

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

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

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

Fecha de recepción: agosto del 2007

Fecha de aceptación y versión final: marzo del 2008

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

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

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 Through impeachment and resignations, twenty three percent have fallen and been replaced by civilians.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

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

I. INTRODUCCIÓN¹

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

II. PRESIDENCIALISMO Y CAÍDAS PRESIDENCIALES

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Elaboración de la autora.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Elaboración de la autora.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. POR QUÉ LOS PRESIDENTES SON DESAFIADOS

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

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

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

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

V. POLÍTICAS ECONÓMICAS

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

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

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

VI. CORRUPCIÓN Y OTROS ESCÁNDALOS

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

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

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

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

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

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

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

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

9. Ésta es una estimación muy conservadora sobre el nivel de corrupción, dado que LAW frecuentemente no reporta corrupción por otras fuentes. Adicionalmente, debe notarse que un presidente es etiquetado como corrupto sólo si el reporte es hecho durante el mandato actual cuando él podría ser desafiado. En esta columna de la Tabla 1, «Sí» significa que el presidente fue personalmente implicado en cargos por ofensas que pueden someterse a juicio político, normalmente corrupción financiera.

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

VII. PRESIDENTES CON MINORÍA

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

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

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

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

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

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

VIII. RESUMEN

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

TABLA III. PROBABILIDADES QUE SE PREDICEN PARA DESAFÍOS Y CAÍDAS

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

Fuente: Simulaciones estimadas utilizando CLARIFY.

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

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

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

X. PROTESTAS CALLEJERAS Y DESAFÍOS LEGISLATIVOS

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

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

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

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

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

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

XI. DESAFÍOS A LOS PRESIDENTES DESDE LAS CALLES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XIII. BIBLIOGRAFÍA

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

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

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