

ANÍBAL PÉREZ-LIÑÁN

Juicio político al presidente  
y nueva inestabilidad política  
en América Latina



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA  
MÉXICO - ARGENTINA - BRASIL - COLOMBIA - CHILE - ESPAÑA  
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA - GUATEMALA - PERÚ - VENEZUELA

Primera edición en inglés, 2007  
Primera edición en español, 2009

---

Pérez-Liñán, Aníbal

Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política  
en América Latina. - 1a ed. - Buenos Aires : Fondo de Cultura  
Económica, 2009.

383 p. ; 21x14 cm. - (Política y derecho)

Traducido por Silvia Villegas  
ISBN 978-950-557-790-3

I. Política Latinoamericana. I. Villegas, Silvia, trad. II.  
Título

CDD 320.80

---

Armado e ilustración de tapa: Juan Balaguer

Título original: *Presidential Impeachment and the New Political  
Instability in Latin America*

ISBN de la edición original: 978-0-521-86942-3

© 2007, Cambridge University Press

D.R. © 2009, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA DE ARGENTINA, S.A.  
El Salvador 5665; 1414 Buenos Aires, Argentina  
fondo@fce.com.ar / www.fce.com.ar  
Av. Picacho Ajusto 227; 14200 México D.F.

ISBN: 978-950-557-790-3

Comentarios y sugerencias:  
editorial@fce.com.ar

Fotocopiar libros está penado por la ley.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier  
medio de impresión o digital, en forma idéntica, extractada  
o modificada, en español o en cualquier otro idioma,  
sin autorización expresa de la editorial.

IMPRESO EN ARGENTINA - PRINTED IN ARGENTINA  
Hecho el depósito que previene la ley 11.723

## ÍNDICE

<i>Prefacio y reconocimientos</i> .....	11
I. <i>Las crisis institucionales en los regímenes presidenciales</i> .....	17
II. <i>Cinco casos de juicio político y un presunto loco</i> .....	37
III. <i>Crisis presidenciales y disminución de la intervención militar</i> .....	77
IV. <i>América Latina en la era del escándalo</i> .....	113
V. <i>Los escándalos y la economía política de la indignación popular</i> .....	149
VI. <i>Construir un escudo legislativo: determinantes institucionales del juicio político</i> .....	215
VII. <i>Hacia un nuevo patrón de inestabilidad presidencial</i> .....	281
VIII. <i>Repensar el presidencialismo latinoamericano</i> .....	321
<i>Referencias bibliográficas</i> .....	339
<i>Índice de cuadros y figuras</i> .....	373
<i>Índice de nombres y conceptos</i> .....	375

## VII. HACIA UN NUEVO PATRÓN DE INESTABILIDAD PRESIDENCIAL

LOS EPISODIOS DE JUICIO POLÍTICO descritos en capítulos anteriores constituyen parte de una nueva tendencia, un nuevo modelo de inestabilidad política que surgió en América Latina en los años noventa. Entre la caída del gobierno de Collor y fines del año 2004, fueron destituidos diez presidentes latinoamericanos. En aproximadamente la mitad de los episodios, el desenlace de la crisis fue un juicio político o una declaración de incapacidad. En los casos restantes, los presidentes fueron depuestos por otros medios. No obstante, no hubo ningún caso en el cual la caída del presidente fuera seguida del establecimiento de un régimen autoritario.

Cabe preguntarse por qué fueron depuestos algunos presidentes sin que mediara un proceso de juicio político. ¿Qué nos dicen estos casos acerca de las hipótesis desarrolladas en capítulos anteriores? En la primera sección de este capítulo, nos proponemos discutir dos episodios paradigmáticos de remoción del presidente sin que medie un proceso de juicio político: la caída de los presidentes de Argentina Fernando de la Rúa y Adolfo Rodríguez Saá en el año 2001.<sup>1</sup> La crisis argentina ilustra algunas de las características generales del nuevo modelo de inestabilidad. En otros países se produjeron casos similares de remoción sin juicio político y están resumidos en la segunda sección.

En la tercera sección del capítulo, se identifican los rasgos distintivos del nuevo modelo de inestabilidad y se vuelve

<sup>1</sup> El tratamiento de la crisis argentina está basado en Pérez-Liñán (2002b).

a las hipótesis bosquejadas en el capítulo II. En las dos secciones siguientes se demuestra el impacto de la disminución de intervenciones militares, el aumento de los escándalos, los levantamientos populares y la debilidad del apoyo legislativo. Se lleva a cabo un análisis comparativo cualitativo de 24 crisis presidenciales y luego se realiza una prueba estadística más amplia referida a 75 gobiernos. Las conclusiones exploran tres posibles desenlaces de las crisis presidenciales en el nuevo contexto histórico: juicios políticos, golpes militares fallidos y caídas de los presidentes.

#### ARGENTINA, 2001

El presidente Fernando de la Rúa ganó las elecciones como candidato de la Alianza, una coalición del tradicional Partido Radical y el Frepaso, de centroizquierda (Novaro, 2002; Ollier, 2001). El nuevo gobierno heredó –y adoptó– la llamada política de convertibilidad de su predecesor.<sup>2</sup> En 1991, como respuesta a la hiperinflación, el gobierno de Menem había establecido un régimen de convertibilidad, fijando el peso argentino al dólar estadounidense a una tasa de uno a uno. Esta política estabilizó la moneda argentina de inmediato, redujo la inflación y dio lugar al retorno del crédito y a algunos años de crecimiento económico. Al no poder contar con el impuesto inflacionario, el gobierno se vio obligado a enfrentar su déficit reduciendo gastos y tomando presta-

<sup>2</sup> Muchas personas habían contraído deudas en dólares y a esto se unía el temido recuerdo de la hiperinflación. Como consecuencia, una gran mayoría de la población se oponía a la devaluación de la moneda argentina. Según una encuesta Gallup, realizada en las grandes áreas metropolitanas de Buenos Aires, Rosario, Córdoba, Mendoza y Tucumán, el 20 de diciembre de 2001 (ya en medio de la crisis), el 79% de los encuestados se oponía a que se devaluara el peso argentino; el 78% rechazaba una plena dolarización de la economía y sólo el 45% quería abolir el peso convertible existente (*La Nación*, 23 de diciembre de 2001: 10).

mos, ya que le resultaba políticamente imposible llevar a cabo una reforma tributaria y los ingresos provenientes de las privatizaciones no habían tardado en agotarse (Corrales, 2002b; Schamis, 2002). Las limitaciones del modelo se hicieron evidentes en 1999, cuando Brasil –el mayor socio de Argentina en el Mercado Común del Cono Sur– devaluó su moneda y los dirigentes argentinos comprendieron que la política cambiaria era demasiado rígida. La pérdida de competitividad de las empresas argentinas en los mercados internacionales trajo aparejado un aumento incontrolable del desempleo que trepó al 17% para fines del primer gobierno de Menem (en octubre de 1995) y permanecía en el 14% para fines del segundo mandato (en octubre de 1999).<sup>3</sup>

El gobierno de De la Rúa heredó el déficit fiscal y no tardó en darse cuenta de que había caído en una trampa: cualquier intento de reducir el gasto público o de aumentar los impuestos profundizaría la recesión, mientras que cualquier intento de impulsar la economía no haría sino empeorar el desequilibrio fiscal. Una estrategia ortodoxa facilitaría el acceso a los mercados financieros a corto plazo, mientras que a largo plazo agravaría las tensiones sociales y pondría en peligro la base impositiva necesaria para el servicio de la deuda. Apostar al crecimiento económico, implicaría, en cambio, restringir el acceso inmediato al crédito, porque los operadores financieros preveían una recuperación lenta y, por ende, un posible *default*. El gobierno –imposibilitado tanto de reducir los déficits como de controlar el desempleo– daba una imagen de ineficiencia cada vez mayor (Bonvecchi, 2002).

A pesar de las promesas electorales de una administración transparente y un enfoque más humano de la economía,

<sup>3</sup> Véase “Tabla de desocupación abierta en los principales aglomerados urbanos”, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Disponible en línea: <<http://www.indec.mecon.ar/default.htm>>.

el gobierno de la Alianza se vio sacudido en octubre de 2000 por la denuncia de dirigentes sindicales de que el ministro de Trabajo y el jefe de la Secretaría de Inteligencia del Estado (amigo cercano del presidente) habían sobornado a 12 senadores para que aprobaran una ley laboral impopular. Al revelarse el escándalo, los índices de aprobación presidencial cayeron por debajo del 20%; el vicepresidente Carlos Álvarez, dirigente del Frepaso, renunció como protesta ante la maniobra de corrupción (Weyland, 2002: 201-204). Según Enrique Peruzzotti, el episodio tuvo efectos nefastos, porque el gobierno había hecho de la lucha contra la corrupción uno de sus estandartes. La renuncia de Álvarez y la consiguiente fractura de la coalición gubernamental en torno a este tema fueron indicadores de que el problema de la corrupción afectaba a todos los partidos políticos (Peruzzotti, 2005: 243).

El presidente respondió a este cuestionamiento aislándose aún más, "rodeándose de 'los amigos y la familia' y dejando a los radicales más representativos fuera de su círculo íntimo" (Schamis, 2002: 87). Para comienzos de 2001, era evidente que el déficit fiscal había aumentado desmedidamente, que el acceso a los mercados internacionales de capital era demasiado costoso y que era improbable que se produjera una recuperación en la recaudación fiscal. Para empeorar las cosas, las nuevas autoridades del tesoro estadounidense y del Fondo Monetario Internacional estaban cada vez menos dispuestas a ofrecer algún tipo de ayuda, basándose en el principio de que un apoyo incondicional podría impulsar a las entidades crediticias privadas a comportarse con imprudencia (Corrales, 2002b). A principios de marzo, el gobierno realizó un intento de reducir de manera radical el gasto público mediante el nombramiento de un nuevo ministro de Economía; la resistencia política lo llevó al fracaso en cuestión de días (Bonvecchi, 2002: 139-147). En marzo de 2001, incapaz de sacar al país de una recesión que ya duraba tres años, el presidente nombró zar de la econo-

mía a Domingo Cavallo –ex ministro de Economía durante el gobierno de Menem y artífice del régimen de convertibilidad–, reforzando así su imagen de dirigente débil, que prácticamente dejaba el diseño de la política en manos de Cavallo.

Paradójicamente, este nombramiento generó incertidumbre acerca del futuro del programa de convertibilidad. El nuevo ministro propuso flexibilizar el tipo de cambio fijando el peso argentino a una canasta de monedas que incluía el dólar y el euro. En julio, ante el escepticismo de los mercados financieros, el gobierno viró hacia una estrategia más ortodoxa y anunció un plan de "déficit cero" que reducía drásticamente los salarios, las jubilaciones y el gasto público (Corrales, 2002b).<sup>4</sup> Un efecto colateral de esta política –de consecuencias catastróficas cinco meses después– puede haber sido la reducción de recursos para el clientelismo local y la interrupción de las redes que distribuían comida entre los pobres (Auyero, 2005). La Alianza perdió las elecciones parlamentarias de octubre de 2001 y el Partido Peronista (Partido Justicialista, PJ) recuperó el control de la mayoría de las bancas (el 45%) en la Cámara de Diputados y retuvo la mayoría (el 56%) en el Senado.<sup>5</sup>

Ante el resultado adverso de las elecciones, el gobierno volvió a reorientar su estrategia. En noviembre, el ministro de Economía anunció nuevos planes sociales, recortes impositivos menores y un plan para reestructurar la deuda pública. Los inversores reaccionaron con escepticismo y se aceleró la fuga de capitales. El primero de diciembre de 2001,

<sup>4</sup> Feldstein (2002: 12) se equivoca al afirmar que los salarios no cayeron en Argentina a fines de los años noventa. El gobierno, por el contrario, redujo los sueldos públicos el 15% en mayo de 2000 y el 13% (incluyendo todas las jubilaciones) en julio de 2001 (Bonvecchi, 2002: 125). El sector privado tomó el mismo curso de acción.

<sup>5</sup> Las elecciones parlamentarias enviaron a la elite argentina una clara señal del descontento popular; ya que el 2,5% de los votantes registrados no acudió a las urnas (aunque el voto es obligatorio por ley) y el 21% emitió votos nulos.

en horas de la tarde, Domingo Cavallo anunció un conjunto de medidas desesperadas para evitar una corrida bancaria y salvar el régimen de convertibilidad: por un período de noventa días, los ciudadanos sólo podrían extraer 250 pesos (el equivalente a 250 dólares) en efectivo de sus cuentas semanalmente; toda otra transacción debería hacerse mediante cheque, tarjetas de débito y transferencias electrónicas; nadie podría salir del país llevando más de mil dólares.

Los anuncios pusieron en marcha una bomba de tiempo en un país donde se había registrado el 18% de desempleo el mes anterior. Se desplomaron las ventas navideñas y se profundizó la recesión; los sindicatos y propietarios de negocios se movilizaron para protestar contra la política económica. Las primeras manifestaciones parecieron ser episodios aislados de poca importancia política, pero a mediados de diciembre brotaron disturbios por el precio de los alimentos en varias ciudades provinciales. Para el 19 de diciembre, los disturbios habían llegado a los alrededores de Buenos Aires, desatando una rápida cadena de acontecimientos que llevarían al colapso del gobierno.

Durante la tarde del 19, a medida que los disturbios se multiplicaban en todo el país, el jefe de gabinete de De la Rúa pidió la renuncia de todos los ministros para abrir el camino a un gobierno de coalición. Esa noche, en un intento vano de demostrar que aún controlaba la situación, el presidente habló por televisión anunciando la declaración del Estado de sitio. Comenzó espontáneamente una manifestación de ciudadanos de clase media que desafiaron el Estado de sitio, salieron a las calles y iniciaron un cacerolazo pidiendo la renuncia de Domingo Cavallo. Esa noche, siete personas resultaron muertas cuando las fuerzas policiales trataban de reprimir actos de vandalismo que se estaban produciendo en el centro de Buenos Aires. Pocas horas después, el presidente aceptó la renuncia del ministro, pero entretanto, las intensas negociaciones que se estaban llevando a cabo entre

operadores del Partido Radical y dirigentes peronistas habían llegado a punto muerto.

La mañana siguiente, los líderes peronistas se excusaron amablemente de reunirse con el presidente. Tras dos días de manifestaciones, disturbios y represión policial, habían muerto más de treinta personas, había más de 400 heridos y más de 3 mil detenidos en todo el país. A las cinco de la tarde, el jefe del bloque peronista en la Cámara Baja anunció que su partido estaba preparado para iniciar un proceso de juicio político contra el presidente De la Rúa. El presidente entendió el mensaje y presentó su renuncia al Congreso.<sup>6</sup>

#### *Ascenso y caída de Rodríguez Saá*

Sin vicepresidente, con ambas cámaras controladas por la oposición, estaba claro que el nuevo presidente sería peronista. Pero, ¿a quién nombrar? Varios gobernadores pertenecientes al PJ tenían aspiraciones presidenciales y no estaban dispuestos a ponerse al frente de un gobierno interino. Tras varias rondas de negociaciones, los líderes provinciales llegaron a un acuerdo: el gobernador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá –un caudillo local a la usanza antigua con fama de ser un administrador eficiente– sería nombrado para presidir el gobierno provisional por noventa días; las elecciones presidenciales se programarían para marzo de 2002.

La mañana del 23 de diciembre, tras 12 horas de debate legislativo, una sesión conjunta del Congreso aprobó el plan de transición peronista. El debilitado Partido Radical se quejó de que la mayoría legislativa estaba manipulando la

<sup>6</sup> Pablo Calvo y Rolando Barbano, "Represión en Plaza de Mayo: Una batalla con cinco muertos", en *Clarín*, 21 de diciembre de 2001. Graciela Mochkofsky, Graciela Litre y Mariano Obarrio, "El fallido plan de De la Rúa para sobrevivir", en *La Nación*, 23 de diciembre de 2001: 12.

ley electoral para resolver sus propias disputas internas. Los líderes parlamentarios pusieron todas las medidas de transición en un solo proyecto para evitar deserciones de último momento y el plan se aprobó por una diferencia escasa de 169 votos contra 138.

Como ha señalado María Matilde Ollier (2003), el cambio de gobierno no había resuelto los dos problemas fundamentales que habían impulsado la crisis: la dependencia del crédito extranjero y la fragmentación del poder político. En un lapso de dos días, se hizo evidente que el presidente Rodríguez Saá estaba planeando desafiar el pacto de transición y permanecer en el cargo hasta que finalizara el mandato de De la Rúa en 2003. En un intento de lograr el apoyo de diversas facciones dentro del Partido Peronista, el nuevo gobierno nombró a algunos dirigentes partidarios de la vieja guardia que tenían un historial impopular de corrupción. Los gobernadores del PJ –sintiéndose traicionados– esperaban en silencio.

El 28 de diciembre, un juez federal falló en contra de las restricciones sobre las cuentas bancarias y autorizó a un ciudadano a retirar sus ahorros. No obstante, esa misma tarde, la Corte Suprema revocó el fallo y confirmó las restricciones con el voto de siete de sus nueve miembros, ordenándole al beneficiario del fallo original que *devolviera* el dinero al banco. Esa noche, cuando los noticieros difundieron la noticia del fallo judicial, indignados manifestantes de clase media se movilizaron a la sede de la Corte Suprema, pidiendo la renuncia de los jueces, y a la Casa de Gobierno, exigiendo la renuncia de todos los funcionarios con conocidos antecedentes de corrupción. Más de 15 mil personas acamparon en la Plaza de Mayo, frente al palacio presidencial. Cuando algunos manifestantes jóvenes comenzaron a quemar neumáticos y a escribir grafitis en las puertas del palacio de gobierno, la Policía atacó con gases lacrimógenos y disolvió la manifestación. Hubo aproximadamente 12

oficiales heridos; 33 manifestantes fueron arrestados y estalló una nueva ola de saqueos de bancos en los alrededores de la Casa de Gobierno. Un grupo de manifestantes irrumpió en el edificio del Congreso y saqueó las oficinas hasta que fueron dispersados.

Las protestas del 28 de diciembre demostraron que la indignación popular no estaba dirigida únicamente al malogrado gobierno de De la Rúa, sino a todos los políticos y las instituciones (Armony y Armony, 2005; Peruzzotti, 2005: 246). Hasta la Corte Suprema –muy desacreditada luego de su ocupación por jueces menemistas a principios de los años noventa, se convirtió en blanco de la indignación pública (véase Helmke, 2005; Larkins, 1998). El 30 de diciembre, el presidente Rodríguez Saá convocó a una reunión de emergencia con los gobernadores peronistas y todos los miembros del gabinete presentaron su renuncia para dar lugar a una nueva ronda de negociaciones dentro del partido. Sin embargo, sólo seis gobernadores (de 14) acudieron a la reunión y estallaron nuevas manifestaciones frente la residencia de verano del presidente. Rodríguez Saá comprendió que los gobernadores le habían retirado su apoyo como represalia por su intento de permanecer en el cargo hasta 2003, de modo que voló a su provincia de origen y anunció su renuncia por la cadena nacional de televisión.<sup>7</sup>

Tras el fracaso de la toma peronista del poder, se imponía la creación de un gobierno de coalición. Esta vez, los dirigentes peronistas negociaron un nuevo acuerdo con políticos del Partido Radical y el Frepaso. El resultado de estas negociaciones fue un pacto parlamentario más amplio (Muscapi, 2005). Mientras que los seguidores de Rodríguez Saá sólo habían logrado reunir una mayoría del 55% en el Congreso, la incorporación de los miembros de la Alianza per-

<sup>7</sup> Mariana Obarrio, "La fractura que hizo caer al presidente", en *La Nación*, 31 de diciembre de 2001.

mitió la elección de un nuevo presidente con el 93% de los votos legislativos. El 1° de enero de 2002, una sesión conjunta del Congreso nombró nuevo presidente provisional a Eduardo Duhalde (el candidato del PJ que había perdido las elecciones en 1999), por una votación de 262 contra 21.

Hubo tres elementos distintivos que complicaron la resolución de la crisis política argentina: las restricciones sobre las cuentas bancarias (que crearon una profecía autocumplida de catástrofe financiera), la disputa no resuelta entre los gobernadores peronistas y el descrédito de la Corte Suprema. Pero más allá de esos elementos particulares, la crisis argentina ilustra un modelo más amplio de inestabilidad política que surgió en América Latina tras la tercera ola de democratización.

#### OTROS EPISODIOS

Entre 1990 y 2004, hubo otros cuatro presidentes que fueron forzados a abandonar el cargo sin que mediara un juicio político ni una declaración de incapacidad. Estos episodios tuvieron lugar en Guatemala en 1993, en Ecuador y en Perú en 2000 y en Bolivia en 2003.<sup>8</sup> No discutiremos estos casos en detalle por razones de espacio, pero ofrecemos una breve visión general de cada uno de ellos, para poder destacar sus aspectos comparativos en la sección siguiente.

##### *Guatemala, 1993*

Jorge Serrano ganó la carrera presidencial de 1990-1991 en Guatemala, pero su Movimiento de Acción Solidaria (MAS)

<sup>8</sup> También fueron removidos presidentes en Bolivia y Ecuador en 2005, de maneras que ratificaron las conclusiones de este capítulo.

sólo obtuvo el 16% de las bancas en el Congreso unicameral. Serrano no logró llevar adelante conversaciones de paz con la guerrilla guatemalteca e intentó aplicar una serie de reformas económicas. En 1993, el presidente fue acusado de corrupción en la privatización de la industria energética y se produjeron manifestaciones masivas en protesta por medidas de austeridad que incluían aumentos de precios en la electricidad y el transporte público. Se desmembró la coalición parlamentaria que le daba mayoría legislativa al gobierno y la oposición comenzó a reunir firmas para una petición de juicio político a Serrano acusándolo de corrupción. El 25 de mayo de 1993, Serrano lanzó un autogolpe, disolvió el Congreso y la Corte Suprema, impuso un bloqueo informativo y ordenó el arresto del procurador de los derechos humanos (Jonas, 1993: 4). La resistencia decidida de la prensa, la sociedad civil y las instituciones internacionales desalentaron a los aliados de Serrano. Si bien el Estado Mayor del Ejército respaldó al presidente en un principio, los oficiales intermedios se negaron a apoyar el golpe y los militares terminaron por pedirle a Serrano que abandonara el país. El presidente fue obligado a renunciar y los generales recurrieron a la Corte Suprema y al Congreso en busca de una solución constitucional. El 5 de junio de 1993, el Congreso nombró presidente provisional a Ramiro de León Carpio, el procurador de los derechos humanos (Villagrán de León, 1993).

##### *Ecuador, 2000*

En 1998, Jamil Mahuad se convirtió en el primer presidente electo tras la caída de Abdalá Bucaram. Pero la situación de Mahuad se deterioró rápidamente en medio de un colapso económico que incluyó el derrumbe de la tasa de cambio, el congelamiento de las cuentas bancarias y una moratoria sobre la deuda externa de Ecuador. El gobierno de Mahuad

propuso un plan de “dolarización” que se asemejaba al programa de convertibilidad de Bucaram. Como en 1997, la Federación Indígena (CONAIE) se opuso a las medidas y encabezó un levantamiento popular. Esta vez, sin embargo, la coalición social contra el Ejecutivo no era tan amplia y las condiciones legislativas para un juicio político eran inciertas. Los dirigentes indígenas superaron este obstáculo mediante una alianza con oficiales militares de rango intermedio (Pallares, 2006). El 21 de enero de 2000, una coalición de manifestantes indígenas y oficiales del Ejército comandados por el coronel Lucio Gutiérrez ocupó el Congreso y derrocó al presidente (Herrera Aráuz, 2001). Aunque no tenía capacidad de mantenerse en el poder, el presidente se negaba a renunciar; la comunidad internacional, por otra parte, enviaba el mensaje de que la formación de una junta militar de gobierno no sería bienvenida. Los máximos generales ecuatorianos invirtieron la situación guatemalteca: maniobraron para deshacerse de los cuadros medios y recurrieron al Congreso en busca de una salida constitucional (Lascano Palacios, 2001). El Congreso declaró que Mahuad ya no ocupaba el cargo y el vicepresidente Gustavo Noboa tomó posesión del cargo para completar el mandato.

#### *Perú, 2000*

El presidente peruano Alberto Fujimori asumió el poder en 1990 y adoptó de inmediato una estrategia de confrontación con el Congreso. El presidente era conocido por “la arrogancia con que trataba a los dirigentes políticos, incluso a sus propios asesores [y su] corrosiva calumnia de las instituciones civiles” (McClintock, 1993: 114). El 6 de diciembre de 1991, seis meses antes de que estallara el escándalo de Collor en Brasil, Fujimori estuvo cerca de convertirse en el primer caso de destitución parlamentaria de la década del

noventa. El presidente sugirió que el Congreso estaba manejado por lobbistas de los traficantes de drogas, los legisladores se reunieron durante la noche y estuvieron a punto de declarar al presidente “moralmente incapacitado” para gobernar. El Senado aprobó la moción por unanimidad, pero la Cámara de Diputados temió que esto pudiera provocar un golpe militar y rechazó la declaración de incapacidad por 60 votos contra 51 (Kenney, 2004: 177-191).

En abril de 1992, aprovechando la baja popularidad del Congreso y el apoyo de los oficiales militares, Fujimori clausuró la legislatura, convocó a elecciones para una convención constituyente y reescribió la Constitución (Kenney, 2004). (Este episodio le serviría de inspiración al presidente de Guatemala Jorge Serrano un año después.) Para 1995, la inflación había bajado de modo significativo, el líder de una de las principales organizaciones terroristas había sido capturado y se realizaban gastos destinados a programas sociales y obras públicas. Todo esto le permitió a Fujimori ganar la reelección y mantener la mayoría en el Congreso (véanse Stokes, 2001: cap. 5; Weyland, 2002: cap. 7). Pero llegando al fin de su segundo mandato, la corrupción reinante en el gobierno y su tendencia al autoritarismo habían erosionado su popularidad. Fujimori “ganó” la segunda vuelta, luego de que el candidato de la oposición, Alejandro Toledo, se negara a participar, previendo un fraude electoral. El gobierno se vio enfrentado a la crítica internacional y a un malestar popular en aumento; la situación empeoró cuando un canal de televisión mostró una grabación donde se veía al jefe del Servicio de Inteligencia y hombre fuerte del régimen entregando un soborno a un legislador de la oposición.

En octubre de 2000, los políticos –percibiendo la debilidad del gobierno– comenzaron a realinearse. El vicepresidente renunció y por lo menos diez miembros de la coalición legislativa de Fujimori cambiaron de partido. El presidente comprendió que su escudo legislativo se estaba

debilitando. En un contexto de revelaciones mediáticas, manifestaciones cada vez mayores y más frecuentes y un apoyo legislativo en descenso, Fujimori optó por una salida rápida. El 17 de noviembre voló a Japón y anunció su renuncia desde Tokio. Cinco días después, el Congreso, atónito, votó el rechazo de su renuncia y el juicio político al presidente fugitivo por motivos de "incapacidad moral".

### *Bolivia, 2003*

Gonzalo Sánchez de Lozada abandonó el cargo luego de una revuelta popular en octubre de 2003. Luego de llevar a cabo un gobierno exitoso de 1993 a 1997, Sánchez de Lozada fue elegido para un segundo mandato en 2002. Esta vez, en cambio, el presidente debió enfrentar una situación financiera dramática, una política estadounidense más intransigente en cuanto a la erradicación de la coca y un sector popular cada vez más movilizado, organizado por el Movimiento al Socialismo (MAS), los gremios y el partido indígena Pachakuti. Cuando en febrero de 2003 el gobierno intentó aumentar los impuestos, un grupo de oficiales de policía se amotinó, y manifestantes furiosos saquearon negocios y edificios del gobierno en las ciudades de La Paz y El Alto. Los conflictos sociales se profundizaron entre febrero y octubre, cuando el gobierno propuso un plan para exportar gas natural usando puertos chilenos. Los opositores al plan se movilizaron en la ciudad de El Alto y cerraron todos los accesos viales a La Paz (Verdesoto, 2004). El ministro de Defensa ordenó a un convoy militar que atravesara el bloqueo, alrededor de sesenta personas resultaron muertas. En respuesta a estos acontecimientos, el vicepresidente Carlos Mesa habló por televisión distanciándose del gobierno y prácticamente ofreciéndose como alternativa. El presidente Sánchez de Lozada, previendo un derrumbe del apoyo político, presentó su renuncia

al Congreso el 17 de octubre de 2003 y marchó al exilio. El vicepresidente tomó entonces posesión del cargo. En los meses siguientes, el partido de Sánchez de Lozada, Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), consumió su capital político en el Congreso tratando de detener los intentos por iniciar un juicio político post hoc contra el ex presidente.

### EL NUEVO MODELO DE INESTABILIDAD

Como en la debacle argentina de 2001, las crisis políticas en Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia no resultaron en un juicio político al presidente ni en una declaración de incapacidad. Tal como en el caso de Argentina, no es impensable que estos episodios hubieran podido llevar a un juicio político, pero la aceleración de los acontecimientos condujo al colapso del gobierno antes de que fuera posible tomar ese curso de acción. Este hecho subraya una conclusión importante: el proceso de juicio político no fue la *causa* fundamental que llevó a la caída de los gobiernos que se discutieron en los capítulos previos; fue una *manera* particular en que se produjeron dichos colapsos.<sup>9</sup>

Una comparación entre los casos de juicio político y los episodios de remoción sin juicio político ofrece importantes revelaciones. Aunque estas crisis tuvieron, en última instancia, desenlaces diferentes, la comparación subraya la relevancia de las cuatro condiciones históricas identificadas en el capítulo II: la resistencia (o incapacidad) de los militares respecto de tomar el poder, el impacto de los levantamientos populares como fuerza que impulsó la renuncia del pre-

<sup>9</sup> "El mecanismo exacto se reduce a veces a una cuestión de oportunidad: si el Congreso puede armar un proceso formal de juicio político o se conforma con una votación apresurada para remover al presidente del cargo usando otros mecanismos, o si el presidente renuncia antes de que comiencen los procedimientos formales" (Hochstetler, 2006).

sidente, el papel de los medios masivos como vigilantes de la moral pública y la intervención del Congreso para garantizar una transición constitucional en medio de la crisis. Mientras que los primeros dos factores constituyen un denominador común para los diez casos de alejamiento del poder, las variaciones en el papel de los medios y la conducta de los legisladores han determinado las diferentes maneras en que se produjeron dichos alejamientos.

### *Desmilitarización*

El capítulo III documentó una disminución marcada en el número de intervenciones militares a partir de 1978. Durante las décadas del ochenta y el noventa, hubo factores internacionales y domésticos que redujeron en gran medida el incentivo para una intervención militar en la política latinoamericana y los oficiales de las Fuerzas Armadas vieron disminuir su influencia en los asuntos domésticos (Hunter, 1997). En el ámbito internacional, el fin de la Guerra Fría favoreció cambios en la política estadounidense hacia América Central y facilitó el logro de acuerdos de paz en El Salvador (1992) y Guatemala (1996). La Organización de Estados Americanos cerró filas para proteger las democracias incipientes y en 1997 enmendó su carta orgánica para suspender a cualquier país miembro cuando su "gobierno constituido democráticamente sea derrocado por la fuerza" (Capítulo III, artículo 9). Estados Unidos (por lo menos hasta el intento de golpe venezolano de 2002) y la Unión Europea dieron señales de baja tolerancia para la agitación militar y amenazaron con cortar la ayuda económica y militar a los países que enfrentaran el riesgo de un golpe.

En el frente interno, la intervención militar estaba desacreditada por las violaciones a los derechos humanos y el mal desempeño económico de los gobiernos militares en los

años setenta. El aprendizaje político alteró la visión de las elites, tanto civiles como militares. J. Samuel Fitch ha señalado la existencia de un cambio importante en el sistema de creencias militares en Argentina y, en menor grado, en Ecuador. Los oficiales militares fueron abandonando cada vez más las ideas de control directo o de tutelaje de los funcionarios electos para adoptar valores democráticos o, en la mayoría de los casos, una concepción más tenue de "subordinación condicional" a los gobernantes civiles (Fitch, 1998).

En este contexto, los oficiales militares se mostraron reacios a desempeñar un papel significativo durante las crisis presidenciales. Hubo sólo dos casos (Guatemala en 1993 y Ecuador en 2000) en los cuales la intervención militar fue decisiva para el derrocamiento del presidente. En todos los demás casos, los líderes militares tuvieron como máximo un papel indirecto en la resolución de la crisis. En Brasil, el Ejército estuvo totalmente ausente de la resolución del episodio de Collor. En Venezuela, los dos intentos frustrados de golpe de 1992 contra el presidente Pérez convencieron a los políticos de que la oposición a Pérez era generalizada y por último favorecieron una solución puramente civil. Los generales ecuatorianos actuaron como negociadores entre bastidores para facilitar una transición sin sobresaltos entre los gobiernos de Bucaram, Arteaga y Alarcón en febrero de 1997 y bloquearon el posible ascenso de una junta militar en 2000. En Paraguay, los líderes militares ovidistas —que supuestamente apoyaban al gobierno de Raúl Cubas— fueron incapaces de intervenir en defensa del gobierno en 1999. Los otros países del Mercosur<sup>10</sup> enviaron señales inequívocas a la elite paraguaya de que cualquier resolución de la crisis presidencial debía hacerse siguiendo un modelo constitucional. De hecho, fue luego de una invitación del presidente brasileño

<sup>10</sup> El Mercado Común del Cono Sur está formado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; Bolivia es miembro asociado.

Fernando Henrique Cardoso que Raúl Cubas Grau dejó el país en un avión militar brasileño y buscó refugio en Brasil.

### *Movimientos sociales y protesta popular*

Kathryn Hochstetler ha demostrado que entre 1978 y 2003, el 40% de los presidentes elegidos en América Latina fueron cuestionados por actores civiles y el 23% fueron removidos de sus cargos mediante un juicio político o algún otro medio. Hochstetler afirma que las manifestaciones callejeras han desempeñado el papel más decisivo para determinar qué presidentes son derrocados y sugiere que los movimientos sociales se han convertido en el nuevo "poder moderador" en los regímenes civiles (Hochstetler, 2006).

Hay tres formas en que una movilización masiva puede debilitar a un presidente electo. Primero, las protestas generalizadas pueden enviar una señal a las elites de que el presidente ha perdido todo rastro de apoyo popular y es por consiguiente un blanco fácil. En esta situación, los enemigos pueden organizarse, los aliados desertar y un juicio político o una declaración de incapacidad puede avanzar fácilmente. Segundo, el malestar popular puede adquirir un carácter violento –en forma de saqueos o disturbios– y crear una situación de extrema incertidumbre. Importantes sectores políticos que en otras circunstancias respaldarían al presidente pueden retirar su apoyo para evitar una profundización del conflicto social. Tercero, si el Estado responde a las protestas populares con represión, pueden producirse tragedias que socaven la legitimidad del gobierno y aceleren la caída del presidente.

Es el alcance social de las protestas –según los datos presentados en el capítulo v– lo que constituye un factor clave para determinar su eficacia política. La indignación popular puede ser el producto de medidas impopulares o de una polí-

tica vigilante, pero la movilización –cualesquiera sean sus orígenes– es más letal cuando se traduce en amplios movimientos sociales que abarcan a múltiples sectores políticos. Las "coaliciones callejeras" formadas por la clase media y sectores populares dejaron sentir su poder en toda América Latina en la década del noventa y principios de 2000. Quizás el ejemplo más pintoresco de esta tendencia fue la colorida coalición de movimientos indígenas y clase media de la ciudad de Quito que derrocó a Abdalá Bucaram en febrero de 1997 (Luna Tamayo, 1997). Pero las protestas generalizadas también fueron decisivas en la mayoría de los demás episodios: en Brasil, las manifestaciones contra Fernando Collor fueron las más grandes desde el movimiento en demanda de elecciones directas en 1984 (Avritzer, 1999); en Venezuela, Carlos Andrés Pérez fue recibido por el Caracazo y tuvo que enfrentar manifestaciones de la clase media durante todo su mandato (Kornblith, 1998; López Maya, 1999); en Paraguay, tuvieron que pasar varios días de trágicas protestas de estudiantes y campesinos para que el presidente Raúl Cubas Grau dejara el país (Abente Brun, 1999) y en Argentina, la movilización de sectores populares y de la clase media se retroalimentaron mutuamente, aunque no hayan dado origen a una verdadera alianza multiclassista (Armony y Armony, 2005: 35).

### *Política vigilante*

Un contexto de mayor respeto por la libertad de prensa por parte del gobierno combinado con medios informativos más poderosos ha fomentado el surgimiento de lo que Waisbord (2000) denominó "periodismo vigilante". Como documentamos en el capítulo IV, los presidentes, sus familias y los miembros del gabinete fueron quedando cada vez más expuestos a verse envueltos en acusaciones y escándalos. Sin embargo, no hubo escándalos involucrados en todos los epi-

sodios de remoción del presidente y la evidencia parece indicar que no fueron estrictamente necesarios para que se desatara la indignación popular contra el primer mandatario. Como vimos en el capítulo v (y queda ilustrado por el caso argentino), una política impopular y las condiciones sociales negativas fueron también fuentes de descontento popular.

Aunque los escándalos no son necesarios para desencadenar la caída de un gobierno, hay dos cuestiones en particular que merecen tenerse en cuenta. Primero, es probable que los escándalos sean necesarios para que se lleve a cabo un *juicio político*. Si no hay escándalos o si desempeñan un papel secundario (como en Argentina en 2001, Bolivia en 2003 y Ecuador en 2000), el Congreso tiene mayores dificultades para encontrar un motivo (o una excusa) constitucional para cuestionar el derecho del presidente a gobernar. Este argumento es consistente con la evidencia histórica presentada en el capítulo II. Segundo, si bien no son necesarios, los escándalos pueden ser *suficientes* para despertar la indignación popular. Hemos visto en el capítulo v que la indignación suele presentarse cuando las acusaciones son recurrentes e involucran al presidente.

Ante un escándalo, los presidentes se han defendido alegando que la acusación es falsa, culpando a sus subalternos o argumentando que los cargos no son materia de juicio político. En abril de 1992, por ejemplo, el presidente Rodrigo Borja insultó a los legisladores ecuatorianos llamándolos "una banda de vagos". Los líderes parlamentarios lo amenazaron con un juicio político, pero su ministro del Interior respondió que "la Constitución establece sólo tres causas para el juicio político; ninguna de ellas incluye llamar vagos a los vagos".<sup>11</sup> (Cuatro años después, Bucaram

<sup>11</sup> Las tres causas eran la "traición a la patria, cohecho o cualquier otra infracción que afectare gravemente al honor nacional" (artículo 59 de la Constitución de 1979).

devolvió la cortesía asegurando que Borja era un "burro".) En un contexto político marcado por la indignación pública, los intentos presidenciales de tapar los escándalos han resultado en una profundización de las investigaciones y un enfrentamiento con el Congreso.

### *El nuevo papel del Congreso*

En sus reflexiones sobre la Francia revolucionaria, John Markoff destacó que la activación de los movimientos sociales puede alterar fácilmente la relación mutua entre quienes poseen el poder (Markoff, 1996: 23). En América Latina, los levantamientos populares contra el Ejecutivo han ubicado a los legisladores en un papel decisivo en casi todas las crisis desde 1990. En un nuevo contexto internacional que castigaba la inestabilidad de la democracia y exigía soluciones institucionales para los conflictos políticos, sólo el Congreso tenía la capacidad de darle al colapso de un gobierno un formato constitucional. Los legisladores surgieron como el último recurso para darles a las crisis un desenlace sin incidentes y preservar la estabilidad democrática. En algunos casos tuvieron un papel proactivo, dieron comienzo a las actuaciones para destituir al presidente. En otros, fueron meramente reactivos, formulando cargos contra el presidente cuando ya no ocupaba el cargo o formando una coalición legislativa para nombrar un presidente interino (Mustapic, 2005; Schamis, 2002).

El nuevo papel del Congreso ilustra la profunda transformación de la política latinoamericana documentada en el capítulo III. La destitución legislativa de un presidente era prácticamente impensable en el entorno político polarizado de las décadas de 1960 y 1970. Por ejemplo, en 1976 un grupo de legisladores argentinos (incluyendo al senador de la oposición Fernando de la Rúa) intentó iniciar un juicio

político contra María E. Martínez de Perón. Aunque había grupos disidentes dentro del Partido Peronista que se oponían categóricamente a la presidenta y tenían la esperanza de evitar el golpe militar que todos presentían, la mayoría del partido se negó a “traicionar” a la viuda del general Perón. A falta de una solución institucional para la crisis, los militares impusieron un régimen autoritario brutal que duró hasta 1983 (Serrafero, 1997).<sup>12</sup>

El contraste entre el fatal bloqueo del Congreso argentino en 1976 y el papel significativo que desempeñaron los legisladores en 2001 resalta el cambio en la percepción que tenían las elites de los movimientos sociales. Antes de los años ochenta, solía interpretarse la movilización popular como el indicador de una polarización ideológica subyacente y las elites civiles reaccionaban adoptando posturas radicales –a la izquierda o a la derecha– que facilitaban el quiebre de la democracia (Bermeo, 2003). En la década del noventa, interpretaron la activación de coaliciones callejeras multclasistas como el indicador del propio aislamiento del presidente. Por consiguiente, los legisladores tuvieron la tendencia a unirse a la ola de oposición al Ejecutivo a menos que las protestas no estuvieran integradas por gran número de votantes (como en la Colombia de Samper) o no pudieran generar un mandato consistente (como en el Paraguay de González Macchi). La principal excepción a esta regla fue la Venezuela de Hugo Chávez: debido a que la protesta popular fue interpretada –al igual que en el pasado– como un signo de polarización social subyacente, el Congreso se mantuvo dividido y algunos líderes de la oposición reaccionaron con una estrategia radical que llevó al fallido golpe militar y al “paro petrolero” de 2002.

<sup>12</sup> Véase también *Keesing's Contemporary Archives*, 5 de marzo de 1976, pp. 27.605-27.608.

#### ANÁLISIS COMPARATIVO CUALITATIVO

El análisis comparativo de los derrocamientos presidenciales sin juicio político parece corroborar la hipótesis principal que se desarrolla en este libro. En un contexto de baja intervención militar, fueron las amplias protestas populares las que determinaron, en gran medida, la caída de un gobierno. Pero fue sólo la presencia de los escándalos mediáticos y una legislatura proactiva lo que dio lugar al modelo institucional de remoción que es el tema central de este estudio: el juicio político al presidente.

Sin embargo, esta comparación introduce nuevamente el problema del sesgo de selección presentado al final del capítulo II. Al presentar sólo los casos en los cuales el presidente fue removido del cargo, se han excluido de la discusión previa otros episodios en los cuales pueden haber estado presentes las condiciones causales sobre las que se han elaborado hipótesis (falta de intervención militar, escándalos mediáticos, protesta popular y apoyo legislativo débil para la gestión presidencial), pero en los cuales nunca existió la opción de remover al presidente (véase Geddes, 2003). Para abordar este problema, me propongo extender el análisis en dos formas. En esta sección, realizaremos un análisis comparativo de las 24 crisis presidenciales que tuvieron lugar entre 1990 y 2004 (cuadro III.2). En la sección siguiente se hará un análisis estadístico de 75 gobiernos presidenciales (la mayoría de los cuales nunca sufrió conmoción institucional alguna) en el mismo período.

El cuadro VII.1 resume las características principales de las crisis presidenciales durante el período histórico cubierto en el capítulo II. Además de los siete casos que se discuten en ese capítulo (los cuestionamientos a González Macchi en 2001 y 2002 se presentan en el cuadro como acontecimientos separados) y los seis casos de remoción sin juicio político discutidos en las secciones anteriores, el cuadro incluye otros 11 episodios en los cuales no hubo juicio político ni se derrocó al presidente.

El cuadro provee información sobre cuatro condiciones causales. Se codificó la presencia de intervenciones militares (designadas M) cuando hubo una operación militar cuya intención fuera derrocar al presidente o clausurar el Congreso. De lo contrario, se las codificó como ausentes. Se codificaron los escándalos (E) como presentes cuando los medios revelaron casos de corrupción o de abuso de poder que comprometieron de manera repetida la situación del Ejecutivo y sus colaboradores cercanos. En Ecuador en 1990 y luego en Ecuador y en Nicaragua en 2004, hubo escándalos por corrupción, pero su incidencia fue probablemente más baja que en los otros casos.

Los levantamientos populares (P) se codificaron como presentes cuando hubo protestas masivas que exigían la renuncia del presidente y cuando integraban una coalición social amplia. En el caso de Samper, por ejemplo, se produjeron protestas dispersas, pero eran de alcance reducido (véase el capítulo v). En República Dominicana también se produjeron algunas protestas contra el fraude electoral, de mayor envergadura. En Paraguay, se movilizaron múltiples sectores públicos en 2001, pero la renuncia del presidente no fue el único objetivo (ni siquiera el principal) de todos los sectores. Por último, se reconoció la presencia de un escudo legislativo (L) cuando el presidente controlaba un partido o coalición legislativa con una proporción de bancas significativamente mayor que las bancas necesarias para bloquear un proceso de juicio político. Los casos dudosos fueron aquellos en los cuales el partido sólo tenía una ventaja marginal, estaba dividido o dependía de una coalición incierta. Por razones de espacio, no hemos discutido aquí los matices de todas las decisiones de codificación que se tomaron, pero pueden encontrarse estudios de caso más detallados en la base de datos cualitativa que acompaña este proyecto (<<http://www.pitt.edu/~asp27/Presidential/Impeachment.html>>).

CUADRO VII.1. *Crisis presidenciales en América Latina, 1990-2004*

País	Año	Gobierno	M	E	P	L	J	R	C
Argentina	2001	Fernando de la Rúa	N	S	S	S?	N	S	N?
Argentina	2001	Adolfo Rodríguez Saá	N	N	S	S	N	S	N?
Bolivia	1990	Jaime Paz Zamora	N	N	N	N	N	N	S
Bolivia	2003	Gonzalo Sánchez de Lozada	N	N	S	S?	N	S	N?
Brasil	1992	Fernando Collor de Mello	N	S	S	N	S	S	S
Colombia	1991	César Gaviria	N	N	N	S?	N	N	S?
Colombia	1996	Ernesto Samper	N	S	N	S	N?	N	S
Ecuador	1990	Rodrigo Borja	N	N?	N	N	N	N	S
Ecuador	1997	Abdalá Bucaram	N	S	S	N	S	S	S
Ecuador	2000	Jamil Mahuad	S	N	S	S?	N	S	S?
Ecuador	2004	Lucio Gutiérrez	N	S?	S?	S?	N	N?	S
Guatemala	1993	Jorge Serrano	S	S	S	N	N	S	S
Guatemala	1994	Ramiro de León Carpio	N	N	N	N	N	N	S?
Nicaragua	1992	Violeta Chamorro	S	S	N	S?	N	N	S
Nicaragua	2004	Enrique Bolaños	N	S?	N	S	N	N	S
Paraguay	1999	Raúl Cubas Grau	N	S	S	N?	S	S	S
Paraguay	2001	Luis González Macchi	N	S	S?	S	N?	N	S
Paraguay	2002	Luis González Macchi	N	S	N	N?	S	N	S
Perú	1991	Alberto Fujimori	N	S	N	N	N?	N	S
Perú	1992	Alberto Fujimori	S	S	N	N	N	N	S
Perú	2000	Alberto Fujimori	N	S	S	N?	N?	S	S
República Dominicana	1994	Joaquín Balaguer	N	N	S?	S	N	N?	N?
Venezuela	1993	Carlos A. Pérez	N	S	S	N	S	S	S
Venezuela	1999	Hugo Chávez	N	N	N	N	N	N	S

Referencias: M = intervención militar; E = escándalo que involucra al presidente; P = protesta popular contra el presidente (amplia coalición de protesta); L = escudo legislativo (partido o bloque en el Congreso significativamente mayor que el bloque necesario para impedir el juicio político); J = Juicio político o declaración de incapacidad; R = remoción del presidente; C = crisis presidencial (conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo); S = condición causal está presente; N = condición causal está ausente; ? = el proceso no llegó a completarse o sólo estuvo presente de manera parcial.

Fuente: Base de datos de crisis presidenciales. Disponible en línea: <<http://www.pitt.edu/~asp27/Presidential/Impeachment.html>>.

El cuadro VII.1 también documenta dos desenlaces posibles. La columna "J" indica si se produjo un juicio político o una declaración de incapacidad. La J está codificada como negativa calificada en los casos de Colombia en 1996, Perú en 1991 y Paraguay en 2001 porque el proceso no se completó, y en el caso de Perú en 2000 porque la declaración de incapacidad tuvo un papel simbólico luego de que el presidente renunciara. La columna siguiente (R) indica si el presidente fue removido. Los estudiantes de crisis presidenciales se refieren a estos desenlaces alternativamente como caída presidencial (Hochstetler, 2006) o presidencia interrumpida (Marsteintredet y Berntzen, 2006; Valenzuela, 2004), pero no hay dudas acerca del significado. Los únicos casos ambiguos presentes en esta columna son República Dominicana en 1992, porque el presidente Balaguer negoció para dejar el poder dos años después (por esta razón tratamos el caso de Balaguer como un ejemplo de estabilización con supervivencia en el capítulo III), y Ecuador en 2004, porque Gutiérrez sobrevivió a la crisis pero fue derrocado en abril.<sup>13</sup>

La última columna refleja el carácter central que tiene el conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo en el proceso. Como vimos en el capítulo III, si bien todos los episodios discutidos en este libro contienen un elemento de confrontación entre poderes (y son tratados, por consiguiente, como crisis presidenciales), este elemento resultó central en algunos acontecimientos históricos y periférico en otros. En el caso de De la Rúa, por ejemplo, los legisladores peronistas previeron la caída del gobierno y ubicaron a un

<sup>13</sup> El caso de Balaguer se asemeja a lo que Mustapiuc (2005) ha llamado la manera "presidencial" de poner fin a un gobierno: la negociación por el Ejecutivo de una elección anticipada. Mustapic identificó los casos de Raúl Alfonsín (1989) y Eduardo Duhalde (2003) como ejemplos de este modelo en Argentina. En el caso de Balaguer, el Congreso aprobó las reformas constitucionales requeridas; por esta razón hemos contado este episodio como una crisis presidencial (véase también Marsteintredet y Berntzen 2006).

miembro de su propio partido en la línea de sucesión (Mustapic, 2005), pero no exigieron la renuncia del presidente hasta el último instante.

El análisis cualitativo comparativo proporciona un protocolo para la comparación que permite el tratamiento sistemático de la evidencia cualitativa (Ragin, 1987, 2000). El algoritmo empleado en este estudio procede en dos pasos. En el primer paso, se comparan los casos que muestran el desenlace que nos interesa (por ejemplo, un juicio político) para identificar las condiciones necesarias en común. En el segundo paso, se analizan todas las combinaciones posibles de las condiciones causales para identificar configuraciones suficientes para el desenlace. Con cuatro factores dicotómicos hay ochenta configuraciones causales posibles, aunque las configuraciones que excluyen condiciones necesarias pueden eliminarse del análisis.<sup>14</sup>

La primera columna del cuadro VII.2 presenta los resultados de los análisis de necesidad y suficiencia para que se produzca el juicio político (VII.2.1) y para la remoción del presidente (VII.2.2). Los modelos VII.2.1 y VII.2.2 tratan todas las variables como factores dicotómicos (sin ningún ajuste correspondiente a los signos de interrogación del cuadro VII.1; es decir que dependen de conjuntos nítidos tradicionales). Dado el número reducido de casos, todas las pruebas realizadas en el cuadro VII.2 son "verísticas": la presencia de un caso divergente es suficiente para eliminar una determinada solución (Ragin, 2000).

Los resultados de los análisis apoyan las conclusiones previas: la ausencia de intervención militar, la presencia de escándalos, un escudo legislativo débil son necesarios para

<sup>14</sup> El análisis fue llevado a cabo empleando fs/QCA 2.0. Si cada variable independiente tiene  $j$  categorías y hay  $k$  variables, el número de configuraciones suficientes factibles (considerando la posibilidad de que cada variable pueda tener o no un impacto significativo) es igual a  $(j + 1)^k - 1$ .

CUADRO VII.2. *Condiciones para el juicio político y la remoción del cargo (análisis comparativo cualitativo)*

Desenlace	Conjuntos nítidos	Conjuntos difusos	¿Crisis presidencial?
<b>A. Juicio político</b>	vii.2.1	vii.2.3	vii.2.5
Necesario	$\neg M \bullet E \bullet \neg L$	$\neg M \bullet E$	$\neg M \bullet E \bullet C$
Suficiente	Ninguno	Ninguno	Ninguno
Hipótesis simplificadoras	Ninguno	Ninguno	Ninguno
<b>B. Destitución</b>	vii.2.2	vii.2.4	vii.2.6
Necesaria	P	P	P
Suficiente	$P \bullet (M \rightarrow L)$	$P \bullet (M \rightarrow L \rightarrow E)$	$P \bullet (M \rightarrow E \rightarrow L \rightarrow C)$
Hipótesis simplificadoras	$M \bullet E \bullet P \bullet L$ $M \bullet \neg E \bullet P \bullet \neg L$ $\neg M \bullet \neg E \bullet P \bullet \neg L$	$M \bullet E \bullet P \bullet L$ $M \bullet \neg E \bullet P \bullet L$ $M \bullet \neg E \bullet P \bullet \neg L$ $\neg M \bullet \neg E \bullet P \bullet \neg L$	$M \bullet E \bullet P \bullet L \bullet C$ $M \bullet E \bullet P \bullet L \bullet \neg C$ $M \bullet E \bullet P \bullet \neg L \bullet \neg C$ $M \bullet \neg E \bullet P \bullet L \bullet C$ $M \bullet \neg E \bullet P \bullet L \bullet \neg C$ $M \bullet \neg E \bullet P \bullet \neg L \bullet \neg C$ $\neg M \bullet E \bullet P \bullet L \bullet \neg C$ $\neg M \bullet E \bullet P \bullet \neg L \bullet \neg C$ $\neg M \bullet \neg E \bullet P \bullet L \bullet C$ $\neg M \bullet \neg E \bullet P \bullet L \bullet \neg C$ $\neg M \bullet \neg E \bullet P \bullet \neg L \bullet C$ $\neg M \bullet \neg E \bullet P \bullet \neg L \bullet \neg C$

Nota: Las entradas indican configuraciones booleanas resultantes de análisis OCA (pruebas verísticas usando algoritmos de inclusión; la mínima frecuencia fija en  $N = 1$ ). Los casos marcados con signos de interrogación (?) en el cuadro VII.1 se codificaron como casos con valores de membresía difusos de 0,5 desde los modelos VII.2.3 a los VII.2.6. Las hipótesis simplificadoras para las configuraciones sin casos (es decir subconjuntos vacíos) reflejan los patrones no observados en la muestra (se presupone que las configuraciones listadas producirían el resultado de interés).

Referencias: M = intervención militar; E = escándalo que involucra al presidente; P = protesta popular contra el presidente (amplia coalición de protesta); L = escudo legislativo (partido o bloque en el Congreso significativamente mayor que el bloque necesario para impedir el juicio político); C = crisis presidencial (conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo);  $\neg$  = negación ( $\neg$ , !);  $\bullet$  = conjunción (&);  $\rightarrow$  = disyunción inclusiva ( $\vee$ ).

que se lleve a cabo un juicio político. Sin embargo, estas condiciones no pueden pasar una prueba de suficiencia porque hubo dos casos –Perú en 1991 y en 2000– en los cuales estuvieron presentes en cierta medida, pero no se llevó a cabo el juicio político (nótese, sin embargo, que el Congreso intentó hacer una declaración de incapacidad en 1991 y declaró a Fujimori no apto para el cargo después de que hubo renunciado en 2000).

El modelo VII.2.2 indica que durante este período histórico las protestas populares fueron la única condición necesaria para destituir a un presidente. Las protestas interactuaron a menudo con otros factores (la acción militar, como en Ecuador en 2000, o la oposición partidaria, cuando el presidente carecía de escudo legislativo) para desencadenar el colapso de un gobierno. El cuadro también incluye las hipótesis simplificadoras que se hicieron para llegar a esas conclusiones: aunque ningún caso en el cuadro VII.1 presenta la intervención militar combinada con protestas y apoyo legislativo, o protestas sin escándalos y ausencia de escudo legislativo, se presupone que tales configuraciones también desencadenarían la caída de un gobierno.

Los modelos VII.2.3 y VII.2.4 les dan cabida a algunos de los matices históricos discutidos previamente mediante el tratamiento de las categorías analíticas como conjuntos difusos (Zadeh, 1965). La comparación convencional presupone categorías “nítidas”: los casos pertenecen a una determinada categoría (conjunto) o no (por ejemplo, Sartori, 1970). El análisis de casos difusos flexibiliza esta restricción, dando lugar a una función de membresía continua que abarca desde el cero (plena exclusión del conjunto) al uno (plena inclusión en la categoría). La asignación de valores de pertenencia parcial pueden basarse en diversos procedimientos (Verkuilen, 2005); a efectos de simplificar, suponemos que los casos con membresía parcial en cualquiera de las categorías presentadas en el cuadro VII.1

siempre están en el punto de cruce (0,5). El objetivo de este procedimiento no es sólo "partir la diferencia" en los casos que implican decisiones de codificación difíciles. Al reconocer explícitamente la ambigüedad del registro histórico, esta estrategia nos obliga a reconsiderar los resultados de los análisis comparativos previos y verificar los resultados bajo un esquema alternativo de codificación. Como las categorías no son estrictamente dicotómicas, el equivalente a la negación ("no es miembro de") para los conjuntos difusos corresponde a  $1 - m$ , donde  $m$  es el valor de membresía para el caso en cualquier conjunto dado. La membresía en una intersección (por ejemplo M y E) está determinada por el mínimo valor de membresía en cualquiera de los componentes, mientras que la membresía en una unión (M o E) está determinada por el máximo valor de membresía en cualquiera de los conjuntos.

La segunda columna del cuadro VII.2 presenta los resultados del análisis basado en este enfoque. Confirmamos que la ausencia de intervención militar y presencia de escándalos –dos de los factores identificados previamente– son condiciones necesarias para un juicio político, pero se eliminó de la lista al escudo legislativo débil. Este cambio fue impulsado por la presencia de cuatro casos en los cuales se llevó a cabo un juicio político a pesar de un respaldo legislativo parcial (Paraguay en 1999 y 2002) o en los cuales se intentó proceder a un juicio político aunque el presidente había armado un escudo (Colombia en 1996 y Paraguay en 2001). La presencia de los cuatro casos divergentes impidió también que se detectaran configuraciones suficientes.

De manera similar, el modelo VII.2.4 confirmó el papel de los levantamientos populares como condición necesaria para la caída de presidentes electos. Las configuraciones suficientes que se detectaron en la muestra parecen indicar que las protestas populares pueden conducir a un desenlace tal de por lo menos tres maneras distintas: provocando una inter-

vención militar contra el presidente (Ecuador en 2000) o evitando un autogolpe (Guatemala en 1993);<sup>15</sup> confirmando poder a una mayoría adversa en el Congreso (lo cual puede iniciar un juicio político) y desestabilizando un gobierno impopular, aun si no se han producido escándalos y, por lo tanto, según el modelo VII.2.3, no hay posibilidad de un juicio político.

Los últimos dos modelos incorporan al análisis del conjunto difuso algunas preguntas acerca de la relevancia del conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo. En esos modelos existe el presupuesto de que los 24 casos que constituyen la muestra pueden pertenecer a la población subyacente en grados diversos. Los resultados de este análisis parecen indicar –sin que resulte sorprendente– que es necesario un nivel significativo de conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo para que se lleve a cabo un juicio político y que las protestas masivas pueden ser suficientes para forzar la salida de un presidente aun en ausencia de una confrontación entre los Poderes. Sin embargo, dado que todos los casos que aparecen en el cuadro VII.1 tienen por lo menos un cierto grado de membresía en el conjunto de las crisis presidenciales, el número de hipótesis simplificadoras hechas en este análisis es bastante elevado.

#### EVIDENCIA CUANTITATIVA

La última columna del cuadro VII.2 subraya la necesidad de analizar una muestra más amplia de casos y de incluir gobiernos que nunca enfrentaron una crisis presidencial. Tomemos, por ejemplo, las conclusiones acerca del escudo legislativo presentadas en el capítulo VI. La evidencia parece indicar que los presidentes que están dispuestos a negociar

<sup>15</sup> Véase la ambigüedad del término M en el modelo VII.2.4, que puede indicar que las protestas apoyan a los militares o que se oponen a su acción.

con la oposición desde el principio tienen menos posibilidades de enfrentarse a una crisis de juicio político en momentos posteriores de su mandato. Al mismo tiempo, la disposición para el intercambio de votos puede asociarse con los presidentes que no tienen mayorías parlamentarias. Por razones de personalidad o por otras razones, algunos presidentes en esta situación (como Fernando Collor, Alberto Fujimori y Abdalá Bucaram) pueden no estar dispuestos a negociar, pero es probable que la mayoría lo esté. En este caso, un poder partidario escaso podría ser una bendición porque obligaría a los presidentes a negociar con la legislatura desde su primer día en el cargo. Este comportamiento estratégico, sin embargo, llevaría a la creación de una paradoja: los presidentes cuyos partidos son pequeños (un parámetro S pequeño, según la terminología adoptada en el capítulo VI) se esforzarían más (y desde antes) por asegurarse coaliciones más amplias (una A mayor) y también para mantener a sus seguidores contentos (logrando mayor cohesión, d). Si miráramos sólo las crisis presidenciales, no podríamos percibir este efecto, porque únicamente los presidentes "poco razonables" en situación de minoría caerían automáticamente en esta muestra.

La solución obvia a este problema es elegir una muestra representativa de gobiernos, hayan enfrentado una crisis presidencial o no. Lamentablemente, el número reducido de juicios políticos y declaraciones de incapacidad complica cualquier análisis cuantitativo. Más aún, las crisis presidenciales se analizan mejor como un proceso que como un desenlace diferenciado. Hay por lo menos tres etapas en el proceso que lleva a un juicio político exitoso: la aparición de la crisis presidencial, la decisión del Congreso de autorizar (o bloquear) un juicio político o una declaración de incapacidad y la remoción del presidente. Como hemos visto en las secciones previas de este capítulo, hay diferentes variables que pueden desempeñar diferentes papeles en estas etapas.

Para desarrollar una prueba comparativa de gran N, un equipo de investigación de la Universidad de Pittsburgh reunió información sobre 75 gobiernos presidenciales en 18 países de América Latina entre 1990 y 2004.<sup>16</sup> El conjunto de datos incluye todos los gobiernos considerados democráticos o semi-democráticos durante este período (véase Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán, 2001). Las unidades de análisis son años de gobierno (por ejemplo, el gobierno de De la Rúa durante 2000).

En esta base de datos, los escándalos se codificaron siguiendo los criterios delineados en el capítulo V, con el *Latin American Weekly Report* (LAWR) como fuente general.<sup>17</sup> Se construyó un índice de exposición a escándalos contando el número de escándalos mediáticos que involucraron al presidente, su gabinete o su familia, publicados por el LAWR al cabo de cada año y dividiéndolo por el número de años que el gobierno había permanecido en el poder. Este índice equivale por consiguiente al presentado en el capítulo V, excepto que el denominador (tiempo transcurrido) no se mide en meses sino en años. También se documentó mediante un indicador dicotómico si el LAWR informaba que el presidente estaba implicado en el escándalo de manera personal.

Se codificó también la protesta popular usando el LAWR como fuente principal. El equipo de investigación identificó en qué países y en qué años seis grupos sociales (gremios, trabajadores del Estado, confederaciones indígenas o de campesinos, los pobres urbanos, manifestantes de clase media y grupos de clase alta) salieron a la calle a pedir la renuncia del presidente. Para capturar la amplitud de la coalición de protesta, computamos un solo valor que va desde cero (en

<sup>16</sup> La recolección de datos fue respaldada por el Centro de Estudios Latinoamericanos y la Facultad de Artes y Ciencias de la Universidad de Pittsburgh. Agradezco a Andrea Castagnola, Agustín Grijalva, Germán Lodola y Juan Carlos Rodríguez Raga por su colaboración en este proyecto.

<sup>17</sup> *Latin American Weekly Report* (Londres, Latin American Newsletters Ltd., 1990-2001).

los años en que ningún grupo participó en las protestas) a uno (en los años en que los seis grupos se integraron a una protesta popular). Un valor de 0,5 indica que tres de estos grupos manifestaron en contra del presidente, cualesquiera hayan sido los que formaron la "coalición callejera".

Para establecer el impacto de los factores institucionales, reunimos cuatro datos: (a) la Cámara del Congreso que está a cargo de autorizar el proceso de juicio político;<sup>18</sup> (b) el porcentaje de votos que, según la Constitución, son necesarios para bloquear la autorización (es decir, el parámetro  $v$  que se discutió en el capítulo vi); el porcentaje de votos que controla el partido del presidente en la Cámara (es decir, una medida aproximada para el parámetro  $P$ );<sup>19</sup> (d) cualquier referencia que se hiciera en el *LAWR* a situaciones en las cuales el partido del presidente estuviera controlado por una facción adversaria. Con esta información, computamos una variable para  $P - v$ , medida como la porción de bancas controlada por el partido del presidente en la Cámara que autoriza el juicio menos la proporción de votos requerida

<sup>18</sup> Como vimos en el capítulo vi, la Cámara Baja o el Congreso unicameral autorizan el proceso de juicio político en la mayoría de los países. Las excepciones a este modelo son Bolivia (donde una sesión conjunta autoriza el juicio político que luego conduce la Corte Suprema) y Venezuela antes de 1999, donde el Senado autorizaba un juicio llevado a cabo por la Corte Suprema.

<sup>19</sup> En el caso de cuatro gobiernos, hemos usado el porcentaje de bancas controladas por la coalición presidencial, en lugar de la parte que controlaba el partido del presidente. Tres de ellos correspondían a los gobiernos de la concertación en Chile (Aylwin, Frei y Lagos). Hemos tratado el tamaño de la Concertación como un indicador más adecuado del nivel de apoyo por el presidente en el Congreso porque Carey (2002) ha demostrado que la coalición se comporta de manera cohesiva como un actor unificado. El otro caso fue el gobierno de Endara en Panamá, donde hemos tratado la coalición que se opuso al Partido Revolucionario Democrático (PRD) como una unidad y hemos ajustado su tamaño para explicar su descenso tras un par de años. (El gobierno de Chamorro en Nicaragua fue un caso similar, pero la Constitución nicaragüense no contempló el proceso de juicio político hasta 1995.)

para bloquear el proceso. Cuando el partido del presidente estaba controlado por una facción adversaria, se presupuso que el bloque tendía a actuar en contra del Ejecutivo.<sup>20</sup> Lamentablemente, no se contó para todos los gobiernos con indicadores confiables del estilo de liderazgo del presidente.

Tres variables dependientes dicotómicas capturaron el desenlace de las crisis presidenciales. La primera variable identificaba situaciones en las cuales el Congreso debatía abiertamente la posibilidad de un juicio político presidencial o de una declaración de incapacidad (Brasil en 1992; Colombia en 1996; Ecuador en 1997 y 2004; Nicaragua en 2004; Paraguay en 1998-1999 y en 2001-2002; Perú en 1991 y en 2000; y Venezuela en 1993). Un segundo indicador codificaba todos los casos en los cuales la Cámara autorizante se negaba a ejercer su derecho de veto y acusaba al presidente en ejercicio. Estos casos incluyeron a Brasil en 1992; Ecuador en 1997; Paraguay en 1999; Perú en 1991 y Venezuela en 1993. La tercera variable capturaba los episodios de remoción, independientemente de las circunstancias (juicio político, declaración de incapacidad, golpe fallido o renuncia estratégica) en Argentina (dos veces en 2001), Bolivia (2003), Brasil (1992), Ecuador (1997 y 2000), Guatemala (1993), Paraguay (1999), Perú (2000) y Venezuela (1993).

Como las variables dependientes son dicotómicas y la densidad de acontecimientos muy baja, analizamos los datos usando regresión logística para eventos raros (King y Zeng, 2001). El estimador de eventos raros subsana la baja densidad de eventos (el número reducido de crisis *respecto del* de no crisis), pero no resuelve los problemas inherentes creados por el número reducido de casos. Por lo tanto, los resultados que se presentan en el cuadro VII.3 deben interpretarse con cautela. La evidencia parece indicar que

<sup>20</sup> Si el *LAWR* informaba acerca de disputas entre facciones dentro del partido gobernante, computamos el escudo legislativo como  $L = P/3 - v$ .

CUADRO VII.3. *Indicadores de crisis presidenciales, juicios políticos, remociones y protestas masivas, 1990-2004*

Tipo de modelo	vii.3.1 Crisis	vii.3.2 Acusación	vii.3.3 Remo- ción	vii.3.4 Protesta
	RELogit	RELogit	RELogit	Efectos fijos
Índice de escándalo	0,005 (0,004)	<b>0,012**</b> (0,005)	0,002 (0,007)	<b>0,001**</b> (0,000)
Presidente involucrado	<b>1,255**</b> (0,603)	-0,246 (1,164)	0,802 (1,119)	<b>0,089**</b> (0,027)
Coalición de protesta	<b>3,603**</b> (0,993)	<b>4,552**</b> (1,378)	<b>5,985**</b> (1,311)	
Escudo legislativo, P - v	<b>-4,063*</b> (2,401)	<b>-4,335**</b> (1,909)	-2,834 (2,324)	0,013 (0,114)
Revueltas militares			0,861 (1,701)	
Inflación				0,010 (0,010)
Desempleo				0,005 (0,005)
Constante	<b>-4,413**</b> (0,601)	<b>-5,554**</b> (1,049)	<b>-4,725**</b> (0,668)	-0,061 (0,058)
R <sup>2</sup> (intra grupos)				0,080
Seudo R <sup>2</sup>	0,263	0,368	0,486	
Eventos	12	5	10	
N	311	311	311	311

Nota: Las entradas son coeficientes de regresión logística de eventos raros para los modelos 1 - 3 (errores estándar corregidos para agrupamiento por gobierno); OLS con efectos fijos para el modelo 4.

\* Significativo al nivel 0,1; \*\* significativo al nivel 0,05.

los presidentes que se vieron envueltos en escándalos tienen mayores probabilidades de enfrentar un emplazamiento por parte del Congreso (modelo VII.3.1). Al mismo tiempo, cuanto mayor sea el escudo legislativo, mayor será la probabilidad de que los legisladores cercanos bloqueen el proceso (modelo VII.3.2).

El modelo VII.3.3 identifica los factores que llevaron al derrumbe de los gobiernos presidenciales en la década del noventa y comienzos de la década de 2000. Este modelo también incluye una variable binaria para las rebeliones militares contra el Ejecutivo (Argentina, 1990; Ecuador, 2000; Honduras, 1999; Paraguay, 1996 y 2000, y Venezuela, 1992).<sup>21</sup> De manera consistente con las conclusiones de la sección anterior, vemos que las rebeliones militares no han sido la fuerza principal que impulsó el derrumbe de gobiernos electos. En cambio, el tamaño de la coalición que se movilizó contra el presidente surgió como el factor clave que explica la caída de estos gobiernos.

Pero, ¿qué es lo que impulsa las protestas populares? El modelo VII.3.4 es una regresión de efectos fijos del tamaño de la coalición de protesta contra otros indicadores, que incluyen condiciones macroeconómicas. Los resultados confirman las conclusiones presentadas en el capítulo v: son los escándalos –más que las fuerzas económicas– lo que tiende a encender la indignación popular. La evidencia cuantitativa presentada en el cuadro VII.3 tiende a corroborar el análisis cualitativo de la sección anterior: los militares no son la fuerza principal detrás del nuevo patrón de inestabilidad y los presidentes tienden a caer cuando se forman vastas coaliciones que piden su renuncia. En este contexto, la acción

<sup>21</sup> Las intervenciones militares en Perú (1992) y en Guatemala (1993) no fueron codificadas porque en un principio no estaban dirigidas contra el presidente sino contra el Congreso. Las pruebas adicionales realizadas demostraron que la inclusión de la crisis guatemalteca no alteraría los resultados.

parlamentaria (por medio del juicio político o la declaración de incapacidad) ha surgido como una forma común de remover Ejecutivos débiles cuando hay escándalos mediáticos que proporcionan buenas razones para una investigación del Congreso. Los escándalos mediáticos también encienden la indignación popular, creando la espiral descendente descrita en el capítulo v.

Por otra parte, si la caída del gobierno toma a los legisladores por sorpresa, el Congreso quedará en una posición puramente reactiva, con la posibilidad de orquestar un traspaso constitucional del gobierno sólo luego de que el presidente haya abandonado el poder. La concentración de varias renunciaciones a fines de la década del noventa y comienzos de la de 2000 (Fujimori, De la Rúa, Rodríguez Saá, Sánchez de Lozada) podría indicar una curva de aprendizaje entre los presidentes. Puede ser que los Ejecutivos sin esperanza —con los episodios precedentes de juicio político en mente— opten cada vez más por una salida planeada antes de que se produzca su remoción.

#### CONSECUENCIAS POLÍTICAS DE LAS CRISIS SIN QUIEBRE

América Latina está marcada por la paradoja de derrumbes recurrentes del gobierno en medio de la estabilidad democrática. No es difícil ver por qué este contexto histórico ha generado juicios políticos presidenciales: cuando amplios sectores exigieron la remoción del presidente y los militares se negaron a llevar a cabo esa tarea, el Congreso surgió como única institución capaz de reemplazar al Poder Ejecutivo de manera constitucional. Este patrón se vio interrumpido sólo cuando los militares intentaron desempeñar ese papel o cuando el presidente previó la reacción del Congreso.

En la mayoría de los casos que se han discutido en este libro, el Congreso adoptó una postura proactiva, promoviendo

el juicio político de un presidente impopular, cuestionando su salud mental, removiéndolo u obligándolo a renunciar. Los legisladores estuvieron dispuestos a adoptar esta posición si había incentivos partidarios y electorales que los disuadieran de proteger al presidente. Vimos en el capítulo vi que los legisladores estaban dispuestos a iniciar un proceso de juicio político cuando el presidente no había forjado una coalición duradera, cuando el faccionalismo había dividido al partido gobernante o cuando se aproximaban las elecciones y crecía la presión de la opinión pública. Por otra parte, los legisladores *podían* desempeñar este papel proactivo porque los reiterados escándalos mediáticos habían erosionado la credibilidad del presidente y las protestas masivas habían vuelto insostenible la supervivencia del gobierno.

Los desenlaces alternativos tuvieron lugar cuando los oficiales militares ignoraron las condiciones históricas que restringían su papel en la política o cuando el presidente renunciaba, ante la inminencia de su caída. El primer tipo de divergencia respecto del juicio político se produjo cuando las Fuerzas Armadas ignoraron la tendencia hacia la desmilitarización y trataron de interrumpir el proceso democrático. Aunque estos golpes fracasaron, aceleraron la caída de los presidentes de Guatemala (en 1993) y Ecuador (en 2000). El segundo tipo de divergencia se produjo cuando el presidente actuó estratégicamente antes de que el Congreso pudiera considerar su remoción. Este patrón fue característico de las situaciones marcadas por un conflicto social que aumentaba de manera vertiginosa, cuando el presidente temía enfrentar cargos penales (o multitudes furiosas) a menos que gestionara una salida del cargo. El ritmo de las protestas populares era más veloz que el de la articulación de un frente legislativo y el presidente presentaba su renuncia antes de que pudiera ponerse en marcha el proceso de juicio político.

En esos casos, los legisladores latinoamericanos funcionaron proporcionando un marco constitucional una vez

que la caída del gobierno ya era previsible. En Guatemala en 1993, en Ecuador y Perú en 2000, en Argentina en 2001 y en Bolivia en 2003, los legisladores controlaron los efectos perniciosos de la crisis legitimando la remoción presidencial y a veces ofreciendo un mecanismo legislativo para reemplazar al líder depuesto (Marsteintredet y Berntzen, 2006; Mustapic, 2005).

## VIII. REPENSAR EL PRESIDENCIALISMO LATINOAMERICANO

HA SURGIDO UN NUEVO PATRÓN de inestabilidad política en América Latina. Cobró forma en los años noventa y se consolidó a comienzos de la década de 2000. A diferencia de la experiencia de décadas pasadas, es probable que esta tendencia no comprometa la estabilidad de los *regímenes* democráticos, pero es letal para los *gobiernos* democráticos. En el lapso de unos pocos años, las crisis políticas sin quiebre del régimen se han convertido en un acontecimiento común en la política de América Latina y el juicio político presidencial se ha convertido en la principal expresión constitucional de esta tendencia.

Hemos afirmado en el capítulo VII que esas crisis tuvieron varios rasgos distintivos en común. Primero, los oficiales de las Fuerzas Armadas –limitados por restricciones internacionales y por las experiencias desastrosas de los gobiernos militares de la década del setenta– se han negado a intervenir en política (o han fracasado en las pocas oportunidades en que lo han intentado). Segundo, los medios masivos han desempeñado un nuevo papel como guardianes de la moral pública. Tercero, las protestas populares contra la corrupción o el mal desempeño económico han impulsado –a falta de golpes militares– la renuncia del presidente. Por último, igualmente importante, dadas las condiciones previas, el Congreso se ha hecho cargo de la enorme responsabilidad de garantizar la transferencia constitucional del poder, en medio de la debacle política. Este contexto histórico ha creado las condiciones para que se multiplicaran los juicios políticos presidenciales, aunque

varias crisis políticas han llevado a desenlaces alternativos, por las razones discutidas en el capítulo anterior.

Hasta hace poco tiempo, esta tendencia estaba prácticamente ausente en la literatura especializada. Los estudios de la democratización estaban centrados generalmente en la supervivencia de los regímenes democráticos. En tanto que los golpes militares al estilo de décadas anteriores han desaparecido prácticamente de América Latina, la mayoría de las democracias de la región parecen estar camino a su "consolidación". En este contexto, los estudios neoinstitucionales se han centrado en los aspectos específicos del diseño institucional y sus implicancias para los votantes, las carreras de los políticos y la formación de políticas públicas.<sup>1</sup> De vez en cuando, los especialistas que estudiaban algún país en particular quedaban desconcertados por las crisis sin quiebre, pero tendían a analizar estos episodios separadamente (véase el capítulo II).

¿Cuáles son las implicancias teóricas y normativas del nuevo patrón de inestabilidad política? Las crisis sin quiebre, ¿no son nada más que equivalentes funcionales de los golpes militares o demuestran la presencia de frenos y contrapesos en América Latina? ¿Son señales de erosión de la democracia o de vitalidad democrática? Los estudiantes de política comparada han comenzado a abordar estos temas de manera muy reciente; en nuestra opinión, seremos testigos de debates encendidos en los años por venir. Si bien los analistas se inclinan naturalmente a interpretar las crisis presidenciales de acuerdo con sus propios marcos intelectuales y tendencias ideológicas, no será fácil llegar a acuer-

<sup>1</sup> Por ejemplo, a medida que los gobiernos latinoamericanos mostraban una "resistencia sorprendente" (Mainwaring 1990a), la literatura sobre las instituciones presidenciales fue abandonando su interés en el quiebre del régimen, para pasar a destacar los problemas de los bloqueos mutuos en el proceso de definir políticas (Ames, 2001; Cox y McCubbins, 2001; Eaton, 2000; Mainwaring, 1999b).

dos porque las crisis sin quiebre dejan legados múltiples que a veces son contradictorios. Entre ellos están la habilidad de las elites civiles para resolver los conflictos sin la intervención militar, la aparición de controles y equilibrios inesperados y la capacidad de los movimientos sociales de ejercer la responsabilidad vertical mediante una política insurreccional. Es en estos legados –y en las paradojas que encarnan– que estará centrado este capítulo. La exploración de estas paradojas puede no resultar en respuestas conclusivas, pero nos obligará a repensar gran parte de nuestra concepción del presidencialismo latinoamericano.

#### PRESIDENCIALISMO ESTABLE CON PRESIDENTES INESTABLES

A fines de los años ochenta, los argumentos que sostenían que los conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo tenían efectos desestabilizadores se convirtieron en opiniones generalizadas como parte del debate sobre los "peligros del presidencialismo". Este tema estaba en el núcleo de la afirmación de Juan Linz (1990, 1994) de que las democracias presidenciales tienen mayores posibilidades de quebrarse que las parlamentarias. Según este punto de vista, como los presidentes y los miembros del Congreso son elegidos de manera independiente para un mandato fijo en el cargo, cualquier desacuerdo de importancia entre las dos ramas del gobierno puede llevar a un bloqueo mutuo institucional. A diferencia de los regímenes parlamentarios, los sistemas presidenciales no tienen mecanismos flexibles para reemplazar al jefe de gobierno o a los legisladores; no hay una solución "natural" cuando se llega a un punto muerto. Las tensiones pueden agravarse y terminar por desestabilizar el régimen democrático (Lamounier, 1994; Linz, 1990; Riggs, 1988; Shugart y Mainwaring, 1997; Stepan y Skach, 1993; Valenzuela, 1994).

En los años noventa, se escucharon voces nuevas que cuestionaban esta concepción señalando que no toda forma de presidencialismo es igualmente peligrosa. El argumento fue reformulado en términos de jugadores desestabilizadores con poder de veto (Tsebelis, 1995: 321 y 322). Según Cox y McCubbins (2001), la separación de poderes característica de las constituciones presidencialistas genera un bloqueo mutuo cuando las dos ramas también exhiben una divergencia de propósitos. Se consideró, en consecuencia, que la presencia de jugadores pertenecientes a diferentes partidos era una fuente potencial de conmoción. Scott Mainwaring (1993: 212 y 213) indicó que la interacción entre el presidencialismo y el multipartidismo constituye una combinación difícil para la democracia y Mark Jones (1995: 160) afirmó que el presidencialismo estable suele requerir un Ejecutivo capaz de dominar una mayoría legislativa.

Así como el debate sobre los peligros del presidencialismo arrojaba sombras sobre el destino de las nuevas democracias latinoamericanas, la multiplicación de las crisis sin quiebre en la década del noventa cuestionaba los términos del debate (Mainwaring, 1999a: 109 y 110; Pérez-Liñán, 2003b). ¿Cómo debían interpretarse estos casos? ¿Eran otra manifestación de inestabilidad presidencial, un cuestionamiento de la teoría o simplemente anomalías sin relevancia alguna?

Para Arturo Valenzuela, el derrumbe de 14 gobiernos presidenciales<sup>2</sup> entre 1985 y 2004 no hizo más que subrayar los conocidos problemas del presidencialismo: en los sistemas presidenciales, las disputas acerca de reclamos específicos pueden profundizarse fácilmente y convertirse en debates

<sup>2</sup> Además de los casos discutidos en el capítulo VII, Valenzuela considera la caída de los presidentes Hernán Siles Zuazo de Bolivia (1985), Raúl Alfonsín de Argentina (1989) y Jean Bertrand Aristide de Haití (en 1991 y nuevamente en 2004).

acerca de la conveniencia de la renuncia presidencial; la consiguiente polarización puede a su vez transformar la crisis gubernamental en una crisis con todas las características de una crisis del orden constitucional (Valenzuela, 2004: 12).

No hay muchas dudas –y la evidencia histórica presentada en el capítulo III ha demostrado este punto– de que existe en los sistemas presidenciales una propensión subyacente al enfrentamiento entre los Poderes, que no ha disminuido tras la tercera ola de democratización. Pero la interpretación de Valenzuela plantea una pregunta obvia: si las crisis presidenciales actuales no desencadenan quiebres de la democracia, ¿dónde residen exactamente *los peligros del presidencialismo*? La inestabilidad está instalada ahora respecto del *gobierno*, no del *régimen*. Sobre esta base, los estudios de las crisis presidenciales recientes han llegado, en su mayor parte, a una conclusión diametralmente opuesta: el conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo no es suficiente, per se, para desestabilizar las democracias presidenciales (Carey, 2005; Marsteintredet y Berntzen, 2006; Mustapic, 2005; Pérez-Liñán, 2003b).

Estos estudiosos adoptaron en general la tesis de la “parlamentarización” de los regímenes presidenciales e indican que el uso repetido de juicios políticos o declaraciones de incapacidad se asemeja al voto de censura característico de los sistemas parlamentarios (Carey, 2005; Mustapic, 2005; Pérez-Liñán, 2005; Schamis, 2002). En otros términos, independientemente de que la concepción de Linz haya sido una descripción exacta del presidencialismo en el pasado, la situación actual puede asemejarse cada vez más a un entorno parlamentario. Carey ha señalado que “aun si las constituciones de América Latina siguen siendo presidencialistas [...] en la práctica, el reemplazo de los presidentes presenta cada vez más un tono parlamentario, dando prioridad a la discrecionalidad legislativa” (Carey, 2005: 115). Con tono optimista, Marsteintredet y

Berntzen (2006: 20) declararon que “el presidencialismo latinoamericano [...] está adoptando características cada vez más flexibles y parlamentarias”.

Tal vez las preocupaciones de Valenzuela deberían atemperar nuestro optimismo. Como, después de todo, estos regímenes son presidenciales, la remoción del presidente por medio del Congreso indica una catástrofe política, no una mera realineación partidaria. Consideremos, como experimento mental, las expectativas profesionales de un primer ministro que ha recibido un voto de censura comparadas con las de un presidente a quien se ha sometido a un juicio político: el primero suele regresar a la sede central de su partido a prepararse para las próximas elecciones; el segundo a menudo abandona el país en busca de un refugio seguro para escribir sus amargas memorias. La evidencia presentada en el capítulo anterior ha demostrado que las protestas populares –más que la acción legislativa– suelen ser la fuerza principal que impulsa el derrumbe de los gobiernos electos. La acción del Congreso provee el marco –el mejor marco posible– para un derrumbe del gobierno, pero suele desempeñar un papel meramente reactivo.

#### RESPONSABILIDAD HORIZONTAL CON ABUSO RECURRENTE DE PODER

Quizás la imagen más duradera del presidencialismo latinoamericano sea la de un dominio del Ejecutivo que no está limitado por controles institucionales. El Ejecutivo “cesarista” tiene una larga tradición intelectual entre los latinoamericanistas. A comienzos del siglo xx, el historiador venezolano Laureano Vallenilla Lanz argumentó que el “cesarismo democrático” era una necesidad sociológica, el resultado determinista de condiciones culturales, raciales e históricas en las llanuras de América Latina. Según Valleni-

lla, se necesitaba un presidente fuerte para desempeñar el papel de gendarme, “representante y protector de la unidad nacional” para los pueblos indómitos de América Latina (Vallenilla Lanz, [1919] 1991: 106).

Si bien la obra clásica de Vallenilla describía la Venezuela de José Antonio Páez y Juan Vicente Gómez más que la de Rómulo Betancourt y Carlos Andrés Pérez, hubo representaciones de las democracias presidencialistas que también destacaron el predominio del Ejecutivo. En un ensayo seminal publicado en los años cuarenta, William Stokes comparó algunos ejemplos latinoamericanos de gobierno parlamentario con el patrón modal:

El “cesarismo democrático”, ya sea ejercido por el caudillo militar o el doctor en filosofía, ha desalentado el ejercicio de una eficiencia administrativa y contribuido a la desorganización política en América Latina. La concentración de la autoridad ejecutiva sin responsabilidad ha dado rienda suelta a las peores prácticas administrativas de los malos presidentes sin exigir lo mejor de Ejecutivos competentes; además, con los grupos minoritarios dominados en el Congreso por una mayoría obsecuente –todo el Legislativo jadeando a la sombra de un gobierno ejecutivo fuerte– los grupos activos se han volcado a la revolución como la salida para la expresión política y administrativa (Stokes, 1945: 522).

El interés en el tema de los presidentes a quienes no se les imponen límites ha llegado hasta el presente, inspirando a veces representaciones estereotípicas. Quizás la descripción más dramática del presidencialismo del Tercer Mundo sea la hecha por Carles Boix, que sugirió que como los presidentes electos no son plenamente responsables ante las otras ramas del gobierno, pueden apoderarse de la mayor parte de los activos de una nación e imponer una dictadura (Boix, 2003: 152).

Una imagen mucho más sutil del predominio presidencial impregnó el debate acerca de la democracia delegativa en los años noventa. Guillermo O'Donnell sostuvo que muchas nuevas democracias "se basan en la premisa de que quienquiera gane las elecciones presidenciales tiene en consecuencia el derecho a gobernar como le parezca conveniente, limitado sólo por la dura realidad de que existen relaciones de poder y por un mandato limitado constitucionalmente" (O'Donnell, 1994: 59).

El tipo ideal de O'Donnell pone el acento sobre tres problemas diferentes, pero relacionados: la ausencia de responsabilidad horizontal (es decir, control sobre el Ejecutivo ejercido por el Congreso u otras instituciones); un patrón de toma de decisiones en lo económico que está aislado políticamente y es extremadamente tecnocrático y un ciclo que va desde la "omnipotencia" presidencial en los primeros tiempos del mandato del presidente a la "impotencia" política al llegar al fin de su gobierno. Los trabajos subsiguientes sobre este tema pusieron el acento en los problemas de responsabilidad horizontal (por ejemplo, Larkins, 1998; O'Donnell, 1990) y la definición unilateral de políticas (por ejemplo, Ghio, 2000; Panizza, 2000), pero ignoraron en su mayor parte la naturaleza cíclica del poder presidencial, que se volvió tan evidente en la mayoría de las crisis presidenciales (como excepciones parciales, véanse Helmke, 2002; Schmidt, 2000; Weyland, 1993).

La multiplicación de juicios políticos a comienzos de los años noventa le planteó una pregunta importante a esta concepción. Si no había responsabilidad horizontal, ¿cómo había podido el Congreso desafiar la dominación presidencial, considerar responsable a un presidente y removerlo del cargo una y otra vez?

La primera solución posible a este interrogante es que los juicios políticos se llevaron a cabo en países que no eran democracias delegativas. Esta respuesta, sin embargo, es extre-

madamente insatisfactoria. Brasil, la nación que inició la ola de juicios políticos en 1992, fue uno de los casos que O'Donnell identificó con el tipo ideal y entre los ejemplos de responsabilidad horizontal débil se encontraban poliarquías establecidas como Colombia y Venezuela (O'Donnell, 1998: 112).

Una segunda manera de explicar esta paradoja es descartar por completo el concepto de democracia delegativa, alegando que no refleja los verdaderos atributos del presidencialismo latinoamericano en la década del noventa. Los estudios neoinstitucionales han vuelto a analizar el papel de las legislaturas respecto del Poder Ejecutivo, destacando que la delegación es una entre varias interacciones estratégicas posibles entre el Ejecutivo y el Congreso (Carey y Shugart, 1998; Cox y Morgenstern 2001; Palanza, 2006). Por lo tanto, cuando los legisladores no ejercieron su poder de supervisión, pueden haberlo hecho por razones estratégicas más que como resultado de una impotencia institucional. Los líderes parlamentarios pueden haber comprendido que desafiar a un presidente popular no sería beneficioso para sus carreras políticas o pueden haber querido que la responsabilidad por ciertas políticas impopulares recayera sólo en el Ejecutivo. Sin embargo, frente a la exigencia popular de que enfrentaran al presidente, fueron plenamente capaces de conducir una investigación y remover al presidente del cargo.

El problema que presenta esta respuesta es que, paradójicamente, ignora los efectos estratégicos de la responsabilidad horizontal. Es verdad que la multiplicación de juicios políticos demostraba que el Congreso podía, *en última instancia*, ejercer la supervisión, pero estos arrebatos de actividad representaban una forma intermitente de responsabilidad, muy diferente de la forma institucionalizada que (por lo menos, en teoría) caracteriza a las democracias bien establecidas. Como cualquier otra forma de aplicación de la ley, el juicio político sólo tiene éxito cuando su sombra ac-

túa como un elemento disuasivo para el delito. Este efecto estratégico es imperfecto en todas partes, pero la sorpresa y el escepticismo con el que muchos latinoamericanos observaron el desarrollo de los procesos de juicio político indican que la responsabilidad horizontal no era un rasgo institucionalizado de estos regímenes.

Sospecho que hay una tercera respuesta –más compleja– a este interrogante, una respuesta que se ajusta a la tesis de O'Donnell de los ciclos presidenciales de poder tanto como a la tesis de Smulovitz y Peruzzotti acerca del surgimiento de la *accountability* social en América Latina (Peruzzotti, 2005; Smulovitz y Peruzzotti, 2000). En la década del noventa, la multiplicación de los juicios políticos fue una señal del surgimiento de un modelo de frenos y contrapesos acorde con el nuevo patrón de inestabilidad política y contenido en él. La búsqueda de la responsabilidad presidencial se realizó en un contexto marcado por una dinámica latinoamericana tradicional –predominio del Ejecutivo marcado por el fracaso presidencial– pero también por nuevas condiciones, a saber, la incapacidad de hacerse cargo por parte de los líderes militares y la aparición de nuevos actores decisivos como los medios masivos y los movimientos de protesta (Smulovitz y Peruzzotti, 2000).

El modelo de responsabilidad horizontal que surgió en este contexto puede caracterizarse como politizado y espasmódico. Por “politizado”, entendemos que hay consideraciones electorales, partidarias y personales de corto plazo que impulsan las decisiones de los legisladores tanto como su preocupación por el predominio presidencial o el mantenimiento de las instituciones (Mayhew, 1974). Por “espasmódico”, entendemos que el mecanismo de juicio político es activado de manera intermitente como una forma de manejar situaciones extremas, sin un ejercicio más continuo de la supervisión parlamentaria en tiempos “normales” (véase Siavelis, 2000). Las elites utilizaron el juicio político

como una forma de controlar a presidentes que se habían vuelto demasiado impopulares, demasiado impredecibles o demasiado renuentes a realizar acuerdos. Pero los controles se activaban de manera intermitente para destronar a presidentes indeseables más que para prevenir el predominio presidencial y los posibles delitos en una etapa inicial.

Esta posición se encuentra en algún punto entre una imagen pesimista de América Latina como un vasto páramo institucional y una visión optimista de sociedades gobernadas por “reglas de juego” consolidadas. En un régimen presidencial carente de todo mecanismo efectivo de responsabilidad horizontal, sería de esperar que los excesos presidenciales fueran un fenómeno común y el juicio político un proceso desconocido. En un contexto de sólida responsabilidad horizontal, sería de esperar que los delitos y faltas graves fuesen sucesos poco frecuentes y que el juicio político fuese igualmente inusual. En cambio, la inconducta presidencial fue un fenómeno frecuente en América Latina en la década del noventa, mientras que el juicio político surgió como algo inesperado. Los juicios políticos han demostrado que los legisladores tenían la fuerza necesaria para pedirle cuentas al presidente cuando los escándalos mediáticos y la protesta popular les daban suficiente influencia, pero no la necesaria para evitar instancias de abuso presidencial con regularidad.

#### PODER POPULAR CON DEMOCRATIZACIÓN LIMITADA

En este punto, ha quedado claro que los movimientos sociales han desempeñado un papel decisivo en las crisis presidenciales recientes. Al desaparecer los golpes militares, la movilización de sectores populares y manifestantes de clase media ha surgido como la principal fuerza capaz de derrocar gobiernos corruptos o impopulares.

En una región afectada por algunos de los niveles más elevados de desigualdad, la acción decisiva de los sectores populares no es un logro menor y varios autores lo han celebrado. Marsteintredet y Berntzen (2006) caracterizaron los casos en que los presidentes fueron removidos del cargo como resultado de protestas populares como el equivalente funcional de un referendo revocatorio. Kathryn Hochstetler destacó que la movilización popular ha funcionado como un instrumento democrático para combatir la exclusión y construir derechos mediante la contestación política (Hochstetler, 2006).

Uno de los análisis más interesantes del papel de los movimientos populares en la remoción de presidentes fue el elaborado por León Zamosc (2006). Zamosc acuñó el término "juicios políticos populares" para referirse a episodios en los cuales "los presidentes han renunciado o han sido removidos del cargo como resultado de interacciones políticas en las cuales desempeñaron un papel decisivo las movilizaciones de protesta popular que exigían expresamente la salida del presidente" (2006: 1). Para Zamosc, las protestas populares ejercían una forma particular de responsabilidad vertical en un contexto en el cual habían fallado los mecanismos ordinarios de control; constituyeran una manifestación característica de la nueva *accountability* social en América Latina (Zamosc, 2006: 6-8; véase también Smulovitz y Peruzzotti, 2000).

En esta concepción, las protestas populares eran la consecuencia natural de la democratización, porque la libertad de expresión y de organización facilitaba la acción de los movimientos sociales y la articulación de sus reclamos. Más aún, los juicios políticos populares pueden haber favorecido, a la larga, la consolidación de la democracia creando gobiernos más responsables y legítimos (Zamosc, 2006: 12).

Es ésta una interpretación poderosa y sensata, pero como en el caso de la tesis referida a la parlamentarización,

puede ser necesario moderar el optimismo acerca de los juicios políticos populares. Para analizar este punto, consideremos dos situaciones típicas-ideales: una revuelta militar y un levantamiento popular contra un presidente electo. La mayoría de los lectores aceptaría sin titubear la idea de que las revueltas militares contra un presidente electo constituyen una amenaza para la democracia. Hay dos presupuestos subyacentes que hacen evidente este argumento. Primero, los oficiales de las Fuerzas Armadas no han sido elegidos por el pueblo y no pueden por consiguiente representar la voluntad popular. La revuelta militar puede, de hecho, ser popular, pero los oficiales no tienen derecho a hablar en nombre del pueblo. Segundo, una revuelta militar implica por definición la violación de un tabú democrático: el uso de la violencia para alcanzar el poder. Un levantamiento popular típico-ideal, en cambio, parece ser lo opuesto a estos presupuestos: es el pueblo quien hace escuchar su voz en las calles y cualquier forma de violencia –si es que se presenta– es únicamente sintomática de una situación desesperada, prueba de que los gobernantes electos no han representado los intereses del pueblo.

Estos dos presupuestos han sido parte esencial de la concepción de los levantamientos populares. Lamentablemente, la diferencia entre un "juicio político popular" y un "golpe popular" suele desdibujarse, como puede verse en el ejemplo de Ecuador (Pallares, 2006; véase también Munck, 2006: 11). Por consiguiente, los dos presupuestos subyacentes merecen considerarse cuidadosamente.

En primer lugar, tomemos el tema de la representación. No hay, en términos generales, un claro principio democrático que respalde el argumento de que las protestas tienen mayor valor que los votos. En otras palabras, ¿por qué la voluntad de la gente que está tratando de remover al presidente debe prevalecer sobre la voluntad de la gente que lo votó en las últimas elecciones? En medio de las crisis, los

políticos han evitado los debates filosóficos abstractos y han preferido dedicarse a buscarle soluciones prácticas al problema. La evidencia presentada en capítulos anteriores ha demostrado que el alcance de las protestas sociales es decisivo para determinar el grado de influencia política que pueden alcanzar. La presencia de una amplia coalición callejera envía el mensaje de que hay algo similar a una mayoría absoluta que quiere que el presidente se aleje del cargo.

Lamentablemente, luego de que una amplia coalición logra remover a un presidente, la tarea de la representación apenas comienza. ¿Quién tiene derecho a definir la agenda? Las interpretaciones que se hacen de la protesta popular suelen presuponer que los levantamientos tienen objetivos unificados, envían mensajes claros y tienen consecuencias fundacionales para el sistema político; pero la evidencia en este sentido no es unánime. Tanto como la responsabilidad horizontal ejercida por los legisladores, la responsabilidad vertical ejercida por los movimientos sociales suele ser politizada y espasmódica. Hay dos dinámicas que explican este resultado: los movimientos populares pueden entrar en desacuerdo sobre la nueva agenda, dividirse y terminar por hacerle el juego a los actores tradicionales o pueden desplazar a esos actores del poder sin otro resultado más que la creación de nuevos gobiernos que no dan cuenta de sus actos.

Los levantamientos populares no se presentan como fenómenos independientes; a menudo están modelados por interacciones complejas entre fuerzas sociales en formación y estructuras políticas convencionales (Pallares, 2006). La experiencia de Argentina después de la crisis de 2001 resulta ilustrativa. Las asambleas de clase media que proliferaron a la sombra de la sequía monetaria se desvanecieron sin dejar grandes rastros, pero la maquinaria peronista que activó los disturbios por alimentos en diciembre de 2001 se mantuvo en perfecto estado. Y la mayor parte de los movimientos de

protesta (los piqueteros) cuyos líderes no se unieron a esta estructura ha perdido vigor (véase Auyero, 2005).

Esto no significa que las estructuras partidarias tradicionales siempre capitalicen la indignación popular; en países como Bolivia y Venezuela, donde los partidos tradicionales habían abandonado a su electorado popular, estos sectores fueron movilizadas por nuevos líderes. La evidencia parece confirmar la tesis de Ollier (2003) de que las crisis presidenciales tienden a presentarse en contextos de elevada fragmentación política. Los levantamientos populares pueden traer a nuevos líderes al poder, pero como parece indicar el ejemplo de Venezuela, la consecuente reconstitución del poder político no siempre crea un Poder Ejecutivo más responsable.

En segundo lugar, consideremos el tema de la violencia. Aunque la mayoría de las protestas ha sido de naturaleza pacífica, otras –como el Caracazo venezolano y los disturbios por alimentos en Argentina– incluyeron saqueos generalizados. Además, la experiencia de las luchas populares les ha enseñado a los movimientos sociales a presionar a otros segmentos de la población (a menudo usando barricadas y cortes de rutas) para atraer la atención de los medios masivos y los funcionarios públicos. En un contexto de democratización, las protestas de este tipo constituyen una trampa para los gobiernos electos. Los disturbios y los cortes de calles y rutas hacen parecer débil e ineficaz al presidente; fomentan la deserción de quienes eran sus aliados y promueven la conspiración entre sus enemigos envalentonados. Al mismo tiempo, el uso de la represión contra los manifestantes enfurece al pueblo, desata la crítica internacional y suele acelerar la caída del gobierno. En Argentina y Bolivia, las muertes causadas por el enfrentamiento entre las fuerzas de seguridad y los manifestantes terminaron por desencadenar la caída de Fernando de la Rúa y Gonzalo Sánchez de Lozada antes de que llegara a considerarse un proceso de jui-

cio político. Quizás el ejemplo más dramático de esta situación fue el uso de francotiradores para dispersar las manifestaciones pacíficas a favor del juicio político durante el Marzo Paraguayo. Como vimos en el capítulo II, los ataques crearon una situación caótica que forzó rápidamente la renuncia del presidente Raúl Cubas Grau.

Como las protestas populares representan una reacción contra la corrupción en el gobierno, el abuso de poder o pésimas condiciones económicas, han establecido una asimetría en cuanto al uso legítimo de la violencia. Los observadores locales e internacionales hacen un esfuerzo por comprender (y hasta justificar) los disturbios espontáneos, mientras que condenan abiertamente la represión por parte del Estado. Esta reacción ha servido para descartar las opciones autoritarias de gobiernos acorralados, pero al mismo tiempo ha legitimado el posible uso de la protesta popular como una forma "democrática" de política pretoriana. Como subproducto positivo, esta situación asimétrica ha fomentado el surgimiento de un estilo moderado de gobierno presidencial. A comienzos de la década de 2000, presidentes tan disímiles como Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner en Argentina, o Hugo Banzer y Carlos Mesa en Bolivia cedieron ante la proliferación de protestas populares, tratando de canalizarlas mediante una densa red de negociaciones, programas sociales y formas de clientelismo en lugar de enfrentarse a ellas con las fuerzas de seguridad (Gamarra, 2004).

El debate sobre la legitimidad de la política insurreccional todavía está pendiente. Los defensores de los levantamientos populares tratarán de revestirlos de narraciones épicas, pero les resultará difícil convencer a otros demócratas de que los movimientos sociales tienen un derecho intrínseco a imponerse mediante la acción política violenta mientras que otros actores no estatales deben respetar los derechos humanos y permanecer dentro del Estado de derecho. Los críticos de los levantamientos populares se senti-

rán tentados de presentar este problema como una tensión huntingtoniana entre la incorporación social y las instituciones democráticas, pero no les resultará fácil convencer a otros demócratas de que este enfoque no es una justificación latente de la exclusión social y la rigidez institucional.<sup>3</sup>

Quizás la enseñanza más importante que han dejado las crisis presidenciales recientes es que los presidentes que ejercen un poder prácticamente irrestricto en un contexto de suma popularidad suelen convertirse en blancos fáciles cuando sus índices de aprobación se desploman y las protestas masivas consumen su capital político. El proceso de juicio político ha surgido como la forma más efectiva de enmarcar la caída de un gobierno electo protegiendo al mismo tiempo una constitución democrática, pero generalmente no ha logrado evitar un nuevo ciclo de predominio presidencial y derrumbe del gobierno. Los golpes militares pueden ser el drama del pasado, pero existen razones para creer que las crisis sin quiebre serán el drama de América Latina en los años venideros.

<sup>3</sup> Es interesante notar que los recientes levantamientos populares han demostrado que la incorporación cargada de conflicto no es simplemente un subproducto del proceso de modernización. A menudo, eran los pobres quienes formaban las coaliciones callejeras, pero no representaban nuevos grupos sociales creados por el proceso de desarrollo económico. (La obra clásica sobre este tema es Huntington, 1968.)