

Crisis presidenciales: gobernabilidad y estabilidad democrática en América Latina, 1950-1996

Aníbal Pérez Liñán

University of Notre Dame, 217 O'Shaughnessy Hall. Notre Dame, IN 46556-0368.

e-mail: aperezli@nd.edu

Resumen:

Uno de los supuestos más arraigados en los estudios de América Latina sostiene que los regímenes presidencialistas son incapaces de resistir una feroz pugna de poderes. Este ensayo analiza la vinculación entre los conflictos Ejecutivo-Legislativo y la estabilidad política en 17 países de América Latina entre 1950 y 1996. En la primera parte del trabajo se define el concepto de "crisis presidencial" como una crisis de gobernabilidad que involucra un conflicto extremo entre los dos poderes. La segunda parte del ensayo propone una tipología de formas de resolución de crisis presidenciales, distinguiendo entre aquellas que producen la ruptura del régimen y aquellas que se resuelven en forma orgánica. En la tercera parte del trabajo se analizan las condiciones que transforman a una crisis de gobernabilidad en una crisis de estabilidad política utilizando un modelo de regresión logística. Las conclusiones sugieren que cuanto más democrático es un régimen político, menor es el riesgo de los conflictos institucionales para su estabilidad.

Introducción

Uno de los supuestos más arraigados en el estudio del presidencialismo latinoamericano radica en la idea de que los regímenes presidencialistas son incapaces de resistir una feroz pugna de poderes. Cuando el presidente y el congreso se traban en un conflicto institucional prolongado, la constitución ofrece escasos mecanismos para resolver la crisis de manera orgánica.

En contraste con los regímenes parlamentarios —en donde el primer ministro puede disolver el parlamento, o los parlamentarios pueden impulsar un voto de censura— los sistemas presidencialistas se muestran extremadamente rígidos: el ejecutivo típicamente carece de poderes para disolver el congreso, y el congreso sólo puede destituir al presidente a través del juicio político, un procedimiento extremo y pocas veces utilizado. Ejecutivo y legislativo se ven entonces obligados a coexistir en un marco de confrontación, generando una crisis de gobernabilidad.

Esta rigidez institucional constituye el núcleo del argumento sobre los “riesgos del presidencialismo” impulsado por Juan Linz (1990) y otros (v.g., Linz y Valenzuela 1994) desde la década de los años ochenta. De acuerdo con esta perspectiva, la incapacidad del modelo presidencial para resolver las crisis de gobernabilidad —sumada a otros problemas¹— facilitaría la intervención militar, generando el patrón de inestabilidad política característico de América Latina hasta la década de los ochenta.

Este ensayo analiza la vinculación entre los conflictos Ejecutivo-Legislativo y la estabilidad política en 17 países de América Latina entre 1950 y 1996. En la primera parte del trabajo se define el concepto de “crisis presidencial” como una crisis de gobernabilidad que involucra un conflicto extremo entre los dos poderes. De acuerdo con los críticos del presidencialismo, este tipo de crisis naturalmente debería erosionar la estabilidad del régimen político. Un análisis histórico detallado permite identificar 39 crisis de este tipo en el período bajo estudio, 22 de las cuales generaron alguna disrupción en el régimen.

¹Los críticos del presidencialismo han identificado otros problemas además de la incapacidad para resolver crisis de gobernabilidad por medios institucionales. Sin embargo, ésta es la principal crítica y en ella concentraré el argumento de este ensayo.

La segunda parte del ensayo propone una tipología de formas de resolución de crisis presidenciales. Históricamente, tres patrones de resolución (golpe militar, autogolpe, o golpe legislativo) han implicado una ruptura del régimen político, mientras que otras tres (estabilización, disolución del congreso, o juicio político al presidente) han permitido una resolución constitucional del conflicto.

En la tercera parte del trabajo se analizan las condiciones que transforman a una crisis presidencial de gobernabilidad en una crisis de estabilidad política. Mi hipótesis sostiene que los regímenes con menor legitimidad democrática tienden a fracturarse más fácilmente frente a la pugna de poderes. Siguiendo la literatura, se proponen cuatro variables independientes: el nivel de desarrollo económico, la naturaleza del sistema de partidos, el contexto internacional, y (para probar mi hipótesis) el grado de democratización al momento de la crisis. Los datos correspondientes a las 39 crisis, analizados utilizando regresión logística, sugieren que el nivel de democratización es el factor más importante para predecir el resultado de una crisis presidencial. Esta conclusión destaca una paradoja subyacente en las críticas del presidencialismo latinoamericano: los conflictos Ejecutivo-Legislativo son más peligrosos para aquellos regímenes que son, justamente, menos democráticos.

Crisis presidenciales y gobernabilidad

Por “crisis presidencial” entiendo en este ensayo toda forma de conflicto constitucional en el cual uno de los dos poderes electivos del presidencialismo (ejecutivo o congreso) promueve o acepta la disolución del otro. De acuerdo con esta definición operativa, constituye una crisis presidencial todo aquel episodio en el cual: i) el presidente amenaza con disolver el congreso, ii) el congreso pide la renuncia del presidente, o iii) uno de los poderes apoya una intervención militar para clausurar al otro. El adjetivo “presidencial” en este caso describe el marco constitucional en el cual se genera la crisis política².

²Por razones de espacio no indagaré aquí en la interpretación teórica de lo que constituye una “crisis”. Brevemente, una crisis implica para los actores políticos un alto nivel de riesgo y una percepción de tiempo limitado para tomar decisiones (véase Mussi y Pérez-Liñán 1994)

Por definición, toda crisis presidencial involucra una crisis de gobernabilidad, pero lo opuesto no puede afirmarse. Por ejemplo, una crisis de gobernabilidad puede producirse si la Corte Suprema reiteradamente anula legislación acordada por el presidente y el congreso; si los militares cuestionan la legitimidad de los poderes electos, o en muchas otras circunstancias que no necesariamente involucran un conflicto extremo entre el Ejecutivo y el Legislativo. En otros términos, una crisis presidencial es condición suficiente, pero no necesaria, para una crisis de gobernabilidad.

Entre 1950 y 1996, América Latina continental experimentó unas 39 crisis presidenciales en Argentina (durante las administraciones de Guido, en 1962, y Martínez de Perón, 1976), Bolivia (Natusch Busch, 1979; Siles, 1983; Paz Zamora, 1990), Brasil (Vargas, 1954; Luz, 1955; Café Filho, 1955; Goulart, 1964; Castello Branco, 1966; Costa e Silva, 1968; Geisel, 1977; Collor de Mello, 1992), Colombia (López Michelsen, 1977; Samper, 1996), Chile (Ibáñez, 1954; Allende, 1973), Ecuador (Velasco Ibarra, 1961; Arosemena, 1963; Velasco Ibarra, 1970; Febres Cordero, 1984 y 1987; Borja, 1990), El Salvador (Duarte, 1987), Guatemala (González López, 1957; Serrano, 1993), Honduras (Lozano, 1954; Suazo Córdova, 1985), Nicaragua (Chamorro, 1992), Panamá (Arias, 1951; Guizado, 1955; Robles, 1968; Delvalle, 1988), Paraguay (Chávez, 1954; Stroessner, 1959), Perú (Fujimori, 1992), Uruguay (Pacheco, 1969; Bordaberry, 1973) y Venezuela (Pérez, 1993).

En muchas otras oportunidades durante la segunda mitad del Siglo XX el presidente y el congreso se enfrentaron mutuamente, pero —de acuerdo con las fuentes consultadas para este estudio— sólo en los casos enumerados se cumplieron las condiciones estipuladas en la definición operacional esbozada anteriormente (esto es, hay evidencia histórica de intento de disolución).

Como es visible, esta definición abarca fenómenos muy diversos que cubren desde el autogolpe de Alberto Fujimori en Perú en 1992 (Kenney 1996) hasta los frustrados debates sobre el juicio político a la viuda del general Perón en la convulsionada Argentina de 1976 (Serrafero 1997). En la próxima sección analizaré con mayor detalle esta diversidad, pero por el momento desearía notar dos aspectos fundamentales de este fenómeno.

En primer lugar, las crisis presidenciales representan la configuración política más representativa de los “peligros del presidencialismo”. Más allá de las circunstancias históricas diversas y los diferentes patrones de resolución (que serán analizados más adelante) el intento de una rama de gobierno por anular a la otra —en el marco de una constitución presidencialista que no ofrece mecanismos para ello— genera las condiciones “de laboratorio” para el colapso del régimen político. Esto es, si los críticos del presidencialismo están en lo cierto, es justamente bajo circunstancias de crisis presidencial que la ruptura del régimen debería tener lugar.

Esto no significa, por cierto, que toda forma de ruptura del régimen vaya asociada a una crisis presidencial (los militares pueden tomar el poder para destituir al presidente y a un congreso que le era dócil, como en la Argentina de 1955), pero una gran mayoría de las crisis presidenciales debería llevar al colapso del régimen. Es decir, incluso si las crisis presidenciales no son condición necesaria para la ruptura del régimen, deberían ser —de acuerdo con la teoría clásica— una condición (casi) suficiente para ello³.

En segundo lugar, las crisis presidenciales pueden ocurrir en regímenes estrictamente democráticos, dudosamente democráticos, o sencillamente autoritarios.

Aunque los críticos del presidencialismo han enfatizado el peligro del “quiebre de las democracias” por razones normativas (Linz 1978), los conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo no son privativos de las democracias.

En todo sistema presidencial en el cual la división de poderes otorga al congreso suficiente autonomía para cuestionar las decisiones del poder ejecutivo, una crisis presidencial resulta posible. Esto incluye a regímenes excluyentes que Dahl califica como “oligarquías competitivas” (Dahl 1971), e incluso a verdaderos gobiernos militares que preservan el congreso como mecanismo de legitimación (v.g., Brasil durante el período 1964-85).

³Sobre el concepto de cuasi-suficiencia véase Ragin (2000, capítulo 4).

Crisis presidenciales y estabilidad política: una tipología

Las preguntas que debemos responder sobre la base de la evidencia histórica, entonces, son: ¿Cuáles son las consecuencias de las crisis presidenciales para el presidencialismo latinoamericano? ¿Varían estos efectos cuando el régimen es democrático? Estas consecuencias pueden identificarse en dos dimensiones.

En el nivel del régimen político la cuestión es si la crisis se resuelve dentro del marco constitucional vigente o si conduce a una intervención militar y a la ruptura de las reglas que regulan el ejercicio del poder en el régimen. En el primer caso, las reglas son respetadas (incluso si éstas son las “reglas” de un régimen autoritario) y la resolución de la crisis es orgánica. En el segundo caso, las reglas son violentadas y el régimen mismo (no ya la relación entre el presidente y el congreso) entra en crisis.

Aunque, por razones de simplicidad, en este ensayo trataré a todas las formas de ruptura como una categoría homogénea, la disrupción del régimen —vale la pena aclararlo desde ya— puede alcanzar niveles de gravedad diversos. Los militares pueden intervenir puntualmente para forzar la remoción del presidente (o de los legisladores) y luego permitir que el régimen continúe su funcionamiento “normal”, como ocurrió en Brasil en 1955. También pueden tomar el poder por un período corto, como en Ecuador en 1963, o instalarse en el gobierno por 17 años, como en Chile (1973-1990). Desde el punto de vista de las críticas al presidencialismo, todas estas formas de intervención muestran el potencial de las crisis presidenciales para generar inestabilidad política, de modo que no profundizaré en estas distinciones de grado.

La segunda dimensión a ser considerada refleja el efecto de las crisis presidenciales sobre la división de poderes (el pilar del modelo presidencialista). Toda crisis presidencial puede resolverse en tres direcciones: en favor del congreso (con la remoción del presidente), en favor del presidente (con la clausura del congreso), o en forma simétrica. Este último resultado significa que el Ejecutivo y el Legislativo salen de la crisis en una posición similar, o bien porque ambos han sobrevivido al conflicto (v.g., si llegan a un acuerdo), o bien porque ambos han sido depuestos (v.g., si una junta militar toma el poder para superar la crisis).

La interacción de estas dos dimensiones analíticas genera seis tipos ideales que reflejan los patrones históricos de resolución de las crisis en América Latina: el juicio político, el golpe legislativo, la disolución legal del congreso, el autogolpe, la estabilización política, y la toma del poder por una junta militar.

Remoción del presidente por juicio político. El juicio político es un proceso constitucional por el cual el congreso delibera para remover al presidente de su cargo (Pérez Liñán 2000). Hasta la tercera ola de democratización, el juicio político era virtualmente desconocido en América Latina, con excepción del juicio al presidente Guizado de Panamá en 1955 (injustamente acusado de conspirar para asesinar a su antecesor en el cargo). Pero a principios de los años noventa asistimos a los juicios de Fernando Collor en Brasil (1992) y Carlos Andrés Pérez en Venezuela (1993). En 1997 y 1999 (años que trascienden el alcance de este estudio) los presidentes Abdalá Bucaram en Ecuador y Raúl Cubas Grau en Paraguay fueron igualmente juzgados por el congreso y destituidos.

Golpe legislativo. Bajo esta categoría incluyo a todas aquellas crisis en las cuales el congreso y los militares actúan conjuntamente para deponer al presidente. Esta definición incluye situaciones en las cuales las fuerzas armadas apoyan al congreso en su confrontación con el ejecutivo (como en Panamá en 1951, cuando Arnulfo Arias intentó clausurar el congreso pero fue depuesto violentamente por la Policía Nacional y juzgado por los legisladores), pero también incluye una mayoría de casos en los que el congreso pasivamente legitima un golpe militar contra el presidente y nombra a un sucesor para preservar una imagen de legalidad. En 1988, treinta y siete años después del fallido golpe de Arnulfo, la legislatura panameña legalizó el golpe del general Noriega contra el presidente Eric Delvalle. Los legisladores se reunieron de improviso durante la noche, “removieron” al presidente de su cargo, y nombraron al ministro de educación en su lugar (Velásquez 1993: 161-65).

Disolución constitucional del congreso. Los regímenes puramente presidenciales típicamente carecen de mecanismos legales para disolver el congreso. Cuando ellos existen (como en las constituciones de Perú o Uruguay), las condiciones para la disolución son altamente restrictivas y virtualmente imposibles de activar. La excepción a esta regla estaba dada en América Latina por la constitución paraguaya de 1967 (abolida en

1992), que paradójicamente permitía al presidente (Stroessner) disolver el congreso “para preservar el equilibrio de poderes” (art. 182). En la práctica, la ausencia de mecanismos viables de disolución en las constituciones latinoamericanas ha significado que no se produjera ningún caso de disolución constitucional entre 1950 y 1996.

Sin embargo, algunos episodios de la historia de la región se aproximan a este tipo analítico. En 1969, el presidente uruguayo Jorge Pacheco amenazó con utilizar el mecanismo de disolución en contra del congreso, pero un acuerdo de facciones previno este desenlace (Shugart y Carey 1992: 115; González y Gillespie 1994: 158-162; David Altman, comunicación personal).

En 1991, el presidente colombiano César Gaviria apoyó la disolución del congreso por parte de la Convención Constituyente. Aunque muchos legisladores protestaron por esta decisión, la disolución fue impulsada por la Asamblea y Gaviria negoció este procedimiento con los líderes de la oposición, por lo que el proceso difícilmente puede considerarse como una crisis presidencial.

Autogolpe. Por autogolpe entiendo toda alianza del presidente y los militares para clausurar el congreso (Cameron 1994: 146). Esta categoría incluye al menos tres fenómenos históricamente diferenciables. El primero es un golpe a través del cual un presidente electo democráticamente clausura el congreso para fortalecer su poder y luego convoca a elecciones legislativas para lograr una legislatura favorable (v.g., Fujimori en 1992 o Yeltsin en 1993).

El segundo caso es aquél en el cual el presidente realiza un movimiento similar, pero la elección legislativa nunca se materializa y el régimen evoluciona hacia un patrón abiertamente autoritario en el que los militares terminan por controlar el poder (v.g., Ecuador 1970-78, Uruguay 1973-84). El tercer tipo de autogolpe es aquél en el cual un presidente que lidera un régimen autoritario (v.g., Stroessner en 1959, Costa e Silva en 1968) descubre un foco de disidencia en un congreso supuestamente servil y lo clausura para consolidar su poder.

Estabilización política. Bajo este rótulo me refiero a un proceso por el cual la crisis presidencial se desactiva sin llegar a la disolución de nin-

gún poder electo. En este sentido, la estabilización representa una categoría residual (y por lo general normativamente deseable) que engloba a todos aquellos casos que se resuelven sin afectar gravemente el equilibrio de poderes.

Por ejemplo, en 1954 el presidente chileno Carlos Ibáñez amenazó con un autogolpe contra el congreso, pero desistió de esta idea por falta de apoyo político (Bray 1961: 63-7). El ejemplo de Uruguay en 1968 mencionado anteriormente también constituye un caso de estabilización en el cual la amenaza de disolución fue resuelta a través de un acuerdo legislativo. De manera similar, el juicio político a Ernesto Samper de Colombia (1996) representa otra pauta de estabilización porque el procedimiento legislativo concluyó con eliminación de los cargos contra el presidente.

Junta militar. El sexto tipo constituye una instancia de derrota mutua para el Ejecutivo y el Legislativo. En este caso, la ausencia de una resolución constitucional para la pugna de poderes permite a los militares tomar el poder y deponer al presidente tanto como a los legisladores.

Los ejemplos más claros de este resultado están dados por los casos de Ecuador en 1963 (los militares permanecieron en el poder por tres años), de Argentina en 1976 (permanecieron en el poder por 7 años), y de Chile en 1973 (permanecieron en el poder por 17 años). El caso de Brasil en 1964 constituye un caso intermedio entre el golpe legislativo y la derrota mutua, dado que la imposición del gobierno militar no significó la disolución del congreso, pero redujo enormemente sus prerrogativas.

La **Tabla 1** presenta estos seis tipos ideales y clasifica a las crisis presidenciales de acuerdo con el tipo más próximo. En algunos casos, los ejemplos históricos resisten una clasificación clara.

Por ejemplo, la crisis de Guatemala en 1993 comenzó como un autogolpe (cuando el presidente Serrano intentó clausurar el congreso) y concluyó como un golpe legislativo (cuando los militares, presionados por la opinión pública y las organizaciones internacionales, depusieron al presidente y pidieron al congreso que nombrara a su sucesor). En estos casos me he guiado por el resultado final de la crisis, más que por su dinámica previa.

Tabla 1. Efectos de las Crisis Presidenciales en América Latina, 1950-1996

Efecto en la división de poderes	Efecto en el régimen político		Total de casos
	Resolución constitucional	Ruptura	
Destitución del presidente apoyada por el congreso	<i>Juicio político</i> Panamá, 1955 Brasil, 1992 Venezuela, 1993	<i>Golpe legislativo</i> Panamá, 1951 ¹ Brasil, 1954 Paraguay, 1954 Brasil, 1955 (2) Guatemala, 1957 Ecuador, 1961 Brasil, 1964 ² Bolivia, 1979 Panamá, 1988 Guatemala, 1993 ¹	14
Clausura del congreso liderada por el presidente	<i>Disolución del congreso</i>	<i>Autogolpe</i> Honduras, 1954 Paraguay, 1959 Argentina, 1962 Brasil, 1966 Brasil, 1968 Ecuador, 1970 ³ Uruguay, 1973 ³ Perú, 1992	8
Resolución simétrica (en favor o en contra de ambos poderes)	<i>Estabilización (acuerdo de poderes)</i> Chile, 1954 Panamá, 1968 Uruguay, 1969 Brasil, 1977 Colombia, 1977 Bolivia, 1983 Ecuador, 1984 Honduras, 1985 Ecuador, 1987 El Salvador, 1987 Bolivia, 1990 Ecuador, 1990 Nicaragua, 1992 Colombia, 1996	<i>Junta militar y disolución de ambos poderes</i> Ecuador, 1963 Chile, 1973 Argentina, 1976	17
Total	17	22	39

Notas:

- 1.La Crisis comenzó con un intento de autogolpe, pero los militares depusieron al presidente
- 2.El golpe de 1964 preservó el congreso pero bajo condiciones altamente restrictivas
- 3.El presidente fue tiempo después desplazado por los militares (cayendo en tipo 6)

La distribución de casos en la **Tabla 1** sugiere algunas conclusiones empíricas de gran relevancia para el estudio del presidencialismo. En primer lugar, y contrariamente a lo que podría suponerse, la mayor parte de las crisis no se ha resuelto históricamente en favor en Poder Ejecutivo. Solamente un 20% (8/39) han concluido con una disolución del congreso liderada por el presidente, mientras que el 80% restante condujo a la destitución del presidente, a la toma del poder por los militares, o a un acuerdo de poderes.

En segundo lugar, el efecto de las crisis presidenciales sobre la estabilidad del régimen político es mucho menos nocivo de lo que podría esperarse. El 44% de las crisis (17/39) no ha generado una ruptura del régimen, permitiendo una resolución constitucional. Este resultado es particularmente sorprendente si consideramos que las crisis presidenciales constituyen la forma más extrema de conflicto entre el presidente y el congreso, aquella que -de acuerdo con la teoría- debería naturalmente conducir al colapso del sistema.

Crisis, democracia e inestabilidad

¿Por qué las crisis presidenciales de gobernabilidad no siempre generan inestabilidad política? Una posible explicación para este resultado podría radicar en el hecho de que la muestra estudiada incluye crisis presidenciales ocurridas bajo regímenes democráticos tanto como autoritarios. Los críticos del presidencialismo, sin embargo, han sostenido que los conflictos Ejecutivo-Legislativo son particularmente nocivos para la democracia. Si este argumento es acertado, la gran mayoría de las crisis ocurridas bajo condiciones democráticas debería conducir a la ruptura del régimen, mientras que las crisis ocurridas en un marco autoritario podrían ser inofensivas para el régimen (que al fin y al cabo tiene mayores instrumentos de coerción para sostenerse).

Para explorar esta hipótesis clasifiqué a los 39 casos de acuerdo con la naturaleza del régimen al momento de la crisis. Las categorías utilizadas (siguiendo a Mainwaring, Brinks, y Pérez Liñán 2000) son: 1) democracia plena; 2) semidemocracia; y 3) autoritarismo⁴. Los resultados de este análisis resultan sorprendentes y contradicen abiertamente las expectativas teóricas: de las 16 crisis ocurridas en un contexto democrático, sólo el 37% (seis) generaron alguna forma de ruptura institucional, mientras que el

⁴Clasifico como democracias aquellos regímenes en los cuales: i) existen elecciones libres y competitivas; ii) se garantiza la ciudadanía a la (casi) totalidad de la población adulta; iii) se protegen las libertades civiles y los derechos individuales; y iv) los gobernantes electos no están bajo la "tutela" de los militares. Si alguna de estas condiciones está absolutamente ausente en un caso, el régimen es clasificado como autoritario. Si alguna de estas condiciones está sólo parcialmente presente, el régimen es catalogado como semidemocrático. Para una explicación detallada de esta clasificación, véase Mainwaring, Brinks y Pérez Liñán (2000).

58% de las crisis ocurridas en un contexto semi-democrático (7/12) y el 82% de las ocurridas en regímenes autoritarios (9/11) concluyeron de este modo. Es decir que la capacidad de las crisis presidenciales para desestabilizar al régimen político decae monótonamente con el grado de democratización.

¿Cómo explicar esta aparente paradoja? Permítanme esbozar una hipótesis. En la medida en que los regímenes se alejan del ideal democrático, sus reglas típicamente operan en forma sesgada para concentrar el poder en algunos pocos actores políticos. Cuando, por diversas circunstancias, se produce una crisis de gobernabilidad entre el presidente y el congreso, los actores en conflicto no encuentran mayores reparos en invocar la intervención militar para fortalecer su posición. Al fin y al cabo, las reglas del régimen no parecen dignas de mayor respeto. Por ejemplo, un presidente autoritario encontrará perfectamente razonable clausurar el congreso para garantizar sus objetivos (la fachada republicana del régimen es menos importante que su lógica profunda), y los legisladores de un régimen semi-democrático pueden ver en la intervención militar la única esperanza para controlar a un presidente populista que sistemáticamente desconoce al congreso.

Por otra parte, bajo condiciones democráticas el costo de invocar una intervención militar es infinitamente más alto. Dado que el sistema garantiza reglas (más o menos) imparciales para procesar los conflictos, la solución pretoriana no aparece como única alternativa. Y una derrota política en el presente no necesariamente previene una victoria en el futuro. Al mismo tiempo, los políticos latinoamericanos han aprendido el alto costo de la dictadura, y la resolución de una disputa puntual entre el presidente y el congreso difícilmente justifica poner en riesgo la delicada estructura del edificio constitucional.

Desde este punto de vista, cuanto más democrático es el régimen, menor es el incentivo de los políticos (en el Ejecutivo y en el Legislativo) para desafiar las reglas constitucionales. La información presentada anteriormente es consistente con esta hipótesis, pero para lograr una prueba más sólida es preciso recurrir a un modelo multivariado.

A continuación desarrollo un modelo de regresión logística para poner a prueba esta hipótesis. Las unidades de análisis son las 39 crisis

presidenciales bajo estudio, y la variable dependiente (dicotómica) indica si la crisis concluye con alguna forma de ruptura (golpe legislativo, autogolpe, junta militar) o no. La principal variable independiente es una medida inter-valor de democracia: el índice Polity III_d (Gurr, Jagers y Moore 1990) varía entre -10 (cuando el régimen es puramente autoritario) y +10 (cuando el régimen es plenamente democrático).

Para descartar hipótesis alternativas, el modelo incluye tres variables de control. La primera es el grado de desarrollo económico del país en cuestión al momento de la crisis (medido según el producto interno bruto per cápita a valores en dólares de 1980). Existe una amplia literatura (desde el clásico trabajo de Lipset 1988, hasta el más reciente de Przewoski et al. 2000) que muestra que los países menos desarrollados están más expuestos a la inestabilidad política. La segunda variable de control es el contexto internacional. Siguiendo a Mainwaring (2000) he medido el “efecto de difusión” a través del número de democracias existentes en América Latina (excluyendo el país en cuestión) al momento de la crisis. Por último, he incluido el número efectivo de partidos en el congreso como forma de evaluar la “difícil combinación”. Mainwaring (1993) mostró que los regímenes presidenciales son más inestables cuando un mayor número de agentes legislativos dificulta la gobernabilidad⁵.

La **Tabla 2** muestra los coeficientes de regresión logística para diferentes combinaciones de variables. El primer modelo (columna I) evalúa los efectos del desarrollo económico y la difusión internacional sobre la inestabilidad política. Solamente la segunda variable produce un efecto significativo en las crisis de gobernabilidad (un mayor número de democracias en la región está asociado a una menor probabilidad de ruptura como consecuencia de la crisis política). Esto puede explicarse porque—tal como sucedió en Paraguay durante 1999—los gobiernos democráticos vecinos pueden utilizar la presión diplomática para evitar que la crisis de gobernabilidad escale hasta desestabilizar al régimen.

El Modelo II incluye el número efectivo de partidos como variable de control. Desafortunadamente, la información sobre la composición de la

⁵El número efectivo de partidos se calcula de acuerdo con el índice de Laakso-Taagepera: $NEP=1/Sp^2$; en donde p representa la proporción de bancas controlada por cada partido en la cámara baja.

cámara baja no está disponible para siete casos históricos, lo que reduce significativamente el tamaño de la muestra. En esta prueba, la variable internacional continúa siendo el único factor con un efecto significativo. El número de partidos legislativos no parece tener un efecto relevante (y en todo caso parecería actuar contra la predicción teórica).

Tabla 2. Efecto de las Crisis Presidenciales sobre la Estabilidad del Régimen

Valores representan coeficientes de regresión logística (errores estandarizados)

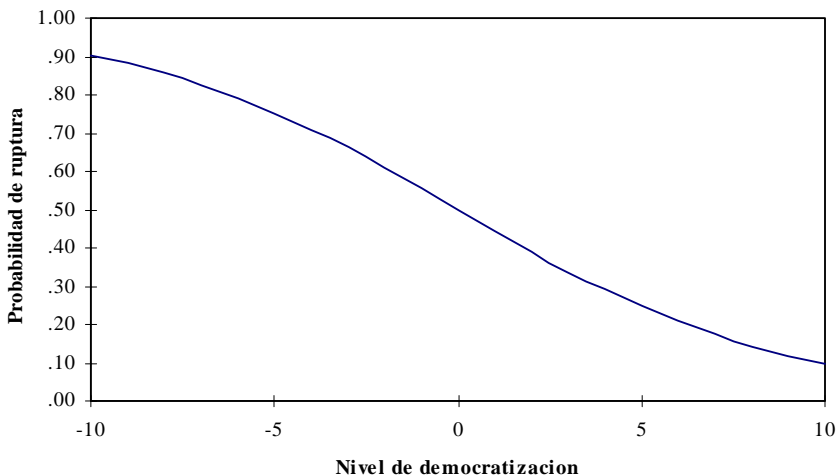
Significación estadística: * 0,1; ** 0,05

Los Modelos III y IV incluyen el nivel de democratización como principal variable independiente. Los resultados respaldan la hipótesis inicial: el coeficiente es significativo y del signo esperado (a mayor grado de democratización, menor probabilidad de ruptura del régimen como consecuencia de la crisis de gobernabilidad). Una vez que controlamos por los efectos de esta variable, el contexto internacional pierde relevancia como explicación.

¿Es este resultado una falacia producto de incluir en una misma muestra crisis presidenciales que han ocurrido en un marco democrático tanto como autoritario? Para poner a prueba esta idea, se replicaron los modelos III y IV excluyendo los regímenes autoritarios de la muestra. A pesar de la reducción en el número de casos (N=28 y N=25, respectivamente), las pruebas arrojaron resultados consistentes: la única variable significativa en ambos casos fue el nivel de democratización del régimen (al 0,05 en el primer test, y al 0,1 en el segundo), preservando su coeficiente de signo negativo.

La **Figura 1** transforma los coeficientes logísticos de la Tabla 2 (modelo IV) en valores de probabilidad. Como orientación, puede considerarse que un valor negativo en el índice de Polity III corresponde a un régimen autoritario, un valor entre 0 y 5 corresponde a un régimen semidemocrático, y un valor de 6 o más, a un régimen democrático. El modelo sugiere que la peligrosidad de las crisis presidenciales decae rápidamente a medida que el régimen se aproxima más al polo democrático. La probabilidad esperada de ruptura, que alcanza el 90% el extremo autoritario, se reduce a apenas un 10% en el extremo democrático. La interpretación es menos optimista si confiamos en el Modelo III (el valor correspondiente a +10 es una probabilidad del 43%), pero el patrón de declinación monótonica se mantiene en forma consistente.

Figura 1. Probabilidad esperada de ruptura según grado de democracia



La paradoja del presidencialismo

Este ensayo ha definido las crisis presidenciales como crisis de gobernabilidad generadas por la “doble legitimidad” propia de la división de poderes presidencialista. De acuerdo con la crítica clásica, estos episodios ponen a prueba la estabilidad de la democracia y muestran la escasa flexibilidad de las constituciones latinoamericanas para resolver los conflictos institucionales.

El análisis de 39 casos históricos ocurridos entre 1950 y 1996 sugiere que las crisis de gobernabilidad entre el ejecutivo y el legislativo generan más inestabilidad justamente cuando el régimen es menos democrático. Este hallazgo representa una sutil ironía para los críticos del presidencialismo. Si las debilidades estructurales del presidencialismo tienden a impedir la institucionalización de la democracia, éstas representan un obstáculo mucho mayor para la institucionalización del autoritarismo.

Esta hipótesis permite explicar por qué, tras la tercera ola de democratización, la pugna de poderes ha resultado menos nociva para la estabilidad política de la región que en décadas anteriores. Los conflictos institucionales se suceden como en el pasado, pero la capacidad de los regímenes latinoamericanos para procesarlos parece ser cada vez mayor. Si esta interpretación es acertada, la estabilización y el juicio político, más que el autogolpe y las juntas militares, deberían ser el corolario de las crisis latinoamericanas en los años venideros.

Referencias

BRAY, D. *“Chilean Politics During the Second Ibáñez Government.”* Dissertation Thesis, Stanford University, Stanford, California. 1961.

CAMERON, M. A. *“Democracy and Authoritarianism in Peru. Political coalitions and social change.”* New York: St. Martin's Press, 1994.

DAHL, R. *“Polyarchy; Participation and Opposition.”* New Haven: Yale University Press, 1971.

GONZÁLEZ, L. E. y GILLESPIE, C. G. *“Presidentialism and Democratic Stability in Uruguay”.* En: LINZ, J. y VALENZUELA, A.: *The Failure of Presidential Democracy: Latin America.* Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1994 p. 151-178.

GURR, T. R., JAGGERS, K. y MOORE, W. *“The Transformation of the Western State: The Growth of Democracy, Autocracy, and State Power since 1800”.* Studies in Comparative International Development. (1990), 25, pp. 73-108.

KENNEY, C. *“Por qué el autogolpe? Fujimori y el Congreso, 1990-1992”*. En: TUESTA SOLDEVILLA, F.: *Los Enigmas del Poder: Fujimori 1990-1996*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.1996.

LINZ, J. *“The Perils of Presidentialism”*. Journal of Democracy. Vol. 1 (1990)pp. 51-69.

LINZ, J. y VALENZUELA, A., ed. *“The Failure of Presidential Democracy: Latin America”*. [Baltimore]: Johns Hopkins University Press, 1994.

LINZ, J. J. *“Crisis, breakdown & reequilibration. The Breakdown of democratic regimes”*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978.

LIPSET, S. M. *“El Hombre Político: Las Bases Sociales de la Política”*. Buenos Aires: Tecnos-REI, 1988.

MAINWARING, S. *“Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination”*. Comparative Political Studies. Vol. 26 (1993)pp. 198-228.

MAINWARING, S. *“La Capacidad de Supervivencia Democrática en América Latina”*. En: LÓPEZ, E. y MAINWARING, S.: *Democracia: Discusiones y Nuevas Aproximaciones*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones.2000.

MAINWARING, S., BRINKS, D. y PÉREZ-LIÑÁN, A. *“Classifying Political Regimes in Latin America 1945-1998”*. University of Notre Dame. Unpublished manuscript. Notre Dame, 2000.

MUSSI, R. y PÉREZ LIÑÁN, A. *“Crisis en las Organizaciones: en Busca de un Modelo Conceptual”*. Documento de trabajo, IDICSO. Buenos Aires:Universidad del Salvador, 1994.

PÉREZ-LIÑÁN, A. *“¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa”*. América Latina Hoy. (2000), diciembre.

PRZEWORSKI, A., ALVAREZ, M., CHEIBUB, J. A. y LIMONGI, F. *“Democracy and Development”*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

RAGIN, C. *“Fuzzy Set Social Science”*. Chicago: Chicago University Press, 2000.

SERRAFERO, M. D. *“Juicio político y derrumbe institucional en la Argentina (1976)”*. Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe. Vol. 8 (1997), 2, pp. 41-66.

SHUGART, M. S. y CAREY, J. *“Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics”*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

VELÁSQUEZ, O. *“Historia de una dictadura. De Torrijos a Noriega”*. Panamá: Litho Editorial, 1993.