los gobernadores al favorecer las expectativas económico-financieras de sus distritos²¹. Asimismo renunció a ser presidente electo pero debilitó a Menem, quien aún poseía influencia en sectores del peronismo, en el Parlamento, en la Corte Suprema y en el *establishment*²².

Duhalde lidió con la crisis económica que limitaba el uso de sus recursos, sustentando las expectativas económico-financieras de sus principales adversarios, los gobernadores peronistas. Por lo tanto, al no acordar en el Senado —reino de los gobernadores peronistas— el plan Bonex II, que suponía la entrega compulsiva de bonos a los ahorristas de clase media por sus depósitos bancarios, el ministro de Economía, Remes Lenicov, debió renunciar. Su reemplazo significaba cambiar la política económica y volverla beneficiosa para los gobernadores. Roberto Lavagna, el nuevo funcionario al frente de la cartera, de nexos fluidos con el sindicalismo peronista, selló la coalición entre el presidente y los caciques provinciales, responsabilizando al sector financiero de la crisis y minimizando el impacto del déficit fiscal en ella. Su prioridad no se centró en disminuir la deuda provincial, con lo cual los recortes menores al gasto público se convirtieron en otra buena noticia. Con ello se tendía a evitar posibles estallidos sociales en el interior del país en base a mantener los fondos que permitían a los jefes provinciales quedar bien posicionados en la carrera presidencial. Duhalde neutralizó, entonces, el efecto negativo del «factor externo» promoviendo el desarrollo de un nuevo modelo de crecimiento postdevaluatorio y de salida de la convertibilidad²³.

20. Diario *Clarín*, 18 de enero de 2002.

21. J. BLANCK en diario *Clarín*, 13 de enero de 2002. Para más detalles, M. M. OLLIER (2004).

22. Para la tensión entre la Corte y Duhalde y la amenaza de juicio político, M. M. OLLIER (2004: 58).

23. Duhalde atravesó el segundo *default*, la devaluación y el reacomodamiento de las relaciones con el FMI. Para el problema de la deuda argentina, M. DAMILL *et al.* (2005).

Al acercarse la hora de nominar candidato a presidente, Duhalde enfrentaba el desafío de impedir la postulación de Menem. Frente al poder que conservaba el caudillo riojano como jefe de una de las facciones subnacionales del PJ y la convicción sobre su triunfo en una competencia partidaria, Duhalde reformó las reglas de juego en vistas a perjudicarlo²⁴. Por única vez, cada partido recurriría al método que considerase más conveniente para seleccionar a su aspirante. El PJ reunió, entonces, el congreso partidario y aprobó una cláusula que eliminaba, en esa ocasión, la competencia interna, habilitando a sus tres pretendientes (Menem, Kirchner y Rodríguez Saá) para los comicios presidenciales. De este modo Duhalde ubicó a su propio candidato (Kirchner), satisfizo las expectativas de las diferentes facciones subnacionales y evitó que Menem fuera el único postulante justicialista.

La movilización social heterogénea contra el jefe de Estado nunca ocurrió. Entre otras cosas porque el presidente logró consenso y mejoró su popularidad desde que asumió. Su imagen positiva ascendió al 46% a los dos meses²⁵. Sin embargo, si bien la oposición social no promovió de manera directa su caída, obligó al adelantamiento de las elecciones fijadas para diciembre de 2003. A diez días de asumir, debido al decreto presidencial de retención de los depósitos bancarios, estalló el primer cacerolazo que dañó 15 sucursales bancarias en el centro de la Ciudad Autónoma y se extendió al interior del país. Los episodios de movilización callejera no cesaron y se diferenciaban, según sus protagonistas, entre los sectores populares y la clase media. El PJ se encontraba en mejores condiciones de controlar los primeros. Le resultaba, en cambio, extremadamente difícil intervenir frente a las nuevas maneras de autoconvocarse de la clase media –llevadas a cabo incluso a través de Internet–. El gobierno atacó la pobreza con el lanzamiento, el 3 de abril de 2002, del Plan Jefes y Jefas de Hogar destinado a satisfacer las necesidades más elementales de los sectores indigentes y pobres²⁶. Un segundo movimiento respondió a la demanda ciudadana proveniente de las capas medias: impulsar el ajuste de la política²⁷.

No obstante, en junio, el asesinato de dos piqueteros (Maximiliano Kosteki y Darío Santillán) durante una movilización en el puente Avellaneda llevó a Duhalde a adelantar el cronograma electivo (para fines de marzo de 2003) –tal como demandaban los gobernadores peronistas–. Aunque no detuvo la protesta, fijar el horizonte electoral

24. Los partidos, por Ley n.º 25.611 sancionada en 2002, estaban obligados a dirimir el mismo día y en elecciones internas abiertas las candidaturas presidenciales. Con el apoyo de la mayoría justicialista y de los radicales, Duhalde suspendió la ley, dado que Menem parecía seguro ganador de la competencia intrapartidaria.

25. Diario *Clarín*, 24 de febrero de 2002. Duhalde dio mayor visibilidad a la mesa del diálogo social que incluía la Iglesia. Prometió impedir la extradición de militares juzgados por violación a los derechos humanos y evitar recortes profundos a su presupuesto. También tuvo gestos hacia los sectores en rebelión. Luego de una masiva marcha, Duhalde declaró que si no fuera presidente sería piquetero y convocó en la Casa Rosada a dos jefes de este movimiento: D'Elía y Alderete y dirigentes sindicales agrupados en la contestataria Central de Trabajadores de la Argentina (CTA).

26. Para un análisis del Plan, G. CALVI y C. ZIBECCHI (2004).

27. Diario *Clarín*, 2 de febrero de 2002.

calmó los ánimos, impidiendo que los jefes peronistas le retiraran su apoyo y un nuevo estallido lo desalojara del gobierno sin haber convocado a elecciones. Esa movilización social del puente Avellaneda (que podría haber sido el disparador de su caída), si bien en un sentido sucedió contra él, ni cumplió el requisito de la heterogeneidad, pues sólo participaron de ella sectores populares, ni lo encontró aislado e impopular. Los recursos que supo generar, sobre la base de los objetivos que poseía, restaron a la oposición intrapartidaria capacidad para destituirlo. Así logró llevarla a una mesa de negociaciones (con tres candidatos), consiguiendo como aliado al radicalismo. La inexistencia de la causa decisoria fue acompañada por una protesta que siguió, pero sin llegar a conformarse como movilización social heterogénea contra él. Pese a carecer del favor de los votos, Duhalde gozó de recursos más poderosos que De la Rúa para salir de la crisis y organizar una transición capaz de reestabilizar el régimen.

III.3. El retorno a la estabilidad presidencial: Néstor Kirchner

Resulta implícita al título que guía esta sección la desaparición de las causas que llevaron a la inestabilidad presidencial. Los recursos objetivos con que contaba Néstor Kirchner, más escasos al principio, se incrementaron merced a la forma en que los utilizó, sumados a los nuevos que supo generar. A pesar del pobre caudal de votos (22%), su ajustada victoria ponía fin a la lucha sucesoria. La situación instauraba una ventaja para el flamante presidente, dada la imbricación entre presidente de la nación y jefe partidario propia del PJ. Sin embargo, encerraba algunos peligros para el nuevo ocupante de la Casa Rosada. Carecía de la doble legitimidad de origen que obtuvo Menem en 1989 (en la competencia intrapartidaria y en la elección nacional), debiendo su triunfo al PJ bonaerense comandado por Duhalde. Los recursos institucionales peronistas (la mayoría de las gobernaciones y la primera minoría en ambas cámaras) amenazaban con dejarlo prisionero del ex presidente. En consecuencia, Kirchner generó el mejor recurso subjetivo capaz de autonomizarlo de los posibles condicionantes peronistas: al igual que Menem apeló a la bendición de la opinión pública para lograr la legitimidad que le negaron las urnas²⁸. Sus movimientos a favor de los derechos humanos, la renovación de la Corte (nombrando jueces honorables), su confrontación discursiva con la vieja corporación política, su intento de conformar una coalición que incluyera a dirigentes políticos no peronistas, las exitosas negociaciones con el FMI llevadas adelante por su ministro de Economía, Roberto Lavagna (que permaneció en el cargo), y su esfuerzo por ubicar el gobierno en el espectro de centro izquierda (señalando como su gran adversario a la década de 1990 encabezada por Menem) constituyeron recursos subjetivos, a los que sumó el mejor impacto del factor externo, que le permitieron convertirse en poco tiempo en un presidente popular²⁹.

28. Sobre Menem, V. PALERMO y M. NOVARO (1996). Menem, ante la posible derrota, se retiró del *ballotage*.

29. Para mayores detalles de este proceso, M. M. OLLIER (2005).

Frente a las cercanas elecciones legislativas y a gobernador en varias provincias, su habilidad para concentrar poder lo llevó a capitalizar en beneficio propio las diversas victorias provinciales. Sabiendo que el PJ tiende a disciplinarse tras su líder, cuando se acercaban las elecciones legislativas de 2005 Kirchner vio la oportunidad para abatir a Duhalde, quien amenazaba con acotar su acumulación personal de poder. El gobernador de la provincia de Buenos Aires, Felipe Solá, y la esposa del propio presidente, Cristina Fernández de Kirchner, constituyeron sus cartas de triunfo. Solá había atravesado todas las mutaciones intraperonistas realizadas hasta la fecha (cafierista, menemista, duhaldista) y en cuestión de meses pasó a formar parte de las huestes kirchneristas. Se convirtió así en el instrumento para impulsar la adhesión de la mayoría de los caciques justicialistas del Conurbano bonaerense al Frente para la Victoria, nombre adoptado por el partido del presidente. La esposa de éste, senadora por la provincia de Santa Cruz, encabezó la lista de senadores nacionales por Buenos Aires, venciendo a la mujer de Duhalde, Hilda González, al tiempo que la boleta del Frente para la Victoria batía en diputados al justicialismo bonaerense organizado en torno al duhaldismo. En un típico movimiento de «toma y daca», el presidente acordó con la mayoría de los gobernadores peronistas y radicales del interior del país para que dirigentes de su confianza integrasen las listas de diputados nacionales a cambio de anuncios de obras públicas en sus distritos (Ollier, 2005: 17-18). De este modo, una importante fuente de poder, los gobernadores, pasaron a constituir un recurso objetivo del presidente.

La salida de la crisis económica, iniciada con Duhalde, otorgó al presidente otro recurso, históricamente en manos del PJ: el grueso del sindicalismo. Hacia mediados de 2004 el gobierno promueve la unificación de la dividida Confederación General del Trabajo (CGT), organismo que se encontraba en mejores condiciones de contener la protesta que los piqueteros, aunque un sector de los últimos había sido atraído por el gobierno (ocupando cargos públicos y a través de los planes sociales) y convertido en oficialista (Ollier, 2005: 23-24). La concentración de poder en manos presidenciales y su legitimidad ante la opinión pública resultaron favorecidas por la marcha de la economía, cuyas dificultades se hallaban en camino de resolución cuando Kirchner asumió la Presidencia. En consecuencia, el factor externo impactaba positivamente en sus recursos para gobernar. De ahí la falta de razón, más allá de la lógica de acumular poder, para aprobar en el Congreso, durante el año 2006, poderes extraordinarios para el Ejecutivo (los «superpoderes»).

La marcha favorable de la economía explica que los escándalos por corrupción apenas hayan hecho mella en su popularidad. Desde el inicio del mandato la oposición demandó el retorno del dinero que el entonces gobernador de Santa Cruz sacó de la Argentina y colocó en un banco extranjero. A partir de allí, varios escándalos involucraron a altos funcionarios cercanos al presidente, pero el gobierno en general intentó desmarcarse. Sobre todo cuando una bolsa que contenía dinero fue hallada escondida en el baño privado de la ministra en la cartera de Economía. Felisa Miceli renunció luego de ocupar varios días las primeras planas de los diarios y los noticieros televisivos radiales.

Una oposición en parte fragmentada y en parte cooptada por el presidente se vio privada de los recursos objetivos no sólo para obstaculizar su estabilidad sino que parte de ella se acopló a la sucesión y, por lo tanto, al éxito de su esposa en los comicios presidenciales de 2007. Las derrotas electorales sufridas por el oficialismo en las gobernaciones de Tierra del Fuego, de Santa Fe y de la Ciudad Autónoma carecieron de cualquier posibilidad de articular un polo opositor capaz de enfrentar al gobierno con alguna chance de ganar. A diferencia de la candidatura de su esposo en 2003, Cristina Kirchner aglutinó detrás suyo a la casi totalidad del poderoso conglomerado peronista (el PJ oficial de Jujuy, Tucumán, Chaco, Formosa, Entre Ríos, Corrientes, Córdoba, San Juan, Santa Fe, Buenos Aires, Ciudad Autónoma, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, La Rioja, Santiago del Estero, Catamarca y Misiones), a cinco gobernadores radicales, a fragmentos del socialismo y del frepajismo y a los gremios (la CGT en pleno y parte de la CTA). Para suerte del oficialismo, el PJ bonaerense retuvo su capacidad de mutación intraperonista (herminista, cafierista, menemista, duhaldista y kirchnerista). Fuera del dispositivo «K» sólo quedan algunos dirigentes justicialistas del interior centro-norteño y de la provincia de Buenos Aires.

La protesta social continuó al comienzo del mandato de Kirchner e incluso mantuvo características muy violentas. La seguridad pasó a ocupar un lugar de reclamo permanente de los sectores medios, a lo cual se sumó la adhesión de los sectores populares. Sin embargo, el descontento perdió vigor y los índices de popularidad del presidente se mantuvieron altos. Las conferencias de prensa fueron reemplazadas por su presencia ante las cámaras de TV, detrás de un atril frente a audiencias populares, en diferentes puntos del país, llevando obra pública. Su discurso confrontativo con los poderosos (medios, empresarios, organismos multilaterales) sintonizó bien con el populismo argentino engordado ahora por la bonanza económica. El Poder Legislativo casi no funcionó durante su mandato y los ministros difícilmente rindieron cuenta de su gestión ante el Parlamento. El Poder Judicial integrado por prestigiosos jueces, producto de una nueva renovación de la Corte Suprema, nunca falló en cuatro años contra la voluntad del presidente. Al ejercer fluidamente el poder concentrado propio de la democracia de baja institucionalidad, Kirchner resultó un presidente fuerte y exitoso.

Para concluir repaso los cuatro períodos tal como aparecen en la Tabla 1.

El caso argentino corroboró que, en contextos de severas dificultades económicas que no cesan, un liderazgo presidencial con escasos recursos se convirtió en la causa motora de la inestabilidad presidencial. En cuanto a las otras dos, decisoria y demandante, se combinaron de diferente manera según cada presidente. Así, mientras bajo De la Rúa la movilización social surgió al final, como causa demandante, sin desgastar su figura, bajo Rodríguez Saá y Duhalde aquella se manifestó durante todo el período. No obstante existe una diferencia: si con Rodríguez Saá llegó a volverse causa demandante, con Duhalde, en cambio, no logró adquirir esa forma, aunque su permanencia lo forzó a adelantar el llamado a elecciones. También la oposición política encontró variaciones según los presidentes. Si durante el mandato de De la Rúa fue encarnada por el partido opositor, en el tiempo de Rodríguez Saá anidaba dentro de su propio partido, pues en él se localizaba el sucesor. Duhalde en parte sorteó este

TABLA I. DE LA INESTABILIDAD PRESIDENCIAL A LA ESTABILIDAD (1999-2007)

Presidentes	Liderazgo presidencial (causa motora)	Oposición política (causa decisoria)	Movilización social heterogénea contra el presidente (causa demandante)	Factor externo
Fernando de la Rúa (1999-2001)	Débil. Recursos escasos. Aislado e impopular	Fuerte. Recursos poderosos	Movilización de la clase media y los sectores populares, éstos fogueados por la oposición	Crisis económica. Recesión. (Convertibilidad)
Adolfo Rodríguez Saá (una semana, 2001)	Débil. Interino. Escasos recursos. Aislado e impopular	Fuerte. Intra e interpartidaria	Movilización de clase media y los sectores populares	Salida de la convertibilidad (declaración del <i>default</i>)
Eduardo Duhalde (2/1/2002-25/5/2003)	Fuerte. Interino. Con recursos. Consensual. Relativamente popular (46%)	Fuerte. Intrapartidaria y fragmentada	Permanente oposición social que no llega a volverse contra él	Salida de la crisis económica
Néstor Kirchner (25/5/2003-10/12/2007)	Fuerte. Con recursos poderosos. Confrontativo	Débil. Escasos recursos y fragmentada	Oposición social (fuerte al inicio y debilitándose hacia el final)	Crecimiento de la economía

Fuente: Elaboración propia.

obstáculo, al ser el artífice de una coalición más amplia que incluyó a sectores de la oposición y al propio peronismo. No obstante, dentro del PJ residía la principal amenaza a su estabilidad. A diferencia de Rodríguez Saá, Duhalde logró neutralizarla. Haber encarrilado la economía le confirió la credibilidad ciudadana suficiente desde la cual maniobró para convocar a elecciones.

El caso argentino también confirmó que un presidente con recursos (Kirchner) en un contexto de crecimiento de la economía no sólo termina su mandato sino que logra imponer a su sucesor. Más todavía, un presidente con recursos (Menem) puede lidiar con una grave hiperinflación y ser reelecto, pese a los incontables escándalos mediáticos por hechos de corrupción y abuso de poder que sembraron su mandato³⁰. La inestabilidad presidencial azuzó a dos presidentes, uno electo por la ciudadanía (De la Rúa) y otro por la Asamblea Legislativa (Rodríguez Saá), que contaron con escasos recursos en situaciones de crisis económica. La reestabilización, también ocurrida bajo un mandatario electo por la Asamblea Legislativa (Duhalde) y otro por la ciudadanía (Kirchner), comprobó que cada uno bajo circunstancias institucionales diferentes reunió los recursos que le permitieron estabilizar la presidencia. Duhalde, además, puso en marcha el diseño económico de salida de la crisis. Ambos neutralizaron las causas promotoras que podrían haber inducido su caída.

30. S. WAISBORD (2002).

IV. EXPLORACIÓN PRELIMINAR DE OTROS CASOS

Voy a explorar ahora distintos procesos de inestabilidad presidencial sugiriendo que el modelo diseñado es factible de ser aplicado a otros casos, cuya demostración requeriría estudios en profundidad. El diseño de la inestabilidad presidencial plantea que el liderazgo presidencial débil deviene la causa motora, mientras las oposiciones política y social se convierten en las causas que, con una diferencia, promocionan la caída. En tanto la primera adquiere el rango de causa decisoria, la segunda toma la forma de causa demandante. Ahora bien, si tomamos en cuenta distintos casos, dada la morfología política de los países donde ocurrieron, esta formulación general encuentra matices: 1) la combinación entre ambas oposiciones cambia, 2) su contribución a la impopularidad presidencial también es diferente y 3) el comportamiento de la oposición partidaria frente a la movilización social puede ser activo o pasivo. Sin embargo, las tres causas se combinan para producir la salida presidencial anticipada.

Veamos en cuatro casos sudamericanos (Brasil, 1992; Venezuela, 1993; Paraguay, 1999 y Bolivia, 2003 y 2005) las tres causas que configuran el mecanismo de inestabilidad presidencial: el liderazgo presidencial débil, la oposición política con capacidad para garantizar la sucesión y la movilización social heterogénea contra el presidente (aislado e impopular)³¹. En Brasil, Fernando Collor de Mello, un miembro marginal de la poderosa élite política, contó con insuficientes recursos para ejercer su liderazgo³². Los escasos votos propios (28%) logrados en primera vuelta lo volvieron presidente merced al *ballotage* (53%), por una coalición de seis partidos. La diferencia de sufragios respondió a los deseos de un sector del electorado de impedir el acceso a la primera magistratura de Luis Ignacio da Silva. La fragilidad parlamentaria de Collor se enmarcó en una configuración multipartidaria, indisciplinada y altamente fragmentada (Ollier y Pérez Liñán, 2003: 58) y se reforzó por la influencia de los gobernadores en el Congreso. El Poder Federal, un contrapeso relevante del presidencialismo brasileño (Mainwaring, 2002: 66), y necesario para la implementación de las políticas, también lo desfavorecía. De ahí que el entramado partido, Parlamento, Senado y Poder Federal no constituían recursos objetivos a favor de Collor.

Esta carencia no lo forzó a desplegar otros, quizás por un probable error de cálculo político que lo llevó a creer que éstos se generarían en su popularidad, fundada en su abandono de los políticos tradicionales³³. Su incapacidad para convertirse en el jefe de su propia coalición se sumó tanto a su desinterés por organizar una alianza parlamentaria de centro-derecha (Weyland, 1993)³⁴ como al armado de su gabinete. La vieja práctica de intercambio de favores con algunos mandatarios estatales lo abatió aun más

31. No incluyo el caso de Fujimori en Perú por los matices antidemocráticos que había adquirido su gobierno; ni a Ecuador, pues padece una inestabilidad crónica que merece un análisis aparte.

32. Sobre la transición, L. MARTINS (1994). Sobre el sistema de partidos, S. MAINWARING y T. SCULLY (1995).

33. Esta especulación me fue sugerida por A. PÉREZ LIÑÁN.

34. Citado por A. PÉREZ LIÑÁN (2003: 100-101).

cuando no tuvo nada para ofrecer. Su estrategia de gobierno exhibió su inhabilidad para consensuar con una élite política poderosa y lidiar con la fragmentación. Así, cuando los escándalos por corrupción se añadieron a las vicisitudes económicas, que continuaron sin resolverse y para lo cual fue votado, la fragmentada cúpula partidaria se unió contra él. Su aislamiento, su impopularidad y la centralización del poder le restaron aliados a la hora de enfrentar problemas.

La impericia de su administración para remediar las dificultades de la economía indignó a la clase media por la confiscación de sus ahorros ante la persistencia de la inflación. El episodio, ocurrido en junio de 1990, descendió su popularidad inicial de 63% a 35%, número cercano al caudal de sufragios obtenidos en la primera vuelta. Pérez Liñán (2007: 96) prueba hasta qué punto el fracaso de la política económica fomentó el descontento social, debilitando la posición de Collor. Por eso, el escándalo por corrupción acaecido en mayo de 1992 no lo afectó tanto en términos de popularidad como lo hizo la retención de los depósitos en el marco de la irresuelta crisis económica (factor externo). Sin embargo, su talón de Aquiles fueron sus rivales agrupados en el Congreso, quienes constituyeron la clave de su destitución. Así, con 15% de credibilidad en marzo de 1992 (Pérez Liñán, 2007: 96), tras la denuncia de su hermano Pedro apuntándolo directamente, el día 26 se organizó una comisión investigadora en el Parlamento. Recién entonces se originaron las movilizaciones sociales contra el primer mandatario, a favor del *impeachment* (Pérez Liñán, 2007: 98)³⁵. En agosto su credibilidad había descendido al 11%. El distanciamiento de su vicepresidente y sucesor, Itamar Franco, ocurrido tras la acusación de Pedro Collor, puso de manifiesto el momento en que la oposición se halló en condiciones de garantizar la transición; el presidente había pasado a formar parte del problema. Franco encabezó un gobierno que dio paso a la estabilidad posterior, encarnada en la presidencia de Fernando H. Cardoso, quien fue su ministro.

En Venezuela, el presidente Carlos A. Pérez, pese a obtener el 53% de los votos, perdió recursos con el correr de su mandato. En medio de un sistema atravesado por la disolución del poder de los principales partidos (Acción Democrática, AD –que era el suyo– y COPEI) y de la formación de nuevas fuerzas locales (Naím, 2001: 23-24)³⁶, Pérez no alcanzó la jefatura de AD. La facción adversaria, llamada ortodoxa, retuvo su dirección en la competencia interna de 1991 y siete días después reclamó la renuncia del ministro de Economía. El factor externo afectaba negativamente a los recursos de Pérez, debilitando aún más su lugar dentro del partido. En mayo de 1989, el «caracazo», con un saldo de 300 muertos y la huelga general planteada por la Central de Trabajadores de Venezuela (CTV), una fuente de poder históricamente alineada con AD, evidenciaron una oposición social desconforme con su gobierno y la pérdida de un recurso presidencial clave ante su plan de reformas. Éste logró resultados en 1991, cuando

35. A favor, 441 votos, contra 38 y 23 ausencias, devela el aislamiento de Collor. Su partido tenía 40 diputados y 4 senadores.

36. M. KORNBLITH y D. LEVINE (1995: 63) explican que las reformas de la década de 1980 incrementaron la participación de fuerzas pequeñas (el Movimiento al Socialismo, MAS y Causa R).

la popularidad del presidente había decrecido, producto de la percepción negativa de la economía y de los sucesivos escándalos por corrupción³⁷. Una fuerte oposición social y política (que incluía a su propio partido) daba cuenta, a la vez que avivaba, la imagen de un presidente que agravaba la situación en vez de resolverla. De ahí que su plan de reformas, al no ser bienvenido por las fuerzas sociales, le restó reputación.

Al igual que Collor, Pérez no reaccionó atinadamente a las reiteradas imputaciones por corrupción que descendieron sus índices de credibilidad. La primera provino de un diputado de la oposición (abril de 1990) decidido a ventilar los trapos sucios del gobierno. Al tiempo varios ministros resultaron inculpados por manejos indebidos de fondos, culminando en el pedido de dimisión del ministro de Defensa. La oposición, por derecha y por izquierda, coincidía en las acusaciones; dentro de ella se sumaba Causa R. Frente a la escalada, el partido del presidente exigió tribunal de disciplina, convocando, además, a la firma de un Pacto de la Reforma entre el gobierno, la oposición y los Notables (un grupo de conocidas figuras). Sin embargo, los últimos responsabilizaron al gobierno de incumplimiento y comenzaron una campaña a favor del cese presidencial.

Otra fuente de poder político de la cual carecía el jefe de Estado, las Fuerzas Armadas, contribuyeron a debilitarlo cuando en medio del descontento social un sector protagonizó, en 1992, dos intentos de golpe de Estado, que según Pérez Liñán (2007: 101) muchos venezolanos justificaron. En este contexto se originaron las movilizaciones sociales apuntando al presidente. El mes de noviembre presencié dos amenazas. Se trató del segundo intento de golpe de Estado, ocurrido 19 días después de que el periodista simpatizante del entonces preso y ex golpista Hugo Chávez, y su futuro vicepresidente, José Vicente Rangel, incriminase a Pérez por haber retirado dinero de una cuenta secreta, multiplicándolo a través del uso de una tasa de cambio preferencial. La noticia ocupó la primera página de los diarios al día siguiente, dando lugar a la formación de una comisión en la Cámara de Diputados para investigar el caso. Dado que las audiencias verificaron su autenticidad, la Corte Suprema entabló juicio político al presidente, lo cual dividió a las Fuerzas Armadas a favor y en contra del mismo, debilitando las posibilidades de un golpe militar. Sin embargo, la amenaza convenció a la clase política, cuando la sucesión se hallaba garantizada, para destituir a Pérez en aras de proteger su propio poder. Un adeco, Ramón Velásquez, fue nombrado presidente interino por acuerdo de las facciones en el Congreso. En julio de 1993, con la imagen presidencial en el 20%, el costo de vida ocupaba el primer lugar en las encuestas, delante de la corrupción, pese a la recuperación de la economía.

Un liderazgo presidencial con escasos recursos enfrentó a una oposición intrapartidaria, que contaba con la CTV, y una oposición interpartidaria, potenciada a su vez por la división del partido gobernante. A diferencia de Argentina y de Brasil, la oposición

37. Pérez lanza el plan de reformas y comienzan las protestas. En marzo de 1989 su popularidad era de 46%. Pese al crecimiento de la economía (9% anual) las protestas continuaron. Los escándalos comenzaron en abril de 1990. A fines de 1990, la popularidad bajó a 41%; en septiembre de 1991 a 37%; en junio de 1992 a 21%. A. PÉREZ LIÑÁN (2007: 19, 99, 100).

social socavó desde un principio la legitimidad de Pérez, entrelazándose con la oposición política hasta tomar la forma de una movilización social heterogénea contra él. Rafael Caldera, el siguiente presidente electo, resultó un feroz opositor a Pérez, respaldó el «caracazo» y pronunció un ambiguo discurso, de apoyo y condena, a propósito del intento de golpe de 1992 encabezado por Chávez.

Una de las marcas heredadas por la transición en Paraguay radicó en la peculiar y larga imbricación de las Fuerzas Armadas y de los civiles en el gobierno del país³⁸. De ahí que entre los recursos objetivos de que disponía Raúl Cubas Grau, el más débil –y notorio– lo constituía su lugar de sustituto del general Lino Oviedo, jefe a su vez de una facción del hegemónico Partido Colorado. Su raíz dual, militar y partidaria, sugería la fortaleza del Ejército en tanto fuente de poder, unida por sólidos lazos al coloradismo³⁹. Como jefe militar, Oviedo encabezó el fracasado golpe de Estado de abril de 1996. Hallado culpable por la corte marcial que lo juzgó, sufrió una sentencia de 10 años de prisión que le valió la pérdida del cargo. Sin embargo, lejos de restarle popularidad, el frustrado intento fue seguido por su triunfo en la elección interna del Partido Colorado para las elecciones presidenciales de 1998. Pero la Corte Suprema confirmó la sentencia militar y el general terminó preso. Por lo tanto, Raúl Cubas Grau, compañero de fórmula, ocupó su lugar. Según la ley electoral, Luis M. Argaña, líder de una facción rival, devino postulante a vicepresidente. Por consiguiente, Cubas no sólo era sustituto de Oviedo sino que las divisiones internas del coloradismo, con cinco décadas de hegemonía, le impedían respaldarse en la fortaleza de un partido dominante unido. Por lo tanto, si quería contar con esta herramienta debió haberse dado una estrategia de consenso (recurso subjetivo) en vez de profundizar una división que lo perjudicó en el gobierno.

Pese al significativo caudal de votos (53%), sus recursos objetivos (la fragmentación de la fuerza, su lugar de sustituto del preferido, su promesa de liberarlo, su divergencia con las Fuerzas Armadas –que lo encarcelaron– y un vicepresidente de la facción rival) le restaron fortaleza política e institucional. Como broche de oro, su tendencia no controlaba la mayoría de los escaños en ninguna cámara y su fuerte faccionalismo le impedía procurar consensos (Pérez Liñán, 2003: 116). Frente a semejante fragilidad tampoco generó recursos subjetivos: armó el gabinete designando ministros a miembros de su bando sin convocar a otros sectores del coloradismo. Gobernar con los suyos convirtió su debilidad política en aislamiento. En consecuencia, sin respuestas adecuadas a una situación económica difícil, agravó el conflicto político en lugar de resolverlo. Cuando dictaminó el perdón para Oviedo, las dos facciones rivales de su partido se unieron, contra sus medidas, a los contendientes en el Congreso. La oposición intrapartidaria impactó negativamente en la relación del presidente con el Parlamento, donde se expresaba el conjunto de la oposición. La Corte Suprema, empujada por el Poder

38. R. DIAMINT (2001) señala la participación de las Fuerzas Armadas en la caída de Cubas. La dictadura de Stroessner había desarrollado la creciente relevancia política de los militares y la continua centralidad de los partidos. D. ABENTE-BRUN (1995).

39. Para una historia del Partido Colorado, D. ABENTE-BRUN (1995: 298-320).

Legislativo, dictaminó contra la constitucionalidad del perdón conferido por Cubas. Obligado el Ejecutivo a arrestar al general, el presidente afirmó que no recibía órdenes de ningún otro brazo del Estado (Pérez Liñán, 2003: 108). Pese a la escasez de recursos, el presidente desafiaba a su propio partido, a sectores de las Fuerzas Armadas, a la Corte y al Congreso.

Sintonizando con el presidente, el militar liberado amenazó a los jueces y movilizó fuerzas paramilitares para intimidar a sus adversarios. Al poco tiempo, el ministro de Justicia emplazó a Cubas Grau para capturar a Oviedo y le comunicó al Parlamento sobre la violación de las reglas de juego efectuada por el presidente (Pérez Liñán, 2003: 108). Con esta advertencia, el Congreso quedaba informado de que se encontraba en condiciones de enjuiciar al jefe de Estado. La decisión del ministro animó a la oposición a declarar ilegal al gobierno. Mientras rumores de autogolpe recorrieron el país, el comité de asuntos constitucionales de la Cámara Baja aprobó el juicio político, fundado en la desobediencia del presidente a la decisión de la Corte Suprema sobre el caso Oviedo. Sin embargo, el brutal asesinato de su sucesor, Luis Argaña, le impediría alcanzar la Presidencia. Tras la inmediata imputación del Partido Colorado a Cubas Grau y al movimiento político que lo respaldaba, la Cámara Baja inició el *impeachment* por 49 contra 24 votos (7 ausentes)⁴⁰. El asesinato disparó la movilización social heterogénea contra el jefe de Estado, que se vio precedida por una oposición social conformada por la creciente organización de los campesinos, de los estudiantes, de los sindicalistas y de los movimientos locales, cuyas dificultades económicas (factor externo) no habían encontrado solución en estos años⁴¹. Al ser violentamente reprimida, hizo crecer el soporte popular al juicio.

Cotejemos ahora la secuencia que llevó a la salida de Cubas y el grado de reputación de ambos. En diciembre de 1998, los oviedistas demandaron, vía movilizaciones, la renuncia de los miembros de la Corte. Pese a la recriminación de abuso de poder que transmitían los medios, Oviedo contaba en noviembre con una credibilidad de 44%⁴². Sin embargo, en enero de 1999, la Corte falló contra Cubas por violación de la ley, por lo cual Oviedo debía ir preso (aunque no sucedió) y en marzo Argaña cayó asesinado mientras las sospechas por su ejecución apuntaban hacia Oviedo. Entonces su popularidad bajó a 15% y la del presidente a 20%. La decisión de juicio político se tomó cuando ambos dirigentes colorados habían perdido credibilidad y la oposición inter e intrapartidaria concluyó que formaban parte del problema. Destituído el jefe de Estado, un miembro de la facción de Argaña asumió el gobierno, armando un gabinete de unidad nacional integrado por su partido y la oposición. Esto prueba que la decisión de desplazar a Cubas se materializó cuando la clase política, excepto la facción oficialista, se halló en condiciones de garantizar la sucesión.

40. Los jefes de todas las bancadas del Congreso –con excepción del oviedismo– dieron a conocer un comunicado en el cual culpaban al binomio Oviedo-Cubas por el «plan terrorista» que puso fin a la vida de Argaña. A. PÉREZ LIÑÁN (2003a: 98-129).

41. La economía llevaba 5 años de recesión. La baja salarial y el desempleo fueron problemas sin resolver durante la transición.

42. A. PÉREZ LIÑÁN (2007).

En Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada llegó al gobierno en el año 2002, con escasos recursos. Al frente del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), ocupó la Presidencia merced al Parlamento vía una coalición de seis fuerzas, ya que en las urnas reunió el 22% de los votos. Se trató de una alianza organizada en medio de la polarización política y la crisis económica que atravesaba el país (Mayorga, mimeo: 15). A esto se anexó la atomizada configuración partidaria, donde la pérdida de rumbo de las entidades tradicionales (el MNR, la Alianza Democrática Nacionalista –ADN–, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria –MIR–) se veía jaqueada por el aumento de grupos con *background* indígena (Graziano, 2004: 108), los cuales, crecientemente movilizados, contribuyeron a fragmentar aun más el sistema político. Sánchez de Lozada distaba mucho de ser un jefe partidario con ascendiente decisivo en la política nacional. Además, su partido por primera vez cogobernó con un aliado influyente en el Congreso y en el Poder Ejecutivo, donde dominó el 40% de los ministerios (Mayorga, mimeo: 17).

De algún modo, el gobierno mantenía relativamente conforme a un sector de la oposición a través de negociaciones que incluían intercambio de favores, pero debió enfrentar una dramática situación financiera y la intransigente posición de Estados Unidos para implementar el plan de erradicación de la coca. En este punto es preciso atender a la composición de la nueva oposición política. Los grupos indígenas habían entrado de lleno a la arena electoral e institucional: el Movimiento por el Socialismo de Evo Morales logró el 20% de los votos, colocándose segundo detrás del ganador por escaso margen, y el Movimiento Pachacuti de Felipe Quispe, el 5%, consiguiendo 35 y 6 diputados respectivamente. Esta oposición política, encabezada por Morales, contaba con la fuente de poder que significa una franja importante del movimiento indígena. Se trataba de un rival político fortalecido, en tanto otro actor social clave en Bolivia, productor de coca, opuesto al plan para su erradicación, era adversario a los planes del gobierno.

Si bien el presidente tomó la iniciativa al lanzar el Plan Bolivia, las dificultades para llevarlo adelante le impidieron implementar las políticas públicas demandadas en medio de permanentes protestas. Ellas unían políticos, campesinos/indígenas y sindicalistas agrupados en la Central Obrera Boliviana (COB). El descontento dio un vuelco definitivo cuando una rebelión policial resultó en un tiroteo entre fuerzas policiales y armadas cuyas víctimas fueron, en su mayor parte, civiles. Sin embargo, esta revuelta no se hallaba aislada de la situación económica (factor externo) que atravesaba el país y que repercutía negativamente en los recursos del presidente. La recesión y el desempleo, que se aspiró a combatir aplicando el Plan Bolivia, un programa ortodoxo diseñado por el FMI, implicaba un incremento de los impuestos. Al conocerse la noticia se produjo el alzamiento en su contra, que contó con adhesión de la policía. Esta rebelión marcó un punto de no retorno; a partir de allí la protesta se volvió incesante y ligada a la insatisfacción económica.

TABLA II. LAS REGULARIDADES DE LA INESTABILIDAD PRESIDENCIAL EN CUATRO CASOS (1992-2003)

Presidentes	Liderazgo presidencial (causa motora)	Oposición política (causa decisoria)	Movilización social heterogénea contra el presidente (causa demandante)	Factor externo
Fernando Collor (Brasil) 1989-1992	Débil. Recursos escasos	Fuerte (interpartidaria)	Al final y luego de reunida la comisión investigadora para definir el juicio político. Disparador: acusación de corrupción presidencial	Crisis económica
Carlos A. Pérez (Venezuela) 1989-1993	Débil. Recursos escasos	Fuerte (inter e intrapartidaria, sindicalismo, grupo de Notables y sectores de las FFAA)	Al final (pero con protesta social todo el mandato). Disparador: acusación de corrupción presidencial	Crisis económica y comienzo de resolución
Raúl Cubas Grau (Paraguay) 1998-1999	Débil. Recursos escasos	Fuerte (inter e intrapartidaria)	Al final y luego de la aprobación del juicio político. Disparador: asesinato del vicepresidente	Severas dificultades económicas
Sánchez de Lozada (Bolivia) 2002-2003	Débil. Recursos escasos	Fuerte (interpartidaria), sindicato e indígenas	Al final (pero con protesta social todo el mandato). Disparador: rebelión policial	Crisis económica

Fuente: Elaboración propia.

De ahí en más, la oposición atacó la ley que regulaba el uso de los hidrocarburos con la demanda de salida al mar; otro motivo de las rebeliones se hallaba también en el cultivo de coca. Ambos constituyen problemas a tener en cuenta para comprender la indignación social contra Sánchez de Lozada. Curiosamente, Evo Morales adoptó posiciones moderadas en las manifestaciones contra la política económica del gobierno, haciéndolo de manera frontal recién hacia el final. La movilización política y social combinada resultó decisiva en todo el proceso de inestabilidad presidencial. La creciente impopularidad de Sánchez de Lozada, al igual que Collor, Pérez, Cubas Grau y De la Rúa, le dificultó enfrentar con éxito a la oposición y conducir su propia fuerza. Al punto que el vicepresidente, Carlos Mesa, tomó distancia de él (al igual que Itamar Franco de Collor), en octubre de 2003, frente a los 63 muertos de una protesta⁴³. La

43. La Asamblea Permanente por los Derechos Humanos de Bolivia señaló 80 muertes bajo el período de Sánchez de Lozada.

transición encabezada por él tornó evidente que la destitución de Sánchez de Lozada se llevó adelante una vez que la sucesión había sido garantizada.

V. CONCLUSIÓN

El artículo sugiere que en contextos de dificultades económicas y políticas, un liderazgo presidencial con escasos recursos se convirtió en causa motora de la inestabilidad presidencial. En cuanto a las otras dos causas (decisoria y demandante) se combinaron de diferente manera según cada país. Si bien el caso argentino ha sido el único desarrollado en extenso intentaré finalizar con una comparación que incluya, de manera preliminar, a los otros cuatro para detectar las diferentes combinaciones de las tres causas señaladas. En la Argentina, la protesta no contribuyó al desgaste de De la Rúa y cuando se entrelazó con la oposición política, bajo la forma de movilización social heterogénea contra el presidente, cooperó para tumbarlo. La combinación de ambas causas (decisoria y demandante) sucedió de forma diferente en Bolivia y en Venezuela, donde la oposición social y política se entrelazó desde el inicio del mandato de Sánchez de Lozada y de Pérez promoviendo su debilidad. En Venezuela, a su vez, se daba una oposición intrapartidaria al presidente, con lo cual la amenaza militar unió al conjunto de la clase política para decidir la destitución. A diferencia de estos tres casos, en Brasil la oposición partidaria resultó más activa en la caída de Collor que la movilización social. En Paraguay, el problema político generado por Oviedo dio a los partidos un rol muy importante en la destitución de Cubas Grau. Sin embargo, a diferencia de Brasil, una fuerte oposición intrapartidaria, planteada desde el comienzo de la gestión presidencial, devino clave en su destitución, entre otras cosas porque el asesinato de Argaña, líder de una facción coloradista, hizo recaer la sospecha en la facción del presidente.

Resulta, entonces, que la movilización social (causa demandante) participa de modo diferente según los casos. O bien se da desde la fase inicial del nuevo presidente, en calidad de oposición social capaz de desgastar un liderazgo presidencial débil (como en Bolivia y Venezuela), o bien resulta ajena a ese deterioro y emerge sólo al final, cuando la oposición política ya ha tomado su decisión (Brasil, Paraguay, Argentina). En este último caso la movilización suele auxiliar a la oposición para legitimar su ultimátum.

En todos los casos de inestabilidad presidencial explorados, la oposición política actuó al hallarse en condiciones de garantizar la transición: en Argentina cuando un senador opositor quedó primero en la línea sucesoria; en Brasil y Bolivia cuando sus respectivos vicepresidentes tomaron distancia del jefe de Estado y se mostraron dispuestos a sustituirlo; en Venezuela y Paraguay cuando oposición y facciones del partido de gobierno unidos garantizaron la continuidad constitucional. En todos los casos, la resolución se tomó luego de producirse la movilización social heterogénea contra el presidente. Sin embargo, en ciertas ocasiones, la protesta suele ser vigorizada por la misma oposición (Argentina, Venezuela y Bolivia). También acontece que los adversarios del presidente reiteradamente fomentan el descrédito hacia él, al contribuir

–dando información a la prensa (Venezuela, Brasil, Argentina)– a la producción de los escándalos mediáticos, por hechos de corrupción o abuso de poder que impactan negativamente en la imagen presidencial⁴⁴.

En cuanto al descontento ciudadano que conduce a la salida anticipada del presidente, Pérez Liñán (2007: 95) argumenta que la evidencia de los seis casos por él estudiados sólo explica de modo parcial la combinación de escándalos y reformas económicas en la emergencia del malestar social. Si bien los escándalos erosionan la credibilidad presidencial, antes que él mismo se vea envuelto en un acto inmoral (Pérez Liñán, 2007: 115), éstos por sí solos no alcanzan para derrocar a un presidente. Los ejemplos examinados aquí presencian desasosiego popular por la *performance* económica de un liderazgo presidencial débil y ese malestar se halla en la base de todas las movilizaciones sociales heterogéneas contra el presidente. Ninguna administración bajo estudio demostró éxito económico indiscutido, o al menos así fue percibido por la ciudadanía. Las bataholas mediáticas, sin duda, enemistan más a la opinión pública con el jefe de Estado. Pero no son ellas la causa de la impopularidad que avala su destitución. Varios presidentes sufrieron escándalos de corrupción pero al exhibir logros económicos ni fueron depuestos ni llegaron a ser extremadamente impopulares (Menem y Kirchner en la Argentina, Lula da Silva en Brasil). Más todavía, algunos consiguieron su reelección (Menem y Da Silva).

Por consiguiente, la sospecha sobre las dificultades económicas como el principal factor externo que impacta negativamente en el liderazgo presidencial parece robustecida. O'Donnell (1995: 63) refiere a las crisis económicas que sufren las democracias delegativas en América Latina y señala el efecto interactivo que refuerza ciertas prácticas y concepciones acerca del propio ejercicio de la autoridad política –que se resume en la concentración de poder en manos del presidente–. Por esto el artículo apuntó a dar cuenta de una aparente paradoja: una ubicación central del presidente en el régimen político y su reiterada destitución. Ocurre que la democracia delegativa resulta estable cuando el presidente sabe ejercer la concentración de poder que yace en sus manos, es decir, cuando su liderazgo cuenta con los recursos objetivos y subjetivos que facilitan el ejercicio del poder centralizado. A la inversa, cuando un presidente carece de ellos se encuentra expuesto a ser destituido. En una palabra, si un presidente delegativo cae, muy probablemente sea porque la centralización de poder que lo caracteriza no ha sido acompañada por el ejercicio exitoso del mismo. Como contrapartida, el hábil ejercicio de un poder concentrado en manos de un presidente con recursos le confiere ventajas, pero facilita la continuidad de la baja institucionalización y en consecuencia atenta contra la construcción de reglas. Es decir, en las democracias de baja institucionalización no sólo la inestabilidad presidencial puede resultar de ella sino también su contracara, la estabilidad e inclusive el éxito de un presidente.

Dado que estas democracias se caracterizan por la concentración de poder presidencial, si el liderazgo no posee los recursos (objetivos y subjetivos) para ejercerlo, los

44. S. WAISBORD (2002: 289-325) plantea cómo la oposición contribuye a los escándalos mediáticos contra el presidente.

otros rasgos propios del presidente delegativo (aislamiento, ignorar los otros poderes de la República, desconocimiento de la oposición, individualismo, exclusiva responsabilidad sobre la marcha del gobierno, centralidad del presidente) arriesgan con volverse desventajosos. En situaciones críticas, como se vio en este artículo, tales atributos dificultan la resolución de problemas que hubiesen requerido consenso, distribución de responsabilidades, control de los poderes, etc. Un liderazgo presidencial fuerte ejerce el poder concentrado y no «precisa» reglas para gobernar (más todavía las siente un estorbo); uno débil, en situaciones de malestar ciudadano por un problema que se percibe irresuelto, puede terminar en su destitución. Por lo tanto, el liderazgo presidencial se introduce, desde mi visión, como parte del problema pero sólo ilusoriamente como parte de la solución. Sin duda resulta una variable importante capaz de exacerbar (Collor) o neutralizar (Duhalde) la inestabilidad en situaciones críticas. Pero en esta ambigüedad radica un inconveniente sin solución, pues la estabilidad de la democracia delegativa encierra en sí misma un componente de inestabilidad al quedar ésta en manos del jefe de Estado. Raramente se contribuye a la inversión institucional que esas democracias necesitan.

Al trabajar sobre dos tipos de recursos (objetivos y subjetivos) el artículo se funda en una concepción del liderazgo presidencial que se explica desde una doble vertiente: el marco político-institucional en el cual está inmerso y sus propias habilidades para manejarse dentro de él. Al otorgar relevancia al impacto negativo que la situación económica tiene en el uso de los recursos presidenciales, el artículo da cuenta además de otras limitaciones presidenciales en contextos de baja institucionalidad. Si la crisis económica (hiperinflación) se desata sobre un presidente con recursos (Menem o Duhalde), éste tiene más posibilidades de encontrar una salida (convertibilidad en el primer caso, cambio de modelo económico en el segundo) que si sucede sobre uno sin recursos (De la Rúa, Cubas, Collor, Pérez y Sánchez de Lozada). Las habilidades del liderazgo se manifiestan dentro de un contexto político e institucional. No hay presidentes providenciales. Por eso un mismo mandatario puede pasar de cumplir un mandato relativamente exitoso a otro en el cual es destituido (como fueron los casos de Sánchez de Lozada y de Pérez).

Aquí también se sugiere que la concentración no produce iguales resultados en términos de la estabilidad presidencial no sólo por los recursos del presidente sino también por los que ostenta la oposición, incluso la intrapartidaria (Paraguay, Venezuela). Si ésta posee recursos suficientes probablemente los utilice cuando 1) percibe que el presidente es parte del problema y 2) se halla en condiciones de garantizar la sucesión/transición, resultando la causa decisoria del derrumbe. La baja institucionalidad ubica al Parlamento en el lugar donde se expresa la oposición (inter o intrapartidaria) antes que mostrarlo como un poder relativamente autónomo, con lo cual el Congreso se convierte en «presidencial-dependiente»: ni controla a un presidente poderoso que lo ignora, ni ayuda a fortalecer a uno debilitado (que también lo ignora). En la segunda alternativa, el Parlamento deviene un ámbito donde se expresan las disputas entre el presidente y la oposición, de ahí que se transforma en la instancia capaz de garantizar la sucesión en situaciones críticas. En consecuencia, la destitución presidencial

puede ser riesgosa para la democracia si la oposición, al ver la oportunidad de encontrar allanado su camino hacia el poder, alimenta la impopularidad del primer mandatario, a través de las denuncias de corrupción o abuso de poder (que o bien antes practicó o si llega al gobierno no combate).

También puede hacerlo montándose «en» o promoviendo la protesta social. Por lo tanto, a veces decide su destitución presionada por la protesta y otras usándola como excusa. En ese caso, la inestabilidad presidencial arriesga en convertirse en un mecanismo capaz de sustituir la competencia electoral, al menos provisoriamente, quedando por esta vía mejor posicionada cuando llegue el momento electoral. Así la oposición (inter o intrapartidaria) terminó siendo gobierno electo en la Argentina, Venezuela, Brasil, Paraguay y Bolivia.

Nos hallamos entonces frente a un callejón sin salida. Si la estabilidad descansa en liderazgos presidenciales cuyo éxito se halla en el ejercicio del poder concentrado y personalista que esas democracias producen en detrimento del fortalecimiento de las reglas, es decir, a expensas de la consolidación/institucionalización, la estabilidad que ofrecen los presidentes delegativos no sólo no garantiza la calidad democrática sino que atenta contra ella. En el ejercicio exitoso del liderazgo delegativo se halla el problema central de la débil institucionalización. Éxito del presidente y desinterés/fracaso en consolidar reglas son las dos caras de una misma moneda. El caso argentino probó que la baja institucionalización vuelve azarosa la estabilidad presidencial. Por lo tanto el interrogante que abre el artículo radica en dónde encontrar los caminos y los instrumentos que hagan posible la transición de una democracia delegativa a otra representativa.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ABENTE-BRUN, Diego. A Party System in Transition. The Case of Paraguay. En MAINWARING, Scott y SCULLY, Tim. *Building Democratic Institutions*. California: Stanford University Press, 1995.
- ARMONY, Ariel y ARMONY, Víctor. Indictments, Myths and Citizen Mobilization in Argentina. *Latin American Politics and Society*, 2005, 47: 27-54.
- AUYERO, Javier. *La zona gris. Violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2007.
- CALVI RODILES, Gabriel y ZIBECCHI, Carla. El Plan Jefes y Jefas. Cambios y continuidades en materia de planes sociales. *Textos*, 2004, 5: 28-43.
- CALVO, Ernesto y ESCOLAR, Marcelo. *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, re-alineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Pent/Prometeo, 2005.
- CAREY, John M. Presidencialismo versus Parlamentarismo. *POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, 2006, 11: 121-162.
- CAVAROZZI, Marcelo y CASULLO, Esperanza. Los partidos políticos en América Latina hoy; ¿consolidación o crisis? En CAVAROZZI, Marcelo y ABAL MEDINA, Juan Manuel (comps.). *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Buenos Aires: Homo Sapiens Ed., 2002.
- CHEIBUB, José Antonio. *Why are Presidential Democracies Fragile?* Yale University, mimeo.

- CORRALES, Javier. The Politics of Argentina's Meltdown. *World Policy Journal*, 2002, 19 (3): 29-42.
- COX, Gary W. y MORGENSTERN, Scott. Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 2001, 41 (163): 373-393.
- DAMILL, Mario; FRENKEL, Roberto y RAPETTI, Martín. La deuda argentina: historia, default y reestructuración. *Desarrollo Económico*, 2005, 45 (178): 187-233.
- DIAMINT, Rut. *Democracia y seguridad en América Latina*. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella, Centro de Relaciones Internacionales y Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano, 2001.
- FABBRINI, Sergio. *Il Principe democratico. La leadership nelle democrazie contemporanee*. Roma: Editori Laterza, 1999.
- GRAZIANO, Ricardo. Impresiones bolivianas. *Textos*, 2004, 6: 60-65.
- HAKIM, Peter. Latin American's Lost Illusions: Dispirited Politics. *Journal of Democracy*, 2003, 14: 108-122.
- HOCHSTETLER, Kathryn. *Rethinking Presidentialism: Challengers and Presidential Falls in South America*. Political Science Department, Colorado State University, mimeo.
- KORNBLITH, Miriam y LEVINE, Daniel. Venezuela. The Life and Times of the Party System. En MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy R. (eds.). *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. California: Stanford University Press, 1995.
- LANZARO, Jorge (comp.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2003.
- LEVITSKY, Steven. Crisis and Renovation: Institutional Weakness and the Transformation of Argentine Peronism, 1983-2002. En LEVITSKY, Steven y MURILLO, María Victoria (eds.). *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, University Park, 2006.
- LINZ, Juan J. Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, 1990, 1 (1): 51-69.
- LINZ, Juan J. y STEPAN, Alfred. *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore y London: The Johns Hopkins University Press, 1978.
- LLANOS, Mariana y MARGHERITIS, Ana. Why Do Presidents Fail? Political Leadership and the Argentine Crisis (1999-2001). *Studies in Comparative International Development*, 2006, 40 (4): 77-103.
- MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy (eds.). *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. California: Stanford University Press, 1995.
- MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew Soberg (comps.). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 2002.
- MANIN, Bernard. La metamorfosis de la representación. En DOS SANTOS, Mario (coord.). *¿Qué queda de la representación política?* Caracas: Nueva Sociedad, 1992.
- MARTINS, Luciano. La «liberalización» del gobierno autoritario en Brasil. En O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. y WHITEHEAD, Lawrence. *Transiciones desde un gobierno autoritario: América Latina*. Barcelona: Paidós, 1994.
- MAYORGA, René. *Las elecciones generales de 2002 y la metamorfosis del sistema de partidos en Bolivia*. Mimeo.
- MORALES SOLÁ, Joaquín. *El sueño eterno. Ascenso y caída de la Alianza*. Buenos Aires: Planeta/La Nación, 2001a.
- MORALES SOLÁ, Joaquín. El gobierno, frente a un nuevo escenario. *La Nación*, Buenos Aires, 15 de octubre de 2001b.
- MUNCK, Gerardo. Democratic Politics in Latin America: New Debates and Research Frontiers. *Annual Review of Political Science*, 2004, 7: 437-462.

- MUSTAPIC, Ana. Oficialistas y diputados: Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 2000, 39: 571-598.
- MUSTAPIC, Ana. Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001. *Desarrollo Económico*, 2005, 45: 263-279.
- NAÍM, Moisés. The Real Story behind Venezuela's Woes. *Journal of Democracy*, 2001, 12 (2): 17-31.
- O'DONNELL, Guillermo. Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 1995, 5 (1): 55-69.
- OLLIER, María Matilde. *Las coaliciones políticas en la Argentina. El caso de la Alianza*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- OLLIER, María Matilde. Hacia un patrón argentino de inestabilidad presidencial. *Estudios Sociales*, 2004, 27: 39-70.
- OLLIER, María Matilde. Liderazgo presidencial y jefatura partidaria: entre la confrontación y el pacto (2003-2005). *Temas y Debates*, 2005, 10: 7-34.
- OLLIER, María Matilde. Más allá del presidencialismo y del parlamentarismo. *POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, 2006a, 11: 223-233.
- OLLIER, María Matilde. La inestabilidad presidencial en perspectiva comparada. Elementos para pensar la construcción de una hipótesis: Brasil (1992), Paraguay (1999), Argentina (2001). *Política y Gestión*, 2006b, 9: 137-173.
- OLLIER, María Matilde. Liderazgo peronista y democracia (1983-2005). En AMARAL, Samuel y MANNA, Antonio (eds.). *Sesenta años del peronismo*. Buenos Aires: Ediciones Universidad de Tres de Febrero, en prensa.
- OLLIER, María Matilde y PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. ¿Lo similar en lo distintivo? Crisis políticas en Brasil y en la Argentina. *Textos*, 2003, 4: 54-67.
- PALERMO, Vicente y NOVARO, Marcos. *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Norma, 1996.
- PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido*. Madrid: Alianza, 1982.
- PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. Argentina y el nuevo patrón de inestabilidad política en América Latina. *Revista SAAP*, 2002, 1: 167-185.
- PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿Hacia un Nuevo presidencialismo? *Latin American Research Review*, 2003, 38 (3): 149-164.
- PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. Presidential Crises and Democratic Accountability in Latin America (1990-1999). En ECKSTEIN, Susan y WICKHAM-CROWLEY, Timothy (eds.). *What Justice? Whose Justice? Fighting for Fairness in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 2003.
- PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- SAMUELS, David y MAINWARING, Scott. Strong Federalism, Constraints on the Central Government, and Economic Reform in Brazil. En GIBSON, Edward. *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore y London: The Johns Hopkins University Press, 2004.
- SCHAMIS, Héctor. Argentina: Crisis and Democratic Consolidation? *Journal of Democracy*, 2002, 13 (2): 81-94.
- VALENZUELA, Arturo. Latin American Presidencies Interrupted. *Journal of Democracy*, 2004, 15 (4): 5-19.
- WAISBORD, Silvio. Interpretando los escándalos. Análisis de su relación con los medios y la ciudadanía en la Argentina contemporánea. En PERUZZOTTI, Enrique y SMULOVITZ, Catalina. *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, 2002.

INSTITUCIONES, COALICIONES CALLEJERAS
E INESTABILIDAD POLÍTICA: PERSPECTIVAS TEÓRICAS
SOBRE LAS CRISIS PRESIDENCIALES

*Institutions, street coalitions and political instability:
theoretical perspectives on presidential crises*

Aníbal PÉREZ LIÑÁN
Universidad de Pittsburgh
✉ asp27@pitt.edu

BIBLID [1130-2887 (2008) 49, 105-126]

Fecha de recepción: marzo del 2008

Fecha de aceptación y versión final: mayo del 2008

RESUMEN: En las últimas dos décadas, trece presidentes electos han sido removidos del cargo en América Latina. ¿Cómo debemos conceptualizar este nuevo patrón de inestabilidad política y cómo explicarlo? En la primera sección de este artículo se identifican una serie de categorías (renuncia anticipada, juicio político y golpe legislativo) que permiten delimitar con mayor claridad al fenómeno de interés. En la segunda sección se presentan dos perspectivas analíticas para entender el origen de estas crisis (una institucional y otra basada en los movimientos sociales) y se explora el papel de otras causas remotas, como los factores económicos. La sección tercera presenta varios problemas en la identificación de las causas de las crisis y presenta un modelo empírico que sugiere que la protesta popular y las condiciones institucionales interactúan para definir el resultado del proceso político. En las conclusiones se exploran las consecuencias de estas crisis para la democracia y el presidencialismo.

Palabras clave: democracia, presidencialismo, inestabilidad política, crisis presidenciales, presidencias interrumpidas.

ABSTRACT: In the past two decades, thirteen elected presidents have been ousted in Latin America. How should we conceptualize this emerging pattern of political instability and how can we explain it? The first section of the paper identifies some categories (early resignation, impeachment, and legislative coup) that help us delimit the phenomenon of interest. The second section reviews two analytical perspectives that seek to explain the origins of recent crises (one emphasizing institutions and the other one based on social movements) and discusses the relevance

of more remote explanations such as economic conditions. The third section introduces some of the problems confronted by those trying to identify causes of political crises and presents an empirical model suggesting that popular protest and institutional conditions interact to determine the outcome of political processes. The conclusions explore the consequences of recent crises for democracy and presidentialism in the region.

Key words: democracy, presidentialism, political instability, presidential crises, interrupted presidencies.

I. INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas, América Latina ha experimentado una paradoja creciente: la emergencia de democracias estables con gobiernos inestables. A pesar de la ola democratizadora que transformó la región en la década de 1980, trece presidentes electos fueron removidos de su cargo o forzados a renunciar entre 1985 y 2005. Se trata de Hernán Siles Zuazo (Bolivia, 1985), Raúl Alfonsín (Argentina, 1989), Fernando Collor de Mello (Brasil, 1992), Jorge Serrano (Guatemala, 1993), Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1993), Joaquín Balaguer (República Dominicana, 1996), Abdalá Bucaram Ortiz (Ecuador, 1997), Raúl Cubas Grau (Paraguay, 1999), Jamil Mahuad (Ecuador, 2000), Alberto Fujimori (Perú, 2000), Fernando de la Rúa (Argentina, 2001), Gonzalo Sánchez de Lozada (Bolivia, 2003) y Lucio Gutiérrez (Ecuador, 2005).

La larga nómina indica que esta paradoja constituye algo más que un fenómeno pasajero restringido a cierto contexto histórico. Estos hechos ocurrieron en contextos institucionales y económicos muy diferentes. La cuenta se eleva a dieciocho si incluimos a los vicepresidentes o a los sucesores nombrados para completar el mandato de los ya mencionados que tampoco concluyeron el período presidencial y debieron convocar elecciones anticipadas –Valentín Paniagua (Perú, 2001), Alberto Rodríguez Saá (Argentina, 2001), Eduardo Duhalde (Argentina, 2003), Carlos Mesa (Bolivia, 2005) y Eduardo Rodríguez Veltzé (Bolivia, 2006)– y a veinte si se incluye en la lista el colapso de los dos gobiernos de Jean Bertrand Aristide en Haití en 1994 y 2004.

¿Cuál es el origen de estas crisis recurrentes? ¿Cómo deben ser conceptualizadas? ¿Son ellas el signo de una democracia enferma o de una democracia en renovación? El problema no parece exclusivamente circunscripto a América Latina. Kim y Bahry han mostrado que aproximadamente las tres cuartas partes de las democracias inauguradas como parte de la «Tercera Ola» de democratización en el mundo revisten formas presidenciales o semipresidenciales, y que más de un tercio de ellas sufrieron la renuncia o remoción de un presidente electo entre 1974 y 2003 (Kim y Bahry, 2008).

En este artículo se revisan las principales perspectivas teóricas desarrolladas para analizar este fenómeno reciente y se evalúan sus supuestos e implicaciones. En la primera sección se analizan las aproximaciones conceptuales al objeto de estudio y en la segunda abordo sus causas: mientras que algunos enfoques han destacado el papel del diseño institucional en la erupción de estas crisis, otros han enfatizado el papel preponderante de la movilización popular. La tercera sección compara diferentes modelos

de análisis para interpretar el nuevo fenómeno: ¿operan las causas en forma independiente o se articulan en configuraciones históricas complejas? La sección final concluye explorando la dimensión normativa del problema: mientras que algunos autores ven estas crisis con preocupación, otros las perciben con esperanza.

II. EL OBJETO DE ESTUDIO

Comencemos por la pregunta fundamental en todo análisis de política comparada. El fenómeno de interés, ¿constituye «un caso de qué»? Las primeras interpretaciones de estas crisis, inspiradas especialmente en los ejemplos de Fernando Collor y Carlos Andrés Pérez (junto con el fallido intento por juzgar a Ernesto Samper en Colombia) percibieron a estos casos como instancias de juicio político (Kada, 2000; Pérez Liñán, 2000). Sin embargo, con el tiempo resultó claro que otras formas de resolución también eran posibles: renuncias forzadas, elecciones anticipadas y hasta fallidos golpes de Estado (ver el trabajo de Marsteintredet, en este número). En principio, tres conceptos complementarios parecen identificar los procesos políticos conducentes a la caída presidencial.

II.1. *Presidencias interrumpidas*

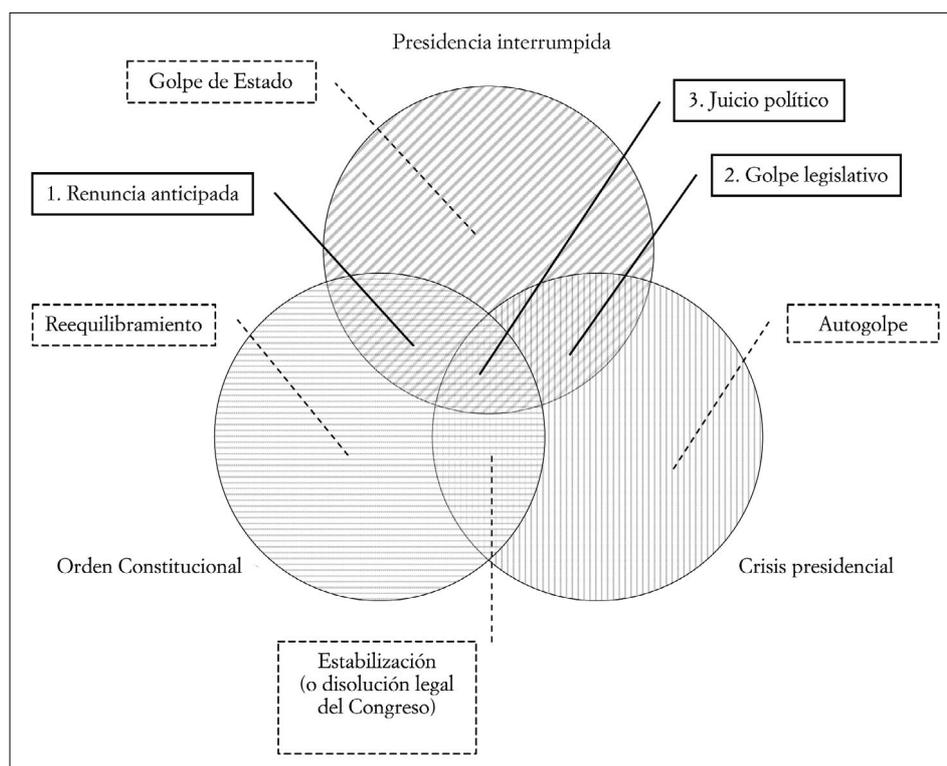
Existe un vasto repertorio de términos para referirse al fenómeno de interés: inestabilidad presidencial (Ollier, en este número), caídas presidenciales (Hochstetler, en este número), fracasos presidenciales (Edwards, 2007), remoción del presidente (Pérez Liñán, 2007) o presidencias interrumpidas (Kim y Bahry, 2008; Negretto, 2006; Valenzuela, en este número). No deja de ser un manifiesto sobre las ciencias sociales que muchos autores hayan producido su propia etiqueta para nombrar el mismo fenómeno, pero la multiplicidad de términos para reflejar un mismo concepto no es necesariamente un problema¹. En este artículo se tiende a utilizar «inestabilidad presidencial», pero el campo de denotación de estos términos es prácticamente el mismo. Se trata de eventos en los cuales los presidentes electos concluyen su mandato antes de tiempo por motivos –se diría con cierta elegancia eufemística– ajenos a su voluntad. Central a toda definición es que dichos «motivos» son de naturaleza política, no meramente privada (como en el caso de una renuncia por enfermedad).

1. De hecho esta redundancia terminológica tal vez nos ayude a evitar la reiteración y permita enriquecer la escritura, siempre una alternativa cordial en una profesión atrapada entre la jerga científica y la jerigonza de la filosofía social.

II.2. Crisis sin derrumbe

En contraste con África, en donde la caída de un presidente todavía suele significar el colapso del régimen democrático (Kim y Bahry, 2008), la inestabilidad presidencial en América Latina ya casi no supone la inestabilidad del «régimen». Mejía Acosta y Polga-Hecimovich (2007) destacan que, en Ecuador, «las Fuerzas Armadas no han sido un instigador, sino un árbitro del destino presidencial en las crisis presidenciales, con excepción de la del año 2000». El concepto de «presidencia interrumpida», sin embargo, tiende a soslayar este elemento, incluyendo casos de golpes militares convencionales (Kim y Bahry, 2008; Valenzuela, en este número). Pero el fenómeno de interés parece caracterizarse en América Latina por la preservación del orden constitucional (Mustapic, 2005).

GRÁFICO I. TRES CATEGORÍAS RADIALES VINCULADAS
 A LA NUEVA INESTABILIDAD PRESIDENCIAL



II.3. Crisis presidenciales

Un tercer elemento característico de estas crisis suele ser la tensión institucional, en especial entre el presidente y el Congreso, que acompaña al proceso (Helmke, 2007). Por crisis presidencial se entiende todo proceso por el cual el Congreso intenta remover al presidente de su cargo, el presidente intenta clausurar el Congreso, o uno de los dos poderes apoya un movimiento civil o militar en contra del otro (Pérez Liñán, 2007). El Congreso suele participar en la caída de los presidentes, o bien tomando la iniciativa (como en los casos de juicio político) o bien en forma reactiva (legitimando un derrumbe generado por la movilización de otros actores). En estos casos, la intervención legislativa es importante para «encapsular» la crisis y darle una salida mínimamente legítima, lo que permite preservar el orden democrático. Sin embargo, no toda crisis presidencial concluye con la salida del presidente: a veces el presidente dismantela el Congreso (ilegalmente, como en Perú en 1992, o invocando una reforma constitucional, como en Venezuela en 1999 y Ecuador en 2008) y otras veces se logra una estabilización de la crisis que permite al presidente y a los legisladores concluir sus mandatos (como en Colombia en 1996).

El Gráfico I representa las posibles intersecciones entre estos tres marcos conceptuales. En el centro de esta configuración se encuentra una representación típica de las crisis recientes, pero los casos concretos pueden aproximarse a este tipo ideal en diversos grados. La figura sugiere que el fenómeno de interés debe conceptualizarse como el campo semántico delimitado por tres categorías radiales (Collier y Mahon, 1993): la renuncia anticipada, el juicio político y el golpe legislativo. La renuncia anticipada denota una presidencia interrumpida en el contexto de una crisis sin derrumbe, pero no necesariamente un conflicto entre el presidente y el Congreso. La idea de golpe legislativo denota una presidencia interrumpida con acuerdo del Poder Legislativo, pero en circunstancias que potencialmente violentan el normal proceso democrático (por ejemplo, la salida del presidente Mahuad en Ecuador)². En el centro de esta constelación conceptual, el juicio político indica una situación en la que la presidencia ha sido interrumpida siguiendo un procedimiento constitucional como resultado de una acción del Poder Legislativo contra el presidente. En esta articulación conceptual de tres componentes, uno de ellos (la interrupción del mandato presidencial) es un elemento necesario pero no suficiente para la identificación del fenómeno, mientras que los otros dos componentes (la presencia de una crisis Ejecutivo-Legislativo o el respeto estricto a los principios constitucionales) son potencialmente «sustituibles» pero deben estar presentes en cierto grado (Goertz, 2006).

Por fuera de esta familia de categorías radiales se encuentran el golpe de Estado convencional (que interrumpe la presidencia sin emplear un procedimiento democrático y sin el marco institucional provisto por el Congreso), los reequilibramientos del

2. El término «golpe legislativo» refiere no solamente a circunstancias en las que los legisladores inician la acción contra el Poder Ejecutivo, sino también a aquellas en las que secundan a terceros actores (A. PÉREZ LIÑÁN, 2007).

régimen (Linz, 1978) o la estabilización del conflicto institucional (Pérez Liñán, 2007) que evitan la caída del presidente y los casos en los que el presidente consigue disolver el Congreso (como el autogolpe peruano de 1992).

III. PERSPECTIVAS TEÓRICAS

Identificado el fenómeno, ¿cómo se puede explicar? ¿Por qué algunos presidentes son removidos de su cargo y otros no? Las interpretaciones recientes han apelado fundamentalmente a dos variables explicativas: las instituciones (junto con las élites que las conducen) y el pueblo (junto con los movimientos sociales que hablan en su nombre).

III.1. Instituciones

El contexto intelectual de la década de 1990 impulsó naturalmente el análisis de las crisis en clave institucional. El componente de conflicto Ejecutivo-Legislativo analizado en la sección anterior ha llevado a muchos analistas a pensar el problema como parte del debate general sobre los «peligros del presidencialismo» (Linz y Valenzuela, 1997). Para Valenzuela (en este número), las presidencias interrumpidas se originan en dos factores. En primer lugar, las protestas públicas frente a hechos de corrupción, abuso de poder o crisis económica se dirigen directamente contra el presidente («visto como la fuente de todo poder y el último responsable»). Valenzuela argumenta que en los sistemas presidenciales las crisis en torno a un problema o política concreta a menudo escalan hasta convertirse en una crisis de gobierno. En segundo lugar, los presidentes suelen llegar al poder con minorías legislativas (o con mayorías frágiles) y les resulta difícil conformar coaliciones estables. Los intentos por gobernar en forma unilateral pueden ofrecer una fortaleza temporaria, pero dada la centralidad del cargo presidencial, los adversarios políticos tienen amplios incentivos para apostar por el fracaso del presidente cuando éste se vuelve débil. Valenzuela concluye el artículo con su exhortación convencional: en contraste con la separación rígida de poderes propia del presidencialismo, un sistema parlamentario promovería la cooperación entre Parlamento y gobierno y permitiría una solución más flexible a las crisis políticas.

Gabriel Negretto ha refinado este argumento, mostrando que el problema no radica simplemente en los gobiernos minoritarios. Su análisis de 75 presidentes electos en 18 países entre 1978 y 2003 indica que la capacidad del presidente para formar coaliciones y la ubicación ideológica de su partido en el Congreso establecen diferentes condiciones para la supervivencia política. Apenas el 4% de los presidentes con partidos mayoritarios y el 8% de los presidentes con coaliciones mayoritarias (aunque su partido estuviese en minoría) terminaron su mandato en forma anticipada. Frente a esto, los presidentes en situación minoritaria mostraron diferentes grados de vulnerabilidad, dependiendo de la capacidad de su partido para controlar a los legisladores

«mediano» y «pivote» en el Congreso³. De los presidentes en minoría que controlaban a los legisladores mediano y pivote, apenas el 9% sufrieron una interrupción de su mandato; de aquellos que sólo controlaban al legislador pivote, un 32% abandonó el poder antes de tiempo y de aquellos que no controlaban a ninguno, el 55% se vio obligado a abandonar el cargo (Negretto, 2006). Esta relación lineal encontrada por Negretto sugiere que, más que la parálisis en la formación de políticas públicas, es la falta de apoyo político lo que debilita al Poder Ejecutivo. De otro modo, los casos en los que el presidente no tiene capacidad de veto (en los que no controla al legislador «pivote» y por ende el Congreso puede legislar autónomamente) debieran presentar menores niveles de inestabilidad que aquellos en los que el presidente no tiene mayorías pero sí puede vetar a la oposición (Cheibub, 2002).

Los análisis sobre este tema permiten destacar un punto central para el debate sobre los peligros del presidencialismo: el argumento original de Linz sostenía que las rigideces del sistema presidencial generan inestabilidad del régimen democrático. Sin embargo, las crisis recientes han llevado a la inestabilidad de los gobiernos (Carey, 2005). Para Marsteintredet (en este número), la caída de los presidentes electos indica justamente una flexibilización del presidencialismo latinoamericano. Los mandatos constitucionales fijos se encuentran de hecho flexibilizados por los mecanismos de juicio político, declaraciones de incapacidad, renuncias anticipadas y elecciones prematuras. El proceso de parlamentarización es para Marsteintredet una forma particular (técnicamente un subtipo) de flexibilización, caracterizado por la adopción de prácticas informales «cuasiparlamentarias» como la remoción del presidente por mayoría simple en el Congreso, el llamado a elecciones anticipadas en tiempos de crisis y el nombramiento de un presidente interino con la confianza de los legisladores para completar el período de un gobernante depuesto (Mustapic, 2005).

Este argumento encuentra una compleja ilustración en el caso ecuatoriano. De acuerdo con el trabajo de Andrés Mejía Acosta y John Polga-Hecimovich (2007) en sistemas presidenciales con alta fragmentación, la formación de coaliciones multipartidistas con partidos de oposición es un factor crucial no solamente para asegurar la aprobación de políticas públicas, sino también para garantizar la estabilidad del gobierno electo. Los autores ilustran este argumento analizando la caída del vicepresidente Alberto Dahik en 1995 y de los presidentes Abdalá Bucaram Ortiz en 1997, Jamil Mahuad en 2000 y Lucio Gutiérrez en 2005. El análisis de estos cuatro casos muestra cómo las coaliciones legislativas públicas, basadas en una mezcla de incentivos

3. En la jerga de los modelos espaciales, el legislador «mediano» es aquel ubicado en el centro del espectro político, siempre necesario para conformar una mayoría (ya sea de izquierda o de derecha). Controlar al legislador mediano significa potencialmente controlar la Legislatura (dado que los partidos extremos deben negociar con éste para lograr cualquier cambio en la legislación vigente). El legislador «pivote» es aquel cuyo respaldo es necesario para sostener el veto presidencial. Por ejemplo, si el Congreso puede rechazar el veto presidencial con dos tercios de sus votos, el presidente requiere el apoyo de apenas un tercio de los legisladores para sostener su veto. El legislador más distante del presidente cuyo respaldo resulte necesario para formar este tercio es justamente el legislador pivote (quien establece el rango de negociación para el presidente).

particularistas y acuerdos programáticos, se desintegraron a lo largo del mandato presidencial, dando lugar a coaliciones fantasmas con fines de corto plazo y basadas en meros acuerdos distributivos. Dadas las características institucionales del presidencialismo, según las cuales la ruptura de una coalición legislativa no necesariamente implica un reacomodamiento de los altos cargos políticos, las concesiones hechas a los socios de la coalición en el período inicial se tornaban en contra del gobierno una vez que estos partidos pasaban a la oposición.

Este problema fue agravado en Ecuador por la costumbre de utilizar los altos cargos judiciales como moneda de cambio para la formación de coaliciones. Por ejemplo, el nombramiento de magistrados leales al Partido Social Cristiano en la Corte Suprema a comienzos del mandato de Sixto Durán Ballén se tornó en contra una vez que estos magistrados estuvieron libres para perseguir al vicepresidente Dahik tres años más tarde. Lucio Gutiérrez enfrentó una situación similar con los tribunales controlados por el PSC una vez que este partido se apartó de la coalición. La respuesta de Gutiérrez fue ciertamente diferente a la de Durán Ballén: en forma inconstitucional removió a los jueces leales al PSC y permitió al Congreso nombrar jueces de la nueva coalición. Pero esta respuesta, en lugar de desactivar la crisis, aceleró el conflicto social y llevó a la caída del presidente en abril de 2005.

III.2. Coaliciones callejeras

Una de las características más notables del fenómeno emergente es el papel preponderante de la protesta popular en la caída de los gobiernos presidenciales. En el pasado, los militares constituían el principal factor de fuerza capaz de imponer la salida de un presidente. La retirada del ejército del campo político, sin embargo, ha tenido dos consecuencias fundamentales. En primer lugar, los movimientos sociales se han transformado en el principal factor capaz de desestabilizar a un gobierno, a través de formas de protesta confrontacionales o violentas. En segundo lugar, la capacidad represiva del Estado se ha visto limitada por la creciente resistencia del ejército a ejercer funciones parapoliciales. Esta situación ha configurado una escena de poder popular que, combinada con el marco de las instituciones democráticas, carece de precedentes en América Latina.

El «pueblo» ha ganado así un papel preponderante en la explicación de las crisis presidenciales, no como referencia a una masa amorfa y manipulada, sino como categoría que representa a la ciudadanía movilizada; no como representación de una turba anómica, sino como manifestación política de los movimientos sociales. Identificando la importancia de la protesta social en el nuevo contexto histórico, León Zamosc (2006) denominó a los casos de inestabilidad presidencial como «juicios políticos populares» (*popular impeachments*). Zamosc destacó que, en un contexto de crisis política o económica aguda, los movimientos de protesta generalmente tercián en un conflicto subyacente. Esto genera una compleja dinámica entre la sociedad civil, los sectores movilizados y los actores institucionales. Como regla general, estos movimientos de

protesta buscan deponer al presidente pero no tienen un plan coordinado para reemplazarlo por otra persona. Con el objetivo de ejercer alguna forma de *accountability*, las protestas se enfocan contra el gobierno pero no contra el régimen democrático. Por este motivo, Zamosc concluyó que leer la movilización popular simplemente como una disrupción del orden legal conlleva un serio riesgo de leer la democracia solamente en clave formal, ignorando sus aspectos sustantivos.

En su influyente estudio sobre América del Sur entre 1978 y 2003, Katherine Hochstetler (en este número) asegura que la protesta popular se ha convertido en el nuevo «poder moderador» de la vida republicana. Según la autora, «todas las movilizaciones exitosas en pos de caídas presidenciales han incluido actores de la sociedad civil demandando en las calles que los presidentes se vayan [...en tanto que los] intentos por remover presidentes que tuvieron lugar exclusivamente en la legislatura fallaron». El estudio muestra que los movimientos sociales tienden a demandar la salida del presidente cuando éste adopta políticas impopulares y cuando el Ejecutivo está envuelto en casos de corrupción (en el ámbito institucional, la minoría legislativa ofrece también un factor de riesgo). La caída del gobierno en general envuelve una «interacción dialéctica» entre pueblo e instituciones, en la que las protestas callejeras adquieren un papel determinante.

María Matilde Ollier (en este número) destaca asimismo que en un contexto de institucionalización débil puede ser un error asumir que las instituciones constituyen la principal variable explicativa, dado que «numerosas reglas carecen de la potencia necesaria para restringir, de manera estricta, la disputa por el poder». Para esta autora, la protesta popular puede cumplir diferentes papeles en una caída presidencial: puede erosionar la posición de un presidente inicialmente fuerte durante un largo período, o puede estallar en los momentos finales de una administración ya débil como consecuencia de una crisis existente; puede convencer a los políticos reticentes de confrontar al presidente, o puede ser impulsada por políticos impacientes que buscan deponer al gobierno electo. Así, la asamblea «a veces decide la destitución del presidente presionada por la protesta y otras usándola como excusa».

Si bien todos los presidentes depuestos parecen haber confrontado movilizaciones populares adversas, ciertamente no todos los presidentes que enfrentan protestas callejeras son desplazados del poder. Esto sugiere que las protestas pueden ser necesarias pero no son suficientes para impulsar la inestabilidad presidencial. ¿Bajo qué condiciones, entonces, resulta la movilización popular peligrosa para la supervivencia del Ejecutivo? Hochstetler sostiene que cuando las protestas involucran a sectores específicos, como sindicatos y estudiantes, se enfocan sobre todo en el cuestionamiento de políticas públicas concretas, mientras que las movilizaciones más amplias, con participantes adicionales como la clase media, los campesinos y los movimientos indígenas, a menudo insisten en que los presidentes dejen su cargo. Ollier (en este número) también destaca que la movilización social «heterogénea» es clave para la inestabilidad presidencial. Otros trabajos tienden a sostener esta conclusión: cuando la protesta popular configura una amplia coalición callejera de sectores dispares, la debilidad del Ejecutivo queda expuesta en todo el espectro político y las élites se realinean anticipando la

caída del gobierno. Esto deja al presidente en un dilema insoluble: cualquier intento por negociar indica debilidad frente a sus adversarios y cualquier intento por reprimir consume inmediatamente la poca legitimidad que le queda (Pérez Liñán, 2007).

III.3. Otras condiciones para la supervivencia política

La reacción de las élites y de los sectores populares, por cierto, está inspirada por otros factores (variables anteriores en la secuencia del proceso causal), que merecen cierta atención. Los primeros estudios comparativos sobre las crisis presidenciales enfatizaron el importante papel cumplido por los medios de comunicación, en especial el periodismo de investigación, en la exposición de casos de corrupción o abuso de poder que erosionaron el apoyo público a los presidentes (Pérez Liñán, 2007; Waisbord, 1994, 2000). De la misma manera, los factores económicos han recibido considerable atención como precondiciones de las crisis presidenciales (Ollier, en este número).

En un estudio estadístico sobre las democracias presidenciales en cuatro continentes, Kim y Bahry (2008) analizaron el impacto de varios factores en la caída de 22 presidentes electos entre 1974 y 2003. El modelo incluyó variables institucionales, políticas y económicas. Los resultados de este análisis sugieren que los presidentes son menos propensos a caer cuando sus partidos controlan más escaños en el Legislativo, cuando son electos con un mayor porcentaje de votos (presuntamente indicando un mayor respaldo popular) y cuando tienen un mayor puntaje en el índice de «restricciones al Poder Ejecutivo» de Polity IV (Marshall, Jaggers y Gurr, 2005). Los autores interpretan este último resultado como prueba del argumento de Shugart y Carey (1992) que sostiene que los presidentes constitucionalmente más fuertes están más dispuestos a confrontar al Congreso. Pero en verdad el índice de Polity no fue creado para medir poderes constitucionales, sino niveles de democracia, y por ende es más probable que este resultado indique que los presidentes están más expuestos a conspiraciones cuando concentran poder y cierran los espacios institucionales a la oposición (Pérez Liñán, 2004). El estudio también sostiene que los presidentes confrontan mayor riesgo en contextos de protesta popular y recesión económica (pero no necesariamente si hay escándalos de corrupción o alta inflación).

En un trabajo más cuidadoso y centrado exclusivamente en América Latina, Edwards (2007) ha argumentado en favor de la necesidad de integrar las variables institucionales y no institucionales (la adopción de políticas neoliberales, las condiciones económicas en términos de inflación y crecimiento, la presencia de escándalos de corrupción y la erupción de protestas sociales) en un modelo unificado para explicar el colapso presidencial. Su análisis cuantitativo indica que la inflación, la protesta popular y los escándalos incrementan el riesgo de una caída presidencial, mientras que el apoyo legislativo mayoritario disminuye este riesgo. En contraste con el estudio de Kim y Bahry mencionado en el párrafo anterior, el trabajo de Edwards encontró que el porcentaje de votos obtenido por el presidente no afecta la estabilidad presidencial y que la inflación extrema sí pone en riesgo a los mandatarios electos.

Los resultados de Edwards concernientes al impacto de la inflación contrastan con mi análisis indicando que la inflación no fue un factor relevante para predecir la caída del apoyo público a los presidentes depuestos o la erupción de protestas populares (Pérez Liñán, 2007, tablas 5.2 y 7.3). Esta diferencia parece ser el resultado del marco cronológico analizado en mi trabajo que condujo a un posible sesgo en la selección de casos⁴. A diferencia del trabajo de Margaret Edwards, mi estudio excluyó la década de 1980, por lo que no reflejó las caídas de Hernán Siles Zuazo en 1985 y de Raúl Alfonsín en 1989, dos casos marcados por crisis hiperinflacionarias. Dado el tamaño de los coeficientes en el estudio de Edwards, la inflación parece tener un efecto relevante solamente a niveles extremos, en situaciones como las que afectaron a Siles Zuazo o Alfonsín. La conclusión parece ser entonces que las crisis hiperinflacionarias, aunque no la inflación moderadamente alta, podrían tener un importante potencial desestabilizador, alimentando la movilización popular y la insatisfacción con los líderes institucionales.

IV. LOS MODELOS DE ANÁLISIS

Más allá de las variables independientes consideradas, del *locus* teórico de la explicación, existen dos cuestiones complejas que se requiere considerar en relación con las crisis presidenciales. Estas cuestiones trascienden el problema concreto, y se presentan de una u otra forma en todo estudio de política comparada, pero el intento por comprender un proceso dinámico y multifacético como la inestabilidad presidencial las pone inmediatamente de manifiesto. Me refiero al desafío de interpretar la historia de estas crisis en un contexto de determinismo o contingencia y al dilema de proveer explicaciones elegantes pero lineales o explicaciones interactivas pero altamente complicadas.

IV.1. *Determinismo y contingencia*

En un artículo evaluando las interpretaciones históricas de la crisis argentina de 2001, Bonvecchi (2006) destacó el carácter determinista de las explicaciones basadas en las instituciones y en el papel de los actores. De acuerdo con el autor:

Tanto las interpretaciones basadas en las instituciones como aquellas basadas en los actores argumentan que la crisis fue un resultado *necesario* –de las estructuras institucionales las unas; de la naturaleza o interacción de los actores en pugna las otras–. Ninguna de estas interpretaciones, pues, entiende la crisis como un acontecimiento contingente –como algo que podría no haber ocurrido– (Bonvecchi, 2006: 528).

4. Convencionalmente, el debate sobre el sesgo en la selección se ha centrado en el error derivado de observar una muestra que carece de varianza en la variable dependiente (D. COLLIER, J. MAHONEY y J. SEAWRIGHT, 2004; B. GEDDES, 2003). Este ejemplo, sin embargo, ilustra el posible sesgo inferencial generado por la ausencia de varianza en una variable independiente.

Esta primera cuestión requiere un análisis detallado, dado que los conceptos de determinismo y contingencia pueden dar lugar a numerosas confusiones. Una explicación puede ser acusada de «determinista» o bien porque ignora la posibilidad de que factores no teorizados (y por ende no registrados por el observador) afecten el proceso causal, o bien porque ignora la posibilidad de que ciertos factores sin estatus teórico, pero observados históricamente como eventos contingentes, afecten dicho proceso. En ambas situaciones, los factores explicativos que desafían la explicación «determinista» carecen de conceptualización apropiada, pero en el primer caso resultan meramente invisibles para el investigador, mientras que en el segundo caso se presentan como accidentes o intervenciones de la fortuna.

En el primer sentido esbozado, un modelo causal es determinista cuando no acepta la intervención de factores inobservados (o inobservables) en el proceso causal. Como contrapartida, un modelo no-determinista acepta que una predicción puede verse distorsionada por la intervención de estos elementos desconocidos. El mejor ejemplo de esto está dado por el término de error (el residuo) incorporado en todo modelo de regresión; este término captura la diferencia entre el valor de la predicción y el valor observado para cada caso y refleja el impacto de factores históricamente contingentes (únicos en cada caso) tanto como el efecto de variables relevantemente omitidas en la explicación. El resultado «final», entonces, puede desagregarse en un componente sistemático (representado por el modelo teórico) y un componente aleatorio (representado por el término de error). A medida que el primero prevalece sobre el segundo, la capacidad explicativa del modelo se incrementa.

Lamentablemente, esta solución práctica al problema del determinismo sólo tiene cabida en los estudios cuantitativos: dada la configuración de variables independientes para cada caso y el modelo causal propuesto como ley general, es posible formular una predicción para cada instancia observada. Como tales predicciones resultan más acertadas para algunos casos que para otros, resulta entonces posible estimar una distribución estadística del error, y por ende evaluar el peso promedio de los factores inobservados frente a las predicciones del modelo explicativo al momento de explicar la varianza total de la variable dependiente.

Por el contrario, en la interpretación histórica de un caso particular no hay lugar para esta solución. Dado que observamos un único caso (el episodio en cuestión) y que conocemos su resultado de antemano, las interpretaciones históricas son por naturaleza o bien deterministas o bien inútiles. Si hemos reconstruido una secuencia histórica que parece explicar el resultado final, la explicación adquirirá un tono determinista. Si hemos reconstruido una secuencia que nos lleva a concluir que el resultado histórico debió ser diferente (y sin embargo no lo fue), el argumento resultará deliciosamente paradójico pero ciertamente inútil como explicación del hecho. Ningún historiador querrá afirmar que, en última instancia, el episodio de interés fue producido por un factor no descrito en su narrativa.

El conocimiento retrospectivo del resultado histórico (y de los hechos que le precedieron) es clave para este «determinismo» intrínseco de la narrativa histórica: conocemos la conclusión del proceso y sólo nos queda construir una interpretación basada

en una cadena causal plausible. Es por este motivo que Charles Ragin (2000) ha afirmado que las explicaciones históricas se constituyen como una cadena de condiciones individualmente necesarias y conjuntamente suficientes para el resultado en cuestión. Y es por ello que Bonvecchi posiblemente encontró un tono determinista en todas las interpretaciones históricas de la crisis de 2001. Como expresó el historiador Edward Carr en una famosa conferencia sobre la causalidad en Historia:

El historiador habla de la conquista de los normandos o de la guerra de la independencia norteamericana como si lo que pasó no hubiera tenido más remedio que pasar, y como si su obligación fuera tan sólo la de explicar lo que ocurrió, y por qué ocurrió; y nadie le acusa de ser un determinista o de no discutir la posibilidad alternativa de que Guillermo el Conquistador o los insurgentes norteamericanos hubiesen sido derrotados. [...] El hecho es que hoy nadie desea seriamente trastocar los resultados de la conquista normanda o de la independencia norteamericana, ni exteriorizar un alegato apasionado contra estos acontecimientos; y es por eso que nadie protesta cuando el historiador los trata como asuntos terminados (Carr, 2006 [1961]: 177-178).

Existe sin embargo un segundo significado del determinismo (y por extensión de lo contingente) en el análisis histórico. Se trata de la idea de que solamente las «grandes causas», aquellas pasibles de ser teorizadas, determinan los resultados históricos, y que los eventos accidentales no tienen cabida en el panteón de las explicaciones. Carr denominó a este problema «la perversión de Hegel». ¿Debemos acaso entender las crisis presidenciales únicamente como el resultado de las fallas profundas del diseño institucional, de las debilidades de los sistemas de partidos, o de la marcha heroica de los pueblos en la lucha contra el neoliberalismo? ¿Cuál es el lugar en la Ciencia Política para el hecho de que Pedro Collor estaba peleado con su hermano y decidió vengarse denunciando un esquema de corrupción a la prensa brasileña? ¿Cómo incorporar al análisis de la crisis ecuatoriana de 1997 el cambio de bando del presidente del Congreso, Fabián «Cinturita» Alarcón, que permitió la declaración de incapacidad del presidente Bucaram? ¿Qué hubiese ocurrido con el presidente Eduardo Duhalde si dos manifestantes no hubiesen sido asesinados por la policía en junio de 2002? ¿Cuál fue la importancia de Radio La Luna para la formación de una coalición callejera en contra del presidente Gutiérrez? Pequeños eventos y decisiones personales sin mayor relevancia teórica parecen, en circunstancias críticas, tener un peso decisivo en el curso de los acontecimientos.

La Ciencia Política a menudo ha respondido a este problema afirmando que los pequeños episodios tienen una importancia fundamental en «coyunturas críticas» (Collier y Berins Collier, 1991; Karl, 1990; Pierson, 2004) y la caída de un presidente ciertamente parece merecer este rótulo. Pero este argumento a menudo corre el riesgo de ser circular: ¿acaso no reconocemos las coyunturas críticas justamente porque pequeños eventos parecen haber causado efectos de gran significación? En la conferencia ya mencionada, Edward Carr ofreció una respuesta diferente y bastante pragmática a este problema: los accidentes pueden sin duda afectar la historia (como proceso) pero son

poco relevantes para la Historia (como disciplina) porque de ellos no podemos extraer lecciones trascendentes. Creo que esta respuesta resulta de particular interés para la Ciencia Política y merece algunas consideraciones adicionales. En primer lugar, a diferencia de la respuesta ofrecida por el enfoque cuantitativo, esta idea de lo históricamente «contingente» (como alternativa a lo lógicamente «determinado») asume que los pequeños eventos decisivos pueden ser observados (tal vez hayan existido eventos decisivos de los cuales no hay registro histórico, pero frente a ellos el analista histórico simplemente se encogerá de hombros). En segundo lugar, tales eventos resultan relevantes para el analista en la medida en que lograron redirigir el curso de los acontecimientos: si un episodio específico, por importante que sea, refuerza la tendencia histórica, su estatus como factor explicativo resultará muy débil –en la medida en que la teoría general ya haya hecho el trabajo de explicar el proceso–. Finalmente, el principal rasgo distintivo de los factores contingentes es que no pueden encuadrarse fácilmente en los marcos teóricos utilizados. Aquí radica el busilis: sin categorías generales que permitan describirlos, estos eventos se aparecen sencillamente como accidentes, como arbitrariedades del proceso histórico.

Frente a esto, el analista de las crisis presidenciales dispone de tres soluciones prácticas. La más ambiciosa es la conceptualización de la contingencia, que a menudo se ve facilitada por el ejercicio comparativo. En la medida en que los «accidentes» de varias crisis parecen tener características en común, el estudioso puede interpretarlos como manifestaciones de un patrón más general y subsumirlos en una categoría teórica, ascendiendo así en la escala de abstracción (Sartori, 1984). Por ejemplo, se pueden interpretar la denuncia de Pedro Collor y la traición de Fabián Alarcón como muestras de la importancia de las disputas en la élite cercana al presidente durante las crisis presidenciales. O se puede interpretar la reacción pública al uso descalificativo del término «forajidos» por parte del presidente Lucio Gutiérrez, y la consiguiente ola de llamados a Radio La Luna por parte de la audiencia, como un indicador del papel de las categorías identitarias en la estructuración de un movimiento social contra el presidente⁵. Esta tarea de formación conceptual no siempre es sencilla, pero que sea posible demuestra que el problema de la contingencia es más que nada un problema de nuestro marco teórico, no un problema intrínseco al proceso histórico (el cual puede concebirse como una secuencia de accidentes tanto como una conjunción de causas abstractas, aun cuando los acontecimientos referidos sean los mismos).

Por otra parte, los accidentes pueden interpretarse simplemente como «*shocks* exógenos» (para utilizar la jerga de los economistas hoy en boga), como intervenciones que alteran las condiciones vigentes de un proceso en curso. Ollier (en su artículo incluido en este número) interpreta de este modo «el asesinato de dos piqueteros [...] que llevó a Duhalde a adelantar el cronograma electivo [...] tal como demandaban los gobernadores peronistas». Bonvecchi (2006) destaca que las explicaciones institucionales suelen tratar del mismo modo a las condiciones económicas internacionales. Como último recurso, los eventos particulares pueden presentarse simplemente como

5. Agradezco a Flavia Freidenberg la referencia a este ejemplo.

episodios sabrosos de la narrativa, como el pegamento que mantiene unida la secuencia histórica. Esta estrategia –menos ambiciosa pero también menos pretenciosa– es característica del enfoque histórico convencional; ella ignora simplemente la pregunta del estatus causal y presenta los acontecimientos cruciales como pequeñas viñetas de un proceso general.

Como conclusión de este apartado, entonces, es importante destacar dos ideas fundamentales. En primer lugar, la mejor forma de evitar el determinismo teórico es –paradójicamente– la estructuración del análisis empírico a través de un modelo estadístico, lo que permite desagregar el comportamiento de la variable dependiente en un componente explicado por los factores causales teorizados y otro, aleatorio, explicado por factores no observados. En segundo lugar, todo análisis histórico parece tener una lógica «determinista» en tanto el resultado del proceso es conocido de antemano. Pero el problema aquí, a diferencia del análisis estadístico, es qué hacer con los pequeños accidentes que parecen tener grandes consecuencias para la estabilidad presidencial. Toda narrativa histórica de una crisis presidencial debe incorporarlos de alguna manera, pero el trabajo comparativo a menudo nos permite conceptualizar estos presuntos «accidentes» como instancias de una categoría teórica más general.

IV.2. Modelos lineales y modelos configurativos

La segunda cuestión –y en mi opinión la que merece más atención desde el punto de vista de cómo analizar las crisis presidenciales– radica en la opción entre modelos explicativos de naturaleza aditiva o aquellos de naturaleza interactiva. La diferencia fundamental entre un enfoque multivariado aditivo, como el reflejado en una ecuación de mínimos cuadrados (OLS), y un enfoque multivariado interactivo, como el reflejado en los modelos de tipo cualitativo comparativo (QCA), es que el primero asume que una causa *u* otra pueden producir el mismo resultado (cada factor aportando independientemente su contribución al proceso), mientras que el segundo asume que una causa *y* la otra deben actuar conjuntamente para causar dicho resultado (de modo de constituir una configuración causal específica).

Los estudios cuantitativos naturalmente tienden a adoptar el primer enfoque, estimado el impacto causal de cada variable independiente mientras controlan por el efecto de las demás. Por ejemplo, Negretto (2006) utilizó un análisis de regresión logística para eventos raros (*relogit*), con una muestra de 75 administraciones (14 de ellas interrumpidas) entre 1978 y 2003, que incluía siete variables independientes de tipo puramente institucional. Kim y Bahry (2008) analizaron 52 democracias inauguradas en África subsahariana, Asia, América Latina, Europa del Este, la ex Unión Soviética y Europa meridional entre 1974 y 2003, utilizando países por año como unidades de análisis y una variable dicotómica (reflejando la caída de un presidente) como dependiente. En un estudio mencionado anteriormente, Edwards (2007) realizó un análisis de supervivencia de los presidentes en diez naciones latinoamericanas entre 1978 y 2003, modelando la probabilidad de la caída del presidente como una función de variables institucionales, sociales y económicas.

En contraste con los estudios cuantitativos, que tienden a asumir un modelo de causalidad múltiple aditivo, los estudios cualitativos de tipo comparativo tienden a presentar argumentos complejos en los que múltiples condiciones causales se articulan para formar una configuración histórica decisiva. Para Ollier (en este número) la inestabilidad presidencial se produce como consecuencia de la combinación de múltiples factores, que incluyen un liderazgo presidencial debilitado, una oposición conspirativa y una movilización popular heterogénea. Estos componentes se combinan en el marco de una democracia pobremente institucionalizada y de un contexto exógeno (económico y social) desfavorable, creando una química de alto poder desestabilizador para el Poder Ejecutivo. Mi trabajo anterior reflejó cierta ambigüedad sobre este asunto, proponiendo un argumento causal interactivo en el análisis cualitativo e histórico, pero asumiendo un modelo causal aditivo al conducir pruebas estadísticas. Mientras que el primero destacaba la «interacción» de la desmilitarización de la política en la década de 1990, el surgimiento de escándalos mediáticos, la debilidad legislativa de las coaliciones de gobierno y la movilización popular extensa como fuentes del juicio político y la remoción de los presidentes; el segundo trató estos factores como variables independientes actuando en forma paralela en un modelo de regresión logística para eventos raros (2007, capítulos 2 y 7).

Si bien los enfoques cuantitativo y cualitativo naturalmente tienden a construir interpretaciones aditivas y configurativas, respectivamente, es importante destacar que estos enfoques no están condenados a adoptar siempre tales supuestos sobre el proceso causal. En condiciones favorables (que tienen que ver con la disponibilidad de datos más que con otra cosa), los supuestos básicos de cada enfoque pueden relajarse, incorporando términos interactivos en los modelos de regresión o simplificando las configuraciones lógicas resultantes de un análisis comparativo (Clark, Gilligan y Golder, 2006; Ragin, 2000).

Para ilustrar la lógica del análisis de configuraciones causales en un análisis cuantitativo, retornemos a la distinción entre movilización popular y condiciones institucionales discutida más arriba. Con este fin se presenta a continuación un modelo de regresión logística para eventos raros utilizando datos para 18 países entre 1980 y 2004⁶. Las unidades de análisis en el modelo son presidencias-año (N = 471) y la variable dependiente es un indicador dicotómico codificado como 1 cuando la presidencia fue interrumpida (N = 15) o 0 en los demás casos⁷.

6. Argentina (desde 1983), Bolivia (1982), Brasil (1985), Chile (1990), Colombia (1980), Costa Rica (1980), Ecuador (1980), El Salvador (1984), Guatemala (1986), Honduras (1982), México (1980), Nicaragua (1985), Panamá (1989), Paraguay (1989), Perú (1980), República Dominicana (1980), Uruguay (1985) y Venezuela (1980).

7. Hernán Siles Zuazo (Bolivia, 1985), Raúl Alfonsín (Argentina, 1989), Fernando Collor de Mello (Brasil, 1992), Jorge Serrano (Guatemala, 1993), Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1993), Joaquín Balaguer (República Dominicana, 1996), Abdalá Bucaram (Ecuador, 1997), Raúl Cubas Grau (Paraguay, 1999), Jamil Mahuad (Ecuador, 2000), Alberto Fujimori (Perú, 2000), Valentín Paniagua (Perú, 2001), Fernando de la Rúa (Argentina, 2001), Adolfo Rodríguez Saá (Argentina, 2001), Gonzalo Sánchez de Lozada (Bolivia, 2003) y Eduardo Duhalde (Argentina, 2003). Los tres casos restantes

Siguiendo las perspectivas esbozadas en la sección anterior, el modelo incluye tres variables independientes: un indicador institucional que refleja la proporción de curules controlada por el partido del presidente en la Cámara Baja, un indicador de movilización popular que captura la extensión del movimiento social de protesta y una variable de control económica (el nivel de inflación). El indicador de movilización popular fue construido a partir del boletín *Latin American Weekly Report*, y adquiere un valor entre 0 y 5, reflejando el número de grupos sociales que tomaron las calles para protestar contra el gobierno en un año dado. Los valores de cero en esta escala indican que ninguna protesta tuvo lugar (el 44% de las administraciones-año en la muestra), mientras que los valores mayores a cero indican cuántos de los cinco grupos codificados (trabajadores, empleados estatales, campesinos o movimientos indígenas, sectores pobres urbanos y grupos de clase media) participaron en las movilizaciones. Valores superiores a tres (aproximadamente el 9% de los casos) sugieren que una amplia coalición social tomó las calles en un determinado año.

CUADRO I. MODELO DE INESTABILIDAD PRESIDENCIAL

Variable	Inestabilidad presidencial
Tamaño del partido del presidente (Cámara Baja)	0,45152 (1,81073)
Tamaño de la protesta social	0,75702* (0,31453)
Tamaño del Partido*Tamaño de la Protesta	-0,37634 (0,63898)
Inflación	0,00021* (0,00008)
Constante	-4,76017* (0,95767)

Nota: Valores son coeficientes en regresión logística para eventos raros (errores estándar). N = 471.

* p < ,05; tests de dos colas.

Fuente: Elaboración propia.

Además de las tres variables independientes, el modelo incluye un término de interacción (esto es, el producto) entre el tamaño del partido de gobierno en el Congreso y el tamaño de la protesta social, de forma de capturar la dinámica de aquellas coyunturas históricas en las que condiciones institucionales y sociales se potencian o se cancelan mutuamente. El Cuadro I muestra los resultados del análisis estadístico. La protesta aparece como el principal factor que explica la caída de los presidentes, mientras que

mencionados a comienzos del artículo (Carlos Mesa, Eduardo Rodríguez Veltzé y Lucio Gutiérrez) no están incluidos en la muestra, que cubre sólo hasta el año 2004.

la fortaleza legislativa por sí misma no tiene un efecto claro para explicar la inestabilidad presidencial. Suponiendo que no hubiese inflación y si el partido de gobierno controlase el 50% de las bancas en el Congreso, el riesgo de un colapso presidencial en ausencia de toda protesta sería apenas del 1%. Con cinco sectores sociales movilizados en contra del gobierno, el riesgo ascendería al 15%⁸.

De acuerdo con estos resultados, la inflación tiene un efecto estadísticamente significativo pero sustantivamente débil en el proceso que conduce a las presidencias interrumpidas. Tal como identificara Edwards (2007), la presión inflacionaria sólo parece desestabilizar a los gobiernos en situaciones extremas. Con un partido que controla la mitad de las bancas en el Congreso y sin protesta social, una inflación del 10% anual produciría un riesgo de inestabilidad presidencial del 1,1%. Con una inflación del 1.000% (ya en un contexto hiperinflacionario), esta probabilidad crecería apenas al 1,3%. Solamente una inflación del 10.000% produciría un riesgo esperado para el presidente del 8,1%. Por supuesto que este contexto probablemente detonaría saqueos y movilizaciones masivas, lo que enfatiza nuevamente el papel central de la protesta social.

Sin embargo, la fortaleza legislativa del presidente parece proteger al Ejecutivo de los desafíos generados por la movilización popular. El coeficiente para el término de interacción tiene un valor negativo, lo que sugiere que el impacto de la protesta social se reduce a medida que crece el peso del partido de gobierno en el Congreso. Una vez que el partido del presidente controla el 77% de las bancas, el coeficiente condicional para el efecto de la protesta deja de ser estadísticamente significativo.

Este resultado destaca la importancia del análisis de configuraciones causales complejas para entender ciertos procesos como las crisis presidenciales. Para ilustrar este problema, el Cuadro II muestra la probabilidad estimada de inestabilidad presidencial en cuatro contextos. En una situación de debilidad institucional pero sin movilización pública, la probabilidad de derrumbe es del 1% (básicamente el mismo riesgo que el esperado en un contexto similar en que el presidente cuenta con apoyo en el Congreso). Si, por el contrario, el partido de gobierno es institucionalmente débil y existe una amplia coalición social movilizada contra el presidente, el riesgo de inestabilidad presidencial asciende (aun en ausencia de inflación) casi al 20%. Pero si el partido del presidente tiene un fuerte control del Poder Legislativo, el riesgo estimado desciende al 12%. Así, es posible que una estructura partidaria fuerte sea capaz de «filtrar» los efectos sociales de la crisis. La diferencia entre estos dos últimos casos es notable, aunque los intervalos de confianza sugieren que esta diferencia es incierta y debe ser interpretada con gran cuidado.

8. Todas las predicciones reflejan el valor mediano en una simulación bayesiana realizada con el comando *relogitq* en el módulo para regresión logística de eventos raros en Stata.

CUADRO II. PROBABILIDAD ESTIMADA DE INESTABILIDAD PRESIDENCIAL

Escudo legislativo	Protesta generalizada	
	No	Sí (5 grupos movilizados)
No (Partido controla 30%)	1,0% (0,3-3,2)	19,8% (8,4-39,9)
Sí (Partido controla 70%)	1,2% (0,2-4,2)	11,9% (2,5-42,2)

Nota: Los valores indican probabilidades estimadas, expresadas como porcentajes (intervalos de confianza al 95% entre paréntesis). El riesgo fue estimado según el modelo del Cuadro I, utilizando el módulo de simulación bayesiana *relogitq* en Stata. En todos los casos se asume inflación cero.

Fuente: Elaboración propia.

Si bien el análisis cuantitativo tiende a confirmar la importancia central de la movilización popular en las crisis recientes, es importante destacar que este efecto tal vez esté sobrestimado porque la amplitud de la protesta popular sirve como indicador de dos mecanismos causales diferentes: por una parte, esta variable refleja los efectos desestabilizadores de la protesta *per se*; mientras que por otra indica la presencia de razones (crisis económica, corrupción, abuso de poder) que justifican la salida de los presidentes e impulsan asimismo las protestas. Es probable que en muchos de los casos en donde no observamos protestas esto se debió justamente a que no había razones para actuar contra el gobierno. Por ende, el coeficiente estadístico para la movilización popular posiblemente refleje no solamente el impacto de las movilizaciones masivas sino también el peso de la prueba contra el presidente.

V. LA DIMENSIÓN NORMATIVA: ESPERANZA Y PREOCUPACIÓN

El examen de las perspectivas teóricas esbozado en este artículo, junto con el análisis estadístico de 15 presidencias interrumpidas entre 1980 y 2004, sugiere tres conclusiones fundamentales. En primer lugar, es posible que los factores institucionales cumplan un rol importante en la inestabilidad presidencial, al facilitar o dificultar la constitución de un «escudo legislativo» para proteger al presidente en el Congreso. Sin embargo, este mecanismo no siempre es fácil de identificar porque el tamaño del partido del presidente es un indicador imperfecto para medir el apoyo legislativo al Poder Ejecutivo (afectado también por coaliciones y la disciplina partidaria). Los estudios de caso resultan entonces fundamentales para iluminar este tema. En segundo lugar, la extensión de la movilización popular contra el presidente (el tamaño de la «coalición callejera» en su contra) parece ser el principal factor que determina la inestabilidad presidencial. Cuando múltiples grupos sociales convergen en el espacio público para demandar la caída del gobierno, la posición del presidente suele tornarse insostenible. Por último, es probable que existan complejas interacciones entre el diseño institucional y la movilización popular: la protesta puede resultar mucho menos efectiva cuando el presidente conserva amplio apoyo entre las élites políticas. Sin duda este tema merecerá una investigación más detallada en el futuro.

¿Cuáles son las consecuencias de la inestabilidad presidencial para la democracia latinoamericana? ¿Se está frente a un momento de progreso social o frente a una etapa de resquebrajamiento institucional? Las interpretaciones en el plano normativo son variadas. Marsteintredet (en este número) expresa un punto de vista optimista al sostener que las interrupciones presidenciales indican un nivel creciente de rendición de cuentas tanto horizontal como vertical. La parlamentarización de la política latinoamericana conlleva una mayor capacidad del Congreso para remover al jefe del Poder Ejecutivo cuando éste pierde el apoyo legislativo y las protestas populares operan como un mecanismo revocatorio de facto cuando el presidente pierde el apoyo de los sectores populares. Los diversos mecanismos de flexibilización han superado la rigidez constitucional, sacrificando la supervivencia del gobierno para evitar el quiebre del régimen. En forma similar, Hochstetler sostiene en este número que «la frase parlamentaria “confianza perdida” ayuda a evocar las maneras en que el electorado puede retirar su mandato a un presidente».

Frente a esto, Valenzuela ha interpretado la recurrencia de las crisis como una muestra más de los peligros institucionales impuestos por el diseño constitucional presidencialista. Esta lectura menos optimista también se extiende a los enfoques que analizan la movilización social. En su estudio sobre los saqueos que condujeron a la caída de Fernando de la Rúa a fines de 2001, Javier Auyero ha enfatizado el papel central que las relaciones clandestinas entre los líderes peronistas barriales (los punteros), las fuerzas de seguridad y los participantes en los saqueos tuvieron en el desarrollo de los acontecimientos. Los datos de este cuidadoso trabajo sugieren que las fuerzas de seguridad protegieron los grandes hipermercados, mientras que los «punteros» dirigieron a la gente hacia los pequeños y medianos comercios. Auyero (2007) destaca así la existencia de una «zona gris» de gran ambigüedad teórica tanto como moral, en la cual se entrecruzan la política partidaria clientelar, la vida cotidiana de los sectores más desprotegidos y los episodios de violencia colectiva. En forma similar, refiriéndose al papel de los gobernadores provinciales y los intendentes municipales en la crisis argentina de 2001, Malamud (2006: 12) sostuvo que «fueron los líderes peronistas quienes prepararon el escenario para regresar al poder, no una turba espontánea».

Así, los estudios sobre las crisis recientes han desplegado cuatro tipos de argumento para interpretar la inestabilidad presidencial: (1) los institucionalistas esperanzados (como los de Marsteintredet); (2) los institucionalistas preocupados (como los de Valenzuela); (3) los argumentos sociológicos optimistas (como los de Hochstetler); y (4) los sociológicos preocupados (como los de Auyero). Como toda tipología, este esquema reduce el espacio analítico a costa de cierta simplificación: cada uno de los autores nombrados presenta matices y muchos otros autores mencionados en este artículo combinan estos argumentos en forma múltiple, insertándose en espacios intermedios dentro de esta tipología.

Lo que resulta claro, en mi opinión, es que la remoción del presidente generalmente no consigue resolver las causas más profundas que originaron la crisis institucional. La concentración de poder presidencial facilita la corrupción y el abuso y conduce, en tiempos difíciles, a la protesta generalizada y a la interrupción del mandato presidencial.

Pero la destitución de un presidente no es suficiente para acabar con una tradición política en la que el Poder Ejecutivo no rinde cuentas a la ciudadanía. Esa misma coalición social que tomó las calles para deponer al mandatario a menudo respalda la concentración de poder en manos de un nuevo presidente que promete (esta vez sí) acabar con la vieja política y la corrupción. Así, el estilo de gobierno que permite al nuevo presidente arrollar a la oposición en tiempos de prosperidad, debilita las instituciones democráticas y compromete nuevamente su supervivencia en tiempos de crisis. Como nota Ollier en su artículo, el liderazgo presidencial delegativo es estable cuando dispone de recursos objetivos y subjetivos para ejercer el poder concentrado; en ausencia de estos recursos, el presidente se halla expuesto a ser destituido. El liderazgo delegativo emerge así como parte del problema, «pero sólo ilusoriamente» como parte de la solución.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AUYERO, Javier. *La zona gris: violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2007.
- BONVECCHI, Alejandro. Determinismo y contingencia en las interpretaciones políticas de la crisis argentina. *Revista SAAP*, 2006, 2 (3): 509-536.
- CAREY, John. Presidential versus Parliamentary Government. En MENARD, C. y SHIRLEY, M. M. (comps.). *Handbook of New Institutional Economics*. Dordrecht: Springer, 2005, pp. 91-122.
- CARR, Edward H. *¿Qué es la Historia?* Barcelona: Ariel, 2006 [1961].
- CHEIBUB, José Antonio. Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies. *Comparative Political Studies*, 2002, 35 (3): 284-312.
- CLARK, William Robert; GILLIGAN, Michael J. y GOLDBERGER, Matt. A Simple Multivariate Test for Asymmetric Hypotheses. *Political Analysis*, 2006, 14 (3): 311-331.
- COLLIER, David y BERINS COLLIER, Ruth. *Shaping the Political Arena*. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- COLLIER, David y MAHON, J. E. Conceptual Stretching Revisited - Adapting Categories in Comparative-Analysis. *American Political Science Review*, 1993, 87 (4): 845-855.
- COLLIER, David; MAHONEY, James y SEAWRIGHT, Jason. Claiming Too Much: Warnings about Selection Bias. En BRADY, H. E. y COLLIER, D. (comps.). *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2004, pp. 85-101.
- EDWARDS, Margaret E. Presidential Survival in South America: Analyzing Institutional, Economic and Social Factors. Ponencia presentada a *Latin American Studies Association*. Montréal, Canadá, 5-8 de septiembre del 2007.
- GEDDES, Barbara. *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.
- GOERTZ, Gary. *Social Science Concepts: A User's Guide*. Princeton: Princeton University Press, 2006.
- HELMKE, Gretchen. Institutional Conflict and Crisis in Latin America: An Integrated Model and Test. Ponencia presentada a *Midwest Political Science Association*. Chicago, 3 de abril de 2007.
- HOCHSTETLER, Kathryn. Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en Sudamérica. *América Latina Hoy*, 2008, 49: 51-72.

- KADA, Naoko. For Whom is the Whistle Blown? Politics of Impeachment. Ponencia presentada en *Latin American Studies Association*. Miami, 16-18 de marzo del 2000.
- KARL, Terry L. Dilemmas of Democratization in Latin America. *Comparative Politics*, 1990, 23 (1): 1-21.
- KIM, Young Hun y BAHRY, Donna. Interrupted Presidencies in Third Wave Democracies. *Journal of Politics* (en prensa).
- LINZ, Juan J. *Crisis, Breakdown, and Reequilibration*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978.
- LINZ, Juan J. y VALENZUELA, Arturo (comps.). *Las crisis del presidencialismo*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.
- MALAMUD, Andrés. Social Revolution or Political Takeover? The Argentine Collapse of 2001 Reassessed. Ponencia presentada a *Latin American Studies Association*. San Juan, Puerto Rico, 15-18 de marzo del 2006.
- MARSHALL, Monty G.; JAGGERS, Keith y GURR, Ted Robert. Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2003. 10 de agosto del 2005. Disponible en <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity/>.
- MARSTEINTREDET, Leiv. Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales. *América Latina Hoy*, 2008, 49: 31-50.
- MEJÍA ACOSTA, Andrés y POLGA-HECIMOVICH, John. Parliamentary solutions to presidential crises in Ecuador. Ponencia presentada a la *Conferencia FLACSO 50*. Quito, Ecuador, 27-30 de octubre del 2007.
- MUSTAPIC, Ana María. Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001. *Desarrollo Económico*, 2005, 45 (178): 263-280.
- NEGRETTO, Gabriel L. Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 2006, 48 (3): 63-92.
- OLLIER, María Matilde. La institucionalización democrática en el callejón. *América Latina Hoy*, 2008, 49: 73-103.
- PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. ¿Juicio Político o Golpe Legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa. *América Latina Hoy*, 2000 (26): 67-74.
- PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. As consequências políticas e econômicas das crises entre Executivo e Legislativo. *Opinião Pública*, 2004, 10 (1): 112-138.
- PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- PIERSON, Paul. *Politics in Time - History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- RAGIN, Charles C. *Fuzzy-Set Social Science*. Chicago: The University of Chicago Press, 2000.
- SARTORI, Giovanni. *La política: lógica y método en las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica, 1984.
- SHUGART, Matthew S. y CAREY, John M. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- VALENZUELA, Arturo. Presidencias latinoamericanas interrumpidas. *América Latina Hoy*, 2008, 49: 15-30.
- WAISBORD, Silvio. Knocking on Newsroom Doors: Press and Political Scandals in Argentina. *Political Communication*, 1994, 11 (1): 19-33.
- WAISBORD, Silvio. *Watchdog Journalism in South America*. New York: Columbia University Press, 2000.
- ZAMOSC, León. On Popular Impeachments. Ponencia presentada a *Latin American Studies Association*. San Juan, Puerto Rico, 15-18 de marzo del 2006.