

El efecto de la forma de gobierno.

Linares Sebastián y Rodrigues Rodrigo.

Cita:

Linares Sebastián y Rodrigues Rodrigo (2010). *El efecto de la forma de gobierno*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/342>

El efecto de la forma de gobierno

Sebastián Linares
slinares@usal.es

Universidad de Salamanca
Área de Ciência Política

Abstract: Se hace una evaluación del desempeño del presidencialismo -en comparación con el parlamentarismo- en tres dimensiones: 1) en la generación de conflictos o situaciones de bloqueo entre ramas de gobierno, 2) en la quiebra de la democracia y 3) en las interrupciones prematuras de mandato. En cada una de las tres dimensiones resumo los argumentos teóricos a favor y en contra y evalúo la validez de las evidencias empíricas existentes. El artículo sostiene que tenemos buenos argumentos y evidencias para pensar que, a igualdad de condiciones, el presidencialismo se desempeña bastante peor que el parlamentarismo en todos los componentes evaluativos. Luego, argumento que la explicación de estas diferencias podemos encontrarlas en el “efecto” que la variable “forma de gobierno” introduce en el sistema político.

El efecto del tipo régimen democrático

Introducción

La ciencia política contemporánea –siguiendo el estudio seminal de Linz (1994)- ha concentrado su atención en “tres riesgos”¹ supuestos de la forma de gobierno presidencialista²: 1) una mayor propensión a generar bloqueo y conflictos entre ramas de gobierno (*parálisis*), 2) una propensión a la quiebra del régimen democrático (*quiebra de la democracia*) y 3) una inclinación a la inestabilidad política y las interrupciones prematuras de gobierno (*crisis presidenciales*).

En este artículo hago una evaluación del rendimiento del presidencialismo en perspectiva comparada con el parlamentarismo en cada una de las tres dimensiones, resumo los argumentos teóricos a favor y en contra, y evalúo la validez y robustez de las evidencias empíricas existentes. Según sostendré, tenemos buenos argumentos y evidencias para pensar que, a igualdad de condiciones, el presidencialismo se desempeña bastante peor que el parlamentarismo en casi todos los componentes evaluativos. Luego, argumento que la explicación de estas diferencias podemos encontrarlas en el “efecto” que la variable “tipo de régimen” (según como varíe la *forma de gobierno*) introduce en el sistema político.

El artículo es una revisión de la literatura contemporánea sobre el debate entre parlamentarismo y presidencialismo, aunque aporto algunos datos originales sobre la duración *relativa* de las coaliciones en los presidencialismos. Está dividido en tres apartados, cada uno de los cuales corresponde a una dimensión de análisis. Finalmente expongo las conclusiones.

1) *Conflicto entre poderes y parálisis*

Los tempranos trabajos de Linz ([1987], 1994)³ sentaron la hipótesis de que el presidencialismo *per se* (legitimidad dual y mandato fijo) es estructuralmente proclive a la generación de bloqueos y conflictos entre la rama ejecutiva y legislativa (Linz, 1994). A efectos de su operacionalización, esta hipótesis puede ser desmembrada en dos: 1) el presidencialismo es estructuralmente refractario a la formación y el mantenimiento de las coaliciones de gobierno (Linz, 1987: 19; Nino, 1992: 51; Cleto Suárez 1982; Lijphart 1992), y 2) que el presidencialismo tiende a generar conflictos entre poderes y bloqueo (parálisis) entre ramas de gobierno. Evaluemos brevemente qué nos dicen los resultados de veinte años de investigación empírica sobre ambas cuestiones.

1.1. *Formación, naturaleza y duración de las coaliciones presidenciales*

Una de las primeras preguntas que se hizo la academia fue ésta: ¿son los presidencialismos refractarios a la formación de coaliciones de gobierno? Carlos Nino ofreció la mejor explicación a esta tesis: “[*El sistema presidencialista de gobierno*] es especialmente antagónico con la formación de coaliciones. Obviamente el cargo presidencial no puede ser repartido y los cargos de gabinete —por su dependencia total del presidente— no son

¹ Deliberadamente uso la palabra “riesgos” (*risks*) para distinguirla del concepto de “peligros” (*perils*) empleado por Linz, que hace referencia a variables independientes como 1) juego de suma cero, 2) rigidez (mandato presidencial fijo), 3) legitimidad dual, y 4) personalización del poder (los cuales, según Linz, propiciaban efectos como el bloqueo o parálisis, la quiebra de la democracia, y el arribo de *outsiders* al poder). El concepto de riesgos, en cambio, hace referencia sólo a efectos o variables *dependientes*.

² Hablaré indistintamente de “*forma de gobierno*” o “*tipo de régimen*” presidencialista. El presidencialismo es un *régimen*, en tanto que instaura unas reglas para el *acceso al poder* del cargo presidencial, y es un *tipo* de régimen especial, caracterizado por una *forma de gobierno* que la distingue de otros regímenes.

³ El trabajo de Linz comenzó a ser circulado en forma de borrador en el año 1988, y recién fue publicado en el año 1994 (¡seis años después!). Ya en 1989, por ejemplo, Carlos Nino citaba el trabajo de Linz en uno de los trabajos que realizó para el Consejo para la Consolidación de la Democracia en Argentina (Nino, 1989).

atractivos para los partidos de oposición (independientemente de que lo sean para políticos individuales), ya que implican comprometerse con la política del gobierno sin posibilidad de incidir en ella. Aún en situaciones extremadamente críticas, los partidos de oposición prefieren mantenerse en una posición adversaria respecto del ejecutivo para aprovecharse en las próximas elecciones del desgaste del partido oficialista” (Nino, 1992: 50).

Sin embargo, los primeros trabajos empíricos pusieron en tela de juicio dicha tesis. El trabajo seminal de Amorim Neto sobre Brasil (Amorim Neto, 1994), y más tarde el primer estudio comparado de Deheza (1998), mostraron por primera vez que las *coaliciones de gabinete* no eran un fenómeno raro los presidencialismos. Deheza analiza 9 democracias sudamericanas en el período que va de 1958 a 1994, y exhibe que, de 123 gobiernos analizados, las coaliciones de gobierno fueron más frecuentes que los gobiernos monocolors (69 contra 48), y que alrededor de la mitad de los gobiernos minoritarios formaron coaliciones (52% de las veces). También muestra algunas evidencias contraintuitivas, como que las coaliciones también son frecuentes cuando el partido del presidente es mayoritario en el Congreso (66,6% de las veces que un presidente es mayoritario forma coaliciones). Lo relevante de estas constataciones es que echaban por tierra la tesis de que los presidencialismos son fóbicos a la formación de coaliciones, y sugería que eran variables tales como el número de partidos, la polarización ideológica, y el grado de disciplina partidaria los factores que forjan los incentivos para la gestación de coaliciones.

Estas conclusiones fueron más tarde reafirmadas por otros estudios empíricos: así, el trabajo de Amorim Neto (2003) estudió 13 presidencialismos latinoamericanos durante el período 1970-2000 (106 gabinetes), y encontró una frecuencia elevada de los gobiernos de coalición (76 de 106 gabinetes). Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004) fueron aún más allá y estudiaron prácticamente todas las democracias del mundo desde 1946 hasta 1999 (133 países, de los cuales 86 eran parlamentarios, 75 presidencialistas, y 28 semi-presidencialistas). Aunque es cierto que los gobiernos de coalición en general son menos frecuentes en los presidencialismos que en los parlamentarismos cuando no hay un partido que alcance la mayoría absoluta (59% frente a 78%, respectivamente), éstos se configuran con bastante frecuencia en los presidencialismos, y -notablemente- más de la mitad de las veces cuando el presidente es minoritario en el Congreso.

La idea de que son algunos tipos de gobiernos presidencialistas (y no el presidencialismo *per se*) los refractarios a las coaliciones fue refinada más tarde por el estudio de Negretto (2006). Negretto distingue cinco tipos de situaciones en los gobiernos presidencialistas: 1) presidentes mayoritarios, 2) coaliciones mayoritarias, 3) presidentes minoritarios en situaciones divididas en sentido estricto⁴, 4) presidentes minoritarios en situaciones medianas⁵ y 5) presidentes minoritarios en *situaciones congresionales*⁶. Los hallazgos de Negretto introducen matices interesantes a los arriba expuestos. Por un lado, exhibe que de los 51 presidentes minoritarios incluidos en la base de datos, 27 (53%) formaron gabinetes de coalición. De ese total, sólo 15 fueron *coaliciones mayoritarias* (29%). Ahora bien, cuando distinguimos entre *tipos de gobiernos presidencialistas*, encontramos lo siguiente: los presidentes minoritarios en situaciones medianas forman coaliciones un

⁴ Un presidente minoritario enfrenta una situación dividida en sentido estricto cuando su partido no logra acaparar los votos del legislador mediano, ello significa no puede convertirse en pivote de las preferencias políticas a través del logro de acuerdos puntuales y cambiantes con los demás partidos (Austin Smith y Banks, 1988; Strom, 1990; Negretto, 2006).

⁵ Una situación minoritaria mediana ocurre cuando el partido del presidente posee menos del 50 por ciento de los escaños legislativos, pero está ubicado aproximadamente en el centro de la dimensión derecha-izquierda, de tal manera que no existe partido o coalición de partidos que pueda vencer sus propuestas con una mayoría de votos. En esta situación, es la ubicación del partido del presidente en el espacio ideológico, y no el tamaño de su representación legislativa, lo que hace posible el apoyo de los legisladores de otros partidos (Negretto, 2006).

⁶ En las situaciones congresionales el partido del presidente, que es minoritario en el Congreso, no alcanza a reunir el número de escaños necesario para impedir la reversión, por parte del Congreso (normalmente por 2/3), de un veto del Ejecutivo. Esto quiere decir que el partido del presidente tiene normalmente menos de 1/3 de los escaños.

40% de las veces (un 29% coaliciones mayoritarias). Los presidentes minoritarios en situaciones divididas, en cambio, forman coaliciones un 47% de las veces, pero *ninguna de las coaliciones auspiciadas en ese escenario ha sido mayoritaria* (0%). Finalmente, los presidentes minoritarios en situaciones congresionales forman coaliciones con una elevada frecuencia (71% de las veces), y ese escenario auspicia un 47% (del total de gobiernos) de coaliciones mayoritarias. La conclusión que se desprende de este estudio es que los presidentes minoritarios en situaciones divididas (esto es, aquellas situaciones en las que el partido del presidente no cuenta con el apoyo del *legislador mediano*) son los más refractarios a la formación de coaliciones mayoritarias, y por ende los más proclives al bloqueo y la parálisis.

Tabla 1 . Frecuencia y tipo de coaliciones de gabinete en los presidencialismos minoritarios

Situación minoritaria	N	Coaliciones (%)	Minoritarias (%)	Mayoritarias (%)
Mediana	15	6 (40)	2 (13)	4 (27)
Dividida	19	9 (47)	9 (47)	0 (0)
Congresional	17	12 (71)	4 (24)	8 (47)
Total	51	27 (53)	15 (29)	12 (24)

Fuente: Negretto, 2006

Los hallazgos de Negretto permitirían dar algún sustento a la tesis de que son algunos *tipos de gobiernos presidencialistas* los refractarios a las coaliciones. Según parece, la aparición de las situaciones divididas en los presidencialismos dependen fuertemente del sistema electoral, el grado de polarización ideológica y del número y la disciplina de los partidos, no del presidencialismo *per se*.

El trabajo de Chasquetti (2008) viene nuevamente a sustentar estas conclusiones. Según su estudio, es el *tamaño del partido* del Presidente en el Congreso (si el partido del presidente es mayoritario, menos probable es la formación de coaliciones), la *polarización ideológica* (cuanto mayor es la distancia entre la ideología del presidente y la media de los legisladores, menos probable que se forme una coalición) y el hecho de que el régimen cuente con una *experiencia exitosa de coalición* en el pasado, los que proveen los incentivos para la gestación de coaliciones en los presidencialismos. Otras variables alternativas, como el balotaje, o los poderes legislativos del Presidente, se revelan poco relevantes en términos explicativos (Chasquetti, 2008). La conclusión que se sugiere, otra vez, es que el presidencialismo en sí no es un factor explicativo relevante.

Si las coaliciones no son un fenómeno raro en los presidencialismos, cabría preguntarse si son duraderas o no, e interrogarse sobre qué es lo que explica la durabilidad de las mismas. De hecho, una de las inferencias que puede extraerse de la teoría de Linz es que, si acaso se formasen coaliciones presidencialistas, éstas serían inestables y breves, por las mismas razones estructurales que desincentivan la formación de coaliciones en primer lugar. La mayoría de los estudios comparados sobre la durabilidad de las coaliciones presidenciales, nuevamente, sacan conclusiones que señalan que son variables de nivel inferior al tipo de régimen las responsables de la durabilidad⁷ de las coaliciones. Entre esos estudios encontramos los de Deheza (1998), Altman (2001), Kellam (2004), Amorim Neto (2005) y Chasquetti (2008). En su trabajo seminal, Deheza revela que los gobiernos mayoritarios de un solo partido duran más que los gobiernos de coalición y los gobiernos minoritarios. Altman (2001), por su parte, estudia la duración de las coaliciones en Uruguay, y encuentra que cuanto *más proporcional* es la coalición de gabinete, mayor probabilidad de que dure en el tiempo. Otras variables que tienen algún grado de fuerza

⁷ Es importante distinguir entre la duración y la durabilidad (Laver, 2003). La duración refiere a la cantidad de días, meses, o años que dura una coalición. En cambio, la *durabilidad* alude a la probabilidad o expectativa de duración de una coalición bajo determinados parámetros, un concepto que se traduce en generalizaciones, por ejemplo, del tipo “una coalición bajo un parlamentarismo es más durable que una coalición bajo en un régimen presidencialista”.

explicativa son la *distancia ideológica* entre la media de los partidos y el presidente (cuanto más distancia, menos durable) y el tiempo que resta para terminar el mandato (cuanto menos tiempo resta, menor durabilidad de la coalición). El trabajo de Kellam (2004) analiza el impacto de la “*política local*” en la durabilidad de las coaliciones presidencialistas, y encuentra que las coaliciones con partidos regionales o locales resultan menos durables que las coaliciones con partidos de alcance nacional. También revela que las coaliciones en países *federales* son menos durables que las coaliciones en países unitarios y que, cuanto más polarizada ideológicamente esté la Legislatura, menor durabilidad de las coaliciones. Amorim Neto (2005) analiza la durabilidad de los tipos de gabinetes en general y detecta –en consonancia con Deheza– que los gobiernos mayoritarios de un solo partido son más durables que los gobiernos de coalición y los gobiernos minoritarios, que a mayor porcentaje de ministros de extracción partidaria, más durable es el gabinete, y que los gabinetes en los que los ministros pueden ser censurados por el Congreso son más durables que aquellos en los que no. Finalmente, el estudio comprehensivo de Chasquetti (2008) aporta evidencias de que las coaliciones son menos durables cuando menor sea el tiempo que resta para finalizar el mandato legal del presidente, y que las coaliciones mínimas ganadoras son menos durables que las coaliciones amplias (que incluyen a partidos no necesarios para obtener la mayoría absoluta de votos en el Congreso). Según el estudio de Chasquetti, esos son los factores explicativos más importantes de la *ruptura prematura* de las coaliciones en los presidencialismos (en cambio, otras variables plausibles como el grado de proporcionalidad partidaria del gabinete, el número de socios en la coalición, la reelección del presidente, y la magnitud de la circunscripción no se muestran relevantes) ⁸.

Tabla 2: Determinantes institucionales de la durabilidad de las coaliciones presidencialistas

Estudios	Hallazgos	Muestra
Deheza (1998)	1*. Los gobiernos mayoritarios de un solo partido son más durables que los gobiernos de coalición y los gobiernos minoritarios	123 gobiernos (1958-1994)
Altman (2001)	2**. En los gobiernos de coalición, cuanto más proporcional sea la distribución de cargos entre partidos, mayor durabilidad 3. Cuanto mayor sea la distancia ideológica entre los partidos de la coalición y el Presidente, menor durabilidad de la coalición 4*. Cuanto menor sea el tiempo que resta para finalizar el mandato, menor durabilidad de la coalición	Gabinetes de Uruguay (1989-99).
Kellam (2004)	5. Las coaliciones con partidos localistas o regionalistas son menos durables que las coaliciones con partidos de alcance nacional 6. Los gobiernos de coalición presidenciales de países federales son menos durables que las coaliciones en países unitarios 7. Cuanto mayor sea el grado de polarización ideológica en el Congreso, menor durabilidad de la coalición	No disponible (datos extraídos de Amorim Neto, 2005)
Amorim Neto (2005)	*1. Los gobiernos mayoritarios de un solo partido son más durables que los gabinetes de coalición y que los gobiernos minoritarios. 8. Los gabinetes, cuanto mayor grado de partidismo exhiban, más durables son. 9. Los gabinetes en países en los que el Congreso puede censurar a los ministros son más durables que los gabinetes de países en los que esa potestad no existe. **2. El grado de proporcionalidad de la coalición no es una variable significativa	59 presidentes, 106 gabinetes, 13 países
Chasquetti (2008)	*4. Las coaliciones son menos durables cuanto menor sea el tiempo que resta para terminar el mandato. 10. Las coaliciones mínimas ganadoras son menos durables que las coaliciones amplias. **2. El grado de proporcionalidad de la coalición no es una variable significativa	23 coaliciones (1985-2006)

* Hallazgo coincidente con un estudio previo.

** Hallazgos contradictorios entre Altman (2001), por un lado, y Chasquetti (2008) y Amorim Neto (2005), por el otro.

Fuente: elaboración propia

Todos estos trabajos sobre formación y durabilidad de las coaliciones son ciertamente iluminadores, pero mi opinión es que de ningún modo refutan la tesis de la refractariedad

⁸ Con todo, resulta curioso observar que Chasquetti, al analizar los factores que explican la “formación de coaliciones”, incluya a los *poderes legislativos del presidente* como variable interviniente, y omita la evaluación de esta misma variable en su análisis sobre la durabilidad de las coaliciones.

de los presidencialismos a las coaliciones. Nadie niega que las variables de nivel inferior al régimen tengan alguna incidencia en la formación y durabilidad de las coaliciones, tanto en el presidencialismo como en el parlamentarismo. Lo que queda por demostrar, en cambio, es qué peso explicativo tiene la variable *tipo de régimen/forma de gobierno* a igualdad de condiciones o variables semejantes de nivel inferior. Y, salvando los estudios de Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004) y Cheibub (2007), ninguno de los demás trabajos evalúa en perspectiva comparada el presidencialismo y el parlamentarismo, más bien trabajan con muestras cercadas en las que el tipo de régimen/forma de gobierno no varía. Luego, no les es lícito inferir ninguna generalización acerca de la fuerza explicativa del tipo de régimen, puesto que esta variable no fue introducida en el análisis.

La convención generalizada que se desprende de estos estudios de que el tipo de régimen/forma de gobierno en sí no tiene ningún efecto en el bloqueo o la parálisis es bastante inquietante, sobretodo porque disponemos de suficientes evidencias que indican lo contrario, al menos en algunas dimensiones de análisis. Evaluemos en perspectiva comparada tres dimensiones de análisis: el efecto del tipo de régimen (parlamentarismo vs. presidencialismo) en 1) la frecuencia de las coaliciones, 2) en el tipo de coaliciones (si es mayoritaria o minoritaria, si observa o no la regla de proporcionalidad), y 3) en la duración relativa de las coaliciones.

El primero de los efectos (*frecuencia de coaliciones*) ha sido estudiado en perspectiva comparada por los trabajos de Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004) y Cheibub (2007). Sencillamente, en los parlamentarismos las coaliciones son más frecuentes, en todos sus tipos. Si las coaliciones emergen 78% de las veces que no hay partidos mayoritarios, en el presidencialismo emergen sólo el 59%⁹.

Sobre el *grado de proporcionalidad* de las coaliciones tenemos los trabajos de Amorim Neto (1998, 2002, 2005; 2006), y sobre todo el de Amorim Neto y Samuels (2002) que han mostrado que las coaliciones de gabinete de los presidencialismos observan en menor grado la regla de proporcionalidad en la distribución de cargos ministeriales entre partidos, y que el componente partidista de los gabinetes presidencialistas es significativamente menor que el componente partidista de los parlamentarismos. Aunque el grado de proporcionalidad de las coaliciones no parece tener efecto en la durabilidad de los gabinetes de coalición (Amorim Neto, 2005; Chasqueti, 2008), sí indica que el presidencialismo es proclive a una mayor desproporcionalidad en la distribución de cargos.

En cuanto al efecto del tipo de régimen sobre la *duración* de las coaliciones, encontramos el trabajo de Cheibub (2007: 80), que estudia la duración *efectiva* de las coaliciones presidenciales en comparación con las parlamentaristas y semipresidencialistas, y encuentra que las coaliciones presidenciales duran efectivamente más que las parlamentaristas. El problema de su trabajo es que no aporta información sobre el momento preciso de la ruptura de la coalición y no evalúa el efecto de la duración del mandato legal en la duración efectiva de las coaliciones. En este artículo procuraré sentar las bases para iniciar una comparación más minuciosa, aunque advierto que el cálculo de

⁹ Cheibub (2007: 82) revela que el grado de fragmentación partidaria podría ejercer un efecto saliente en la probabilidad de formación de las coaliciones en ambos tipos de regímenes (parlamentaristas y presidencialistas), pero que ese efecto es más notable en los presidencialistas. Si en un parlamentarismo (con diez años de antigüedad mínima) la probabilidad de formar coaliciones aumenta un 0.2 cuando el porcentaje de escaños del partido mayoritario cae de 48% a 30%, en un presidencialismo la probabilidad aumenta a 0,46 en las mismas condiciones. Pero Cheibub habla del *incremento en la probabilidad* cuando pasamos de un tipo de gobierno a otro dentro *de un mismo tipo de régimen*, y omite decir que la probabilidad relativa (entre ambos tipos de regímenes) de formar coaliciones en primer lugar es mayor en los parlamentarismos. Además, tampoco nos dice cuál es el grado de probabilidad de que se formen coaliciones en ambos tipos de regímenes cuando el grado de fragmentación partidaria es menor (pongamos, en situaciones en las que un partido tiene más de 1/3 de los escaños y menos de 1/2).

la duración de las coaliciones en los presidencialismos está plagado de dificultades teóricas y metodológicas¹⁰. Para ese análisis cabe empezar distinguiendo entre la *duración efectiva* y la *duración relativa*. La duración efectiva refiere a la cantidad de días, meses, o años que dura una coalición. En cambio, la *duración relativa* alude al porcentaje de duración efectiva en relación con la duración potencial (dada por su mandato legal), esto es, supone preguntarse qué porcentaje del mandato legal duraron efectivamente las coaliciones.

Una rápida mirada comparativa a la *duración efectiva* de las coaliciones en los parlamentarismos y en los presidencialismos nos revela que las primeras *duran efectivamente menos*: mientras las coaliciones parlamentaristas duran un promedio de 569,5 días (Tabla 2; Saalfeld, 2008), las coaliciones en los presidencialismos duran un promedio 1008 días (véase Tabla 3). El resultado es el mismo cuando comparamos la duración efectiva promedio por tipo de coalición: las coaliciones minoritarias y mayoritarias parlamentaristas duran un promedio de 351 y 613 días, respectivamente (Saalfeld, 2008), frente a 1026 y 1085 días de las coaliciones minoritarias y mayoritarias presidencialistas (Tabla 3).

Tabla 2. Duración de los gabinetes parlamentarios (Europa Occidental)

	Promedio de días	Promedio de duración relativa
Gabinetes mayoritarios (en general)	685,5	0,73
Gabinetes minoritarios (en general)	522,5	0,57
Gabinetes de un solo partido (en general)	614	0,60
Gabinete de un solo partido mayoritario	981	0,80
Gabinete de un solo partido minoritario	533	0,47
Gabinete de coalición	569,5	0,64
Gabinete de coalición mayoritaria	613	0,70
Gabinete de coalición minoritaria	351	0,43
Gabinete de coalición mínima ganadora	868	0,77
Gabinete de coalición amplia	445	0,46

¹⁰ Los datos sobre las coaliciones parlamentaristas son extraídos de Saalfeld (2008), que contabiliza sólo las coaliciones de los parlamentarismos de Europa occidental. De acuerdo con el patrón dominante, la duración de los gobiernos parlamentaristas se calcula desde el momento que el gobierno es investido o asume el poder, hasta que sucede algunos de estos tres eventos: hay una elección; cambia el primer ministro; cambia la composición partidaria del gabinete, el gobierno renuncia y el Jefe de Estado acepta la renuncia (Laver, 2003; Strom, 1985, Warwick, 1994). Una de las dificultades más grandes en la comparación de la duración de los gobiernos entre parlamentarismos y presidencialismos reside precisamente en el hecho de que las coaliciones presidenciales pueden morir y el Jefe de Gobierno seguir en el poder hasta el fin del mandato, gobernando sólo con su partido o con otra coalición. En ese caso, ¿debemos considerar que hay dos tipos de gobiernos con duraciones distintas? ¿O más bien considerar que el gobierno que sobrevive a la ruptura de la coalición (presidido por el Presidente) dura desde el inicio del mandato? En otras palabras, cuando un sólo presidente gobierna durante un período pero con el respaldo de varios “tipos de gobiernos” o “varias coaliciones” durante su mandato: ¿Contamos la duración de cada tipo de gobierno, excluyendo a las demás, o calculamos la duración del gobierno del presidente incluyendo a todos los tipos de gobierno hasta que el Presidente renuncia, es depuesto, o su mandato vence? Amorim Neto (2005) opta por la primera opción. Yo considero que es útil distinguir entre la duración de los “tipos de gobierno” (entre ellas las coaliciones) y la duración del “gobierno presidencial”, que es básicamente la duración del Presidente (bajo cualquier tipo de gobierno). La duración de los “tipos de gobierno” se calcula desde que un tipo de gobierno asume o se integra, hasta que cesa porque se da alguna de estas tres circunstancias: cuando un partido se sale de la coalición, cuando hay un cambio en la integración partidaria del gobierno, o cuando el mandato del presidente se ve interrumpido (por renuncia, elecciones anticipadas, juicio político). En cambio, la duración del “gobierno presidencial” dura desde que el Presidente asume su mandato hasta que éste se interrumpe (por renuncia anticipada, elecciones anticipadas, juicio político, vencimiento del mandato legal, muerte, incapacidad). Parece obvio que si aplicamos la primera medida, los gobiernos presidencialistas duran en promedio mucho menos que los “gobiernos presidenciales”. Con todo, es importante destacar que la duración efectiva de los “tipos de gobierno” presidenciales es mayor que la duración efectiva de los “tipos de gobierno” parlamentarios. Si la duración efectiva de los gabinetes presidenciales (considerando todos los tipos) es de 785 días (Amorim Neto, 2005), la duración efectiva de los gabinetes parlamentarios es de 568 días (Saalfeld, 2008). Una dificultad añadida en el estudio de los gobiernos presidenciales reside en la “identificación” de la fecha precisa en que un tipo de gobierno termina. Para resolver esos problemas he tomado como indicador de fecha de la ruptura de las coaliciones los siguientes indicadores: a) cuando existe un anuncio público de ruptura en la prensa; b) a falta de ese anuncio público de ruptura, cuando se verifican renuncias ministeriales de un partido aliado; c) a falta de esos dos indicadores, cuando se verifica un paso del contingente legislativo del partido aliado, o de facciones del mismo, al contingente legislativo opositor en el Congreso.

Todos los gabinetes	568	0,62
---------------------	-----	------

Fuente: Saalfeld, 2008: 332

Tabla 3: Duración de las coaliciones presidenciales

Presidente	Inicio	Tipo de coalición	¿Sobrevivieron las coaliciones?	Fecha de ruptura coalición	Duración coalición	Duración relativa	Fecha fin gobierno	Duración gobierno
Argentina De la Rúa	10/12/09	Minoritaria	No/ No terminó el mandato	6/10/ 2000 (renuncia de Vicepresidente)	296 días	0,20	20/12/2001	730 días
Duhalde	22/01/2002	Coalición mayoritaria (facción PJ, facción de UCR, Frepaso)	No/No terminó el mandato	No logra el apoyo de una facción de su partido para aprobar el plan bonex (renuncia Ministro de Economía). Al morir varias víctimas inocentes en un operativo policial (26/06/2002), la coalición se quiebra y Duhalde convoca a elecciones	483 días	0,70 (adelantó 6 meses elecciones)	25/05/2003	483 días
Kirchner	25/04/2003	Mayoritaria (facción de PJ, facción de UCR, Frepaso)	Sí	-	1460 días	1	10/12/2007	1460 días
Cristina Fernández	10/12/07	Mayoritaria	No	17/07/2008 (voto en contra de ley de retenciones)	217 días	0,14	Sigue en el poder	
Brasil Sarney	21/04/85	Mayoritaria	No	13 de febrero de 1986 (PMBD se retira de la coalición)	292 días	0,16	15/03/90	1764 días
Collor de Melo	15/03/90	Minoritaria	No	15/03/92 (dimite en pleno el gabinete por denuncias de corrupción)	720 días	0,49	29/12/92	1004 días
Cardoso I	2/01/95	Mayoritaria	Sí	-	1460 días	1	1/01/99	1460 días
Cardoso II	2/01/99	Mayoritaria	No	8/02/2002 (PFL se retira de la coalición, renunciando 4 ministros)	1146 días	0,78	1/01/03	1460 días
Lula I	2003-	Mayoritaria	Sí	-	1460	1	2007	1460 días
Lula II	2007-	Mayoritaria	Sigue en la presidencia	-			2011	
Bolivia Siles Suazo	10/10/82	Minoritaria	No	9 /01/1983 (6 ministros del partido MIR abandonan la coalición)	89 días	0,08	6/08/1985	1016 días
Paz Estenssoro	6/08/85	Minoritaria	No	15/02/1989 (ADN se sale de la coalición)	1239 días	0,84	6/08/89	1460 días
Paz Zamora	6/08/89	Mayoritaria	Sí	-	1460 días	1	6/08/93	1460 días
Sánchez de Losada I	6/08/93	Mayoritaria	Sí	-	1460 días	1	6/08/93	1460 días
Banzer	6/08/97	Mayoritaria	No	15/08/1998 (CONDEPA se sale de la coalición)	369 días	0,25	6/08/02	1460 días
Sánchez de Losada II	6/08/02	Mayoritaria	No/ No terminó el mandato	15/04/03 (MBL se sale de la coalición y más tarde en octubre de 2003 el Vicepresidente Mesa)	249 días	0,17	17/10/03 (renuncia)	431 días
Chile Aylwin	1990-1993	Minoritaria	Sí	-	1460 días	1		1460 días
Frei	1994-2000	Minoritaria	Sí	-	2190 días	1		2190 días
Lagos	2000-2006	Mayoritaria	Sí	-	2190 días	1		2190 días
Bachelet	2006- 2010	Mayoritaria	Sí	-	2190 días	1		2190 días

Tabla 3: Duración de las coaliciones presidenciales

Presidente	Inicio	Tipo de coalición	¿Sobrevivieron las coaliciones?	Fecha de ruptura coalición	Duración coalición	Duración relativa	Fecha fin gobierno	Duración gobierno
Colombia Betancur	7/08/82	Mayoritaria	Si	-	1460 días	1	7/08/86	1460 días
Uribe		Mayoritaria	Sigue en presidencia	-			2006-	
Ecuador Roldos	29/08/79	Minoritaria	No	24/05/1981 (CFP se sale de la coalición y Roldós crea un nuevo partido)	736 días	0,5	1984	1460 días
Febres Cordero	10/08/84	Minoritaria	Si	-	1460 días	1	1988	1460 días
Borja	10/08/88	Mayoritaria	No	15/06/90 (DP-UDC se sale de la coalición para presentarse a elecciones)	665 días	0,45	10/08/92	1460 días
Ecuador Durán Ballén	10/08/92	Minoritaria	Si	-	1460 días	1	1996	1460 días
Bucaram	10/08/96	Minoritaria	No/ No terminó el mandato	La coalición se rompió el mismo día que Bucaram presentó su plan de gobierno, que eliminaba el subsidio al gas y formulaba un plan de ajuste fiscal muy severo (tardó 113 días en presentar el plan).	113 días	0,07	15/04/97	275 días
Gutiérrez	15/01/03	Minoritaria	No/ No terminó el mandato	27/09/2003 (se rompe alianza con Mov. Pachakutik)	252 días	0,17	20/04/05	815 días
Panamá Pérez Balladares	1/09/94	Mayoritaria*	No	Agosto de 1998 (la coalición se rompe cuando Balladares pierde el referéndum para la reelección)	1424 días	0,78	1/09/99	1825 días
Perú Belaúnde	1980	Mayoritaria	Si	-	1825 días	1	1980-1985	1825 días
Fujimori I	28/07/1990	Minoritaria	No	Al asumir el poder formó un Gabinete dominado por profesionales y técnicos que no pertenecían a Cambio 90. El 8 de agosto de 1990 anuncia un plan de ajuste que suprimía las subvenciones a productos de primera necesidad (Fujishock), y el PAP y la izquierda parlamentaria le retira su apoyo y pasa a la oposición	607 días	0,33	5/04/1992	607 días
Fujimori III	28/07/2000	Mayoritaria (la integraban Cambio 90, Nueva Mayoría, el Mov. Vamos Vecino y el Frente Perú 2000 y logró el apoyo de una facción de Perú posible)	No/no terminó el mandato	Ante el escándalo de corrupción por compra de votos, se produce un transfuguismo desde la bancada de Perú 2000 hacia la oposición. 16 de Septiembre de 2000 Fujimori convoca a elecciones anticipadas para 8 abril de 2001. El 20 de noviembre comunica que renuncia desde Japón	113 días	0,06	21/11/2000	113 días

Tabla 3: Duración de las coaliciones presidenciales

Presidente	Inicio	Tipo de coalición	¿Sobrevivieron las coaliciones?	Fecha de ruptura coalición	Duración coalición	Duración relativa	Fecha fin gobierno	Duración gobierno
Toledo	2001	Minoritaria	No	Julio de 2004 (Morón y Sanborn, 2006) Duró 4 años (Chasquetti, 2008)	1460 días	0,8	2001-2006	1825 días
República Dominicana Fernandez Reyna I	16/08/96	Mayoritaria	No	30/03/97 (PRSC deja la coalición cuando Presidente presenta el primer borrador de presupuesto)	224 días	0,15	16/08/00	1460
Fernandez Reyna II	16/08/04	Minoritaria	Sí		1460 días	0,15	16/08/08	1460 días
Uruguay Lacalle	1/03/90	Mayoritaria	No	15/05/91 (facción colorada Foro Batllista se sale de la coalición, luego se van Renovación y Victoria, MNR y Batllismo Radical)	434 días	0,23	28/02/95	1825 días
Sanguinetti II	1994	Mayoritaria	Sí	-	1825 días	1	1999	1825 días
Battle	1999-2004	Mayoritaria	No	La coalición duró tres años (Chasquetti, 2008)	1095 días	0,6	2004	1825 días
Venezuela Lusinchi	2/02/1984	Mayoritaria	Sí	-	1460 días	1	2/02/1989	1460 días
Pérez	2/02/89	Minoritario	No	31/08/93 (destituido por Congreso)	1649 días	0,9	31/09/93	1649 días
Caldera	2/02/94	Minoritario	No	31/06/1997 (en junio de 1997 MAS se sale de la coalición)	1228 días	0,67	2/02/99	1825 días
Total		41 coaliciones 25 mayoritarias 16 minoritarias	16 coaliciones sobreviven (40% del total) 5 Min. (31,2% del total de minoritarias) 11 May. (45,8% del total de mayoritarias)		40.357 días (1008 días promedio) Min: (16419) 1026 días promedio; May: (24961) 1085,2 días promedio	2467 0,63 promedio Minoritarias: 0,59 Mayoritarias: (1547) 0,67		

Fuente: Identificación de las coaliciones con base en Chasquetti, 2008; Negretto, 2006; Brown, H. (2004), Ollier (2008), Ollier y Pérez Liñan (2003), Pérez Liñan (2007). Para la verificación de las fechas de ruptura de las coaliciones se utilizó los informes sobre biografías de presidentes de la Fundación CIDOB (www.cidob.org) e informes de prensa.

Ahora bien, estos datos agregados no indican que las coaliciones parlamentaristas sean menos *durables*, y ello porque el *mandato legal* de los gobiernos parlamentaristas es en promedio menor que en los presidencialismos (mientras que la gran mayoría de parlamentarismos exhibe un mandato legal de 4 años (véase Saalfeld, 2008: 328), en los presidencialismos hay una mayor variabilidad entre la franja de 4 a 6 años de mandato legal). Por eso, para neutralizar el efecto de la mayor duración promedio del mandato legal en los presidencialismos, cabe tomar como indicador la “*duración relativa*” de los gabinetes (Müller y Strom, 2000: 16-17), que mide el porcentaje de duración efectiva de la coalición respecto de su duración posible (la duración del mandato legal). Cuando consideramos este indicador observamos lo siguiente: la duración relativa de los gobiernos de coalición parlamentarios es de 0,64 (Saalfeld, 2008: 332), frente a 0,63 de las coaliciones presidencialistas (mi cálculo, véase Tabla 3). Tratándose de coaliciones mayoritarias, la duración relativa de los parlamentarismos es de 0,70 (Saalfeld, 2008: 332), frente a 0,67 de los presidencialismos. En lo que atañe a las coaliciones minoritarias, finalmente, la duración relativa de los parlamentarismos es de 0,43 (Saalfeld, 2008: 332), frente a un 0,59 de los regímenes presidencialistas.

Estos resultados nos muestran que la *duración relativa* de las coaliciones parlamentarias es muy similar a la de las presidencialistas, con una leve diferencia en lo que concierne a las coaliciones minoritarias. Tratándose de coaliciones mayoritarias, éstas duran prácticamente lo mismo en ambos regímenes. Tratándose de coaliciones minoritarias, las coaliciones presidencialistas se revelan *levemente* más durables. La explicación puede obedecer a que los gobiernos minoritarios (incluso los gobiernos de coalición minoritarios) en los parlamentarismos son propensos a convocar elecciones anticipadas (Saalfeld, 2008), una alternativa que no está disponible en los presidencialismos. Dado que el abandono de la coalición no produce consecuencias inmediatas en el calendario electoral, los partidos aliados a una coalición minoritaria presidencialista tienden a “resistirse” más a abandonar el gobierno, para aprovecharse de su posición y extraer el máximo nivel de rentas posible.

Con todos estos datos podemos ahora evaluar la tesis de la refractariedad del presidencialismo a las coaliciones en todas sus dimensiones: formación, tipo y duración relativa. Las evidencias empíricas con las que contamos hasta ahora nos muestran que, en efecto, los presidencialismos son menos amigables a la formación de coaliciones (en todas sus variantes), y que en general son menos proporcionales que las coaliciones parlamentaristas. Sin embargo, una vez formadas, éstas se revelan igual de durables que las coaliciones parlamentaristas, aunque se observa una duración relativa levemente mayor en las coaliciones minoritarias presidencialistas. Eso significa, entonces, que el tipo de régimen tiene *algún efecto* en la formación de las coaliciones y en el tipo de coaliciones formadas, aunque otras variables de nivel inferior también ejerzan su influencia (aditiva o a través de configuraciones multicausales)¹¹.

1.2. Conflictos entre ramas y bloqueo

La constatación de que los presidencialismos son más refractarios que los parlamentarismos a la formación de coaliciones es un indicio de la tendencia al conflicto, pero un indicio parcial porque, a decir verdad, sólo pone el acento en las etapas iniciales de formación del gobierno (*inputs*), no en sus desenlaces conflictivos (*outputs*). Corresponde evaluar, por lo tanto, la tesis del conflicto o bloqueo apelando a indicadores *outputs* de conflicto. Porque podemos seguir preguntándonos: con independencia de que se formen o no coaliciones, y de que estas sean más o menos durables, ¿es cierto que el

¹¹ Para un resumen de la influencia variables de nivel inferior que influyen en la formación de coaliciones parlamentaristas, véase Laver (2003), Saalfeld (2008) y el *path-breaking* trabajo de Schleiter y Morgan-Jones (2010).

presidencialismo *en sí* genera crisis y bloqueos entre ramas de gobierno? Mainwaring y Shugart (1997) tempranamente rechazaron esta idea, señalando que las legitimidades en conflicto son también posibles en algunos sistemas parlamentarios (en particular cuando el parlamentarismo es bicameral simétrico y la cámara alta tiene poder de veto absoluto, como sucede en Italia, Australia, y hasta cierto punto en Alemania). También pusieron en tela de juicio la idea de que el presidencialismo *per se* instale un juego de suma cero en el que el ganador se lo lleva todo, pues dada la separación de poderes, un partido o coalición que pierde la presidencia todavía puede mantener el control del Congreso, y si el país es federal, todavía puede gobernar estados locales (Mainwaring y Shugart, 1997b: 453). Asimismo, distinguieron entre diversos tipos de gobiernos presidencialistas según cómo varíen los poderes constitucionales y los poderes partidarios del Presidente (los poderes constitucionales incluyen el poder de iniciativa legislativa, el poder de decreto, y el poder de veto; los poderes partidarios dependen de la selección de candidatos y de la disciplina partidaria), y señalaron que el bloqueo o la parálisis no es un problema cuando el Presidente dispone de fuertes poderes constitucionales¹². Pues bien, la conclusión de estos autores es que el tamaño del partido del presidente –o de la coalición– en el Congreso, la fragmentación y polarización del sistema de partidos, los poderes constitucionales y el grado de disciplina partidaria son las variables relevantes que condicionan la capacidad del presidente para llevar a cabo su agenda. Cuando el partido del presidente es minoritario, el sistema de partidos está fragmentado, los partidos son indisciplinados, el grado de polarización ideológica entre partidos es elevado, y el Presidente no dispone de poderes de decreto, entonces el resultado probable es el bloqueo y la parálisis. De manera que no sería el presidencialismo en sí el factor crucial, sino otras variables de nivel inferior al tipo de régimen.

Saiegh (2004), Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004) y Cheibub (2004) estudiaron el impacto de los diferentes regímenes (parlamentaristas, presidencialistas y semipresidencialistas) en la *tasa de aprobación legislativa de las iniciativas del Ejecutivo*, éste último concebido como un indicador *proxy* del conflicto interinstitucional y del bloqueo. Sus hallazgos son los siguientes: los presidentes minoritarios en general exhiben una tasa de aprobación relativamente elevada (61,3%), aunque *menor que la que exhiben los gobiernos en minoría en los parlamentarismos* (79,2%). Cuando pasan a analizar el desempeño *dentro* de diferentes tipos de gobierno presidenciales, Cheibub y sus colegas encuentran que los presidentes minoritarios logran una tasa de aprobación sensiblemente mayor (61,3%) que la que logran las coaliciones minoritarias y mayoritarias presidenciales (53% y 51%, respectivamente). En base a estas evidencias concluyen que los presidentes minoritarios no son tan problemáticos como la teoría de Linz predice. Por otro lado, las evidencias indicarían que el conflicto interinstitucional es más frecuente en aquellos tipos de gobierno (coaliciones mayoritarias) para los que la teoría predice una mayor cooperación interinstitucional¹³.

El trabajo de Alcántara y García Montero (2008) evalúa el desempeño de diferentes tipos de gobiernos presidenciales en la tasa de éxito legislativo de las iniciativas legislativas del Presidente. Estos autores toman 103 períodos de gobiernos presidenciales en 12 países presidencialistas, durante el período 1982-2003, y encuentran que las variables con

¹² Sin embargo, un presidente que con poderes para romper la parálisis generada por una Asamblea fragmentada también puede tener incentivos para gobernar sin suficiente apoyo legislativo, incrementando de este modo los conflictos entre ramas de gobierno. Esta es la tesis de Shugart y Carey (1992: 165).

¹³ Quienes pensamos que el tipo de régimen/forma de gobierno tiene algún efecto aditivo propiciador del conflicto, no vemos nada misterioso en este hallazgo, porque bien podría indicar que las coaliciones presidencialistas, una vez formadas, exhiben un elevado nivel de confrontación en su seno.

Es importante destacar que estos autores no distinguen entre presidentes minoritarios en situaciones medianas y presidentes minoritarios en situaciones divididas (Negretto, 2006), y evalúan la tasa de éxito legislativo de los presidentes minoritarios “en general”. Esto significa que los datos agregados no permiten observar específicamente el comportamiento de los presidentes en situaciones divididas, que supuestamente son los que deberían generar mayor grado de conflicto interinstitucional.

mayor fuerza predictiva del grado de éxito de las iniciativas legislativas del Presidente son: el grado de poder institucional del Congreso¹⁴, el grado de fragmentación partidaria y polarización ideológica de los partidos legislativos¹⁵, y el ciclo electoral (en los primeros años de mandato presidencial, la tasa de éxito del presidente tiende a ser mayor). Otras variables como el grado de coherencia ideológica intrapartidaria, la disciplina partidaria (ambas medidas a través de encuestas), o la popularidad del presidente, se muestran no significativas. De acuerdo con Alcántara y García Montero, estos hallazgos permiten inferir que cuanto menor es el poder del Congreso (o mayor es el poder del Presidente) en las distintas fases del procedimiento legislativo, mayor tasa de éxito exhiben las iniciativas del Presidente, y menor cuanto mayor es la polarización ideológica y el número de partidos legislativos. También encuentran que la diferencia en el desempeño de los presidentes minoritarios respecto de los presidentes mayoritarios es tan leve que esta evidencia pone en duda la tesis Linziana de que los presidencialismos son propensos a la parálisis (Alcántara y García Montero, 2008: 39).

Un posterior trabajo de Negretto prescinde del indicador “tasa de éxito legislativo del Presidente” para medir el nivel de conflicto interinstitucional. Siguiendo la metodología propuesta por Mark Jones (1995), Negretto construye un índice sobre conflictos legislativo-ejecutivo tomando información del *Latin American Weekly Report* (1978-2003). Ese índice refleja por año el número de informes que reportan conflictos entre las ramas ejecutiva y legislativa en cada uno de los mandatos de gobierno presidenciales latinoamericanos, durante el período que va desde 1978 a 2003¹⁶. Aunque la base de datos no permite comparar los presidencialismos *vis-a-vis* los parlamentarismos, sí permite indagar cómo se desempeñan los diferentes tipos de gobierno presidenciales. El estudio revela así que el nivel promedio de conflictos ejecutivo-legislativo tiende a incrementarse cuando nos movemos desde gobiernos mayoritarios (de un solo partido o de coalición) hacia gobiernos minoritarios. Entre éstos últimos, sin embargo, los presidentes minoritario en situaciones divididas y congresionales (que no han formado coaliciones) son las categorías que exhiben el nivel más alto de conflicto ejecutivo-legislativo (Negretto, 2006).

Tabla 4. Índice sobre conflictos ejecutivo-legislativo

Tipos de gobierno	N	Frecuencia media
Mayoritario		
Monocolor (un solo partido)	24	0,082
Coalición	12	0,088
Minoritario		
Mediano	11	0,091
Dividido	19	0,114
Congresional	9	0,147

Fuente: Negretto, 2006.

De estos trabajos parecen desprenderse dos conclusiones contradictorias, pero que llamativamente se oponen por igual a la tesis de la propensión estructural del presidencialismo al bloqueo o la parálisis. Los trabajos de Cheibub y sus colegas (2004) y el de Alcántara y García Montero (2008) toman en cuenta la tasa de aprobación legislativa

¹⁴ Esta variable es captada en relación con los poderes Ejecutivo, a través de un índice agregado (ILIP) que contiene 15 indicadores institucionales, los cuales quedan subsumidos en tres fases correspondientes del procedimiento legislativo: fase de iniciación, fase constitutiva, y fase de efectividad. En cada fase se intenta captar el poder del Ejecutivo para iniciar proyectos o acelerar los presentados (poderes proactivos) o para vetar o postergar los proyectos alternativos (poderes reactivos). Los indicadores incluyen los poderes del Ejecutivo para determinar la agenda de discusión, las mayorías requeridas para la toma de decisiones, el poder de las comisiones legislativas, y los poderes de veto ejecutivos.

¹⁵ Los autores crearon una variable agregada que incluye la fragmentación partidaria (medida a través del *Número Efectivo de Partidos Políticos*; Laakso y Taagepera, 1979), y la polarización ideológica entre partidos (medida a través del *Índice de polarización ponderado* (*weighed polarization index*, Oñate y Ocaña, 1999: 42).

¹⁶ Los conflictos reportados refieren tanto a eventos sobre negociaciones legislativas ordinarias, tales como el veto presidencial a una ley o el rechazo a un proyecto de ley presentado por el ejecutivo, o a actos de control del Congreso, tales como el voto de censura a un ministro o un juicio político.

de los proyectos presentados por presidentes minoritarios en relación con los presentados por otros tipos de gobiernos presidenciales, y encuentran que los primeros se desempeñan razonablemente bien. Concluyen, por lo tanto, que los presidentes minoritarios no son tan problemáticos como la teoría de Linz predecía. El trabajo de Negretto (2006), en cambio, encuentra (con base en otro indicador de conflicto interinstitucional) que los presidentes minoritarios en situaciones divididas evidencian, en efecto, una mayor propensión al conflicto entre ramas de gobierno. Sin embargo, de su trabajo se desprende que no es el presidencialismo en sí el problema, sino el *tipo de gobierno*, y que son otras variables intermedias las responsables de la parálisis (véase Negretto, 2005).

Sin embargo, ninguna de las dos conclusiones resulta fundada. El caso es que los datos de Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004) y Saiegh (2007) muestran que la tasa de aprobación legislativa es superior en los parlamentarismos *en cualquier tipo de gobierno*. El tipo de régimen/forma de gobierno, por lo tanto, hace alguna diferencia, aunque esa diferencia sea de grado¹⁷. Prestar exclusivamente atención a cómo se desempeñan los diferentes tipos de gobiernos *dentro del presidencialismo* olvida las diferencias de desempeño entre tipos de gobiernos semejantes bajo tipos de regímenes diferentes. Y aún si tomáramos como válidas las mediciones de Negretto, tampoco cabría desechar el presidencialismo como variable explicativa relevante: sencillamente, las *situaciones divididas en sentido estricto sólo pueden configurarse (al menos inicialmente) en los presidencialismos*, no en los parlamentarismos. En efecto, un líder de un partido que ha obtenido sólo la mayoría relativa de los escaños parlamentarios (no la mayoría absoluta) pero que no alcanza a oficiar de pivote de las preferencias e incluso despierta la oposición de los demás partidos minoritarios, jamás se alzaría con el gobierno (Austen Smith y Banks, 1988). En el presidencialismo, en cambio, esa posibilidad es perfectamente posible, tan posible es que del total de gobiernos presidenciales contemplados por Negretto (72), el 70% (51) fueron presidentes minoritarios y 26,3 % (19) fueron presidentes minoritarios en situaciones divididas en sentido estricto (Negretto, 2006). Si esto es así, luego el presidencialismo sigue teniendo alguna importancia explicativa como *condición necesaria*.

1.3. A modo de resumen

De toda esta reseña surgen algunas conclusiones importantes. La primera conclusión es que el presidencialismo es más refractario, en general, a la formación de coaliciones que el parlamentarismo (Cheibub et. al, 2004), si bien una vez que las coaliciones se forman exhiben una duración relativa semejante. La segunda es que las coaliciones presidencialistas son menos proporcionales que las coaliciones parlamentaristas y observan un menor grado de partidismo en su integración (Amorim Neto, 1998, 2002, 2005; 2006). La tercera es que los gobiernos minoritarios son más frecuentes en los presidencialismos que en los parlamentarismos, y que la formación de gobiernos en situaciones divididas en sentido estricto sólo es posible, al menos en una situación inicial, en los presidencialismos¹⁸. La cuarta es que los presidencialismos exhiben una tasa de aprobación legislativa menor que la que exhiben los parlamentarismos, en todos los tipos

¹⁷ Cheibub (2007: 90) sostiene que estas diferencias obedecen a que los presidentes, cuando están conformes con el *statu quo*, pueden enviar al Congreso proyectos de ley polémicos a sabiendas que serán rechazados, con el sólo propósito de fastidiar a la oposición. Según Cheibub, la legitimidad electoral propia del presidente permite que éste sea más irresponsable (*reckless*) a la hora de mandar proyectos de ley. Esta explicación no es muy poderosa que digamos, porque el caso es que la tasa de éxito es mayor en los parlamentarismos en todos los tipos de gobierno, no sólo en los gobiernos minoritarios. Pero aún cuando fuese plausible pensar eso, el hecho de que el presidencialismo diera margen para un mayor grado de frivolidad o irresponsabilidad ¿acaso no sería también una diferencia políticamente relevante entre ambos tipos de regímenes?

¹⁸ Durante el período 1946 a 2002, el 34% de los gobiernos presidenciales fue minoritario; en los parlamentarismos, en cambio, hubo un 24% de gobiernos minoritarios (Cheibub, 2007: 119), todos ellos formados inicialmente en situaciones medianas.

de gobierno (Cheibub et. al., 2004), lo cual da algún sustento a la idea de que el conflicto entre el gobierno y el Legislativo es más intenso.

Ergo, los efectos diferenciales del tipo de régimen todavía se mantienen en pie. Todo esto no significa desconocer que, cuando mantenemos constante el tipo de régimen y descendemos a evaluar el impacto de variables de nivel inferior, el sistema electoral, el número de partidos, la disciplina partidaria y el grado de polarización ideológica ejerzan una influencia explicativa importante (aditiva o a través configuraciones multicausales). Pero el tipo de régimen/forma de gobierno todavía es una parte importante de la explicación, aunque no sea la única.

2. Quiebra del régimen

La tesis seminal de Linz mencionaba la estructural proclividad de los regímenes presidencialistas a sucumbir en una quiebra de la democracia. Concretamente, Linz señalaba que las crisis de gobierno en los presidencialismos se transforman casi automáticamente en *crisis de régimen*, dado que el presidencialismo no posee mecanismos apropiados para la resolución de los conflictos y el reemplazo institucional de los presidentes (Linz, 1978, 1994). La explicación que ofrecía Linz a esta inclinación estructural estaba relacionada, nuevamente, con la legitimidad dual y el mandato fijo de los presidentes. El primer elemento instalaba un juego de suma cero con perdedores absolutos, y fomentaba el ejercicio plebiscitario del poder presidencial, lo que intensificaba la polarización entre actores en conflicto. El segundo elemento en cambio impedía una salida institucional en el evento de que despuntaran conflictos entre poderes, e introducía un factor de rigidez dentro del sistema, al levantar una barrera entre las dinámicas sociales y las político-institucionales. De ello se desprendía un escenario propicio para el golpe de Estado. El mecanismo formulado por Linz, entonces, es simple: el presidencialismo favorece situaciones de bloqueo y parálisis, que desestabilizan al presidente, a su vez las crisis presidenciales devienen en crisis de régimen, y dado que no existe un poder moderador que pueda officiar de árbitro, las crisis de régimen son aprovechadas por actores ajenos al proceso para tomar el poder por la fuerza o por vías inconstitucionales.

Los primeros estudios empíricos que abordaron esta cuestión parecieron confirmar la tesis de Linz. Así, Fred W. Riggs señalaba, hacia 1992, que salvo los EEUU, *todos* los países presidencialistas habían sufrido golpes de estado, mientras que dos terceras partes de los regímenes parlamentarios del Tercer Mundo habían permanecido en democracia. (Riggs, 1992). El estudio de Alfred Stepan y Cindy Skach (1994) en la misma línea mostraba que la tasa de supervivencia de los regímenes presidencialistas en 53 países fuera de la OECD, entre 1973 y 1989, era del 20%, en comparación con el 61% de los sistemas parlamentarios puros. Estas evidencias fragmentarias más tarde eran rubricadas por el trabajo de Adam Przeworski y sus colegas (Przeworski et. al. 2000), los cuales analizaron la duración de todos los regímenes democráticos del mundo durante el período 1950-1990. Los resultados parecían no dejar dudas: durante ese período el 54% de los regímenes presidencialistas han sufrido golpes de Estado, contra un 28% de los parlamentaristas. Por otra parte, la expectativa de vida de un presidencialismo es de 21 años, contra 73 de un parlamentarismo. Estos autores, además, desmienten la idea de que la fragilidad democrática de los presidencialismos se deba a que los análisis suelen centrarse en los casos latinoamericanos, ya que la supervivencia de los regímenes presidencialistas latinoamericanos es bastante mayor a la de los sistemas presidencialistas fuera de América Latina (10.6 años contra 6.5 años). Además refutan la tesis –articulada por Shugart y Carey (1992)- de que es el subdesarrollo y no la forma de gobierno la causa de la inestabilidad política, ya que muestran que “las democracias presidenciales tienden a

morir más que las parlamentarias en cualquier nivel de desarrollo” (Przeworski et. al., 2000).

Contra algunas de estas evidencias tempranas, Shugart y Mainwaring (1997) sugirieron buscar la explicación, nuevamente, no en el presidencialismo *per se*, sino en los *tipos de gobiernos presidenciales*, particularmente en aquellos que van asociados con altos niveles de fragmentación partidaria, indisciplina y polarización ideológica (Shugart y Mainwaring, 1997). Los trabajos de Cheibub (2002b) y Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004) exploran metódicamente esa sugerencia y llega a resultados que contradicen las previsiones de Shugart y Mainwaring. Cheibub, Przeworski y Saiegh calcularon la probabilidad de que se produzca una quiebra de la democracia en diferentes tipos de gobiernos (gobiernos en minoría o de coalición) presidencialistas y parlamentarios, y encuentran que el tipo de gobierno no poseen ninguna fuerza explicativa sobre la duración de la democracia en ninguno de los dos regímenes¹⁹. A la luz de estas evidencias, infieren lo siguiente: primero, que el presidencialismo es, en efecto, más proclive a la quiebra del régimen democrático, y segundo, que ello no se explica por las consecuencias desestabilizadoras de las situaciones de bloqueo o parálisis (el conflicto interinstitucional), porque el caso es que los gobiernos de coalición y los gobiernos de minoría en sendos regímenes exhiben una tasa de supervivencia semejante (Cheibub et. al, 2004).

Ahora bien, si nos detenemos a analizar con lupa estas dos conclusiones, nos daremos cuenta que, en realidad, la tesis de Linz parece seguir incólume: los datos curiosamente insinúan que es el presidencialismo *per se* (legitimidad dual y mandato fijo) el que propicia la quiebra del régimen, y no los tipos de gobierno asociados a la fragmentación de partidos, la indisciplina y la polarización ideológica. Descartados los conflictos interinstitucionales como variable explicativa, uno puede todavía pensar que los factores explicativos son el estilo plebiscitario del ejercicio del poder y el juego de suma cero inherentes al presidencialismo los que fomentan la polarización social y la movilización callejera, los que a su vez propician la quiebra del régimen. Esto puede sugerir que Linz falló en la descripción del mecanismo causal, más no en la explicación fundamental, anclada en la forma de gobierno.

La tesis de Linz sobre la inherente fragilidad democrática del presidencialismo parecía mantenerse firme o, al menos, no refutada, hasta que surgió el influyente trabajo de Cheibub (2007). Cheibub (2007: 94) parte reconociendo que factores como el crecimiento económico, el ingreso *per cápita*, el tamaño de la población y los tipos de gobierno en los modelos aplicados no logran quebrar el efecto del presidencialismo sobre la fragilidad democrática. Descontento con esos resultados, él introduce la variable *legado militar* como un nuevo factor determinante, y muestra que la principal razón de la inestabilidad de la democracia presidencial es el hecho de que los presidencialismos son precedidos con más frecuencia por dictaduras militares: dos tercios de las democracias presidencialistas observadas fueron precedidas por dictaduras militares, mientras que sólo un tercio de los parlamentarismos lo fueron (Cheibub, 2007: 141). Cheibub señala: “Entonces, lo que mata a la democracia no es el presidencialismo *per se*, sino el legado militar. Dado que las democracias presidencialistas tienden a suceder a dictaduras militares con más frecuencia que lo que suceden a dictaduras civiles, las democracias presidenciales mueren más frecuentemente que las democracias parlamentarias” (Cheibub, 2007:140). Pero no es el presidencialismo el factor crucial, sino el legado militar, porque el caso es que los (pocos) parlamentarismos que suceden a dictaduras militares también son frágiles. Esto quiere decir que las democracias que emergen de dictaduras militares previas tienen menor

¹⁹ Cheibub (2007:98), sin embargo, encuentra que el grado de fragmentación partidaria tiene un efecto curvilíneo en la probabilidad de la quiebra de las democracias presidencialistas. La probabilidad de que una democracia muera se incrementa cuando el número efectivo de partidos legislativos va de 2 a 4. Más allá de 4, la probabilidad disminuye.

expectativa de vida que aquellas que tienen un legado de dictaduras civiles, cualquiera sea el tipo de régimen.

El problema que presenta este modelo es la posible colinealidad entre las variables presidencialismo y legado militar. Esto es, uno podría pensar que el presidencialismo, asociado al ejercicio plebiscitario y confrontativo del poder, es más proclive a la gestación de dictaduras militares que a la de civiles. Y viceversa, una dictadura militar tiende a derivar, una vez que cae el régimen, en una democracia presidencialista, sobre todo si la transición es pactada. Enfrentados a una transición, la jerarquía militar preferirá la concentración de autoridad en un solo cargo nacional, y no un régimen de competencia y explícitamente partidario como el parlamentarismo²⁰.

Cheibub responde a esta importante objeción señalando que el nexo militar-presidencial es *meramente accidental*, y muestra que la tendencia de las dictaduras militares a ser sucedidas por presidencialismos sólo es clara en América Latina, y no en otras regiones del mundo. En otras regiones del mundo distintas a América Latina, según Cheibub, no se observa la preferencia clara de las dictaduras militares por los presidencialismos: de 34 transiciones a la democracia fuera de América Latina, 11 derivaron en parlamentarismos, 9 en sistemas mixtos, y 14 en presidencialismos (Cheibub, 2007: 147). De acuerdo con Cheibub, el hecho de que las dictaduras militares transiten con mayor frecuencia hacia presidencialismos no se debe a una preferencia estructural de las dictaduras militares con los presidencialismos, porque esa preferencia se observa sólo en América Latina. Si los presidencialismos son antecedidos con más frecuencia por dictaduras militares, y los parlamentarismos por dictaduras civiles, ello se debe en particular a razones históricas coyunturales meramente accidentales: el que las dictaduras civiles hayan sido más frecuentes en los países históricamente parlamentaristas se debe a una razón histórica accidental, y es que la batalla de la Guerra Fría fue asumida en Europa por partidos de centro-derecha (por el descrédito europeo a las dictaduras militares luego de haber sido derrotadas en la Segunda Guerra Mundial), mientras que en América Latina lo fue por fuerzas militares (Cheibub, 2007:154). Y el que los presidencialismos sucedan con más frecuencia a las dictaduras militares se debe no a una preferencia estructural de las dictaduras militares por los presidencialismos, sino al hecho de que los países, en los períodos de transición hacia la democracia, tienden a retener las instituciones bajo las cuales consolidaron su existencia como nación-Estado. Luego, no existe un nexo causal entre el presidencialismo y el legado militar.

La interpretación de Cheibub es sin duda plausible, pero también es plausible otra interpretación, que creo que es la correcta. En primer lugar, Cheibub dice que el hecho de que los parlamentarismos hayan sufrido menos golpes militares se debe a una coincidencia histórica (debida al descrédito de las dictaduras militares en la Segunda Guerra Mundial). Pero esta tesis se debilita cuando consideramos que *los golpes militares son más frecuentes en los presidencialismos que en los parlamentarismos en todos los períodos de la historia* y en todos los niveles de desarrollo (Cheibub, Przeworski y Saiegh, 2004). Es cierto que las democracias parlamentarias mueren más frecuentemente a manos de golpes militares que de golpes civiles, al igual que los presidencialismos (Cheibub, 2007: 146), pero ese porcentaje refiere al porcentaje de golpes militares y civiles en relación con el número de quiebras totales acaecidas en cada tipo de régimen. Cheibub omite señalar que el porcentaje de golpes militares es mayor en los presidencialismos que en los parlamentarismos cuando se toma como punto de referencia el número total de gobiernos democráticos bajo ambos tipos de regímenes. Esto es, se olvida decir que

²⁰ Cheibub dice que no hay suficientes evidencias históricas para sustentar esta preferencia. Sin embargo, acto seguido señala las transiciones de Nigeria, Myanmar, y Brasil, en las que se barajó la posibilidad de adoptar un régimen semi-presidencialista o parlamentarista y las autoridades militares prefirieron el presidencialismo (Cheibub, 2007: 146).

porcentaje de quiebras a manos de golpes militares es más alto en los presidencialismos que en los parlamentarismos en primer lugar.

En segundo lugar, Cheibub sostiene que la preferencia estructural de las dictaduras militares no se observa fuera de América Latina. En efecto, de 34 transiciones a la democracia fuera de América Latina, 11 derivaron en parlamentarismos, 9 en sistemas mixtos, y 14 en presidencialismos (Cheibub, 2007: 146-147). Sin embargo, estos datos encubren un sesgo, porque hay que tener en cuenta dos cosas. Primero, que no existe ninguna dictadura militar que, habiendo primero abolido una democracia presidencial, haya pasado a un régimen parlamentario a la hora de transitar a la democracia; sin embargo, sí ha habido dictaduras militares que, habiendo primero abolido una democracia parlamentaria, más tarde han preferido transitar hacia el presidencialismo (Ghana, 1979, Nigeria, 1979, Corea del Sur, 1988). En segundo lugar, hay que tener en cuenta que muchos de las nuevas democracias electorales de la tercera ola de democratización, surgidas de dictaduras militares, han decidido adoptar la forma de gobierno semi-presidencialista del tipo *president-parliamentary* (Shugart, 2005), que recepta presidentes muy poderosos (pueden destituir el gabinete) con fuertes poderes legislativos. Muchos regímenes nacidos con la caída de la Unión Soviética, y que experimentaron períodos democráticos, adoptaron esta forma de gobierno (Rusia 1992-2004; Armenia 1991-1996; Bielorrusia 1994-95; Georgia 2003-2005, Ucrania 1996-2004). Otras democracias electorales nuevas también se sumaron a esta oleada: Namibia 1990-2003; Macedonia 1992-2004; Madagascar 1992-2004; Nigeria 1993-1996; Mozambique 1994-2004; Sri Lanka 1978-2004; Taiwan 1996-2004 (Elgie, 2005; 2009). Estas democracias electorales semi-presidencialistas exhiben una mayor fragilidad que las democracias semi-presidencialistas del tipo *premier-parliamentary* (Elgie y Schleiter, 2009). Cabría considerar, entonces que los semi-presidencialismos con presidentes fuertes también son una opción preferible para las dictaduras, incluso más preferible que un presidencialismo con presidentes débiles. Es posible aventurar un nexo causal ya no entre dictaduras militares y presidencialismos, sino entre dictaduras militares y presidentes fuertes (bajo presidencialismos o semi-presidencialismos). Luego, cabe pensar que *el legado militar que torna inestable a las democracias porque las dictaduras prefieren los presidentes fuertes* (en presidencialismos y semi-presidencialismos)²¹, que resultan, a su vez, un factor de inestabilidad durante períodos democráticos. Y con ello, la tesis de Carey y Shugart (1992) vuelve a tener plausibilidad, ahora extensible también a los semi-presidencialismos con presidentes fuertes (Elgie y Schleiter, 2009). Cabría decir entonces que presidencialismo *per se* no es el factor que explica la inestabilidad democrática, sino los presidentes fuertes (bajo presidencialismos y semi-presidencialismos). Pero si esto es así, el tipo de régimen *presidencialismo* configura una condición individual necesaria dentro una configuración causal suficiente no necesaria (presidencialismo + presidente con poderes de decreto), y entonces el presidencialismo tiene algún efecto.

3. Interrupciones prematuras de mandato presidencial

Desde el inicio de la tercera ola de democratización, los presidencialismos han experimentado un fenómeno recurrente: la interrupción prematura de los mandatos presidenciales. En América Latina trece presidentes electos fueron removidos de su cargo o forzados a renunciar entre 1985 y 2005. La cuenta se eleva a dieciocho si incluimos a los vicepresidentes o a los sucesores nombrados para completar el mandato que tampoco concluyeron el período presidencial y debieron convocar elecciones anticipadas (Pérez Liñan, 2008). Este problema no está circunscripto a América Latina. Kim y Bahry han mostrado más de un tercio de todos los presidencialismos del mundo sufrieron la renuncia o remoción de un presidente electo entre 1974 y 2003 (Kim y Bahry, 2008).

²¹ Esta sería la tesis de Carey y Shugart (1992) aplicada también a los semi-presidencialismos.

El fenómeno posee además una característica saliente: con la excepción de Perú en 1992 (disolución del Congreso por la fuerza), Mahuad en el año 2000 (golpe militar), las interrupciones prematuras encontraron diversos caminos institucionales que aseguraron la sucesión de un gobierno civil electivo (en su gran mayoría plenamente democráticos): 1) el juicio político, 2) la destitución por incapacidad, por abandono del cargo, o por violación a la constitución, mediante el voto mayoritario del Congreso, 3) la convocatoria a elecciones anticipadas, 4) la renuncia anticipada para dar sucesión al Vicepresidente o Presidente del Congreso, o el cargo que determine la ley de acefalía, y 5) la disolución del congreso a través de la convocatoria a una Asamblea Constituyente. La proliferación de estas nuevas “salidas” ha llevado a vaticinar –cuando no a proclamar- “el fin del mandato fijo” en los presidencialismos (Mustapic, 2005).

El fenómeno precipita interpretaciones controvertidas. Para algunos, es un indicador del conflicto interinstitucional entre ramas de gobierno (Negretto, 2006), para otros es un fenómeno que refleja mayores niveles de rendición de cuentas (horizontal y vertical) y que revela que los regímenes presidenciales disponen de herramientas institucionales flexibles para manejar los conflictos (Marsteintredet, 2008; Marsteintredet y Berntzen, 2008; Mustapic, 2009, Hochstetler, 2008: 69, Schamis, 2002). Cualquiera sea la interpretación que quiera dársele, sin embargo, todos parecen asumir que el presidencialismo *en sí mismo* no es un factor relevante para explicar las interrupciones prematuras, sino que son otras variables las que inciden en este misterioso fenómeno (Carey, 2005; Marsteintredet y Berntzen, 2006; Mustapic, 2005; Pérez Liñan, 2003; Marsteintredet, 2008: 38; Ollier, 2008). En su influyente trabajo, Negretto (2006) aporta evidencias, por ejemplo, de que algunas variables institucionales “de nivel inferior al tipo de régimen” podrían estar facilitando las interrupciones prematuras, particularmente aquellas variables que, como el número de partidos, la polarización ideológica, o la indisciplina partidaria, propician situaciones *divididas en sentido estricto* o *situaciones congresionales*. A estas explicaciones podríamos denominarlas “*explicaciones endógenas de nivel inferior al tipo de régimen*”.

Otro sector de la academia, en cambio, tiende a pensar que los factores determinantes debemos hallarlos tanto fuera del régimen como de las variables institucionales de nivel inferior, y buscarlos en elementos exógenos tales como la intensidad y heterogeneidad social de las protestas ciudadanas (Hochstetler, 2008, Pérez Liñan, 2007), los escándalos de corrupción (Pérez Liñan, 2007; Waisbord, 1994), la capacidad de liderazgo de los presidentes (Ollier, 2008), y las consecuencias económicas y sociales de las políticas públicas (Edwards, 2007; Ollier, 2008, Kim y Bahry, 2008). A estas teorías podemos sencillamente denominarlas “*explicaciones exógenas*” al tipo de régimen. Entre los trabajos empíricos más importantes que suscriben esta perspectiva encontramos el de Hochstetler (2008), que señala a la protesta social como una de las variables fundamentales para explicar las interrupciones prematuras. La autora muestra que todas las movilizaciones populares que desembocaron en caídas prematuras incluyeron actores heterogéneos de la sociedad civil demandando en las calles que los presidentes se vayan, mientras que los intentos por remover presidentes que tuvieron lugar exclusivamente en la legislatura fallaron. El riguroso trabajo de Pérez Liñan (2007) tiende a sostener la misma conclusión: cuando la protesta popular configura una amplia coalición callejera de sectores dispares, la debilidad del Ejecutivo queda expuesta en todo el espectro político y las élites se realinean anticipando la caída del gobierno.

Contra ambas explicaciones, la endógena de nivel inferior al tipo de régimen y la exógena, aquí quiero defender una explicación *endógena basada en el tipo de régimen*. Esta tesis dice que el presidencialismo constituye una parte de la explicación de las interrupciones prematuras, aunque no descarta que otras variables (de nivel inferior o exógenas) puedan

tener también algún poder explicativo (aditivo o a través de configuraciones multicausales). Contra la interpretación normativa que dice que estas interrupciones constituyen un fenómeno valioso, que indica un mayor nivel de rendición de cuentas y de flexibilidad para lidiar con las crisis (Marsteintredet, 2008), voy a defender el argumento de que la presunta flexibilidad no es tan evidente como parece asumirse ni los desenlaces que han precipitado tan “regulares” en términos institucionales. Al mismo tiempo, voy a sostener la tesis de que las “salidas institucionales” disponibles en ningún modo son (ni son percibidos como) equivalentes funcionales de los dispositivos de terminación parlamentarios, y que esa circunstancia transforma radicalmente los incentivos de los actores a la hora de buscar una salida institucional a la crisis. Ello, según intentaré demostrar, se traduce en una postergación exagerada del conflicto y del *impasse* institucional, en la imprevisibilidad de los desenlaces, y en la legitimidad controvertida de los mismos para los actores políticos en conflicto.

En lo que sigue, dividiré mi argumento en dos partes: en la primera, criticaré la explicación endógena basada en variables inferiores al tipo de régimen; luego pasaré a desarrollar una teoría del impacto del tipo de régimen en las interrupciones prematuras, y señalaré tres efectos probables del tipo de régimen: la postergación del conflicto, la imprevisibilidad del desenlace y la legitimidad controvertida de los mismos. En el desarrollo de esa teoría llevo a cabo dos críticas: primero, una crítica a -lo que aquí denomino- las explicaciones exógenas de las interrupciones prematuras y, segundo, una crítica a las interpretaciones normativas optimistas del fenómeno de las interrupciones prematuras.

3.1. Explicaciones endógenas basadas en variables inferiores al tipo de régimen

Comencemos con la primera clase de explicaciones. El trabajo más influyente sobre este punto es el de Gabriel Negretto (2006). Negretto toma en cuenta una base de datos de 14 casos de interrupción prematura y los contrasta con el número total de presidencias de su base de datos. Lo primero que nos muestra es que la gran mayoría de interrupciones prematuras se dieron bajo presidentes minoritarios (sólo 2 ocurrieron en gobiernos con presidentes mayoritarios)²². Dentro de los gobiernos minoritarios, revela que cinco presidentes minoritarios en situaciones congresionales –de un total de 9, esto es, el 55%- fueron interrumpidas prematuramente. Los gobiernos minoritarios en situaciones divididos aparecen en la segunda posición, con 6 interrupciones de las 19 presidencias computadas (el 32 por ciento). En el extremo tenemos a los gobiernos monocolors mayoritarios, que es la categoría que exhibe el nivel más bajo de presidencias interrumpidas, seguida por los gobiernos de coalición mayoritarios y los presidentes minoritarios en situaciones medianas. La relación de estas frecuencias se muestra en la tabla 4.

Tabla 5. Interrupción prematura de los mandatos presidenciales y tipos de gobierno

Tipos de gobierno	N	Interrupción prematura	Porcentaje (%)
Mayoritario			
Monocolor (un solo partido)	24	1	4
Coalición	12	1	8
Minoritario			
Mediano	11	1	9
Dividido	19	6	32
Congresional	9	5	55

Fuente: Negretto, 2006.

²² Hochstetler llega a la misma constatación, añadiendo que los presidentes minoritarios son desafiados con mayor probabilidad (por el Congreso y/o las protestas populares) que los mayoritarios. De una base de cuarenta gobiernos presidencialistas (1978-2003), encuentra que del total de 31 presidentes minoritarios, 14 fueron desafiados y ocho de ellos (26%) cayeron. De los 9 casos de presidentes mayoritarios, sólo dos de ellos fueron desafiados y uno sólo cayó (Hochstetler, 2008: 62)

De estos hallazgos parece desprenderse que el presidencialismo en sí mismo no es el responsable de las interrupciones prematuras, sino las variables que van asociadas a las situaciones *minoritarias divididas y congresionales*: alta polarización ideológica, número elevado de partidos, sistema electoral proporcional, indisciplina partidaria. Las “causas” de terminación de los gobiernos serían entonces semejantes entre presidencialismos y parlamentarismos. En los presidencialismos, los presidentes mayoritarios, las coaliciones mayoritarias y los presidentes en situaciones medianas serían más durables que las coaliciones minoritarias y los presidentes minoritarios en situaciones divididas y congresionales (conf. Negretto, 2006). En los regímenes parlamentarios, los gobiernos de mayoría absoluta de un solo partido, los gobiernos de coalición mayoritarios que son “coaliciones mínimas ganadoras”, los gobiernos que exhiben un alto nivel de adyacencia ideológica dentro del gobierno²³, y los niveles bajos de fragmentación partidaria, son todos factores que contribuyen de manera independiente a que los gabinetes parlamentaristas sean más durables (Laver, 2003; Saalfeld, 2008). Al mismo tiempo, los gobiernos en minoría de un solo partido son más durables que las coaliciones minoritarias, siendo las últimas el tipo de gobierno menos durable de todos.

Estas conclusiones, sin embargo, son problemáticas. El problema radica en que los dos tipos de estudios (los aplicados a presidencialismos y los aplicados a parlamentarismos) operan sobre muestras cercadas, en las que el tipo de régimen se mantiene constante, por lo que se hace imposible ponderar el rol que desempeña la forma de gobierno (presidencialista o parlamentarista) en la duración y la forma de terminación de los gobiernos. Los primeros que se han dado cuenta de este *sesgo* en la selección de casos son Schleiter y Morgan-Jones (2009), y su trabajo ha desmoronado muchas de las convenciones más aceptadas sobre la durabilidad y la forma de terminación de los gobiernos parlamentarios. Estos autores revelan que la variable *tipo de régimen* tiene una importancia cardinal para explicar la durabilidad y forma de terminación prematura de los gobiernos en las repúblicas parlamentarias, en las monarquías parlamentarias y en los semi-presidencialismos europeos (el trabajo no incluye los presidencialismos). En las monarquías parlamentarias, por ejemplo, el gobierno posee un margen de discrecionalidad importante para disolver el Parlamento y convocar a nuevas elecciones; mientras que en las repúblicas parlamentarias la disolución del Parlamento es más costosa y requiere el consenso de muchos actores (algunas atribuyen sólo al Jefe de Estado el poder de disolución – Grecia hasta 1985 e Italia -, otras exigen mayorías reforzadas –todas salvo Grecia y Hungría). Esto se traduce, entonces, en que las monarquías parlamentarias tienden a recurrir a las elecciones anticipadas para terminar sus gobiernos, mientras que las repúblicas parlamentarias tienden a optar por los reemplazos de gobierno (*replacements*) y menos por las elecciones anticipadas. Lo interesante de este estudio es que muestra que muchas de las explicaciones basadas en variables inferiores pierden poder explicativo cuando introducimos la variable *tipo de régimen/forma de gobierno*. Desafortunadamente, el estudio de Schleiter y Morgan-Jones también opera sobre una muestra cercada, al no incluir a los regímenes presidencialistas. Aquí no aspiro a completar ese trabajo, fundamentalmente porque la literatura debe primero ponerse de acuerdo en cómo clasificar e interpretar las terminaciones prematuras de los presidencialismos. Necesitamos comprender porqué es relevante una interrupción prematura de gobierno y qué es lo relevante de ella. Intentaré abordar ese desafío al mismo tiempo que desarrollo una teoría del impacto del presidencialismo sobre las interrupciones prematuras.

²³ Cuando los miembros de una coalición son adyacentes unos a otros en el espacio ideológico, decimos que el grado de dispersión típica entre la posición ideológica media y las posiciones extremas dentro de un mismo partido es bajo. Cuando esto sucede, decimos que la coalición está «conectada» (ver Laver y Schofield, 1990: 97).

3.2. Una teoría del impacto del presidencialismo en las interrupciones prematuras

¿Cómo puede influir el presidencialismo en durabilidad y forma de terminación prematura de los gobiernos? Exploremos brevemente esta cuestión en perspectiva comparada con los parlamentarismos en sus dos formatos (repúblicas y monarquías). La primera gran diferencia entre el presidencialismo y los parlamentarismos es que en el primero el Jefe de Estado es al mismo tiempo Jefe de Gobierno. En cambio, en los parlamentarismos la figura del Jefe de Estado está separada de la del Jefe de Gobierno. Esta diferencia es importante, porque el Jefe de Estado en las monarquías no es un cargo electo, y la elección popular de los Presidentes en las repúblicas parlamentarias no viene acompañada de facultades de gobierno. En ambos casos (sea porque no es electo, sea porque no gobierna) resulta implausible que un Jefe de Estado perciba que su cargo está investido de un “mandato popular” para avanzar reformas políticas estructurales. La conexión “plebiscitaria” entre el pueblo y quien ocupa el cargo unipersonal se rompe o se debilita. En los presidencialismos, en cambio, esa conexión es muy fuerte, porque al unirse ambas figuras el presidente tiende a percibir que los votos que respaldan su cargo se plasman en una especie de mandato especial para realizar reformas cruciales. Más aún, es posible que llegue a la convicción de que su cargo ostenta un status democrático privilegiado frente a los cargos electos de otras ramas de gobierno. A este efecto de la forma de gobierno presidencialista, propiciado por el mandato popular y la unificación en una persona de ambas figuras (Jefe de Gobierno y de Estado), lo llamaré la “conexión plebiscitaria”²⁴.

En segundo lugar, en los presidencialismos, el Presidente no dispone de la facultad de disolver el Congreso, del mismo modo que el Congreso tampoco cuenta con la facultad de remover al Presidente activando una moción de censura política por mayoría absoluta. Aunque ciertamente existen salidas institucionales para terminar prematuramente los gobiernos, los dispositivos de terminación prematura son, al menos en cierto grado, más rígidos que los dispositivos de salida de los parlamentarismos. En los parlamentarismos, las salidas institucionales son claras y predecibles: moción de censura constructiva o *replacement* (parlamentarismos monárquicos y republicanos), disolución del Parlamento por el Presidente a propuesta del gobierno, o por mayorías reforzadas (en los parlamentarismos republicanos), o disolución por el Primer Ministro (parlamentarismos monárquicos) (Schleiter y Morgan-Jones, 2009). En los presidencialismos, en cambio, las vías institucionales para salir de la crisis son: 1) el juicio político, 2) la declaración de incapacidad, 3) la renuncia anticipada (y sucesión de acuerdo a las normas que regulan de acefalía), 4) la convocatoria a elecciones anticipadas sin previa renuncia y 5) la convocatoria a una Asamblea Constituyente que reemplace el gobierno y el Congreso.

Tabla 5. Desenlaces de las interrupciones presidenciales prematuras en América Latina 1985-2009

<i>Juicio político (Sucesor)</i>	Brasil, Collor de Melo, 1992 (Vicepresidente) Venezuela, Pérez, 1993 (Elección del Congreso) Paraguay, Cubas, 1999 (Vicepresidente)
<i>Destitución legislativa por incapacidad o abandono del cargo o por violación a constitución (Sucesor)</i>	Ecuador, Bucaram, 1997 (Elección del Congreso) Ecuador, Gutiérrez, 2005 (Vicepresidente) Perú, Fujimori, 2000 (Vicepresidente) Honduras, Zelaya, 2009 (Presidente del Congreso)
<i>Renuncias anticipadas (Sucesor)</i>	Argentina, Alfonsín, 1989 (Nuevo presidente ya electo) Guatemala, Serrano, 1993 (Elección del Congreso) Perú, Fujimori, 2000 (Presidente del Congreso, nuevo presidente, 1º y 2º presidente habían renunciado) Bolivia, Bánzer, 2001 (Vicepresidente) Argentina, De la Rúa (y otros), 2001/02 (Elección del Congreso) Bolivia, Sánchez de Lozada, 2003 (Vicepresidente) Bolivia, Mesa, 2005 (Presidente de la Corte Suprema)

²⁴ A diferencia del mandato popular que ostenta el Congreso, que va (o debe ir) mediado por una previa deliberación entre sectores representativos diversos, el mandato popular que ostenta el Presidente es meramente agregativo y ratificatorio.

<i>Convocatoria a elecciones anticipadas (Todos los sucesores electos popularmente)</i>	Bolivia, Siles Zuazo, 1985 República Dominicana, Balaguer, 1996 Perú, Paniagua, 2001 Argentina, Duhalde, 2003 Bolivia, Rodríguez, 2005
<i>Convocatoria a Asamblea Constituyente y disolución del Congreso (Sucesor)</i>	Colombia, Gaviria, 2001 (Sucesor electo popularmente) Venezuela, Chávez, 1999 (Sucesor electo popularmente) Ecuador, Correa, 2007 (Sucesor electo popularmente)
<i>Disolución del Congreso por la fuerza</i>	Perú, Fujimori, 1992 (Fujimori, autogolpe)
<i>Golpes militares</i>	Ecuador, Mahuad, 2000 (Vicepresidente)

Fuente: Elaboración propia

Contra la opinión de Marsteintredet (2008), ninguno de estos dispositivos es tan flexible como se quiere hacer creer: el primero requiere de mayorías calificadas y un procedimiento de acusación previo, basado en ciertas pruebas o indicios; el segundo se supone que requiere la aportación de pruebas o indicios de incapacidad mental del Presidente; el tercero no siempre encausa una salida a la crisis, sobre todo si las reglas de acefalía determinan que sea un Vicepresidente del mismo partido el que asuma el poder. Probablemente el llamamiento a elecciones anticipadas sin renuncias sea el dispositivo de salida institucional más flexible y que más se condiga con la lógica del parlamentarismo. Con todo, incluso aquí hay una diferencia fundamental que pone seriamente en duda el símil: cuando se convocan elecciones anticipadas en los parlamentarismos, se disuelve el Parlamento y los partidos se ponen de acuerdo para nombrar a un “*caretaker government*”, o “gobierno de transición”, con funciones limitadas a cuidar de las funciones básicas del gobierno durante el período que va de la disolución a la asunción, previas elecciones, del nuevo gobierno. Con más frecuencia que menos, la duración del “*caretaker government*” es muy breve, rozando un promedio de un mes (véanse las tablas de duración que exhibe el trabajo de Courtenay Ryals y Golder, 2010). En cambio, las elecciones anticipadas sin renuncia en los presidencialismos no suponen inmediatamente una reconducción de los realineamientos partidarios, y a diferencia de los parlamentarismos, el período que va desde la convocatoria a las elecciones puede tardar más de lo normal²⁵.

Finalmente, sólo muy forzosamente se puede catalogar la convocatoria a una Asamblea Constituyente como un dispositivo flexible para salir de una crisis política y social (ciertamente, Marsteintredet no incluye esta salida dentro de su análisis). Los ejemplos de asambleas constituyentes en América Latina que dieron lugar a la disolución del Congreso (Colombia, 1991; Venezuela, 1999; Ecuador, 2007) fueron precedidas de una convocatoria a elecciones -previo referéndum-, un período de campaña electoral, la formación del quórum de la Asamblea, y un largo período de deliberación hasta que se tomó la decisión de disolver al Congreso. Sin lugar a dudas esto puede constituir una herramienta a disposición del gobierno para deshacerse de un Congreso muy hostil, pero igual de cierto es que no es una salida “flexible”.

En definitiva, lo que quiero decir es que los procedimientos “flexibles” y “cuasi-parlamentarios” de los que habla Marsteintredet (2008), son más rígidos de los que él supone, y ocasionan una serie de consecuencias que no hallamos en los regímenes parlamentarios. Mi argumento es que la mencionada “conexión plebiscitaria”, ligada a la

²⁵ Dos ejemplos son emblemáticos. En Perú bajo el tercer mandato de Fujimori, en el año 2000, el Presidente convocó elecciones anticipadas en el intento de darle una salida pacífica a la crisis que estaba viviendo su gobierno ante los escándalos de corrupción. La convocatoria, que fue aprobada el 16 de septiembre de 2000, fijó la fecha de elecciones para el 24 de abril de 2001, esto es, ¡seis meses después! En esos seis meses, los conflictos políticos y judiciales recrudecieron y Fujimori terminó fugándose a Japón. Algo parecido ocurrió con la presidencia de Duhalde en Argentina (2002-2003), otro presidente que anticipó las elecciones para salir de una creciente crisis social y política que amenazaba con su destitución. Así, y como respuesta a una movilización social muy intensa en su contra, a causa de la muerte de varias personas inocentes en un operativo policial, el 2 de agosto de 2002 convoca a elecciones anticipadas para el 25 de abril de 2003, esto es, ¡nueve meses después! Finalmente cabe recordar el gobierno de Hernán Siles Suazo, que tras una huelga general a mediados de marzo de 1985, convocó a elecciones para agosto de ese mismo año, esto es, cinco meses después.

relativa “rigidez” de las salidas institucionales, y a la legitimidad dual del presidencialismo, incentiva tres consecuencias:

1) Por un lado, la conjunción de estas variables incentiva *la postergación del conflicto interinstitucional* en el evento de que el Presidente enfrente una situación dividida, o pierda el apoyo de su coalición o de su partido, lo cual a su vez propicia la “polarización” social y aumenta el nivel de conflicto entre ramas de gobierno. Por paradójico que pueda parecer, esto termina en el largo plazo volviendo *más durables* a los gobiernos presidencialistas que a los parlamentaristas, pero al precio de permitir períodos de aguda tensión interinstitucional y postergar al máximo -hasta límites intolerables diría- las salidas institucionales.

2) En segundo lugar, los desenlaces presidenciales son imprevisibles: la terminación de los gobiernos viene precedida de una escalada del conflicto con resultados inciertos, donde no se sabe de antemano cuál será el desenlace

3) En tercer lugar, los desenlaces presidenciales son de *legitimidad controvertida*: esto es, los desenlaces suelen ser percibidos por el órgano desbancado como ilegítimos.

Postergación prolongada

Consideremos la primera de las consecuencias y exploremos los incentivos que enfrentan los Presidentes en distintos escenarios políticos en relación con los que enfrentan los primeros ministros en los parlamentarismos (en sus dos formatos). Para ese análisis tomaré prestada la clasificación de Negretto (2006) que distingue entre situaciones minoritarias divididas en sentido estricto, situaciones minoritarias medianas, situaciones minoritarias congresionales, y situaciones mayoritarias.

Si cuando un presidente asume el poder se enfrenta a una “situación congresional”, tiene cinco opciones: a) intentar formar una coalición de gobierno minoritaria hasta lograr un “escudo legislativo” que lo blinde de la amenaza del juicio político, b) procurar formar una coalición mayoritaria con miras a gobernar mediante el consenso, c) desistir de ambas empresas e intentar gobernar solo, d) convocar elecciones anticipadas, o e) renunciar. La “conexión plebiscitaria” de su cargo, sumado a la relativa rigidez de las salidas institucionales, conspiran para que la tercera opción sea de entrada más probable, al menos más probable que en los parlamentarismos. Ello queda claro cuando consideramos que los gabinetes parlamentarios –a diferencia de los presidenciales- dependen del apoyo legislativo para obtener la investidura y ganar el voto de confianza. De lo cual se desprende que, aunque pueden darse gobiernos minoritarios (monocolores o de coalición) en regímenes parlamentarios, *éstos siempre deben contar, al menos implícitamente, con el apoyo de la mayoría legislativa* (Strom, 1990). Y cuando pierde ese apoyo y los demás partidos se realinean para formar oposición, el gobierno cae inmediatamente: o bien es reemplazado a través de una moción de censura constructiva (opción más viable en las repúblicas parlamentarias) o bien se convocan nuevas elecciones (opción más viable en monarquías parlamentarias). Un gobierno presidencialista minoritario como los que caracterizan a las situaciones congresionales, en cambio, puede formarse y sobrevivir incluso con una mayoría hostil en el Congreso. Pero incluso cuando el Presidente opte por la cuarta de las opciones (elecciones anticipadas), tendrá incentivos para postergar la fecha lo más que pueda, en el propósito de extraer el máximo nivel de rentas posible. Y si finalmente decide optar por la renuncia, el desenlace no siempre es probable que refleje los realineamientos partidarios, además de que la renuncia viene precedida de un largo período de bloqueo e *impasse* caracterizado por el desgaste institucional. Mientras que los primeros ministros son desalojados de sus cargos por la oposición, los presidentes no renuncian sin antes dar una batalla prolongada.

Algo parecido sucede cuando el presidente asume y enfrenta una “*situación dividida en sentido estricto*”. A la “conexión plebiscitaria” y la relativa rigidez de las salidas institucionales, se suma el hecho de que en este escenario el Presidente está protegido por un escudo legislativo que lo blinda de la amenaza del juicio político. Dado que la opción de formar coaliciones mayoritarias no está disponible (precisamente porque es una situación dividida), el presidente tiene tres opciones: intentar gobernar sólo a través de medidas unilaterales, convocar elecciones anticipadas, o renunciar. La “conexión plebiscitaria” y el “escudo legislativo” sin embargo conspiran para que la opción primera sea más probable. En cambio, esa opción no está disponible en los parlamentarismos. Por hipótesis, un partido minoritario que no dispone del apoyo del legislador mediano no puede formar gobierno en los parlamentarismos, debido a que no sería capaz de lograr el respaldo de una mayoría para obtener la investidura legislativa. Por eso las situaciones divididas en sentido estricto están descartadas *desde el inicio* en los parlamentarismos, y sólo pueden aparecer *en el transcurso* del gobierno (a causa de realineamientos partidistas). Pero cuando aparecen, el gobierno cae inmediatamente: o se reemplaza por otro mediante una moción de censura política constructiva, o el gobierno (o el Jefe de Estado) disuelve el Congreso y convoca nuevas elecciones. En los presidencialismos, en cambio, la “conexión plebiscitaria” del mandato presidencial y el “escudo legislativo” tienden a postergar una salida institucional, y a precipitar una dinámica de polarización que vuelve impredecible la forma de terminación del gobierno.

Estos dos escenarios bastarían para mostrar que el presidencialismo introduce incentivos perversos que agravan la escalada del conflicto, postergan las salidas institucionales, y vuelven impredecible la forma de terminación de los gobiernos. Pero también cabe observar los mismos efectos cuando pasamos a analizar los “escenarios” más propicios para el buen gobierno en los regímenes presidencialistas: los presidentes minoritarios en situaciones medianas, las coaliciones mayoritarias y los presidentes mayoritarios. En principio, los presidentes en situaciones medianas no enfrentan grandes dificultades para gobernar. Al tener de su lado al legislador mediano, son capaces de aprobar políticas a punta de consensos puntuales y cambiantes con otros partidos. Sin embargo, si en el transcurso del gobierno se produce una deriva hacia una situación dividida (a causa de un realineamiento partidario), el gobierno no cae inmediatamente, sino que se inicia una escalada de conflicto que posterga una salida institucional. Lo mismo sucede con las coaliciones mayoritarias. Como vimos, éstas tienden a ser tan durables como las coaliciones parlamentaristas. Sin embargo, el tipo de régimen hace que la dinámica política de las coaliciones parlamentarias y presidencialistas no sea idéntica. Cuando las coaliciones mayoritarias parlamentaristas se rompen, hay un recambio inmediato de gobierno bajo la forma de una moción de censura (repúblicas y monarquías parlamentarias), la disolución del gobierno por parte del Jefe de Estado (en repúblicas parlamentarias), o mediante la convocatoria a nuevas elecciones (más viable en las monarquías parlamentarias). En los presidencialismos, en cambio, la ruptura de una coalición no causa el cese inmediato del gobierno. La “conexión plebiscitaria” y la relativa rigidez de los mecanismos cuasi-parlamentarios de destitución introducen incentivos para que el Presidente intente “resistir” en el cargo y gobernar solo. También puede rehusarse a gobernar, tolerar el *impasse*, y postergar su salida para extraer el mayor nivel de rentas posible. De más está decir que los presidentes mayoritarios, aún cuando gocen de una enorme estabilidad y un fuerte apoyo, también pueden correr riesgos parecidos a los recién mencionados si se produce un realineamiento partidario en el seno de su partido, sea porque facciones descontentas abandonan el partido para pasarse a otros partidos o crear nuevos, sea porque se suscitan escándalos de corrupción que resquebrajan la confianza que el partido le tiene al presidente. Aunque estas dos situaciones no son tan probables, en el evento de que ocurran, el Presidente vuelve a tener incentivos para postergar una salida institucional al conflicto.

Como vemos, todos estos escenarios se caracterizan porque incentivan *una postergación de las salidas institucionales*, unida a una escalada del conflicto interinstitucional. El resultado es curioso: los gobiernos presidencialistas son *más durables* que los parlamentaristas²⁶, pero al precio de fomentar la polarización, agravar la intensidad de los conflictos y tornar impredecible la terminación de los gobiernos. Si exploramos con detalle los casos de “interrupciones prematuras” en América Latina, observaremos que “todas” fueron precedidas por una postergación prolongada de la salida institucional, y que los desenlaces a los que dieron lugar no estaban fácilmente disponibles desde el inicio.

Estos casos de postergación prolongada, sumados, representarían algo así como “el tiempo perdido” de los presidencialismos latinoamericanos, un tiempo al que incluso cabría asignársele un valor económico en costos de oportunidad y daños colaterales. A ese “tiempo perdido” habría que sumarle el de los gobiernos presidencialistas que no terminaron prematuramente pero que se obstinaron en mantenerse en el gobierno una vez pérdida la confianza de amplios sectores de la sociedad, de su coalición o de facciones importantes de su partido. Una lista no exhaustiva de ejemplos vienen a ahora a la mente: Andrés Pastrana y Arturo Samper (Colombia), Wasmosy y González Macchi (Paraguay)²⁷, Sarney (Brasil), Roldós y Paz Estenssoro (Bolivia), Pérez Balladares (Panamá), Durán Ballén, Borja y Febres Cordero (Ecuador)²⁸, Rodríguez Reyna en su segundo mandato (República Dominicana), Caldera en su segundo mandato (Venezuela) y Lacalle (Uruguay). Todos estos gobiernos o enfrentaron situaciones divididas desde el inicio, o perdieron el apoyo de sus coaliciones originarias o de importantes facciones de su partido durante el transcurso del gobierno, pero sin embargo lograron culminar su mandato con serias dificultades.

Una vez que vemos este patrón de *postergaciones prolongadas* en situaciones de oposición parlamentaria o ruptura de la coalición (o de facciones del propio partido), la explicación basada en elementos exógenos (en particular aquella que apunta a los escándalos seguidos de protestas populares amplias y heterogéneas –Hochstetler, 2008; Ollier, 2008; Pérez Liñan, 2007) pierde relevancia como cuestión teórica. Parece obvio que los escándalos (de corrupción u otros) generan realineamientos en los apoyos del gobierno, que esos realineamientos desbancan los apoyos del presidente en el Congreso y en sectores claves del poder social, y que esas rupturas, unida a las protestas sociales, precipitarían la caída de los gobiernos. Pero los escándalos son eventos estocásticos que se distribuyen más o menos simétricamente en todos los regímenes políticos²⁹. La cuestión teórica fundamental no consiste en determinar si los escándalos y las protestas sociales son los factores

²⁶ Los datos sustentan esta tesis: mientras los gabinetes presidenciales duran un promedio de 785 días (Amorim Neto, 2005), los gabinetes parlamentarios duran un promedio de 568 días (Saalfeld, 2008). De un total de 291 gobiernos parlamentaristas, 163 fueron reemplazados por mociones de censura entre 1946 y 1995 (Cheibub, 1998), y esto sin contar las elecciones anticipadas. En cambio, los presidencialismos se interrumpen prematuramente menos veces: de 51 gobiernos computados por Negretto, 14 fueron interrumpidos prematuramente (Negretto, 2006).

²⁷ Durante el período de Juan Carlos Wasmosy, el presidente y los legisladores se embarcaron en un intenso conflicto que tuvo su momento más álgido cuando el Congreso amenazó con iniciar un juicio político al presidente (Negretto, 2006). Desde las primeras revelaciones de escándalos de corrupción (febrero y marzo 2000), el gobierno de González Macchi fue objeto de crecientes acciones judiciales, pero alcanzó a “sobrevivir sin gobernar” (Pérez Liñan, 2007)

²⁸ Todas estas presidencias intentaron aliviar la crisis fiscal y los problemas de deuda pública del Estado ecuatoriano con políticas de austeridad fiscal que fueron paralizadas por el Congreso (Conaghan, 1995: 452-53).

²⁹ Algunos autores sostienen y aportan evidencias de que el presidencialismo propicia con mayor probabilidad los escándalos de corrupción (Gerring, 2004; Kanicova, 2004). De ser cierta esta correlación, la distribución de los escándalos no sería estocástica y la estimación predictiva basada en los escándalos sería espuria: el régimen presidencialista tendría una tendencia a los escándalos, los cuales terminarían por matarlo. Por ahora no necesito suscribir esta teoría para señalar la importancia explicativa del régimen. Aquí me basta con asumir el carácter estocástico de los escándalos y el efecto del régimen en el procesamiento de los mismos. También podría argumentarse que los escándalos no son eventos estocásticos y que su distribución depende de cuán desregulada esté la prensa y del grado de profesionalización de las carreras de periodismo en cada país. Pero este argumento no tiene asidero empírico. Pérez Liñan demuestra, por ejemplo, que los fenómenos de desregulación de la prensa y la profesionalización de las carreras de periodismo se dio en grado similar en toda América Latina (Pérez Liñan, 2007: 113-147).

explicativos determinantes, o si el poder explicativo de los mismos es aditivo o de naturaleza interactiva, *sino qué tipo de régimen procesa mejor esos escándalos y procesos de protesta con el menor costo social*. Si se analizaran los casos con esa pregunta teórica en mente, los defensores de las variables exógenas se fijarían en aspectos de las interrupciones prematuras –como la postergación prolongada– que sencillamente han pasado por alto. Además, muchas de las protestas callejeras heterogéneas que derivaron en la interrupción temprana del gobierno fueron, en algún grado, epifenómenos de una previa ruptura de la coalición dominante ocasionada por algún escándalo, y de un prolongado *impasse* gubernamental que no alcanzó a gestar un realineamiento partidario para salir de la crisis sin ruptura prematura. Y si esto es así, el tipo de régimen operaría como un factor aditivo cuya fuerza predictiva también merece ser estimada. Pero estos trabajos prescinden del tipo de régimen y operan sobre muestras cercadas, en las que el tipo de régimen se mantiene constante. Al hacer esto, en ningún momento demuestran que el tipo de régimen carece de un efecto causal, sencillamente ignoran o desdeñan esa posibilidad. Veredictos como los de Ollier: “la inestabilidad presidencial no se deduce del presidencialismo *per se*” (Ollier, 2008: 75) carecen de total fundamento empírico a la luz de sus trabajos.

Imprevisibilidad y legitimidad controvertida de los desenlaces

Ahora vayamos a la segunda y tercera de las consecuencias: la imprevisibilidad³⁰ y la *legitimidad controvertida* de las salidas presidenciales. Contra lo que muchos parecen desdeñar, los *desenlaces* que precipitan la interrupción prematura de los gobiernos *presidenciales* son imprevisibles y de legitimidad controvertida. Dado que sendas ramas de gobierno están investidas de legitimidad electoral propia, cuando una intenta remover o remueve a la otra (juicio político, declaración de incapacidad, disolución del Congreso a través de Asamblea Constituyente, renuncias forzadas) la última tiene argumentos para pensar y alegar que se trata de un intento de golpe o una quiebra de la democracia. Y en cierto modo lo es, dado que quien termina cayendo es un órgano electo democráticamente. Los desenlaces presidenciales, a diferencia de los desenlaces parlamentaristas, son impredecibles: se inician con la embestida de una rama de gobierno que es percibida como ilegítima por la otra rama, y entonces se produce un escenario de *juego de la gallina* en los que ambos poderes en conflicto prefieren anticiparse y correr más rápido que el otro en el intento de sobrevivir en el poder. Este escenario de juego de la gallina entre ramas es imposible en los parlamentarismos, sencillamente porque hay una sola rama de gobierno con legitimidad electoral (salvo, claro está, en las repúblicas parlamentarias, pero aquí el Jefe de Estado carece de funciones de gobierno).

En los parlamentarismos, los desenlaces son controlados, predecibles y finalmente respetados por las partes. Es evidente que hay margen para las acciones estratégicas anticipatorias, pero los juegos de poder parlamentaristas dan espacio para una sola movida, que es rápida y letal: cuando se ejecutan se acaba el juego. Si a un primer ministro de un parlamentarismo monárquico le llegan indicios fundados de que se está gestando una moción de censura en su contra, puede anticiparse a los hechos y disolver el Congreso llamando a elecciones anticipadas. Si los partidos aliados en una coalición de gobierno observan que el gobierno está tomando medidas unilaterales consideradas perjudiciales para sus intereses, pueden abandonar la coalición y formar con la oposición una moción de censura constructiva. Cualquiera de estas dos alternativas (*replacement* o elecciones anticipadas) es, además de constitucional, de una gran rapidez, y no deja espacio para las controversias jurídicas. En el presidencialismo, en cambio, cualquier intento por neutralizar al otro se ve como irregular, debido a la relativa rigidez de las salidas legales

³⁰ Andrés Malamud hacia 2001 ya señalaba esta nota saliente de las salidas disponibles en los presidencialismos sudamericanos (Malamud, 2001: 13).

disponibles, y los resortes institucionales nunca configuran una única movida letal. Si el Congreso inicia un juicio político, debe iniciar un procedimiento costoso que requiere un procedimiento de acusación, un juicio y mayorías especiales, período durante el cual el Presidente tiene espacio para iniciar acciones legales (*judicialización del conflicto*) o, llegado el caso, adoptar medidas extremas en aras de su supervivencia. En otras circunstancias, si se da el caso de que el Presidente veta insistentemente las leyes del Congreso, o aprueba medidas por decreto sin el consentimiento del primero (dominado por partidos de oposición), éste último puede intentar complicarle la gestión mediante acciones judiciales o intentar destituirlo. Por demás, la legitimidad electoral de ambos órganos contribuye a la escalada del conflicto, porque los dos tienen razones para creerse depositarios de la voluntad popular. Para usar una metáfora: mientras que en los parlamentarismos el combate es un duelo a muerte con fusiles, el combate en los presidencialismos es un duelo a muerte con espadas, en donde una estocada no alcanza para derribar al contrario.

La mayoría de los desenlaces presidencialistas de la tercera ola fueron precedidos de una escalada del conflicto con varias movidas, muchas involucrando a las instituciones judiciales. De hecho, la elevada judicialización del conflicto interinstitucional es una de las facetas que diferencian los desenlaces presidencialistas de los parlamentaristas, un elemento que revela con toda claridad el carácter de *legitimidad controvertida* de los mismos. Ningún dispositivo de salida parlamentaria es judicializado en ese grado. Los ejemplos de períodos largos de incertidumbre y judicialización son incontables: la destitución de Collor de Melo (Brasil, 1992) fue precedida de un proceso largo de innumerables acciones judiciales en su contra por corrupción, hasta que el Congreso decidió iniciarle un juicio político (abril 1992). Desde la apertura del juicio, hasta su destitución definitiva (agosto 1992) pasaron cuatro meses, durante los cuales el Presidente, sin apoyos de su coalición -que ya lo había abandonado- denunciaba públicamente una conspiración en su contra e incluso llegó a pedir a los votantes que salieran a las calles en su apoyo (Pérez Liñan, 2007: 166). A la renuncia de Carlos Andrés Pérez (Venezuela, Agosto de 2003), le antecedió un período de denuncias judiciales por escándalos de corrupción ante la justicia por parte de partidos de la oposición (agosto de 1992), tras lo cual la Cámara de Diputados formó un comité para estudiar un posible juicio político (17 noviembre). Después de un proceso prolongado de acusaciones recíprocas y descrédito creciente, recién en agosto de 2003 (casi un año después) la Corte se expidió sobre los méritos del juicio político y Pérez se vio forzado a renunciar. Como dije, las primeras estocadas en los presidencialismos no siempre son letales. Arturo Samper en Colombia (1994) enfrentó cargos similares a los de su homónimo Pérez durante su mandato (por uso de dinero del narcotráfico para su campaña electoral), y aunque el Congreso inició un juicio político en su contra, logró sobrevivir en su cargo. Desde que se reveló el escándalo (enero de 1995) hasta el fracaso del juicio político (mediados de 1996) pasó más de un año. Samper terminó su mandato a duras penas, sin apoyo de su partido y acosado por la justicia.

Incluso aquellos casos en los que podría decirse que el desenlace fue muy breve y deletéreo, éste vino después de varios meses. Desde que el Congreso se pronunció decididamente en contra de la conmutación de la pena que el Presidente Cubas en Paraguay dictaminó a favor del General Oviedo (comienzos de diciembre de 1998), hasta que el primero se exilió a Brasil (26 de marzo de 1999) pasaron *cuatro* meses, período en el que se produjo el asesinato del Vicepresidente Argaña, que fue el determinante del desenlace. De no haberse producido el asesinato, Cubas habría resistido aún más. Cuando Fujimori asumió su tercer mandato, su coalición carecía de mayoría en el Congreso. Desde que se revela el escándalo de compra de votos a un sector de la bancada de Perú Posible (partido opositor), hasta que convoca a elecciones (16 de septiembre de 2000), pasan dos

meses, y hasta que finalmente renuncia desde Japón (20 noviembre de 2000) pasaron 4 meses. Cuatro meses (120 días) de zozobra es casi una eternidad en un parlamentarismo.

La imprevisibilidad del desenlace explica el por qué de *la gran dispersión en los tipos de desenlaces presidencialistas*. Si los parlamentarismos republicanos tienden morir a punta de mociones de censura constructivas, y los parlamentarismos monárquicos a punta de disoluciones del Congreso (Schleiter y Morgan-Jones, 2009), los presidencialismos tienden a interrumpirse de múltiples formas. En América Latina la dispersión de los desenlaces es clara: tres juicios políticos, cuatro destituciones legislativas irregulares, siete renunciaciones anticipadas, cinco convocatorias a elecciones anticipadas, una disolución del Congreso por la fuerza, dos disoluciones del Congreso mediante reformas constitucionales, y un golpe militar (véase Tabla 4). Esta dispersión ofrece, a mi juicio, una buena evidencia de que los desenlaces no están institucionalmente controlados³¹. Si un investigador, con el objeto de investigar el efecto del tipo de régimen en las interrupciones prematuras, llevara a cabo un estudio estadístico en el que incluyera a los presidencialismos, no encontraría una tendencia o correlación clara entre presidencialismo y forma de terminación o desenlace. Y además descubriría, como dije, que los gobiernos presidencialistas son “más durables” que los parlamentarismos. De ambas constataciones inferiría que el tipo de régimen no influye en el tipo de terminaciones y que los presidencialismos duran más que los parlamentarismos. Aplausos para el presidencialismo. Pero a una conclusión semejante se le escaparían dos cosas elementales: que si queremos un régimen democrático es, entre otras cosas, para asegurar una sucesión controlada y predecible en el poder, y que la duración en sí misma no es ni buena ni mala. Si la mayor duración relativa va asociada a la mera “supervivencia sin gobernar”, entonces mal asunto. Los estudios sobre la duración relativa de los gobiernos en los parlamentarismos ni se plantean esta pregunta teórica, porque la mera supervivencia sin gobierno es improbable, cuando no imposible.

Los desenlaces presidencialistas son de legitimidad controvertida, al menos controvertida para los actores de la contienda. Los presidencialismos, al instalar legitimidades democráticas duales potencialmente conflictivas, ponen en serios aprietos a los políticos inmersos en el conflicto político, que deben constantemente ponderar la legitimidad de las movidas. Collor de Melo se negó a reconocer la legitimidad de la activación del juicio político, y denunciaba públicamente que había una conspiración en su contra (Pérez Liñan, 2007). Carlos Andrés Pérez desacreditó los recurrentes intentos de juicio político en su contra, hasta que la presión social e internacional fue más fuerte. Desde que su plan de ajuste recibió la oposición del Congreso y se empezó a gestar un movimiento tendiente a su destitución, Bucaram y sus aliados calificaron el realineamiento partidario de “conspiración”. Cuando Fujimori empezó a enfrentarse con las primeras acciones obstruccionistas del Congreso (intento de declaración de incapacidad, reversión legislativa de varios vetos ejecutivos, control del uso de poderes de emergencia) decidió clausurar el Congreso anunciando que su drástica decisión *era democrática* en virtud de que él representaba más genuinamente los intereses de la mayoría.

La destitución de Manuel Zelaya por el Congreso (2009) es tal vez el caso más emblemático del desenlace postergado, imprevisible y a fin de cuentas percibido como ilegítimo por una de las partes en conflicto. Después de perder el apoyo de todo su contingente legislativo al alinearse con la política exterior de Hugo Chávez, intentó convocar de manera irregular una Convención Constituyente dirigida en última instancia a disolver el Congreso. Los partidos políticos de la oposición (entre ellos su propio partido

³¹ Tal vez allí se encuentre la razón de por qué configuraciones causales que incluyen variables individualmente necesarias (como “un escudo legislativo” previo y “los escándalos”) se revelen como no suficientes de la caída de los presidentes, y que la única condición necesaria sea la protesta social (Pérez Liñan, 2007: 309). Mi explicación es que el presidencialismo tiende a la dispersión en el tipo de las terminaciones prematuras, y aunque estos resultados parezcan aleatorios o de “causa desconocida”, la misma dispersión es un fenómeno estadístico relevante en términos de un análisis de probabilidad.

que le habían retirado su apoyo) se anticiparon a la medida y lo destituyeron. Zelaya desde entonces no cesa de calificar el episodio de “golpe de estado” y hace campaña desde el exterior para volver al poder.

Algunas renunciadas anticipadas, que en la literatura se consideran desenlaces plenamente regulares e institucionales, lo fueron al cabo de un proceso prolongado de intentos de destitución “cruzada” percibidos como ilegítimos y antidemocráticos por las partes. En Guatemala, para citar un ejemplo, el presidente Serrano calificó de ilegítimo el obstruccionismo del Congreso e intentó clausurarlo, pero su intento fracasó y se vio obligado a renunciar (1993). Gutiérrez, en Ecuador (2005), renunció después de que fracasara un intento de convocar a una asamblea constituyente cuya convocatoria fue vista como ilegítima por la oposición. En otras situaciones en las que el Presidente se impuso, son los partidos que dominan un Congreso hostil al presidente los que perciben los desenlaces como ilegítimos. Hugo Chávez, en Venezuela, en el año 1999 convocó irregularmente una asamblea constituyente que supuso la disolución del Congreso y terminó por reformar la estructura total del Estado. Desde entonces, los partidos de la oposición no cesan de calificar de anti-democrática la reforma constitucional. Rafael Correa en 2007 también convocó de manera irregular una Convención Constituyente para disolver el Congreso, una decisión precedida de una intensa batalla que involucró el Congreso, el Tribunal Electoral (que convalidó la decisión y destituyó a varios legisladores) y el Tribunal Constitucional (que declaró inconstitucional la medida y restituyó a los legisladores). Al igual que en Venezuela, el desenlace es visto como ilegítimo por un sector de las élites políticas y de la población³².

Irónicamente, algunos de estos desenlaces también colocan a los estudiosos de la democracia en un aprieto académico. Si la destitución legislativa “irregular” de los Presidentes Pérez (Venezuela, 1993, por “abandono”), Bucaram (Ecuador, 1997, por “incapacidad mental”) y Fujimori (Perú, 2000, por “incapacidad moral”) son consideradas unánimemente por la academia como legítimas en términos democráticos, las destituciones legislativas igualmente irregulares de Mahuad en Ecuador (2000, por “abandono”) y Zelaya en Honduras (2009, por violación a la constitución) son consideradas por muchos como golpes de Estado. Pero incluso respecto de este último desenlace hay opiniones académicas que lo califican de legítimamente democrático (véase Malamud, 2010). Algo parecido sucede con las reformas constitucionales de Correa (2007) y Chávez (1999), que se llevaron a cabo irregularmente y sin el consenso de los partidos de la oposición. Una parte de la doctrina sostiene que la reforma de la constitución debe sujetarse al procedimiento de reforma establecido por la constitución, sea cual sea, y otros sostienen que una mayoría amplia y democrática puede saltarse esos procedimientos cuando éstos conceden un poder de veto irrazonable a las minorías opositoras. Aquí no voy a dar mi opinión sobre estos casos³³. Me basta con señalar la íntima conexión que el carácter controvertido de los mismos tiene con el presidencialismo.

En resumidas cuentas: en los parlamentarismos, las salidas institucionales son claras y predecibles: moción de censura constructiva (*replacement*), disolución del Parlamento por el Presidente a propuesta del gobierno o por mayorías reforzadas (parlamentarismos republicanos), o disolución por el Primer Ministro (parlamentarismos monárquicos). En los presidencialismos, en cambio, las vías institucionales para salir de las crisis son múltiples e impredecibles, propician la postergación del conflicto y son percibidas como

³² Esto sin contar los intentos de desenlace que no derivaron en la interrupción prematura del gobierno: el intento de juicio político en Ecuador al Presidente Borja durante el último año de su mandato (1992) y a Durán Ballén (1995), el intento de juicio político contra el presidente Wasmosy en Paraguay (1994), la amenaza de Andrés Pastrana (2000) en Colombia de disolver el Congreso a través de una Asamblea Constituyente. Todos fueron percibidos como ilegítimos por los actores en conflicto.

³³ Tiendo a creer que la destitución de Zelaya es legítima, al igual que la reforma constitucional de Correa, no así la de Chávez.

ilegítimas por los actores en conflicto. La “conexión plebiscitaria” del mandato del presidente, que hace que el Presidente se sienta depositario de una parte importante de la voluntad popular, unida a la relativa rigidez de los dispositivos de salida, paradójicamente generarían el efecto de tornar “más durables” a los gobiernos presidencialistas que a los parlamentaristas. Pero esa “mayor duración relativa” va acompañada de períodos de “supervivencia sin gobernar”, de una gran dispersión en los tipos de desenlace (imprevisibilidad), y de una legitimidad controvertida de los mismos.

Conclusiones

En su influyente estudio, Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004) comienzan preguntándose: ¿qué factores institucionales de los regímenes parlamentaristas y presidencialistas forjan los incentivos para la formación de coaliciones? Después de demostrar que las coaliciones son más frecuentes en los parlamentarismos, que los gobiernos minoritarios son más frecuentes en los presidencialismos, que la tasa de éxito legislativo del Ejecutivo es más alta en los parlamentarismos (en todos los tipos de gobierno) y que el parlamentarismo sufre menos quiebras de la democracia, concluyen que de todas las razones que Linz señaló como problemáticas en el presidencialismo, no encuentran ninguna que tenga visos de realidad, y que “*la diferencia no es de clase, sino de grado*”. Si el estudio es un ejemplo incontestable del rigor empírico en la ciencia política, también es un buen ejemplo de por qué no hay que leer sólo las conclusiones.

Aunque la pregunta de Cheibub y sus colegas sea muy relevante, la pregunta que todavía está sin responder es la siguiente: la variable “tipo de régimen/forma de gobierno” ¿tiene ella misma algún efecto? Demasiadas evidencias sustentan una respuesta afirmativa en varias dimensiones: los gobiernos minoritarios son más frecuentes en los presidencialismos, el presidencialismo es más refractario a las coaliciones, las coaliciones que se forman bajo su auspicio son menos proporcionales, exhibe una menor tasa de aprobación legislativa de las iniciativas del Ejecutivo y, aún con las cautelas de Cheibub (2007), el presidencialismo es más propenso a la quiebra de las democracias. Siempre en relación con el parlamentarismo, naturalmente. Contra lo convencional, los gobiernos presidencialistas son “más durables”, pero ello se debe al efecto que introduce la rigidez de las salidas institucionales a las crisis. Son más durables porque los gobiernos presidencialistas postergan la salida de las crisis en todos los tipos de salidas disponibles, lo cual produce períodos de “supervivencia sin gobernar”. Los gobiernos presidencialistas son también menos predecibles en lo que atañe a la forma de terminación de las crisis: exhiben una mayor dispersión en los tipos de terminaciones que los parlamentarismos.

Aunque las diferencias en todas las dimensiones sean de grado, necesitamos una explicación de esas diferencias, porque variables intermedias como las reglas electorales o el sistema de partidos no alcanzan a explicar toda la variación. Linz probablemente se equivocó al exagerar los efectos nocivos de los gobiernos minoritarios presidenciales, dado que no todos los gobiernos minoritarios presidenciales son problemáticos en todas las dimensiones analizadas (no lo son, por ejemplo, en las quiebras de la democracia ni en la tasa de éxito legislativo), ni todos los gobiernos mayoritarios presidenciales se desempeñan bien. Pero acertó al decir que el presidencialismo tiene algún efecto diferencial en relación con el parlamentarismo, cualquiera sea el tipo de gobierno. Ese efecto puede ser distinto dependiendo de los efectos considerados, siempre a igualdad de condiciones. En relación con los tipos de gobierno, el presidencialismo va asociado a un mayor porcentaje de gobiernos minoritarios, y permite la emergencia de situaciones divididas desde el inicio del gobierno. En relación con la formación de coaliciones, el presidencialismo en sí produciría el efecto de *desincentivar su formación*. Allí donde se forman coaliciones, el presidencialismo tendría el efecto de fomentar la

desproporcionalidad en la distribución de cargos ministeriales y un mayor porcentaje de ministros no partidarios. En relación con la duración de las coaliciones, el presidencialismo no produciría ningún efecto diferencial relevante. En relación con la tasa de éxito legislativo de las iniciativas del ejecutivo, el presidencialismo promueve una mayor conflictividad que el parlamentarismo. Con relación a la quiebra de la democracia, son los presidentes con poderes de decreto los que fomentan la fragilidad democrática. En relación con la interrupción prematura de los gobiernos, el presidencialismo va asociado con una mayor durabilidad de los mismos, pero al precio de fomentar la postergación prolongada de las salidas institucionales, la aparición de períodos de supervivencia sin gobernar, la imprevisibilidad de los desenlaces y la legitimidad controvertida de los mismos para las partes en conflicto.

Mi teoría –que es tributaria del trabajo de Linz- es que la explicación de todas estas diferencias podemos encontrarla en la legitimidad electoral del Presidente, en la unión entre el Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, y en la rigidez de las salidas institucionales. La mezcla entre el mandato popular del Presidente y el control dominante que ejerce sobre el gobierno introducen un efecto que podría explicar todas las diferencias recién apuntadas. Por todas estas razones y evidencias tengo la convicción de que los elementos centrales de la teoría de Linz siguen siendo válidos y aún no han sido refutados. Desde luego, quienes defendemos el parlamentarismo tenemos muchas otras razones alternativas –distintas a las aquí enunciadas- para rechazar el presidencialismo. Pero dado que la defensa del presidencialismo tiende a concentrarse en las tres dimensiones evaluadas, estamos obligados a aceptar los términos del debate. Aquí he intentado explicar por qué la teoría de Linz merece seguir siendo revisitada.

Bibliografía

Ackerman, Bruce (2000) "The New Separation of Powers", *Harvard Law Review*, 113: 3, January 2000, p. 641.

Alcántara, M. y García Montero, M. (2008). *Institutions and Politicians: An Analysis of the Factors that determine Presidential Legislative Success*. Working Paper 348; Kellogg Institute, University of Notre Dame.

Altman, David (2000) *The Politics of Coalition Formation and Survival in n Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay, 1989-1999*, *Party Politics* 6; 259.

Amorim Neto, Octavio. "Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação", en *Nova Economia*. Rio de Janeiro Nº 1. 1994.

Amorim Neto, Octavio (1998). *Of Presidents, Parties and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making Under Separation of Powers*. Disertación doctoral no publicada. Universidad de California, San Diego

Amorim Neto, Octávio. (2002). "Presidential Cabinets, Electoral Cycles and Coalition Discipline in Brazil." In Scott Morgenstern and Benito Nacif, eds., *Legislative Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Amorim Neto, Octavio (2002). «Presidential Policy-Making Strategies and Cabinet Formation in Latin America's Presidential Democracies, 1946-1995. Artículo presentado para la conferencia «El Gobierno Dividido en México: Riesgos y Oportunidades», May 6-7. 2002, C.I.D.E, Ciudad de México.

Amorim Neto, Octavio (2005). *Cabinet Durability in Presidential Democracies*. Paper prepared for presentation at the 2005 Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C, September 1-4.

Amorim Neto, Octavio (2006). *The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas*. *Comparative Political Studies* 39, 4: 415-40.

Austen-Smith, David and Jeffrey Banks, 1988. 'Elections, Coalitions, and Legislative Outcomes', *American Political Science Review*, 82 (1988), 405-22.

Beer, L.W. *Peace in Theory and Practice under Article 9 of Japan's Constitution*. 81 *Marq.L.Review* 815, 826 (1998).

Blondel, Jean (1985) *Government Ministers in the Contemporary World*, London, SAGE Publications.

Bonvecchi, Alejandro, Agustina Schijman y Javier Zelaznik. 2005. *La Sanción Tácita en la Argentina: El Congreso frente al Ejecutivo en la renegociación de contratos y los decretos de necesidad y urgencia*. Fundación PENT.

Brown Araúz, H. 2004. *Los partidos políticos en Centroamérica. Un estudio institucional comparado sobre la disciplina partidista en Costa Rica, Guatemala y Panamá*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.

Cameron, Charles M. (2000). *Veto Bargaining. Presidents and the Politics of Negative Powers*. Nueva York: Cambridge University Press.

Carey, John M. (2002) *Legislatures and Political Accountability* in *Harvard Review of Latin America* 2 (1): 32–34.

Carey, John. 2005. Presidential versus Parliamentary Government. *C. M'énard and M. M. Shirley (eds.), Handbook of New Institutional Economics, Springer: 91–122.*

Carey, John, and Matthew Soberg Shugart, eds. 1998. *Executive Decree Authority: Calling Out the Tanks or Filling Out the Forms?* New York: Cambridge University Press

Chasquetti, D. (2001). Balotaje y Coaliciones en América Latina. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política* No 12, pp. 9-33.

Chasquetti, Daniel (2001) “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”, in *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Chasquetti, Daniel (2008). Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la difícil combinación. Instituto de Ciencias Políticas. Facultad de Ciencias Políticas de la República.

Cheibub, José Antonio (1998). ‘Elections and Alternation in Power in Democratic Regimes’ (paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, 1998)

Cheibub, José Antonio (2002a). Presidentialism and Democratic Performance. En *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management and Democracy*, ed. Andrew Reynolds. New York: Oxford University Press, pp. 104-40.

Cheibub, José Antonio (2002b) *Minority Governments, Deadlock Situations and the Survival of Presidential Democracies* in *Comparative Political Studies*, Volume 35, Num. 3: 284-312.

Cheibub, Jose. 2003. *Systems of Government: Parliamentarism and Presidentialism*

Cheibub, José Antonio, and Fernando Limongi (2002). Modes of Government Formation and the Survival of Presidential Regimes: Presidentialism and Parliamentarism Reconsidered. *Annual Review of Political Science* 5: 151-79.

Cheibub, José Antonio y Fernando Limongi (2004), *Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism*, *British Journal of Political Science*.

Cheibub, José Antonio, Adam Przeworski, y Sebastián Saiegh (2004), *Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism*, *British Journal of Political Science*.

Cleto Suárez, Waldino. 1982. “El Poder Ejecutivo en América Latina: Su Capacidad Operativa Bajo Regímenes Presidenciales.” *Revista de Estudios Políticos* 29:109-144.

Cox, Gary W., and Scott Morgenstern. 2002. “Epilogue: Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents.” In Scott Morgenstern and Benito Nacif, eds., *Legislative Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Deheza, Grace Ivana (1998). Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: America del Sur. En Dieter Nohlen and Mario Fernández (eds.). *El presidencialismo renovado: Institucionalismo y cambio político en America Latina*. Caracas: nueva Sociedad: 151-169. 35

Eaton, Kent. 2000. Parliamentarism versus Presidentialism in the Policy Arena. *Comparative Politics*, Vol. 32, No. 3 (Apr., 2000), pp. 355-376

Elgie, R. (1999). "The Politics of Semi-Presidentialism", in R. Elgie (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1-21.

Elgie, R. (2005). A Fresh Look at Semi-Presidentialism: Variation on a Theme. *Journal of Democracy* Volume 16, Number 3 July 2005: 98-112.

Elgie, R. (2008). "The Perils of Semi-Presidentialism. Are They Exaggerated?" *Democratization* **15**(1): 49-66.

Elgie, R. y Schleiter, P. (2009). Variation in the Durability of Semi-Presidential Democracies. Artículo presentado en el Congreso Mundial de IPSA (International Political Science Association), celebrado en Santiago de Chile, 2009.

Figueiredo, Argelina y Limongi, Fernando. 2000. "Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil." *Comparative Politics* 32: 151-170.

Gross, Oren (2003). Providing for the Unexpected: Constitutional Emergency Provisions. *Israel Yearbook on Human Rights*, 2003.

Haggard, S. and McCubbins, M.D.eds.) (2001), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Haggard, Stephan y Mathew D. McCubbins (eds.) (2001), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge University Press, Nueva York.

Hochstetler, Kathryn (2006) Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America, *Comparative Politics* 38 (4): 401-418.

Hochstetler, Kathryn and Edwards, Margaret E. (2007) *Interrupted Presidencies: Identifying and Explaining a South American Anomaly*, paper prepared for the meeting of the European Consortium of Political Research, Pisa, Italy, 6-8 September.

Jones, Mark (1995) *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Kellam, M. (2004) When Politics is Local: Coalitional Instability in Latin America. Paper delivered at Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago.

Kernell, Samuel (1991). Facing an Opposition Congress: The President's Strategic Circumstance. En *The Politics of Divided Government*, ed. Gary Cox y Kernell. Boulder: Westview Press, pp. 87-112.

Krehbiel, Keith (1996). Institutional and Partisan Sources of Gridlock: A Theory of Divided and Unified Government. *Journal of Theoretical Politics*, 8: 7-40.

Krehbiel, Keith (1998). *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*. Chicago: The University of Chicago Press.

Kunicová, Jana y Susan Rose-Ackerman. Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption *British Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 4 (Oct., 2005), pp. 573-606

Laver, Michael y Kenneth Shepsle (1991). Divided Government: America Is Not Exceptional. *Governance*, 4, 3, 250-69.

Laver, Michael and Schofield, Norman (1990), *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*, Cambridge: Cambridge University Press

Laver, Michael. 2003. Government Termination. *Annu. Rev. Polit. Sci.* 2003. 6:23-40

Lijphart, Arend. 1992. *Presidential versus Parliamentary Government*. New York: Oxford University Press.

Lijphart, Arend (1999), *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, CT: Yale University Press.

Lijphart, Arend. 1994. "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, J. Hopkins, 1994, p. 100.

Linz, Juan J. (1978) *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration*, Baltimore, Md., The Johns Hopkins University Press.
——— (1990) *The Perils of Presidentialism*, *Journal of Democracy* 1 (1): 51-69.
——— (1994) *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference*, in Linz, J. e Valenzuela, A., *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Linz, Juan J. & Stepan, Alfred (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland.

Linz, Juan y Arturo Valenzuela eds. (1994). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Mainwaring, Scott, Y Matthew S. Shugart, Eds. (1997) *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mainwaring, Scott (1993). Presidentialism, Mutipartism, and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, 26: 198- 228.

Mainwaring, Scott, and Timothy Scully (eds.) (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford: Stanford University Press.

Malamud, Andrés (2001). Presidentialism in the Southern Cone. A Framework for Analysis. *European University Institute Working Paper* 2001/1.

Malamud, Andrés (2010). La Cumbre Iberoamericana de Estoril: mucha Honduras pero poca profundidad. *Revista ARI del Real Instituto Elcano*, 14/2010.

Mayhew, D. (1974), *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press.

Mayhew, David (1991). *Divided We Govern*. New Haven: Yale University Press.

Moe, Terry M. y Howell, William. 1999. The Presidential Power of Unilateral Action, 15 *Journal of Law, Economics and Organization*, 132-157.

Morgenstern, Scott y Benito Nacif (eds.) (2002), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York, pp. 446-468.

Müller, W., Bergman, T. y Strom, K. 2003. *Parliamentary Democracy: Promise and Problems*.

Mustapic, Ana María. Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001. *Desarrollo Económico*, 2005, 45 (178): 263-280.

Mustapic, A. M. (2005) ¿El fin del mandato fijo? El caso de la presidencia de De la Rúa, Universidad Torcuato Di Tella, mimeo.

Mustapic (2006) "América Latina: las renunciaciones presidenciales y el papel del Congreso" in *Parliamentary practices in presidential systems: Perspectives on parliamentary power in Latin America*, European Consortium for Political Research Joint Sessions of Workshops, Nicosia, Chipre, 25-30 de abril

Negretto, G. (2002). Parlamentarismo y consolidación democrática. Conferencia Magistral expuesta en el Primer Coloquio Internacional de Institutos de Estudios Legislativos y Letrados Parlamentarios, celebrado en Ixtapan de la Sal, Estado de México, del 21 al 23 de marzo de 2002.

Negretto, G. 2001. El Constitucionalismo puesto a prueba. Decretos Legislativos y Emergencia económica en América Latina. *Isonomía* N° 14; 2001: 79-

Negretto, Gabriel L. 2002. ¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina. *Desarrollo Económico*, Vol. 42, No. 167. (Oct. - Dec., 2002), pp. 377-404.

Negretto, Gabriel. 2005. The Study of Presidentialism in Latin America: A Critical Assessment. Paper presented at American Political Science Association, Washington DC, August 31, September 4, 2005.

Negretto, Gabriel. 2006. Minority Presidents and Democratic Performance. *Latin American Politics and Society*.

Negretto, Gabriel (2008), *Political Parties and Institutional Design: Explaining Institutional Choice in Latin America*, *British Journal of Political Science* (forthcoming)

Nino, C. (1989).

Nino, C. (1992).

Nohlen and Fernandez, eds. (1998) *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas.

Nohlen (2004) *Cómo fortalecer la gobernabilidad democrática a partir de la reforma a los sistemas de gobierno presidenciales en América Latina? Diez conclusiones*, in International Seminar "Hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática: situación y perspectivas del presidencialismo y parlamentarismo en América Latina", Georgetown University Octubre

Norris, Pippa (2006). Presidential and Parliamentary Executives. En *Driving Democracy*, Capítulo 6. Mimeo no publicado.

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

Ollier, María M. y Pérez Liñan, A. (2003). ¿Lo similar en lo distintivo? Crisis políticas en Brasil y en la Argentina. *Textos*, 2003, 4: 54-67.

Olson William J. and Alan Woll. Executive Orders and National Emergencies. How Presidents Have Come to "Run the Country" by Usurping Legislative Power. *Policy Analysis*, Nº 358: October 28, 1999:

Pereira, C.; Power, T. y Rennó, L. 2003. Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case

Pérez Liñan, Aníbal. ¿Juicio Político o Golpe Legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa. *América Latina Hoy*, 2000 (26): 67-74.

Pérez- Liñán, Aníbal S. (2003) *Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad. ¿Hacia un Nuevo presidencialismo?*, in *Latin American Research Review*, Vol. 38, Nº 3, pp. 149-164 October.

Pérez Liñan (2005). Democratization and Constitutional Crises in Presidential Regimes: Towards Congressional Supremacy? En *Comparative Political Studies*, vol. 38, núm. 1, pp. 51-74.

Pérez Liñan (2007) *Crisis Without Breakdown: Presidential Impeachment And The New Political Instability In Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.

Poguntke, T. y Webb, Paul. 2005. *The Presidentialization of Politics*, Thomas Poguntke & Paul Webb eds., 2005.

Riggs, Fred W. *Presidentialism: A Problematic Regime Type*, in Lijphart, A. *Presidential vs. Parliamentary Government* (ed.), Oxford, 1992, p. 219.

Ryals Conrad, C. y Golder, S. (2010). Measuring government duration and stability in Central Eastern European democracies. *European Journal of Political Research* 49: 119-150.

Saiegh, Sebastián (2002). Coalition-Formation, Cross-Voting and Legislative Success: A Model of Presidential Policymaking with Application to Argentina. Artículo presentado en la reunión annual de la American Political Science Association, Boston, Agosto 29-Septiembre 1, 2002

Saalfeld, Thomas (2008). Institutions, Chances and Choices: The Dynamics of Cabinet Survival. En Strom, K., Müller, W. y Bergman, T. *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford University Press: 327-367

Samuels, David, y Kent Eaton (2002). Presidentialism And, Or, and Versus Parliamentarism: The State of the Literature and an Agenda for Future Research. Artículo presentado en la conferencia «Consequences of Political Institutions in Democracy», Duke University, Abril 5-7.

Schamis, Héctor. 2002. Argentina: Crisis and Democratic Consolidation. *Journal of Democracy*, abril de 2002, vol. 13: 81-94.

Schleiter, P. y Morgan-Jones, E. 2008. Constitutional Powers and Competing Risks: Monarchs, Presidents, Prime Ministers, and the Termination of East and West European Cabinets. *American Political Science Review*, Vol. 103, Nº 3, Agosto 2009: pp. 496-512-

Shugart, Matthew S. (1995) *The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government*, *American Political Science Review*, vol. 89, núm. 2, junio, pp. 327-343.

——— (1998) *The Inverse Relationship Between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians' Constitutional Choices*, *British Journal of Political Science*, vol. 28, núm. 1, pp. 1-29.

——— (1999) *Presidentialism, Parliamentarism and the Provision of Collective Goods in Less-Developed Countries*, *Constitutional Political Economy*, vol. 10, núm. 1, marzo, pp. 53-88.

Shugart, M. 2005. Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns. Working Paper: <http://dss.ucsd.edu/~mshugart/workingpapers.html>

Shugart, Mathew y John M. Carey (1992) *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge.

Shugart, Matthew Soberg y Stephan Haggard (2001) "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", in Stephan Haggard y Mathew D. McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge University Press, Nueva York, pp. 64-102.

Shugart, Matthew Soberg y Scott Mainwaring (1997) "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate", in Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 12-54.

Stepan, A., and Skach, C, "Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective", in *The Failure of Presidential Democracy, vol. 1*, 1994, Linz, Juan J. and Valenzuela, Arturo (Eds.), The Johns Hopkins University Press.

Strom Kaare (1990), *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Strom Kaare (1994). The Presthus Debacle: Intraparty Politics and Bargaining Failure in Norway. *American Political Science Review*, 88: 112-27.

Strom K. 1985. Party goals and government performance in parliamentary democracies. *Am. Polit. Sci. Rev.* 79:738-54

Strom K. 1988. Contending models of cabinet stability. *Am. Polit. Sci. Rev.* 82:923-30

Tsebelis, George (2002). *Veto Players*, Princeton, 2002.

Valenzuela, Arturo (2004) Latin American Presidencies Interrupted, in *Journal of Democracy* Volume 15, Number 4, October.

Valenzuela, J. S. 1992. "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions" in Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, and J.S. Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.

Vassallo, Salvatore.2007. Government under Berlusconi: The functioning of the core institutions in Italy. *West European Politics*, Sep2007, Vol. 30 Issue 4, pp.692-710.

Warwick, Paul V. (1994) *Government Survival in Parliamentary Democracies* (Cambridge: Cambridge University Press.

Warwick, Paul V. 1992. "Rising Hazards: An Underlying Dynamic of Parliamentary Government". *American Journal of Political Science* 36(4):857-876.

Warwick, Paul V. 1994. *Government Survival in Parliamentary Democracies*. New York: Cambridge University Press.

Weldon, Jeffrey. 1997. "Political Sources of *Presidencialismo* in Mexico" in Matthew S. Shugart and Scott P. Mainwaring (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press, pp. 225-258.

Woldendorp, J.; Keman H. and Budge, I. (2000) "Party Government in 48 Democracies (1945- 1998)", London, Kluwer.