

Aversa, Cecilia Inés

La dinámica ejecutivo-legislativo en la resolución de las crisis presidenciales latinoamericanas

Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas
Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central “San Benito Abad”. Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Aversa, C. I. (2013, octubre). *La dinámica ejecutivo-legislativo en la resolución de las crisis presidenciales latinoamericanas* [en línea]. Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas, Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación, Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/tesis/dinamica-ejecutivo-legislativo-aversa.pdf> [Fecha de consulta: ...]

LA DINÁMICA EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN LA
RESOLUCIÓN DE LAS CRISIS PRESIDENCIALES
LATINOAMERICANAS

Disertación

Suscrita ante la Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación
de la Pontificia Universidad Católica Argentina

Santa María de los Buenos Aires

En cumplimiento de los requerimientos del título de

Doctora en Ciencias Políticas

por

la Lic. Cecilia Inés Aversa

Dr. Aníbal S. Pérez Liñán, Director

Dra. Carla Carrizo, Co-Directora

Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Octubre de 2013

Contenido

Contenido	2
Lista de tablas y figuras	4
1. Introducción	5
1. Las democracias de la tercera ola: evolución y desempeño	11
2. Nuevas democracias, nuevas crisis y nuevas salidas	18
3. Sobre este trabajo	20
2. Las crisis presidenciales latinoamericanas	24
1. El debate en torno a la gobernabilidad de los presidencialismos	24
2. Las crisis presidenciales latinoamericanas	29
3. Una alternativa para el abordaje de las crisis presidenciales	35
4. La población de estudio y la selección de los casos	41
5. Los mecanismos resolutivos en los casos de estudio	43
6. Conclusiones	46
3. La dinámica Ejecutivo-Legislativo en la resolución de las crisis	48
1. Los poderes partidarios del Ejecutivo	48
2. El desprestigio de la imagen pública	58
3. El calendario electoral	69
4. Hipótesis alternativas e hipótesis configurativas	72
5. Conclusiones	75
4. Las salidas controladas por el Congreso	76
1. Fernando Collor de Mello	76
2. Carlos Andrés Pérez	91
3. Análisis comparado	104
5. Las salidas formalizadas por el presidente	106
1. Fernando De la Rúa	106
2. Gonzalo Sánchez de Lozada	120
3. Análisis comparado	132
6. Los casos en perspectiva comparada	134
1. El abordaje combinado	135
2. Los poderes partidarios presidenciales	135
3. El desprestigio de la imagen pública	139
4. El calendario electoral	144
5. Tipología de las condiciones causales de las salidas presidenciales	147
6. Conclusiones	150
7. Conclusiones	152
1. Las teorías que no explican las salidas	152
2. La dinámica compleja	153
3. El legado de las salidas presidenciales	157

4. Reflexiones finales	171
Referencias	176

Lista de tablas y figuras

Tabla 2.1: Cruce de categorías modo de resolución- renuncia presidencial.....	39
Tabla 2.2: Episodios de inestabilidad presidencial en América Latina.....	42
Tabla 3.1: Dimensiones del desprestigio de la imagen pública.....	61
Tabla 3.2: Categorías del desprestigio de la imagen pública.....	68
Tabla 4.1: Escándalos políticos del gobierno de Collor de Mello.....	84
Tabla 4.2: Escándalos políticos del gobierno de Pérez.....	99
Tabla 5.1: <i>Affaire</i> político en el gobierno de De la Rúa.....	118
Tabla 5.2: <i>Affaire</i> político en el gobierno de Sánchez de Lozada.....	130
Tabla 6.1: Poderes partidarios presidenciales en los casos ancilares.....	138
Tabla 6.2: Desprestigio de la imagen pública en los casos ancilares.....	142
Tabla 6.3: Calendario electoral en los casos ancilares.....	146
Tabla 6.4: Factores intervinientes en el modo de resolución de las crisis.....	147
Tabla 6.5: Condiciones causales de las salidas presidenciales.....	149
Tabla 7.1: Cruce modalidad- orden de la salida	169
Tabla 7.2: Cruce modalidad- orden de la salida- orden tras la salida.....	170
Gráfico 1.1: Evolución del cambio de régimen en América Latina.....	14
Gráfico 1.2: Variación en el apoyo al régimen democrático.....	16
Gráfico 1.3: Distribución de las presidencias interrumpidas.....	17
Gráfico 4.1: Evolución de la aprobación del gobierno de Collor de Mello.....	81
Gráfico 4.2: Evolución de la aprobación del gobierno de Pérez.....	94
Gráfico 5.1: Evolución de la aprobación del gobierno de De la Rúa.....	113
Gráfico 5.2: Evolución de la aprobación del gobierno de Sánchez de Lozada...	128

1. Introducción

Pocas personalidades públicas resisten los archivos. Esto es algo que en principio no debería sorprender. Como lo dijo Ortega en las *Meditaciones del Quijote*, “yo soy yo y mi circunstancia” (Ortega y Gasset, 1924: 322). Es decir que los políticos son y hacen conforme a su circunstancia actual, y en un futuro serán y pensarán conforme a otras circunstancias distintas. Lo que sí llama la atención son los cambios abruptos de conducta en lapsos tan estrechos de tiempo. Sea por una táctica inconclusa, sea por una visión distorsionada de la realidad, los presidentes latinoamericanos que renunciaron anticipadamente y que fueron desplazados por sus Congresos se mostraron convencidos de poder sortear las dificultades y gobernar hasta el fin de su período constitucional.

Hernán Siles Zuazo pidió al pueblo boliviano “cien días para resolver la economía” (*Hoy Bolivia*, 24/01/2011), y eso le costó un año de mandato. Raúl Alfonsín inauguró “100 años de libertad, paz y democracia” (*Página 12*, 30/08/2008), pero abandonó la Casa Rosada en un contexto hiperinflacionario previa sublevación de las Fuerzas Armadas. Fernando Collor prometió terminar con la corrupción, matar al tigre de inflación con una sola bala y “continuar gobernando hasta el último día” (*LAWR*, 17/09/1992). Incluso después de iniciarse el juicio que lo removió del poder, manifestó que “los que creen llevar mi gobierno a un fin prematuro, se están engañando a sí mismos”

(*LAWR*, 17/09/1992). Pérez aseguró que presentaría su renuncia si la inflación alcanzaba el 80%, y sin embargo no dejó de sorprenderse por el rumbo de su gobierno: “hubiera preferido otra muerte”, declaró mientras se despedía (*El Universal*, 10/12/2010). Abdalá “papá” Bucaram pareció anticipar su destino, al autoproclamarse “Rambo, el loco 00” (Saad Herrería, 1997: 123). Raúl Cubas Grau se comprometió a “dejar un país más ordenado y menos plagado de desigualdades” (*El País*, 16/08/1998), y abandonó el Palacio de los López con la nación entera conmovida por el “marzo paraguayo”. Fernando De la Rúa anunció el inicio de una etapa de “transparencia y honestidad” y vislumbró “expectativas favorables para el crecimiento [respetando] la ley, la justicia y la paz social” (*La Nación*, 12/12/1999), una paz perturbada por los escándalos, la peor crisis económica de la década y el trágico desenlace del “argentino”. Eduardo Duhalde aseguró que no permitiría “más víctimas del sistema financiero” (*La Nación*, 01/01/2012) y emuló al gobierno que lo precedió implementando una fuerte devaluación con restricciones bancarias y pesificación asimétrica de la economía. El “gringo” Sánchez de Lozada identificó su salida con el colapso del régimen, anticipando “el fin del orden democrático y la desintegración del país en caso de triunfar el levantamiento del narco-sindicalismo” (*LAWR*, 21/10/2003). Carlos Mesa Gisbert asumió en su reemplazo para “reconstruir la paz que estaba a punto de perderse” (*Bolpress*, 17/10/2003), y pidió disculpas a la Patria boliviana por dimitir “cuando los más grandes desafíos seguían aún pendientes” (*Bolpress*, 07/06/2005).

Más recientemente, Fernando Lugo se despidió con un pronóstico igualmente desalentador: “no soy yo el que está siendo destituido, sino la democracia paraguaya” (*Informe 21*, 22/06/2012). Un día antes de comenzar el juicio político que lo removió de su cargo el 22 de junio de 2012, la Cámara de Diputados resolvió, por una amplia mayoría de los votos, sustentar la acusación de “mal desempeño en funciones” contra el presidente paraguayo en la realización de un acto partidario, la ocupación de tierras, la inseguridad y la matanza acontecida en un intento de desalojo de campesinos sin tierra en la zona de Yby Pyta, Curuguaty, al noreste del país. Esta modalidad de interrupción presidencial “express” desafió abiertamente los principios rectores del debido proceso, y puso a los ojos de la comunidad internacional a un país que no solía protagonizar los titulares de prensa (Cerna Villagra y Delgadillo, 2012). La reacción fue inmediata. Los aliados regionales de Lugo condenaron el juicio y se apresuraron a hablar en términos de “golpe legislativo” para invocar la Carta Democrática de la Organización de Estados Americanos (OEA) (Pérez Liñán, 2012). Con el correr de los días, Paraguay se encontró diplomáticamente aislado y temporariamente suspendido del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR). Aunque Estados Unidos y la OEA vacilaron en la apreciación de los hechos que desencadenaron el “invierno paraguayo”, se pronunciaron de igual manera a favor del respeto de los procedimientos democráticos (Lambert, 2012).

Algunos observadores interpretaron los hechos como la “crónica de un *impeachment* anunciado” (Llanos *et. al.*, 2012). La Alianza Patriótica para el

Cambio (APC) que llevó a Fernando Lugo al poder era una coalición electoral que no supo cómo convertirse en coalición de gobierno. Cada partido mantenía su propia agenda legislativa, y la radicalización de la postura de la elite tradicional que discrepaba con las reformas propuestas por el gobierno dificultaban aún más las relaciones entre el presidente y el Congreso (Alcántara Sáez, 2012). Los años de crecimiento económico exiguo, el creciente desempleo y los conflictos sociales no resueltos también generaron un profundo desencanto ciudadano con el gobierno (Cerna Villagra y Delgadillo, 2012). Esta caída en el nivel de popularidad del ex obispo significaba un costo político demasiado alto para algunos sectores del oficialismo, que optaron por alinearse con la oposición en contra del presidente para renovar su imagen de cara a las elecciones.

La destitución de Lugo desconcertó a los estudiosos del presidencialismo, al cuestionar algunas de las explicaciones más convencionales en torno a las crisis políticas. Los elementos que desencadenaron otras interrupciones presidenciales previas, como los escándalos, las protestas a favor del recambio de gobierno o el frenesí mediático en la cobertura de los acontecimientos, simplemente estuvieron ausentes en la crisis paraguaya (Pérez Liñán, *mimeo*). Más aún, los episodios de corrupción que emergieron durante el gobierno de Lugo no involucraron directamente al presidente o a su círculo más íntimo. Y los pocos manifestantes que se movilizaron lo hicieron motivados por la petición de revisión de la decisión del Congreso, o en su defecto el llamado a elecciones anticipadas. El periódico más leído, *ABC Color*, reflejaba la opinión

de los sectores de la oposición, mientras los canales de televisión de mayor audiencia se apartaron de su programación habitual por apenas unas horas.

Contra todo pronóstico apocalíptico, pronto reinó la tranquilidad en Asunción:

Sólo las portadas de algunos diarios con la fotografía del mandatario interino Federico Franco dejaban ver lo que ocurrió el viernes. La Plaza de Armas, que ese día estaba copada por unas nueve mil personas durante el juicio político, quedó completamente vacía a las 22 horas (*La Tercera*, 22/06/2012).

Los cientos de simpatizantes se habían retirado lentamente, y no hubo más manifestaciones [...] Volvieron a abrir las tiendas y los restaurantes. Se vio a la gente paseando y a los vendedores ofreciendo comida en las veredas [...] Quedó una calma y una normalidad que contrastaba con el presunto descontento que había [generado] en algunos sectores la salida de Lugo (*BBC Mundo Paraguay*, 24/06/2012).

En este trabajo nos ocupamos del fracaso de los gobiernos democráticos en América Latina, y de las salidas anticipadas de los presidentes en particular. Por distintos motivos, y bajo determinadas circunstancias que han llevado a identificar la existencia de un “nuevo patrón de inestabilidad” en la región (Pérez Liñán, 2006), un número considerable de mandatarios latinoamericanos abandonaron el poder antes de finalizar su mandato. Sin embargo, y a pesar de las sombrías predicciones de los presidentes salientes, las interrupciones de gobierno acontecidas con posterioridad a la última transición democrática se produjeron *en* el marco del régimen presidencial, sin poner en riesgo su supervivencia.

Desde perspectivas diversas, los teóricos se abocaron al estudio del fenómeno de la inestabilidad presidencial analizando la influencia de los

factores que convergen en su desencadenamiento, relatando los hechos que marcaron el ritmo de los acontecimientos o explorando los escenarios conducentes a un tipo de salida en particular, como el juicio político (Serrafero, 1996), la renuncia anticipada (Mustapic, 2005) o incluso el “autogolpe” (Cameron, 1998). Pero el abordaje comprensivo del modo en que se resuelven las crisis no captó la misma atención de los especialistas.

Desde perspectivas diversas, los teóricos se abocaron al estudio de este nuevo tipo de inestabilidad analizando la influencia de los factores que convergen en su desencadenamiento, como la pugna de poderes o el impacto de las crisis económicas, la protesta y los escándalos en la gobernabilidad. También relataron los hechos que marcaron el ritmo de los acontecimientos, y describieron los escenarios conducentes a un tipo de salida en particular, como el juicio político (Serrafero, 1996), la renuncia anticipada (Mustapic, 2005) o incluso el “autogolpe” (Cameron, 1998).

Pero el abordaje comprensivo de las salidas presidenciales no captó la misma atención de los especialistas. Para subsanar esta deficiencia, partimos de un nuevo desafío teórico: conocer las causas que determinan la *forma* en que los presidentes electos abandonan el poder de manera anticipada. Para ello evaluaremos la influencia de las variables que desencadenan los mecanismos resolutivos de las crisis en cuatro casos representativos de interrupción presidencial con salida institucional: Fernando Collor de Mello en Brasil (1992), Carlos Andrés Pérez en Venezuela (1993), Fernando De la Rúa en Argentina (2001) y Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia (2003).

El análisis de los factores explicativos, y de sus interacciones y combinaciones para una muestra más grande de episodios análogos, demostrará que también existe un patrón de resolución de las crisis presidenciales latinoamericanas.

Este capítulo introductorio tiene cinco propósitos. La primera sección presenta las características de las democracias de la “tercera ola”¹ que experimentan las crisis estudiadas, y esboza algunas percepciones en torno a su desempeño, considerando que el tema que nos ocupa forma parte de esa evolución. El segundo apartado delimita el objeto de la investigación y explicita las modalidades de resolución de las crisis presidenciales, para diferenciar las que quedan comprendidas en el análisis de aquellas que son excluidas. La tercera sección presenta la estructura del trabajo, resume los contenidos que se tratarán en los próximos capítulos e introduce al lector al abordaje que recibirá la temática estudiada a partir de determinadas reflexiones y argumentaciones teóricas.

1. Las democracias de la tercera ola: evolución y desempeño

Hace poco más de tres décadas, América Latina experimentaba la ola de democratización más profunda y prolongada de su historia. Mientras que los regímenes autoritarios eran la norma en las décadas del sesenta y setenta -con

¹ El término ha sido acuñado por Samuel Huntington para identificar al conjunto de transiciones de regímenes no democráticos a democráticos registradas a partir del año 1972, y en particular los traspasos de países del sur de Europa, de América Latina, Asia y el bloque comunista (Huntington, 1991: 27-36).

la excepción de Colombia, Costa Rica y Venezuela-, a partir de los años ochenta se instauraron gradualmente gobiernos democráticamente electos en Ecuador (1979), Perú (1980), Bolivia y Honduras (1982), Argentina (1983), El Salvador (1984), Brasil y Uruguay (1985), Guatemala (1986), Paraguay (1989), Chile y Panamá (1990), siendo Cuba la única excepción.

El fenómeno reanimó el interés en el estudio de una región que se encontraba en una suerte de crisis paradigmática. Algunos académicos simplemente menospreciaban las tendencias latinoamericanas, y otros restringían sus observaciones a la fragilidad institucional de estos regímenes políticos (Remmer, 1992: 8). La relevancia otorgada a la transición democrática como nuevo objeto de estudio hizo que desde perspectivas diferentes, y a través de distintos acercamientos y enfoques metodológicos, los teóricos revirtieran aquélla tendencia inicial afectando la tercera ola a la influencia del contexto internacional (Diamond, 1995; Stallings, 1992; Starr, 1991) y de factores endógenos o domésticos (Bulmer-Thomas, 1987; Conaghan, 1988; Przeworski, 1991; Remmer, 1992)².

² La literatura ha enfatizado en la influencia de elementos muy diversos, como el declive de la legitimidad de los autoritarismos, producto de los abusos cometidos y del escaso éxito para lidiar con los *shocks* petroleros y la consecuente crisis de la deuda (Remmer, 1992). También la industrialización, que creó fuentes de riqueza y de poder fuera del Estado y mejoró los niveles de vida y educación de las clases urbanas que lideraron la transición (Huntington, 1991). Algunos resaltaron la importancia de los cambios de política de los centros de poder internacionales, en particular Estados Unidos, la Unión Soviética, la Unión Europea y la Iglesia Católica (Pastor, 2001), de los acuerdos multilaterales -como la Resolución 1080, el Protocolo de Washington, la Declaración de Quebec y la Carta Democrática Interamericana-, las pautas de condicionalidad financiera y el compromiso democrático de actores no estatales

El avance de la democracia en América Latina se vio reflejado en dos aspectos fundamentales. Por un lado, el número de levantamientos militares ha sido menor que el de cualquier otro período de la historia desde la independencia. Entre 1930 y 1980, 37 países experimentaron 277 cambios de gobierno, 104 de los cuales (37,5%) acontecieron mediante la intervención del sector militar. En cambio, 7 de los 37 cambios de gobierno de la década del ochenta se produjeron mediante un golpe (Valenzuela, 2004: 1), mientras que sólo 3 de las 14 crisis acontecidas entre 1990 y 2000 tuvieron una solución pretoriana (Pérez Liñán, 2003: 157).

El gráfico 1.1 presenta la evolución de los regímenes políticos de la región desde mediados del siglo XX hasta el comienzo del nuevo siglo en base a la clasificación de Mainwaring y Pérez Liñán (2005). Los datos evidencian un aumento gradual de los regímenes democráticos y semidemocráticos desde 1977, y un fuerte declive de los regímenes autoritarios desde entonces y hasta 1989 que se estabiliza el alcance de la transición³.

(como ONGs, redes, entes observadores) (Levitsky y Way, 2006). Otros subrayaron la influencia de la expansión de los medios de comunicación, que articularon la causa democrática a través de imágenes y mensajes disuasivos, y ampliaron la repercusión del activismo a favor del pluralismo político (Huntington, 1991; Keck y Sikkink, 1998).

³ El mencionado estudio confirma esta tendencia, al concluir que entre 1945 y 1977 el promedio de rupturas democráticas ha sido 8,3%, mientras que entre 1978 y 1999 la cifra descendió a tan sólo un 0,4% (Mainwaring y Pérez Liñán, 2005: 20).

Gráfico 1.1: Evolución del cambio de régimen en América Latina



Fuente: elaboración propia en base a datos de Mainwaring y Hagopian (2005: 3).

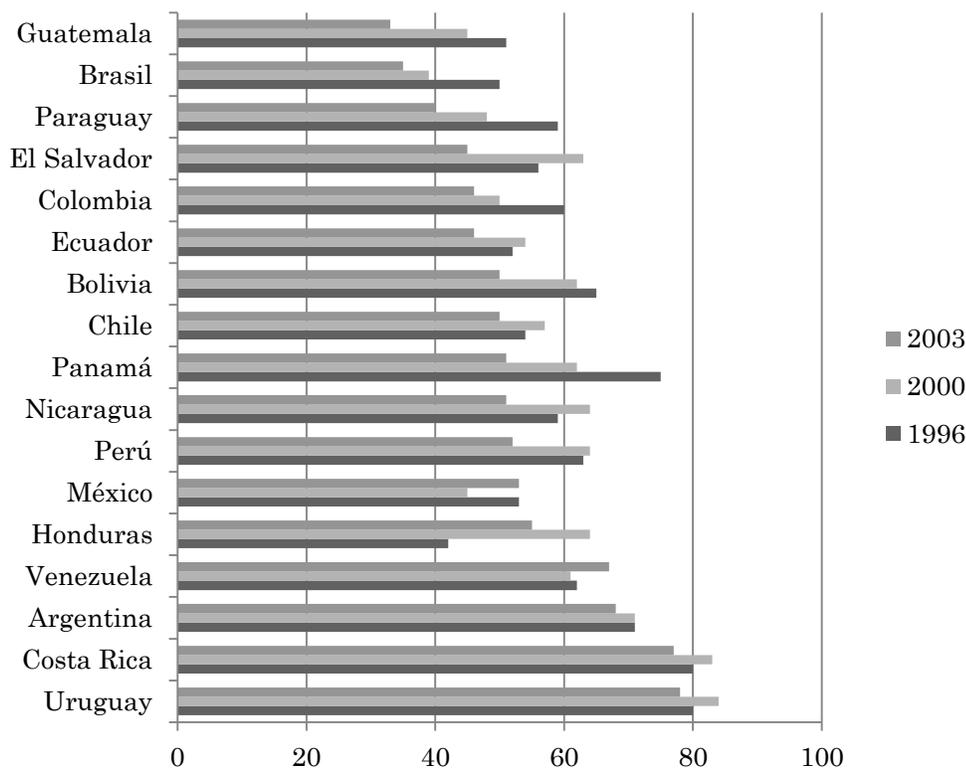
El progreso democrático hizo emerger un elevado e inédito consenso ciudadano en torno a las instituciones competitivas básicas del régimen (Remmer, 1992). La neutralización de las amenazas provenientes de los sectores militares, de las fuerzas sociales y sindicales polarizadas y de los partidos extremistas o antisistema, así como la inclusión de éstos y otros sectores tradicionalmente excluidos a la esfera de participación política (Weyland, 2004), auspiciaron una prometedora -aunque potencial- convivencia entre las libertades civiles, el progreso material y la paz doméstica. Esta legitimidad normativa o de origen de la democracia política, respaldada en la propia fuerza de sus dogmas y representaciones, le otorgó valor en sí misma.

Pero una vez pasado el umbral de la transición, la legitimidad de desempeño de los regímenes democráticos se vio trastocada por la ampliación de la brecha entre las expectativas iniciales y los primeros resultados alcanzados. Este contexto desafió la ecuación legitimidad-gobernabilidad (Leiras, 2008:56), y presentó dos nuevos desafíos teóricos para los especialistas: la baja “calidad” democrática y la endeble “sustentabilidad” de los regímenes políticos.

El déficit institucional de la democracia trastocó las dos dimensiones de la representación: la capacidad de los partidos políticos para reproducir y articular los clivajes sociales, y la capacidad de los representantes para satisfacer los intereses de quienes los han votado (Mustapic, 2002). Aunque en líneas generales la ciudadanía mantuvo el apoyo al ideal democrático, la aprobación de las prácticas políticas disminuyó notablemente en el tiempo (Ferriter, 2001). El pobre desempeño institucional en la formulación y ejecución de políticas, la debilidad de los controles entre poderes, el incumplimiento normativo, la falta de transparencia y la intimidación política, han sido considerados como los factores que más afectaron la lealtad al modelo (Alcántara Sáez, 2002).

El gráfico 1.2 exhibe la variación en el apoyo al régimen durante el período 1996-2003, y demuestra que la democracia no ha logrado satisfacer las aspiraciones de gran parte de la ciudadanía latinoamericana.

Gráfico 1.2: Variación en el apoyo al régimen democrático



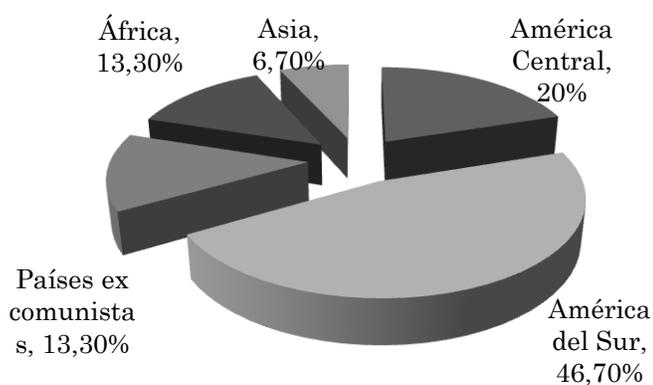
Fuente: elaboración propia en base a datos de Mainwaring y Pérez Liñán (2005:50).

Por otro lado, y vinculado al primer desafío que las nuevas democracias trajeron consigo, la realidad pareció conspirar contra la perdurabilidad de los gobiernos electos. Según Kim y Bahry (2008), más de un tercio de las democracias presidenciales o semipresidenciales de la tercera ola en el mundo experimentaron al menos una salida temprana del presidente entre 1974 y 2003. Sin embargo, y con alguna excepción aislada, estos nuevos episodios de inestabilidad no amenazaron la supervivencia de los regímenes políticos. De modo que los golpes de Estado, y las consecuentes crisis *de régimen* que solían acechar a los países de la región, fueron suplantados por sucesivas

interrupciones de mandatos de presidentes electos, provocando en cambio crisis *de gobierno* o crisis “sin derrumbe” (Kvaternik, 1987).

Aunque esta ola de inestabilidad forma parte de una tendencia global, algunos países se vieron más expuestos que otros. El gráfico 1.3 desagrega regionalmente las crisis acontecidas en el período 1982-2001, y muestra que la mayoría de los casos de interrupción presidencial se verificaron en América Latina y en Sudamérica en particular.

Gráfico 1.3: Distribución de las presidencias interrumpidas



Fuente: Kim y Bahry (2008: 813).

Al momento de escribirse este trabajo, las democracias presidenciales y semipresidenciales de la región experimentaron 32 episodios de inestabilidad. Como corolario, casi veinte presidentes se vieron imposibilitados para culminar su mandato en el período 1985-2012: Hernán Siles Zuazo (1985), Raúl Alfonsín (1989), Fernando Collor de Mello (1992), Jorge Serrano Elías (1993), Carlos Andrés Pérez (1993), Jean Bertrand Aristide (1994), Joaquín Balaguer (1994), Abdalá Bucaram Ortíz (1997), Raúl Cubas Grau (1999), Alberto Fujimori

(2000), Jamil Mahuad (2000), Fernando De la Rúa (2001), Adolfo Rodríguez Saá (2001), Eduardo Duhalde (2003), Gonzalo Sánchez de Lozada (2003), Lucio Gutiérrez Borbúa (2004), Jean Bertrand Aristide (2004), Carlos Mesa Gisbert (2005), Manuel Zelaya (2009) y Fernando Lugo (2012).

La literatura se adaptó a este cambio de rumbo y reemplazó el “qué” y el “por qué” de la transición por el “hasta cuándo”, dándole una identidad diferenciada a estos episodios de inestabilidad recientes. Los especialistas explicaron por qué algunos presidentes fracasan y otros no, qué condiciones los hacen peligrar y cuál es el impacto de las interrupciones en el régimen, según perspectivas institucionalistas y sociológicas, más “preocupadas” o más “optimistas” (Pérez Liñán, 2008: 124). En cualquier caso, e independientemente del consenso teórico en torno a las causas e implicancias de las crisis acontecidas, los estudiosos convinieron en concebir al colapso presidencial como el momento culminante de un *impasse* de gravedad, seguido de una salida relativamente pacífica (Llanos, 2010: 178).

2. Nuevas democracias, nuevas crisis y nuevas salidas

Según Aníbal Pérez Liñán (2001), existen seis tipos ideales de patrones de resolución de las crisis presidenciales. Algunos implican la ruptura del régimen, mientras que otros brindan una solución orgánica al conflicto político.

En el golpe militar las Fuerzas Armadas irrumpen en la esfera política vulnerando el marco institucional vigente para actuar como “poder moderador”

de la tensión Ejecutivo-Legislativo. El golpe legislativo, que denota una caída presidencial con acuerdo del Congreso, violenta de igual manera el normal funcionamiento de las instituciones democráticas. Por último el “autogolpe”, que acontece cuando el presidente disuelve o suspende al Congreso en sus funciones o decide intervenir el poder Judicial u otros organismos de gobierno, siempre que la modalidad no se encuentre contemplada en el ordenamiento jurídico vigente.

Las restantes modalidades de resolución aseguran una salida constitucional de la crisis. Esto sucede en la renuncia presidencial, que resulta de la dimisión del primer mandatario, y en la destitución presidencial mediada por el Congreso o el poder Judicial, a través del juicio político o la declaración de incapacidad física o mental. Las situaciones en las que se estabiliza la relación entre poderes también se encuentran comprendidos en este grupo, porque tanto el Ejecutivo como el Legislativo salen de la crisis en una posición similar, sea porque han llegado a un acuerdo que les permite sobrevivir al conflicto, sea porque han sido depuestos por una junta militar.

En este trabajo estudiamos las crisis presidenciales que culminan con el desplazamiento del Ejecutivo y que se resuelven de manera estrictamente institucional. Esto excluye las salidas en las que el presidente anula la rama legislativa (el “autogolpe”) y cualquier golpe que anule la rama ejecutiva (militar o legislativo), cuando se producen en el marco de constituciones que no ofrecen mecanismos para ello. También quedan fuera de la muestra los casos en los que el presidente suspende o disuelve el Congreso en sus funciones

cuando la norma fundamental prevé ese arreglo, y los episodios que se solucionan de manera simétrica para ambos poderes de gobierno. En consecuencia, el análisis se restringe a las crisis que se resuelven siempre en una misma dirección -a favor del Congreso, y en perjuicio del presidente saliente- mediante una modalidad dicotómica de resolución: la renuncia y la destitución.

3. Sobre este trabajo

¿Por qué algunos mandatarios renuncian y otros son removidos por el Congreso? El trabajo intentará responder este interrogante a partir del estudio de los mecanismos resolutivos de las crisis presidenciales, una temática que no ha sido explorada de manera satisfactoria todavía, y que constituye un reto actual para el desempeño de las democracias latinoamericanas.

El siguiente capítulo introduce al lector al histórico debate en torno a la inestabilidad presidencial, que constituye el antecedente teórico más próximo al tema que nos ocupa. Presentamos los principales argumentos y tendencias de la discusión en torno a las causas y consecuencias de los colapsos de gobierno, y de los presidencialismos latinoamericanos en particular. Definimos el objeto y el interrogante que rige la investigación, delimitamos la muestra de episodios que quedan comprendidos en el análisis y explicitamos los modelos de resolución de las crisis que garantizan la supervivencia del régimen democrático.

El capítulo 3 presenta el argumento principal del trabajo y lo desagrega en sus partes constitutivas. Partimos de algunos presupuestos de la literatura especializada en los orígenes de la inestabilidad presidencial, y evaluamos cómo los factores que moldean la relación Ejecutivo-Legislativo, y que desencadenan el conflicto político, interactúan también en la forma en que los mismos poderes intervienen para resolver la crisis. En primer lugar, el apoyo legislativo del presidente. Con frecuencia se argumenta que las situaciones en las que el Ejecutivo controla mayorías parlamentarias garantizan la gobernabilidad, y que los escenarios en los que los presidentes conviven con un Congreso adverso son más propensos al conflicto, sea que la asamblea se predispone fácilmente a bloquear las iniciativas del gobierno, sea porque el mandatario intenta sortear al legislativo para gobernar. Desde la perspectiva resolutive de la inestabilidad política asumimos, en concordancia con los trabajos de Mustapic (2006; 2005) y Pérez Liñán (2000), que el apoyo legislativo del Ejecutivo constituye un factor de importancia para desencadenar las modalidades de salida. En segundo lugar, el desprestigio de la imagen pública. La literatura más reciente se ha apartado de las teorías precursoras que explican la inestabilidad en base a la estructura institucional del régimen presidencial, y ha evaluado el impacto de las crisis económicas, la protesta y los escándalos en el origen de las interrupciones (Helmke y Levitsky, 2004). Incorporamos estos elementos a las tres dimensiones que integran la variable desprestigio de la imagen pública -el origen del deterioro de la imagen, la justificación legal de la

destitución presidencial y el foco de la protesta social⁴ para evaluar cómo impactan en el presidente, en el Congreso o en ambos de manera difusa. En tercer lugar, el calendario electoral. Como afirman Llanos y Mustapic (2006), la relación entre poderes no se da entre instituciones (el Congreso y el presidente) sino entre el mandatario y las elites políticas que se erigen alternativamente en oficialismo u oposición, conforme a la fluctuación de sus ambiciones personales e incentivos electorales. Ponderamos cómo la proximidad o lejanía del proceso electoral influye en el oportunismo político de las elites partidarias y su predisposición para destituir al presidente o a instarlo a renunciar.

Los capítulos 4 y 5 analizan los casos de estudio seleccionados desde una perspectiva comparada. Se reconstruyen los hechos que desencadenaron las remociones legislativas de Fernando Collor de Mello en Brasil (1992) y Carlos Andrés Pérez en Venezuela (1993), y las renunciaciones anticipadas de Fernando De la Rúa en Argentina (2001) y Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia (2003).

El capítulo 6 sintetiza el argumento teórico del trabajo, concentra información relevante de los casos estudiados e incorpora a la muestra otros

⁴ En línea con el pensamiento de Carlin (2006) y Leiva (2008) entendemos que no obstante la influencia del desempeño económico en la legitimidad de los gobiernos, los países latinoamericanos exhiben grados de desarrollo socioeconómico diversos que impiden generalizar una conexión entre las variables factor económico- estabilidad política. Asimismo, creemos que existe evidencia suficiente de que una buena performance económica no basta para contrarrestar otros problemas que también debilitan a los gobiernos. Por estos motivos analizamos el impacto del factor económico en el desenlace de la crisis desde la perspectiva del escándalo político, en consonancia con el estudio de Pérez Liñán (2002).

episodios de presidencias interrumpidas para buscar generalizaciones y exhibir nuevos hallazgos. Contrastando los resultados de los casos principales y de estos ancilares o secundarios, se elabora y presenta una teoría tipológica sobre las condiciones causales que desencadenan las salidas presidenciales.

El capítulo de las conclusiones resume los aspectos más fundamentales del análisis y aporta algunas reflexiones en torno a las implicancias de las modalidades de desenlace. Estas consideraciones finales abren camino a nuevos interrogantes que permitirán dimensionar la importancia de la comprensión de los mecanismos resolutivos, una problemática susceptible de afectar elementos sustantivos el desempeño democrático de nuestros gobiernos.

2. Las crisis presidenciales latinoamericanas

La ampliación de la brecha entre la legitimidad de origen y la legitimidad de desempeño de las democracias latinoamericanas generó una numerosa y variada producción de estudios que hicieron de la inestabilidad presidencial su principal objeto de análisis. El presente capítulo expone, en primer lugar, las construcciones teóricas abocadas a la identificación de las causas y efectos de la inestabilidad política de los regímenes presidencialistas. La segunda sección desarrolla los argumentos de quienes entrecruzaron aspectos de las teorías precursoras para analizar la dinámica de los *impasses* transcurridos en América Latina. El tercer apartado destaca la importancia de un aspecto que no ha sido explorado de manera satisfactoria todavía, y que es la forma en que se resuelven las crisis presidenciales sin quiebre del régimen. Define el interrogante y el objeto del trabajo, y delimita la muestra de casos que quedan comprendidos en el análisis. La quinta y última sección explicita los modelos de resolución de las crisis presidenciales, conforme a las normas fundamentales de los países en los que se enmarcan los episodios de inestabilidad estudiados.

1. El debate en torno a la gobernabilidad de los presidencialismos

La primera camada de trabajos sobre la inestabilidad presidencial se remonta al conocido debate iniciado por Juan Linz (1990), quien identificó cuatro

grandes riesgos o “peligros” (*perils*) del régimen: la doble legitimidad de los poderes, originada en la separación de la elección del presidente y del Congreso; la rigidez de los mandatos, por tener una duración preestablecida e independiente del apoyo legislativo al Ejecutivo; el estilo plebiscitario que puede asumir el presidente; y la lógica de “suma-cero” que se deriva de la contienda electoral. En contraste con los regímenes parlamentarios en los que el Primer Ministro puede disolver el parlamento o éste puede impulsar el voto de censura, las constituciones presidencialistas de las democracias no consolidadas carecen de mecanismos orgánicos para resolver las crisis, lo que promueve la inestabilidad política e incrementa el riesgo de quiebre democrático (Linz y Valenzuela, 1994; Linz y Stepan, 1996; Lijphart, 1999; Stepan y Skach, 1993; Valenzuela, 2004)⁵.

Los críticos de aquélla perspectiva alegaron que mientras algunos presidencialismos son proclives al conflicto de poderes, otros han sido más estables. Autores como Horowitz (1990), Nohlen (1991) y Carey (2006)

⁵ John Carey (2006) menciona tres criterios definitorios del presidencialismo: la elección popular del jefe de Estado por un período fijo; la asignación de la función ejecutiva al presidente; y el hecho que los gobiernos son una prerrogativa presidencial en el sentido que el Ejecutivo nombra y remueve los miembros del gabinete a discreción. Sostiene que es un sistema de balances y contrapesos en el que se debilita el poder dividiéndolo, y como no hay cooperación implícita entre el Ejecutivo y el Legislativo deben crearse incentivos para evitar la pugna de poderes. En el parlamentarismo, en cambio, el Ejecutivo es elegido por la asamblea legislativa; permanece en su cargo sujeto a la confianza parlamentaria; y puede disolver la asamblea y llamar nuevas elecciones antes de finalizar su período de gobierno, de modo que surja una nueva mayoría (“correctivo automático” o “válvula de seguridad”). En los regímenes parlamentarios los poderes están fusionados más que separados, y por eso es un sistema de “dependencia mutua”.

transformaron las premisas anteriores en ostensibles virtudes del sistema presidencial: la rigidez de los mandatos pasó a ser considerada un atributo de previsibilidad; la criticada reelección presidencial fue percibida como un elemento de transparencia; y la doble legitimidad de los mandatos volvió a ser pensada como un elemento que favorece la rendición de cuentas y los controles entre poderes (*checks and balances*) (Chasquetti, 2001).

Algunos académicos asumieron una postura intermedia y resaltaron las ventajas de los regímenes semipresidenciales o premier presidencial, en los que coexisten un jefe de Estado elegido popularmente de manera directa o indirecta y un Primer Ministro y un gabinete que dependen de la confianza parlamentaria. Sartori (1994) considera que la flexibilidad de este tipo de configuraciones institucionales garantiza mejor la gobernabilidad. Cuando el presidente controla la mayoría legislativa el régimen funciona como un presidencialismo, y cuando éste carece de aquélla el sistema se asemeja al parlamentarismo porque el primer mandatario relega posiciones a favor del jefe de gobierno electo en la asamblea. Autores como Linz y Valenzuela (1994) y Linz y Stepan (1996) refutaron este argumento, por considerar que la creación de una estructura de autoridad dual en el seno del poder Ejecutivo constituye una mala alternativa para la estabilidad de las jóvenes democracias.

Un tercer grupo más fragmentado sostuvo que las premisas anteriores eran válidas para las democracias consolidadas, y que en contextos de débilmente institucionalizados como el latinoamericano adquieren importancia otras variables (Mainwaring y Torcal, 2005: 142; Mustapic, 2005: 265).

Quienes comulgaron con las líneas de pensamiento de Duverger (1957)⁶ y Sartori (1987; 1980)⁷ entrecruzaron aspectos vinculados al sistema partidario y electoral con la variable tipo de régimen, y los relacionaron al grado de gobernabilidad de los sistemas políticos. Scott Mainwaring (1993) sostuvo que el binomio multipartidismo-presidencialismo constituye una “difícil combinación”, al fomentar la elección de Ejecutivos con débil respaldo partidario para gobernar y favorecer la emergencia de un estilo presidencial poco cooperativo con los otros poderes de gobierno. El intento más acabado para dar cuenta de la influencia de la variable partidaria en la estabilidad democrática ha sido el de Mainwaring y Scully (1996). Mediante la elaboración de un índice de institucionalización del sistema partidario⁸ que aplicaron al estudio de doce casos latinoamericanos, los autores concluyeron que los sistemas institucionalizados favorecen la estabilidad porque facilitan la participación política y encaminan el conflicto hacia canales electorales. Por el

⁶ Para Maurice Duverger (1957) la estabilidad política se encuentra asociada a la presencia de sistemas bipartidistas en los que el partido vencedor gobierna y el partido opositor controla.

⁷ Giovanni Sartori (1987; 1980) incorpora a su análisis la dimensión ideológica y concluye que mientras la pequeña distancia refuerza la base consensual de la democracia, los partidos que compiten hacia los extremos del espectro político la erosionan. De este modo, existen sistemas compatibles con la democracia (sistemas predominante, bipartidista, pluralista moderado, pluralista polarizado y atomizado) y sistemas menos competitivos (sistemas unipartidista y hegemónico) (Sani y Sartori, 1983).

⁸ La institucionalización partidaria es un concepto integrador que supone la estabilidad en las reglas y la competencia inter-partidaria; el enraizamiento de los partidos en la sociedad para estructurar preferencias en el tiempo y asegurar la regularidad del voto; fortaleza y solidez de las estructuras partidarias; y la legitimidad del proceso electoral y de los partidos políticos, y la percepción de las elecciones como el medio propicio para alcanzar el gobierno (Mainwaring y Scully, 1996: 1).

contrario, bajos niveles de institucionalización pueden dificultar el acuerdo entre los actores políticos y desafiar la autoridad de gobierno, cuestionando así la gobernabilidad del sistema. Agregaron que la fragmentación partidaria correlacionada con la polarización ideológica puede afectar la estabilidad, al fomentar la competencia centrífuga que dificulta la construcción de alianzas. Con posterioridad, Cheibub (2002) comprobó que no existe una relación lineal entre la fragmentación partidaria y la supervivencia de las democracias presidencialistas, y Alcántara Sáez (2004) argumentó que la polarización también puede traducir situaciones positivas en las que se integran actores distantes del centro político, que de otra manera amenazarían la legitimidad del sistema. El trabajo de Chasqueti (2001) también refutó los argumentos de Mainwaring (1993) y Mainwaring y Scully (1996), al concluir que es la ausencia de coaliciones de gobierno mayoritarias lo que torna a la difícil combinación multipartidismo- presidencialismo en verdaderamente problemática. Más recientemente, Carrizo y Galván demostraron que no es el gobierno dividido, sino el partido oficialista dividido, lo que incide positiva o negativamente en la estabilidad (Carrizo y Galván, 2006: 89).

El estudio de Shugart y Carey (1992) inauguró una nueva discusión que relacionó la variable poder presidencial al grado de estabilidad del sistema político, vinculando los Ejecutivos más poderosos a las democracias más problemáticas. Quienes asociaron la fortaleza de los presidentes al respaldo del que gozan en la esfera legislativa consideraron, en cambio, que la debilidad de los poderes presidenciales puede dificultar la formación de coaliciones,

predisponer al bloqueo legislativo y obstaculizar eventualmente la gobernabilidad. Estos autores identificaron los factores que pueden acentuar la debilidad de los poderes partidarios del presidente, como la elevada cohesión partidaria que disminuye la posibilidad de cooptar apoyos de la oposición (Amorim Neto, 2006; Pérez Liñán y Rodríguez Raga, 2009), la fragmentación que incrementa la cantidad de actores con los cuales negociar (Jones, 1995; Mejía Acosta y Polga-Hecimovich, 2011) o una combinación de ambas (Tsebelis, 1995)⁹. Un impacto parecido genera la falta de control de los legisladores “mediano” y “pivote” en el Congreso (Negretto, 2006), el elevado grado de representatividad del sistema electoral (Payne *et. al.*, 2006) o la falta de concurrencia de los ciclos electorales que privan al oficialismo del efecto “inercial” que favorece la distribución partidaria de sus bancas (Shugart y Carey, 1992).

2. Las crisis presidenciales latinoamericanas

Como ha sido mencionado, una porción considerable de las democracias de la tercera ola experimentaron episodios de inestabilidad que reemplazaron las crisis de régimen por crisis de gobierno. Este contexto que castiga la ruptura y

⁹ Este supuesto remite al concepto “jugadores con poder de veto” (*veto players*) acuñado por George Tsebelis (1995; 1990) para designar a los actores individuales o colectivos, institucionales o partisanos, cuyo acuerdo es requerido para cambiar el *statu quo*. El autor sostiene que el potencial de cambio -esto es, el grado de inestabilidad- disminuye con el incremento del número de *veto players*, la disimilaridad o falta de congruencia de sus posiciones y la disminución del grado de cohesión.

demanda soluciones orgánicas a las crisis reanimó el interés por el estudio de la inestabilidad en clave institucional (Pérez Liñán, 2008). América Latina no fue ajena al cambio de trayectoria, y un vasto repertorio de términos fueron acuñados para referir a este fenómeno: “crisis con salvataje” (Bosoer, 2009), “nuevo patrón de inestabilidad” (Pérez Liñán, 2002), “caídas presidenciales” (Hochstetler, 2006), “fracasos presidenciales” (Hochstetler y Edwards, 2009; Edwards, 2007), “inestabilidad presidencial” (Ollier, 2008; Pérez Liñán, 2008), “inestabilidad sin colapso” (Mustapic, 2005), “remoción del presidente” (Llanos y Marsteintredet, 2010; Pérez Liñán, 2007), “deposición presidencial” (Pérez Liñán, 2007), “presidencias interrumpidas” o “interrupción presidencial” (Kim y Bahry, 2008; Marsteintredet y Berntzen, 2006; Negretto, 2006; Valenzuela, 2004), “crisis sin derrumbe” (Kvaternik, 1987), “rupturas presidenciales” (Llanos y Marsteintredet, 2010).

Los primeros estudios identificaron los elementos que desencadenan este nuevo tipo de inestabilidad, e integraron al análisis aspectos vinculados a la performance económica de los gobiernos. Como la mayoría de los *impasses* políticos suelen ir acompañados de crisis económicas, los adeptos a la teoría de la modernización¹⁰ percibieron que los grandes desequilibrios macroeconómicos

¹⁰ Su exponente Seymour Lipset (1959) argumenta que la estabilidad depende del nivel de desarrollo económico por un lado, que supone altos índices de industrialización, urbanización y educación que permiten valorar la democracia; y del crecimiento económico por otro, que brinda efectividad y legitimidad al sistema político. Mientras que una masa social empobrecida y desigual conduce a la tiranía, al autoritarismo o a las salidas revolucionarias, los regímenes democráticos representan mejor los intereses de sociedades

pueden minar la legitimidad de los gobiernos, siendo que el desempeño de las administraciones se identifica a menudo con el estado de la economía (Cheibub *et. al.*, 1996; Przeworski *et. al.*, 2000; Manzetti y Wilson, 2006; Zechmeister y Zizumbo-Colunga, 2010). Quienes continuaron en línea con el pensamiento de Cardoso y Faletto (1969) y los teóricos de la dependencia¹¹ asociaron los episodios recientes de inestabilidad al impacto de las crisis internacionales en los países más vulnerables (García-Sayán, 2009). La gran mayoría subrayó, en cambio, la importancia de la dinámica y el desempeño de factores económicos domésticos. Edwards (2007) descubrió que la inflación extrema pone en riesgo la supervivencia de los presidentes. Hochstetler (2006) y Pérez Liñán (2003) afirmaron que el estancamiento económico, acompañado de grandes déficits presupuestarios y elevadas cargas de deuda, pueden conducir a la adopción de medidas de austeridad y emergencia que generan descontento en la ciudadanía. Álvarez y Marsteintredet (2010) descubrieron que la interacción entre los altos índices de inflación y el crecimiento negativo incrementan la probabilidad de descomposición presidencial. Estos escenarios erosionan los niveles de vida, intensifican las desigualdades y aumentan los conflictos por la distribución de

modernas de estructuras complejas que poseen grandes clivajes sociales, lo que los hace más estables.

¹¹ Estos autores consideran que lo que determina el comportamiento de los Estados, tanto en términos de desarrollo económico como de estabilidad política, es la posición que ocupan en la estructura económica mundial. De esta manera, coexisten un “centro” desarrollado e industrializado, y una “periferia” dependiente de aquél (Cardoso, 1973; Cardoso y Faletto, 1969; Dos Santos, 1970).

los recursos, generando divisiones entre grupos sociales o políticos (Haggard y Kaufman, 1995; Hochstetler y Edwards, 2009). Cuando estas diferencias no se encuentran debidamente representadas en el abanico de partidos, la probabilidad de interrupción presidencial incrementa aún más (Marsteintredet, 2009).

Un segundo grupo se interesó por la contestación social en tanto factor desestabilizador de los gobiernos electos. Según Zamosc (2006), los contextos de crisis aguda son particularmente propicios para que se genere una compleja dinámica entre la sociedad civil, los actores institucionales y los grupos movilizadores que tercián en un conflicto subyacente. Estas protestas pueden involucrar sectores específicos que cuestionan políticas concretas (*v.g.* sindicatos y estudiantes) o bien pueden ser impulsadas por “coaliciones multclasistas” de sectores medios y bajos que manifiestan su repudio a la corrupción o a la mala gestión económica (Pérez Liñán, 2002). Mientras que el primer tipo de movilización no suele constituir una amenaza a la estabilidad, el segundo está casualmente relacionado a las interrupciones presidenciales porque ejerce presión a favor de la salida temprana del Ejecutivo, validando el accionar de quienes se predispongan a acelerarla (Hochstetler, 2006; Kim, 2013; Llanos y Mustapic, 2006; Marsteintredet, 2009; Ollier, 2008; Pérez Liñán, 2007; 2003). En estos casos, el “poder moderador” de la movilización (Hochstetler, 2006: 403) puede debilitar a los presidentes de tres maneras: evidenciando la pérdida de apoyo popular y conllevando al realineamiento de las élites que se anticipan a la caída del gobierno; traduciendo el malestar

público en violencia y generando mayor incertidumbre respecto del desenlace de la crisis; o acelerando la caída del presidente en caso que el gobierno se disponga a reprimir la protesta (Pérez Liñán, 2007: 113-114).

El escándalo político también ha sido identificado como un factor susceptible de amenazar los mandatos presidenciales (Hochstetler, 2006; Pérez Liñán, 2007; 2003; Waisbord, 2000; 1994). Aunque el término refiere a comportamientos diversos, el escándalo más frecuente surge de hechos de corrupción en los que los funcionarios públicos obtienen beneficios materiales a cambio de la influencia ilícita sobre sus decisiones (Weyland, 1998: 109). Las explicaciones más pesimistas argumentan que la aparición de una nueva era de escándalos revela un incremento en los niveles de corrupción de las nuevas democracias, y que esto es incompatible con sistemas políticos saludables y estables. Las más optimistas enfatizan, en cambio, en el nuevo rol de los medios de comunicación, en el ejercicio más pleno de la libertad de prensa y en la eficacia de los mecanismos de control. En esta línea de pensamiento, Pérez Liñán (2009) argumenta que el periodismo actúa de dos maneras: como aliado de los actores sociales, al otorgar visibilidad mediática a sus reclamos y reforzar convicciones en la opinión pública; o como denunciante, cada vez que obtiene y difunde información confidencial sobre actos de ilegalidad gubernamental (“periodismo inquisitivo” o periodismo de investigación propiamente dicho). Balán (2011) relega la importancia del rol de los medios en el escándalo, y comprueba que la fuga inicial de información proviene de los miembros del partido o coalición del gobierno que son los que se

encuentran en una posición privilegiada para acceder a ella. La decisión de hacerla pública responde, según el autor, a una estrategia de competencia por el poder, sea para fortalecer su posición dentro de la coalición, sea para salirse del gobierno y unirse a la oposición. Para Kim y Bahry (2008), el grado de influencia del escándalo político en la estabilidad del presidente depende también de otros factores menos tangibles, como la credibilidad de la fuente de información, la magnitud de la infracción cometida y la capacidad para darle seguimiento a los acontecimientos.

Un sector académico más reducido se interesó por las consecuencias de la inestabilidad en la configuración del régimen presidencial. Fiel a su posición original, Valenzuela (2004) interpretó los sucesos recientes como una nueva amenaza al régimen, y encontró en la “indigna situación” de los presidentes desplazados un motivo adicional para abogar por el cambio a favor del régimen parlamentario o semipresidencial. Otros autores rescataron la importancia de las protestas populares, las investigaciones por corrupción, el poder del Congreso para frenar la impunidad de los funcionarios públicos (Marsteintredet y Berntzen, 2006), y la eficacia de los mecanismos de control y rendición de cuentas (Kim, 2013; Marsteintredet, 2009; 2008). Quienes subrayaron como rasgo distintivo de las crisis recientes su corta duración sugirieron que esta característica obedece a la simplicidad del modo en que se resuelven. Esta flexibilidad del presidencialismo para sortear el quiebre de régimen ha sido incluso asociada a una suerte de “parlamentarización” del sistema político (Carey, 2000). En este sentido,

Marsteintredet (2008) argumenta que las reglas constitucionales que han permitido desplazar a los Ejecutivos del poder presentan una clara analogía con los mecanismos parlamentarios: la declaración de incapacidad con el voto de censura, el llamado a elecciones con las elecciones parlamentarias anticipadas y la elección del Ejecutivo por parte del Congreso con la investidura. Estas nuevas formas de *accountability* afectan a dos criterios definitorios del régimen presidencial: la rigidez del mandato del Ejecutivo y el origen independiente de las ramas de gobierno (Marsteintredet y Berntzen, 2006; Mustapic, 2010; 2006).

3. Una alternativa para el abordaje de las crisis presidenciales

Este análisis se aparta de las teorías precursoras que explican por qué los presidencialismos pueden ser más inestables que otros regímenes políticos, qué tipos de presidencialismos son los más vulnerables, o cuál es la influencia aislada de las crisis económicas, la protesta social o el escándalo político en el origen de la inestabilidad presidencial. De la misma manera, se aleja de las líneas de pensamiento que exploran las implicancias de las crisis para corroborar la existencia de nuevas (o la permanencia de viejas) amenazas, o demostrar el grado de adaptabilidad del régimen a una salida “parlamentaria” de las crisis.

Nos interesamos por un aspecto distinto, que es la forma o modalidad en que los presidentes abandonan su cargo de manera anticipada.

Para ello partimos de la definición de “crisis presidencial” de Aníbal Pérez Liñán, que engloba las crisis de gobernabilidad que se enmarcan constitucionalmente en el presidencialismo, y que resultan de episodios en los que: a) el presidente intimida con disolver o suspender al Congreso para gobernar por decreto hasta que nuevas elecciones ratifiquen ese *modus operandi*; b) el Congreso amenaza con destituir al presidente mediante el juicio político o la declaración de incapacidad, o bien fuerza su renuncia para designar un sucesor; c) alguno de los dos poderes se inclina hacia la intervención militar (Pérez Liñán, 2003: 151-152).

Siendo que el análisis se restringe a las crisis que culminan con las salidas de los primeros mandatarios y que se resuelven de manera orgánica o institucional, el mismo se encuentra delimitado por dos conceptos fundamentales: la renuncia anticipada y la destitución legislativa del presidente, que comprende el juicio político y la declaración de incapacidad física o mental. Dado que la única rama de gobierno que interviene en estos mecanismos resolutivos es el poder Legislativo, el estudio utiliza alternativamente otras dos categorías conceptuales para referir a esta modalidad dicotómica de resolución: la salida no legislativa o formalizada por el presidente y la salida legislativa o controlada por el Congreso. Conforme a esta clasificación, se registraron en América Latina siete salidas no legislativas (Hernán Siles Zuazo, Raúl Alfonsín, Fernando De la Rúa, Adolfo Rodríguez Saá, Gonzalo Sánchez de Lozada, Eduardo Duhalde y Carlos Mesa) y cinco salidas legislativas, cuatro gestionadas mediante el juicio político

(Fernando Collor de Mello, Carlos Andrés Pérez, Raúl Cubas Grau¹² y Fernando Lugo) y una mediante la declaración de incapacidad (Abdalá Bucaram).

¿Qué clase de factores operaron en cada caso para producir estos resultados? ¿Cuáles han sido determinantes de las renunciaciones y cuáles de las remociones? El abanico de estudios teóricos sobre la inestabilidad presidencial ha pasado por alto el análisis de este tema de particular relevancia para las democracias latinoamericanas, cuyo grado de exposición a las crisis presidenciales ha sido -y probablemente seguirá siendo- mayor que el de otros países y regiones del mundo. Aunque en todo sistema presidencial el alejamiento prematuro del Ejecutivo resulta un hecho traumático, en las “democracias delegativas”¹³ latinoamericanas las interrupciones tienen una repercusión doblemente perjudicial. El vacío de poder generado por el desplazamiento del Ejecutivo en contextos fuertemente debilitados por liderazgos personalistas, fragmentación de las identidades partidarias tradicionales y pujas permanentes de poder distorsiona aún más la previsibilidad de los procesos de sucesión presidencial, alterando el normal

¹² Cuando Cubas Grau presentó su renuncia el 28 de marzo de 1999, el juicio político ya había sido aprobado en Diputados con 49 votos a favor y 24 en contra (*ABC*, 21/06/2012).

¹³ Este término ha sido acuñado por Guillermo O'Donnell para referir a las democracias no consolidadas o de bajo nivel de institucionalización en las que la *accountability* opera más “verticalmente” (del representante al representado) que “horizontalmente” (entre la red de poderes relativamente autónomos que tienen la capacidad de cuestionar y “castigar” a los representantes) (O'Donnell, 1994: 55-69).

funcionamiento de los mecanismos de representación que constituyen un rasgo distintivo de las democracias modernas.

La excepción al desinterés en el estudio de la temática la constituye el trabajo de Ana María Mustapic (2006) centrado en las renuncias presidenciales, que según argumenta engloban dos tipos de salida. La salida presidencial, que es propia de contextos bipartidistas o de partido predominante, se produce cuando no existe la posibilidad de formar mayorías parlamentarias alternativas al presidente y es éste quien procura preparar una sucesión ordenada. En este caso el Congreso desempeña un rol pasivo, y se limita a acompañar la decisión del mandatario saliente de adelantar las elecciones o entregar anticipadamente el cargo (Mustapic, 2005: 264). La salida parlamentaria, que es más frecuente en contextos multipartidistas, acontece cuando sí existe la posibilidad de formar mayorías alternativas. Aquí el Congreso se convierte en un actor clave, pues deja huérfano de apoyo al mandatario y precipita su alejamiento al tiempo que construye el respaldo legislativo para el sucesor designado. Mientras las salidas parlamentarias se ajustan a las reglas constitucionales, las salidas presidenciales son, en cambio, de dudosa constitucionalidad (Mustapic, 2006: 56; 2005: 264).

La primera diferencia que planteamos con este trabajo es de forma o conceptual. Mientras que nuestro objeto de estudio son las modalidades de salida presidencial, cuya clasificación guarda correspondencia con los mecanismos resolutivos previstos en las constituciones presidencialistas -la renuncia anticipada y la remoción del presidente por parte del Congreso-,

Mustapic analiza la variable renuncia presidencial, que puede resultar de una salida parlamentaria de la crisis (digitada por el Congreso que destituye al presidente o lo insta a renunciar) o de una salida presidencial (formalizada por el presidente).

La tabla 2.1 representa este cruce de categorías y muestra que el concepto de salida parlamentaria de Mustapic engloba las dos modalidades resolutivas que estudiamos (la destitución y la renuncia anticipada), mientras que la salida presidencial comprende una sola de nuestras categorías (la renuncia).

Tabla 2.1: Cruce de categorías modo de resolución- renuncia presidencial

Modalidad de resolución	Renuncia presidencial (Mustapic, 2006)	
	Salida parlamentaria	Salida presidencial
Renuncia		
Destitución legislativa		

Fuente: elaboración propia.

El segundo contraste aparece con la clasificación de los casos estudiados, y revela una discrepancia de argumento o contenido. Para Mustapic, los casos Pérez, Collor, Bucaram, Cubas, De la Rúa, Rodríguez Saá, Sánchez de Lozada y Mesa responden a una salida parlamentaria de la crisis, mientras que Siles Zuazo, Alfonsín y Duhalde corresponden a una salida del tipo presidencial. Entendemos que si las salidas parlamentarias se producen en contextos en los que resulta posible formar mayorías alternativas al presidente (es decir,

cuando se trata de Ejecutivos minoritarios en términos de apoyo partidario), entonces Pérez, Sánchez de Lozada y Mesa deberían ser englobados en una categoría distinta, considerando que su partido o coalición controló la mayoría de las bancas en la cámara de Diputados. Aunque Mustapic menciona que en algunos casos el fraccionalismo del partido o coalición del Ejecutivo pudo haber erosionado el apoyo mayoritario en la asamblea, no diferencia entre los distintos grados de fraccionalismo interno. Creemos que si bien es cierto que las facciones oficialistas pueden actuar en los hechos como partidos de la oposición, el nivel de fragmentación del partido o coalición del presidente puede no resultar tan evidente y por eso requiere de mayor precisión en su medición. Por otro lado, si las salidas dependen del apoyo del presidente en el Congreso, que a su vez guarda correspondencia con el tipo de sistema partidario, no se entiende por qué Collor de Mello y Siles Zuazo, presidentes minoritarios inmersos en contextos multipartidistas, experimentaron distintos desenlaces. De esto se sigue que alguna otra variable, o combinación de variables, debería actuar junto con los poderes partidarios del presidente para determinar las modalidades de salida presidencial.

Por último, Mustapic afirma que las salidas parlamentarias se ajustan mejor a las reglas formales o constitucionales (Mustapic, 2006: 64). Desde esta perspectiva, las renuncias de De la Rúa y Rodríguez Saá serían más ordenadas que, por ejemplo, la renuncia de Duhalde, cuyo sucesor sí logró llevar a término su mandato constitucional. Nuestra primera intuición es que no todas las salidas parlamentarias analizadas por Mustapic se adecúan mejor a los

preceptos normativos. Mientras que la mayoría de las constituciones latinoamericanas fijan un único requisito para convalidar la renuncia anticipada -su aceptación por parte de la asamblea-, tipifican cada una de las instancias del proceso de remoción legislativa, como las mayorías exigidas para acusar y juzgar al presidente, o los artilugios para designar al sucesor. Este grado de especificidad normativa, que restringe la discrecionalidad de los actores involucrados y brinda mayor previsibilidad al proceso, induce a pensar que la destitución legislativa es la más constitucional de las salidas parlamentarias analizadas por la autora.

4. La población de estudio y la selección de los casos

Entre 1985 y 2012, 27 presidentes enfrentaron 32 episodios de inestabilidad en América Latina, de los cuales 12 se resolvieron en el marco del régimen. La tabla 2.2 que se presenta a continuación lista las crisis presidenciales con salidas estrictamente orgánicas o institucionales, según las categorías de renuncia de Mustapic (2006) y las categorías que utilizamos en este trabajo.

Tabla 2.2: Episodios de inestabilidad presidencial en América Latina

Presidente	Tipo de renuncia (Mustapic, 2006)	Modalidad de resolución
Siles Zuazo (1985)	Salida presidencial	Renuncia
Alfonsín (1989)	Salida presidencial	Renuncia
Collor de Mello (1992)	Salida parlamentaria	Juicio político
Pérez (1993)	Salida parlamentaria	Juicio político
Bucaram (1997)	Salida parlamentaria	Incapacidad mental
Cubas Grau (1999)	Salida parlamentaria	Juicio político
De la Rúa (2001)	Salida parlamentaria	Renuncia
Rodríguez Saá (2002)	Salida parlamentaria	Renuncia
Sánchez de Lozada (2003)	Salida parlamentaria	Renuncia
Duhalde (2003)	Salida presidencial	Renuncia
Mesa (2005)	Salida parlamentaria	Renuncia
Lugo (2012)	-	Juicio político

Fuente: elaboración propia.

De esta muestra de casos, seleccionamos cuatro para realizar el estudio comparado: dos de presidentes que renunciaron (De la Rúa y Sánchez de Lozada) y dos de mandatarios destituidos (Collor de Mello y Pérez). Como lo anticipamos, se trata de los episodios que mejor responden al nuevo patrón de inestabilidad: presidentes popularmente electos que abandonaron el poder antes de finalizar su mandato, y que lo hicieron a través de mecanismos orgánicos o institucionales, en contextos de movilización social y escándalo en respuesta a las crisis económicas o la corrupción política (Pérez Liñán, 2006). Con diversos matices, los restantes casos de interrupción presidencial se apartan de ese patrón ideal. En primer lugar, intuimos que la protesta ciudadana y la mediatización del escándalo político pudieron verse contenidas en su alcance durante las crisis de Siles y Alfonsín, primeros presidentes

democráticos tras décadas de gobiernos autoritarios. También observamos otras dos interrupciones que se apartan del modelo de crisis que estudiamos: Abdalá Bucaram, único presidente declarado mentalmente incapaz para gobernar con una mayoría simple de los votos del Congreso, y Raúl Cubas, debido al grado de involucramiento del sector militar en su gobierno. Por último, creemos que la dificultad de acceso a información puede entorpecer el análisis minucioso de dos Ejecutivos transicionales (Duhalde y Mesa) y de un presidente destituido recientemente (Fernando Lugo). Por estos motivos, los siete episodios mencionados son incorporados al análisis como casos ancilares o secundarios¹⁴, con el doble objeto de contrarrestar el problema del sesgo en la selección de los casos y facilitar, en una instancia posterior, la elaboración de una tipología sobre las condiciones causales que desencadenan los tipos de salida.

5. Los mecanismos resolutivos en los casos de estudio

La renuncia anticipada del presidente es la modalidad más frecuente, y en general supone la ocupación del cargo vacante por el vicepresidente. Mientras que en Argentina, Brasil y Bolivia existe esa figura, en Venezuela no ha sido siempre contemplada (apareció en la Constitución de 1830 y se mantuvo hasta 1858, y desde entonces y hasta 1999 que reapareció fue el Congreso quien

¹⁴ Excluimos la salida de Adolfo Rodríguez Saá dada la brevedad de su interinato (asumió la presidencia el 23 de diciembre de 2001 y presentó su renuncia el día 31 del mismo mes).

designó al sucesor). Las normativas constitucionales también exhiben variaciones en respuesta a la acefalía vicepresidencial. En Argentina asume transitoriamente el presidente provisorio del Senado en primer lugar, el presidente de la cámara de Diputados en segundo y el presidente de la Corte Suprema en tercero, hasta tanto el Congreso designe al nuevo mandatario. En Bolivia se fija una línea sucesoria que incluye al presidente de Diputados, al presidente del Senado y al presidente de la Corte Suprema que debe llamar de inmediato a elecciones. Brasil posee un sistema mixto. Si la acefalía se produce durante los primeros años del período se convocan elecciones. De lo contrario, el Congreso designa por mayoría absoluta al funcionario que completará el mandato constitucional.

El juicio político al presidente o *impeachment* presidencial es una acción de control sobre causales del tipo jurídico y político, y su consecuencia es la destitución automática del funcionario del cargo (Alcántara Sáez y Sánchez López, 2001: 165-167). En América Latina existen tres modelos constitucionales de juicio político que difieren en los órganos encargados de acusar y juzgar a los funcionarios, en las mayorías requeridas en cada etapa del proceso y en los efectos inmediatos de la acusación. En el esquema legislativo, tomado de la constitución norteamericana, la cámara de Diputados acusa y el Senado opera como jurado en el caso de los sistemas bicamerales (como Argentina) o la asamblea actúa en condición de acusador y de jurado, como sucede a menudo en los sistemas unicamerales. En el esquema judicial una o ambas cámaras del Congreso autoriza y presenta la acusación que deja a

consideración del poder Judicial, conforme a la naturaleza del sistema (bicameral como en Bolivia, o unicameral como en Venezuela). Por último el esquema mixto, que combina elementos de ambas tradiciones. La acusación queda a cargo de la cámara de Diputados y, de acuerdo a la naturaleza del delito, el Senado o la Corte Suprema actúan como jurado. Esto sucede en Brasil, donde los crímenes comunes son juzgados por la Corte Suprema y los crímenes en ejercicio de la función pública (en la ley brasileña, “crímenes de responsabilidad”¹⁵) son competencia del Senado (Pérez Liñán, 2000)¹⁶.

Una institución poco estudiada pero íntimamente vinculada al juicio político -en términos prácticos, aunque no teóricos- es la declaración de incapacidad física o mental dictaminada por el Congreso, que también despoja al primer mandatario de la autoridad para desempeñar sus funciones pero sin mediar acusación por crímenes o delitos. A diferencia del *impeachment*, puede exigir mayoría absoluta o simple de los votos de los legisladores. En América

¹⁵ El artículo 85 define los crímenes de responsabilidad como las acciones del presidente contra la Constitución, las que comprometen la existencia de la unión federal, la independencia de las otras ramas del gobierno o de los gobiernos locales, las que vulneran derechos civiles y políticos, la seguridad interna, la honestidad en el gobierno y las ejercidas en desmedro del presupuesto y del derecho a los fallos judiciales.

¹⁶ En Argentina la destitución del Ejecutivo requiere del voto de dos tercios de los miembros presentes en el Senado. En Brasil se exige el mismo *quórum* para admitir la acusación, y una vez acontecida ésta el presidente es sometido a juicio ante el Supremo Tribunal Federal o ante el Senado dependiendo del delito que se trate. En Bolivia la Corte Suprema se pronuncia en los juicios de responsabilidad a requerimiento del fiscal general, previa autorización de dos tercios de los votos del Congreso. Venezuela constituye un caso particular, siendo que hasta 1999 la Asamblea Nacional autorizaba el juicio con mayoría simple, mientras que desde entonces la Corte se pronuncia primero y, si existe mérito, la Asamblea autoriza el procedimiento mediante una mayoría simple, y la Corte enjuicia y emite pronunciamiento.

Latina la declaración de incapacidad se encuentra tipificada en las normas fundamentales de unos pocos países¹⁷, y de hecho ha sido una modalidad escasamente invocada (Pérez Liñán, 2006).

6. Conclusiones

Este capítulo ha sintetizado la discusión en torno a la inestabilidad presidencial que marcó el debate de buena parte de la década del noventa, y que se constituyó en el antecedente más próximo de una literatura especializada en crisis presidenciales orientada a explicar por qué los mandatarios de la tercera ola abandonan anticipadamente del poder, ponderando la importancia de los desequilibrios económicos, las protestas sociales y los escándalos políticos en esas salidas.

Mencionamos que con la excepción del trabajo de Ana María Mustapic (2006) los estudiosos de la inestabilidad no se han preguntado por los mecanismos resolutivos de las crisis presidenciales, y propusimos subsanar esta laguna teórica mediante un abordaje comprensivo que veremos se aparta de la visión unidireccional del fenómeno -esto es, la concepción de las salidas presidenciales como resultado del accionar del Ejecutivo o del Congreso de manera alternativa o excluyente-, y de las explicaciones monocausales sustentadas exclusivamente en los poderes partidarios del presidente.

¹⁷ Esta figura legal aparece en las Constituciones de Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, Venezuela y en cierta forma Nicaragua (Pérez Liñán, 2000).

En el próximo capítulo presentamos y analizamos los factores explicativos que moldean la relación Ejecutivo-Legislativo, que desencadenan la pugna de poderes, y que intuimos influyen también en el modo en que el conflicto se resuelve en el marco del régimen.

3. La dinámica Ejecutivo-Legislativo en la resolución de las crisis

Este capítulo estudia la influencia de las variables que desencadenan las crisis en las modalidades de salida de los mandatarios electos. La primera sección analiza los poderes partidarios presidenciales que atañen al Ejecutivo. La segunda focaliza en el desprestigio de la imagen pública, que puede impactar en el presidente, en la clase política o en ninguno en particular, dependiendo de la combinación de los elementos que integran esta variable: el origen del deterioro de la imagen pública, la justificación legal de la destitución y el foco de la protesta ciudadana. La tercera sección pondera la importancia del calendario electoral en el comportamiento de las elites partidarias. El cuarto y último apartado pone a prueba los argumentos sobre los cuales estos tres factores explicativos descansan, y evalúa su impacto en los mecanismos resolutivos de las crisis.

1. Los poderes partidarios del Ejecutivo

Al momento de calificar los presidentes en “fuertes” o “débiles”, los especialistas suelen enfatizar en la capacidad del Ejecutivo para imponer su sello a las políticas. La distinción de Neustadt (1960) entre “poderes presidenciales” (las fuentes formales de autoridad) y “poder presidencial” (la fuente informal), ha

servido en principio para distinguir los poderes legales o *de iure* de los poderes reales o *de facto* del presidente (Pérez Liñán, 2009). El término poder presidencial ha sido entonces asociado tanto a las facultades inherentes al sistema presidencial (los poderes constitucionales, que sólo cambian con la reforma de la norma fundamental o las leyes relacionadas), como a otras facultades que también permiten al Ejecutivo alterar el *statu quo* (los poderes informales que fluctúan con mayor facilidad en el tiempo).

Presidentes y Asambleas de Shugart y Carey (1992) ha sido la primera obra en ponderar los poderes presidenciales constitucionales en función de su naturaleza legislativa y no legislativa. Como su nombre lo indica, los poderes legislativos están relacionados al proceso legislativo, y abarcan los poderes proactivos o poderes de agenda positivos (como el decreto, el plebiscito o referendo) y los poderes reactivos o poderes negativos (como el veto o la iniciativa exclusiva)¹⁸. Los poderes no legislativos son los que no se encuentran

¹⁸ El decreto es la potestad del presidente para establecer leyes en lugar del Congreso en áreas específicas y por plazos determinados (decretos delegados), en áreas no definidas previamente por el Congreso (decretos con fuerza de ley inmediata) o puede tratarse de acciones orientadas a restablecer el orden (decretos de emergencia) (Carey y Shugart, 1998; Shugart y Mainwaring, 2002). El referendo es un derecho del poder Ejecutivo, del Legislativo o de ambos en forma coordinada, aunque también puede surgir de la ciudadanía para someter a votación temas de relevancia política (plebiscitos) o leyes constitucionales (referendos), con resultados vinculantes y no vinculantes (Payne *et. al.*, 2006). El veto es la facultad del presidente para bloquear la promulgación de una ley aprobada por el Congreso, es total si existe la posibilidad de rechazar el proyecto de ley en su totalidad (*package veto*), y es parcial cuando pueden objetarse disposiciones y promulgarse lo no impugnado (Carey, 2006; Shugart y Carey, 1992). La iniciativa exclusiva confiere al presidente el derecho de presentar una ley sobre determinadas cuestiones,

relacionados a dicho proceso (como por ejemplo, la facultad exclusiva de nombrar y destituir miembros del gabinete sin que el Congreso pueda censurarlos). A esta primera medición le siguió el conocido trabajo de Mainwaring y Shugart (1997) centrado en los países latinoamericanos. El estudio clasifica la autoridad legislativa de los presidentes latinoamericanos en potencialmente dominante (si cuentan con poder de decreto y de veto fuertes), proactiva (si tienen poder de decreto y de veto relativamente débiles), reactiva (si carecen de poder de decreto pero poseen poder de veto fuerte) y potencialmente marginal (si no cuentan con poder de decreto ni de veto fuertes). Metcalf (2000) también propuso modificaciones al índice de Shugart y Carey (1992), y otros autores como Shugart y Haggard (2001), Samuels y Shugart (2003), Payne *et. al.* (2006) y Stein *et. al.* (2005) trabajaron igualmente en línea con la obra originaria.

Estos estudios reconocieron cierta homogeneidad en el grado de concentración de los poderes formales presidenciales de determinados países. Así, por ejemplo, los presidentes de El Salvador, México, Nicaragua y Paraguay presentan poderes constitucionales análogos. También coinciden en que las diferencias son mayores a medida que aumenta el valor de los índices de medición utilizados. En este segundo grupo entrarían, por ejemplo, los presidentes de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Argentina (García Montero, 2008: 14-15). Ahora bien, ¿son realmente igual de poderosos los presidentes

generalmente vinculadas al presupuesto, a los tratados internacionales y a los aranceles comerciales (Payne *et. al.*, 2006).

mexicanos y sus homólogos paraguayos? ¿O qué tan distinto se comportan los presidentes brasileños y argentinos cuando apelan a las medidas provisionales y a los decretos de necesidad y urgencia? La respuesta a estos interrogantes guarda correspondencia con la clasificación de Neustadt (1960) que mencionamos arriba, y sugiere que las Constituciones ponen a disposición del Ejecutivo un conjunto de herramientas de las cuales puede valerse para gobernar -es decir, delimitan su “potencial” de poder-, y que en los hechos el mandatario puede no querer (o no poder) apelar al pleno uso de dichas facultades. De esta restricción surge entonces el poder “real”.

Si los poderes formales no siempre habilitan al Ejecutivo a implementar de manera unilateral el cambio, tampoco permiten predecir cómo se articularán con sus respectivas legislaturas en el proceso de formulación e implementación de políticas. Conscientes de esa limitación, Cox *et. al.* argumentaron que aunque la oscilación en la relación entre poderes obedece al uso que hace el presidente de sus poderes constitucionales, esto último depende, a su vez, de los cambios en el apoyo del Congreso (Cox *et. al.*, 2001: 377-379). Carey y Shugart (1998) y Negretto (2002) coincidieron con esta apreciación, y agregaron que las facultades formales del Ejecutivo pueden ser consideradas como herramientas compensatorias para hacer política en ambientes hostiles y sortear a una legislatura adversa o poco cooperativa. Desde este punto de vista, el cierre de la brecha entre el poder potencial y el poder *de facto* o real del presidente depende, casi de manera inversamente proporcional, de la fortaleza o debilidad de sus poderes en el Congreso.

Los poderes partidarios presidenciales suelen definirse como el respaldo que goza el primer mandatario en la legislatura (Coppedge y Mejía Acosta, 2001; Mainwaring y Shugart, 1997). Algunas explicaciones toman como referencia el porcentaje de escaños oficialistas para determinar la existencia de presidentes “mayoritarios” o “minoritarios” (Chasquetti, 2001; Jones, 1997), asumiendo implícitamente que el apoyo legislativo al primer mandatario permanece estable en el tiempo. Otras consideran, en cambio, que la distribución de las bancas no constituye un factor determinante del apoyo partidario al presidente, siendo que pueden existir facciones adeptas al presidente que se predisponen luego en su contra, o situaciones en las que sectores de la oposición pasan a integrar la coalición de gobierno. Estos autores incorporan al análisis la variable disciplina partidaria, que mide el grado de acatamiento de los legisladores a las instrucciones del líder partidario en respuesta a coincidencias ideológicas y de valores o a mecanismos de cooptación que moldean sus incentivos (*v.g.* prebendas, intercambios clientelares) (Carey, 2009). Mainwaring y Shugart avanzaron en esta dirección, y concluyeron que la magnitud del respaldo legislativo al presidente sólo adquiere relevancia cuando se trata de partidos estrictamente disciplinados. Cuanto más indisciplinado sea el sistema de partidos, menos importará el peso relativo del apoyo al presidente (Mainwaring y Shugart, 1997: 395).

En líneas generales se ha dado mayor importancia a alguna de las dos dimensiones que integran la variable poderes partidarios presidenciales: la “cantidad” de apoyo legislativo (la proporción de legisladores que avalan al

Ejecutivo) y la “calidad” de ese apoyo (su fluctuación en el tiempo, medida en términos de disciplina partidaria). Aunque han existido esfuerzos para medir y cuantificar estas dimensiones -y en particular, la disciplina partidaria (Carey, 2000; Krehbiel, 2000; Mainwaring y Pérez Liñán, 1997; Rice, 1925)- no encontramos en trabajos previos un método que las integre en un resultado único, ni que pondere o cuantifique ese resultado. La importancia de integrar las dimensiones resulta evidente cuando, por ejemplo, nos topamos con presidentes mayoritarios que alcanzan distinto grado de fortaleza partidaria según se vean inmersos en contextos disciplinados (que refuerzan su fortaleza) o no disciplinados (que la debilitan, considerando que parte del apoyo del que gozan puede ser fácilmente cooptado por la oposición). O a la inversa, cuando se presentan casos de presidentes minoritarios en escenarios poco disciplinados, que pueden comprar el apoyo de la oposición (y salir fortalecidos) o verse condenados a gobernar con un Congreso hostil si el entorno partidario es disciplinado. La cuantificación de los poderes partidarios presidenciales es igualmente relevante para el análisis comparado. Si pensamos en las categorías ordinales que mencionamos arriba, es probable que gran parte de los casos queden excluidos de las categorías de presidentes “fuertes” y “débiles”, y que respondan a una categoría “intermedia” de poderes partidarios.

Para subsanar la ausencia de un criterio unificado que permita clasificar sistemáticamente los casos, elaboramos una herramienta de medición que llamamos “Índice de Poderes Partidarios” (en adelante, IPP). Este índice se compone, en primer lugar, de la sumatoria del porcentaje de escaños

legislativos del partido del presidente, de los partidos de oposición y de los partidos que conforman la coalición de gobierno (dimensión cuantitativa de los poderes partidarios), ponderados por una medida de disciplina partidaria que adquiere, para todos los casos, un valor genérico (dimensión cualitativa)¹⁹. La medida de disciplina funciona de manera inversa para el partido oficialista y para los partidos de la oposición, siendo que una mayor disciplina consolida la cohesión del partido del presidente (y de las fuerzas de la oposición), y una menor disciplina facilita la defección de los opositores en beneficio del primer mandatario (y del oficialismo a favor de la oposición). Veamos ahora qué sucede con la coalición de gobierno, que por definición se compone del partido oficialista y de sectores de la oposición. Entendemos que si el comportamiento de las coaliciones es de por sí incierto (Strøm *et. al.*, 2008), en contextos de crisis presidencial la incertidumbre puede ser aún mayor. Por tal motivo el índice adopta un valor intermedio de disciplina para la coalición de gobierno, asumiendo que existe la misma posibilidad de que las facciones partidarias guarden lealtad al presidente y a la oposición. El índice se define como

$$IPP = PG*IR + PC*w + (100-PG-PC)*(1-IR) \quad (2.1)$$

¹⁹ Esta modalidad surge de trabajos de autores como Coppedge (2001), Figueiredo y Limongi (1997), Mejía Acosta y Coppedge (2001) y Molina *et. al.* (2004), que supieron contrarrestar la dificultad de acceso a información relativa al grado de disciplina interna de cada partido extrapolando los valores de la disciplina de las fuerzas políticas más relevantes al sistema partidario como tal.

donde PG representa el porcentaje de escaños controlados por el partido del presidente en la cámara de Diputados, PC el apoyo de los partidos que conforman la coalición de gobierno, IR el índice de Rice promedio en la cámara²⁰ y w el valor esperado para el índice de Rice de la coalición de gobierno. Este valor resulta del promedio del efecto de la disciplina partidaria en el gobierno y en la oposición, entendido como $[IR + (1-IR)]/ 2$, y por eso asume 0,5 para todos los casos.

De esta manera, para un presidente débil como Lucio Gutiérrez que ganó inadvertidamente las elecciones, y cuyo Partido Sociedad Patriótica (PSP) obtuvo apenas el 7% de las bancas en Diputados (Legislativa, 1995-2008), el IPP es 15,6, considerando que el IR para la década 1998-2008 ha sido 0,9 (Kailitz y Arendt, 2010: 12). Por el contrario, para un presidente fuerte como Raúl Alfonsín, que asumió con la euforia de haber sido el primer mandatario electo luego de una década de gobierno militar, el IPP es 50,5, siendo que su partido obtuvo el 50,6% de los escaños en la cámara baja (Chasqueti, 2001: 358) y el IR del período ha sido 0,9 (Coppedge, 2001: 8). Entre uno y otro puede situarse a Carlos Mesa, un mandatario transicional designado por el Congreso que contó con el apoyo de la coalición de gobierno de su predecesor -que cooptó el 56,03% de las bancas en Diputados (Mayorga, 2003: 98-99)- pero careció, sin

²⁰ El índice de Rice mide la disciplina del sistema partidario, y resulta de la diferencia absoluta entre la cantidad de votos positivos emitidos por los miembros de un partido y la cantidad de votos negativos, dividida por el total de los miembros que participan de la votación. Se calcula como $|S-N| / (S+N)$, donde S es el número de votos positivos y N el número de votos negativos. Puede tomar valores de 0 a 1, 1 significa total disciplina y 0 nula disciplina (Rice, 1925: 60-72).

embargo, de partido propio. Para este caso el IPP es 36,8, tomando un IR de 0,8 (Coppedge, 2001: 8). Un Ejecutivo muy fuerte pudo haber sido Víctor Paz Estenssoro, quien asumió por cuarta vez la presidencia de la mano del Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) y obtuvo un amplio apoyo en el Congreso tras suscribir el Pacto por la Democracia con Acción Democrática Nacional (ADN), el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) y otras fuerzas menores. Este acuerdo se tradujo en un incremento notable de las bancas oficialistas, que pasaron del 33,08% del MNR (Legislatina, 1995-2008) a un 76,14% (Mayorga, 2001: 121). Considerando un IR de 0,8 (ver *supra*), el IPP para Paz Estenssoro es 66,27.

Si en base al valor adquirido por el IPP agrupamos los casos en estas cuatro categorías que mencionamos, tenemos presidentes con poderes partidarios débiles (IPP 0-33,33), intermedios (IPP 33,34-50), fuertes (IPP 50,01-66,66) y muy fuertes (IPP 66,67-100).

Llama la atención que de los ejemplos mencionados, sólo Paz Estenssoro haya logrado llevar a término su mandato. El hecho que no encontremos otros episodios latinoamericanos de salidas anticipadas de presidentes muy fuertes induce a pensar que un elevado IPP reduce la probabilidad de interrupción presidencial. Estos mandatarios bien podrían ser catalogados como Ejecutivos “desafiados que no caen” (Hochstetler y Edwards, 2009: 42) porque poseen, justamente, un escudo contra su salida anticipada (Pérez Liñán, 2009). Creemos que en circunstancias como estas las crisis se desactivan antes que el Congreso intervenga o antes que el presidente medie su salida, lo que hace que

culminen con lo que ha sido comúnmente identificado con el término estabilización o re-equilibración²¹.

En relación a los presidentes con poderes partidarios fuertes e intermedios que sí quedan comprendidos en la muestra, entendemos que la salida de las crisis depende en gran medida de su habilidad para demandar apoyo, sea porque controlan una proporción importante de los escaños pero el nivel de disciplina es bajo (en cuyo caso deberán ejercer disciplina sobre sus co-partidarios para evitar que sean cooptados por la facción opositora), o porque el porcentaje de escaños controlados por el oficialismo es más pequeño en un contexto también indisciplinado (lo que supone reforzar igualmente la disciplina sobre sus co-partidarios, aunque también podrían conseguir el apoyo de la oposición). Por último, intuimos que los mandatarios con poderes partidarios débiles son los más propensos a la remoción dado que la oposición, también disciplinada, constituye la facción mayoritaria del Congreso.

Para determinar el valor de la variable poderes partidarios presidenciales utilizaremos datos provenientes de Chasquetti (2001), CIDOB (2012) Coppedge y Mejía Acosta (2001), Coppedge (2001), Figueiredo y Limongi (1997), Figueiredo (2007), García Montero (2009), Mayorga (2003) y Molina *et. al.* (2004) y la base de datos del Observatorio del Poder Legislativo en América Latina (Legislatina 1995-2008) del proyecto Observatorio de Instituciones Representativas (OIR) de la Universidad de Salamanca.

²¹ Se trata de un proceso político que, tras una crisis que ha amenazado seriamente la continuidad y estabilidad de los mecanismos políticos básicos, resulta en su existencia continua (Linz y Stepan, 1978: 87).

2. El desprestigio de la imagen pública

En las páginas introductorias de este trabajo señalamos que la literatura reciente sobre crisis presidenciales ha resaltado la importancia de los elementos no institucionales en el origen del conflicto político, sobre todo en contextos como el latinoamericano en los que las reglas formales carecen de fortaleza para delinear la actuación de los poderes de gobierno (Edwards, 2007; Ollier 2008). En particular, subrayamos el rol de la protesta y el impacto del escándalo político, elementos que constituyen rasgos distintivos del nuevo patrón de inestabilidad de la región (Pérez Liñán, 2002). La variable desprestigio de la imagen pública parte de tres premisas consensuadas por los teóricos de la inestabilidad, y amplía su alcance para abarcar otras realidades sociales complejas.

En primer lugar el escándalo político, que como señalamos ha sido considerado un factor susceptible de amenazar la supervivencia de los gobiernos, sobre todo si los medios se unen al “frenesí noticioso” contra un mandatario ya desacreditado (Pérez Liñán, 2009: 157). Pero como afirma Waisbord (2004), no todos los episodios desencadenan los mismos procesos o resultados. Esto obedece a que no siempre los comportamientos moralmente cuestionables se atribuyen de manera exclusiva al primer mandatario o a su círculo de confianza, y no siempre las conductas cuestionadas están ligadas a hechos de corrupción o ilegalidad gubernamental. Por tal motivo consideramos que las categorías “*affaire* político” y “desprestigio

incierto o aleatorio” deben ser englobadas, junto con el “escándalo político”, por la dimensión “origen del deterioro de la imagen pública”.

En segundo lugar, el sustento legal de la destitución. Asumimos que con o sin deterioro de la imagen política, y que con o sin movilización social, el Congreso puede verse imposibilitado para activar la remoción presidencial si el comportamiento del primer mandatario no queda comprendido en alguna de las causales de juicio político o declaración de incapacidad, según lo establecido en cada ordenamiento jurídico interno. De esta manera, la “justificación de la destitución presidencial” se presenta como otro elemento a ser considerado.

En tercer lugar la movilización social, que como también se ha dicho puede convertirse en un elemento desestabilizador del gobierno. Sin embargo, y contrariamente a lo afirmado por Hochstetler (2006: 410) y Kim y Bahry (2008), se han verificado interrupciones sin la irrupción previa del “poder moderador” contra los presidentes electos. Es decir que algunas protestas claman explícitamente por el desplazamiento del Ejecutivo y otras no; y algunas repudian al presidente o a las elites y otras no apuntan directamente a la dirigencia política. De esto se sigue que el “foco de la protesta ciudadana” puede estar en el “presidente” o en la “clase política”, y que también puede tratarse de una movilización intermitente y fragmentada en sus demandas (la llamamos protesta con foco “esporádico y sectorizado”).

A diferencia de los poderes partidarios presidenciales que atañen de manera exclusiva al Ejecutivo, el desprestigio de la imagen pública puede afectar al primer mandatario, a las elites políticas en general o a ninguno en

particular, según la combinación más fuerte de las tres dimensiones que integran esta variable. El desprestigio afecta al presidente cuando, por ejemplo, el mandatario se ve involucrado en un escándalo y su comportamiento constituye causal de destitución, independientemente del foco de la protesta ciudadana. De la misma manera, el desprestigio afecta a la clase política en situaciones de *affaire* político en las que el foco de la movilización apunta a la clase política, independientemente de las causales de remoción. O bien puede tratarse de un desprestigio disperso, si el origen del deterioro de la imagen política es incierto o aleatorio y la protesta es esporádica y sectorizada, con o sin justificación legal de la destitución.

La tabla que presentamos a continuación desagrega las categorías e indicadores que integran las dimensiones de la variable desprestigio.

Tabla 3.1: Dimensiones del desprestigio de la imagen pública

Dimensión	Categoría	Indicador
Origen del deterioro de la imagen pública	Escándalo político	Hecho de corrupción o ilegalidad que afecta al presidente o a su círculo
	<i>Affaire</i> político	Desconfianza generalizada hacia toda la clase política
	Incierto o aleatorio	Manifestaciones de repudio que no surgen en respuesta al escándalo ni al <i>affaire</i>
Justificación legal de la destitución	Existe justificación de la destitución	El hecho constituye causal de juicio político o de declaración de incapacidad
	No existe justificación de la destitución	El hecho no constituye causal de juicio político o de declaración de incapacidad
Foco de la protesta ciudadana	Presidente	Demanda la destitución del presidente
	Clase política	Expresa un repudio generalizado hacia toda la clase política
	Esporádico y sectorizado	Se presenta de manera intermitente por la insatisfacción de demandas de índole diversa

Fuente: elaboración propia.

Estimaremos las dimensiones de la variable con información de la base de datos *Latin American Political Processes: Scandals, Protest, and Institutional Conflicts, 1980-2007* de la Universidad de Pittsburgh elaborada por Pérez Liñán *et. al.* (2008), la base de datos del Instituto Datafolha, los reportes semanales de *Latin American Weekly Report* (LAWR), artículos de periódicos (*ABC Color, BBC Mundo Paraguay, Bolpress, Clarín, El Deber, El Día, El Diario, El Mundo, El Nacional, El País, El Tiempo, El Universal, Emol, Folha de São Pablo, Hoy Bolivia, Informe 21, Jornal Do Brasil, La Hora, La*

Nación, La Prensa, La Razón, La Tercera, Los Tiempos, O Globo, Página 12, The Economist, Veja, Zero Hora) y las Constituciones de los países estudiados.

2.1. *El origen del deterioro de la imagen pública*

Partiendo de la distinción de Nathan Yanai (1990), entendemos que existen dos formas diferenciadas de deterioro de la imagen pública: la que surge del escándalo político, que refiere a individuos en particular y aparece tras la publicidad de actos de corrupción o ilegalidad cometidos por funcionarios públicos o personas relacionadas (Pérez Liñán, 2000: 69); y la que nace del *affaire* político, que tiñe todo el escenario político y revela una desconfianza generalizada hacia toda la dirigencia. A estas dos categorías se suma una tercera modalidad que no surge del escándalo ni del *affaire*, y cuyo origen es incierto o aleatorio.

Las acusaciones sobre violaciones a la ley en las que el primer mandatario, su familia o miembros del gabinete se ven involucrados justifican, en principio, la destitución presidencial. La personificación y la publicidad son propias del escándalo político, que por eso suele traer consigo el sufijo “*gate*” en analogía con el mundo “*watergate*” (Waisbord, 2004; 2002). Estos dos elementos facilitan la identificación de los actores sospechados de incurrir en delitos y abren camino a los funcionarios competentes para juzgar si la ofensa constituye o no causal de remoción. Cuando se comprueba la existencia de un móvil constitucional para cuestionar el derecho del presidente a gobernar, y cuando

los medios de comunicación denuncian públicamente las infracciones y cometidas, los legisladores ven a la destitución *e/* camino de salida a la crisis (Pérez Liñán, 2007; Waisbord, 2004; 2002). De alguna manera, el escándalo acelera los tiempos de resolución del conflicto, porque todo vuelve a la “normalidad” tras la desvinculación de los funcionarios inculcados. En situaciones como estas las instituciones democráticas pueden salir incluso fortalecidas, en el sentido que una rápida solución a la crisis puede reflejar la capacidad del sistema para lidiar con sus propias transgresiones (Blankenburg *et. al.*, 1991; Thompson, 2002; Yanai, 1990).

El *affaire* político también monopoliza la agenda de gobierno pero de manera diferente. Además de testear la viabilidad de los actores primarios, en el *affaire* se juzga la condición de la sociedad en su totalidad, el desempeño de todos los líderes y partidos y su interacción con otros grupos sociales y políticos. Este cuestionamiento al desempeño de las instituciones democráticas afecta al presidente pero también el Congreso, que en consecuencia ve restringido su campo de acción para impugnar el cargo del Ejecutivo. Con frecuencia, este tipo de traición a la confianza pública desacelera los tiempos de la resolución del *impasse* porque las crisis de legitimidad no se solucionan con la mera destitución del Ejecutivo. De hecho, no siempre los sucesores de los presidentes salientes logran permanecer en el poder por el tiempo estipulado, debido a la subsistencia de las debilidades del sistema que conspiran contra su normal funcionamiento.

Por último la modalidad de desprestigio de origen incierto o aleatorio, que remite a situaciones en las que existe una multiplicidad de demandas desarticuladas de diversos sectores que no han sido resueltas de manera satisfactoria todavía. Los reclamos pueden ser esporádicos o intermitentes, y también varían en su contenido (v.g. reivindicaciones de derechos, reconocimiento de situaciones excepcionales, pedidos de seguridad y justicia frente a la violación de derechos civiles). Aunque la clase política puede estar presente en el tráfico de influencias o en el encubrimiento de los hechos, son los ciudadanos los que ocupan el centro de la escena, sea como fuente de información y denuncia, sea como sujetos damnificados (víctimas, protestantes, etc.). Este rol secundario de la clase política hace que los escenarios de desprestigio incierto o aleatorio sean en principio compatibles con ambas modalidades de salida.

2.2. La justificación de la destitución

Daniel Schweitzer define al juicio político como un “antejuicio de orden político” (Schweitzer, 1972: 116). En efecto, el juicio político y la destitución presidencial en general tienen características de procedimiento y sanción políticos, y son independientes del juzgamiento que conoce delitos de derecho común y los resuelve conforme a la ley. Es decir que las causales de la destitución son sustraídas de la competencia de los tribunales ordinarios, por abarcar aspectos de orden político superior relacionados a la norma

constitucional o a la conducción del Estado. De esta manera, el Congreso interviene en el proceso para juzgar un único aspecto: el político.

Debido a su carácter público, explosivo y de amplia repercusión (Amar, 1999; Riggs, 1999), la destitución presidencial sólo acontece cuando existen indicios concretos para acusar, investigar y enjuiciar al Ejecutivo. Sin embargo, las causales de destitución -los ilícitos “delitos”, “abusos de poder”, “mal desempeño de funciones”, etc.- carecen de especificidad de naturaleza, grado y estándares para analizar evidencia, justamente porque se encuentran fuera del alcance de las leyes criminales y ordinarias. Por este motivo existe cierto riesgo de discrecionalidad al enmarcar los comportamientos como ilícitos constitucionales, más aun considerando que gran parte de las veces la asamblea interviniente en el proceso se integra de adversarios políticos de aquél que está siendo juzgado. Estas características, y el hecho que la decisión del Congreso puede deshacer el voto de la mayoría ciudadana (Kada, 2001), ejercen una presión adicional sobre las elites legislativas cuya integridad e imagen pública también está en juego, reforzando así el imperativo de encontrar una justificación valedera para activar el enjuiciamiento.

2.3. El foco de la protesta popular

La movilización ciudadana, comúnmente englobada por el concepto “*accountability* social” (Smulovitz y Peruzzotti, 2000), ha sido identificada como

otro factor susceptible de desencadenar las crisis por incrementar el grado de amenaza que la denuncia representa para los actores que constituyen el foco de la protesta (Peruzzotti, 2006: 10). La protesta puede desencadenarse en respuesta al escándalo político (y el foco está en el presidente); puede resultar del *affaire* político (y el foco está en la clase política); o bien puede presentarse de manera fragmentada, aislada o intermitente (y entonces decimos que se torna esporádica y sectorizada).

En los casos en los que la ciudadanía se moviliza tras la publicidad de actos de corrupción o ilegalidad cometidos por el presidente o su círculo, suele existir un llamamiento abierto y explícito a favor del desplazamiento del Ejecutivo. El Congreso percibe que la ciudadanía no está dispuesta a esperar al recambio en las elecciones próximas (Kim y Bahry, 2008), y hereda un mandato claro: la destitución presidencial para conservar su legitimidad frente a los sectores movilizados.

La protesta que surge en respuesta al *affaire* político tiene un carácter recurrente o cíclico, y por eso rara vez escandaliza. La continua transmisión de noticias e imágenes desacreditando a la clase política genera una sensación de *déjà vu* permanente (Waisbord, 2004), y esto refuerza la desconfianza ciudadana en el sistema. La movilización social a favor del recambio de toda la dirigencia, y el temor al proceso de enjuiciamiento que podría exponer públicamente los propios hechos de ilegalidad de las elites, conspiran contra el rol protagónico del Congreso para mediar una solución a la crisis.

A diferencia de la protesta que surge del escándalo, la movilización fragmentada o sectorizada refleja la coexistencia de múltiples demandas que rara vez guardan puntos en común (ver *supra*). Como los reclamos se presentan de manera aislada, también difiere de aquélla que surge del *affaire*. La dispersión de las acusaciones -en el sentido que no existe una o más denuncias concretas dirigidas hacia *alguien* por *algo*, sumado al carácter intermitente de los reclamos, constituye de nuevo una situación ambigua para la intervención legislativa.

La tabla 3.2 presenta las categorías del desprestigio de la imagen, que resultan de la forma en que se enlazan las dimensiones de la variable, de modo que la naturaleza de la conducta cuestionada (que puede afectar la imagen del presidente, del Congreso o de ninguno en particular, y que puede constituir o no causal de destitución) impacta directamente en la opinión pública, que a su vez canaliza su insatisfacción hacia el presidente, hacia la clase política o hacia un grupo más amplio de actores políticos y sociales.

Tabla 3.2: Categorías del desprestigio de la imagen pública

Dimensiones			Desprestigio de la imagen pública
Origen del deterioro	Justificación de la destitución	Foco de la protesta	
Escándalo político	Si	Presidente	Afecta al presidente
Escándalo político	Si	Clase política	Afecta al presidente
Escándalo político	Si	Esporádico y sectorizado	Afecta al presidente
Escándalo político	No	Presidente	Afecta al presidente
Escándalo político	No	Clase política	[?]
Escándalo político	No	Esporádico y sectorizado	[?]
<i>Affaire</i> político	Si	Presidente	Afecta al presidente
<i>Affaire</i> político	Si	Clase política	Afecta a la clase política
<i>Affaire</i> político	Si	Esporádico y sectorizado	[?]
<i>Affaire</i> político	No	Presidente	[?]
<i>Affaire</i> político	No	Clase política	Afecta a la clase política
<i>Affaire</i> político	No	Esporádico y sectorizado	[?]
Incierto o aleatorio	Si	Presidente	Afecta al presidente
Incierto o aleatorio	Si	Clase política	[?]
Incierto o aleatorio	Si	Esporádico y sectorizado	Disperso
Incierto o aleatorio	No	Presidente	[?]
Incierto o aleatorio	No	Clase política	Disperso
Incierto o aleatorio	No	Esporádico y sectorizado	[?]

Fuente: elaboración propia.

3. El calendario electoral

Un postulado ampliamente aceptado a raíz de trabajos de autores como Mayhew (1974), Rohde (1979) y Schlesinger (1966) supone que el comportamiento de las elites partidarias responde a las perspectivas de éxito electoral, y que la posibilidad de ser elegidos (o re-elegidos) constituye la base de la elección racional de los legisladores. En efecto, cualquier actividad básica de los congresistas, desde la propaganda política hasta la obtención de prebendas, el reposicionamiento (en el Congreso, ante el electorado) e incluso la implementación de políticas, sólo puede realizarse de manera sostenida en el tiempo si logran mantenerse en el ejercicio del poder. El hecho que la elección se presente como una pre-condición para alcanzar cualquier otro objetivo en política explica por qué las elites partidarias construyen sus preferencias obedeciendo a lo que Mayhew (1974) ha llamado “conexión electoral”.

Aldrich (1995), Cain *et. al.* (1987) Cox y McCubbins (1993) y Fenno (1978) han asociado la perspectiva de éxito de las carreras legislativas al factor “tiempo” del calendario electoral. Esto significa que el costo político de cualquier medida adoptada, y el impacto positivo de dicha medida frente a la opinión pública, varían conforme a la proximidad o lejanía de elecciones. Aunque el futuro electoral sea un imperativo en todos los casos, la cercanía del proceso exagera el oportunismo político de los líderes partidarios que intentan renovar su imagen para reacomodarse en el escenario político y mejorar su proyección de éxito frente a la ciudadanía. *Ceteris paribus*, la lejanía del

proceso mitiga ese oportunismo e imprime mayor cautela al accionar de las elites.

En situaciones de crisis como las analizadas, el horizonte electoral influye de igual manera en el comportamiento de las elites partidarias, afectando sus relaciones con el presidente (la dinámica entre poderes) y con la ciudadanía que las ha votado (el vínculo representante-representado²²). Podría esperarse que frente a la proximidad de elecciones el oficialismo retire su apoyo al mandatario en crisis para reducir el costo electoral de mantener a un presidente impopular en el poder. Por el contrario, la lejanía del proceso podría despertar algún tipo de reparo para romper con el Ejecutivo: cuando la caída del gobierno es inminente, las elites intentan evitar los vaivenes del realineamiento intra-partidario que se desataría tras la ruptura; cuando los tiempos de la salida son imprevisibles, los legisladores optan por sobrevivir políticamente hasta las próximas elecciones en lugar de convivir con un presidente adverso. Lo mismo puede decirse respecto del comportamiento de la oposición. La cercanía de elecciones podría inducirla a mediar la salida del presidente para maximizar el impacto de la medida frente a la ciudadanía disconforme. Por el contrario, la lejanía del proceso electoral podría llevarla a adoptar una posición cautelosamente estratégica, compatible con una resolución no legislativa de la crisis. Si la salida del Ejecutivo es inevitable en

²² Esta afirmación es consistente con los resultados del análisis de Mariana Llanos, que comprueba que las fuerzas partidarias de presidentes que abandonaron el poder obtuvieron un 13% de los votos en las elecciones generales post crisis, comparado con el 36,9% de los partidos de quienes culminaron su mandato (Llanos, 2010: 178).

el corto plazo, es posible que la oposición muestre más interés en definir la sucesión que en el acelerar la caída del gobierno. Si los tiempos de la salida son difíciles de prever, es probable que opte por dilatar la crisis en el tiempo para incrementar el grado de exposición pública del presidente y desgastar todavía más al gobierno.

Entendemos que el calendario electoral tiene, en contextos de crisis presidencial, un efecto lineal sobre el comportamiento de las elites partidarias oficialistas y opositoras, que se predisponen a actuar en una misma dirección aunque motivadas por estrategias e intereses diferentes. Argumentamos que la cercanía de elecciones exagera el oportunismo político para desligarse del presidente en crisis: del oficialismo para disminuir el costo electoral de la aquiescencia frente al gobierno, y de la oposición para incrementar el impacto electoral de remover al mandatario deslegitimado. De la misma manera, la lejanía del proceso electoral acerca a las partes que “dejan caer” al presidente: cuando la salida es inminente, el oficialismo evita reposicionarse en un escenario político incierto y la oposición centraliza esfuerzos y recursos en la designación del sucesor; cuando la coyuntura es más incierta, el oficialismo intenta subsistir políticamente y la oposición opta por dejar “desangrar” al gobierno para minar la posibilidad de reelección del oficialismo.

A partir de la clasificación de Shugart y Carey (1992) que distingue los períodos de “luna de miel” y “contra-luna de miel” de las elecciones parlamentarias, decimos que el horizonte electoral es próximo si se celebran elecciones de Ejecutivos y legisladores, nacionales y sub-nacionales, en un

período de tiempo menor al año, y que el horizonte electoral es lejano si se prevén celebrar en un período de tiempo igual o mayor. Esta categorización obedece también al cronograma electoral de los países latinoamericanos, en los que las campañas tienen una duración promedio de hasta seis meses (Lauga, 1994) y las elecciones primarias se celebran durante el período comprendido entre los seis y doce meses previos a las elecciones generales. El corte del año en la operacionalización de la variable permite reflejar el comportamiento de las elites partidarias durante todo ese proceso.

El calendario electoral se determinará en base a datos de la Cámara Nacional Electoral de Argentina, la Corte Nacional Electoral de Bolivia, el *Tribunal Superior Eleitoral* de Brasil y el Consejo Nacional Electoral de Venezuela.

4. Hipótesis alternativas e hipótesis configurativas

A lo largo del capítulo vimos cómo las variables que desencadenan la inestabilidad presidencial pueden influir en la forma en que ésta se resuelve. En este apartado ponemos a prueba los argumentos teóricos que analizamos y evaluamos los efectos combinados de los factores explicativos en los desenlaces de las crisis.

Tomando como punto de partida los trabajos de Mustapic (2006; 2005), intuimos que son pocas las situaciones que evidencian claramente la lógica de la vinculación entre el apoyo legislativo del presidente y la modalidad de salida.

Los Ejecutivos con poderes partidarios fuertes, que poseen un amplio escudo legislativo contra la destitución, serían en principio los menos propensos a ser destituidos. Esto se debe a que la activación de la remoción supondría que la oposición (minoritaria) convenga al oficialismo (mayoritario) de quitarle su apoyo mandatario, lo que parece poco probable en escenarios disciplinados. Por el contrario, los presidentes débiles, que carecen de la protección de dicho escudo legislativo, serían los más expuestos a la destitución. Por lo tanto, y como primera hipótesis (H1), argumentamos que cuando se interrumpe una presidencia **los mandatarios fuertes optan por renunciar anticipadamente, y que los débiles tienden a ser removidos.**

Ahora bien, ¿qué sucede con los Ejecutivos de poderes partidarios intermedios que no son lo suficientemente fuertes como para resistir los embates del Congreso, ni lo suficientemente débiles como para ser fácilmente destituidos? ¿Cómo juegan los otros factores explicativos que mencionamos? Creemos que en estos casos, que no han captado la misma atención de los especialistas, el tipo de desprestigio de la imagen pública define la modalidad de salida.

Cuando el desprestigio afecta a toda la clase política, el Congreso podría encontrar limitaciones para adoptar un rol protagónico en el desenlace de la crisis. Por un lado, es poco probable que la ciudadanía encomiende la solución a una institución que está siendo cuestionada (cuando no repudiada) por su desempeño. Por otro lado, las investigaciones previas al enjuiciamiento aumentarían el grado de exposición de los actores involucrados en el proceso.

Esto convierte a la destitución en una opción poco conveniente para las elites envueltas en hechos de corrupción o ilegalidad, que podrían ver afectada aún más su trayectoria o la de sus respectivos partidos políticos. Cuando por el contrario el desprestigio impacta directamente en la persona del presidente, el Congreso podría verse tentado a adoptar un rol proactivo en la salida de la crisis. Porque los Ejecutivos son considerados los máximos defensores de la Constitución, la publicidad de las acusaciones contra su persona o su círculo de confianza fundamentan ante el Congreso -y ante el electorado al cual responde- la remoción presidencial. De esta manera, la segunda hipótesis (H2) que presentamos plantea que frente al colapso del gobierno, **los Ejecutivos de poderes partidarios intermedios formalizan su salida cuando el desprestigio afecta a la clase política, y que son destituidos cuando el desprestigio los afecta directamente.**

Veamos qué ocurre en los escenarios de desprestigio disperso, que como dijimos son igualmente compatibles con ambas modalidades de salida justamente por el rol secundario que ocupa la clase política. Suponemos que en escenarios como estos, el calendario electoral podría intervenir para definir el tipo de salida. Mientras que la lejanía de elecciones modera los incentivos electorales de las elites partidarias, su proximidad exagera el oportunismo político y las predispone más fácilmente a desligar (o desligarse) del presidente impopular para incrementar sus bases de apoyo electoral. En consecuencia, la tercera hipótesis (H3) considera que en situaciones de crisis, **los Ejecutivos de poderes partidarios intermedios, inmersos en escenarios de desprestigio**

disperso, formalizan su salida en contextos no electorales y son removidos por el Congreso cuando las elecciones son próximas.

5. Conclusiones

En este capítulo evaluamos la influencia de las tres variables analizadas en la modalidad de salida presidencial, y argumentamos que no constituyen factores aisladamente suficientes para explicar un fenómeno que depende de mecanismos causales más complejos.

Afirmamos que los mandatarios son más propensos a renunciar cuando concentran poderes partidarios fuertes (H1) o cuando tienen poderes partidarios intermedios y el desprestigio afecta a la clase política (H2) o el desprestigio es disperso y las elecciones son lejanas. Y argumentamos que están más expuestos a la destitución cuando tienen poderes partidarios débiles (H1) o cuando sus poderes son intermedios y se ven personalmente desprestigiados (H2) o el desprestigio es disperso y hay proximidad de elecciones (H3).

Los próximos capítulos pondrán a prueba estas hipótesis analizando cuatro episodios de crisis presidencial. Comenzaremos con las destituciones de Fernando Collor de Mello y Carlos Andrés Pérez y contrastaremos los resultados con otros dos casos que compartieron un mismo problema (la salida anticipada de los mandatarios) pero difirieron, de nuevo, en la forma de resolverlo.

4. Las salidas controladas por el Congreso

En esta parte del trabajo analizamos dos episodios de salidas presidenciales legislativas. La primera sección presenta el caso de Fernando Collor de Mello, que asumió como presidente de Brasil el 15 de marzo de 1990 y se mantuvo en el poder hasta el 2 de octubre de 1992. La segunda estudia el caso de Carlos Andrés Pérez, que volvió a ocupar la presidencia de Venezuela el 2 de febrero de 1989 hasta que se dictaminó su remplazo el 20 de mayo de 1993. El tercer y último apartado especifica la combinación de los factores explicativos que interactuaron en estas salidas, y presenta algunas reflexiones que surgen del análisis comparado.

1. Fernando Collor de Mello

La elección presidencial de 1989, la segunda luego de tres décadas ininterrumpidas de autoritarismo militar, marcó el punto máximo de volatilidad y polarización del sistema partidario brasileño (Mainwaring, 1999: 104; Panizza, 2000: 505; Weyland, 1993: 7). Los resultados adjudicaron el 28,52% de los votos a Fernando Collor de Mello del *Partido da Reconstrução Nacional* (PRN), el 16,08% para Luis Inácio “Lula” da Silva, líder del *Partido dos Trabalhadores* (PT), y un 15,45% para Leonel Brizola del *Partido Democrático Trabalhista* (PDT). Los representantes de las fuerzas de mayor

peso, Ulysses Guimarães del *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* (PMDB) y Aureliano Chaves del *Partido da Frente Liberal* (PFL), obtuvieron un 4,43% y un 0,83% respectivamente. Los votantes llevaron a los dos primeros candidatos a una segunda vuelta, en la que se impuso el ex gobernador de Alagoas Fernando Collor.

Cuando Collor se hizo cargo del Ejecutivo, su situación era crítica en términos de apoyo partidario. Como afirma Mainwaring, el PRN era una agrupación creada exclusivamente para sustentar su candidatura presidencial, y carecía por tanto de cualquier lastre propio (Mainwaring, 1999: 104). El discurso de campaña que le había permitido cooptar a los disconformes con el desempeño de los políticos y sus prácticas tenía, justamente, un marcado componente antiestatista y antipartido. Su promesa de dar respuesta a las demandas y problemas sociales, apelando a herramientas no convencionales, constituyó el primer indicio del matiz personalista que imprimiría Collor a su gobierno (Serrafero, 1996: 142).

Continuando con la práctica históricamente utilizada para tratar con una asamblea fragmentada como la brasileña (Abranches, 1988; Deheza, 1997), Fernando Collor se abocó a la formación de un gobierno de coalición. Consiguió el apoyo de sectores del PFL, del *Partido Democrático Social* (PDS) y del *Partido Trabalhista Brasileiro* (PTB) y rechazó todo tipo de negociación con el PMDB que se erigió como el principal partido de la oposición (Mainwaring, 1999: 104). Según Figueriedo (2007), las bancas del PRN en Diputados variaron del 5,10% (marzo- octubre de 1990) al 6,10% (octubre- febrero de 1991), luego

un 8,00% (febrero de 1991 a abril de 1992) y finalmente un 6,20% (abril-septiembre de 1992). En relación a las bancas de la coalición de gobierno, los valores fluctuaron del 33,94% (marzo- octubre de 1990), al 34,59% (febrero de 1991 a abril de 1992) y 43,54% (abril- septiembre de 1992). Si se consideran las bancas del partido de gobierno y de la coalición para el último período, ponderadas por un IR de 0,89 (Figueiredo y Limongi, 1999), el **IPP para Collor de Mello es 32,8, lo que confirma que ha sido un Ejecutivo débil en términos de apoyo partidario** (Weyland, 1993: 9). Por ello la apuesta fue doble: Collor debía ganarse a la oposición apelando a la tradicional *troca de favores*, y también conservar el apoyo de las fuerzas en alianza con el gobierno para evitar que fueran cooptadas por otros partidos. Esto último constituyó un verdadero desafío, dada la limitación de los recursos del gobierno -fundamentalmente fiscales- y la diversidad de *veto players* que integraban la coalición: el PRN y el PFL primero, el PRN, PFL y el PDS luego, y finalmente el PRN, PFL, PDS, PTB y PL (Figueiredo, 2007).

Collor se apoyó en la tasa de popularidad del 71% con la que llegó al poder (Datafolha, 1992) para implementar el plan de estabilización heterodoxo más drástico de la historia brasileña (Panizza, 2000: 184). El *Plano Collor* o *Plan Brasil Novo* fue anunciado en marzo de 1990 para contener la inflación - que llegó a 1.973% en 1989 (Weyland, 1997: 11)- y resolver ciertos problemas fiscales que el país arrastraba desde la transición. Determinó la reducción drástica del suministro de dinero, la implementación de un sistema de control de precios, el congelamiento de activos financieros y la atenuación de los

mecanismos indexatorios. Las medidas fueron acompañadas por un abrupto incremento de impuestos, la privatización de empresas de los sectores siderúrgico, eléctrico, petroquímico y del transporte y la creación de una nueva moneda (el *cruzeiro*) (Palermo, 2004: 76). El éxito del plan en el corto plazo indujo a Collor a explotar el capital político inicial para lanzar un nuevo paquete de reformas que profundizaron la liberalización comercial, la desregulación económica y la reducción de los “anillos burocráticos” del Estado (se despidieron 360.000 empleados públicos, se reorganizaron ministerios y secretarías y se privatizaron otros activos no protegidos por la Constitución).

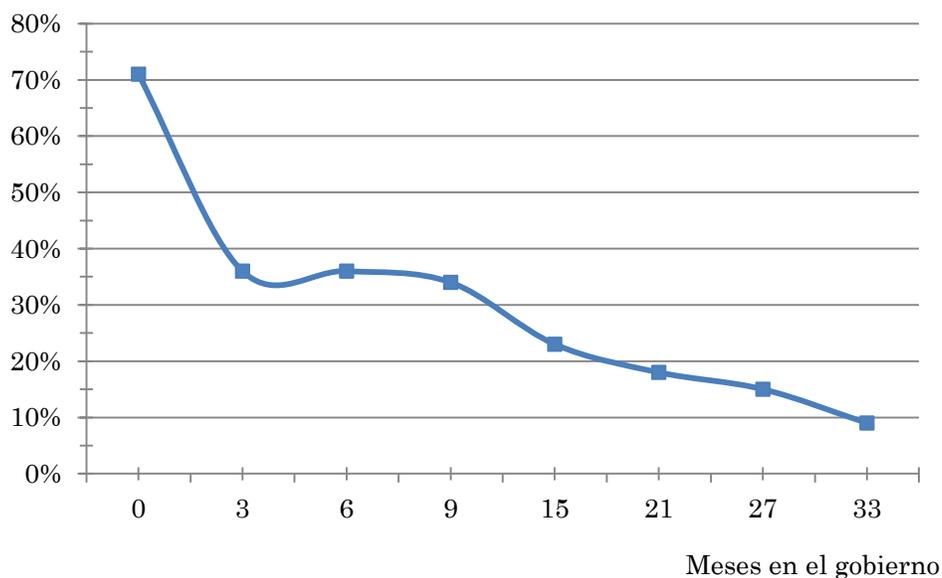
Pero el plan del gobierno demostró serias limitaciones estructurales. El éxito efímero de la reforma fiscal deterioró los ingresos rápidamente, las privatizaciones avanzaron más lento de lo esperado y la recisión de los contratos y los despidos de la nómina pública fueron desafiados con éxito en los tribunales, disparando un recorte abrupto de los salarios del sector -casi un 40% entre 1990 y 1992 (Weyland, 1997: 14)-. Por otro lado, los desaciertos en la administración del alcance y el impacto del plan debilitaron aun más la sustentabilidad de las reformas. El ajuste no escalonado agravó la percepción sobre sus costos distributivos, y fragmentó al sector empresarial en dos. Por un lado la “oligarquía” empresarial de la *Federação das Indústrias do Estado de São Paulo* (FIESP), y por otro el *Pensamento Nacional das Bases Empresariais* (PNBE) atraído por la bandera de la modernización y del “Brasil, Inc.” del gobierno (Kingstone y Power, 2000: 190). En el seno de la *Central Unica dos Trabalhadores* (CUT) también se perfilaron con más fuerza las diferencias

entre el ala moderada y el ala radical (Weyland, 1993: 11). Esta rivalidad entre los sectores que conservaban la capacidad y los recursos para desafiar las medidas implementadas desestabilizó aún más al gobierno de Collor.

En el plano político las maniobras del presidente endurecieron la postura de la oposición. Lula da Silva, uno de sus principales voceros, describió este período inicial como “100 días de ilusiones, con una clase media y una clase trabajadora sufriendo pérdidas de ingreso que no tienen paralelo” (*LAWR*, 05/07/1990). Estas apreciaciones se vieron potenciadas por los medios, como la *Red Globo de Televisión* y los diarios *O Estado de São Paulo* y *Folha de São Paulo* que enfatizaron en los costos de los despidos, la inflación, el desempleo y la desaceleración económica generada por el Plan Collor que estaba “a un paso del fracaso” (*LAWR*, 05/07/1990).

El gráfico 4.1 muestra que a sólo tres meses de haber asumido, el presidente brasileño experimentó una abrupta disminución de su imagen positiva hasta alcanzar apenas un 36% (*Datafolha*, 1992).

Gráfico 4.1: Evolución de la aprobación del gobierno de Collor de Mello



Fuente: Datafolha (1992).

La respuesta a la pérdida de apoyo fue lisa y llanamente la confrontación (Cheibub Figueiredo, 2010: 116). Collor se valió de sus poderes constitucionales y apeló al “decretismo”: firmó no menos de 36 Medidas Provisorias (MPs) durante sus primeros 15 días en el gobierno, y 163 a lo largo de 1990. Sólo el 41% de las iniciativas fueron aprobadas por el Congreso, y varias de las disposiciones sufrieron cambios sustanciales (una media de 33 enmiendas por cada MP) (Negretto, 2002: 393)²³.

²³ La insatisfacción era tan grande que para abril de 1991 el Congreso dudó en aprobar la ley Nelson Jobim sobre la emisión de MPs. Cuando hacia fines de aquél año Collor intentó pasar un paquete que incluía 44 enmiendas a la Constitución (conocido como “*Enmendão*”), los legisladores se negaron a aprobarlo sin someter las modificaciones a discusión (Amorim Neto, 2002; Kingstone, 1999).

El nivel de popularidad del presidente volvió a caer cuando la situación económica se deterioró de nuevo. La economía se encogió un 4,4%, la inflación llegó al 450%, los ingresos promedio cayeron y aumentó el nivel de desempleo (del 4,4% al 6,8%) (Cheibub Figueiredo, 2010: 114). Era evidente que el Plan Collor estaba siguiendo los pasos del malventurado Plan Cruzado. La riesgosa estrategia de “dividir para conquistar”, sustentada en la fragilidad del sistema partidario que permitía al presidente eludir el diálogo con los actores políticos clave y negociar “voto por voto, caso por caso”, sólo podía sostenerse en la medida en que se compraran apoyos. La dificultad para movilizar recursos cerró el diálogo entre las elites y el presidente, con quien estaban prácticamente desvinculadas en términos partidarios. Incluso el senador Roberto Campos, monetarista duro que había apoyado inicialmente las medidas, afirmó que “la carnicería jurídica [del gobierno] minaba la confianza en el Plan” (*LAWR*, 31/05/1990). Lejos de la autocrítica, Collor atribuyó el fracaso del programa económico a las “elites irresponsables que hicieron su fortuna a costa del Estado brasileño” (*LAWR*, 07/12/1991). Esta postura reforzó la solidaridad entre los grupos disconformes y despertó nuevos adeptos a la idea de Brizola de crear una “federación de partidos de la oposición” para frenar la actitud autoritaria del presidente (*LAWR*, 29/12/1990).

En un intento por sanear la imagen del gobierno, Collor orquestó la renuncia de trece ministros, entre los cuales estaban los titulares de Economía, Salud, Educación, Acción Social y Trabajo y Previsión Social, y llamó a un

gobierno de unidad nacional (*El País*, 02/04/1992). También creó una Secretaría de Gobierno y convocó autoridades reconocidas y respetadas, como Hélio Jaguaribe para Ciencia y Tecnología y Celso Lafer en Asuntos Exteriores (Cheibub y Figueiredo, 2010: 119). Pero los cambios de gabinete no tuvieron el impacto esperado. Aunque la designación de Marques Moreira en Economía auspició una estrategia más negociadora alejada de las terapias de *shock*, el “monetarismo tropical” (Moura, 1991) del desafortunado Plan Collor II frenó el crecimiento, reanudó las presiones especulativas y puso una vez más al país en recesión (Kingstone y Power, 2000).

Las acusaciones públicas contra el presidente y su tesorero P. C. Farías exacerbaron la incertidumbre y el escepticismo respecto de la capacidad del gobierno para reencauzar la situación. A diferencia de las imputaciones contra otras figuras destacadas del régimen, los cargos contra Collor fueron presentados por su propio hermano. En la entrevista *Pedro Collor conta todo*, realizada por la revista *Veja* en el mes de mayo de 1992, el empresario describió los hechos que terminarían demoliendo la imagen del *cazador de marajás*:

En enero de 1991 llevé un plan al palacio presidencial para crear un nuevo periódico en Alagoas que competiría con la Gazeta de Alagoas. Fernando me dijo que no llevaría adelante la idea porque tenía pensado construir una red de comunicación paralela con Paulo César. El periódico se llamaría Tribuna de Alagoas, y se imprimiría en el Boletín Oficial del Estado [...] También le había dicho que necesitábamos dos radios en las afueras de Maceió [...] Pero el frente de negocios del periódico incluía doce a catorce estaciones [...] Tuve dos negativas, y esto lo hizo a petición del Sr. Augusto Farías, hermano del PC [...] Empecé a recibir amenazas de muerte a través de socios comunes del PC [...] Llegué a la conclusión de que el PC no estaba actuando por su cuenta. Era el estilo típico de Fernando (*Veja*, 27/05/1992).

La exclusión de Pedro Collor de los beneficios y negocios del gobierno llevó a la ruptura del vínculo familiar, y desencadenó una ola de denuncias de políticos, empresarios de alto rango y otros aliados naturales del modelo cuyas necesidades tampoco estaban siendo satisfechas (Flynn, 1993). La tabla 4.1 que se muestra a continuación lista los escándalos políticos que involucraron a Fernando Collor, su familia y su círculo, y que terminaron de consumir la poca legitimidad que conservaba el gobierno.

Tabla 4.1: Escándalos políticos del gobierno de Collor de Mello

Junio 1990	Adjudicación de contratos de mantenimiento de caminos sin licitación previa	M. Ribeiro, Sec. Transportes O. Silva, Min. Infraestructura
Julio 1990	Contratación de agencias que apoyaron la campaña presidencial de Collor	C. H. Rosa e Silva, vocero C. Vieira, secretario
Octubre 1990	Denuncia del presidente de Petrobras por la intercesión de Farías en un préstamo a la compañía aérea VASP	P. C. Farías, operador Coimbra, Jef. Gab. de Planalto

Febrero 1991	Sospecha de sobrepagos de la entidad LBA en San Pablo y Amazonas	R. Collor, primera dama
Marzo 1991	Acusación sobre filtración de datos de la política del café	R. Mesquita, asesor
Abril 1991	Acusación por la percepción de dos salarios	A. Magri, Min. Trabajo
Abril 1991	Denuncia de manipulación de la política comercial de Manaus para beneficiar a un secretario	E. Baptista, Sec. Des. Regional
Junio 1991	Cancelación parcial de la deuda de productores de azúcar de Alagoas por parte del Banco do Brasil	Z. Cardoso, Min. Economía F. Collor de Mello
Julio 1991	Celebración en la residencia presidencial financiada con fondos públicos	R. Collor
Agosto 1991	Acusación de irregularidades en el manejo de los fondos de la LBA y renuncia de la primera dama que estaba a su cargo	R. Collor F. Collor de Mello
Noviembre 1991	Acusación de sobrepagos y compras sin licitación previa	A. Guerra, Min. Salud
Febrero 1992	Acusación de derivar fondos públicos para refaccionar la vivienda del ministro de Aeronáutica	S. Monterio, Min. Aeronáutica
Marzo 1992	Recepción de fondos de campaña de contratistas por parte de un ministro de gobierno	R. Fiuza, Min. Acción Social
Marzo 1992	Acusación contra un secretario por negociar sobornos para Petrobras	P. L. Ramos, Sec. Asuntos Estratégicos
Mayo 1992	Acusación del hermano de Collor contra Farías	P. C. Farías F. Collor de Mello
Junio 1992	Denuncia de la operación de Farías por parte de un empresario	P. C. Farías F. Collor de Mello
Junio 1992	Denuncia de transferencias de dinero por parte del chofer E. França	P. C. Farías F. Collor de Mello
Julio 1992	Investigación de las cuentas bancarias de la secretaria de Collor	P. C. Farías F. Collor de Mello A. Acioli, secretaria

Agosto 1992	Ocultamiento de fondos alegando la existencia de un préstamo uruguayo	P. C. Farías F. Collor de Mello
Agosto 1992	Utilización de una cuenta irregular para la compra de un automóvil	P. C. Farías F. Collor de Mello y familia
Agosto 1992	Conocimiento público del accionar de la secretaria de Collor y Farías para evitar el congelamiento de las cuentas bancarias	P. C. Farías F. Collor de Mello y familia
Septiembre 1992	Investigación de la primera dama por escándalos en la LBA	R. Collor

Fuente: Pérez Liñán (2009: 205-207).

Collor no sólo había mantenido intactos los mecanismos clientelistas de cooptación, sino que además se había beneficiado de ellos para constituir el esquema de corrupción más extravagante -y *amateur* de la historia política brasileña (Cheibub y Limongi, 2002: 173). Mediante el uso personalizado de la maquinaria del gobierno posicionó toscamente a su círculo, al punto que al promediar el segundo año de gestión sus familiares ocupaban 75 puestos en el Estado (*Veja*, 9/4/1991). Este hecho retroalimentó el recelo de las elites partidarias que continuaban siendo excluidas del sistema de beneficios. Cuando quedó claro que se investigarían las “ofensas contra la administración pública atribuidas al presidente” (*LAWR*, 09/07/1992), los miembros de la coalición que carecían de compromisos partidarios por cumplir o compensaciones por recibir se mostraron dispuestos a mudar de bando con

facilidad (Pérez Liñán, 2000: 70)²⁴. Personalidades como Paulo Maluf, Orestes Quercia y el propio Itamar Franco sacaron provecho de los escándalos, y utilizaron las acusaciones como chivos expiatorios para centralizar la indignación popular en Collor y desviar el foco de sus propios negocios (Weyland, 1998: 118).

El 1 de junio de 1992 se constituyó en el Congreso la *Comissão Mista Parlamentar de Inquérito* (CPI), cuyo informe denunció a Collor de Mello y a su asesor P. C. Fariás por corrupción pasiva y asociación ilícita, delitos comprendidos en la categoría ilícitos penales y crímenes de responsabilidad según el artículo 86 de la Constitución. Collor declaró públicamente no ser “el tipo de hombre que renuncia” (*LAWR*, 17/09/1992) y apeló a los medios para rechazar las acusaciones y presentar la “Operación Montevideo”, una estrategia de defensa según la cual parte de las sumas de dinero distribuidas entre los miembros del gabinete provenían de un préstamo otorgado por un banco uruguayo con anterioridad a la asunción de su cargo como presidente.

Las redes de televisión, las emisoras de radio y los medios gráficos entraron en escena para difundir los testimonios y las evidencias que la CPI iba acumulando, dándole al proceso una resonancia nacional absolutamente inédita (Carvalho, 1993: 25). También compitieron por llevar la delantera,

²⁴ Este dinamismo se vio reforzado por la tasa de migración legislativa del 30% que supera al de cualquier otra democracia (Mainwaring, 1999). Según Melo, entre 1985 y 1998 no menos de 686 legisladores brasileños cambiaron de partido, 95 lo hicieron al menos dos veces y 19 al menos tres, mientras que 4 emigraron cuatro veces o más. Considerando solamente los cambios en la cámara de Diputados, se registraron 812 migraciones durante ese período (Melo, 2000: 2).

destacándose con nuevas revelaciones, entrevistas o detalles de la investigación (Pérez Liñán, 2009). Según la encuesta de *Datafolha* realizada en el mes de octubre de 1992, los medios de comunicación pasaron a encabezar rápidamente el ranking de prestigio y poder entre las instituciones públicas y privadas.

En un último intento por salvar su mandato, Collor invocó a la “mayoría silenciosa” en el *terceiro turno*, una suerte de tercera vuelta electoral para que las 35 millones de personas que lo habían votado en los comicios de 1989 salieran en su apoyo, vistiendo de verde y amarillo según los colores de la bandera nacional. Pero el pedido despertó la reacción adversa de la ciudadanía (Carvalho, 1993: 23; Flynn, 1993: 351). La aparición televisada del mandatario activó las protestas y demostraciones en masa de personas de todos los estratos sociales, que ganaron las calles vestidas de negro invocando las frases “*dignidade, decência e justiça*”, “*fora Collor*” e “*impeachment já*” (*Zero Hora*, 30/9/1992). La revista *Veja* describió la atmósfera que se percibía en las calles:

Las canciones se escuchan en pleno corazón de Río de Janeiro y San Pablo. Las manifestaciones son alegres, es un carnaval con despliegue de banderas y desfiles de escuelas de samba [...] Más de 10.000 estudiantes han sido convocados por la Unión Brasileña de los Estudiantes de Secundaria a través de los 50.000 folletos y 20.000 carteles que decían: ‘Años Rebeldes, próximo capítulo: Fuera Collor’ [...] En Maceió hubo un desfile en la playa con muñecas que representan Collor y Farías, y en Brasilia se puso cartón en los ojos de la estatua Justia que se encuentra frente a la Corte Suprema de Justicia [...] En Río se armó un enorme cheque de banco que decía ‘Lindolfo Collor se avergonzaría de su nieto’ [...] La opinión pública se manifiesta en todos los sentidos: en las ventanas, en la playa, en las vallas publicitarias, en los broches, en los monumentos públicos e incluso en los colores (*Veja*, 19/08/1992).

Los escándalos de corrupción de Collor, los cargos contra él instituidos y la protesta focalizada en su persona y en la de su asesor Farías determinaron un **tipo de desprestigio que afectó directamente al presidente**. La palabra “governabilidad” pasó a ser la más invocada por los ministros, gobernadores, empresarios, líderes sindicales y de organizaciones sociales, incluyendo la Iglesia (*LAWR*, 17/09/1992). La voz del país era clara y unánime: sólo el juicio político podía garantizar esa condición (Avritzer, 1995: 262). Este escenario convulsionado allanó el camino para el accionar de los miembros del Congreso, que se apresuraron a activar el enjuiciamiento y ultimar la decisión antes de los **comicios legislativos federales y estatales del 3 de octubre y 25 de noviembre respectivamente** (Flynn, 1993).

Los esfuerzos por cambiar el procedimiento y hacerlo secreto no tuvieron éxito y cada diputado debió declarar abiertamente su voto ante las cámaras, reduciendo así la habilidad del gobierno para comprar apoyos encubiertos (Hochstetler, 2008: 63). Los principales diarios publicaron las listas de quienes estaban a favor y en contra del *impeachment*, incrementando aún más la presión sobre los congresistas (Kada, 2001). De hecho, quienes apresuraron su voto a favor del *impeachment* lograron mejorar sus perspectivas de éxito electoral (Hochstetler, 2006: 15; Weyland, 1993: 19), y contribuyeron a resolver el dilema de los indecisos que comprendieron que la aquiescencia frente a una gestión tan abiertamente corrupta equivalía al suicidio electoral.

Cuando el pedido llegó a la cámara de Diputados en septiembre de 1992, se expidieron a favor del enjuiciamiento 441 diputados sobre un total de 503:

71% de los miembros del *Bloco Parlamentar*, 83% del PTB y 76% del PDS, registrándose 38 votos en contra, 1 abstención y 23 ausencias (Pérez Liñán, 2000: 70; Serrafiero, 1996: 144). El 29 de diciembre de 1992 el Senado suspendió temporariamente a Fernando Collor en sus funciones y asumió en lugar suyo el vicepresidente Itamar Franco. Al comenzar el proceso de enjuiciamiento, Collor presentó su renuncia con la intención de paralizar el trámite y evitar que le fueran ultrajados sus derechos políticos. No obstante la maniobra, el Senado decidió continuar con el juicio y resolvió, por 76 votos contra 3, iniciar las correspondientes acciones penales y privar a Fernando Collor del derecho de ejercer cargos públicos por un período de ocho años (Cheibub Figueiredo, 2010: 115; Serrafiero, 1996: 144-145).

Una década más tarde Collor manifestó su intención de regresar a la política: “este es el hombre que fue acusado de todo y que de todo fue absuelto [...] he aquí el hombre que ha aprendido de sus errores [...]. Pido la oportunidad de entrar en el Pleno azul hablando a la nación brasileña y a la nación Alagoas” (*Folha de São Pablo*, 17/09/2006). La oportunidad le fue dada. El 1 de octubre de 2006, a catorce años de su enjuiciamiento, volvió a ocupar una banca en el Congreso como senador de Alagoas con el modesto *Partido Renovador Trabalhista Brasileiro* (PRTB) (*Folha de São Pablo*, 01/10/2006).

2. Carlos Andrés Pérez

Carlos Andrés Pérez (CAP) llegó al poder de la mano de Acción Democrática (AD) en febrero de 1989, tras imponerse a Eduardo Fernández del Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI) con el 52,89% de los votos -y un margen del 12,8% (CSE, 1958-2000), el más amplio desde hacía veinticinco años-. Estas elecciones dejaron en evidencia el agotamiento del modelo de la “democracia pactada”, nacido tres décadas atrás con el Pacto de Punto Fijo²⁵. Por un lado, la victoria significó una ruptura del patrón de alternancia AD-COPEI, siendo que Pérez fue precedido por Jaime Lusinchi, otro miembro de AD. Por otro, el nivel de abstención electoral llegó al 18,08%, superando en diez puntos porcentuales el promedio histórico (CSE, 1958-2000). Mientras los países de la región transitaban el camino hacia la democratización, Venezuela empezaba a afrontar importantes desafíos a su viejo orden institucional.

A diferencia de Collor, Pérez era un político de carrera cuya imagen de estadista, reforzada por su doble condición de ex presidente y senador vitalicio, remitía al recuerdo del “milagro económico” de su anterior gestión (Rey, 1991: 80; Romero, 1997: 15). El nivel de popularidad con el que CAP asumió el poder -

²⁵ El acuerdo fue firmado en 1958 entre AD, COPEI y la Unión Republicana Democrática (URD) para la defensa de la constitucionalidad y el derecho a gobernar conforme al resultado electoral, la creación de gobiernos de unidad nacional y la ejecución de programas mínimos comunes. Este modelo de la “partidocracia” había impedido que los conflictos entre elites, sindicatos, grupos económicos, e incluso militares y eclesiásticos se trasladaran a la arena política, haciendo de la democracia venezolana una de las más estables de la región (Karl, 1986: 197; Sonntag, 1989: 19).

un 70% en enero de 1989 (Pérez Liñán, 2000: 70-71)-, y el apoyo de su partido que obtuvo el 48,20% de las bancas en las elecciones legislativas simultáneas (Legislatina, 1995-2008), reflejaban grandes expectativas para su nueva gestión.

Tan pronto se hizo cargo del Ejecutivo, Pérez convocó a un equipo de tecnócratas y académicos provenientes del IESA (Instituto de Estudios Superiores de Administración) para idear un ambicioso plan económico de estabilización y reforma estructural que fue anunciado catorce días después (Kornblith, 1989: 10). El “Gran Viraje” (también conocido como “el paquete”) previó la negociación de un acuerdo con el FMI por 4.500 millones de dólares, la devaluación seguida de la unificación cambiaria, la reducción del gasto público, la liberalización de precios y salarios, la apertura comercial y la desregularización de capitales, el congelamiento de las vacantes del sector público y el incremento de los precios de los recursos regulados por el Estado - con un 100% inicial para el petróleo- y de las tarifas de los servicios públicos - con un 30% para el transporte- (Corrales, 2002: 59-60; Purroy, 1989:122-130).

Según Naím, la implementación precipitada de un plan económico de semejante trascendencia respondió más a la incapacidad del gobierno para introducir las reformas gradualmente, que al verdadero compromiso ideológico con las terapias económicas de *shock* (Naím, 1993: 54). Las reformas fueron concebidas como un mero acto administrativo en lugar de una operación sustancialmente política que requiere de estrategias comunicacionales para articular apoyo y moderar los *trade-offs* implicados, atenuar el temor por los

costos que acarrear y enfrentar los dilemas que se presentan (Novaro, 1994: 22). El propio Pérez se había esforzado en ocultar sus intenciones reformistas, sabiendo que las mismas no serían toleradas por el electorado ni por las propias elites de AD, más preparadas para combatir los cambios que para asimilarlos (Corrales, 1997: 95-101)²⁶. Esta implementación del plan económico sorteando al partido significó una nueva ruptura con el histórico estilo decisorio del consenso inter elites, y convirtió a la gestión de CAP en un caso típico de “desatención del partido” (estrategia *party-neglecting*) (Corrales, 2002; 2000). Las únicas alianzas forjadas en el Congreso fueron de carácter transitorio y con fuerzas políticas alternativas, y esta exclusión de la elite tradicional condujo, paradójicamente, al abandono progresivo del programa de gobierno. La estrategia de CAP tuvo en los hechos un efecto inverso, y de hecho culminó con la sumisión a los designios del partido (estrategia “*party-yielding*”) (Corrales, 1997).

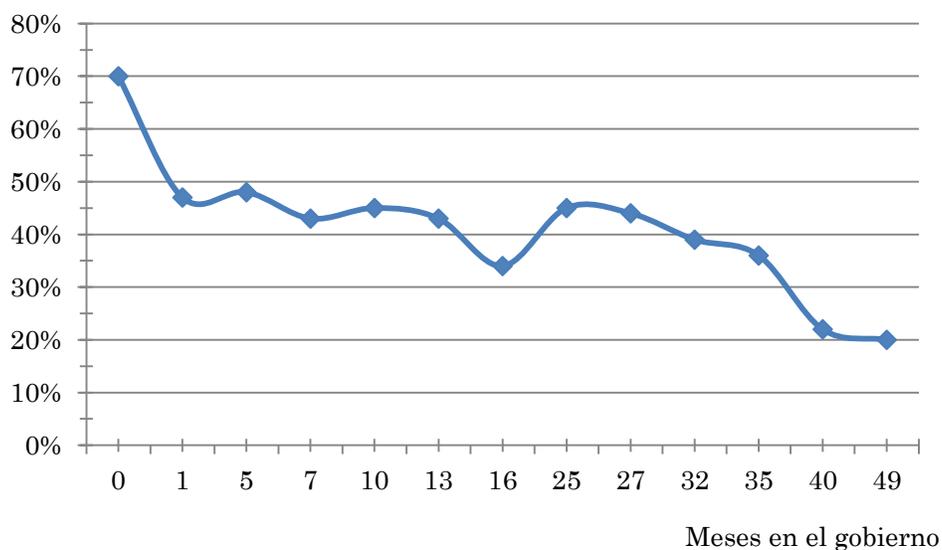
El 27 de febrero de 1989 los conductores de transporte urbano de la zona de Guarenas, Miranda, intentaron imponer tarifas que excedieron el aumento autorizado para el transporte público. Esta medida disparó el descontento y provocó un estallido de protestas y saqueos sin precedentes, que se extendieron rápidamente a Maracay, Valencia, Barquisimeto, Guayana y Mérida. José Manuel Carrasquel, presidente de la CUTV (Central Unitaria de

²⁶ Durante su campaña Pérez se había manifestado a favor del programa económico populista de su par Alan García en Perú, e incluso llegó a identificar al FMI con una “bomba de neutrones” para los países en desarrollo (Navarro, 1995: 12).

Trabajadores de Venezuela), encabezó una alianza de 14 sindicatos que también marcharon para protestar contra CAP y el recetario neoliberal (*El Nacional*, 2/23/89)²⁷. La situación crítica llevó a Pérez a dictar la ley marcial para dar intervención a las fuerzas de seguridad. Los sucesos culminaron con un saldo de 300 muertos, miles de heridos y grandes pérdidas materiales (Kornblith, 1989: 2).

El gráfico 4.2 muestra el impacto del “caracazo” en el nivel de aprobación del gobierno, que experimentó una abrupta caída hasta alcanzar un 46% (Pérez Liñán, 2007: 125).

Gráfico 4.2: Evolución de la aprobación del gobierno de Pérez



Fuente: Pérez Liñán (2009: 153).

²⁷ Los reclamos obtuvieron el apoyo de entidades de peso como FEDECAMARAS (Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción) y la CTV (Confederación de Trabajadores de Venezuela), que por primera vez en treinta años se plegó a una huelga general contra un presidente adeco (Crisp y Levine, 1999).

A la conmoción social se sumó otra preocupación no menos importante para el gobierno: la lucha interna por el control de AD. Ya en febrero de 1987 algunos periodistas reflexionaban sobre la intención de los adversarios a CAP de fragmentar las bases de apoyo de los liderazgos en pugna para alcanzar, mediante la escisión, la homogeneidad interna del partido (Carvallo y López Maya, 1987: 207-211). Estos adecos pertenecían a la facción “ortodoxa” comandada por el secretario general Luis Alfaro Lucero. Representaban la veta más populista-clientelista del partido alineada al ex presidente Lusinchi, y habían apoyado la candidatura del ex ministro de Relaciones Interiores Octavio Lepage. La facción “renovadora”, liderada por Héctor López y adepta a CAP, proponía en cambio reducir al mínimo el papel del Estado como “repartidor” (*broker*) de rentas y prebendas (Coppedge, 1994; Kornblith, 1996). A estas dos facciones se sumó una tercera “equilibrista” (también conocida como “ni-ni”) afiliada a la idea de la reforma gradual y de un mayor diálogo con el gobierno (Corrales, 2002: 171).

En un intento por descomprimir el clima de tensión política y responder a la demanda de incorporar nuevas fuerzas al juego político, CAP sacrificó al viejo sistema y decretó la descentralización (Lalander, 2010: 134)²⁸.

²⁸ El efecto de la medida no se hizo esperar, y en las elecciones de diciembre de 1989 para gobernadores, alcaldes y miembros de concejos municipales quedó trazado un nuevo mapa político. Con una participación del 45% de la población electoral -la abstención promedió el 55%- AD obtuvo el mejor resultado en términos globales, pero la oposición (COPEI, MAS y La Causa R) se impuso en nueve de las principales gobernaturas de estado (Maingón y Sonntag, 1990:

La resistencia a la medida se tradujo en un total relajamiento del “leninismo interno” de AD, que para entonces era considerado uno de los partidos más estrictamente disciplinados de la región (Corrales, 2002: 174). Hacia fines de 1991, en el preciso momento en que se registró una recuperación inédita de la economía, se hizo explícita la ruptura de las facciones lusinchista y moderada, ahora unidas en una cruzada hostil contra el gobierno. Nueve de los diez cargos principales del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) quedaron en manos de la facción opositora que pasó a controlar ingresos, nominaciones y promociones partidarias. Desde entonces, los adecos no titubearon en frenar los proyectos de ley presentados por el presidente -más de la mitad quedaron pendientes en 1991- ni en sancionar leyes que contradijeran el espíritu de las reformas (v.g. Ley Caldera). Incluso algunos, en una clara demostración de subordinación a los líderes del partido, se negaron a ejecutar cualquier tipo de reforma decretada por el gobierno dentro de sus respectivas jurisdicciones (Corrales, 2002: 185; 1997: 98). La célebre frase del presidente de AD Humberto Celli “este gobierno no es adeco ni en sus hombres ni en sus ideas” (Serrafero, 1996: 150) evidencia que AD había quedado formalmente fraccionado en dos, convirtiéndose en los hechos en un partido mayormente opositor (Corrales, 1997: 98; Ellner, 1996: 94).

La ruptura impactó de lleno en los poderes partidarios de CAP.

La ausencia de datos cuantificados para medir la disciplina partidaria del

150). Acostumbrados al viejo sistema en el que el partido gobernante controlaba también las administraciones locales, los adecos interpretaron los resultados como un retroceso (Corrales, 2002: 172).

período -lo que según Coppedge (1994) se explica por la histórica disciplina que hacía que rara vez se tomara nota de los votos en el Congreso-, nos ha llevado a realizar una estimación por analogía con el sistema partidario paraguayo. Asumiendo que la fragmentación adeca guarda cierta correspondencia con la división entre “oviedistas” (partidarios de Lino Oviedo) por un lado, y “argañistas” y “wasmosistas” (seguidores de Luis María Argaña y de Juan Carlos María Wasmosy) por otro, tomamos como valor de referencia el índice de Rice del sistema partidario paraguayo correspondiente al período inmediatamente anterior y posterior a 1999, año en el que se registra el pico de la confrontación entre las facciones coloradas (Molinas *et. al.*, 2004: 79-80; Spiller y Tommasi, 2007: 351). Considerando el apoyo del partido del presidente en el Congreso (ver *supra*), la ausencia de una coalición de gobierno y un IR estimado en 0,53, el IPP para Carlos Andrés Pérez es 49,9, lo que lo convierte en un Ejecutivo de poderes partidarios intermedios.

Las asonadas militares del 14 de febrero y 27 de noviembre de 1992²⁹ terminaron de arrasar con la legitimidad del gobierno. Aunque provocaron una reacción unánime de la dirigencia política que aprobó un documento condenatorio de ambos intentos de golpe, COPEI denunció el acuerdo de gobernabilidad suscrito con AD tres meses más tarde atribuyendo

²⁹ Los levantamientos fueron liderados por el Tte. Cnel. Hugo Chávez Frías, el Cmte. Francisco Arias Cárdenas y el Contralmte. Hernán Gruber Odremán. En el primer intento Pérez escapó en el vehículo de un jardinero del palacio presidencial y se refugió en la planta televisiva Venevisión. En el segundo, también fallido, los golpistas llegaron a bombardear el Palacio de Miraflores, el ministerio de Relaciones Exteriores y el aeropuerto La Carlota.

responsabilidad directa al presidente, culpando a las reformas y a sus negocios oscuros de haber generado una situación de alta conflictividad social (Corrales, 2002: 82-84). El célebre discurso pronunciado por Rafael Caldera ante el Congreso refleja el pensamiento dominante de la elite política venezolana:

Yo quisiera decirle a esta tribuna que del Señor Presidente de la República, aunque de todos también, depende la responsabilidad de afrontar de inmediato las rectificaciones profundas que el país está reclamando. Es difícil pedirle al pueblo que se inmole por la libertad y por la democracia cuando piensa que la libertad y la democracia no son capaces de darle de comer y de impedir el alza exorbitante en los costos de la subsistencia, cuando no ha sido capaz de poner un coto definitivo al morbo terrible de la corrupción que a los ojos de todos consume la institucionalidad. Esta situación no se puede ocultar. El golpe militar es censurable y condenable en toda forma, pero sería ingenuo pensar que se trata solamente de una aventura de unos cuantos ambiciosos que por su cuenta se lanzaron precipitadamente sin darse cuenta de aquello en que se estaban metiendo (Rivero, 2010: 235-236).

Mientras que en marzo de 1989 sólo el 2% de la población mencionaba a la corrupción como una preocupación, en julio de 1993 el 20% la ubicó en un segundo lugar, después del costo de vida (Pérez Liñán, 2009: 173-174). Como señalan Stokes y Baughman, “en 1988 la preocupación era la economía, en 1989 la economía y la estabilidad y en 1993 la economía, la estabilidad y la corrupción” (Stokes y Baughman, 1999: 9).

La tabla 4.2 enumera los escándalos políticos de Pérez y sus allegados que influyeron, junto con el cambio adverso de todas las otras variables de manera simultánea, en la decisión de acelerar el debate en el Congreso para acortar su mandato (Caballero, 2000; Rey, 1991).

Tabla 4.2: Escándalos políticos del gobierno de Pérez

Octubre 1989	Transferencia de hoteles privatizados sin licitación a una empresa ligada a la Federación de Trabajadores (CTV)	J. Carmona, jefe de gabinete
Febrero 1990	El vicepresidente de Aeropostal contrata seguros de empresas no adjudicatarias de la licitación	G. Pérez, vicepresidente de Aeropostal y sobrino de CAP
Abril 1990	Heydra es acusado de hostigar periodistas y manipular la publicidad oficial	P. Heydra, Min. de la Oficina Central de Información
Mayo 1990	El gobernador de Bolívar es acusado por el ministro de Transporte de cobrar sobornos	Min. de Transporte y Comunicaciones
Junio 1990	Un diputado acusa a tres ministros de corrupción	L. Sucre Figarella, Corp. Desarrollo de Guayana Manuel Adrianza, Min. Salud E. de Armas, Min. Agricultura
Julio 1990	Un diputado acusa a un ministro de exigir sobornos	A. Faria Viso, Min. de Transporte y Comunicaciones
Noviembre 1990	Un ministro es acusado de transferir fondos de la policía a su cuenta personal	L. B. Guerra, Min. de Justicia
Diciembre 1990	CAP es acusado de cancelar un programa televisivo	CAP y C. Mateos, su amante J. Lusinchi y su amante
Enero 1991	CAP destituye al presidente del Banco de los Trabajadores (BTV) luego de que Iturbe autorizara el rescate financiero	J. de Pina, presidente del BTV E. Iturbe, Min. de Finanzas
Enero 1991	Iturbe es acusada de negligencia en un caso de contrabando	E. Iturbe, Min. de Finanzas E. Morales, Dir. de Aduana
Marzo 1991	Un diputado de COPEI acusa a C. Mateos de corrupción	C. Mateos
Mayo 1991	Toro y C. Mateos son acusados de recibir sobornos	H. J. Toro, Min. de Defensa C. Materos
Junio 1991	COPEI exige la renuncia del	O. García, Jefe de

	jefe de seguridad de CAP por ser accionista de un contratista que rompió acuerdos con el gobierno	Seguridad
Julio 1991	COPEI exige la renuncia de un ministro por contratos ilegales	P. Fleuri, Min. de Des. Urbano
Julio 1991	CAP y Lusinchi son acusados de invertir millones en la contratación de asesores norteamericanos	CAP J. Lusinchi
Agosto 1991	Un ministro es acusado de intentar intervenir un teléfono	P. Heydra, a cargo de la OCI
Noviembre 1991	Denuncia de “guerra sucia” contra el periodista A. Peña	Min. de Información
Febrero 1992	Acusación por falsificación de contratos para compra de equipos	I. Carratú, Edecán Militar
Mayo 1992	Acusación por contratación de guardaespaldas extranjeros	CAP y C. Mateos O. Ourdaz, Min. Interior
Junio 1992	Acusación por investigación de El Nacional	CAP
Agosto 1992	Se solicita la investigación del “círculo íntimo” de CAP	C. Mateos
Noviembre 1992	Se informa que faltan 17 millones de dólares de una cuenta secreta	Min. del Interior
Diciembre 1992	Se informa la transferencia de 16,5 millones a la presidencia	CAP
Diciembre 1992	Se publican avisos en diarios contra los opositores de CAP	CAP
Marzo 1993	Renuncia del fiscal general tras conocer que el gobierno había ocultado documentos	CAP

Fuente: Pérez Liñán (2009: 207-209).

El clima se enardeció aún más con los rumores de renuncia del presidente y de autogolpe, y con las nuevas denuncias de un grupo de intelectuales conocido como los “notables”. El influyente escritor Arturo Usler Pietri, que representaba a estos sectores disconformes, señalaba que “como en

Brasil tenemos que encontrar una salida constitucional a la crisis, y la salida del presidente Pérez es parte de esa solución” (*LAWR*, 12/11/1992). Se desataron disturbios en las calles y se reanudaron las protestas de quienes desde acontecido el “caracazo” se movilizaban para repudiar a la dirigencia que representaba un orden institucional en descomposición. A los ojos de la ciudadanía Pérez era un producto de la “democracia pactada”, era el resultado de la penetración partidaria en la sociedad civil, de los sistemas de premios y castigos para los disconformes con los lineamientos de las principales fuerzas, de las reparticiones de poder, de las asignaciones discrecionales de recursos y prebendas y de la vulnerabilidad económica, derivada de la absoluta dependencia del recurso del petróleo que constituía el 70% de los ingresos del gobierno (Maingón y Sonntag, 1990: 133; Naím, 1993: 19).

Faltando apenas siete meses para las elecciones legislativas, el político y periodista José Rangel denunció en su programa televisivo “José Vicente Hoy” al ministro de Asuntos Domésticos y al secretario presidencial por la conversión de 250 millones de bolívares (17 millones de dólares) utilizando el Régimen de Cambio Diferencial (RECADI) en su último día hábil de vigencia. Las acusaciones fueron revalidadas por dos columnas del diario *El Universal*, “Los hechos y los días” del mismo Rangel, y “Laberinto” suscrita por Andrés Galdo. Los canales de televisión reforzaron el clima de anti-política que impregnaba a la prensa escrita, dándole sustancia a la idea de que “los partidos y los políticos, con Pérez a la cabeza, eran una pila de sinvergüenzas, y que

cualquier medio era válido para superar la crisis” (entrevista a Eduardo Fernández, Martha Rivero, 2010: 237-244).

La Comisión Permanente de Contraloría de Diputados designó una subcomisión especial para investigar el destino incierto de dicha suma catalogada como “fondos presidenciales para operaciones secretas”. El fiscal general Ramón Escovar Salom se apresuró a solicitar el procesamiento de CAP ante la Corte Suprema y ésta dictaminó, por 9 votos a favor y 6 abstenciones, la existencia de mérito para llevar adelante el juicio contra el presidente y sus ex ministros Alejandro Izaguirre y Reinaldo Figueredo Planchart, también acusados de enriquecimiento ilícito (Serrafero, 1996: 150). A los escándalos del gobierno y al repudio de la elite política venezolana se sumaba ahora una acusación concreta contra el presidente y su gente, de lo que resultó un **desprestigio que arrasó con la imagen pública de CAP** y despejó el camino para la intervención del Congreso.

Cuando el pedido de enjuiciamiento llegó al Senado a fines de mayo de 1993, la mayoría de los legisladores de AD votaron contra Pérez y presentaron evidencias de las supuestas maniobras fraudulentas ante la Corte Suprema. Sólo unos pocos perecistas se pronunciaron simbólicamente contra el enjuiciamiento, sabiendo que su decisión no afectaba el destino obvio del presidente acorralado por una oposición dentro y fuera del partido que superaba ampliamente la mayoría simple exigida para destituirlo (Kada 2003: 127). CAP abandonó el poder anunciando que su alejamiento temporal no implicaba la renuncia formal al cargo, y asumió en lugar suyo el presidente del

Congreso Octavio Lepage. En agosto de 1993 el senador Fernández Daló del Movimiento al Socialismo (MAS) presentó copia de las transferencias bancarias realizadas por Pérez y su amante Cecilia Mateos, y seguidamente el Congreso declaró la ausencia permanente del presidente respaldando su decisión en la Constitución que sólo habilita al Ejecutivo a ausentarse por plazo un máximo de noventa días. Finalmente se acordó, por 205 votos sobre 236, que el titular del Senado Ramón José Velázquez asumiera como presidente “del consenso”, amparado en un pacto mínimo de gobernabilidad para que pudiera desempeñarse sin sobresaltos durante los meses siguientes (Serrafero, 1996: 151).

Dos décadas después de haberse despedido como el mandatario venezolano con menor popularidad, el alcalde de Caracas impuso a favor de Pérez la orden *post mortem* “ciudadano ejemplar”. En esa misma ocasión el secretario general de AD Henry Ramos Allup recordó con cierta nostalgia los tiempos de Punto Fijo, y declaró que “debemos reivindicar, con coraje, valentía y arrojo, al dos veces presidente de Venezuela” (*El Universal*, 08/07/2013). La historia ha comenzado a girar en esa dirección, resaltando su figura y reconociendo la trascendencia de su obra:

Con el rigor de lo vivido, emerge una corriente de pensamiento que aspira a restituir los méritos del primer presidente reelecto por el voto popular de la historia venezolana [...] cuyo recuerdo está ligado al esplendor y a la decadencia de la democracia [...] Graves señalamientos, logros, objetivos, ambición de historia, grandezas y miserias, frenética popularidad, momentos de gloria, sufrimiento, cárcel y exilio, rencores llevados hasta sus últimas consecuencias. Al final, tragándose la furia y la indignación, supo cumplir con su palabra y respetar el diálogo institucional de la democracia. Se fue de Miraflores sin que lo empujaran. El Richard Nixon venezolano (Alonso, 2010: 11-14).

3. Análisis comparado

En este capítulo estudiamos las crisis presidenciales de Fernando Collor y Carlos Andrés Pérez enfatizando en los aspectos que entendemos influyeron en la disposición del Congreso para intervenir y mediar una salida orgánica a la crisis.

El análisis evidencia, en primer lugar, que los poderes partidarios presidenciales no ejercen por sí mismos en la forma en que se resuelven las crisis. El apoyo minoritario en la legislatura y la disciplina media del sistema partidario brasileño hicieron de Fernando Collor un presidente de poderes partidarios débiles. Por su parte, y como consecuencia del fraccionalismo interno de la mayoría adeca en el Congreso, Pérez gozó de poderes partidarios intermedios.

También queda demostrado que las salidas controladas por el Congreso son más factibles de acontecer cuando el desprestigio afecta directamente a la persona del presidente. La denuncia del hermano del mandatario brasileño, las

acusaciones de corrupción pasiva y asociación ilícita y las demandas ciudadanas a favor del *impeachment* agraviaron a Collor y a su círculo. De manera análoga, el escándalo catapultado por los periodistas Rangel y Galdo, las irregularidades y el enriquecimiento ilícito perjudicaron directamente al presidente Pérez.

Por último, las elites partidarias tuvieron incentivos electorales para destituir al Ejecutivo del poder. A menos de dos meses de las elecciones legislativas brasileñas y de siete meses de las venezolanas, las elites sacaron provecho de la situación, actuaron conforme a lo esperado por la ciudadanía movilizada y mejoraron su posición en el ranking de intención de voto. En el primer caso, la ausencia de compromisos con el presidente y el PRN facilitó la migración de bando de los legisladores. En el segundo, la oposición dentro y fuera de AD se unificó y endureció su postura contra CAP, cooptando también a los indecisos en la cruzada contra la corrupción y la inmoralidad.

En resumidas cuentas, estos dos episodios evidencian que existe mayor probabilidad de que el Congreso intervenga proactivamente en la salida de la crisis cuando el Ejecutivo posee poderes partidarios intermedios o débiles y el desprestigio afecta a su persona. También demuestra que el panorama electoral puede incrementar la exposición del presidente a la destitución.

Resta conocer las circunstancias que favorecen los desenlaces mediados por los presidentes. En el próximo capítulo presentamos un análisis comparado de los casos de Fernando De la Rúa y Gonzalo Sánchez de Lozada para conocer los factores que influyen en esta otra modalidad de salida.

5. Las salidas formalizadas por el presidente

Este capítulo desarrolla otros dos episodios de inestabilidad presidencial para identificar las combinaciones de factores que desencadenan las salidas formalizadas por los primeros mandatarios. La primera sección relata los hechos que culminaron con la renuncia de Fernando De la Rúa, presidente argentino que se hizo cargo de Ejecutivo desde el 10 de diciembre de 1999 hasta el 21 de diciembre de 2001. La segunda presenta el caso de Gonzalo Sánchez de Lozada, dirigente del Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) que llegó al palacio Quemado por segunda vez el 6 de agosto de 2002, y que dimitió apenas transcurrido el año. El tercer apartado compara ambos desenlaces y destaca algunos lineamientos generales que entendemos trascienden la singularidad de los casos.

1. Fernando De la Rúa

El 24 de octubre de 1999 Fernando De la Rúa fue elegido presidente por la Alianza, una coalición integrada por la Unión Cívica Radical (UCR) de centro y el Frente País Solidario (FREPASO) de centro- izquierda, cuya colaboración había comenzado hacia fines de 1995 en oposición a ciertas prácticas y políticas del Partido Justicialista (PJ). Motivadas por la convicción de que una oposición fragmentada no podía disputarle al justicialismo la presidencia, las fuerzas

capitalizaron el desgaste que experimentaba el entonces presidente Carlos Menem y las duras críticas contra su administración por el impacto social de las reformas y los escándalos de corrupción de toda una década. La Alianza se presentó despojada de compromisos con los partidos políticos tradicionales, y adaptando el mensaje de campaña a las expectativas de un electorado escéptico De la Rúa se impuso con el 48,4% de los votos. Lo siguió el justicialista Eduardo Duhalde que reunió un 38,3%, y Domingo Cavallo en tercer lugar con un 10,2% por el partido Acción por la República (AR) recientemente creado (Novaro, 2009: 78-82).

Cuando la Alianza llegó al poder, el país atravesaba una “tormenta perfecta” (Levitsky y Murillo, 2003). Una serie de shocks exógenos -la crisis del “tequila”, la del sudeste asiático, la rusa y el efecto “caipirinha”- habían provocado una abrupta declinación de los términos de intercambio y un desequilibrio de cuenta corriente cercano a los 15.000 millones de pesos. La caída del nivel de actividad había significado una pérdida del 3,4% del PBI, el déficit público rondaba los 7.000 millones de pesos para el Estado nacional y los 3.000 millones para las provincias y la deuda externa representaba cerca del 50% del PBI (Powell, 2002: 2-3). En un escenario como este, el mandato de De la Rúa era claro: reducir el déficit, sacar al país de la recesión, renegociar la deuda y, fundamentalmente, cumplir con la promesa de campaña de preservar el régimen de la Convertibilidad que para entonces suscitaba un 84,5% de adhesión. Del cumplimiento de estas metas dependía el destino de un gobierno

que tenía el respaldo de la opinión pública como el principal -sino el único- resorte de poder (Novaro, 2009: 561).

En las elecciones legislativas concurrentes la Alianza obtuvo el 48,2% de los asientos en Diputados (la UCR, un 33,07%) (Legislativa, 1995-2008) y el justicialismo un 38,5%, manteniéndose la composición del Senado (el PJ sólo incorporó dos legisladores por Corrientes y Chaco). Pero la distribución de las gobernaciones fue desfavorable para la coalición gobernante: la UCR controló seis provincias (Entre Ríos, Mendoza, Catamarca, Chaco, Río Negro y Chubut) y muy parcialmente una séptima (San Juan), además de la Ciudad de Buenos Aires. Las tres de mayor peso (Córdoba, Buenos Aires y Santa Fe) quedaron en manos de los líderes justicialistas José Manuel De la Sota, Carlos Ruckauf y Carlos Reutemann respectivamente. El oficialismo se convirtió en primera minoría pero con un margen demasiado estrecho, lo que significaba tratar con una oposición con capacidad de condicionar las decisiones que requerían consenso o imparcialidad de los gobernadores, fortalecidos en su rol de contrapeso de la autoridad presidencial³⁰ (De Luca *et. al.*, 2002; Novaro, 2002).

El escenario intra-partidario tampoco estuvo exento de complicaciones debido a las características propias de la Alianza, una agrupación de tendencias ideológicas diversas conglomeradas para la victoria electoral. Ese “valor agregado” que le había permitido cooptar el apoyo de la ciudadanía

³⁰ La fortaleza de los liderazgos provinciales frente a los nacionales responde a la estructura descentralizada de los partidos políticos, que concentran recursos financieros a nivel sub-nacional y hacen a los presidentes más dependientes del apoyo local (Mustapic, 2002: 178).

constituía, al mismo tiempo, una debilidad de la coalición. Más aún, las rivalidades entre las propias facciones de los partidos terminaron potenciando la complejidad de las relaciones. Por el lado radical, las diferencias programáticas entre los “delaruistas” que seguían al presidente, y los “alfonsinitas” (o “progresistas”) que predominaban ampliamente y que respondían al jefe del partido Raúl Alfonsín. Por el lado del FREPASO, los disidentes peronistas de centro- izquierda y los otros grupos anti-menemistas - como el Frente Grande (FG), el Partido Socialista Popular (PSP), el Partido Socialista Democrático (PSD), el Partido Intransigente (PI) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC)-, que carecían de experiencia en gestión compartida y enfrentaban serios problemas para alcanzar cierto grado de cohesión. Como afirman Cavarozzi y Casullo (2002), la Alianza se convirtió en un claro ejemplo de la tensión “coalición electoral- coalición de gobierno”.

El déficit de autoridad de De la Rúa dificultó la conciliación de posturas contradictorias y lo llevó a descansar en su camarilla personal de asesores (Llanos, 2010; Mustapic, 2005; Schamis, 2002). Esta modalidad de vinculación entre el presidente y las elites partidarias reforzó el aislamiento político del gobierno y ralentizó la implementación de las medidas, incluso aquellas que exigían una respuesta inmediata como las referidas al plano económico. Según Mariana Llanos, la experiencia del gobierno de De la Rúa ilustra mejor que ninguna otra cómo las variables económicas pueden influenciar el destino político del presidente (Llanos, 2010: 55). Ninguno de sus tres ministros (José Luis Machinea, Ricardo López Murphy y Domingo Cavallo) logró implementar

una política económica eficaz para equilibrar el déficit y renegociar la deuda. Peor aún, los cambios en la cartera de Economía dispararon tensiones en la coalición, y terminaron de reforzar ante la oposición la imagen de un gobierno débil con destino incierto (Novaro, 2009: 593; Powell, 2002: 9-10).

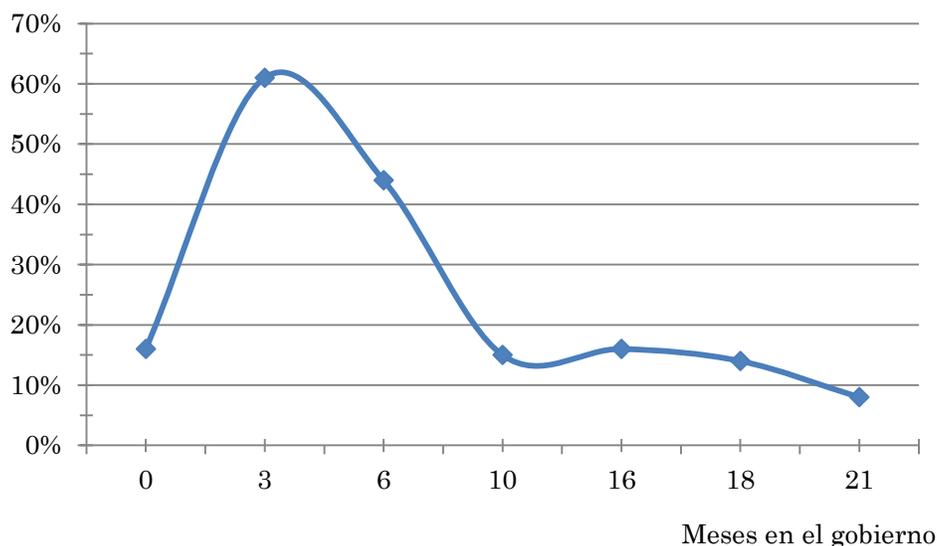
La situación del gobierno se complicó todavía más cuando el vicepresidente Carlos “Chacho” Álvarez denunció el pago de sobornos a senadores del PJ para lograr la aprobación de la controvertida ley de reforma laboral -pauta que, junto con la reforma previsional y la reasignación de las transferencias a las provincias, era exigida por el FMI para avanzar en la negociación la deuda-. Las acusaciones apuntaron directamente a Fernando De Santibañes, jefe de la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE), y al ministro de Trabajo Alberto Flamarique, que abandonó el cargo pero fue instado a ocupar la Secretaría de la Presidencia como señal de su inocencia (Ollier, 2008: 80). Los sucesos acentuaron las rispideces entre las fuerzas integrantes de la Alianza. Quienes hacía diez meses saludaban victoriosos desde el balcón de la Casa Rosada, cruzaban ahora duras declaraciones con diferencia de horas. Álvarez manifestó sentir “vergüenza de que un joven de 16, 17, 18 años [...] crea que los que hacemos política y los que tenemos cargos, los tenemos para incrementar nuestro patrimonio. Me da mucha vergüenza que sigan promocionando figuras que son las responsables de que la gente asocie la política al delito” (Granovsky, 2001: 256). De la Rúa también hizo su descargo público, y lamentó que su compañero de fórmula quisiera abrirse del gobierno antes de conseguir la total depuración del Senado (*Clarín*, 07/10/2000).

Ni el accionar del presidente para reivindicar la figura de Flamarique, ni la agitación de la bandera de la reforma política de Álvarez ante la opinión pública y los medios, lograron persuadir a las elites partidarias de que la Alianza avanzaba en dirección correcta. La oposición justicialista endureció las críticas, y el vocero presidencial Juan Pablo Baylac respondió denunciando la existencia de “una estrategia del peronismo para propagar la ingobernabilidad y que se convoque a elecciones en forma anticipada”. Incluso desafió abiertamente a la cúpula del PJ, al adjudicar la maniobra a “sectores irresponsables conglomerados en torno a las figuras de Kirchner, Barrionuevo, Ruckauf y Duhalde” (*La Nación*, 05/10/2001). Pero los manejos del gobierno tampoco convencieron al oficialismo. Los mismos senadores radicales interpretaron los sucesos como un “ataque a la gobernabilidad” (Novaro, 2009: 177) y se distanciaron del presidente para realinearse internamente. Para el mes de octubre la crisis de autoridad se hizo evidente: las renuncias del Jefe de Gabinete, de los ministros de Justicia y de Educación y el alejamiento del mismo Álvarez dejaron al presidente como responsable único de la administración. En el discurso pronunciado desde la Casa Rosada, De la Rúa afirmaba:

Él [Carlos Álvarez] elige un nuevo puesto de lucha, yo seguiré gobernando para cumplir el mandato del pueblo, porque lo que importa es la gente, la gente que sufre y que quiere trabajo, que se reactive la economía y que vayamos para adelante. Vivo y me desvelo por todos los argentinos [...]. Compatriotas: que quede claro que aquí todos estamos jugados contra la corrupción, combatiré la corrupción en todos los frentes, mi gobierno es de puertas abiertas y cuentas claras. Así lo mostramos y hemos actuado juntos para ese fin [...] Esto tiene que cambiar. En la lucha contra la corrupción no hay medias tintas. Quienes estamos comprometidos en esa batalla sabemos que la lucha es de todos los días, en todas las circunstancias y en todos los escenarios. El objetivo es aplastar la corrupción para que desaparezca en nuestra patria. Ese fue y es mi compromiso [...] He fijado un rumbo para sacar al país adelante. Ayer lo he confirmado y hoy vuelvo a hacerlo ratificando a mis ministros y funcionarios, nadie me va a mover de mis convicciones. Tengo el gobierno necesario para conseguir el éxito y estoy en el camino que necesitamos para salir adelante [...] Compatriotas: tengo una tarea que cumplir y voy a cumplirla hasta el final (Granovsky, 2001: 256-257).

El gráfico 5.1 refleja el impacto de la ruptura de la coalición de la Alianza en la opinión pública. El gobierno experimentó la caída más abrupta de toda la gestión, y pasó a suscitar apenas un 15% de adhesión.

Gráfico 5.1: Evolución de la aprobación del gobierno de De la Rúa



Fuente: elaboración propia en base a datos de Nueva Mayoría (1984-2001).

El destino de De la Rúa se selló con los resultados de las elecciones intermedias del 14 de octubre para renovar totalmente el Senado y parcialmente la cámara de Diputados. Aunque la alta disciplina no auspició en principio un escenario crítico -el IR fue de 0,90 según Coppedge (2001: 8) y Coppedge y Mejía Acosta (2001: 13)-³¹, las elecciones resultaron en una notable disminución al apoyo legislativo del presidente que había perdido 5 millones de votos en apenas dos años (sólo se impuso en la Ciudad de Buenos Aires y subsistió en algunas ciudades grandes del interior). La Alianza obtuvo el 34,24% de los votos (y la UCR el 27,63%) (Legislatina, 1995-2008), arrojando

³¹ Los trabajos de Mark Jones refuerzan esta premisa y atribuyen el elevado nivel de adhesión a las reglas y códigos partidarios al control que han ejercido históricamente las agrupaciones políticas en las votaciones, la asignación de recursos y las carreras de los legisladores argentinos (Jones, 2002: 159; 2001: 9-10).

un IPP de 45,77 para Fernando De la Rúa que retuvo poderes partidarios intermedios. Por su parte, el justicialismo recobró el control en Diputados (45%) y se mantuvo fuerte en el Senado (56%) (Pérez Liñán, 2002: 168). Este doble triunfo del PJ aceleró el reacomodamiento del tablero peronista y revalidó las aspiraciones presidenciales de los gobernadores que ganaron con un amplio margen en sus respectivos distritos -De la Sota, Ruckauf, Reutemann y Néstor Kirchner-. Los resultados también evidenciaron la formación de un nuevo espacio conformado por la Alternativa para una República de Iguales (ARI), un desprendimiento de la Alianza que obtuvo el 8,2% de los votos, y por otras formaciones nacional- populistas como la Izquierda Unida o el Polo Social que registraron cifras similares (Godio, 2002: 60). Por último, los comicios exhibieron una gran cantidad de votos en blanco y nulos (el “voto bronca”) que se tradujo en una abrupta e inédita declinación de la participación electoral, estimada en un 75% (Escolar *et. al.*, 2002: 25-28).

A fines de noviembre de 2001 el Senado rompió con una regla informal que solía implementarse en la designación de autoridades legislativas de alto rango. En lugar de nombrar como presidente provisional del Senado a un representante del oficialismo, el Congreso designó al justicialista Ramón Puerta que quedó primero en la línea sucesoria. El presidente cercado exhortó al “esfuerzo patriótico” de todos los argentinos, y en el mes de diciembre expidió el decreto 1570/01 con un paquete de medidas que pasaron a engrosar la larga lista de instrumentos ideados para enfrentar la

compleja situación económica (CIDOB, 2011)³². La ley de la Nueva Convertibilidad (o Convertibilidad “ampliada”) previó la flexibilización del esquema cambiario fijando el peso argentino a una canasta de divisas (el euro y el dólar norteamericano). Aunque su aplicación se concretaría una vez que convergieran ambas monedas, el efecto de la medida no se hizo esperar porque resultaba evidente que se avanzaba hacia el fin de la Convertibilidad. El resultado del anuncio fue un incremento extraordinario del riesgo país, que pasó de 400 a 1.600 puntos básicos (Powell, 2002: 11-15), y la pérdida de prestigio del ministro Domingo Cavallo que quedó igual de aislado que el presidente (CIDOB, 2011).

El “viernes negro” del 8 de diciembre el gobierno recurrió a la devaluación con flotación cambiaria. El 12 y 13 se unieron las dos ramas del sindicalismo peronista (la Confederación General de Trabajadores “oficial” y “disidente”) para convocar la decimoséptima huelga general, y contaron con el apoyo de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA). También se concretó la ruptura del poder económico: la Asociación de Bancos de Argentina, la Sociedad Rural y algunas cámaras de comercio y empresas privatizadas defendieron a

³² Los más importantes han sido la ley de Déficit Cero o la “ley de la verdad” según De la Rúa, que determinó recortes draconianos de gastos (pensiones y salarios de funcionarios públicos) y un nuevo sistema de recaudación; el “corralito” bancario, que impuso restricciones a la disponibilidad de dinero en efectivo de plazos fijos, cuentas corrientes y cajas de ahorros; el “blindaje” financiero, que implicó el desembolso de una suma cercana a los 38.000 millones de dólares con aportes del FMI, otros organismos financieros, el gobierno español y bancos locales; y el “mega-canje” de la deuda, que dispuso la postergación de vencimientos por un monto cercano a los 50.000 millones de dólares.

ultranza la Convertibilidad, mientras que la Unión Industrial Argentina (UIA) y las Confederaciones de Entidades Rurales se mostraron y presionaron a favor de la devaluación. El Episcopado de la Iglesia Católica llamó a un acuerdo nacional para “proteger las estructuras de una auténtica democracia” (*Clarín*, 21/12/2001), pero las negociaciones entre el gobierno, la oposición, la UIA y las dos CGT fueron efímeras y fracasaron.

El 19 de diciembre, mientras la ciudadanía comenzaba a movilizarse, el jefe de gabinete Chrystian Colombo pidió la renuncia de todos los ministros para abrir camino a una coalición de gobierno. Al día siguiente, el presidente De la Rúa respaldó públicamente la iniciativa:

Estamos en una situación crítica y sólo podemos salvarla con el conjunto de la dirigencia política. Lo importante no son las personas sino las instituciones y el país. Por eso, despojado de cualquier interés personal por el cargo que tengo el honor de ocupar, me dirijo a cada dirigente radical, peronista, de otros partidos que tengan responsabilidad de gobierno a acordar con el Poder Ejecutivo las políticas que sean necesarias [...] Estoy aquí porque soy yo como Presidente quien puede llamar a esa unidad. He ofrecido al justicialismo, que triunfó en las elecciones del 14 de octubre y tiene mayoría en ambas cámaras, que participe en un gobierno de unidad nacional [...] Los convoco con toda amplitud y generosidad para que traigan sus ideas, sus propuestas y los cambios. Estoy dispuesto a los cambios que sean necesarios. Les pido por eso un gesto de grandeza para atender juntos los reclamos de la gente y preservar las instituciones, la paz y el futuro nacional [...] Así encontraremos el rumbo y el camino. Y sepan también que voy a cumplir con mi deber hasta el final (*La Nación*, 20/12/2001).

El PJ se negó a asumir cualquier cuota de responsabilidad en una nueva iniciativa de la Alianza y dio la espalda a la propuesta del presidente.

Pasadas algunas pocas horas, y desafiando la declaración del estado de sitio, dos millones de ciudadanos salieron a las calles clamando “el pueblo unido, jamás será vencido” y golpeando cacerolas consiguieron la renuncia de Cavallo. Pronto se multiplicaron los asaltos a comercios y supermercados en Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Rosario y otras ciudades del interior, muchos de ellos apuntalados por piqueteros y “punteros” peronistas (Auyero, 2007: 12). Los saqueos llegaron a superar el promedio histórico verificado durante la primer hiperinflación, registrándose alrededor de 515 en tan sólo siete días (*La Prensa*, 25/4/2011). Los grupos movilizadados ocuparon ministerios, secretarías y espacios públicos, y se apropiaron de algunos símbolos nacionales para demostrar la abrupta ruptura del vínculo ciudadano con las instituciones políticas (Armony y Armony, 2005: 35; Levitsky y Murillo, 2005: 83).

La tabla 5.1 compara la variación de la confianza ciudadana como herramienta de medición del *affaire* político antes y durante la gestación de la crisis, mediante la incorporación de datos correspondientes al año 2001 y al período de medición inmediatamente anterior.

Tabla 5.1: *Affaire* político en el gobierno de De la Rúa

Institución	Cantidad de personas que confían	
	1998	2001
Educación	42%	70%
Noticieros	63%	58%
Iglesia	51%	57%
Prensa	67%	53%
Sindicatos	13%	53%
Empresas	59%	53%
Bancos	68%	41%
Fuerzas Armadas	21%	35%
ONGs	56%	30%
Policía	17%	30%
Justicia	15%	25%
Partidos políticos	27%	10%
Congreso	25%	10%

Fuente: CIMA Barómetro Iberoamericano (2001; 1998).

El contraste entre la pérdida de credibilidad en las instituciones de gobierno, y el incremento del nivel de confianza ciudadana en la educación, los sindicatos, las Fuerzas Armadas o la policía durante los cuatro años previos al *impasse*, evidencia que la crisis de representación que afectó a la Alianza no fue producto exclusivo de erróneas decisiones en materia política o económica, y que tampoco se produjo súbita e inesperadamente. Como afirman Peruzzotti y Smulovitz (2002), el divorcio entre la sociedad civil y el sistema de representación política se gestó a lo largo de los años previos, y trascendió de hecho a las figuras cuestionadas del gobierno. Las encuestas realizadas durante los días de agitación política muestran que aunque el 65% de los argentinos continuaba apoyando al sistema democrático, sólo el 8% estaba satisfecho con su desempeño (Latinobarómetro, 2002).

Esta situación de *affaire* político explica el posterior desplome de la confianza en el Congreso y los partidos políticos, que llegaron a alcanzar los niveles más críticos de credibilidad. El grito de guerra “que se vayan todos, que no quede uno solo” estaba dirigido al Ejecutivo, pero también a los legisladores y los otros funcionarios que se recluyeron de la esfera pública para evitar los escraches de los “cacerolazos”, las asambleas barriales, las marchas y manifestaciones (Mustapic, 2002). Esta desconfianza generalizada, la ausencia de una justificación legal para remover al presidente del poder y el foco de la protesta ciudadana en la dirigencia demuestra que el **desprestigio de la imagen pública afectó a toda la clase política.**

Con tres cambios de ministros de Economía, siete ajustes, dos impuestazos, dos recortes de salarios, un tijeretazo a las jubilaciones, seis paros generales, centenares de marchas semanales (*Clarín*, 11/12/2001) y el saldo del “argentínazo” -32 muertos, 400 heridos y 300 detenidos (Godio, 2002: 127)-, la UCR y el FREPASO quedaron vedados para proponer una salida. El salvataje cayó previsiblemente en la oposición, que si bien contaba con los recursos para mediar una solución legislativa a la crisis sólo apeló al juicio político como herramienta de disuasión, para conseguir la renuncia del presidente sin someterse a la exposición pública de la destitución. **A dos años de las elecciones presidenciales y legislativas**, las elites subordinaron el resarcimiento de su imagen frente a la ciudadanía disconforme a la imperiosa definición de la sucesión junto con los gobernadores de provincia. El aval de la maquinaria peronista al vicepresidente del Senado Puerta

terminó de resolver la disyuntiva de De la Rúa, que se apresuró a abandonar la Casa Rosada en un escenario sumamente convulsionado y violento.

Media década después, y habiéndose retirado por completo de la actividad política, el ex presidente concluía en su libro:

Convoqué a la construcción de un país moderno, basado en el dialogo y el consenso, el respeto a las instituciones y la independencia de la justicia [...] Como demócrata, siempre creí en las libertades, en honrar los compromisos adquiridos por el país y en respetar las reglas de una economía sana. Debí gobernar durante un periodo de marcada recesión mundial [al tiempo que] me tocó administrar la deuda externa acumulada más grande de la historia argentina [...] Sostuve que un Estado libre de déficit, corrupción y abusos políticos sería la base de la salud económica para un país emergente como la Argentina. En el primer año de gestión logré reducir el déficit significativamente, pero la crisis del 11 de Septiembre y los cambios en la política de los Estados Unidos [...] desencadenaron una intransigente presión del FMI, generando debilidad económica para nuestro país y obligándome a tomar difíciles decisiones [...] El peronismo bonaerense percibió una oportunidad de llegar al poder a través de un golpe civil, generando violencia organizada en las calles y, en el Congreso, el pedido de renuncia y juicio político al presidente, negándose a apoyar cualquier decisión que nos permitiera superar la coyuntura. Para evitar más violencia y posibilitar las medidas necesarias para resolver la crisis externa -que bajo esas condiciones políticas eran imposibles- renuncié a mi cargo el 20 de diciembre del 2001. Desde entonces viví una intensa persecución judicial, mediática y política [...] Atacar a la ley, al Senado y al gobierno fue una *Operación Política* (De la Rúa, 2006:13-14).

2. Gonzalo Sánchez de Lozada

Gonzalo Sánchez de Lozada retomó la presidencia de Bolivia en el año 2002 al imponerse en segunda vuelta congresal con el 22,4% de los votos ante Evo Morales, líder del Movimiento al Socialismo (MAS) que obtuvo un 20,9%

(Legislatina, 1995-2008). Este triunfo del MNR se sustentó en la alianza forjada con el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) conocida como “Plan Bolivia”, a la que luego se sumaron Unión Cívica Solidaridad (UCS), Acción Democrática Nacionalista (ADN) y otras agrupaciones menores.

Los comicios legislativos concurrentes evidenciaron una gran fragmentación y polarización, dada la emergencia de nuevas fuerzas que se incorporaron al juego político para reivindicar la naturaleza multiétnica del país con mayor proporción de población indígena de Sudamérica (Madrid, 2005; Van Cott, 2003; Yashar, 2005). El correlato de este nuevo mapa político fue una redistribución territorial del voto que escindió la representación en dos grandes bloques. Por un lado el MNR, que se impuso con el 29,93% de los votos (y un 56,03% considerando las bancas de la coalición) (Mayorga, 2003: 98-99) en el semicírculo de departamentos coloquialmente llamado “media luna” (Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija). Este apoyo partidario, ponderado por un IR de 0,80 (Coppedge, 2001), resulta en un **IPP de 54,74 para Gonzalo Sánchez de Lozada que gozó de poderes partidarios fuertes**. Por otro lado el MAS, que dominó en la alta meseta andina (La Paz, Oruro, Cochabamba y Potosí) y se posicionó de nuevo en segundo lugar, al contar con el apoyo del Movimiento Indígena Pachakutik (MIP) del aymara Felipe Quispe “el Mallku” (el Gran Cándor) y la Asamblea Soberana de los Pueblos (ASP), respaldada a su vez por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y la Confederación Indígena del Oriente Boliviana (CIDOB) (Lazarte Rojas, 2008; Mayorga, 2004).

Aunque las elecciones arrojaron buenos resultados para el gobierno, la segunda presidencia de Sánchez de Lozada constituyó un punto de inflexión en su trayectoria política. Si en 1993 llegó al poder con un amplio apoyo, ahora triunfaba con un partido que, al igual que las otras agrupaciones tradicionales, gozaba de bajos niveles de legitimidad. La elección del presidente por parte de los legisladores electos en los comicios concurrentes, y la consecuente exigencia de forjar acuerdos partidarios para acceder al poder y garantizar la gobernabilidad, había engendrado un sistema de “tres más cuatro” integrado por el trípode MNR- ADN- MIR y las fuerzas que iban adquiriendo peso electoral, como UCS, NFR (Nueva Fuerza Republicana), CONDEPA (Conciencia de Patria) y MBL (Movimiento Bolivia Libre). Fue en base a esta modalidad semipresidencialista (Verdesoto, 2005) o “parlamentarizada” (Mayorga, 2003; García Montero, 2003) que se suscribieron el Pacto por la Democracia (1985-1989), el Pacto de Gobernabilidad (1993-1997), el Acuerdo Patriótico (1989-1993) y el Compromiso por la Democracia (1997-2001), todas iniciativas ideadas para facilitar las relaciones del Ejecutivo con sus respectivos Congresos. Pero la modalidad pactada también favoreció la repartición de esferas de poder, el cuoteo de cargos ministeriales entre los principales partidos y la restricción de la participación de grupos minoritarios, engendrando malestar en una población que se identificaba cada vez más con el célebre aforismo “el ciudadano vota pero no elige” (Romero Ballivián, 2006; Van Cott, 2005).

Si durante la primera presidencia de Sánchez de Lozada el MNR compartió una visión de país y contó con un programa ambicioso y con una cómoda mayoría para ejecutarlo, en la segunda debió implementar planes de ajuste ante la crisis y no pudo aprovechar el capital mayoritario del que gozaba. El MNR condensaba la historia del país de los últimos cincuenta años: era el partido de la Revolución de 1952, de la nacionalización de las minas, de la reforma agraria, del voto universal y de la “revolución conservadora” de 1985. Este sólido respaldo le había permitido a Goni implementar importantes cambios en la década del noventa, como las reformas estructurales, la descentralización político-administrativa y la reforma educativa (Lazarte Rojas, 2008; Vargas y Córdova, 2003). Pero el apoyo que obtuvo del Congreso demostró ser insuficiente en su segunda gestión. Las reformas fueron tímidas, y al no poder imprimir un cambio de rumbo a la política el presidente cayó víctima de la paradoja de un gobierno mayoritario paralizado en su capacidad de decisión. La situación tampoco mejoró con el ingreso de la NFR de Manfred Reyes a la coalición, que en lugar de acercar al gobierno a los sectores insatisfechos reforzó la patología del cuoteo y generó más resistencia de los grupos marginados (Costa y Rojas, 2004: 11; Lazarte Rojas, 2008: 111).

Si una década atrás el país vivía en tiempos de “política normal”, el nuevo siglo se inauguró en un contexto de estancamiento económico. De hecho la agenda del segundo gobierno de Sánchez de Lozada estuvo dominada por problemas cuya solución venía siendo postergada, exacerbados ahora por efecto de la recesión internacional. La tasa de crecimiento promedio había pasado del

5,5% del PIB en 1998 al 2% en 2003, el déficit fiscal para el año 2002 fue cercano al 8,5% del PBI (Van Cott, 2003: 41) y la inflación anual promedio había incrementado del 180% al 200% en los últimos tres años (FMI, 2011), con importantes efectos para la desigualdad social -el coeficiente de Gini para el año 1999 fue de 44,70 según el Banco Mundial (2005)-.

La primera medida impopular del gobierno fue justamente en el plano económico, y consistió en un impuesto directo y escalonado a los salarios que afectaba a 500.000 trabajadores bolivianos (*Los Tiempos*, 2003). Al día siguiente del comunicado oficial, la Central Obrera Boliviana (COB) instruyó un paro de 24 horas e incitó a la desobediencia civil. La CSUTCB, que representaba al sector campesino, se sumó a la iniciativa con el apoyo de otras organizaciones sindicales. El Estado Mayor del Pueblo tampoco se mantuvo al margen, y convocó una movilización en la ciudad de Cochabamba. El epicentro del descontento fue el Regimiento 2 de Policías de la ciudad de La Paz, donde un grupo de oficiales se acuartelaron para protestar contra lo que definieron un “atentado a la economía de la clase subalterna predestinada a la miseria y el hambre” (*Los Tiempos*, 2003). Los uniformados rechazaron el “impuestazo” y entregaron un pliego petitorio al gobierno, en el que se pronunciaron también contra la transferencia de las funciones del sector policial al militar y demandaron un incremento del 42% de sus salarios. El amotinamiento en las inmediaciones de la Plaza Murillo derivó en dos días de violentos enfrentamientos: el palacio de gobierno fue apedreado, el ministerio de Hacienda incendiado y las alcaldías y sedes de los partidos fueron

saqueadas. Las expresiones de descontento se expandieron rápidamente a otras ciudades hasta trascender incluso el plano doméstico. La Iglesia, el presidente de Estados Unidos, el secretario de la OEA y los países del MERCOSUR y del Grupo Río emitieron comunicados para expresar una “profunda preocupación” y se pronunciaron a favor del diálogo y la paz en Bolivia (*LAWR*, 21/10/2003). El resultado del “febrero negro” fue un saldo de 17 muertos y cientos de heridos. Aunque Goni retiró el proyecto de ley enviado al Congreso, la circulación de las imágenes de las fuerzas de seguridad disparándole a la gente movilizada dañó inexorablemente su figura (Ollier, 2008: 96-97). En el comunicado oficial del 13 de febrero, el presidente se mostró convencido y firme en su postura:

No podemos aceptar que los problemas se solucionen con bloqueos, con violencia. No puede ser que no podamos andar por el camino del diálogo y la tranquilidad para encontrar soluciones a nuestros problemas y satisfacer nuestras justas aspiraciones. Es importante reflexionar sobre el esfuerzo claro que ha habido para desestabilizar la democracia. La democracia no es perfecta, Dios sabe que no, pero es el mejor sistema que ha podido crear el hombre para la pacífica convivencia y para lograr las metas que fijan las sociedades; es un sistema que preserva la libertad, los derechos humanos y permite, mediante el diálogo, que se encuentren grandes, profundas y permanentes soluciones que quiere el pueblo y especialmente el pueblo de Bolivia [...] Ojalá que unidos, escuchándonos, dialogando, trabajando, podamos encontrar soluciones a nuestros grandes problemas, pero nunca los vamos a encontrar con la violencia, el vandalismo, la destrucción (Condori, 2004: 70-71).

El gobierno volvió a verse en una encrucijada con motivo de la revisión de la política cocalera, de cuya explotación dependían unos 300.000 campesinos³³. El compromiso de Sánchez de Lozada de erradicar 12.000 hectáreas de coca, promover la implantación de cultivos alternativos y restringir el cultivo para consumo tradicional activó la movilización de los grupos cocaleros en Cochabamba y en la localidad vecina de Panati, mientras que en el Chapare comenzaban a bloquearse las principales rutas del país (*El Tiempo*, 27/01/2003). La Iglesia Católica, la Defensoría del Pueblo y la Asamblea de Derechos Humanos intentaron mediar el conflicto, pero el inminente fracaso de las negociaciones precipitó el llamamiento de Evo Morales a “todos los sectores sociales para acabar con la dictadura de Goni” (*El Día*, 18/01/2003). Los catorce días de confrontaciones abiertas entre los cocaleros y las fuerzas de seguridad culminaron con un saldo de 12 muertos y el pedido de censura de seis ministros (Lazarte Rojas, 2005: 424-425).

El anuncio más controvertido del gobierno fue la intención de exportar gas por puertos chilenos a la costa oeste de los Estados Unidos y México, a

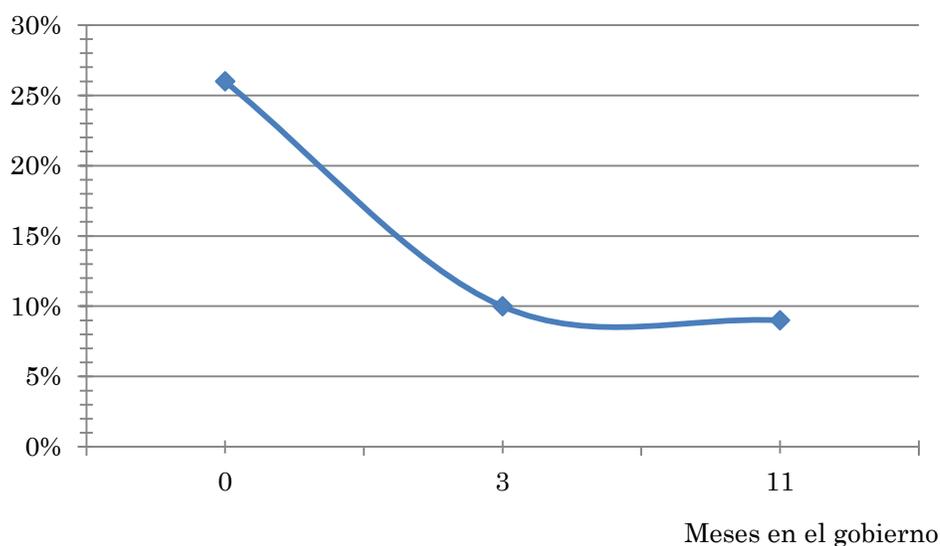
³³ Desde que había comenzado a aplicarse la Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas (Ley 1008 de 1988) que dividió al territorio boliviano en una zona de cultivo tradicional en La Paz, una zona en transición en Cochabamba (el Chapare) y una zona de penalización, se ejecutaron diversos programas de erradicación y sustitución que generaron rispideces entre los gobiernos y los sectores afectados. Estos planes fueron siempre acompañados de operativos de “interdicción” promovidos por Estados Unidos, para quien cualquier medida tendiente a legalizar las plantaciones constituía una violación a los compromisos internacionales asumidos por el país y significaba el posible cese de la asistencia norteamericana, el recorte de los créditos de organismos multilaterales y la exclusión de Bolivia de la iniciativa de integración hemisférica.

través de la explotación conjunta de un consorcio extranjero (integrado por Repsol YPF, British Gas y Panamerican Gas). El MIR apoyó la iniciativa en la medida que se retomara la negociación con Chile para recuperar la salida al mar, la NFR propuso decidirlo mediante referéndum y otras fuerzas políticas se opusieron argumentando que las condiciones contractuales fijaban un precio de venta demasiado bajo, desconocían el procesamiento del gas realizado en tierras bolivianas y dejaban en suspenso la soberanía sobre los recursos naturales (Assies y Salman, 2003: 62-64). De nuevo el MAS, el MIP y la COB movilizaron a las centrales obreras departamentales y a las confederaciones de maestros, colonizadores y prestatarios para bloquear las autopistas en El Alto, generando desabastecimiento de gasolina e insumos básicos en varios distritos. Morales afirmó que el bloqueo “sólo será levantado si se verifican resultados favorables para todos. El movimiento [cocalero] no sólo pide la plantación de coca, sino que también lucha porque no salga el gas por Chile hacia Estados Unidos y porque no se sume el país al ALCA” (*El Tiempo*, 27/01/2003). Cuando un grupo de 75 turistas quedó atrapado en medio de las protestas en la ciudad de Sorata, en las cercanías de La Paz, el presidente ordenó una operación de rescate de la que resultaron decenas de heridos y 17 personas muertas. Morales acusó al gringo de estar preparando el estado de sitio, y describió una vez más a su gobierno como “una dictadura a la que es hora de derrocar” (*El Tiempo*, 27/01/2003). El 12 de octubre el gobierno volvió a reprimir las demostraciones en El Alto, con nuevos accidentes, daños

colaterales a comercios y viviendas y un saldo de 26 muertes más. Este nuevo desacierto terminó de arrasar con su legitimidad.

El gráfico 5.2 muestra cómo en apenas once meses el presidente pasó de un índice de aprobación ciudadana cercano al 26% a menos de un 10%.

Gráfico 5.2: Evolución de la aprobación del gobierno de Sánchez de Lozada



Fuente: elaboración propia en base a datos de CIMA Barómetro Iberoamérica (2002-2003).

Nunca en la historia del país se habían registrado tantos reclamos simultáneos de las “dos (o más) Bolivias” (Lazarte Rojas, 2005: 328): los trabajadores urbanos se movilizaban contra la situación económica crítica y los ancianos marchaban desde Calamarca exigiendo la indexación de sus jubilaciones; el movimiento cocalero criticaba las políticas del gobierno y la condescendencia del presidente frente a las presiones externas; el nacionalismo

quechua y aymara exigía la “refundación” de Bolivia y se mostraba irreconciliable en el Altiplano; los pueblos “sin tierra” encabezaban una cruzada para recuperar las formas de organización intercomunitarias (*el ayllus*) y demandaban la convocatoria de una Asamblea Constituyente para el reconocimiento de sus derechos sustantivos; los cruceños desafiaban al gobierno agitando la bandera de la autonomía, la descentralización estatal y la autodeterminación de las tierras bajas para afirmar su poder en la región oriental (Van Cott, 2004).

El lema “todos son iguales”, que nucleaba todas esas demandas, se aplicaba a la política y a las agrupaciones partidarias, y se dirigía a los políticos como especie (Salman, 2006: 170). Los resultados del Latinobarómetro de 2004 confirman esta premisa. Para entonces, el 71% de la población creía que su país estaba gobernado para el beneficio de los intereses poderosos de unos pocos, en desmedro del bien de todos (*The Economist*, 29/10/2004). Esta situación de *affaire* político, y la poca visibilidad de hechos concretos de corrupción que involucraran directamente al presidente y su círculo, determinaron un tipo de **desprestigio que afectó a toda la clase política.**

La tabla 5.2 contrasta los niveles de credibilidad en las instituciones antes y durante el *impasse*, y evidencia que la pérdida de la legitimidad de la “democracia pactada” que afectó la credibilidad de sus principales actores, los líderes y los partidos políticos, cuestionados en su calidad de mediadores de los intereses y necesidades de diversos sectores de la ciudadanía.

Tabla 5.2: *Affaire* político del gobierno de Sánchez de Lozada

Institución	Cantidad de personas que confían	
	1998	2003
Educación	41%	68%
Noticieros	71%	64%
Iglesia	62%	75%
Prensa	29%	62%
Sindicatos	23%	37%
Empresas	32%	38%
Bancos	49%	41%
Fuerzas Armadas	41%	35%
ONGs	36%	39%
Policía	18%	20%
Justicia	15%	19%
Partidos políticos	16%	5%
Congreso	19%	15%

Fuente: CIMA Barómetro Iberoamericano (2003; 1998).

En un mensaje transmitido por cadena nacional, Sánchez de Lozada se dirigió una vez más al pueblo boliviano:

Queridos compatriotas: Bolivia está en peligro, acecha un gran proyecto subversivo, organizado y financiado desde el exterior para destruir la democracia boliviana. No va a poder; las instituciones de la democracia son fuertes, la coalición de gobierno representa dos tercios de los votos de los bolivianos en la última elección y está unida. La policía, el ejército y las Fuerzas Armadas también están unidas alrededor de la democracia [...] Es importante, decirle a todo el pueblo de Bolivia, que yo no voy a renunciar. He tomado muy en serio el mandato que recibí del pueblo y el juramento que hice ante Dios, la patria y los Santos Evangelios de cumplir con la Constitución y hacer cumplir la Constitución. No es posible que se reemplace la democracia con una dictadura sindical, no es posible que se destruya lo que ha sido algo construido por el pueblo de Bolivia para crear un nuevo autoritarismo, una nueva dictadura que va a enfrentar región con región, clase con clase, etnia con etnia (Condori, 2004: 139-140).

El presidente incorporó algunos de los reclamos a la “agenda de octubre”, como la revisión de la Ley de Hidrocarburos, el referéndum sobre la exportación del gas e incluso la convocatoria de la Asamblea Constituyente. Pero su propuesta llegó tarde. Tras la dimisión de algunos ministros de gobierno, el vicepresidente Carlos Mesa Gisbert declaró públicamente: “no acepto como ciudadano ni como hombre de principios que la respuesta a la presión popular sea la muerte, y no creo que el diálogo propuesto por el gobierno sea suficiente” (*Emol*, 13/10/2003). Mesa llamó a la intervención del Congreso, y se mantuvo expectante frente al accionar de los partidos en alianza con el gobierno. El MIR y la NFR rompieron el acuerdo con el MNR y avalaron al vicepresidente para que gobernara hasta los **comicios generales del año 2006**. Sánchez de Lozada presentó formalmente su renuncia el 17 de octubre y abandonó el país, hiriendo de muerte al modelo del presidencialismo atenuado (Mayorga, 1992). En su mensaje de despedida, el gringo vislumbró un futuro poco prometedor para Bolivia:

Honorables Congresales: el país está viviendo horas cruciales. La democracia está bajo el asedio de grupos corporativos, políticos y sindicales que no creen en ella y que la utilizan según su conveniencia [...] Se ha rehusado el diálogo para buscar mi renuncia, atribuyéndome no sólo la responsabilidad de los problemas actuales que afronta la República, sino también la falta de soluciones. Si así fuera, mi renuncia, que hoy pongo a consideración del Honorable Congreso Nacional, debería ser suficiente para la solución de los problemas. Aunque lo deseo fervorosamente, me temo que la solución no sea tan sencilla [...] Es mi deber advertir que los peligros que se ciernen sobre la Patria siguen intactos: la desintegración nacional, el autoritarismo corporativista y sindical y la violencia fratricida [...] Quiera Dios que no tengamos que arrepentirnos de esto (Condori, 2004: 160-161).

3. Análisis comparado

Las renunciaciones anticipadas de Fernando De la Rúa y Gonzalo Sánchez de Lozada que analizamos en este capítulo presentan similitudes y diferencias que merecen ser destacadas.

En lo que a la fortaleza del Ejecutivo respecta, queda demostrado que la variable poderes partidarios constituye un factor necesario, pero no suficiente, para explicar todas las modalidades de salida presidencial anticipada. El apoyo minoritario de la UCR y de la Alianza en la legislatura, combinado con la alta disciplina del sistema partidario, hicieron de De la Rúa un presidente de poderes partidarios intermedios. La minoría del MNR en el Congreso, compensada con el apoyo de las fuerzas nucleadas en el Plan Bolivia -MIR, ADN, UCS y NFR- y la elevada disciplina, convirtieron a Sánchez de Lozada en un presidente fuerte.

También comprobamos que las salidas no legislativas son más propensas a desencadenarse en contextos en los que el desprestigio afecta a toda la dirigencia. En ambos casos, el hermetismo de las fuerzas políticas tradicionales para dar cuenta de las demandas sociales, y los manejos de poder intra e interpartidarios convergieron en una situación de *affaire*. Esta pérdida de prestigio y credibilidad en las instituciones políticas, sumada a la ausencia de una justificación legal para remover al presidente del poder, condicionaron el rol del Congreso, más preocupado por influir en la sucesión que por acelerar su caída. Mientras que en las crisis de Collor y Pérez se le asignaban responsabilidades específicas a *alguien por algo*, las frases más invocadas -“que se vayan *todos*” y “*todos* son iguales”- constituyeron un pedido explícito a favor de un cambio de política y del recambio político.

En resumidas cuentas, queda demostrado que la renuncia presidencial resulta compatible con Ejecutivos que gozan de poderes partidarios fuertes y de poderes intermedios inmersos en escenarios en los que el desprestigio afecta a toda la clase política. El contraste entre estos resultados y los del capítulo previo, y la incorporación de nuevos casos al análisis comparado, permitirá identificar las combinaciones de condiciones causales que desencadenan las salidas presidenciales.

6. Los casos en perspectiva comparada

Este capítulo resume aspectos relevantes del trabajo y amplía el universo de casos para paliar el problema del sesgo en la elección de la muestra y elaborar una tipología de las condiciones causales que desencadenan los tipos de salida. Debido al tamaño reducido de la población de estudio, utilizamos el método comparado en su aplicación cualitativa de Mill (1978) añadiendo al análisis otro diseño básico. Al momento empleamos el método de la semejanza para precisar el problema que nos ocupa: las crisis presidenciales, sus principales características, la forma en que se resuelven y la vinculación Ejecutivo-Legislativo que desencadena esa resolución. Para reforzar la “prueba intensiva” (*intensive testing*) de las hipótesis planteadas, emplearemos en las próximas secciones el método de la diferencia, con el objeto de contrastar los resultados del análisis con otros siete episodios de interrupción presidencial: cuatro mandatarios que renunciaron anticipadamente (Hernán Siles Zuazo y Carlos Mesa Gisbert en Bolivia, y Raúl Alfonsín y Eduardo Duhalde en Argentina) y tres Ejecutivos removidos por sus respectivos Congresos (Abdalá Bucaram Ortíz en Ecuador, y Raúl Cubas Grau y Fernando Lugo en Paraguay). Esta “evidencia fresca” (*fresh evidence*) constituirá la “prueba extensiva” (*extensive testing*) que ayudará a incrementar la rigurosidad en la prueba de nuestra teoría (Coppedge, 2012: 194-204).

1. El abordaje combinado

Como establecen Munck y Verkuilen (2002), el principal problema del abanico de análisis teóricos sobre la estabilidad democrática radica en que con algunas pocas excepciones las variables han sido tratadas en forma separada. Esta afirmación puede hacerse extensiva a la literatura especializada en salidas presidenciales, que como mencionamos ha vinculado los mecanismos resolutivos de las crisis al apoyo del Ejecutivo en la asamblea legislativa. En este trabajo argumentamos que el efecto aislado de la variable poder partidario presidencial, y de los restantes factores explicativos que analizamos, no permite explicar las salidas orgánicas de las crisis, y por eso propusimos un abordaje combinado que explora sus interacciones, atendiendo a que sus efectos pueden cancelarse mutuamente o potenciarse entre sí (Pérez Liñán, 2010: 136). En los apartados siguientes analizaremos esas configuraciones en los casos ancilares que incorporamos.

2. Los poderes partidarios presidenciales

Como lo hemos señalado, la literatura ha distinguido entre los poderes constitucionales que forman parte de la estructura del sistema presidencial, y los poderes partidarios que nos interesan en este trabajo y que responden a la proporción y fluctuación del apoyo legislativo al Ejecutivo. Para operacionalizar esta variable elaboramos el índice de Poderes Partidarios Presidenciales, y determinamos cuatro categorías: poderes partidarios débiles (IPP 0-33,33),

intermedios (IPP 33,34-50), fuertes (IPP 50,01-66,66) y muy fuertes (IPP 66,67-100). Por efecto de selección éstos últimos quedaron fuera de la muestra, y argumentamos para los restantes casos que la modalidad de salida depende de la aptitud del Ejecutivo para conseguir y mantener apoyo legislativo, sea que controle una proporción considerable de los escaños en contextos relativamente disciplinados (en cuyo caso deberá reforzar el apoyo de sus co-partidarios para evitar que sean cooptados por la oposición), que el porcentaje de asientos controlados sea menor en contextos igualmente indisciplinados (teniendo entonces que endurecer la disciplina de su coalición, aunque también podría ganarse el apoyo de sus adversarios) o que sólo tenga aseguradas algunas pocas bancas en contextos disciplinados (debiendo esforzarse aún más para evitar la pugna de poderes y la crisis de gobernabilidad).

2.1. Los casos ancilares

Hernán Siles Zuazo (1982-1985) se presentó con la Unión Democrática Popular, integrada por el Movimiento Nacional Revolucionario de Izquierda (MNR-I), el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y el Partido Comunista de Bolivia (PCB). Al carecer de partido propio, el presidente dependió del apoyo de su coalición que obtuvo apenas un 36,2% de las bancas en Diputados (Chasqueti, 2001: 358). De ese aval resulta un IPP de 30,9, considerando que el IR ha sido 0,8 (Coppedge, 2001: 8).

Raúl Alfonsín (1983- 1989) llegó al poder con la Unión Cívica Radical (UCR) que obtuvo el 50,6% de los asientos en Diputados (Chasquetti, 2001: 358), lo que ponderado por un IR de 0,9 (Coppedge, 2001: 8) arroja un IPP de 50,5 para el líder radical.

Abdalá Bucaram Ortiz (1996-1997) obtuvo el 23,2% en Diputados con el Partido Rodolsista Ecuatoriano (PRE). La incorporación de la Acción del Pueblo Revolucionario Ecuatoriano (APRE) al gobierno se tradujo en un apoyo del 28,6% del Congreso (Chasquetti, 2001: 358). Considerando un IR de 0,6 (Coppedge, 2001: 8), el IPP asume 47,5 para este caso.

Aunque el Partido Colorado de Raúl Cubas Grau (1998-1999) controlaba la mayoría de la cámara de Diputados -un 56,3% de las bancas según Chasquetti (2001: 358)-, el IR de 0,3 (Molina *et. al.*, 2004: 79) erosionó sus poderes partidarios, resultando en un IPP de 47,3.

Elegido con amplio consenso del peronismo y de la oposición para completar el mandato del ex presidente De la Rúa, Eduardo Duhalde (2002-2003) se hizo cargo del Ejecutivo controlando el 47,5% de las bancas en el Congreso (García Montero, 2009: 285). Siendo que el IR fue de 0,9 (Coppedge, 2001: 8), el IPP asume 48,47 para el líder justicialista.

Carlos Mesa Gisbert (2003-2005) heredó la coalición de gobierno de Sánchez de Lozada. Sin embargo, los poderes partidarios difirieron de los de su antecesor porque careció de partido político propio, de modo que su IPP es menor (36,8).

Fernando Lugo (2008-2012) llegó a la presidencia con la Alianza Patriótica para el Cambio (APC) que obtuvo el 37,5% en Diputados (CIDOB, 2012). Tomando como referencia el IR de 0,5 de Molina *et. al.* (2004: 79) para subsanar la ausencia de datos del período, el IPP asume 46,25.

Tabla 6.1: Poderes partidarios presidenciales en los casos ancilares

PRES	PG	IR	PC	IPP	PPP
HSS	0	0,8	36,2	30,9	D
RA	56,6	0,9	0	50,5	F
AB	23,2	0,6	28,6	47,5	I
RCG	56,3	0,3	0	47,4	I
ED	47,5	0,9	0	48,5	I
CM	0	0,8	56,0	36,8	I
FL	0	0,5	37,5	46,2	I

Fuente: elaboración propia en base a datos de Chasqueti (2001: 358), CIDOB (2012), Coppedge (2001: 8), Coppedge y Mejía Acosta (2001: 13), Figueiredo (2007: 190), Figueiredo y Limongi (1997: 12), García Montero (2009: 285), Legislatina (1995-2008), Mayorga (2003: 98-99) y Molina *et. al.* (2004: 79).

Nota 1: PRES (presidente), PG (partido de gobierno), IR (índice de Rice), PC (partidos de la coalición de gobierno), IPP (índice de Poderes Partidarios), PPP (poderes partidarios presidenciales) fuertes (F), intermedios (I) o débiles (D).

Nota 2: HSS (Hernán Siles Zuazo), RA (Raúl Alfonsín), AB (Abdalá Bucaram), RCG (Raúl Cubas Grau), ED (Eduardo Duhalde), CM (Carlos Mesa), FL (Fernando Lugo).

2.2. Observaciones

El hecho que hayan existido presidentes con iguales poderes partidarios y modalidades de salida distintas (como Siles Zuazo y Collor de Mello por un lado, y CAP y Duhalde por otro) y presidentes con diversos poderes partidarios que compartieron una misma salida (como Collor y Pérez, o Alfonsín y Siles) confirma que los poderes partidarios presidenciales no explican por sí mismos las variaciones en las modalidades de resolución de las crisis.

3. El desprestigio de la imagen pública

Dijimos que el desprestigio de la imagen pública resulta de la combinación más fuerte de los tres elementos que integran la variable -el origen del deterioro, la justificación de la destitución y el foco de la protesta-, y que puede afectar al presidente (y hacerlo más vulnerable a la remoción), a la clase política (y neutralizar al Congreso para mediar la salida) o que puede tratarse de un desprestigio disperso (que es compatible con ambas modalidades resolutivas).

3.1. El origen del deterioro de la imagen política

Mencionamos que existen tres tipos de deterioro de la imagen. La que surge del escándalo político que afecta directamente al presidente; la que nace del *affaire* y cuestiona a los actores e instituciones políticas en general; y el origen incierto o aleatorio que remite a situaciones en las que existe una multiplicidad de demandas sociales segmentadas.

3.2. La justificación de la destitución

Afirmamos que la destitución constituye un procedimiento más político que legal, y que la ambigüedad de las causales de remoción, que exigen una correcta interpretación de los hechos cuestionados, refuerza el imperativo de encontrar una justificación legal para remover al presidente del poder.

3.3. El foco de la protesta popular

Afirmamos que la protesta ciudadana incrementa el grado de amenaza que la denuncia representa para los actores a quienes se dirigen los reclamos: el presidente, si la movilización se desencadena en respuesta al escándalo político; la clase política, si la protesta resulta de una situación de *affaire*; y la protesta con foco esporádico y sectorizado, que con frecuencia surge en escenarios de deterioro incierto o aleatorio.

3.4. Los casos ancilares

Los “decretazos” de Siles Zuazo, el fracaso para contener la hiperinflación, las movilizaciones dentro y fuera de la Confederación Obrera Boliviana (COB) y los rumores de golpe de Estado (Mayorga, 1997) evidenciaron un tipo de desprestigio que afectó al primer mandatario, a la dirigencia política, a sectores de las Fuerzas Armadas y a otros actores de peso político.

El gobierno de Alfonsín también estuvo amenazado por facciones del ejército. Las medidas impulsadas para mantenerlas bajo control -las leyes de “Punto Final” y “Obediencia Debida”- no tuvieron el efecto esperado y millones de personas salieron a las calles para oponerse al intento de insurrección “carapintada”. Los planes de salvataje demostraron ser insuficientes para evitar la moratoria del pago de la deuda, y tampoco lograron contener la hiperinflación que desestabilizó aún más la situación. Mientras la Confederación General de Trabajadores (CGT) instaba a la movilización y

huelga simultáneas, algunos grupos más afectados se ocuparon de saquear negocios y supermercados (De Luca y Malamud, 1996).

Abdalá Bucaram Ortiz enfrentó multitudinarias marchas que cuestionaban el *modus operandi* de la política ecuatoriana, las repercusiones sociales de las reformas de apertura y liberalización y la red de corrupción que tejió durante su gestión. Las frases “el loco que ama, que ama robar” y “fuera el loco y su edecán!” fueron las más invocadas por la ciudadanía para repudiar la excentricidad y el comportamiento absurdo del presidente y de los miembros de su familia, que llegaron a ocupar los más altos cargos en el Estado (Conaghan, 2008).

Casi inmediatamente después de que Cubas Grau absolviera al Gral. Oviedo inculpado de intento de golpe de Estado, el homicidio del vicepresidente Luis María Argaña y de siete manifestantes opositores desataron el “marzo paraguayo”. Presionados por la ciudadanía que exigía “justicia por los asesinatos de marzo” y “cárcel al responsable de la masacre”, los mismos colorados oficialistas acusaron a Cubas de llevar al país a una guerra civil, acusándolo de corrupción, complicidad y homicidio (Molina *et. al.*, 2004).

A pesar del Diálogo Argentino impulsado por la Conferencia Episcopal Argentina y de otras iniciativas tendientes a pacificar el país y salir de la recesión, Eduardo Duhalde no logró revertir la atmósfera de descrédito y desconfianza que desde hacía al menos media década suscitaba la división entre la sociedad civil y el sistema de representación (Malamud, 2002).

Cuando se hizo cargo del poder Mesa prometió llamar a una Asamblea Constituyente y llevar a cabo el referendo sobre la controversial política del gas. Pero pronto se reanudaron las acciones desestabilizadoras de diversos sectores en La Paz, El Alto y Santa Cruz para repudiar, una vez más, a la “democracia pactada” (Arrarás y Deheza, 2005).

La coexistencia de los reclamos de los “carperos” por la ocupación de tierras, el rechazo de las medidas implementadas contra el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), el régimen de propiedad de la tierra, la explotación campesina y el repudio por los asesinatos de Curuguaty terminaron de distanciar al vicepresidente Federico Franco y convencieron a los legisladores de quitarle apoyo al presidente Lugo (Cerna Villagra, 2012).

Tabla 6.2: Desprestigio de la imagen pública en los casos ancilares

PRES	OD	JD	FP	DESP
HSZ	Disperso	-	Esporádico y sectorizado	D
RA	Disperso	-	Esporádico y sectorizado	D
AB	Escándalo	Incapacidad mental	Clase política	P
RCG	Disperso	Homicidio, lesiones graves y otros	Presidente	P
ED	<i>Affaire</i>	-	Clase política	C
CM	<i>Affaire</i>	-	Clase política	C
FL	Disperso	Mal desempeño en sus funciones	Esporádico y sectorizado	D

Fuente: elaboración propia.

Nota 1: OD (origen del deterioro) JD (justificación legal de la destitución), FP (foco de la protesta), DESP (desprestigio de la imagen pública) afecta al presidente (P), a la clase política (C) o es disperso (D).

3.5. *Observaciones*

En relación al origen del deterioro de la imagen pública, se verificaron casos de presidentes enjuiciados afectados a escándalos de corrupción (como Fernando Collor y Carlos Andrés Pérez), casos de mandatarios destituidos que no se vieron envueltos en escándalos (como sucedió en las dos crisis paraguayas) y Ejecutivos corruptos que lograron mantenerse en el poder (y que de hecho fueron reelectos presidentes, como sucedió con Carlos Menem en Argentina luego de los pedidos de coima o las vinculaciones con el narcotráfico, o con en Luiz Inácio “Lula” da Silva en Brasil tras el escándalo del “mensalão”)³⁴. Por otro lado, existieron situaciones de *affaire* político que culminaron con una salida formalizada por el presidente (De la Rúa y Sánchez de Lozada, y sus sucesores Duhalde y Mesa) y con una salida legislativa de la crisis (Bucaram). Finalmente, el origen del deterioro incierto o aleatorio también desencadenó modalidades de resolución diversas, siendo que Sánchez de Lozada y Alfonsín renunciaron, mientras que el Congreso precipitó las salidas de Cubas y Lugo.

En lo que a la justificación de la destitución respecta, los contratos fraudulentos, los sobornos, la malversación de fondos públicos y el enriquecimiento ilícito constituyeron justificativos suficientes para respaldar el accionar del Congreso contra Collor, Pérez y Bucaram. Sin embargo, el mero sustento legal de la destitución no basta para activar la destitución, siendo que han existido negociaciones entre el mandatario y la oposición para salir del

³⁴ Esta observación es consistente con el trabajo de Hochstetler que comprueba que un 43% de los Ejecutivos afectados por hechos de corrupción lograron permanecer en su cargo (Hochstetler, 2006: 11-12).

impasse (como sucedió en Paraguay cuando se acortó el mandato de Luis Ángel González Macchi y se levantaron los cargos en su contra) y también situaciones en las que se precipitó un enjuiciamiento que terminó desactivándose (como ocurrió en Colombia con el proceso 8.000 contra Ernesto Samper acusado de enriquecimiento ilícito, falsedad, fraude electoral y encubrimiento).

En relación al foco de la protesta ciudadana, hubo presidentes desplazados sin la irrupción previa de una movilización en su contra (las protestas con foco en la clase política y las de origen esporádico y sectorizado). Por otro lado, no todos los casos en los que la ciudadanía manifestó no estar dispuesta a esperar al recambio electoral llevaron a un mismo resultado. Si bien es cierto que los Ejecutivos formalizaron su salida cuando el foco de la protesta estuvo en la clase política (De la Rúa, Duhalde, Sánchez de Lozada y Mesa), y que la presencia del escándalo político desencadenó la demanda explícita de remoción (Collor, Pérez y Bucaram), algunos presidentes que enfrentaron protestas esporádicas y sectorizadas renunciaron (Siles Zuazo y Alfonsín) y otros fueron destituidos por el Congreso (Lugo).

4. El calendario electoral

Explicamos cómo los incentivos electorales tienen un efecto lineal sobre el comportamiento de los actores políticos, que intentan desligar al presidente impopular cuando las elecciones son próximas, y que optan por “dejarlo caer” cuando las elecciones son lejanas. Dijimos que el proceso electoral es próximo

cuando se prevén celebrar elecciones nacionales o sub-nacionales para un período de tiempo menor al año, y que es lejano cuando se planean para un período de tiempo igual o mayor.

4.1. Los casos ancilares

La salida de Siles Zuazo se acordó al año de finalizar su mandato mediante un arreglo inter-partidario mediado por la Iglesia que también supuso el compromiso celebrar nuevos comicios.

Alfonsín decidió adelantar las elecciones presidenciales y legislativas para el 14 de mayo de 1989. Nueve días después, en medio de la corrida hiperinflacionaria, anunció la entrega anticipada del poder al candidato sucesor que ya había sido elegido.

Abdalá Bucaram se impuso en segunda vuelta electoral en julio de 1996, dos meses después de celebrarse los comicios legislativos, y fue obligado a abandonar el gobierno en el mes de febrero del siguiente año.

Algo parecido sucedió con Cubas Grau, que se impuso como presidente en las elecciones generales de mayo de 1998, y que presentó su renuncia siete meses más tarde.

Con Duhalde, en cambio, las elecciones afectaron el curso de los hechos. El presidente asumió el poder para el período comprendido entre enero de 2002 y diciembre de 2003, y presentó su renuncia a los seis meses de finalizar su mandato.

De la misma manera, Mesa se hizo cargo del poder en octubre de 2003 con el compromiso de gobernar hasta las próximas elecciones del mes de diciembre de 2005, pero también terminó renunciando seis meses antes de lo acordado.

El Partido Liberal consideró que mantener la alianza con Lugo era demasiado costoso frente a las elecciones presidenciales de abril de 2013, y accionó contra el presidente faltando nueve meses para celebrarlas.

Tabla 6.3: Calendario electoral en los casos ancilares

PRES	CAL
HSZ	L
RA	L
AB	L
RCG	L
ED	P
CM	P
FL	P

Fuente: elaboración propia.

Nota 1: CAL (calendario) próximo (P) o lejano (L).

4.2. *Observaciones*

La premisa que considera que la proximidad del proceso electoral incentiva el accionar proactivo del Congreso permite explicar las remociones de Collor, Pérez y Lugo, pero no se condice con las renunciaciones anticipadas de Eduardo Duhalde y Carlos Mesa. Por otro lado, algunos presidentes fueron removidos en contextos no electorales (Bucaram y Cubas Grau) mientras que otros formalizaron su salida (Siles, Alfonsín, De la Rúa y Sánchez de Lozada). De

esto se sigue que el calendario electoral tampoco constituye una condición suficiente para explicar los patrones de resolución de las crisis.

5. Tipología de las condiciones causales de las salidas presidenciales

En la sección previa comprobamos que el efecto aislado de las variables analizadas no es suficiente para explicar el modo en que las crisis resuelven. La tabla comparativa que se presenta a continuación integra los valores que asumen las variables para los once casos -los cuatro principales y los siete anclares que incorporamos- para identificar las combinaciones que determinan los tipos de salida.

Tabla 6.4: Factores intervinientes en el modo de resolución de las crisis

Presidente	PPP	DESP	CAL	Renuncia
HSZ	D	D	L	Si
RA	F	D	L	Si
FCM	D	P	P	Si
CAP	I	P	P	No
AB	I	P	L	No
RCG	I	P	L	No
FDR	I	C	L	Si
ED	I	C	P	Si
GSL	F	C	L	Si
CM	I	C	P	Si
FL	I	D	P	No

Fuente: elaboración propia.

Nota 1: CM (Fernando Collor de Mello), CAP (Carlos Andrés Pérez), FDR (Fernando De la Rúa), GSL (Gonzalo Sánchez de Lozada).

Conforme a la secuencia del análisis causal configurativo de Charles Ragin (1987), la tabla tipológica 6.5 muestra las combinaciones de condiciones causales que determinan los mecanismos resolutivos de las crisis, con el objeto de identificar “casos cruciales”, evaluar la consistencia de los tipos ideales explicativos y ampliar la capacidad teórica del trabajo mediante el proceso de minimización lógica de las configuraciones verdaderas o suficientes de la renuncia presidencial, y las configuraciones falsas o insuficientes que desencadenan la destitución.

Tabla 6.5: Condiciones causales de las salidas presidenciales

CONF	PPP	DESP	CAL	REN	DES	N	NY	CR	X→Y
1	F	P	P			0	-	-	R
2	F	P	L			0	-	-	R
3	F	C	P			0	-	-	R
4	F	C	L	GSL		1	1	1.00	V
5	F	D	P			0	-	-	R
6	F	D	L	RA		1	1	1.00	V
7	I	P	P		CAP	1	1	0.00	F
8	I	P	L		AB; RCG	2	2	0.00	F
9	I	C	P	ED; CM		2	2	1.00	V
10	I	C	L	FDR		1	1	1.00	V
11	I	D	P		FL	1	1	0.00	F
12	I	D	L			0	-	-	R
13	D	P	P		FCM	1	1	0.00	F
14	D	P	L			0	-	-	R
15	D	C	P			0	-	-	R
16	D	C	L			0	-	-	R
17	D	D	P			0	-	-	R
18	D	D	L	HSZ		1	0	1.00	V

Fuente: elaboración propia.

Nota 1: CONF (configuración), REN (renuncia), DES (destitución), N (cantidad de casos en cada categoría), NY (cantidad de casos que presentan el resultado de interés), CR (consistencia para la renuncia) que es “verdadera” o suficiente (1.00) o “falsa” o no- suficiente (0.00), X→Y indica si la configuración causal es verdadera (V), falsa (F) o residual (R).

Las configuraciones verdaderas identificadas con los números 4 y 6 prueban que los presidentes con poderes partidarios fuertes formalizan su salida, según lo establecimos en la primera hipótesis que formulamos. Pero las señalizadas con los códigos 13 y 18 la contradicen parcialmente, al mostrar que no todos los presidentes débiles son destituidos por el Congreso. Las combinaciones verdaderas 9 y 10 y las falsas 7 y 8 ratifican nuestra segunda hipótesis, que sostiene que los Ejecutivos de poderes intermedios

renuncian cuando el desprestigio impacta en toda la dirigencia, y que son removidos por el accionar legislativo cuando el desprestigio los afecta directamente. Y por último la configuración 11 que prueba parcialmente la tercera hipótesis, al demostrar que los Ejecutivos de poderes intermedios son destituidos cuando el desprestigio es disperso y el calendario electoral es próximo.

Del análisis se desprende también que, en términos de consistencia lógica, los presidentes “no fuertes” tienden a comportarse de la misma forma. La combinación 13 evidencia que los presidentes débiles son también removidos cuando el desprestigio afecta su persona, y la configuración 18 muestra que formalizan su salida cuando el desprestigio es disperso y el calendario electoral es lejano, tal como asumimos sucede con los presidentes de poderes intermedios según la tercera hipótesis que planteamos.

6. Conclusiones

El capítulo ha incorporado nuevos casos a la muestra para corroborar, desde una perspectiva comparada y ampliada, cómo se combinan los tres factores explicativos que analizamos en los desenlaces de las crisis.

Comprobamos que los presidentes renuncian cuando gozan de poderes partidarios fuertes (H1), cuando tienen poderes intermedios o débiles y el desprestigio afecta a la clase política (H2) y cuando el desprestigio es disperso y el horizonte electoral es lejano (H3). Y que los mandatarios son destituidos

cuando tienen poderes partidarios intermedios o débiles y el desprestigio afecta su persona (H2) o cuando el desprestigio es disperso y las elecciones son próximas (H3).

En otras palabras, el análisis configurativo que presentamos ha demostrado que el argumento que sujeta el tipo de salida al apoyo legislativo del Ejecutivo sólo explica las renunciaciones de presidentes fuertes, y que las salidas de presidentes “no fuertes” (los de poderes intermedios y débiles) dependen de la interacción de los poderes partidarios presidenciales con las variables desprestigio y calendario electoral que examinamos.

7. Conclusiones

Hace algunos años, y con motivo de la celebración de las cuatro décadas de la Teoría de la Dependencia, Fernando Henrique Cardoso afirmaba que América Latina había adoptado la maquinaria, pero no el alma de la democracia. Es decir que el principio que la anima, aquello que le da vida y movimiento para la consecución de su fin último que es constituirse en gobierno (*krátos*) del pueblo (*demos*), se encuentra desdibujado. Tal vez esto explique por qué el ritmo de la transición comenzó a debilitarse una década atrás, cuando se extinguieron el fervor y el entusiasmo que la acompañaron, y por qué los teóricos han centrado su preocupación en la débil consolidación de la democracia, la falencia de su desempeño y la erosión de sus bases consensuales. En este capítulo repasamos los contenidos de este trabajo abocado al desafío de la sustentabilidad que las nuevas democracias también trajeron consigo, e incorporamos nuevos aspectos al análisis que refuerzan nuestra intuición inicial acerca de la importancia de la temática de los mecanismos resolutivos, que exigen mayor atención de los especialistas y no sólo por razones teóricas.

1. Las teorías que no explican las salidas

En el capítulo 2 señalamos que los análisis en torno a la inestabilidad presidencial se enmarcaron originalmente en el debate “presidencialismo

versus parlamentarismo” iniciado por Juan Linz (1990) y sus colaboradores, y que hubo quienes se apartaron de aquélla discusión inicial para focalizar en otros aspectos que, según este otro punto de vista, adquieren mayor relevancia para explicar el desempeño de las democracias no consolidadas. También dijimos que las crisis latinoamericanas más recientes despertaron el interés en la temática desde otra perspectiva, que incorporó nuevos factores al análisis y que también se interesó por las consecuencias de las interrupciones en la configuración político-institucional del régimen presidencial. Por último destacamos el trabajo de Mustapic (2006) que plantea un interrogante en torno a los tipos de renuncia presidencial, que según sostiene impactan, a su vez, en la constitucionalidad de las salidas anticipadas. En este capítulo retomaremos este segundo punto para explorar si, como afirma la autora, las renunciaciones con salida parlamentaria se adecúan mejor a las reglas formales que las renunciaciones con salida del tipo presidencial.

2. La dinámica compleja

Según Lijphart (1992), la relación Ejecutivo-Legislativo puede ser armoniosa o problemática, y esto se debe a la coexistencia de dos órganos independientes que pueden estar en acuerdo o desacuerdo. Quienes profundizaron en esta línea de pensamiento afirmaron que las relaciones son conflictivas cuando los legisladores no se comprometen con lo negociado por el líder del partido (Carey, 2006), cuando las diferencias generan rivalidades entre facciones partidarias

dispuestas a la competencia (Morgenstern, 2001) o cuando la caída del índice de aprobación del gobierno se traduce en una disminución del apoyo al presidente en el Congreso (Neustadt, 1960), sea porque los legisladores se conciben a sí mismos como representantes del mandato popular y consideran que reflejar la opinión pública es parte de su rol, o porque “disfrazan” con ese proceder sus propios incentivos personales para distanciarse del mandatario y atraer a los votantes a su propia facción (Katz, 1986).

El párrafo anterior resume buena parte de nuestro argumento. En el capítulo 3 del trabajo identificamos los tres factores que influyen en la dinámica Ejecutivo-Legislativo, y que también se combinan para resolver el conflicto político. El apoyo de los legisladores al primer mandatario, su grado de compromiso con el gobierno y la brecha ideológica entre ellos remite a la variable “poderes partidarios presidenciales”. La aprobación ciudadana se ve reflejada en la variable “desprestigio de la clase política”, que resulta del origen de ese deterioro, la justificación legal de la destitución y el foco de la protesta social. Los incentivos personales de los legisladores para apoyar o no al presidente responden a la variable “calendario electoral”.

En los capítulos 4, 5 y 6 analizamos los casos de estudio principales y secundarios y demostramos que el efecto aislado de las variables explicativas no es suficiente para comprender el modo en que las crisis resuelven. En efecto, han existido Ejecutivos con iguales poderes partidarios y modalidades de salida distintas (Collor y Siles Zuazo, o Pérez y De la Rúa), y otros que compartieron un mismo desenlace aun difiriendo en su grado de

fortaleza (Sánchez de Lozada y Duhalde, o Collor y Cubas Grau). Asimismo, se registraron mismas modalidades de salida en contextos en los que varió el tipo de desprestigio (Bucaram y Lugo, o Alfonsín y De la Rúa), y situaciones afectadas a un mismo tipo de desprestigio con modos de resolución diversos (Lugo y Siles Zuazo). También identificamos presidentes que abandonaron el poder por iniciativa propia y por iniciativa del Congreso, en escenarios electorales (Pérez y Duhalde, o Lugo y Mesa) y no electorales (Sánchez de Lozada y Bucaram, o Cubas y Siles Zuazo).

Para explorar las combinaciones de variables de cuya interacción sí dependen los desenlaces presidenciales, elaboramos en el capítulo 5 una tipología que prueba que existe un patrón de resolución de las crisis, y que esta pauta responde al menos a tres mecanismos causales complejos. **Los Ejecutivos de poderes partidarios fuertes formalizan su salida.** Porque las elites oficialistas controlan la mayoría de las bancas, y porque guardan consistencia en su lealtad al mandatario, cualquier iniciativa tendiente a acelerar su caída topa con la protección de ese escudo legislativo. **Los presidentes “no fuertes” renuncian cuando el desprestigio político afecta a la clase política, y son destituidos cuando el desprestigio los afecta directamente.** En el primer caso la ciudadanía exige la salida del primer mandatario, pero también el recambio de toda la dirigencia. Aunque logran concentrarse los recursos para activar la destitución, las elites encontrarían limitaciones para remover al Ejecutivo del poder porque carecen de apoyo ciudadano para intervenir en el proceso, y porque la destitución podría poner al

descubierto sus propios actos de ilegalidad. En el segundo el presidente violenta el orden constitucional con aparente impunidad, desatando el fervor y la conmoción social. Este despertar del maniqueísmo ciudadano, que demoniza al presidente y a su gente, se traduce en acciones desestabilizadoras que aceleran los tiempos de resolución de las crisis. La población exige la remoción del Ejecutivo, deposita su confianza en las elites para mediarla, y éstas no encuentran mayores obstáculos para satisfacer ese reclamo porque cuentan con los instrumentos para implementar el cambio, y porque no existen mayores riesgos de verse expuestos a un proceso de investigación que los afecte. **Estos presidentes también formalizan su salida cuando el desprestigio es disperso en contextos no electorales, y se ven más expuestos a la remoción cuando las elecciones son próximas.** Como este tipo de desprestigio no afecta directamente al presidente o a la clase política (o los afecta, pero de igual manera) el calendario electoral define la modalidad de salida. En el primer caso, las elites tienen pocos incentivos para resarcir su imagen frente a una ciudadanía que, por su parte, no exige la intervención proactiva del Congreso en el proceso. Esta dilación en los tiempos de la resolución de la crisis amplía el margen de maniobra del presidente para gestionar su salida. En el segundo caso la proximidad de elecciones exacerba el oportunismo político de las elites partidarias que se predisponen más fácilmente a resolver el conflicto, para eludir el costo de mantener a un presidente impopular en el poder o para incrementar el impacto de la destitución frente al electorado disconforme.

3. El legado de las salidas presidenciales

La premisa comtiana *l'ordre pour base; le progrès pour but* (“el orden como base; el progreso como objetivo”) resume la perspectiva que vincula el orden con la estabilidad y el progreso (y por contraposición, el desorden con la inestabilidad y la decadencia). De este postulado básico se desprenden dos nuevos interrogantes que nos invitan a plantear algunas reflexiones finales. ¿Existe una vinculación entre las modalidades de resolución de las crisis y el orden (o “des-orden”) de los trasposos presidenciales? ¿Cuál es la relación entre estos factores explicativos y el grado de estabilidad o consolidación de un sistema político determinado?

Aunque existen pocos estudios sistemáticos del fenómeno de las consecuencias de las rupturas presidenciales latinoamericanas, el trabajo de Llanos y Marsteintredet plantea una primera aproximación al tema al concluir que los efectos de las crisis presidenciales no son siempre uniformes (Llanos y Marsteintredet, 2010: 223). Esto significa que las renuncias y las destituciones pueden impactar de distinta manera, y que pueden tener también repercusiones análogas en la extinción de la crisis (la transición de un gobierno a otro) y en el proceso de gestación o consolidación del orden post-crisis (esto es, la instauración y supervivencia de un nuevo gobierno).

En las próximas secciones analizaremos los legados de las salidas presidenciales para evaluar la relación entre las modalidades de resolución de las crisis, el orden que *rige* la salida y el orden que *impera tras* la salida.

3.1. Brasil después de Collor

El juicio político a Fernando Collor constituye un ejemplo de salida controlada por el Congreso, que resulta en una sucesión ordenada, consistente con un sistema político consolidado. La destitución dirigida por y a medida de las elites partidarias que permanecieron en el poder le dio mayor previsibilidad al traspaso de gobierno, y esto tuvo claras implicancias en el plano de las instituciones políticas que brindaron sustentabilidad al nuevo orden pactado.

Cuando Collor de Mello fue removido en septiembre de 1992, la toma del poder fue sencilla. El vicepresidente Itamar Franco asumió la conducción del país en los tiempos y de la manera acordada, tal como estaba previsto desde un principio. Gobernó con un gabinete integrado por la amplia coalición de partidos que se habían organizado en oposición a Collor, y esto permitió resolver algunas de las dificultades más arraigadas, como los problemas económicos que no supieron contrarrestar los programas de estabilización Cruzado I y II y Collor I y II. Aunque el contenido del Plan Real mostró cierta continuidad con las medidas previamente adoptadas, el nuevo presidente se alejó de las estrategias de *shock* y del aislamiento y personalismo de Sarney y Collor. Implementó las medidas gradualmente, anunciando cada paso con antelación para construir consenso en base a los méritos del ajuste (Panizza, 2000), y limitó el uso de las medidas provisorias, descentralizó el poder en los estados y municipios y forjó alianzas con los gobernadores.

La salida de Collor había transformado la atmósfera política brasileña: el Congreso, los políticos y el poder Judicial incrementaron su prestigio, el trabajo

conjunto de los partidos sentó un nuevo precedente sobre cómo hacer política y los nuevos estándares de conducta exigieron mayor responsabilidad de las elites, aunque más no fuera por la amenaza de los medios ávidos por someterlos a las reglas de la publicidad y el control, o por el temor al castigo de una ciudadanía fortalecida en sus convicciones democráticas (Avritzer, 1995; Flynn, 1993). Como afirman Fleischer (1999) y Weyland (1993), el juicio a Collor evidenció que la democracia brasileña había adquirido cierta estabilidad. El plebiscito del 21 de abril de 1993, en el que la población debió optar por el sistema político de su preferencia, exhibió una enorme cantidad de votos a favor del régimen presidencial, un presidencialismo que había logrado sobrevivir a la crisis y que salía ahora fortalecido.

3.2. Venezuela después de Pérez

La destitución de Carlos Andrés Pérez demuestra que las salidas legislativas, que favorecen el traspaso de poder pactado, pueden no ser suficientes para evitar la descomposición de un orden político en decadencia. Aunque la remoción de CAP fue digitada conjuntamente por adecos y copeyanos, la exclusión de los intereses de los grupos y sectores disconformes -ahora organizados y movilizados- continuó sujetando las reparticiones de poder entre las principales fuerzas, acelerando el derrumbe del sistema de la partidocracia.

Cuando el presidente del Congreso Octavio Lepage asumió el Ejecutivo, la negativa de COPEI para restituir el poder a AD y los desacuerdos en

relación a la duración de su mandato (*El Tiempo*, 22/05/1993), consolidaron la candidatura de Ramón José Velásquez que fue elegido sucesor con 205 votos sobre 236 de ambas cámaras (Serrafero, 1996). Este apoyo inicial impactó positivamente en la gobernabilidad del sistema político (Coppedge, 1994), al punto que el Congreso le otorgó al nuevo presidente las facultades que le habían sido negadas a Pérez (Corrales, 2010). Pero pasados algunos pocos meses la atmósfera política volvió a cambiar. El “narcoindulto” del testaferro de un cartel colombiano Larry Tovar Acuña, la intervención y quiebre del Banco Latino y la tragedia de Las Tejerías que se cobró la vida de 58 personas dañaron inexorablemente al gobierno “independiente”.

El retorno de Rafael Caldera en febrero de 1994, líder fundador de COPEI y Convergencia, significó un primer intento por incorporar las fuerzas emergentes al juego político. Pero la decadencia del modelo de Punto Fijo terminó enfrentando a los líderes de AD y COPEI, y los nuevos candidatos independientes se mostraron cada vez más reticentes a alinearse con ellos. Estos desacuerdos resultaron en una proliferación de partidos políticos que acabaron sentenciando la muerte del bipartidismo pactado. En el plano económico las medidas del gobierno de Caldera también resultaron insuficientes para estabilizar la situación: el déficit fiscal alcanzó niveles críticos, se disparó el espiral inflacionario en un contexto recesivo y quebraron 70.000 empresas y una decena de entidades bancarias. La decisión de suspender las garantías constitucionales para dar paso a la intervención de la

economía volvió a desatar manifestaciones y disturbios de los sectores disconformes que encontraron cada vez más adeptos.

Al asumir Hugo Chávez a comienzos de 1999, el ocaso económico y político de la partidocracia venezolana llegó a su punto más alto. La coalición de partidos que lo llevó al poder, el Polo Patriótico, era una *melange* de fuerzas marginales y desertores adecos y copeyanos que carecían de aparatos organizados para transformar la coalición electoral en una coalición de gobierno. De modo que cuando comenzaron las presiones para sepultar definitivamente a los partidos tradicionales, no existieron mayores barreras de contención al personalismo y al populismo (Corrales, 2010; Lalander, 2010). Estos elementos igualmente perjudiciales para la democracia se vieron favorecidos por el paraguas de la Revolución Bolivariana, cuya Constitución modificó la estructura institucional del régimen presidencial e inauguró la V República “antiimperialista y antiliberal” que polarizó la sociedad hacia posiciones irreconciliables, conflictivas y hasta violentas (Medina y López Maya, 2003).

3.3. Argentina después de De la Rúa

La renuncia de Fernando De la Rúa prueba que las salidas formalizadas por el Ejecutivo, despojadas de la previsibilidad de las reglas constitucionales, pueden quebrar la barrera de contención de la inestabilidad que arrasa también con la continuidad de los presidentes sucesores.

Entre fines de diciembre de 2001 y principios de enero de 2002, tres peronistas se hicieron cargo del Ejecutivo. El presidente de la Cámara de Senadores Ramón Puerta asumió el 20 de diciembre y convocó una Asamblea para elegir su reemplazo. Mientras que en la ley de acefalia las autoridades máximas del Congreso participaban en la conformación de un gobierno de transición y convocaban elecciones en el término de treinta días, la ley 20.972 que se aplicó por primera vez determinó que, ante la ausencia simultánea de presidente y vicepresidente, el Congreso elegiría al funcionario designado para completar el mandato interrumpido (Mustapic, 2005: 271-272).

El PJ continuó siendo mayoría en el Congreso, y la primera coalición que conformó escogió como presidente a Adolfo Rodríguez Saá, gobernador de la provincia de San Luis. Aunque recibió el respaldo de los mandatarios de las provincias pequeñas comandados por Menem, los aspirantes a la presidencia - De la Sota, Ruckauf, Reutemann y Kirchner- se sintieron amenazados por la nueva figura e impusieron una restricción al momento de su nombramiento, obligándolo a convocar elecciones presidenciales en el término de tres meses. Esta falta de apoyo aceleró la salida del puntano que en su carta de renuncia subrayó el escaso respaldo recibido de los gobernadores justicialistas “que no supieron comprender la gravedad del momento” (Mustapic, 2005: 272-273).

El presidente de la cámara de Diputados Eduardo Camaño tomó el mando el 31 de diciembre para convocar una nueva Asamblea. El 2 de enero de 2002, con 262 votos a favor, 21 en contra y 18 abstenciones, asumió Eduardo Duhalde para completar el período (Ollier, 2008: 84). Su gestión se inició con

una fuerte devaluación que terminó de liquidar la convertibilidad y hundió a la economía de nuevo en el caos. El valor de la moneda se desplomó un 70%, y durante el primer trimestre el PBI se contrajo un 16%, la tasa de desempleo subió al 25% y millones de personas cayeron bajo la línea de pobreza (Levitsky y Murillo, 2003: 155). Duhalde decidió adelantar las elecciones, y aunque se comprometió a renunciar una vez consagrado su sucesor la situación política continuó siendo inestable y frágil. La UCR, el FREPASO y AR desaparecieron del mapa político, algunos líderes lanzaron candidaturas independientes y el PJ, que logró desafiar al “que se vayan todos” manteniéndose fuerte en términos electorales, se hundió en la polémica por la rivalidad entre los jefes provinciales que querían posicionar sus candidatos en las próximas elecciones.

La problemática de la sucesión justicialista se resolvió en la antesala de los comicios ratificando los tres aspirantes a la presidencia: Adolfo Rodríguez Saá, Carlos Menem y Néstor Kirchner. Los dos últimos calificaron para una segunda vuelta, pero la perspectiva de una derrota llevó a Menem a retirar su candidatura asumiendo Kirchner como presidente “por *default*”. Como afirman Levitsky y Murillo, esta solución extraordinaria evidencia cómo la ausencia de burocracias partidarias centralizadas, efectivas y representativas favorece el desapego a las reglas cuando la adhesión a las mismas genera pérdidas para las elites políticas, y cómo esa modalidad enraizada en la historia argentina ha obrado una vez más para reforzar el comportamiento irresponsable de la dirigencia (Levitsky y Murillo, 2003: 156-157).

3.4. Bolivia después de Sánchez de Lozada

La renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada evidencia que las modalidades resolutivas digitadas por el presidente saliente no sólo pueden resultar insuficientes para reencaminar el conflicto, sino que también pueden impactar de lleno en un sistema que goza de bajos niveles de legitimidad, desencadenando procesos de reforma que alteran significativamente las estructuras de poder político.

Aunque Carlos Mesa asumió el 17 de octubre de 2003 con una popularidad anclada en su ruptura con el ex presidente y el compromiso de dar respuesta a las postergadas demandas sociales, el presidente “sin partido” terminó perdiendo el control de la agenda política. Acorralado por la fragmentación partidaria en el Congreso y la movilización ciudadana exigiendo un cambio estructural de política, Mesa optó por dimitir ante el Congreso. La renuncia fue rechazada, al igual que la propuesta de adelantar las elecciones. Esta doble desaprobación lo llevó a insistir en su primera iniciativa, que finalmente se materializó a mediados del mes de noviembre (Romero Ballivián, 2006).

Pero el ambiente continuó tenso, impidiendo que se respetara el orden de sucesión presidencial previsto en la Constitución. La negativa de los presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados para asumir el poder sin apoyo parlamentario depositó la primera magistratura en el presidente de la Corte Suprema Eduardo Rodríguez Veltzé, quien adelantó las elecciones generales para el mes de diciembre de 2005.

Según Mayorga (1997), la “revolución silenciosa” que comenzó en Bolivia en la década del ochenta, y que culminó con la grave crisis de legitimidad y gobernabilidad que afectó a Sánchez de Lozada y a sus sucesores constitucionales, fue el resultado previsible de la política de pactos y reparticiones entre las principales fuerzas. El presidencialismo parlamentarizado que había asegurado la estabilidad a lo largo de las décadas terminó siendo, al igual que en el caso venezolano, un orden desvirtuado por los propios partidos. Cuando las elites salieron del hermetismo y se mostraron dispuestas a dar respuesta a la multiplicidad de reclamos, no lograron reunir el apoyo requerido para implementar las reformas. A los ojos de la ciudadanía, los políticos y los partidos seguían constituyendo el principal estigma de la democracia boliviana.

Sólo el MAS de Evo Morales, ajeno al “orden pactado”, despertó la confianza de un electorado que exigía la renegociación de las estructuras institucionales del régimen, la autodeterminación de los pueblos originarios, el reconocimiento de sus facultades de autogobierno y la reivindicación de los derechos colectivos sobre las tierras (Diamond, 1995; Salman, 1996; Van Cott, 2005). El nuevo orden pluralista implantado con la reforma constitucional de febrero de 2009 dio respuesta a esas demandas, y consiguió aglutinar la diversidad étnica, cultural y lingüística de los treinta pueblos originarios bajo una misma expresión social y política, inaugurando por primera vez en la historia un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario.

3.5. Los casos ancilares

Dado que las salidas presidenciales de Duhalde y Mesa fueron incluidas en las secciones 3.3 y 3.4 respectivamente, examinamos ahora el legado de los gobiernos de Hernán Siles Zuazo, Raúl Alfonsín, Abdalá Bucaram, Raúl Cubas Grau y Fernando Lugo.

Las experiencias de Siles Zuazo y Alfonsín presentan cierta similitud. Siendo los primeros presidentes democráticos luego de dos décadas de autoritarismo militar, enfrentaron serias amenazas provenientes de determinados sectores de las Fuerzas Armadas y gobernaron inmersos en contextos hiperinflacionarios que también desestabilizaron sus gobiernos (Edwards, 2007). Ambos decidieron adelantar las elecciones generales, y presentaron su renuncia convencidos de que tal decisión contribuiría a preservar la democracia. Los comicios de 1985 y 1989, que invistieron a Víctor Paz Estenssoro en Bolivia y a Carlos Menem en Argentina, se desarrollaron normalmente conforme a lo pactado. Los nuevos mandatarios asumieron con gran apoyo del electorado, y lograron capitalizar esa legitimidad para neutralizar la amenaza de la inestabilidad e implementar un conjunto de reformas estructurales y medidas drásticas que pusieron fin al caos económico.

La destitución de Abdalá Bucaram desencadenó, en cambio, la “noche de los presidentes” del 7 de febrero de 1997, en la que tres funcionarios se atribuyeron para sí la jefatura de Estado: Bucaram, que alegaba la inconstitucionalidad de su cese; la vicepresidente Rosalía Arteaga, que asumió inmediatamente tras la remoción de aquél; y el presidente del Congreso Fabián

Alarcón. La legislatura se autoconvocó para resolver el “vacío constitucional” y apoyó a Alarcón como presidente interino. Como esa figura no estaba contemplada en la Constitución, la primer medida del mandatario designado fue promover una reforma para legitimar el proceso que lo llevó al poder. La nueva Carta declaró a Ecuador Estado pluricultural y multiétnico, y reconoció los derechos ancestrales sobre las tierras, las formas tradicionales de organización y administración y el patrimonio histórico de los pueblos indígenas y afro-ecuatorianos. Pero también fortaleció los poderes del Ejecutivo, minando los incentivos del Congreso para cooperar con él (Mejía Acosta y Polga-Hecimovich, 2011). Esta modalidad de vinculación erosionó las coaliciones de gobierno de los cuatro presidentes sucesores: Jamil Mahuad, Gustavo Noboa, Lucio Gutiérrez y Alfredo Palacio. Los mandatarios quedaron aislados en su intento para resolver la situación de alta conflictividad entre militares, agentes económicos, élites regionales y minorías (Mejía Acosta, 2002), y se vieron forzados a huir del Palacio de Carondelet. La reforma de Rafael Correa del año 2008 terminó de sellar la fortaleza de la rama ejecutiva. Aunque la nueva normativa permitió sortear los intentos de desestabilización contra su gobierno, también avasalló la esfera de influencia de los otros poderes, y convirtió al Congreso en un cuerpo meramente fiscalizador, un ente desprestigiado de chantaje político (Mejía y Polga-Hecimovich, 2011).

En Paraguay, las destituciones de Cubas y Lugo muestran algunas coincidencias. La salida del dirigente colorado depositó el poder en el

presidente de la Cámara del Senado, Luis Ángel González Macchi. Al poco tiempo de asumir, el mandatario se volvió impopular por la grave crisis que desestabilizó la economía, y por las denuncias de malos manejos y corrupción del gobierno. Enfrentó un fallido golpe de Estado en el año 2000 y un intento de destitución del Congreso, luego de que el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) abandonara la coalición de gobierno. Una década más tarde, y tras la remoción del ex obispo Lugo, accedió al poder el vicepresidente Federico Franco del PLRA que también había dejado la coalición de su predecesor. A pesar de los esfuerzos de los liberales y de las fuerzas conglomeradas en el Frente Guasú, las elecciones de abril de 2013 restauraron la supremacía colorada con Horacio Cartes, un empresario que se dio a conocer por sus vínculos con el narcotráfico y el lavado de dinero.

3.6. El legado en perspectiva comparada

En este apartado analizamos la relación entre las modalidades de salida, el orden que rige el traspaso de gobierno y el orden que impera tras la crisis para identificar si existe algún nexo causal entre estos tres factores.

Entendemos, en primer lugar, que el orden de la sucesión depende de si el funcionario designado en reemplazo del presidente saliente permanece o no en el poder por el tiempo estipulado. Esta variable tiene dos categorías: es “ordenada” cuando el sucesor completa su mandato; y es “des-ordenada” (o no ordenada) cuando la inestabilidad afecta también su destino.

La tabla 7.1 integra los resultados de los casos para analizar la relación entre los mecanismos resolutivos de las crisis y el orden de los traspasos.

Tabla 7.1: Cruce modalidad- orden de la salida

	Renuncia	Destitución
Salida ordenada	HSZ; RA; ED (3)	FCM; CAP; RCG; FL (4)
Salida no ordenada	FDR; GSL; CM (3)	AB (1)

Fuente: elaboración propia.

De los seis presidentes que renunciaron, tres experimentaron salidas ordenadas (Siles Zuazo, Alfonsín y Duhalde) y tres salidas desordenadas (De la Rúa, Sánchez de Lozada y Mesa). De los cinco mandatarios desplazados por la legislatura, cuatro tuvieron salidas ordenadas (Collor de Mello, Pérez, Cubas Grau y Lugo) y uno solo una salida no ordenada (Bucaram). De esto se sigue que el traspaso controlado por el Congreso asegura, en la mayoría de los casos, una salida más ordenada que la renuncia anticipada.

En segundo lugar, y en línea con el trabajo de Héctor Schamis (2002), entendemos que un sistema político es “consolidado” cuando su configuración política no se ve afectada por la crisis, y que es “no consolidado” cuando se alteran sustancialmente las estructuras de poder durante o inmediatamente después del *impasse*. A estas categorías agregamos una tercera que llamamos sistemas “semi-consolidados”, que agrupan los regímenes cuyas instituciones

también experimentan cambios sustantivos, pero en el transcurso de los años posteriores a la crisis.

La tabla 7.2 integra los resultados de la tabla anterior con el orden que impera tras la crisis para evaluar su interrelación.

Tabla 7.2: Cruce modalidad- orden de la salida- orden tras la salida

	Salida ordenada	Salida no ordenada
Sistema consolidado	HSZ; RA; FCM; RCG; ED; FL (6)	FDR (1)
Sistema semi-consolidado	CAP (1)	GSL; CM (2)
Sistema no consolidado		AB (1)

Fuente: elaboración propia

Como mencionamos arriba, cuatro de las cinco salidas controladas por el Congreso han sido ordenadas. Tres de ellas se produjeron en un sistema político consolidado (Collor, Cubas y Lugo) y una sola en un sistema semi-consolidado (Pérez). La única salida legislativa desordenada se enmarcó en un sistema no consolidado (Bucaram), lo que intuimos se explica por las propias debilidades y falencias del régimen que afectaron su normal funcionamiento. De las seis salidas formalizadas por el presidente, cuatro se enmarcaron en un sistema consolidado, tres fueron ordenadas (Zuazo, Alfonsín y Duhalde) y una sola fue no ordenada (De la Rúa). Las dos restantes, también desordenadas, se

desarrollaron en sistemas semi-consolidados (Sánchez de Lozada y Mesa). De modo que las sucesiones presidenciales no ordenadas culminan, en el corto o mediano plazo, con un reacomodamiento de las instituciones políticas, a diferencia de las crisis que desencadenan sucesiones ordenadas, en las que el cambio estructural es menos frecuente. Esto nos lleva a concluir que existe una suerte de “cadena” o conexión causal entre la modalidad resolutive de las crisis, el orden que rige las salidas y el orden post-salida.

4. Reflexiones finales

En este trabajo nos interesamos por el modo en que se resuelven las crisis presidenciales que han venido afectando a los países de la región durante los últimos años, y que nada indica que vayan a dejar de impactar en la continuidad de nuestros gobiernos democráticos.

En particular, analizamos los factores que intervienen en las renunciaciones presidenciales y en las destituciones legislativas, y cómo interactúan y se combinan para desencadenar estas salidas orgánicas a las crisis políticas.

Comprobamos, en primer lugar, que algunas de las variables que moldean la relación entre poderes y desatan la inestabilidad presidencial, explican también la forma en que ésta se resuelve. Así, por ejemplo, la falta de apoyo del presidente en la asamblea puede predisponer al bloqueo y poner en riesgo la supervivencia del gobierno, pero también puede inducir al Congreso a asumir un rol protagónico en la resolución del conflicto político. Del mismo

modo, la pérdida de credibilidad en las instituciones políticas puede desencadenar una crisis de legitimidad, y esta crisis impactar en la clase representante que en su afán para sobrevivir a la situación de descontento y conmoción social deja al presidente caer por su propio peso. O bien los escándalos políticos, que despiertan el maniqueísmo en la ciudadanía que demoniza al presidente y a su gente, y que la llevan a depositar su esperanza de cambio -o a exigirla, mediante acciones desestabilizadoras- a quienes tienen los recursos legislativos y los instrumentos legales para implementarlo. Y lo mismo la competencia electoral, que afecta la relación Ejecutivo-Legislativo favoreciendo o dificultando la gobernabilidad, y que puede crear también situaciones propicias para el realineamiento del oficialismo y el protagonismo de la oposición que quiere pasar a ser gobierno.

Queda asimismo demostrado que la influencia aislada de los factores que analizamos no es suficiente para explicar los desenlaces presidenciales. Coincidimos con en el abordaje dicotómico de los mecanismos resolutivos propuesto por Mustapic (2006), y otorgamos también relevancia a los poderes partidarios presidenciales en la relación Ejecutivo-Legislativo. Sin embargo, sujetamos la influencia de este elemento a su interacción con las otras variables estudiadas. En efecto, presidentes con similar aval en el Congreso experimentaron diferentes salidas, y otros con distinto grado de apoyo transitaron partidas análogas. También contextos igualmente desprestigiados expulsaron a los presidentes de maneras diversas, y distintas variantes de desprestigio han sido compatibles con un único tipo de salida.

De la misma manera, escenarios electorales y no electorales han sido igualmente propicios para los desenlaces digitados por el presidente y para los encomendados al Congreso.

El abordaje sustentado en la combinación de variables ha resultado más adecuado para comprender los patrones resolutivos de las crisis presidenciales. Descubrimos que los mandatarios que conforman mayorías legislativas, que se mantienen alejados del escándalo y que no se encuentran en contextos electorales son más propensos a formalizar su salida. Y que los Ejecutivos que marginan a las elites en lugar de gobernar con ellas, que se ven afectados a hechos de corrupción o ilegalidad gubernamental y que se hallan inmersos en escenarios electorales tienen más probabilidades de ser desplazados por el Congreso.

El tercer punto que queremos destacar se desprende del análisis de las consecuencias de las crisis presidenciales. Comprobamos en este último capítulo que no todas las salidas parlamentarias analizadas por Mustapic se ajustan mejor a las reglas constitucionales, sino tan sólo las destituciones del Congreso. Si es cierto que el orden es más compatible con la normatividad que con la ausencia de normas (Huntington, 1996), entonces lo que determina el orden de la salida presidencial no es sólo *quién* la digita sino *cómo* se implementa: el presidente saliente, según sus tiempos e intereses; o las elites legislativas, actuando de conformidad con una normativa constitucional que brinda previsibilidad al proceso y que auspicia una mejor y más larga vida al orden consensuado por quienes, en definitiva, permanecen en el poder.

Un cuarto hallazgo se desprende del cruce entre nuestras categorías y las propuestas por la autora. Vemos que los episodios menos problemáticos son, en terminología de Mustapic, las renuncias anticipadas con salidas presidenciales (Siles Zuazo, Alfonsín, Duhalde) y las destituciones legislativas con salidas parlamentarias (Pérez, Collor, Bucaram, Cubas Grau), mientras que las renuncias anticipadas con salidas parlamentarias (De la Rúa, Sánchez de Lozada, Rodríguez Saá, Mesa) constituyen los casos más conflictivos. Creemos que esta última configuración, que no ha sido teorizada todavía, sin duda merece mayor atención. Por lo pronto, intuimos que no es casual que la inestabilidad que desencadenó las renuncias con salidas parlamentarias haya terminado arrastrando a los sucesores de los presidentes salientes, y que tampoco es casual que la combinación que más conspiró contra el orden de esas sucesiones haya sido la salida no legislativa de las crisis.

Esto nos lleva al quinto punto que queremos mencionar, y que es que existe una secuencia causal entre las modalidades de salida presidencial, el orden que rige el traspaso y el grado de consolidación del sistema político. Esta cadena transforma nuestra variable dependiente en independiente: identificamos los factores que desencadenan las salidas presidenciales y concluimos que los mecanismos resolutivos de las crisis influyen, a su vez, en la calidad del sistema político. Aunque es otro de los temas que requiere ser explorado con detenimiento, esta última contribución sugiere que las modalidades de salida afectan un aspecto sustantivo del desempeño democrático del régimen presidencial. Esto es algo que no debemos perder de

vista, porque cuanto más consolidadas y sustentables sean las democracias mejor responderán a las expectativas de su destinatario final -el ciudadano-, aquél cuyos valores, actitudes y percepciones son también decisivos para encaminarla (o re-encaminarla) hacia su normal funcionamiento.

Referencias

- Alcántara Sáez, Manuel (2012) “La crisis paraguaya desde la perspectiva de sus legisladores” en *Infolatam*, 8 de julio 2012.
- _____ (2004) ¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos. Barcelona. Instituto de Ciències Politiques i Socials.
- _____ (2002) “Promesas incumplidas. Democracia y desarrollo en América Latina” en *Revista Affers Internacionals- CIDOB*.
- Alcántara Sáez, Manuel y Sánchez López, Francisco (2001) “Veto, insistencia y control político en América Latina: una aproximación institucional” en *Perfiles Latinoamericanos- FLACSO*, N° 19, pp. 153-179, Diciembre.
- Aldrich, John (1995) Why parties? The origin and transformation of party politics in America. Chicago. University of Chicago Press.
- Álvarez, Michael y Marsteintredet, Leiv (2010) “Presidential and Democratic Breakdowns in Latin America: Similar Causes, Different Outcomes” en Llanos, Mariana y Marsteintredet, Leiv (Eds.) Presidential Breakdowns in Latin America. Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies. Nueva York. Palgrave Macmillan.
- Amar, Akhil Reed (1999) “On Impeaching Presidents” en *Hofstra Law Review*, Vo. 28, N° 2, pp. 291-341.
- Amorim Neto, Octavio (2006) “The Presidential Calculus. Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas” en *Comparative Political Studies*, Vol. 39, N° 4, pp. 415-440, Mayo.
- _____ (2002) “Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil” en Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (Eds.) Legislative Politics in Latin America. Cambridge. Cambridge University Press.

- Armony, Ariel y Armony, Víctor (2005) "Indictments, Myths, and Citizen Mobilization in Argentina: A Discourse Analysis" en *Latin American Politics and Society*, Vol. 47, N° 4, pp. 27-54.
- Arrarás, Astrid y Grace Deheza (2005) "Referéndum del gas en Bolivia 2004: Mucho más que un referéndum" en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 25, pp. 161-172.
- Assies, Willem y Salman, Ton (2003) "La democracia boliviana: entre la consolidación, la profundización y la incertidumbre. Un análisis contextualizado de los resultados de las elecciones de 2002 en Bolivia" en *Estudios Atacameños*, N° 25, pp. 79-101
- Auyero, Javier (2007) La zona gris: violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea. Buenos Aires. Siglo XXI.
- Avritzer, Leonardo (1995) "Transition To Democracy And Political Culture: An Analysis Of The Conflict Between Civil And Political Society In Post-Authoritarian Brazil" en *Constellations*, Vol. 2, N° 2, pp. 242-267.
- Banco Mundial (2005) "Informe Sobre el Desarrollo Mundial" disponible en <http://www.bancomundial.org/endofyear05/wdr.html>
- Balán, Manuel (2001) "Competition by Denunciation: The Political Dynamics of Corruption Scandals in Argentina and Chile" en *Comparative Politics*, Vol. 43, N° 4, pp. 459-478, Julio.
- Blankenburg, Erhard, Commaille, Jacques y Galanter, Marc (1991) Disputes and Litigation. Oñati. Oñati Internacional Institute for Sociology of Law.
- Bosoer, Fabián (2009) "Ciclos electorales y ciclos políticos en la Argentina: 1983-2008. ¿Democracia "de uno o de dos motores"?" en *Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Palermo*, Edición N° 2.
- Bulmer- Thomas, Víctor (1987) Latin American Debt: Origins, Policies and Prospects. London. Latin American Newsletters.

- Baumgartner, Jody (2003) "Comparative Presidential Impeachment: Introduction" en Baumgartner, Jody y Naoko, Kada (Eds.) Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative. Westport. Praeger.
- Caballero, Óscar (2000) "Argentina: Un País En Crisis" disponible en <http://www.uned.es/curso-desarrollo-economico/argentina.PDF>
- Cain, Bruce, Ferejohn, John y Fiorina, Morris (1987) The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence. Cambridge. Harvard University Press.
- Cameron, Maxwell (1998) "Presidential Coups D'état And Regime Change In Latin American And Soviet Successor States: Lessons For Democratic Theory" en *The Helen Kellogg Institute For International Studies*, N° 249, Febrero.
- Cardoso, Fernando Henrique (1973) "Associated-Dependent Development" en Stepan, Alfred (Ed.) Authoritarian Brazil. New Haven. Yale University Press.
- Cardoso Fernando Henrique y Faletto, Enzo (1969) Dependencia y desarrollo en América Latina. México. Siglo XXI.
- Carey, John (2009) Legislative voting and accountability. Nueva York. Cambridge University Press.
- _____ (2006) "Presidencialismo versus parlamentarismo" en *Revista PostData*, N° 11, Abril, pp. 121-161.
- _____ (2000) "Party Unity in Legislative Voting" presentado en *American Political Science Associations Conference*, Septiembre.
- Carey, John y Shugart, Matthew (1998) Executive Decree Authority. Nueva York. Cambridge University Press.
- Carlin, Ryan (2006) "The decline of citizen participation in electoral politics in post-authoritarian Chile" en *Democratization*, Vol. 13, N° 4, pp. 632-651.

- Carrizo, Carla y Galván, Cecilia (2006) “Presidencialismo y conflictos políticos en Argentina: sobre la inestabilidad política a nivel nacional y provincial (1983-2006)” en *Revista Colección*, N° 17, pp. 35-113.
- Carvalho, Carlos (1993) “Brasil. La caída de Collor” en *Nueva Sociedad*, N° 124, Marzo- Abril, pp. 22-26.
- Cavarozzi, Marcelo y Casullo, Esperanza (2002) “Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿consolidación o crisis?” en Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (Eds.) El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal. Rosario. Homo Sapiens.
- Centro de Asuntos Internacionales de Barcelona (2011-2012) “Dossiers CIDOB” disponible en <http://www.cidob.org/es/publicaciones/dossiers>
- Cerna Villagra, Sarah y Solís Delgadillo, Juan Matrio (2012) “La crisis institucional paraguaya de 2012 a la luz de las élites parlamentarias” en *Boletín Elites Parlamentarias Latinoamericanas*, N° 42, Octubre, pp. 1-8.
- Chasqueti, Daniel (2006) “La supervivencia se las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina” en *Revista PostData*, N° 11, Abril, pp. 163-192.
- _____ (2001) Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. Buenos Aires. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Cheibub Figueiredo, Argelina (2010) “The Collor Impeachment and Presidential Government in Brazil” en Llanos, Mariana y Marsteintredet, Leiv (Eds.) Presidential Breakdowns in Latin America. Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies. Nueva York. Palgrave Macmillan.
- Cheibub Figueiredo, Argelina y Limongi, Fernando (1997) Presidential Power and Party Behavior in the Legislature”, presentado en *Latin American Studies Association (LASA)*, Guadalajara, México, Abril 17-19.

- Cheibub, Jose Antonio (2002) "Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies" en *Comparative Political Studies*, Vol. 35, N° 3, pp. 284-312.
- Cheibub, José Antonio y Limongi, Fernando (2002) "Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered" en *Annual Review of Political Science*, N° 5, pp. 151-179, Junio.
- Cheibub, Jose Antonio, Przeworski, Adam, Papaterra Limongi Neto, Fernando y Alvarez Michael (1996) "What Makes Democracies Endure?" en *Journal of Democracy*, Vol. 7, N° 1, pp. 39-5. Enero.
- CIMA Iberoamérica (1998-2003) "Barómetro Iberoamericano" disponible en <http://www.cidob.org/es/publicaciones/dossiers>
- Conaghan, Catherine (2008) "Ecuador: Correa's Plebiscitary Presidency" en *Journal of Democracy*, Vol. 19, N° 2, Abril, pp. 46-60.
- _____ (1988) Restructuring Domination: Industrialists and the State in Ecuador. Pennsylvania. University of Pittsburgh Press
- Condori, José Antonio (2004) El último gobierno de Sánchez de Lozada. La Paz. Imagen & Color. Editorial Sudamericana.
- Coppedge, Michael (2001) "Party Systems, Governability, and the Quality of Democracy in Latin America" presentado en *Representation and Democratic Politics in Latin America*, Buenos Aires, 7-8 de Junio.
- _____ (1994) Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela. Stanford. Stanford University Press.
- Coppedge, Michael y Mejía Acosta, Andrés (2001) "Political Determinants of Fiscal Discipline in Latin America, 1979-1998" presentado en *International Congress of the Latin American Studies Association*, Washington, D.C., 5-8 de Septiembre.
- Corrales, Javier (2010) "The Repeating Revolution: Chávez's New Politics and Old Economics" en Weyland, Kurt, Madrid, Raúl y Hunter, Wendy (Eds.)

- Leftist Governments in Latin America. Nueva York. Cambridge University Press.
- _____ (2002) Presidents without Parties: The Politics of Economic Reform in Argentina and Venezuela in the 1990s. University Park. Pennsylvania State University Press.
- _____ (2000) “Presidents, Ruling Parties, and Party Rules: A Theory on the Politics of Economic Reform in Latin America” en *Comparative Politics*, Vol. 32, N° 2, pp. 127-49.
- _____ (1997) “El Presidente y Su Gente: Cooperación y Conflicto entre los Ámbitos Técnicos y Políticos en Venezuela, 1989–1993” en *Nueva Sociedad*, Vol. 152, pp. 93-107.
- Costa, Jimena y Rojas, Gonzalo (2004) Informe de Milenio sobre el acontecer político en Bolivia. La Paz. Milenio.
- Cox, Gary y McCubbins, Mathew (1993) Legislative Leviathan. Party Government in the House. Berkley. University of California Press.
- Cox, Gary, Morgenstern, Scott y Wolfson, Leandro (2001) “Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en America Latina” en *Desarrollo Económico*, Vol. 41, N° 163, Octubre- Diciembre, pp. 373-393.
- Crisp, Brian, Levine, Daniel y Rey, Juan Carlos (1995) “The Legitimacy Problem” en McCoy, Jennifer, Serbin Andrés, Smith, William y Stambouli, Andrés (Eds.) Venezuelan Democracy under Stress. New Brunswick. Transaction Books.
- De Luca, Miguel, Jones, Mark y Tula, María Inés (2002) “Back rooms or ballot boxes? Candidates nomination in Argentina” en *Comparative Political Studies*, Vol. 35, N° 4, pp. 423-436.
- De Luca, Miguel y Malamud, Andrés (1996) “La estabilidad democrática en la Argentina de fin de siglo” en Pinto, Julio (Ed.) *Las nuevas democracias del Cono Sur: cambios y continuidades*. Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires.

- Deheza, Grace Ivana (1997) “Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: America del Sur”, tesis doctoral, European University Institute, Florencia.
- Diamond, Larry (1995) Promoting democracy in the 1990s: Actors and instruments, issues and imperatives: a report to the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict. Nueva York. The Commission.
- Dos Santos, Theotonio (1970) Dependencia económica y cambio revolucionario en América Latina. Caracas. Editorial Nueva Izquierda.
- Duverger, Maurice (1957) Los partidos políticos. México. Fondo de Cultura Económica.
- Edwards, Margaret (2007) “Presidential Survival in South America: Analyzing Institutional, Economic and Social Factors” presentado en *American Political Science Association*, Chicago, Illinois, 30 de Agosto.
- Ellner, Steve (1998) “Izquierda y política en la agenda neoliberal venezolana” en *Nueva Sociedad*, N° 157, Septiembre- Octubre, pp. 125-136.
- Escolar, Marcelo, Calvo, Ernesto, Calcagno, Natalia y Minvielle, Sandra (2002) “Últimas imágenes antes del naufragio: las elecciones del 2001 en la Argentina” en *Desarrollo Económico*, Vol. 42, N° 165, Abril- Junio, pp. 25-44.
- Fenno, Richard (1978) Home style: House Members in their districts. Illinois. Longman Publishing Group.
- Ferriter, John (2001) “Banco Interamericano de Desarrollo Informe Anual 2000” disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=785921>
- Figueiredo, Argelina (2007) “Government Coalitions in Brazilian Democracy” en *Brazilian Political Science Review*, Vol. 1, N° 2, pp. 182-216.
- Figueiredo, Argelina y Limongi, Fernando (1999) Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas Editora.

- Fleischer, David “Beyond Collorgate: Prospects for Consolidating Democracy in Brazil Through Political Reform” en Rosenn, Keith y Downes, Richard (Eds.) Corruption and political reform in Brazil: the impact of Collor’s impeachment. Coral Gables. North-South Center Press.
- Flynn, Peter (1993) “Collor, Corruption and Crisis: Time for Reflection” en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 25, N° 2, pp. 351-371.
- Fondo Monetario Internacional (2011) “Annual Report Of The Executive Board For The Financial Year 2011” disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2011/eng/index.htm>
- García Montero, Mercedes (2009) Presidentes y Parlamentos: ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina? Madrid, CIS.
- _____ (2008) Instituciones y actividad legislativa en América Latina. Barcelona. Fundación CIDOB.
- _____ (2003) “Bolivia” en Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia (Eds.) Partidos políticos de América Latina. Países andinos. México. Siglo XXI.
- García-Sayán, Diego (2009) “Crisis económica global: impactos económicos y políticos en américa Latina” en *Nueva Sociedad*, N° 223, pp. 15-28, Septiembre- Octubre.
- Godio, Julio (2001) Argentina: En La Crisis Esta La Solución. Buenos Aires. Biblos.
- Granovsky, Martín (2001) El divorcio: la historia secreta de la ruptura entre Chacho y De la Rúa, las coimas en el Senado y la crisis en la Alianza. Buenos Aires. Editorial El Ateneo.
- Haggard, Stephan y Kaufman, Robert (1995) The political economy of democratic transitions. Princeton. Princeton University Press.
- Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven (2004) “Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda” en *Perspectives on Politics*, Vol. 2, N° 4, pp. 725-740.

- Hochstetler, Kathryn (2008) "Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el Cono Sur" en *América Latina Hoy*, N° 49, Agosto, pp. 51-72.
- _____ (2006) "Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America" en *Comparative Politics*, Vol. 38, N° 4, pp. 401-418, Septiembre.
- Hochstetler, Kathryn y Edwards, Margaret (2009) "Failed Presidencies: Identifying and Explaining a South American Anomaly" en *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 1, N° 2, pp. 31-57.
- Horowitz, Donald (1990) "Comparing democratic systems" en *Journal of Democracy*, Vol. 1, N° 4, pp. 73-79, Otoño.
- Huntington, Samuel (1996) El orden político en las sociedades en cambio. Buenos Aires. Paidós.
- _____ (1991) *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona. Paidós.
- Informe 21 (2012) Las 5 frases de la salida de Lugo y las 5 frases de la entrada de Franco, 22 de junio.
- Jones, Mark (2001) "Carreras políticas y disciplina partidaria en la Cámara de Diputados Argentina" en *RevistaPostData*, N° 7, Mayo, pp. 189-230.
- _____ (1997) "Evaluating Argentina's Presidential Democracy: 1983-1995" en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (Eds.) Presidentialism and Democracy in Latin America. Nueva York. Cambridge University Press.
- _____ (1995) Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies. Notre Dame. University of Notre Dame Press.
- Jordán, Alberto (2010) "CAP resucitado" en *El Universal*, 10 de diciembre
- Kada, Naoko (2003) "Impeachment as a Punishment for Corruption? The Cases of Brazil and Venezuela" en Baumgartner, Jody y Naoko, Kada (Eds.) Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative. Westport. Praeger.

- _____ (2001) "Investigative Committees as an Accountability Check? Lessons from Brazil and Colombia" presentado en *Latin American Studies Association*, Washington, D.C., 4-6 de Septiembre.
- Kailitz, Steffen y Arendt, Hannah (2010) "Like day and night? Party unity in legislative voting in parliamentarisms and presidentialism" presentado en *American Political Science Association*, Washington D.C., Septiembre.
- Karl, Terry (1987) "Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela" en *Latin American Research Review*, Vol. 22, N° 1, pp. 63-94.
- Katz, Richard (1986) "Party government: a rationalistic conception- Visions and realities of party government" en Wildenmann, Rudolf (Ed.) *The Future of Party Government: Visions and Realities of Party Government*. Berlin. Walter de Gruyter & Co.
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink (1998) Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics. Nueva York. Cornell University Press.
- Kim, Young Hun (2013) "Impeachment and Presidential Politics in New Democracies" presentado en *Midwest Political Science Association 67th Annual National Conference*, Chicago, Mayo.
- Kim, Young Hun y Bahry, Donna (2008) "Interrupted Presidencies in Third Wave Democracies" en *The Journal of Politics*, Vol. 70, N° 3, pp. 807-822, Julio.
- Kingstone, Peter (2000) "Muddling through Gridlock: Economic Policy Performance, Business Responses, and Democratic Sustainability" en Kingstone, Peter and Power, Timothy (Eds.) Democratic Brazil: Actors, Institutions, and Processes. Pittsburgh. University of Pittsburgh Press.
- _____ (1999) Crafting Coalitions for Reform: Business Preferences, Political Institutions, and Neoliberal Reform in Brazil. College Park. Penn State University Press.

- Kornblith, Miriam (1996) "Crisis y transformación del sistema político venezolano: nuevas y viejas reglas de juego" en Álvarez Ángel (Ed.) El sistema político venezolano: Crisis y transformaciones. Caracas. IEP-UCV.
- _____ (1989). "Deuda y democracia en Venezuela: Los sucesos del 27 y 28 de febrero de febrero de 1989" en *Cuadernos del Cendes*, N° 10, pp. 17-34.
- Krehbiel, Keith (2000) "Party Discipline and Measures of Partisanship" en *American Journal of Political Science*, Vol. 44, pp. 212-27.
- Kvaternik, Eugenio (1987) Crisis sin salvataje: la crisis político-militar de 1962- 63. Buenos Aires. Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Lalander, Rickard (2010) "Descentralización y populismo. Desafíos teóricos y metodológicos en la investigación sobre las democracias representativas en América Latina" en *Provincia*, N° 23, Enero- Junio, pp. 33-77.
- Lambert, Peter (2012) "The Lightning Impeachment of Paraguay's President Lugo August" disponible en <http://www.berfrois.com/2012/08/a-very-paraguayan-affair/>
- Latinobarómetro (2002-2004) "Banco de datos" disponible en <http://www.latinobarometro.org/latino/LATDatos.jsp>
- Lauga, Martín (1994) La campaña electoral en América Latina: propaganda, período, prohibiciones. Heidelberg. Institut für Politische Wissenschaft.
- Lazarte Rojas, Jorge (2008) Derrumbe de la "res-pública". Los procesos electorales en Bolivia: 2002, 2004 y 2005. La Paz. Plural Editores.
- _____ (2005) Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro. Política y democracia en Bolivia a principios del siglo XXI. La Paz. Plural Editores.
- Leiras, Santiago (2008) "Liderazgo político: estilo (neo) populista, estrategia (neo) decisionista. Hacia un modelo de interpretación en contexto democrático", en *Ecuador Debate*, N° 73, pp. 47-62.

- Leiva, Fernando (2008) "ECLAC and Latin American Neostructuralism After 2000: Protecting Society from the Market or Subordinating the Public Sphere to the Logic of Transnational Capital?" presentado en *Society for the Advancement of Socio-Economics (SASE) International Congress*, San José de Costa Rica, Julio.
- Levitsky, Steven y Murillo, María Victoria (2007) "Teorías sobre instituciones débiles: lecciones del caso argentino" en Emiliozzi, Sergio, Pecheny, Mario y Unzué, Martín (Comp.) La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina. Buenos Aires. Prometeo.
- Levitsky Steven y Way, Lucan (2006) "Linkage versus Leverage. Rethinking the International Dimension of Regime Change" en *Comparative Politics*, Vol. 38, N° 4, pp. 379-400, Julio.
- Lijphart, Arend (1999) Patterns of Democracy. New Haven. Yale University Press.
- _____ (1992) Parliamentary versus Presidential Government. Oxford. Oxford University Press.
- Linz, Juan (1990) "The perils of presidentialism" en *Journal of Democracy*, Vol. 1, N° 1, pp. 51-69, Invierno.
- Linz Juan y Stepan, Alfred (1996) Problems of democratic transition and consolidation. Baltimore. Johns Hopkins University Press.
- _____ (1978) The Breakdown of Democratic Regimes. Baltimore. Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan y Valenzuela, Arturo (1994) The Failure of Presidential Democracy. Baltimore. Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour Martin (1959) *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*. Berkeley. University of California Press.
- Llanos, Mariana (2010) "Presidential Breakdowns in Argentina" en Llanos, Mariana y Marsteintredet, Leiv (Eds.) *Presidential Breakdowns in Latin*

- America. Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies. New York. Palgrave Macmillan.
- Llanos, Mariana y Marsteintredet, Leiv (2010) “Conclusions: Presidential Breakdowns Revisited” en Llanos, Mariana y Marsteintredet, Leiv (Eds.) Presidential Breakdowns in Latin America. Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies. Nueva York. Palgrave Macmillan.
- Llanos, Mariana, Nolte Detlef y Weber, Cordula (2012) “Paraguay: Coup d’etat or vote of distrust?” en *Revista Conjuntura Austral*, Vol. 3, N° 14, Octubre- Noviembre.
- Llanos, Mariana y Marsteintredet, Leiv (2010) “Ruptura y Continuidad: la Caída De «Mel» Zelaya en Perspectiva Comparada” en *América Latina Hoy*, Vol. 55, pp. 173-197.
- Llanos, Mariana y Mustapic, Ana María (2006) El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil. Rosario. Politeia.
- Madrid, Raúl (2005) “Ethnic Cleavages and Electoral Volatility in Latin America” en *Comparative Politics*, Vol. 38, N° 1, Octubre, pp. 1-20.
- Maingón, Heinz y Sonntag, Thais (1990) “Las elecciones en Venezuela en 1988 y 1989: del ejercicio del rito democrático a la protesta silenciosa” en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 4, N° 40, pp. 10-154.
- Mainwaring, Scott (1999) Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil. Stanford. Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott (1993) “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy. The Difficult Combination” en *Comparative Political Studies*, Vol. 26, N° 2, pp. 128-228, Julio.
- Mainwaring, Scott y Hagopian, Frances (2005) The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks. Nueva York. Cambridge University Press.

- Mainwaring, Scott y Pérez Liñán, Aníbal (2005) “Latin American Democratization since 1978: Democratic Transitions, breakdowns, and Erosions” en Hagopian, Frances y Mainwaring, Scott (Eds.) The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks. Cambridge. Cambridge University Press.
- _____ (1997) “Party discipline in the Brazilian Constitutional Congress” en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 22, pp. 453-483.
- Mainwaring, Scott y Scully, Timothy (1996) La construcción de instituciones democráticas: sistemas de partidos en América Latina. Santiago de Chile. CIEPLAN.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (1997) Presidentialism and Democracy in Latin America. Cambridge. Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott y Torcal, Mariano (2005) “La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora” en *América Latina Hoy*, Vol. 41, Diciembre.
- Malamud, Andrés (2004) “El bipartidismo Argentino: Evidencias Y Razones De Una Persistencia (1983-2003)” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 14.
- Manzetti, Luigi y Wilson, Carole (2006) “Corruption, Economic Satisfaction, and Confidence in Government, evidence from Argentina” en *The Latin Americanist*, Vol. 49, N° 2, pp. 131-139.
- Marsteintredet, Leiv (2009) “Presidential Interruptions in Latin America Concepts, Causes, and Outcomes”, tesis doctoral, University of Bergen, Bergen.
- _____ (2008) “Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina” en *América Latina Hoy*, Vol. 49, pp. 31-50.
- Marsteintredet, Leiv y Berntzen, Einar (2006) “Latin American Presidentialism: Reducing the Perils of Presidentialism through

- Presidential Interruptions” presentado en *Workshop on Parliamentary Practices in Presidential Systems*, Chipre, Abril.
- Mayhew, David (1974) Congress: The Electoral Connection. New Haven. Yale University Press.
- Mayorga, René (2004) “La crisis del sistema de partidos políticos: causas y consecuencias. Caso Bolivia” en Kornblith, Miriam, Mayorga, René, Pachano, Simón, Tanaka, Martín, Bleier, Elisabeth y Arévalo, Carlos (Eds.) Partidos Políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio. Estocolmo. IDEA.
- _____ (2003) “Bolivia: metamorfosis del sistema de partidos” en *Iconos Revista de Ciencias Sociales*, N° 16, 96-105.
- _____ (2001) “Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia” en Lanzaro, Jorge (Comp.) Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina. Buenos Aires. CLACSO.
- _____ (1997) “La gran concertación y la megacoalición” en *La Razón*, 12 de Junio.
- _____ (1992) “Gobernabilidad en entredicho: Conflictos institucionales y sistema presidencialista” en Mayorga, René (Ed.) Democracia y Gobernabilidad: América Latina. Caracas. Nueva Sociedad.
- Medina, Medófilo y López Maya, Margarita (2003) Venezuela: confrontación social y polarización política. Bogotá. Ediciones Aurora.
- Mejía Acosta, Andrés (2002) Gobernabilidad democrática-sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador, 1978-1998. Quito. Fundación Konrad Adenauer.
- Mejía Acosta, Andrés y Coppedge, Michael (2001) “Political Determinants of Fiscal Discipline in Latin America, 1979-1998” presentado en *International Congress of the Latin American Studies Association*, Washington, Septiembre 5-8.

- Mejía Acosta, Andrés y Polga-Hecimovich, John (2011) "Coalition Erosion and Presidential Instability in Ecuador" en *Latin American Politics and Society*, Vol. 53, N° 2, pp. 87-111.
- Melo, Carlos (2000) "Parties and party migration in the Chamber of Deputies" en *Dados*, Vol. 43, N° 42.
- Metcalf, Lee Kendall (2000) "Measuring Presidential Power" en *Comparative Political Studies*, Vol. 33, N° 5, pp. 660-685.
- Mill, John Stuart (1978) A System of Logic. University of Toronto Press. Toronto.
- Molinas, José, Pérez Liñán, Aníbal y Saiegh, Sebastián (2004) "Political Institutions, Policymaking Processes, And Policy Outcomes In Paraguay, 1954-2003" en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 24, N° 2, pp. 67-93.
- Morgenstern, Scott (2002) "Towards a Model of Latin American Legislatures" en Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (Eds.) Legislative Politics in Latin America. Nueva York. Cambridge University Press.
- _____ (2001) "Organized Factions And Disorganized Parties. Electoral Incentives in Uruguay" en *Party Politics*, Vol 7. N° 2, pp. 235-256.
- Moura, Alkimar (1991) Introdução à política monetária colorida: um exercício de monetarismo tropical. San Pablo. Livros Técnicos e Científicos.
- Munck, Gerardo y Verkuilen, Jay (2002) "Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices" en *Comparative Political Studies*, Vol. 35, N° 1, Febrero, pp. 5-34.
- Murillo, María Victoria y Levitsky, Steven (2005) Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness. University Park. Penn State University Press.
- _____ (2003) "Argentina Weathers the Storm" en *Journal of Democracy*, Vol. 14, N° 4, Octubre, pp.152-166.
- Mustapic, Ana María (2010) "Presidentialism and Early Exits: The Role of Congress" en Llanos, M. y Marsteintredet, L. (Eds.) *Presidential*

- Breakdowns in Latin America. Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies. New York. Palgrave Macmillan.
- _____ (2006) “América Latina: las renunciadas presidenciales y el papel del Congreso” en *Política*, N° 47, pp. 55-70.
- _____ (2005) “Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001” en *Desarrollo Económico*, Vol. 45, N° 178, pp. 263-280, Julio- Septiembre.
- _____ (2002) “Argentina: la Crisis De Representación y los Partidos Políticos” en *América Latina Hoy*, Vol. 32, pp. 163-183.
- Naím, Moisés (1993) Paper Tigers and Minotaurs: The Politics of Venezuela’s Economic Reforms. Washington. Carnegie Endowment for International Peace.
- Negretto, Gabriel (2006) “Minority presidents and democratic performance in Latin America” en *Latin American Politics and Society*, Vol. 48, N° 3, pp. 63-92, Otoño.
- Negretto, Gabriel (2002) “¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina” en *Desarrollo Económico*, Vol. 42, N° 167, Octubre- Diciembre, pp. 377-404.
- Neustadt, Richard (1960) Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan. New York. The Free Press.
- Nohlen, Dieter (1991) “Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos: Reflexiones exploratorias para América Latina” en Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (Comp.) Presidencialismo versus Parlamentarismo: América Latina. Caracas. Nueva Sociedad.
- Novaro, Marcos (2009) Argentina en el fin de siglo. Buenos Aires. Ediciones Paidós.
- _____ (1994) El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad, compilación y presentación. Buenos Aires. Editorial Norma.

Nueva Mayoría (1984-2001) Indicadores de Opinión Pública en Argentina disponible en

http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=category§ionid=5&id=100&Itemid=30

Observatorio del Poder Legislativo en América Latina (Legislatina) del proyecto Observatorio de Instituciones Representativas (OIR) de la Universidad de Salamanca disponible en

<http://americo.usal.es/oir/legislatina/>

O'Donnell, Guillermo (1992) "Delegative Democracy?" en *Journal of Democracy*, Vol. 5, N° 1, pp. 55-69, Enero.

Ollier, María Matilde (2008) "La institucionalización democrática en el callejón: la inestabilidad presidencial en Argentina (1999- 2003)" en *América Latina Hoy*, N° 49, pp. 73-103, Abril.

Ortega y Gasset, José (1924) Meditaciones del Quijote. Madrid. Imprenta Clásica Española.

Palermo, Vicente (2004) "Estrategias riesgosas. Racionalidad política y gestión económica de gobiernos representativos: el Plan Real" en Palermo, Vicente (Comp.) De Collor a Lula: política brasileña en años de transformación. Buenos Aires. Siglo XXI.

Panizza, Francisco (2000) "Is Brazil becoming a boring country?" en *Bulletin of Latin American Research*, N° 19, pp. 501-525.

Pastor, Robert (2001) *Exiting The Whirlpool. U.S. Foreign Policy Towards Latin America*. Colorado. Westview Press.

Payne, Mark, Zovatto, Daniel y Mateo Díaz, Mercedes (2006) La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina. Washington D. C. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Pérez Liñán, Aníbal (2012) "Paraguay futuro incierto con rebote regional" en *Clarín*, 27 de junio.

- _____ (2010) “El método comparativo y el análisis de configuraciones causales” en *Revista Latinoamericana De Política Comparada*, N° 3, Enero, pp. 125-148.
- _____ (2009) Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2008) “Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales” en *América Latina Hoy*, Vol. 49., pp. 105-126, Agosto.
- _____ (2007) Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America. Nueva York. Cambridge University Press.
- _____ (2006) “El Impacto de la Democratización en las Crisis Presidenciales. Un Análisis de Lógica Difusa” en *Revista PostData*, N° 11, pp.193-220.
- _____ (2003) “Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿Hacia un nuevo presidencialismo?” en *Latin American Research Review*, Vol. 38, N° 3. pp. 149-164.
- _____ (2002) “Argentina y el nuevo patrón de inestabilidad política en América Latina” en *Revista Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)*, Vol. 1, N° 1, Octubre.
- _____ (2001) “Crisis presidenciales: gobernabilidad y estabilidad democrática para América Latina” en *Instituciones y Desarrollo*, Ed. 8, pp. 281-298, Mayo.
- _____ (2000) “¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa” en *América Latina Hoy*, N° 26, pp. 67-74, Diciembre.
- Pérez Liñán, Aníbal y Rodríguez Raga, Juan Carlos (2009) “Veto Players in Presidential Regimes: Institutional Variables and Policy Change” en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 29, N° 3, pp. 693-720.
- _____ (mimeo) “A Two-Level Theory of Presidential Instability” en *Latin American Politics and Society*, N° Vol. 56, N° 1 (2014).

- Peruzzotti, Enrique (2006) Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in Latin America. Pittsburgh. Pittsburgh University Press.
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (2002) Controlando la política: Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias. Buenos Aires. Editorial Temas.
- Powell, Andrew (2002) "Argentina's Avoidable Crisis: Bad Luck, Bad Economics, Bad Politics, Bad Advice" en *Brookings Trade Forum*, pp. 1-58.
- Przeworski, Adam (1991) "The 'East' Becomes the 'South'? The 'Autumn of the People' and the Future of Eastern Europe" en *Political Science and Politics*, Vol. 24, N°1, pp. 20-24, Marzo.
- Przeworski, Adam, Alvarez, Michael, Cheibub, José Antonio y Limongi, Fernando (2000) Democracy and Development: Political Institutions and Well-being in the World, 1950-1990. Nueva York. Cambridge University Press.
- Purroy, Miguel Ignacio (1989) "Evaluación del programa económico" en *SIC*, N° 513, pp. 122-130.
- Ragin, Charles (1987) The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies. Berkeley. University of California Press.
- Remmer, Karen (1992) "The Process of Democratization in Latin America" en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 27, N° 4, pp. 3-24, Invierno.
- Rey, Juan Carlos (1991) "La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación" en *Revista de Estudios Políticos*, N° 74, pp. 533-578,
- Rice, Stuart (1925) "The Behavior of Legislative Groups: A Method of Measurement" en *Political Science Quarterly*, Vol. 40, N° 1, Marzo, pp. 60-72.
- Riggs, Fred (1999) "Impeachment vs. Harassment" en *Public Administration Review*, Vol. 59, N° 1, Enero- Febrero, pp. 1-4.

- Rivero, Mirtha (2010) La rebelión de los náufragos. Caracas. Editorial Alfa.
- Rohde, David (1979) "Risk-Bearing and Progressive Ambition: The Case of Members of the United States House of Representatives" en *American Journal of Political Science*, Vol. 23, N° 1, pp. 1-26.
- Romero, Aníbal (1997) "Rearranging the Deck Chairs on the Titanic: The Agony of Democracy in Venezuela" en *Latin American Research Review*, Vol. 32, N° 1, pp. 7-36.
- Romero Ballivián, Salvador (2006) "Análisis de la Elección Presidencial de 2005 En Bolivia" en *América Latina Hoy*, Vol. 43, pp. 31-61.
- Saad Herrería, Pedro (1997) La caída de Abdalá: un análisis actual. Quito. Editorial El Conejo.
- Salman, Ton (2006) "The Jammed Democracy: Bolivia's Troubled Political Learning Process" en *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 25, N° 2, pp. 163-182.
- _____ (1996) "The Locus of Dispersion: Studying Latin American Popular Culture in the 1990s" en Van Dam, Anke, Hoekstra, Rik y Salman, Ton (Eds.) The legacy of the Disinherited - Popular Culture in Latin America: Modernity, Globalization, Hybridity and authenticity. Amsterdam. CEDLA.
- Samuels, David y Shugart, Matthew (2003) "Presidentialism, Elections and Representation" en *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 15.N° 1, pp. 33-60.
- Sartori, Giovanni (1994) Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructura, incentivos y resultados. México. Alianza Editorial.
- _____ (1987) ¿Qué es la democracia? Buenos Aires. Taurus.
- _____ (1980) Partidos y sistemas de partidos. Madrid. Alianza Editorial.
- Sani, Giacomo y Sartori, Giovanni (1983) "Polarization, Fragmentation and Competition in Western Democracies" en Daalder, Hans y Mair, Peter

- (Eds.) Western European Party Systems: Continuity and Change. Beverly Hills. Sage.
- Schamis, Héctor (2002) “Argentina: Crisis and Democratic Consolidation” en *Journal of Democracy*, Vol. 13, N° 2, Abril, pp. 81-94.
- Schlesinger, Joseph (1966) Ambition and Politics: Political Careers in the United States. Chicago. Rand MacNally.
- Schweitzer, Daniel (1972) Acusación constitucional: Regímenes de emergencia y otros estudios jurídicos. Caracas. Editorial Andrâes Bello.
- Serrafero, Mario (1996) “El ‘impeachment’ en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela” en *Revista de Estudios Políticos*, N° 92, pp. 137-162.
- Shugart, Matthew y Carey, John (1992) Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Nueva York. Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew y Haggard, Stephan (2001) “Institutions and Public Policy in Presidential Systems” en Haggard, Stephan y McCubbins, Mathew (Eds.) Presidents, Parliaments, and Policy. Nueva York. Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew y Mainwaring, Scott (2002) Presidencialismo y democracia en América Latina. Buenos Aires. Paidós.
- Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique (2000) “Societal Accountability in Latin America” en *Journal of Democracy*, Vol. 11, N° 4, Octubre, pp. 147-158.
- Solá, Lourdes (1991) “Heterodox Shock In Brazil. Tecnicos, Politicians And Democracy” en *Journal Of Latin American Studies*, Vol. 23, pp. 163-196.
- Sonntag, Heinz (1989) “Venezuela: la vuelta de Carlos Andrés Pérez” en *Revista Nueva Sociedad*, N° 99.
- Spiller, Pablo y Tommasi, Mariano (2007) The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina. Cambridge. Cambridge University Press.
- Stallings, Barbara (1992) “International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform” en Stephan Haggard y Robert

- Kaufman (Eds.) The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Politics, and the State. Princeton. Princeton University Press.
- Starr, Harvey (1991) "Democratic Dominoes: Diffusion approaches to spread of democracy in the international system" en *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 35, N° 2, pp. 356-381, Junio.
- Stein, Ernesto, Tommasi, Mariano, Echebarría, Koldo, Lora, Eduardo y Payne, Mark (2005) The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America 2006 Report. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Stepan, Alfred y Skach, Cindy (1994) "Presidentialism and Parliamentarism Compared" en Linz, Juan y Valenzuela, Arturo (eds.) The Failure of Presidential Democracy. Baltimore. Johns Hopkins University Press.
- _____ (1993) "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism" en *World Politics*, Vol. 46, N° 1, pp. 1-22, Octubre.
- Stokes, Susan y Baughman, John (1999) "From Policy Change to Preference Change? Neoliberalism and Public Opinion in Latin America" presentado en *Annual Meeting of the Midwest Political Science Association*, Chicago, 15-17 de Abril.
- Strøm, Kaare, Müller, Wolfgang, Bergman, Torbjörn (2008) Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe. Oxford. Oxford University Press.
- Thompson, John (2002) Political Scandal: Power and Visibility in the Media Age. Cambridge. Polity Press.
- Tsebelis, George (1995) "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism" en *British Journal on Political Science*, Vol. 25, N° 3, pp. 289-325, Julio.
- _____ (1990) Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics. Berkeley. University of California Press.

- Valenzuela, Arturo (2004) "Latin American Presidencies Interrupted" en *Journal of Democracy*, Vol. 15, N° 4, pp. 5-19, Octubre.
- Van Cott, Donna Lee (2005) From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics. Cambridge University Press.
- _____ (2004) "Los movimientos indígenas y sus logros: la representación y el reconocimiento jurídico en los Andes" en *América Latina Hoy*, Vol. 13, N° 036, Abril, pp. 141-159.
- _____ (2003) "Sudamérica: Cambio institucional y partidos étnicos" en *Análisis Político*, N° 48, pp. 26-51.
- Vargas, Humberto y Córdova, Eduardo (2003) "Bolivia: un país de reconfiguraciones por una cultura de pactos políticos y de conflictos" en Seoane, José (Ed.) Movimientos sociales y conflictos en América Latina. Buenos Aires. CLACSO.
- Waisbord, Silvio (2004) "Scandals, Media, and Citizenship in Contemporary Argentina" en *American Behavioral Scientist*, Vol. 47, N° 8, Abril, 1072-1098.
- _____ (2002) "Interpretando los escándalos: Análisis de su relación con los medios y la ciudadanía en la Argentina contemporánea" en Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (Eds.) Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias. Buenos Aires, Editorial Temas.
- _____ (2000) Watching Journalism in South America. Nueva York. Columbia University Press.
- _____ (1994) "Television and Election Campaigns in Argentina" en *Journal of Communication*, Vol. 44, N° 2, pp. 125-35.
- Weyland, Kurt (2004) "Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed Record" en *Latin American Politics and Society*, Vol. 46, N° 1, pp. 135-157, Abril.
- _____ (1998) "The Politics of Corruption in Latin America" en *Journal of Democracy*, Vol. 9, N° 2, pp. 108-121, Abril.

- _____ (1993) "The Rise and Fall of President Collor and Its Impact on Brazilian Democracy" en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 35, N° 1, pp. 1-37.
- Yanai, Nathan (1990) "The Political Affair: A Framework for Comparative Discussion" en *Comparative Politics*, Vol. 22, N° 2, pp. 185-198, Enero.
- Yashar, Deborah (2005) "Citizenship Regimes and Indigenous Politics in Latin America. Princeton" presentado en *Claiming Citizenship in the Americas*, Montreal.
- Zamosc, León (2006) "Popular impeachments. Civil society mobilizations, presidential oustings, and democracy in Latin America" presentado en *Latin American Studies Association Conference*, Septiembre.
- Zechmeister, Elizabeth y Zizumbo- Colunga, Daniel (2010) "Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2010" disponible en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>