

---

# RESEARCH REPORTS AND NOTES

---

## PUGNA DE PODERES Y CRISIS DE GOVERNABILIDAD: ¿Hacia un nuevo presidencialismo?\*

*Aníbal S. Pérez-Liñán*  
*University of Pittsburgh*

*Abstract: Desde hace más de quince años, el debate sobre la gobernabilidad democrática latinoamericana gira en torno al problema de la "pugna de poderes", enfatizando el potencial desestabilizador de los conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo. Este ensayo se basa en el análisis histórico de cuarenta y cinco disputas constitucionales en dieciocho países latinoamericanos entre 1950 y 2000. En la primera parte se propone el concepto de crisis presidencial como categoría analítica para estudiar este problema. Las secciones segunda y tercera exploran los efectos de estas crisis sobre la estabilidad del régimen político y su impacto sobre el equilibrio de poderes a lo largo de las últimas cinco décadas. En las conclusiones se sugiere que los efectos desestabilizadores atribuidos al presidencialismo son históricamente contingentes y se exploran los parámetros bajo los cuales ha operado el nuevo presidencialismo latinoamericano a partir de la década de los noventa.*

### PUGNA DE PODERES Y CRISIS DE GOVERNABILIDAD

Desde hace más de quince años, el debate sobre la gobernabilidad democrática latinoamericana gira en buena medida en torno al problema

\*Una versión anterior de este ensayo fue presentada en el Cuarto Foro Académico del Centenario, "Dilemas de la Gobernabilidad Democrática en América Latina", organizado por el Comité Nacional del Centenario en la ciudad de Panamá el 6 de mayo de 2002. Agradezco los comentarios de José Miguel Alemán, Jorge Giannareas, Carlos Guevara Mann, Scott Mainwaring, Eduardo Quirós y de cuatro lectores anónimos de LARR.

*Latin American Research Review*, Vol. 38, No. 3, October 2003  
© 2003 by the University of Texas Press, P.O. Box 7819, Austin, TX 78713-7819

de la “pugna de poderes” y enfatiza el potencial desestabilizador de los conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo en un contexto de baja institucionalización. El grito de guerra de esta perspectiva surgió con el conocido trabajo de Juan Linz sobre los “peligros del presidencialismo” (Linz 1990; Linz 1994) y su cuestionado argumento en favor de la superioridad de los regímenes parlamentarios. Sucesivos trabajos de investigación (Burbano de Lara y Rowland García 1998; Cox y McCubbins 2001; Jones 1995; Mainwaring 1993; Mainwaring y Shugart 1997; Mejía Acosta 2002; Shugart y Carey 1992) han enfatizado las distinciones institucionales dentro de la familia del presidencialismo, pero siempre bajo el supuesto de que la pugna de poderes constituye una importante fuente de inestabilidad en este tipo de régimen (como excepciones, véanse Cheibub 2002; Cheibub y Limongi 2002).<sup>1</sup>

La perspectiva convencional ha sostenido que el modelo presidencial permite la coexistencia de dos poderes electos con fuentes de legitimidad electoral y mandatos igualmente válidos. Cuando el presidente y el congreso entran en conflicto se genera una parálisis institucional capaz de abrir el camino a la inestabilidad política y potencialmente a la intervención militar (Linz y Valenzuela 1994). En vista de la centralidad de este argumento en el análisis de la gobernabilidad, resulta imprescindible contar con un análisis exhaustivo del verdadero impacto de estos conflictos sobre la estabilidad política. Hace ya veinticinco años que la tercera ola de democratización comenzó en América Latina, y existe suficiente evidencia histórica para evaluar el papel de las pugnas institucionales en las condiciones de gobernabilidad del nuevo presidencialismo.

En la primera parte de este breve ensayo propongo adoptar el concepto de crisis presidencial como una nueva categoría analítica para abordar este problema. El estudio de dieciocho países latinoamericanos entre 1950 y 2000 indica que los conflictos entre el presidente y el congreso alcanzaron un nivel de confrontación extremo en unas cuarenta y cinco oportunidades. Durante el último medio siglo, América Latina ha sufrido una crisis institucional producto de la pugna de poderes en promedio cada catorce meses.

La segunda parte de este trabajo explora la evolución histórica de estas crisis presidenciales y sus efectos sobre la estabilidad del régimen político. El objetivo de esta sección no es elaborar un modelo causal para explicar las crisis presidenciales—sería un objetivo prematuro en vista de la limitada trayectoria de esta categoría analítica—sino apenas

1. La literatura crítica de los años noventa ciertamente trascendió este marco inicial, identificando otros problemas (cuestiones de gobernabilidad y rendición de cuentas horizontal) del presidencialismo que no necesariamente conllevan inestabilidad del régimen político (aunque en el largo plazo pueden inducirla) y que trascienden la naturaleza de este ensayo.

mostrar, sobre la base de la evidencia histórica, que el presunto efecto desestabilizador de la pugna de poderes ha declinado significativamente a partir de la década de los ochenta. No es que las crisis hayan desaparecido—éstas ocurren hoy con la misma frecuencia que en el pasado—sino que su capacidad para generar inestabilidad ha declinado en marco de la tercera ola de democratización.

La tercera sección analiza el impacto de las crisis presidenciales en la división de poderes. Dada la tradición de hiperpresidencialismo que caracteriza a América Latina, podría suponerse que las confrontaciones entre el presidente y el congreso han tendido a resolverse históricamente en favor del Poder Ejecutivo. Los datos, aunque limitados por el relativamente pequeño número de casos, indican sin embargo que las condiciones históricas han generado un relativo equilibrio de poderes en la resolución de los conflictos.

En la sección final se aborda la utilidad teórica de este concepto, se ofrecen algunas conclusiones sobre el impacto de la pugna de poderes en la gobernabilidad democrática y se exploran los parámetros bajo los cuales ha operado el nuevo presidencialismo latinoamericano a partir de la década de los noventa. Al menos en el corto plazo, el principal desafío para la gobernabilidad latinoamericana no parece estar dado por la pugna entre el Ejecutivo y el Legislativo, sino por la amenaza del alzamiento popular en un contexto de insatisfacción con el funcionamiento de las nuevas democracias.

#### UNIDADES DE ANÁLISIS: LAS CRISIS PRESIDENCIALES

¿Cómo estudiar el efecto de la pugna de poderes sobre la estabilidad de los regímenes presidenciales? La primera pregunta que debemos responder para abordar este problema analítico es: ¿cuál es el nivel de confrontación que se asume capaz de generar inestabilidad? En otros términos, existe un infinito número de ocasiones en las cuales el presidente y los líderes del Poder Legislativo pueden entrar en conflicto. Cada día, políticos de diversos partidos en diferentes países critican a sus opositores en conferencias de prensa, negocian la aprobación de leyes conflictivas y adoptan posiciones “duras” para obtener prebendas políticas. Pero la pulseada cotidiana entre los operadores del partido de gobierno y la oposición parlamentaria no resulta un motivo de alarma. Solamente cuando la confrontación adopta tonos dramáticos, cuando uno de los poderes desconoce las prerrogativas constitucionales del otro o desafía su autoridad legal, el peligro de inestabilidad política asoma en el horizonte.

Para identificar estos momentos de conflicto extremo propongo un criterio simple: definamos como potenciales fuentes de inestabilidad todos aquellos episodios en los cuales: (1) el presidente desconoce la

legitimidad del congreso; (2) el congreso amenaza con destituir al presidente; o (3) alguno de los dos poderes se inclina en favor de una intervención militar en contra del otro. Bajo estas circunstancias, no cabe duda de que los supuestos “peligros” del presidencialismo aparecen plenamente de manifiesto. En las páginas que siguen me refiero a estos episodios como “crisis presidenciales”, entendidas como crisis de gobernabilidad entre el Ejecutivo y el Legislativo que tienen lugar en el marco constitucional del presidencialismo.

Un análisis de la historia de dieciocho países latinoamericanos (se excluye el Caribe) indica que unas cuarenta y cinco crisis presidenciales tuvieron lugar entre 1950 y 2000—es decir que, en promedio, una manifestación extrema de la pugna de poderes tuvo lugar prácticamente cada año durante el último medio siglo. En el presente estudio se codificaron como crisis presidenciales todas aquellas situaciones en las que el Ejecutivo amenazó con disolver el congreso o respaldó la acción de una asamblea constituyente orientada a este fin, intentó un golpe militar en contra del Legislativo, o “suspendió” el funcionamiento del congreso (aunque no haya anunciado oficialmente su intención de “disolverlo”), como así también aquellas circunstancias en las que los líderes parlamentarios anunciaron su decisión de iniciar un juicio político al presidente, declararlo incapacitado o forzar su renuncia, al menos una de las cámaras del congreso debatió esta posibilidad, o el congreso legitimó una acción militar en contra del Poder Ejecutivo aceptando la consecuente renuncia del presidente y/o nombrando a su sucesor.<sup>2</sup>

Resulta esencial notar que el concepto de crisis presidencial envuelve una gran diversidad. La génesis y el desenlace de estos episodios varían enormemente de acuerdo a las configuraciones históricas concretas, y es posible identificar una gran heterogeneidad en las condiciones institucionales que les sirven de marco. Esta heterogeneidad se manifiesta en la naturaleza del régimen bajo el cual las crisis tienen lugar, en el grado de constitucionalidad de su resolución, en la posición relativa del congreso y del presidente a lo largo de la crisis, y en la propensión de

2. La identificación de estas crisis dista de ser sencilla, en parte porque no existe un único “registro histórico” que cubra las relaciones entre ambos poderes para todos los países y a lo largo del tiempo con gran detalle y precisión. Para lograr cierto grado de consistencia, el autor de este ensayo inicialmente utilizó un sumario noticioso internacional (*Keesing's Contemporary Archives, 1950–86; Keesing's Record of World Events, 1987–2000*, Londres; Longman) con el fin de identificar las instancias de conflicto institucional extremo en cada país y complementó esta información con el estudio de unas cincuenta monografías y artículos especializados. Tras su identificación, una narrativa histórica de cada crisis fue construida y archivada en una base de datos cualitativa. Esta base de datos identifica el país y el año de la crisis, la administración en el poder, las causas que llevaron a la confrontación, las consecuencias del enfrentamiento para el régimen político y para los diferentes actores, y las fuentes históricas utilizadas para recolectar la información.

diferentes países, dados sus respectivos diseños institucionales, a un mayor grado de conflicto.

En primer lugar, no todas las crisis presidenciales tienen lugar en un contexto estrictamente democrático. La gestación de una crisis presidencial requiere suficiente autonomía de ambos poderes como para que una confrontación resulte posible, pero no necesariamente implica un alto grado de democratización en otras dimensiones del régimen político. (Por ejemplo, las elecciones que definen la formación del gobierno y de la asamblea pueden no ser plenamente libres y competitivas.) Esta cuestión ha sido ampliamente ignorada por la literatura sobre los peligros del presidencialismo, concentrada fundamentalmente en el problema de la inestabilidad *democrática*.<sup>3</sup> Cabe suponer que el grado de democratización del sistema afecta sustancialmente la dinámica de las crisis presidenciales (Pérez-Liñán 2001), pero ésta es una cuestión que sólo puede ser abordada empíricamente si se reconoce que los conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo pueden ocurrir en diversos tipos de régimen.

En segundo lugar, las crisis presidenciales pueden resolverse de manera institucional o por la vía pretoriana. En éste último caso, los militares intervienen en el conflicto para orientar la dirección del proceso político, constituyendo una alianza con el presidente (Perú en 1992), con la oposición en el congreso (Ecuador en 1961), o desplazando a ambas instituciones para tomar el poder (Chile en 1973). En la sección siguiente se ofrece un análisis más detallado de las diversas formas pretorianas y constitucionales de resolución durante el último medio siglo.

Tercero, si bien la resolución de las crisis presidenciales puede favorecer al presidente (cuando éste consigue la disgregación de la asamblea) o al congreso (cuando el presidente renuncia o es removido de su cargo), ésta puede también conducir a un nuevo equilibrio institucional, gracias al cual la crisis es superada, o a un golpe militar abierto, en donde ambos poderes son desarticulados por la intervención armada. En la sección tercera se analizan las condiciones que permiten el predominio del presidente o del congreso en la crisis política.

Por último, es importante notar que la distribución de las crisis presidenciales no es geográficamente uniforme, dado que algunos países (o más precisamente, algunas configuraciones institucionales) muestran

3. Por ejemplo, cuando el presidente panameño Arnulfo Arias intentó clausurar la asamblea en 1951, el régimen carecía de sólidas credenciales democráticas, y cuando la asamblea destituyó al presidente Eric Delvalle en 1988, el régimen era abiertamente autoritario. Argentina era apenas un sistema semi-democrático en 1962, cuando (en el marco de un golpe militar) el presidente Guido ordenó la clausura del congreso, y Perú había ingresado a una fase autoritaria tras las elecciones del año 2000, cuando el congreso comenzó a cuestionar la legitimidad del presidente Fujimori y éste escapó al Japón.

Tabla 1 Resolución de las crisis presidenciales en América Latina, 1950–2000 (por país de origen)

País	Total	Años	Disolución del*		Resolución Pretoriana**
			Congreso	Gobierno	
Brasil	8	1954, '55, '55, '64, '66, '68, '77, '92	2	5	6
Ecuador	8	1961, '63, '70, '84, '87, '90, '97, 2000	1	3	4
Panamá	4	1951, '55, '68, '88	0	3	2
Bolivia	3	1979, '83, '90	0	1	1
Colombia	3	1977, '91, '96	1	0	0
Paraguay	3	1954, '59, '99	1	2	2
Argentina	2	1962, '76	1	0	2
Chile	2	1954, '73	0	0	1
Guatemala	2	1957, '93	0	2	2
Honduras	2	1954, '85	1	0	1
Perú	2	1992, 2000	1	1	1
Uruguay	2	1969, '73	1	0	1
Venezuela	2	1993, '99	1	1	0
El Salvador	1	1987	0	0	0
Nicaragua	1	1992	0	0	0
Costa Rica	0		0	0	0
México	0		0	0	0
Total	45		10	18	23

Fuente: Elaboración del autor basada en *Keesling's Contemporary Archives* (1950–86) y *Keesling's Record of World Events* (1987–2000).

\* Se excluyen de estas dos columnas tres casos en los que *ambos* poderes fueron disueltos por la intervención militar (Argentina en 1976, Chile en 1973 y Ecuador en 1963). En otros catorce casos ninguno de los dos poderes fue disuelto.

\*\* Una resolución pretoriana puede conducir a la disolución del congreso, a la caída del gobierno, o a ambas, por lo que la suma de las tres columnas finales no necesariamente equivale al total.

una propensión histórica mayor a la pugna de poderes. Brasil y Ecuador, por ejemplo, han confrontado en promedio una crisis de gobernabilidad cada seis años, seguidos por Panamá, con una crisis cada trece años. En el otro extremo, Costa Rica y México no han, por motivos diferentes en cada caso, confrontado ninguna crisis presidencial a lo largo de cincuenta y un años. Dado que este trabajo enfatiza las consecuencias de las crisis presidenciales más que sus causas, no me extenderé en este tema. Con el objeto de introducir la muestra analizada en páginas

siguientes, la tabla 1 muestra la cantidad de crisis presidenciales por país, como así también el número de ellas que concluyó de manera pretoriana o que llevó a la disolución de alguno de los poderes electos.

#### PUGNA DE PODERES E INESTABILIDAD POLÍTICA

La diversidad de la experiencia histórica latinoamericana demanda una elaboración más clara de los posibles desenlaces de las crisis constitucionales y de su impacto en la estabilidad política. En una escala de mayor a menor destructividad para el orden político existente, el impacto de la pugna de poderes puede significar el colapso total del régimen, la instauración de una dictadura militar por un período limitado, la presión militar para obtener una resolución dentro de los parámetros del régimen existente o la resolución estrictamente constitucional.

*Derrumbe.* El primer resultado es el “derrumbe” (Linz 1978) del sistema presidencial existente (sea éste plenamente democrático o no) y su reemplazo por un nuevo régimen estrictamente autoritario. El ejemplo de Chile en 1973 es posiblemente el más conocido, y él que ha inspirado la tesis más pesimista sobre los peligros del presidencialismo (Valenzuela 1994). Sin embargo, no más de siete de los cuarenta y cinco casos (es decir, un 15.5 por ciento) concluyeron con un colapso total del régimen. Esto sugiere que la pugna de poderes, si bien tiene un impacto negativo significativo sobre la estabilidad política, está lejos de constituir una condición *suficiente* (o estadísticamente cuasi-suficiente) para el colapso del régimen político.

*Intervención temporaria.* El segundo resultado posible es la instauración de un gobierno militar de corto plazo que aspira a cumplir la función de una “dictadura”, entendida en el sentido clásico del término (Linz 1970, 272–73; Linz 2000, 207). En estos casos, una intervención militar suspende el funcionamiento normal del régimen por un período limitado—normalmente menor a tres años—y luego restablece un sistema presidencial de características similares al existente (tal vez imponiendo la exclusión de algún actor político “indeseable”). La intervención dictatorial aspira a establecer un gobierno de excepción de horizontes limitados destinado a resolver la crisis institucional (Linz 2000, 61–63; Rey 1998). El golpe militar que, tras diversos intentos frustrados de los legisladores conservadores por iniciar un juicio político, acabó con el gobierno del presidente Arosemena de Ecuador en 1963, es un buen ejemplo de este resultado.

*Disrupción.* En contraste con las dos primeras formas de resolución, que corresponden a una ruptura institucional, la tercera forma está dada por una disrupción del funcionamiento normal del régimen sin imponer una suspensión temporaria del mismo. En este caso, los militares

típicamente intervienen para deponer al presidente pero permiten que los procedimientos “normales” de sucesión se pongan inmediatamente en funcionamiento. Aunque esta forma de resolución y la anterior se han identificado con una “pauta moderadora” de intervención militar (Stepan 1971), es interesante notar que Stepan acuñó el concepto pensando en el caso de Brasil entre 1946 y 1964, en donde la disrupción, no el gobierno militar temporal, era la norma.

*Crisis sin derrumbe.* El cuarto resultado posible es una “crisis sin derrumbe” frente a la cual los líderes políticos encuentran una salida constitucional (Kvaternik 1987). En algunas oportunidades, la asamblea consigue remover al presidente a través del juicio político (Panamá en 1955, Brasil en 1992, Venezuela en 1993), mientras que en otras ocasiones ambos poderes llegan a un acuerdo que bien puede significar que el gobierno apenas logra, parafraseando a Giuseppe Di Palma, “sobrevivir sin gobernar” (como en Colombia entre 1996 y 1998). En la sección siguiente se discute con mayor detalle la posición relativa del presidente y el congreso en la resolución de los conflictos.

Si bien la tesis sobre los peligros del presidencialismo asumió que la confrontación extrema constituía un serio obstáculo a toda salida constitucional, el concepto de crisis presidencial permite apreciar que este supuesto efecto desestabilizador de la pugna de poderes es históricamente contingente. En primer lugar, la tabla 1 muestra que aproximadamente la mitad de las crisis presidenciales entre 1950 y 2000 han sido “crisis sin derrumbe”, resueltas dentro del marco constitucional existente. En segundo término, esta propensión a la inestabilidad ha declinado tras la tercera ola de democratización ocurrida durante los años ochenta. En un contexto internacional que tiende a castigar la intervención militar en política, y tras la experiencia de los regímenes burocrático-autoritarios en las décadas de los sesenta y setenta, las elites civiles y militares parecen haber descubierto los altos costos de la resolución pretoriana de los conflictos institucionales.

Existen, por supuesto, episodios recientes que pueden citarse como evidencia contra esta interpretación: el autogolpe peruano de 1992, el fallido intento de autogolpe en Guatemala en 1993, el golpe militar en Ecuador en 2000 y el descarriado golpe venezolano de 2002 (aunque éste no fue consecuencia de la pugna de poderes). Pero estos episodios de militarización parecen la excepción más que la regla en el marco del nuevo presidencialismo surgido en los años ochenta. La tabla 2 muestra que entre 1950 y 1989, el 64 por ciento de las crisis presidenciales (20 sobre un total de 31) fueron resueltas con una intervención militar, mientras que en los años noventa solamente el 21 por ciento de los casos (3 de 14) condujo a un desenlace pretoriano. A pesar del pequeño número de casos (*estadísticamente* hablando), un test exacto de Fisher (que produce un valor de .007) indica que esta asimetría histórica es significativa.

Tabla 2 Impacto de las crisis presidenciales sobre la estabilidad del régimen político, 1950–2000

Período	Resolución pretoriana*		Total	% resolución pretoriana
	Sí	No		
1950–89	20	11	31	64.5
1990–2000	3	11	14	21.4
Total	23	22	45	51.1

Fuente: Elaboración del autor.

\* Casos de derrumbe, intervención militar temporaria, o disrupción del régimen. Test Exacto de Fisher (0.007) significativo al 1% (unilateral).

Esta evidencia sugiere que debemos investigar más detenidamente las condiciones históricas que potenciaron el efecto desestabilizador de la pugna de poderes. En un marco ideológico que promovía la política pretoriana, las tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo rápidamente escalaban en una crisis estructural del régimen. Peor aún, en muchos casos—los críticos del presidencialismo han permanecido ciegos frente a este hecho—el flujo causal se invertía y la crisis del régimen político detonaba una pugna de poderes, en tanto el congreso intentaba dar un marco legal para la inevitable caída del Ejecutivo en un contexto militarizado. Los ejemplos de esta inversión causal abundan: Argentina en 1976 (Serrafero 1997), Brasil en 1955 (Dulles 1970), Paraguay en 1954 (Seiferheld 1987). Con la transformación democrática de América Latina en la década de los ochenta, la pugna de poderes ha perdido su capacidad para desestabilizar regímenes, si bien no su poder para desestabilizar gobiernos. En la sección siguiente se analiza este problema en mayor detalle.

#### CRISIS PRESIDENCIALES Y DIVISIÓN DE PODERES

El segundo tema a ser investigado es el impacto de las crisis presidenciales en el equilibrio de poderes. ¿A qué institución favorecen históricamente las crisis presidenciales? ¿Se ha transformado este equilibrio de poderes tras la tercera ola de democratización? Para estudiar estos problemas debemos enfocar el análisis en aquellos casos en los cuales la acción del congreso (con o sin alianza militar) acabó con el gobierno, o la acción del presidente (con o sin apoyo armado) llevó a la disolución del congreso. Esto nos deja con veintiocho episodios sobre un total de cuarenta y cinco, dado que el resto de las crisis concluyó con un empate (ambos poderes llegaron a un acuerdo) o una derrota mutua (la intervención militar desarticuló al gobierno y al congreso).<sup>4</sup>

4. El caso de Brasil en 1954 es particularmente difícil de clasificar porque el presidente

La tradición analítica en el estudio del presidencialismo latinoamericano ha enfatizado el predominio del presidente sobre el congreso (Pierson y Gil 1957). Pero esta imagen puede resultar engañosa desde el punto de vista que aquí nos ocupa. Ciertamente, el Ejecutivo tiende a dominar el proceso de formulación de políticas públicas en América Latina. Sin embargo, el surgimiento de una crisis presidencial indica de por sí que esta “política normal” ha cesado y que el Ejecutivo carece de capacidad efectiva para controlar a los legisladores. Una vez que esta situación se pone de manifiesto, la cuestión fundamental es de qué manera y a través de qué recursos el presidente puede reafirmar su predominio, evitar su destitución y eventualmente dispersar a la asamblea díscola.

Cabe notar que las constituciones presidencialistas usualmente introducen una asimetría legal en los conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo. En tanto el congreso dispone de mecanismos institucionales para remover al presidente de su cargo (a través del juicio político y en algunos casos de la declaración de incapacidad), el presidente, con raras excepciones, carece de autoridad legal para disolver el congreso.<sup>5</sup> Históricamente, el Ejecutivo latinoamericano ha utilizado dos recursos para imponer la clausura del Poder Legislativo. El primero ha sido lisa y llanamente la intervención militar. El autogolpe peruano de 1992 es el caso que inmediatamente viene a la memoria del lector contemporáneo, pero América Latina tiene una tradición de intervención contra el congreso que se remonta al golpe de Agustín de Iturbide contra los legisladores mexicanos 170 años antes. Durante el período que nos ocupa (1950–2000), el presidente Julio Lozano clausuró la asamblea nacional hondureña en 1954, José María Guido de Argentina clausuró el congreso en 1962, José María Velasco Ibarra disolvió el congreso ecuatoriano en 1970 y el presidente uruguayo José María Bordaberry siguió sus pasos en 1973.

El segundo recurso de poder presidencial ha sido la elaboración de normas constitucionales que, desviándose del presidencialismo puro, autorizan al Ejecutivo—cual jefe de estado en un régimen parlamen-

---

Vargas cometió suicidio en medio de la crisis. Por motivos de simplicidad analítica, éste es incluido en la tabla 3 como un caso en el que la alianza de los militares y el congreso desplazó al presidente.

5. Si bien las normas constitucionales que regulan el ejercicio del juicio político varían de país en país (para mayores detalles, véanse Kada 2000 y Baumgartner 2003), es importante notar que la utilización del juicio político ha variado a lo largo del tiempo más que en función de los diseños institucionales. Entre 1950 y 1991, solamente un caso (Panamá en 1955) puede considerarse seriamente como un episodio de juicio político. Entre 1992 y 2000, al menos tres casos (Brasil en 1992, Venezuela en 1993, Paraguay en 1999) tuvieron lugar y un cuarto intento ocurrió en Colombia (1996).

tario—a disgregar la legislatura. Es preciso hacer una distinción entre aquellas constituciones democráticas que (como en Perú o Uruguay) establecieron criterios altamente restrictivos para la disolución del congreso—con el resultado previsible de que tal cláusula nunca fue invocada por el Ejecutivo—y aquéllas de naturaleza autoritaria que otorgaron poderes discrecionales al presidente (Shugart y Carey 1992). Las constituciones de Paraguay hasta 1992 y Chile entre 1980 y 1989 son ilustrativas de este último modelo.

Ambos recursos fueron combinados con descaro cuando los presidentes de perfil autoritario aspiraron a legitimar sus acciones bajo una fachada legal. El ejemplo más visible es el de Brasil durante 1964–85. Como señala Chasteen con ironía, “los líderes militares preservaron cuidadosamente la apariencia exterior de gobierno constitucional. . . . Antes de disolver el congreso, un acto inconstitucional, los generales decretaban enmiendas constitucionales que les permitían disolverlo legalmente” (Chasteen 2001, 281).

Las transformaciones políticas de América Latina tras la tercera ola de democratización, ya discutidas en la sección previa, sugieren que la capacidad del presidente para prevalecer en sus confrontaciones con el congreso podría disminuir significativamente. Esto se debe a dos motivos. Ante todo, la posibilidad de una intervención presidencial-militar en contra de los legisladores ha declinado considerablemente (tabla 2). Al mismo tiempo, los procesos de democratización se vieron acompañados de reformas constitucionales—en Brasil en 1988, Chile en 1989 y Paraguay en 1992—que eliminaron los instrumentos jurídicos del presidencialismo autoritario. Carey ha notado que durante la última década casi todas las crisis políticas han conducido a la caída del presidente y a su reemplazo por un sucesor electo por el congreso, insinuando que “el parlamentarismo está llegando a América Latina” (Carey 2002, 33).

La tabla 3, sin embargo, indica que la evidencia en favor de esta hipótesis es limitada. Efectivamente, la posición del congreso parece haberse fortalecido durante la última década a juzgar por la capacidad de los legisladores para enjuiciar, remover y reemplazar presidentes (siete casos en apenas once años). El crecimiento de esta tendencia es visible, pero no estadísticamente significativo, con respecto a un pasado en el cual los congresistas dependían esencialmente del apoyo militar para desafiar exitosamente al Ejecutivo.<sup>6</sup> Aunque la baja significación

6. Un test  $z$  de la diferencia unilateral entre las proporciones de la primera columna (aproximación normal a la distribución binomial) genera un valor de 0.92 ( $p=0.18$ ). Los porcentajes de la segunda columna son virtualmente iguales, el test (0.09) adquiere un valor de probabilidad de 0.46.

Tabla 3 Casos de disolución institucional en América Latina, 1950–2000

Período	Disolución del		Sin disolución*	Total
	Gobierno	Congreso		
1950–1989	11 (35%)	7 (23%)	13 (42%)	31
1990–2000	7 (50%)	3 (21%)	4 (29%)	14
Total	18 (40%)	10 (22%)	17 (38%)	45

Fuente: Elaboración del autor.

\* Incluye catorce casos en los que ambos poderes llegaron a un acuerdo y otros tres en donde ambos fueron desarticulados por un golpe militar.

estadística podría deberse al pequeño número de casos, resulta sorprendente que la capacidad del presidente para clausurar el congreso (lo que debería constituir el test último de su creciente debilidad) no ha declinado en años recientes. ¿Cómo es posible explicar este aparente anacronismo en un contexto en el cual ni la intervención militar ni el marco jurídico respaldan el predominio del Ejecutivo?

Una posible respuesta a este interrogante sugiere que los enclaves autoritarios que desafiaron a la tercera ola de democratización, el Fujimorismo como máximo ejemplo, fueron incapaces de instaurar el militarismo abierto pero conservaron la capacidad presidencial de desarticular la representación legislativa (Kenney 1996; Roberts 1995). Sin embargo, el fracaso estrepitoso del intento golpista en Guatemala durante 1993 y el colapso del Fujimorismo al final de la década confirman que la opción del autogolpe se tornó cada vez menos viable a medida que se consolidaba la ola de democratización.

Existe, sin embargo, un tercer recurso de poder presidencial que ha emergido durante la década de los noventa: la reforma constitucional. En 1991, la Asamblea Constituyente colombiana ordenó la disolución del congreso y de este modo inauguró una nueva modalidad de clausura legislativa que fue hábilmente utilizada por el presidente venezolano Hugo Chávez en 1999. La utilización de la autoridad constituyente permitió eludir los límites legales del Ejecutivo y evitar el uso de la fuerza militar para dispersar a los legisladores. Es importante notar, sin embargo, que al igual que en el caso del autogolpe, el uso de la reforma constitucional en contra del Poder Legislativo parece enfrentar serios límites porque una alteración profunda del texto constitucional solamente es viable en circunstancias excepcionales y difícilmente puede invocarse para resolver conflictos circunstanciales entre los poderes, en tanto los recursos del juicio político o la declaración de incapacidad contra el presidente ofrecen una mayor flexibilidad estratégica. En este contexto, el fortalecimiento del Poder Legislativo aparece como un resultado posible—pero no garantizado—en el largo plazo.

## ¿HACIA UN NUEVO PRESIDENCIALISMO?

Las páginas precedentes han introducido el concepto de crisis presidencial como una categoría analítica destinada a capturar situaciones históricas concretas en las que una extrema "división de propósito" (Cox y McCubbins 2001) entre poderes genera una crisis de gobernabilidad. Dada la complejidad del registro histórico, la identificación retrospectiva de estas crisis no resulta en todos los casos sencilla ni libre de controversias, pero justamente por ello este enfoque abre un terreno fértil para la colaboración entre historiadores y politólogos. Al mismo tiempo, el estudio preliminar de cuarenta y cinco crisis presidenciales ocurridas entre 1950 y 2000 sugiere que la capacidad de la pugna de poderes para desestabilizar los regímenes presidenciales ha declinado significativamente en años recientes. Esta conclusión apenas inaugura una serie de interrogantes con respecto a los correlatos institucionales de las crisis presidenciales y de sus consecuencias políticas que merecen un cuidadoso análisis causal.

De la evidencia histórica analizada en las secciones precedentes surgen algunos atributos característicos de las crisis presidenciales en el contexto posterior a la tercera ola de democratización. El presidencialismo latinoamericano ha conservado su atributo "clásico" (la tendencia a la inestabilidad) y las crisis presidenciales se suceden hoy con una frecuencia similar a la del pasado. Pero estas nuevas crisis parecen resolverse en un marco delimitado por tres condiciones emergentes.

En primer lugar, el nuevo presidencialismo latinoamericano surgido en los años noventa se caracteriza por un menor grado de injerencia militar en las confrontaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. La resolución pretoriana de los conflictos se ha tornado infrecuente, si bien no imposible, en un contexto internacional que promueve la estabilidad de los regímenes democráticos (Fitch 1998). Es importante enfatizar, sin embargo, que la despolitización del sector militar no puede darse por sentada en el largo plazo, por lo que este tema requiere un estudio académico más detallado.

En segundo término, una virtual eliminación de la alternativa militar podría tener profundas consecuencias institucionales, dado que el presidente normalmente carece de poderes constitucionales para disolver el congreso pero los legisladores pueden apelar al juicio político (y en algunos casos a la declaración de incapacidad), con el objeto de remover al jefe del Ejecutivo. Este "desequilibrio" no necesariamente fortalecerá la capacidad de los legisladores para orientar la formulación de políticas en el marco del debate cotidiano, pero es de esperarse que fortalezca al Legislativo en situaciones de conflicto extremo (Carey 2002). El pequeño número de casos analizado en este ensayo no permite aún una conclusión definitiva, en parte porque durante la década de los noventa algunos

presidentes han utilizado la reforma constitucional cesarista como mecanismo para disolver el congreso a través de un procedimiento supra-legal. Pero dado que la convocatoria a una asamblea constituyente es un recurso extraordinario y difícil de invocar, es posible que la superioridad legal del congreso se consolide en el futuro.

Tercero, aunque la declinación del pretorianismo y el posible fortalecimiento del congreso aparecen como razones para el optimismo en el marco de una tradición que enfatizaba el efecto desestabilizador de la pugna de poderes y el predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo, la incidencia de las crisis presidenciales en América Latina no ha disminuido durante la década de los noventa. Si bien el impacto de estas crisis en la estabilidad del *régimen* es actualmente menor, su capacidad para desestabilizar *gobiernos* continúa siendo la misma. En la última década, la protesta popular ha reemplazado a la intervención militar como el principal factor extra-institucional que detona el surgimiento (o define la resolución) de las crisis presidenciales. En Brasil en 1992, Venezuela y Guatemala en 1993, Ecuador en 1997 y 2000, Paraguay en 1999, y Perú en 2000, la movilización popular contra el presidente no solamente fortaleció la posición de los legisladores de oposición en el congreso sino que también operó como catalizador de la caída de los gobiernos. Armados con los recursos constitucionales del juicio político o la declaración de incapacidad, los legisladores prevalecieron legalmente en la disputa con el Ejecutivo, pero la movilización popular ofreció el respaldo necesario para dar sustento político a la acción legislativa. En algunos casos extremos, como Ecuador y Perú en 2000, los legisladores contemplaron con cierta sorpresa la salida del Ejecutivo y actuaron para controlar la transición de gobierno y darle un marco legal.

El componente de protesta popular es, de algún modo, característico y determinante del patrón de crisis presidenciales en el contexto del nuevo presidencialismo surgido en los años noventa. En al menos seis de los ocho casos mencionados en el párrafo anterior, esta protesta estuvo vinculada a los problemas sociales generados por las reformas económicas neoliberales. El antiguo factor pretoriano con fuertes matices ideológicos que marcó las crisis de gobernabilidad de los años sesenta y setenta ha sido reemplazado por una pauta de movilización popular con fuertes elementos de frustración y anomia, confirmada por los eventos ocurridos en Argentina en 2001 y Venezuela en 2002. Este nuevo presidencialismo latinoamericano ha generado las condiciones para una mayor supervivencia de la democracia, pero no—al menos hasta el momento—para la consecución de una mayor estabilidad política que beneficie a los gobiernos electos.

## REFERENCIAS

- BAUMGARTNER, JODY C.  
2003 "Comparative Presidential Impeachment: Introduction." En *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective*, comp. J. C. Baumgartner y N. Kada. Westport, Conn.: Praeger (Próximo a publicación).
- BURBANO DE LARA, FELIPE, Y MICHEL ROWLAND GARCÍA  
1998 *Pugna de poderes: presidencialismo y partidos en el Ecuador, 1979–1997*. Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo.
- CAREY, JOHN M.  
2002 "Legislatures and Political Accountability." *Harvard Review of Latin America* 2 (1): 32–34.
- CHASTEEN, JOHN CHARLES  
2001 *Born in Blood and Fire: A Concise History of Latin America*. New York: W.W. Norton and Company.
- CHEIBUB, JOSÉ ANTONIO  
2002 "Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies." *Comparative Political Studies* 35 (3): 284–312.
- CHEIBUB, JOSÉ ANTONIO, Y FERNANDO LIMONGI  
2002 "Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered." *Annual Review of Political Science* 5: 151–79.
- COX, GARY W., Y MATHEW D. MCCUBBINS  
2001 "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes." En *Presidents, Parliaments, and Policy*, compilado por S. Haggard and M. D. McCubbins. Cambridge: Cambridge University Press.
- DULLES, JOHN W. F.  
1970 *Unrest in Brazil: Political-Military Crises, 1955–1964*. Austin: University of Texas Press.
- FITCH, J. SAMUEL  
1998 *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- JONES, MARK P.  
1995 *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press.
- KADA, NAKO  
2000 "For Whom is the Whistle Blown? Politics of Impeachment." Ponencia presentada en el Congreso Internacional de la Asociación de Estudio Latino Americanos (LASA), Miami, 16–18 marzo.
- KENNEY, CHARLES  
1996 "¿Por qué el autogolpe? Fujimori y el Congreso, 1990–1992." En *Los enigmas del poder: Fujimori, 1990–1996*, comp. F. Tuesta Soldevilla. Lima, Perú: Fundación Friedrich Ebert.
- KVATERNIK, EUGENIO  
1987 *Crisis sin salvataje: la crisis político-militar de 1962–63*. Buenos Aires: Ediciones del IDES.
- LINZ, JUAN J.  
1970 "An Authoritarian Regime: Spain." En *Mass Politics. Studies in Political Sociology*, comp. E. Allardt and S. Rokkan. New York: Free Press.
- LINZ, JUAN J.  
1978 *Crisis, Breakdown, and Reequilibration*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.  
1990 "The Perils of Presidentialism." *Journal of Democracy* 1 (1): 51–69.  
1994 "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?" En *The Failure of Presidential Democracy. The Case of Latin America*, comp. J. J. Linz and A. Valenzuela. Baltimore: Johns Hopkins University Press.  
2000 *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- LINZ, JUAN J., Y ARTURO VALENZUELA, EDS.  
1994 *The Failure of Presidential Democracy. The Case of Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- MAINWARING, SCOTT  
1993 "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: the Difficult Combination." *Comparative Political Studies* 26 (2): 198–228.
- MAINWARING, SCOTT, Y MATTHEW S. SHUGART, EDS.  
1997 *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MEJÍA ACOSTA, ANDRÉS  
2002 *Gobernabilidad democrática—sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador, 1978–1998*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.
- PÉREZ-LIÑÁN, ANÍBAL  
2001 "Gobernabilidad y Estabilidad Democrática en América Latina." *Instituciones y Desarrollo* (8–9): 281–98.
- PIERSON, WILLIAM W., Y FEDERICO G. GIL  
1957 *Governments of Latin America*. New York: McGraw-Hill.
- REY, JUAN CARLOS  
1998 *El futuro de la democracia en Venezuela*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- ROBERTS, KENNETH M.  
1995 "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case." *World Politics* 48 (1): 82–116.
- SEIFERHELD, ALFREDO M., ED.  
1987 *La caída de Federico Cháves—una visión documental norteamericana*. Asunción, Paraguay: Editorial Histórica.
- SERRAFAERO, MARIO D.  
1997 "Juicio político y derrumbe institucional en la Argentina, 1976." *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe* 8 (2): 41–66.
- SHUGART, MATTHEW S., Y JOHN M. CAREY  
1992 *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- STEPAN, ALFRED C.  
1971 *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*. Princeton: Princeton University Press.
- VALENZUELA, ARTURO  
1994 "Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government." En *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, vol. 2, comp. J. J. Linz y A. Valenzuela. Baltimore: Johns Hopkins University Press.