

América Latina: las renunciaciones presidenciales y el papel del Congreso

ANA MARÍA MUSTAPIC*

Resumen

A partir de los 80 se registraron numerosas renunciaciones presidenciales en diversos países de América Latina. La novedad de estas crisis es que no fueron seguidas de la ruptura del régimen democrático. En este trabajo se abordan dos cuestiones a partir de este fenómeno. Se sostiene primero que las renunciaciones presidenciales ocurridas a partir de los 80 presentan dos formatos que dependen de la distribución del poder partidario en el Congreso: a) el que responde a una salida presidencial de la crisis y b) el que responde a una salida parlamentaria. Como segunda cuestión, el trabajo evalúa el impacto de las renunciaciones de los Presidentes sobre la caracterización de los regímenes presidenciales. A la luz de lo analizado, se considera pertinente reformular el lugar del mandato fijo del Presidente en la definición del presidencialismo.

Abstract

Since the 1980s have occurred numerous presidential resignations in different Latin American countries. The novelty was that these crises were not followed by regime instability. The paper interrogates this phenomenon in two ways. In the first place, it hypothesizes that presidents' resignations present two formats according to the distribution of partisan power in Congress: a) the parliamentary exit formula, and b) the presidential exit formula. In the second place, the paper explores the impact of presidential resignations on the functioning of presidential regimes. From this perspective, we hold that it seems convenient to redefine the role of fixed mandates in the characterization of presidentialism.

PALABRAS CLAVE: Renuncia presidencial – Congreso – Coaliciones parlamentarias – Mandato fijo – América Latina.

Introducción

Al describir las funciones de las legislaturas democráticas, el saber convencional incluye tres tareas básicas: representar, legislar y controlar. Cuando se trata de regímenes parlamentarios, se agrega una más: formar gobierno. Se admite, así,

* Agradezco la colaboración de Constanza Figueroa Schibber en la búsqueda de información. Una versión preliminar de este trabajo fue presentado en el Workshop: "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, 2006

que el tipo de régimen, presidencial o parlamentario, hace una diferencia. En efecto, formar gobierno no sería una tarea propia de las legislaturas presidenciales. Existen sin embargo algunas excepciones. Por ejemplo, la Constitución de la Argentina, antes de ser reformada en 1994, y la actual Constitución boliviana, establecen que si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta de votos, la elección del Presidente recae en el Congreso¹. En las circunstancias en las que corresponde aplicar esta regla, se subraya que la tarea del Congreso se limita tan sólo a designar al Presidente. La diferencia crucial entre ambos regímenes radica en que en los gobiernos parlamentarios el jefe del Ejecutivo puede ser desplazado por el parlamento a través de un mecanismo específico, la moción de censura. En cambio, la permanencia en el cargo de los Presidentes no depende del Congreso.

A la luz de las varias renuncias presidenciales ocurridas a partir de los años ochenta en las democracias latinoamericanas, entendemos que resulta pertinente revisar esta última afirmación. En *Inestabilidad sin colapso* (Mustapic, 2005), nos ocupamos de la Argentina, país que acumuló nada menos que cuatro renuncias presidenciales desde 1983: Alfonsín en 1989, De la Rúa en 2001, Rodríguez Súa, también en 2001, y finalmente Duhalde en 2003. A partir de este estudio de caso, formulamos una hipótesis relativa a las modalidades de resolución de las crisis. Sostuvimos que las renuncias de los Presidentes presentan dos formatos que dependen de la distribución del poder partidario en el Congreso: a) el que responde a una salida presidencial de la crisis y b) el que responde a una salida parlamentaria. La primera se produce cuando no existe la posibilidad de formar mayorías parlamentarias alternativas en el Congreso y es el Presidente renunciante quien procura preparar una sucesión ordenada. La salida parlamentaria se produce, en cambio, cuando resulta viable la formación de mayorías parlamentarias alternativas en el Congreso. En este marco, el Congreso deja al Presidente huérfano de apoyo y precipita su alejamiento.

En este trabajo, queremos poner a prueba la hipótesis formulada, tomando en consideración todas las renuncias de Presidentes ocurridas en las democracias presidenciales latinoamericanas a partir de los años ochenta. Asimismo, como segunda cuestión, nos interesa evaluar el impacto de este novedoso fenómeno sobre la caracterización de los regímenes presidenciales. A la luz de nuestro análisis, entendemos que resulta pertinente reformular el lugar que tiene el mandato fijo del Presidente en la definición del presidencialismo. En la caracterización de este régimen de gobierno no basta, pues, colocar el énfasis sobre el mandato presidencial ya que un componente igualmente necesario de la definición del presidencialismo es la imposibilidad de disolver el Congreso. Es más, consideramos que este rasgo captura mejor la lógica de su funcionamiento.

¹ En Bolivia, luego de la reforma constitucional de 1994, el Congreso elige entre los dos candidatos más votados (antes lo hacía entre los tres más votados). En la Argentina, la elección del Presidente era indirecta, a través de un Colegio Electoral. Si éste no lograba consagrar un Presidente por mayoría absoluta de votos, el Congreso debía decidir entre los dos candidatos más votados. A diferencia de Bolivia, nunca fue necesario aplicar la norma mientras estuvo vigente.

Antes de proseguir, resulta pertinente formular algunas precisiones. El presupuesto a partir del cual razonamos en este trabajo es que la alternativa militar ya no está disponible en América Latina. La progresiva desaparición de esta vía es evidente por sí misma; prácticamente no hay golpes militares en América Latina, aun cuando los militares puedan participar, como de hecho sucedió, en algunos episodios críticos. Sobre esta cuestión, Mainwaring y Pérez Liñán (2005) señalan que, respecto del presente, antes de 1978 había en América Latina veinte veces más probabilidades de que se produjeran rupturas democráticas. A la hora de ensayar una explicación, los autores encuentran que la variable más significativa para dar cuenta de este nuevo estado de cosas es la presencia de un contexto regional más favorable a la democracia. Por cierto, no son ajenos a este escenario los cambios ocurridos en la política exterior de los Estados Unidos luego del colapso de la Unión Soviética. Una de sus consecuencias es que los actores internacionales están más dispuestos a imponer altos costos a los regímenes abiertamente autoritarios (Mainwaring y Pérez Liñán, 2005). Contra este telón de fondo y frente a coyunturas de crisis, las democracias latinoamericanas de la tercera ola están forzadas a buscar mecanismos de supervivencia en sus propias reglas e instituciones.

Este trabajo está organizado del siguiente modo. En la primera sección, luego de introducir nuestro universo de análisis, nos ocuparemos de los casos que se ajustan a las salidas presidenciales en las coyunturas de crisis. En la segunda parte nos centraremos en las que denominamos las salidas parlamentarias. En la tercera sección evaluaremos el impacto de las renunciaciones presidenciales sobre el funcionamiento y la caracterización de los regímenes presidenciales. En las conclusiones presentamos algunas reflexiones acerca del papel del Congreso frente a las renunciaciones presidenciales.

Las renunciaciones presidenciales: la salida presidencial

Nuestro universo de análisis comprende las renunciaciones presidenciales que tuvieron lugar en América Latina después de 1980. Más precisamente, nos centraremos sólo en las renunciaciones que se produjeron bajo regímenes presidenciales, en los países que, siguiendo la clasificación de Mainwaring, Brinks y Pérez Liñán (2001), pueden ser caracterizadas como democracias o semidemocracias². Esta clasificación incluye en la actualidad 18 países y, en materia de renunciaciones, conviene

² Los autores definen del siguiente modo a los regímenes democráticos y semidemocráticos. Son democráticos los regímenes que satisfacen las siguientes características: a) el gobierno es elegido en elecciones libres y justas; b) las libertades civiles están protegidas; c) el electorado está compuesto por la mayor parte de la población adulta; d) no hay interferencias ni de los militares ni de otros actores de origen no electivo sobre los poderes popularmente electos. Si uno o más de estos atributos se encuentran parcialmente comprometidos, por ejemplo, en el caso de episodios acotados de fraude electoral, el régimen es semidemocrático. Ver Mainwaring y Pérez-Liñán (2005), p. 15.

aclarar que no consideramos la renuncia de Fujimori en Perú en el 2000 por tener lugar bajo un régimen autoritario en esos momentos, ni la de Arístide en Haití en el 2004; en este último caso por tratarse, además, de un régimen semipresidencial. En el cuadro que a continuación se adjunta figuran los casos que tendremos en cuenta. Se incluyen también datos adicionales relativos al origen electivo o no del mandato del Presidente, el año en que asumió y en que dejó la presidencia, y el mecanismo utilizado para hacer efectivo el desplazamiento.

Cuadro 1. Renuncias presidenciales 1980-2006

País	Presidente	Origen del mandato	Año de asunción	Año que dejó la Presidencia	Mecanismo para dar término al mandato
Argentina	Raul Alfonsín	Electivo	1983	1989	Entrega anticipada del cargo. Renuncia
Argentina	Fernando de la Rúa	Electivo	1999	21/12/2001	Renuncia; línea de sucesión
Argentina	Adolfo Rodríguez Saa	Congreso	23/12/2001	30/12/2001	Renuncia; línea de sucesión
Argentina	Eduardo Duhalde	Congreso	02/01/2002	25/03/2003	Elecciones anticipadas. Renuncia
Bolivia	Hernán Siles Suazo	Electivo	1982	1985	Elecciones anticipadas. Renuncia
Bolivia	Gonzalo Sánchez de Lozada	Electivo	2002	17/10/2003	Renuncia; línea de sucesión
Bolivia	Carlos Mesa	Línea de sucesión. Vicepresidente	2003	09/06/2005	Renuncia; línea de sucesión
Brasil	Fernando Collor de Melo	Electivo	1990	1992	Juicio político. Renuncia
Ecuador	Abdalá Bucaram Ortiz	Electivo	1996	1997	Congreso declara incapacidad mental. Destitución
Ecuador	Jamil Mahuad	Electivo	1998	2002	Congreso declara abandono de cargo (Art. 167 de la constitución) Destitución
Ecuador	Lucio Gutiérrez Borbúa	Electivo	2002	2005	Congreso declara abandono del cargo (Art. 167 de la constitución). Destitución
Guatemala	Jorge Serrano Elías	Electivo	1991	01-06-1993	Renuncia; línea de sucesión
Paraguay	Raúl Cubas	Electivo	1998	1999	Juicio político. Renuncia
República Dominicana	Joaquín Balaguer	Electivo	1994	1996	Elecciones anticipadas. Renuncia
Venezuela	Carlos Andrés Pérez	Electivo	1989	1993	Juicio político. Destitución

Como comentario general, se puede señalar que de los 18 regímenes presidenciales latinoamericanos que califican como democracias o semidemocracias 8, es decir el 44%, experimentaron renuncias o destituciones de los presidentes³. Respecto del total de los 15 episodios de renuncia o destitución reseñados en el cuadro precedente, el 66%, vale decir 10 episodios, se concentró en tres países: Argentina, Bolivia y Ecuador. Asimismo, es posible distinguir tres procedimientos para hacer efectivo el cambio: el llamado a elecciones anticipadas, el juicio político y la aplicación de la línea sucesoria de acuerdo con las normas legales y constitucionales. Hecha esta breve presentación, abordaremos a continuación el análisis de lo que llamamos la fórmula presidencial de salida a la crisis.

Como señalamos en la introducción, consideramos salidas presidenciales aquéllas que se producen cuando no es posible formar en el Congreso una mayoría alternativa en condiciones de respaldar un nuevo gobierno. El recurso a este tipo de salida se concreta a través de acuerdos entre las élites políticas con vistas a lograr una resolución pacífica a la crisis; el Congreso se limita, en general, a acompañar las decisiones que se negocian en otro ámbito. Bajo esta categoría deben incluirse las renuncias de Raúl Alfonsín y Eduardo Duhalde en la Argentina, Joaquín Balaguer en la República Dominicana y Hernán Siles Suazo en Bolivia. Estos casos tienen en común la entrega anticipada del poder. Consideremos, en primer lugar, el caso argentino.

En el marco de una crisis hiperinflacionaria, asediado por el conflicto social y al frente de un gobierno ya carente de autoridad, el Presidente Alfonsín, cuyo mandato debía concluir en diciembre de 1989, decidió entregar anticipadamente el poder. Esta fue la estrategia que inspiró la decisión de realizar las elecciones en mayo de 1989 en lugar del mes de octubre, como se habían realizado hasta ese entonces⁴. Una vez electo el nuevo Presidente, Carlos Menem, se negoció con Alfonsín el traspaso anticipado del cargo. De este modo, cinco meses antes de lo establecido por las normas constitucionales y legales, Menem asumió la presidencia en julio de 1989. Entre tanto, los diputados y senadores concluyeron sus mandatos en los tiempos constitucionales estipulados.

Eduardo Duhalde, por su parte, llegó a la presidencia en enero de 2001, de la mano del Congreso. En efecto, la acefalía producida por la renuncia del Presidente Rodríguez Súa puso en marcha, por segunda vez en una semana, las reglas de sucesión. Éstas encargan al Congreso la designación del sucesor, quien debe completar el mandato del Presidente saliente⁵. El modo de acceder al cargo, por

³ Las democracias o semidemocracias presidenciales latinoamericanas incluyen, hoy en día, a Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

⁴ El gobierno tiene la facultad de fijar la fecha de elecciones. En este caso, recurrió al plazo máximo que le otorgaba la ley para convocar a elecciones antes de la finalización de los mandatos. Hasta ese entonces, se había utilizado el mínimo, 60 días.

⁵ El vicepresidente, Carlos Álvarez, había renunciado en octubre de 2000 razón por la cual, al renunciar el Presidente De la Rúa, se aplicó la ley de acefalía. De acuerdo con ésta, el Congreso debía nombrar un sucesor. El Congreso designó primero a Adolfo Rodríguez Súa quien permaneció en el cargo tan sólo una semana, tras lo cual nombró a Eduardo Duhalde.

decisión del Congreso y no por el voto popular, colocaba, por cierto, al Presidente Duhalde en una posición vulnerable, agravada por las difíciles circunstancias que atravesaba la Argentina: la declaración del *default*, las secuelas perturbadoras de la salida de la convertibilidad y las calles ocupadas por la protesta social. Fue, justamente, luego del impacto político producido por la muerte de dos manifestantes que Duhalde tomó la iniciativa de anticipar las elecciones y la entrega del poder. Esta decisión no generó resistencias y contó luego con el necesario respaldo del Congreso para instrumentarla. Como sucedió bajo el gobierno de Alfonsín, el recambio sólo afectó al Ejecutivo ya que los legisladores permanecieron en sus cargos hasta la finalización de sus respectivos mandatos constitucionales.

En cuanto a la República Dominicana, el Presidente Joaquín Balaguer cedió a las presiones de la oposición y de Estados Unidos (Espinal, 2003; Valenzuela, 2004) y terminó aceptando un acortamiento de su mandato. Las elecciones de 1994, que dieron como ganador a Balaguer, generaron una crisis, producto de las múltiples denuncias y comprobados casos de fraude electoral. En la búsqueda de una solución se llegó a un acuerdo, conocido como el Pacto por la Democracia, ratificado luego por el Congreso. En el mismo, además de proponer un conjunto de reformas electorales y constitucionales, se acortó el período presidencial de Balaguer en dos años, al tiempo que se mantuvo el mandato de los legisladores.

Finalmente, en Bolivia en 1985, Hernán Siles Suazo quien, a pesar de haber sido elegido en 1980 tan sólo pudo hacerse cargo de la presidencia de Bolivia en 1982, aceptó adelantar las elecciones de un año, acorralado por la oposición en el parlamento y en medio de una grave crisis hiperinflacionaria. El instrumento fue también un acuerdo, forjado en el marco del Diálogo por la Democracia, coordinado por la Iglesia católica (Morales, 1993). A diferencia de las otras presidencias comentadas, las elecciones incluyeron a los miembros del Congreso. No podía ser de otro modo, dado que las reglas constitucionales bolivianas, como hemos señalado, delegan al Congreso la elección del Presidente si ningún candidato logra obtener la mayoría absoluta de los votos. Como en elecciones pasadas, en las que la designación del Presidente terminó recayendo en el Congreso, tampoco se esperaba que en esta oportunidad algún candidato reuniera la mitad más uno de los votos. Por esta razón la convocatoria incluyó la elección de los legisladores.

El elemento en común que tienen las resoluciones de las crisis que estamos comentado, además de la participación activa de los Presidentes en la búsqueda de una salida, es que en ninguno de los casos era viable la formación de una mayoría parlamentaria alternativa, capaz de generar un renovado respaldo al Presidente. Bajo la presidencia de Alfonsín, la alternativa al sistema bipartidista conformado por la Unión Cívica Radical (UCR), en el gobierno, y el Partido Justicialista (PJ), en la oposición, era una coalición entre ambos. Ciertamente, el PJ no tenía interés alguno en compartir los costos de la crisis, menos aún en un año electoral. Por su parte, Duhalde había sido designado Presidente por el Congreso con el respaldo tanto del PJ como de la UCR. No había otra mayoría disponible a esa especie de “gran coalición” que respaldó su nombramiento y su gestión.

En la República Dominicana el escenario partidario era más fragmentado, con la presencia de tres fuerzas políticas relevantes: el partido del Presidente Balaguer, esto es, el Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), el Partido de la Revolución Dominicana (PRD) y el Partido de la Liberación Dominicana (PLD). Al momento de asumir Balaguer en 1994, su partido, el Reformista, contaba con 47 diputados sobre 120 y 14 senadores sobre 30. Para lograr la mayoría parlamentaria, se había aliado en el Congreso con el PLD. Las posibilidades de formar otras mayorías parlamentarias estaban limitadas por las siguientes razones. Una sociedad entre el PRSC y el PRD no era viable dado que el PRD había sido el principal contrincante en las cuestionadas elecciones de 1994 y su candidato, Peña Gómez, había obtenido el 41.6% de los votos contra el 42.3% de Balaguer. Por otra parte, tampoco era posible una coalición entre el PRD y el PLD dado que eran antagonistas. El PLD, liderado por Juan Bosch, era producto de una escisión del PRD (Espinal, 1999).

El sistema de partidos boliviano también era del tipo multipartidista fragmentado. Siles Suazo asumió la presidencia en 1982 con un gobierno de minoría, respaldado por una coalición, la Unión Democrática y Popular (UDP) integrada por cuatro partidos, la cual había conseguido tan sólo 47 diputados sobre 130. De éstos, apenas 24 diputados pertenecían al partido del Presidente, el Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda (MNRI). En tanto, en el Senado, la UDP había conquistado 10 cargos sobre 27. Las otras dos principales fuerzas políticas con representación en el Congreso, la Acción Democrática Nacional (ADN) de Banzer, y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) de Paz Zamora, podían recurrir a su poder de veto, pero no estaban en condiciones de conformar mayorías parlamentarias.

En síntesis, las dificultades para formar mayorías alternativas crean las condiciones de posibilidad para la salida presidencial de la crisis. En un sistema bipartidista, la alternativa al *status quo* es un gobierno respaldado por los dos partidos. Ocurre, sin embargo, que es muy difícil que el partido opositor se muestre dispuesto a compartir los costos de la crisis con el partido de gobierno, su principal competidor. En un sistema multipartidista, en cambio, hay más actores con los que se podría intentar generar alguna alternativa. No obstante, puede suceder que ésta no esté disponible tal como lo ilustran las renuncias de Balaguer y Siles Suazo. En el primer caso, y ante la presencia de tres partidos políticos con trayectorias electorales relativamente parejas, la decisión de alguno de ellos de formar parte de una coalición alternativa o de apoyar al gobierno, puede afectar su futuro. La modificación del *status quo* resulta, pues, problemática. Por su parte, una de las dificultades adicionales que planteaba un sistema de partidos fragmentado como el de Bolivia bajo Siles Suazo era, a nuestro juicio, de coordinación: ¿qué figura con autoridad podía articular una fórmula de cambio? La solución, en ambos países, terminó descansando en la intervención de agentes externos, es decir, ajenos a la clase política. Estados Unidos y determinados organismos internacionales, en la República Dominicana; la Iglesia católica y también ciertos organismos internacionales, en Bolivia. De todos

modos, independientemente de la configuración partidaria, la alternativa afín a la salida presidencial de la crisis parece ser “un nuevo comienzo”. En una democracia, esto sólo se logra por medio de las elecciones. De allí, entonces, la aceptación por parte de las elites políticas de anticipar el llamado a elecciones y la entrega del mando presidencial.

La salida parlamentaria a la crisis

Las salidas parlamentarias a la crisis no responden a estrategias de consenso; suponen, más bien, la persistencia de grados variables de desacuerdo entre el Presidente y el Congreso. Nuestra hipótesis es que este tipo de renuncias se dan en contextos en los que es posible formar mayorías parlamentarias alternativas.

Una primera modalidad de intervención parlamentaria que debemos mencionar es la clásica: el juicio político. Esta es una herramienta que las Constituciones presidenciales expresamente confieren al Congreso. En efecto, el puntapié inicial del proceso siempre lo da el Congreso; sólo luego entran a tallar las diferencias nacionales de acuerdo con la mayoría requerida para iniciar el proceso y la modalidad adoptada para llevar adelante el juicio (Pérez Liñán, 2000). Los Presidentes de Brasil, Fernando Collor de Melo; de Venezuela, Carlos Andrés Pérez; y de Paraguay, Rafael Cubas, fueron sometidos a juicio político. El primero encabezó un gobierno de coalición en el que su partido apenas arañó el 8% de las bancas en la Cámara de Diputados. Los otros dos, en cambio, habían asumido con el respaldo de fuerzas mayoritarias, Acción Democrática en el caso de Pérez, y el Partido Colorado en el caso de Cubas. Pero, el Partido Colorado de Cubas era una fuerza política fuertemente facciosa, en tanto que Acción Democrática no sólo fue distanciándose cada vez más del Presidente, disconforme con sus políticas, sino que, finalmente, se dividió. Se podría suponer que la fragmentación, reflejada en el Congreso, es la que abre las puertas al juicio político. Pero, no es una condición necesaria: los juicios políticos prosperan porque en la mayoría hay quienes evalúan que es mejor desertar. El juicio político al Presidente norteamericano Richard Nixon es un ejemplo. Dicho esto, señalemos que no es nuestra intención detenernos en los juicios políticos puesto que no constituyen una innovación en las prácticas institucionales presidenciales; forman parte del repertorio convencional. Consideramos más conveniente, en cambio, centrarnos en las renuncias presidenciales en las que no medió un juicio político y cuya singularidad reside en ser ajenas al libreto original del presidencialismo.

En esta modalidad más novedosa de renuncias presidenciales, la intervención del Congreso se ve facilitada porque no es preciso reunir mayorías ampliadas para dejar sin sustento al Presidente. Basta que en su seno sea posible formar una coalición alternativa. Cuando se observa la distribución de los escaños en el Congreso, es sencillo comprobar que el apoyo partidario de los Presidentes renunciantes –nos referimos a De la Rúa, Sánchez de Lozada, Mesa, Bucaram,

Mahuad, Gutiérrez y Serrano Elías— era minoritario⁶. Por esa misma razón, la posibilidad de formar mayorías parlamentarias alternativas estaba latente, aunque ello no significa que siempre fuese viable conformarlas.

La pérdida de apoyo parlamentario puede, entonces, precipitar el desplazamiento del Presidente. En ciertas circunstancias, los legisladores cuentan con dispositivos constitucionales a su alcance para acelerar el proceso. En Ecuador, por ejemplo, al amparo de las reglas constitucionales, el Congreso ecuatoriano declaró insano al Presidente Bucaram y, a su turno, acusó de abandono del cargo a los Presidentes Mahuad y Gutiérrez. En otras circunstancias, se recurre a la movilización callejera o, como en Guatemala, se cuenta con la activa participación de los militares; fortalecidos por ese respaldo los legisladores, en este caso, reaccionaron a la decisión del Presidente Serrano Elías de cerrar el Congreso.

De todos modos, la renuncia del Presidente es sólo un capítulo de la modalidad parlamentaria de salida a la crisis. Las salidas presidenciales tratadas en la sección anterior se resolvieron con el llamado anticipado de elecciones o la entrega anticipada del poder. La salida parlamentaria, en cambio, tiene un segundo capítulo: resolver el problema de la sucesión. En general, cuando renuncia el Presidente se espera que sea el vicepresidente quien ocupe el cargo. Así, Mesa reemplazó a Sánchez de Lozada en Bolivia, y Noboa Bejarano y Alfredo Palacio a Mahuad y a Gutiérrez, respectivamente, en Ecuador. Pero puede ocurrir que no haya vicepresidente, produciéndose así lo que se conoce como acefalía, es decir, la ausencia simultánea de Presidente y vicepresidente. Así quedaron las cosas luego de las partidas de De la Rúa, Rodríguez Súa, Mesa, Bucaram y Serrano Elías. Veamos con más detalle este punto.

Tomando en consideración todos los países abordados en este trabajo, las variantes existentes para responder a la acefalía son básicamente tres: a) el Congreso nombra un sucesor; b) se llama a elecciones; c) se adopta un sistema mixto, según los años de mandato transcurridos. En Argentina, Ecuador, Guatemala, República Dominicana y Venezuela, las reglas establecen que el Congreso nombra al sucesor⁷. Las diferencias suelen encontrarse en las mayorías necesarias para producir esa designación. En este sentido, se destaca Guatemala cuya única cámara debe reunir una mayoría ampliada de 2/3. Bolivia, en cambio, fija una línea de sucesión que incluye, en este orden, al Presidente de la Cámara de Diputados, al Presidente de la Cámara de senadores y al Presidente de la Corte Suprema. De recaer la presidencia en este último, como sucedió en la crisis de 2005, debe llamarse de inmediato a

⁶ No incluimos en esta lista a Rodríguez Súa quien estuvo en el cargo tan sólo una semana. Había sido designado Presidente por el Congreso con el voto mayoritario de su partido, el PJ, pero a los pocos días se quedó sin dicho respaldo.

⁷ Un caso curioso es el de Ecuador cuya Constitución, al momento de la destitución de Bucaram, no disponía de un instrumento para resolver el problema de acefalía. Se buscó una solución *ad hoc*, nombrándose al Presidente del Congreso; esta decisión se legitimó luego con un plebiscito (Mejía Acosta, 2004). En la actualidad rige un sistema inspirado en la legislación de Estados Unidos que procura evitar la acefalía, asegurando siempre la presencia de un vicepresidente: de no haber vicepresidente, el Congreso inmediatamente elige uno por mayoría, de una terna presentada por el Presidente.

elecciones⁸. En Brasil y Paraguay rige un sistema mixto. En Paraguay, si se produce la acefalía durante los tres primeros años del período constitucional, se convoca a elecciones para cubrirla. Si tiene lugar durante los dos últimos años, el Congreso, por mayoría absoluta de sus miembros, designa a quien debe desempeñar el cargo por el resto del período. Algo similar está en vigencia en Brasil.

Salvo Bolivia, y en cierta medida Paraguay y Brasil, en el resto de los países bajo análisis las normas de acefalía delegan al Congreso la decisión de nombrar un sucesor. En situaciones de crisis, estas disposiciones bien pueden constituir un incentivo para que los legisladores adopten un papel más activo, dando lugar, así, a diversos juegos. Los legisladores pueden, por ejemplo, precipitar la crisis como ocurrió con De la Rúa en la Argentina (Mustapic, 2005). Pueden, asimismo, hacer presión sobre el vicepresidente para lograr que él también renuncie, como fue el caso de Gustavo Espina Salguero, vicepresidente de Serrano Elías, y de Rosalía Arteaga, vicepresidenta de Bucaram; o forzar a que el vicepresidente tome distancia del Presidente y se acerque más al Congreso. Algo de esto último sucedió con Mesa, vicepresidente de Sánchez de Lozada.

Para concluir con esta sección y como resultado de la comparación, se puede observar que las salidas parlamentarias de la crisis se ajustan mejor a las reglas formales. Los cuatro casos de salidas presidenciales, en cambio, son de dudosa constitucionalidad. Como hemos visto, se adelantan elecciones y se acortan mandatos, mecanismos no previstos ni en las normas constitucionales ni en las leyes. Por cierto, este desvío procura ser amortiguado a través de la búsqueda de consenso con los actores más relevantes.

Las renunciaciones presidenciales y el régimen presidencial

La otra cuestión que queremos abordar en este trabajo es el impacto de las renunciaciones presidenciales sobre el funcionamiento del régimen presidencial. En particular, nos interesa justificar por qué consideramos que la imposibilidad de disolver el Congreso es relevante para capturar, parafraseando a Sartori (1994), la lógica sistémica del presidencialismo. Con ese objetivo, vamos a considerar algunas definiciones y caracterizaciones del presidencialismo.

Una de las definiciones más recientes de presidencialismo pertenece a Sartori (1994). Este autor señala al respecto:

“...un sistema político es presidencial si, y sólo si, el jefe de Estado (el Presidente) a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del parlamento o Congreso durante su período pre-establecido; y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa” (Sartori, 1994: 99).

⁸ De hecho, antes de la reforma de 2005, sólo se convocaba a elecciones si faltaba completar tres años de mandato.

Otro autor insoslayable a la hora de abordar el presidencialismo es Juan J. Linz. En su muy conocido trabajo, "Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Hay alguna diferencia?", Linz (1988) señala lo siguiente:

"La segunda característica institucional de los sistemas presidenciales es el hecho de que los Presidentes son electos por un período de tiempo, que en circunstancias normales no puede ser modificado(...) El proceso político entonces se divide en períodos discontinuos y rígidamente determinados sin posibilidad de reajustes periódicos en la medida que acontecimientos políticos, sociales y económicos lo requieran" (Linz, 1988: 24).

Ambos autores razonan tomando como eje la presidencia y no incluyen, como rasgo necesario del régimen, la imposibilidad de disolver el Congreso. Incluso, la definición propuesta por Shugart y Carey (1992: 19), más completa que las anteriores, menciona el tema indirectamente al introducir el segundo de sus cuatro criterios: "los mandatos del Presidente y de la asamblea son fijos, y no están sujetos a la confianza mutua". Ciertamente, ninguno de los autores ignora que la disolución no es un instrumento propio del presidencialismo⁹. Ahora bien, dado que lo que se busca con la definición es capturar la lógica de su funcionamiento, la pregunta que nos planteamos es hasta qué punto su omisión impide captarla debidamente. A los efectos de responder a esta interrogante, consideramos productivo detenernos en los argumentos de Linz.

El énfasis de Linz sobre el mandato fijo del Presidente se explica por su interés en destacar los problemas que introduce en la dinámica del presidencialismo y los riesgos que plantea para la estabilidad democrática. Su argumento tiene dos pasos. Primero, llama la atención sobre el conflicto potencial derivado del origen popular e independiente tanto del Presidente como del Congreso. Siendo poderes igualmente legítimos dado su mismo origen democrático, de no existir unidad de propósitos entre ambos, es muy probable que se plantee una situación de parálisis institucional, cuando no de enfrentamiento. Como segundo paso de su argumento, Linz agrega, a la tendencia natural a la inercia del presidencialismo, el factor de rigidez que introduce el mandato fijo. El Presidente no puede ser desplazado fácilmente del cargo pues no existen mecanismos institucionales para resolver situaciones de crisis cuando el Presidente y el Congreso están enfrentados.

Esta ausencia de instrumentos en los regímenes presidenciales contrasta con la flexibilidad que exhiben los regímenes parlamentarios. Gracias al voto de censura y a la moción de confianza es posible reemplazar al Primer Ministro y disolver el parlamento, creando así nuevas condiciones para hacer frente a los problemas de gobierno. En cambio, toda vez que se presenta un conflicto de importancia en el presidencialismo, su resolución depende en gran medida de la capacidad política del Presidente. Si por distintas razones dicha capacidad es deficitaria, puede

⁹ Shugart y Carey (1992) contemplan el tema de la disolución del Congreso, pero lo ven más como una "ruptura significativa respecto del principio de separación de poderes" que como una cuestión vinculada con el mandato fijo.

ocurrir que la única alternativa sea su alejamiento del cargo. En este caso, los dispositivos existentes son básicamente dos: la renuncia o el juicio político. Según Linz, estos caminos son difícilmente transitados. Primero, porque el mandato presidencial fijo puede servir como trinchera institucional para resistir presiones. Segundo, porque es poco probable que los legisladores leales al Presidente se avengan a adoptar una medida tan grave como el juicio político. En ambos casos, quedan clausuradas las escasas vías que ofrece el presidencialismo para resolver pacíficamente una crisis. Por estas razones, concluye Linz, el presidencialismo tiende a colocarse al borde de la ruptura democrática. A su juicio, la historia de los fracasos de los presidencialismos latinoamericanos constituye un elocuente testimonio de eso.

Linz escribía esto en 1984, en los inicios de la tercera ola de democratización y cuando aún no se habían producido las renunciaciones que examinamos en este trabajo. Estos nuevos datos no autorizan hoy en día a pasar por alto la alternativa de la renuncia presidencial. Menos aún cuando la opción del golpe militar, presente en el razonamiento de Linz, no está al alcance. Es probable que un Presidente, acorralado por un golpe militar, se resista a renunciar, cuando menos, por una cuestión de dignidad. Sin embargo, parece plausible suponer que un Presidente, que no está amenazado por un golpe, pero cuyo único horizonte temporal sea no poder gobernar, ya sea porque no tiene apoyo o porque perdió autoridad, prefiera renunciar.

En nuestra opinión, la renuncia presidencial es una salida, por cierto *de facto*, que debe introducirse en el menú de las crisis presidenciales. En cambio, resulta difícilmente viable la renuncia de los legisladores. El mandato fijo del Presidente puede ser flexibilizado a través de su renuncia. En cambio, es propio del presidencialismo no disponer de instancias capaces de flexibilizar el mandato del Congreso. Por esta razón, consideramos que la imposibilidad de disolver el Congreso es lo que rige más decididamente el funcionamiento del presidencialismo. La crisis guatemalteca de 1993 ilustra muy bien este punto. El conflicto entre el Presidente Serrano y los legisladores derivó en la decisión del primero de cerrar el Congreso. Este equivalente funcional a la disolución del parlamento terminó, como era de esperar, por profundizar la crisis y a la postre, con la renuncia del Presidente. Aún con esta renuncia y la designación de un sucesor, el problema con el Congreso subsistió, en particular, por los altos niveles de corrupción y de chantaje que ejercía sobre el Ejecutivo. Una de las alternativas que se planteó bajo la nueva presidencia de Ramiro de León Carpio fue forzar la renuncia de un grupo de legisladores conocidos como los “purgables”. A pesar de la fuerte presión ejercida sobre ellos, la estrategia no dio resultados. Finalmente, luego de una consulta popular y enmiendas constitucionales de por medio, se convocó a nuevas elecciones legislativas. Una de las cuestiones destacadas por los analistas fue, precisamente, la inexistencia de instrumentos institucionales para poner fuera de juego a los legisladores.

Planteado el tema de este modo, el Congreso pasa a ser el eje de los problemas del presidencialismo. Esta afirmación puede apoyarse en otras evidencias. Por ejemplo, las Constituciones de Paraguay y Chile, vigentes durante las dictaduras

de Stroessner y Pinochet, incluían la disolución del parlamento por parte del Ejecutivo¹⁰. Esta decisión pone de manifiesto que los gobernantes autoritarios estimaron eficaz, para evitar inesperados desafíos al poder presidencial, incorporar un mecanismo destinado a disciplinar al Congreso. Asimismo, varias de las reformas constitucionales ocurridas en los países latinoamericanos post-democratización, apuntaron a incrementar las atribuciones legislativas de los Presidentes en detrimento del Congreso. Argentina y Brasil, con los decretos de necesidad y urgencia y las medidas provisorias, respectivamente, constituyen un buen ejemplo (Gargarella, 1997).

Con ello, el Congreso se convierte en una pieza clave para la estabilidad del gobierno, independientemente de cómo desempeñe sus otras funciones: representar, legislar y controlar. La capacidad de otorgar o quitar apoyo coloca al Congreso en una posición análoga a la capacidad de censura de las legislaturas parlamentarias. No en vano, algunos analistas consideran que la resolución de las crisis presidenciales constituye una ilustración del fortalecimiento de los Congresos en América Latina (Carey, 2002; Pérez-Liñán, 2003).

Conclusiones

Todo parece indicar que la salida autoritaria está cada vez menos disponible en el horizonte inmediato de los países de América Latina. Esta situación, al limitar ciertas opciones estratégicas, específicamente, el recurso al golpe militar, ha generado oportunidades desconocidas en el tratamiento de las crisis presidenciales, pues ha orientado la búsqueda de soluciones hacia la utilización de la caja de herramientas que ofrecen las reglas institucionales existentes. En otros términos, cuando el único juego posible es el democrático, comienzan a vislumbrarse alternativas dentro de ese juego, impensadas hasta ese momento. Una de ellas es la renuncia presidencial.

El análisis de las renunciias presidenciales en América Latina nos ha permitido distinguir dos tipos de respuestas a las crisis: la presidencial y la parlamentaria. La diferencia entre una y otra radica en la posibilidad de formar mayorías alternativas en el Congreso. Allí donde las condiciones no están dadas para formarlas, la estrategia de salida es la presidencial e implica, además del papel más pasivo del Congreso, el llamado anticipado a elecciones o la entrega anticipada del cargo. En cambio, cuando la posibilidad de formar mayorías alternativas en el Congreso se encuentra disponible, la salida tiende a ser parlamentaria. En estos casos, aún forzándola, como cuando se presiona sobre el vicepresidente para lograr también su renuncia, se ha seguido la línea de sucesión.

El análisis realizado deja también entrever el peculiar papel que desempeña el Congreso, en particular, su contribución durante la crisis, no sólo como parte

¹⁰ Con el retorno de la democracia y la modificación de esas constituciones, la cláusula se suprimió.

del problema sino como parte de la solución. En efecto, el Congreso puede precipitar la crisis cuando retira su apoyo al Presidente, pero, al mismo tiempo, puede contribuir a su solución. En estas coyunturas, las legislaturas de los regímenes presidenciales cumplen una función similar a la que tradicionalmente se reservaba a las legislaturas en los regímenes parlamentarios, vale decir la formación de un gobierno. La analogía, de todos modos, se detiene en este punto ya que no se trata de una función rutinaria sino excepcional. Puesto en otros términos, sólo bajo ciertas circunstancias especiales, el Congreso en los regímenes presidenciales interviene en la destitución y formación del gobierno.

A modo de digresión sobre este último punto, conviene aclarar que, según los casos, la mayor incidencia del Congreso también está vinculada con el papel que desempeña la vicepresidencia. Aquí es preciso tener en cuenta dos circunstancias. Por un lado, en contextos de crisis, si no hay vicepresidente, el Presidente queda más expuesto y con menos recursos frente los vaivenes del Congreso. Además, de renunciar el Presidente, se produce una situación de acefalía que en algunas constituciones latinoamericanas se resuelve otorgando al Congreso la capacidad de elegir al Presidente reemplazante. Por otro, la lealtad del vicepresidente también es relevante para la estabilidad del gobierno. Cuando el vicepresidente posee ambiciones propias, casi inevitablemente recurre al Congreso para armar su propio apoyo. El análisis de las renunciaciones nos permite, entonces, colocar bajo otra luz el rol de la vicepresidencia, un cargo que la literatura tiende a considerar más bien como secundario¹¹.

En segundo lugar, el análisis que realizamos sugiere la conveniencia de introducir en la definición del presidencialismo la imposibilidad de disolver el Congreso. Hasta no hace mucho, era parte del saber convencional sostener que la renuncia del primer ministro ocupaba un lugar central en la arquitectura de los regímenes parlamentarios porque pautaba de manera decisiva su dinámica política; en cambio, la renuncia del Presidente no formaba parte del libreto de los regímenes presidenciales, en el que tenía reservado un lugar excepcional. Es más, se entendía que su ausencia estructuraba las relaciones Ejecutivo-Legislativo. A la luz de lo ocurrido en América Latina en los años ochenta, esta visión de las cosas tendría que ser modificada.

Puestos a analizar la dinámica política del presidencialismo, es preciso incorporar como dato la posibilidad de la renuncia presidencial; es una alternativa que los actores deberían tener en cuenta en sus cálculos y estrategias. Disponer de la posibilidad de forzar la renuncia del Presidente puede contribuir, en nuestra opinión, a promover prácticas cooperativas entre Ejecutivo y Legislativo del mismo modo que lo hace el voto de censura en un régimen parlamentario. Si el objetivo

¹¹ Linz (1994) señala que la vicepresidencia no es una característica esencial de los regímenes presidenciales aunque buena parte de ellos tienen un vicepresidente. Si bien la aseveración anterior es correcta, de lo señalado en el texto se colige que la presencia del vicepresidente resulta relevante para la estabilidad del gobierno.

es permanecer en el cargo, el primer interesado en promover dichas prácticas debería ser el Presidente. En 1949, Karl Loewenstein (1949: 451) escribía: [el Presidente], “no puede controlar o imponer su voluntad sobre la legislatura excepto a través de la persuasión y a través de la intermediación de la máquina partidaria que controla” y agregaba, abonando nuestro argumento: “Más importante aún, no dispone del poder de disolver el Congreso”. Desde esta perspectiva, y a diferencia del argumento de Arturo Valenzuela (2004), que sólo percibe en las renunciaciones presidenciales un signo de inestabilidad propio de los gobiernos presidenciales, subrayamos más bien su eventual potencialidad para fortalecer la estabilidad. La renuncia presidencial no debería ser vista, al decir de Valenzuela (2004), como una situación “indigna” sino, al igual que en los regímenes parlamentarios, como una evidencia de la pérdida de apoyo parlamentario del Presidente.

La presencia de esta innovación en las prácticas del presidencialismo de América Latina puede crear el marco propicio para un proceso de aprendizaje político. Ahora bien, a lo largo de este aprendizaje pueden suceder dos cosas, o bien se acentúa la inestabilidad de los gobiernos o bien se procura disminuir los riesgos del conflicto. En el primer caso, el aprendizaje se habrá de traducir en el fortalecimiento de facciones en el Congreso; en el segundo, podrá alentar mecanismos de cooperación más estrechos entre el Ejecutivo y el Congreso, en particular, mediante la expansión de gobiernos de coalición. Esta última afirmación se une, desde otra vía de entrada, a los argumentos de aquellos politólogos que sostienen (Cheibub, 2002; Negretto, 2006) que el presidencialismo no produce necesariamente estancamiento o parálisis de gobierno y, por consiguiente, rupturas democráticas.

Bibliografía

- CAREY, JOHN. 2002. “Legislatures and Political Accountability”. *Harvard Review of Latin America*, Fall 202: 32-34.
- CHEIBUB, JOSÉ. 2002. “Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies”. *Comparative Political Studies* 35 (3): 284-312.
- ESPINAL, ROSARIO. 1999. “Conflictos electorales, reformas políticas y proceso democrático en la República Dominicana”. En Ramona Brea, Rosario Espinal y Fernando Valerio-Holguín (eds.), *La República Dominicana en el umbral del siglo XXI*, Santo Domingo: Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 281-301.
- ESPINAL, ROSARIO. 2003. “El proceso democrático dominicano: avances, retrocesos y riesgos”. En Robinson Salazar, Pérez E. A., Sandoval Ferrero y D. de la Rocha Alarzán (eds.), *Democracias en riesgo en América Latina*, México: Libros, 623-645.
- GARGARELLA, ROBERTO. Enero-marzo: 1997. “Recientes reformas constitucionales en América Latina: una primera aproximación”. *Desarrollo Económico* 36 (144). 971-990.
- LINZ, JUAN J. 1988. “Democracia presidencial o parlamentaria, ¿hay alguna diferencia?”. En Consejo para la Consolidación de la democracia (eds.), *Presidencialismo vs. Parlamentarismo. Materiales para el estudio de la reforma constitucional*, Buenos Aires: Eudeba, 19-43.
- LINZ, JUAN J. 1994. “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?”. En Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 3-87.

- LOEWENSTEIN, KARL. 1949. "The Presidency Outside the United States: A Study in Comparative Political Institutions". *The Journal of Politics* 11 (3): 447-496.
- MAINWARING, SCOTT; BRINKS, DANIEL; PÉREZ LIÑÁN, ANÍBAL. 2001. "Classifying political regimes in Latin America, 1945-1999". *Studies in Comparative International Developments* 36 (1): 37-65.
- MAINWARING, SCOTT; PÉREZ LIÑÁN, ANÍBAL. 2005. "Latin American Democratization since 1978: Democratic Transitions, breakdowns, and Erosions". En Frances Hagopian y Scott P. Mainwaring (eds.), *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*, Cambridge: Cambridge University Press, 14-59.
- MEJÍA ACOSTA, J. ANDRÉS. 2004. *Ghost Coalitions: Economic Reforms. Fragmented Legislatures and Informal Institutions in Ecuador (1979-2002)*, PhD. Dissertation. Notre Dame, Indiana.
- MORALES, JUAN ANTONIO. 1993. "Política económica en Bolivia después de la transición a la democracia". En Juan Antonio Morales y Gary McMahon (eds.), *La política económica de la transición a la democracia*. Chile: Cieplan, 97-115.
- MUSTAPIC, ANA MARÍA. Julio-septiembre 2005. "Inestabilidad sin colapso: la renuncia de los Presidentes. Argentina en el año 2001". *Desarrollo Económico* 45 (178): 59-76.
- NEGRETTO, GABRIEL. 2006. "Minority presidents and types of government in Latin American". *Latin American Politics and Society* 48 (3): 63-92.
- PÉREZ LIÑÁN, ANÍBAL. 2001. "Crisis presidenciales: gobernabilidad y estabilidad democrática en América Latina, 1950-1996". *Revista Instituciones y Desarrollo* 8 y 9, Barcelona, España: 281-298.
- PÉREZ LIÑÁN, ANÍBAL. 2003. "Pugna de Poderes y Crisis de Gobernabilidad: ¿Hacia un Nuevo Presidencialismo?" *Latin American Research Review* 38 (3): 149-164.
- PÉREZ LIÑÁN, ANÍBAL. 2005. "Democratization and Constitutional Crisis in Presidential regimes. Toward Congressional Supremacy?" *Comparative Political Studies* 38 (1): 51-74.
- SARTORI, GIOVANNI. 1994. *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SHUGART, MATTHEW S.; CAREY, JOHN M. 1992. *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- VALENZUELA, ARTURO. Octubre 2004. "Presidencies Interrupted", *Journal of Democracy* 15 (4): 5-19.