

## Crisis presidenciales, escudos parlamentarios y escudos populares en América Latina. La supervivencia presidencial en la inestabilidad política (1990-2015)

*Presidential crisis, parliamentary shields and popular shields in Latin America. Presidential survival in political instability contexts (1990-2015)*

**Julián Zícari\***

CONICET/UBA/UNDAV

Argentina

**Fecha de recepción:** 05-10-2021

**Fecha de aceptación:** 12-08-2022

### Resumen

Las crisis presidenciales en América Latina dan cuenta de cierta especificidad de la dinámica política de nuestras democracias. Empero, estas crisis, cuando ocurren, no siempre ni necesariamente culminan con la salida del presidente. El interrogante de este artículo radica entonces en: ¿en qué situaciones logran los presidentes latinoamericanos sobrevivir a una crisis presidencial? Para abordar este interrogante se propone el estudio de 15 casos de crisis presidenciales en la región desde 1990 hasta 2015 a la luz de seis dimensiones de análisis presentes en estos escenarios. Nuestra hipótesis es que, para sobrevivir a los sucesos desestabilizadores, los presidentes deberán contar con un *escudo parlamentario*, condición necesaria, aunque no suficiente, dado que en contextos de dicotomización social será necesario que estos cuenten también con un *escudo popular* o sectores movilizados que los respalden.

*Palabras clave:* crisis presidencial; Latinoamérica; escudo popular; escudo parlamentario.

### Abstract

The presidential crisis in Latin America have some specificity which may help to explain certain political dynamics of our democracies. But these crises not always nor necessarily end with the departure of President. The question of this article is about what kind of situations achieve Latin American presidents survive a presidential crisis. To address this question the study of 15 cases of presidential crisis in the region is proposed from 1990 to 2015 in the light of six dimensions of analysis in these scenarios. Our hypothesis is that in order to survive the destabilizing events, presidents must have a parliamentary shield. But this condition is not sufficient, because contexts of social dichotomization will require that presidents also have a popular shield, as popular movements mobilized to support them.

*Keywords:* Presidential crisis; Latin America; Popular shield; Parliamentary shield.

---

\* Doctor en Ciencias Sociales. Este artículo está dedicado a la memoria de Mario Serrafiero.

## **Introducción. Las crisis presidenciales en América Latina: sus explicaciones y la posibilidad de sobrevivirlas**

Una vasta literatura se ha dedicado a explicar las crisis presidenciales y la inestabilidad política en los regímenes democráticos posteriores a la tercera ola de democratización en Latinoamérica (Mainwaring & Shugart, 1997; Pérez Liñán 2007; 2009; Marsteintredet, 2013; Serrafero, 2014; Aversa, 2016). Ya que, paradójicamente, desde el retorno masivo de la democracia en toda la región se han observado presidentes inestables pero con sistemas de gobierno democráticos cada vez más estables. Desde la década de 1980 hasta la actualidad se ha producido en América Latina un gran número de crisis presidenciales, entendiendo por estas situaciones en las cuales el presidente interrumpe o tiene altas posibilidades de ver interrumpido su mandato antes de tiempo, ya sea por destituciones del Congreso, renuncias anticipadas, la intervención de las Fuerzas Armadas, revueltas populares u otros mecanismos con consecuencias similares. Estos hechos de recurrentes crisis presidenciales han intentado ser explicados por los especialistas a través de distintos tipos de respuestas.

Una primera aproximación se encuentra situada en lo que ha sido una interpretación tradicional para nuestra región, donde se responsabiliza al sistema presidencialista como principal causa de la inestabilidad política. En este tipo de abordaje la explicación es sencilla: como en toda América Latina hay regímenes políticos presidencialistas que concentran excesivos poderes en la figura del presidente, cualquier tropiezo presidencial puede escalar fácilmente a una crisis de gobierno y amenazar con ello a todo el sistema político (Linz, 1994; Valenzuela, 2004). Estas miradas, sin embargo, no logran explicar por qué hay países que no han sufrido crisis presidenciales desde el retorno de la democracia, aun cuando poseen sistemas presidencialistas similares al resto de los países de la región (como pueden ser los casos de México o Uruguay) o por qué no predomina la crisis si es que el presidencialismo es la regla, sino que más bien las crisis son la excepción.

En otra dirección, hay interpretaciones que han destacado el rol que pudieran ejercer las movilizaciones populares para desestabilizar a los regímenes y desencadenar las crisis presidenciales. Para ello, han analizado el “poder moderador” de las protestas sociales (Hochstetler, 2008), los “juicios políticos populares” (Zamosc, 2012) o las “coaliciones callejeras” (Pérez Liñán, 2008) para enfatizar el rol central que desempeñan las movilizaciones

a la hora de abordar las crisis presidenciales. Empero, esta explicación si bien destaca un factor repetidas veces presente, pierde de vista que en muchas crisis presidenciales la protesta popular no ocupa prácticamente ningún rol como responsable de la crisis, como pudieron ser los casos de Ernesto Samper en Colombia en 1996 o de Fernando Lugo en Paraguay 2012. Del mismo modo, y desde otra perspectiva, cuando también se apela a las “crisis económicas” como elemento explicativo de las crisis presidenciales, parece olvidarse igualmente un dato obvio: no siempre coinciden unas con otras, puesto que no en todas las crisis presidenciales se produce una crisis económica y viceversa (no en todas las crisis económicas hay una crisis presidencial). Es más, en ciertas ocasiones las crisis económicas pueden fortalecer a los presidentes al hacer que estos usufructúen su figura de “garantes del orden”, como lo ejemplifica Menem en la Argentina durante la crisis económica de 1995: allí, el crack financiero del “efecto tequila” mexicano pareció poner en riesgo el sistema de convertibilidad en el país y en parte gracias a esa crisis, Menem pudo conquistar su reelección presidencial ese año<sup>1</sup>. En consecuencia, y esto es lo que particularmente nos interesa analizar: aun cuando existan movilizaciones callejeras de importancia o crisis económicas, es también posible que el presidente sobreviva a ambos factores, aún conjugados. Entonces, debe poder darse cuenta que la supervivencia presidencial es posible de conquistarse, sin ser el calor de la calle o de las finanzas causas inexorablemente mortales. Por lo que otros factores podrían explicar el *conatus praeses* (la resistencia de los presidentes).

Por su parte, otro tipo de explicaciones con vistas a entender las crisis presidenciales han apelado a responsabilizar a los programas de gobierno de los presidentes como factor causal. Estas interpretaciones, sostenidas generalmente por parte de la prensa, han analizado a las crisis presidenciales como una consecuencia “inevitable” por el tipo de programa llevado a cabo por los distintos presidentes. Así, por un lado, se señala que las crisis presidenciales se deben a los programas neoliberales aplicados en la región desde el retorno de la democracia, los cuales, al generar como consecuencias inherentes el aumento del desempleo, la baja de los salarios, la suba de la pobreza y recortes en los beneficios sociales, inexorablemente tienden a producir revueltas, pérdida de apoyos y finalmente las crisis. Por otro lado, de manera casi simétrica, se señala a los programas populistas de ser causa y efecto de sus

---

<sup>1</sup> Como ha señalado un analista argentino: Menem “lograría su reelección gracias a esa crisis, más que a pesar de ella” (Novaro, 2009: p. 473).

propias crisis. Para esta visión, los “gobiernos populares”, “progresistas” o de “izquierdas” tienen a afectar a los factores de poder tradicionales y al poder económico concentrado, y por ende, más tarde o más temprano están condenados a sufrir inestabilidad y crisis. Ahora bien, lo curioso de estas dos lecturas es que cada una de ellas deja de lado a la otra, sin percibir que las crisis presidenciales afectan tanto a los presidentes que aplican programas neoliberales o a los que podrían considerarse típicamente populistas. Con todo, este tipo de miradas, además, terminan por ser a veces muy débiles, no sólo porque no toman en cuenta lo dicho anteriormente, sino porque tampoco consideran los casos en los cuales presidentes aplican programas ya sean populistas o de tipo neoliberal y no sufren crisis presidencial alguna. Finalmente, y en dirección a nuestro problema, esta mirada también suele dejar de lado que aun cuando sí se presenten dichas crisis, éstas no siempre desembocan en la finalización del mandato de los presidentes. Por el contrario, pueden ser superadas y los presidentes tienen entonces chances de salir airosos de los desafíos que se le presentan más allá de su programa.

Por último, existen dos elementos más que podrían explicar las crisis presidenciales. Uno se refiere a la persistencia de lo que suele considerarse un viejo vicio de la política latinoamericana, como es la informalidad de los partidos políticos de la región (Freidenberg & Levitsky, 2007). En este caso, si bien esto no se presenta como una causa directa de la crisis, sí puede serlo de forma indirecta, ya que la informalidad de los partidos puede operar bloqueando, a través de distintos mecanismos, los canales de representatividad y las preferencias de las bases partidarias con respecto a los programas de sus líderes, y con ello no tomarle el pulso político correcto a la sociedad, amén las dificultades propias que implica tener una débil institucionalización partidaria. Todos elementos que a la larga pueden generar desfasajes muy grandes en la representación política y por ello, según se argumenta, producir poca tolerancia o baja aceptación por parte de la sociedad con respecto a sus presidentes. En una dirección similar, también se ha señalado que cuando el presidente sólo tiene como base de apoyo partidos políticos informales o pequeños, su liderazgo gubernamental muchas veces puede verse seriamente amenazado por su fragilidad originaria, y en consecuencia devenir en un mandato débil e inestable. Con lo que, según estas perspectivas, cuando el partido del presidente es minoritario en el Parlamento o tiene una base muy informal, las crisis presidenciales son factibles de volverse la norma. Igualmente, perspectivas de este tipo parecen descuidar los problemas similares a los que arriba ya señalamos. Por un lado, que

muchas veces no se considera que presidentes de partidos políticos informales o incluso pequeños no sufren crisis presidenciales, llegando estos también a producir grandes transformaciones desde una base de poder inicialmente acotada (por ejemplo, Alberto Fujimori llegó a la presidencia de Perú desde un partido endeble y menor y logró gobernar durante diez años llevando a cabo profundas reformas económicas e institucionales), mientras que presidentes provenientes de partidos mayoritarios y con una institucionalización tradicional y bastante estructurada también sufren las crisis (Cubas Graus en Paraguay o Pérez en Venezuela son buenos ejemplos de ello). Finalmente, si es verdad que las crisis presidenciales se pueden padecer más allá del tipo de partido del cual provenga el presidente –ya sea informal, mayoritario o menor-, resulta interesante preguntarse qué condiciones partidarias deben darse también para que los presidentes logren sobrevivir a dichas turbulencias.

En efecto, las crisis presidenciales dan cuenta de cierta especificidad de la dinámica política de las democracias latinoamericanas, que, si bien aparecen con alguna frecuencia, no siempre ni necesariamente culminan con la salida del Presidente. El interrogante que surge entonces radica en una pregunta clave: ¿en qué situaciones logran los presidentes latinoamericanos sobrevivir a una crisis presidencial? O mejor aún, ¿existe algún patrón o explicación que permita dar cuenta de por qué un presidente puede evitar su caída aun cuando parece contar con altas chances de no hacerlo?

Para abordar posibles respuestas a estas preguntas proponemos analizar 15 casos de crisis presidenciales sucedidas en América Latina entre el año 1990 y 2015. En el conjunto de los casos pondremos en juego seis variables o dimensiones analíticas presentes en las diversas configuraciones de los escenarios de crisis, las cuales suelen ser tomadas como causas determinantes de las crisis presidenciales según la literatura arriba repasada. Estas variables a considerar son: 1- Movilización callejera 2- Intervención militar, 3- Crisis económica, 4- Tipo de programa de gobierno, 5- Predominancia del Partido del presidente en el Congreso 6- Escudo parlamentario. En función de ello, el texto se dividirá en tres partes. En la primera de ellas explicitaremos las variables en juego y los criterios para un abordaje de comparación cualitativa. En la segunda parte se incorporará un breve recorrido descriptivo de los 15 casos de estudio seleccionados, centrándonos específicamente en las dimensiones presentadas para lo cual incorporaremos una tabla sintética a fin de resumir los casos y sus características.

En la tercera parte del texto intentaremos extraer conclusiones de relevancia y un aporte para el estudio de las crisis presidenciales en América Latina. Así, nuestra hipótesis central será señalar que la existencia o conformación de un “Escudo Parlamentario” constituye una condición necesaria e indispensable para la supervivencia de los presidentes durante sus crisis, aunque no siempre suficiente, ya que cuando las crisis presidenciales ocurren bajo un presidente con programa populista, éste además puede requerir un “escudo popular” que lo sostenga frente a la situación de peligro. Finalmente, el trabajo cerrará con algunas palabras de reflexión.

### **I- Variables analíticas de las crisis presidenciales consideradas**

Para realizar nuestro abordaje, se procederá a hacer una comparación multivarial cualitativa, en donde las dimensiones han sido operacionalizadas en un nivel básico de variables dicotómicas, de presencia o ausencia (Goertz, 2006). Si bien esto podría llegar a ser problemático en algunos casos, hemos escogido esta opción para señalar la caracterización predominante en cada una de las dimensiones relevadas. Así, en relación a la variable *movilización callejera* se considerará la presencia o ausencia de la misma en los casos bajo estudio en función de si se producen protestas y agitación callejera de forma masiva, con un alto nivel de violencia y/o represión violenta, que tienen como objetivo presionar, desestabilizar o finalizar el mandato presidencial. En este sentido, las *movilizaciones callejeras* y la protesta social para ser consideradas tales en este trabajo deben poder conjugarse expresamente dentro de una dinámica política concreta y contextual, y no ser simplemente un grupo específico aislado que demanda o protesta. Es decir, “los movilizados” deben tener como intencionalidad concreta presionar al presidente, produciendo ahogo callejero como mecanismo de poder y con el fin de generar consecuencias políticas de importancia, como puede ser alguna acción concreta del presidente (revertir o promover alguna medida, aislarlo o deslegitimarlo políticamente, etc.) o estimular a la oposición política –e incluso a las fuerzas militares- a que cerquen institucionalmente al primer mandatario. De esta forma, las movilizaciones para ser consideradas deberán estar compuestas de manera multisectorial, ya que mientras más heterogénea y amplias puedan ser (incorporando por ejemplo sindicatos, indígenas, campesinos, estudiantes, sectores medios o empresarios) mayor capacidad tendrán de ser un factor de inestabilidad política. Por ende, no bastará para ser considerados

si algún sector social específico reclama por alguna política pública concreta de manera particular o si la medida está desvinculada de la escena política central. En síntesis, aunque puede ser una conceptualización circular, la mejor forma de entender una *movilización callejera* es cuando la calle se vuelve un factor de poder imposible de ser desconocido, puesto que es una amenaza fuerte a la legitimidad presidencial y con ello a la continuidad de dicho mandato.

La segunda dimensión considerada será la *intervención militar*. En este caso, analizaremos también la presencia o ausencia de la misma en la génesis o desenlace de la crisis presidencial. Aquí se verá de manera general que la inestabilidad presidencial en América Latina no se expresa directamente en los casos asociados al intervencionismo militar que signó la alternancia democracia-dictadura y que fue característica de buena parte del siglo XX, aunque igualmente ello, el rol de las FFAA no desapareció totalmente, sino que continúa oficiando en diversos escenarios como parte de la generación de las crisis políticas, golpes o intentos de golpes, tanto como en la posibilidad de resolución de dichos conflictos. En líneas generales, los regímenes democráticos con más de dos o tres décadas de continuidad en América Latina propician la resolución de crisis presidenciales por la estabilización del orden y desincentivan la salida por la vía militarizada, pero los militares igualmente pueden estar presentes como factor de poder con relativa autonomía y por ende ser un actor fundamental de las crisis presidenciales. Siguiendo esta dirección, para considerar la variable no será necesario que las Fuerzas Armadas o policiales depongan a un presidente y se impongan en el Estado como nuevo gobierno, aunque sus intentos sí los serán. Por lo que se tendrá en cuenta cuando su rol como actor devenga desestabilizador y tenga como finalidad una decisión autónoma para actuar en un ciclo político determinado. Así, podrán amenazar la continuidad de los presidentes, dar claras muestras de insubordinación y de no acatamiento de la cadena de mando institucional, y por lo tanto ser un elemento con la suficiente autonomía para intervenir, ser impredecible en su actuación y con la capacidad de aliarse con alguno de los actores en conflicto. Es decir, se evaluará si son un factor en la generación y/o escalada de las crisis (agente de caos) o bien ocupan un rol perentorio en la resolución de las disputas si es que éstas no logran canalizarse por vías estrictamente institucionales, jugando un papel contra algún poder institucional, como puede ser el legislativo o ejecutivo.

La tercera dimensión considerada, la *crisis económica*, describe los elementos del contexto socioeconómico que pueden impulsar las crisis, ya sea por la vía de motorizar la movilización social o porque eclipsan u obstaculizan los recursos de un Presidente para la conformación de estrategias de acción gubernamental. Es decir, el contexto de crisis económica puede ser relevante porque a veces actúa como factor externo (a la dinámica política) pero que puede integrarse al proceso al desencadenar situaciones de crisis inflacionaria, caída económica, severas crisis financieras del Estado, recortes abruptos de las políticas sociales, impactos de las políticas de ajuste sobre la economía doméstica e incremento acelerado de la brecha de desigualdad social. Con facilidad las crisis económicas pueden devenir en una situación de descontrol y con ello en una crisis presidencial.

En cuarto lugar, tomaremos como dimensión el *tipo de programa de gobierno*. Dicha variable ha sido operacionalizada también en términos dicotómicos para facilitar las descripciones, a saber: se hablará sólo de programas neoliberales o populistas. Pese a reconocer las limitaciones de esta caracterización o los equívocos de sus nombres, aquí se considerarán únicamente las líneas de predominancia de la gestión económica realmente llevada a cabo, -más allá de sus matices, el tipo de predica discursivas, las medidas compensatorias que puedan existir o lo difuso que pueda ser toda gestión-. Por lo que, se entenderá por *programa neoliberal* aquellos caracterizados por políticas macroeconómicas tendentes a la reducción del gasto público, ajuste presupuestario, liberalización económica, privatizaciones de empresas públicas, que llevan a cabo políticas ortodoxas –en general pautadas con el FMI- y que abren sus mercados. En contraste a esto, se concebirá como *programas populistas* aquellos en los cuales aumenta el rol del Estado y su intervención en la economía, aplican políticas de redistribución de ingresos favor de los sectores bajos y asalariados, tienen a cerrar sus economías y a nacionalizar importantes empresas del país, acotan o regulan el juego de libre mercado, amplían derechos sociales y practican formas de inclusión social.

Con vistas a la cuestión del *tipo de partido del presidente*, esta variable considerará únicamente el predominio cuantitativo que pudiera tener dicho partido en el Congreso. Es decir, el tipo de partido del presidente será únicamente *Mayoritario* o *Minoritario* de acuerdo a la cantidad de escaños que tenga en el poder legislativo nacional y que con ello pueda controlar al menos una cámara, fundamentalmente a través de tener mayoría simple.

Finalmente, la última variable a tener en cuenta es la que llamamos *Escudo Parlamentario* (EP). En este caso, esta dimensión considerará si el Presidente fue capaz de conformar una estrategia de coalición o articulación con suficientes legisladores en el Parlamento para establecer una sólida alianza política con ellos, la cual le permita tener cierto control o incluso la mayoría legislativa en al menos alguna cámara.

En este sentido, el EP propuesto recoge la distinción realizada por diversas investigaciones entre el tipo de vinculación que establecen los presidentes con las coaliciones políticas que lideran, enfatizando especialmente la distribución de los cargos y el lugar otorgado a otros miembros de la coalición en la toma de decisiones (Corrales, 2010; Bovencchi & Palermo, 2000), tanto como el tipo de vinculación hacia el interior de su propia fuerza política, es decir la baja o alta fragmentación inter o intra-partidaria que ha sido analizada como característica de la inestabilidad presidencial (Ollier, 2008: 173; Valenzuela, 2004: p. 12). Precizando un poco más, podríamos decir que la dimensión de EP se distingue de la conceptualización de *escudo partidario*, dado que existen partidos que son mayoritarios (tal cual los definimos arriba) pero sin embargo no logran configurar la disciplina intrapartidaria necesaria, o hay facciones dispuestas a actuar contra su presidente. Además, el EP no implica únicamente el grado de control partidario que pudiera tener el presidente con respecto a su propio partido, sino el grado de la alianza lograda con un amplio número de legisladores en el Parlamento, los cuales pueden pertenecer a otras fuerzas políticas más allá de la suya. En igual dirección, el EP tal cual cómo será entendido aquí presenta también distancia con la idea de *escudo coalicional* en sentido lato, dado que más allá de la existencia o no de una coalición amplia con otras fuerzas políticas y que exceda al partido del presidente, es característico del EP que esta articulación se exprese en el seno del Congreso y no fuera de él, puesto que a un presidente no le serviría una alianza con muchos partidos si estos carecen de poder institucional<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Por su parte, otra aclaración que es preciso hacer se refiere a que la idea de EP que aquí tendrá lugar se diferencia especialmente de la utilizada por Pérez Liñán (2009) y que él llama “Escudo legislativo”, principalmente porque este autor toma su concepto residualmente, ya que en su análisis de la inestabilidad presidencial lo centra en la figura del “juicio político”. De manera, el “Escudo legislativo” sólo es considerado por Pérez Liñán cuando el partido del presidente cuenta con los legisladores suficientes para impedir un juicio político o una destitución por parte del Congreso. Es decir, apela más a lo que éste puede “frenar” que a lo que puede “construir”, y sólo se activaría en los juicios políticos. Otra diferencia con los aportes de Pérez Liñán es que sus análisis sobre las crisis presidenciales a veces pueden resultar fragmentarios con respecto a algunas categorías. Por ejemplo, a veces sólo analiza lo sucedido para impedir el juicio político (2009), en otras a las movilizaciones callejeras (2008), pero cuando intenta conjugar ambas categorías (2014), lo hace sólo para un caso puntual y deja de lado otras

El EP tal cual lo señalamos nosotros, no debe entenderse únicamente en tanto concepto residual o defensivo (y sólo entendido como la capacidad de bloqueo), sino particularmente como un factor *positivo* de poder: como una vinculación sólida, en la cual los legisladores estén altamente comprometidos con el programa del presidente, defiendan su agenda, sus medidas y las tomen como propias. En este sentido, y esto es central, en las situaciones críticas del gobierno como son las crisis presidenciales, su EP deberá actuar de manera decidida y abierta. Por lo tanto, si existe un EP, el presidente podría sortear la caída o destitución presidencial, mientras que al contrario, los presidentes sin una estrecha relación con sus bases partidarias o con el Congreso, presentarán mayores probabilidades de quedar aislados y debilitados, y con ello no sobrevivir ante una eventual crisis presidencial.

## II- Caracterización de las crisis presidenciales seleccionadas

1) *Fernando Collor de Melo, Brasil (1992)*. Tras gobernar un estado pobre y pequeño de Brasil, Collor de Melo accedió a la presidencia de Brasil en 1989 en un ballottage con un partido también pequeño (el Partido de la Reconstrucción Nacional –PRN-) que no contaba en ninguna de las dos cámaras legislativas con más del 10% de las bancas. Tras ascender en su carrera política con un discurso de confrontación contra la política tradicional y con el decidido fin de aplicar reformas ortodoxas para combatir la inflación en su país, Collor jugó su suerte. Sin embargo, ni los fuertes recortes que aplicó sirvieron para mejorar la situación económica ni detener la inflación, como tampoco su agresiva predica anti-política le permitió ganar los aliados legislativos que no tenía. Aún más, cuando comenzaron a estallar escándalos de corrupción en su contra, el meteórico presidente empezó a perder el apoyo mediático que lo había arropado, sufrió movilizaciones en su contra y no encontró sector alguno que pudiera respaldarlo. Por lo que, una vez que el Congreso le inició un proceso de juicio político, esa crisis presidencial se transformó en su final inevitable.

2) *Jorge Serrano Elías, Guatemala (1993)*. Al igual de Collor, tras imponerse en una segunda vuelta con un partido joven y pequeño –el Movimiento de Acción Solidaria (MAS)- Serrano llegó a la presidencia de Guatemala en 1990 con apenas el 15% de las bancas

---

variables. A su vez, nunca analiza la cuestión del tipo de programa de gobierno (si es neoliberal o populista). Todos estos elementos son los que ese artículo se intenta subsanar, buscando un análisis sistemático, multivarial y con bastantes casos de estudio comparados.

legislativas. Tras tomar la polémica decisión de reconocer la independencia de Belice, fracasar en sus negociaciones de paz con la guerrilla y aplicar programas de ajustes y privatizaciones, casos de corrupción en su contra comenzaron a multiplicarse y con ello las movilizaciones populares. A la par de estas medidas, la tibia coalición legislativa que logró construir se desgajó, lo que lo llevó a enfrentarse con el Congreso, el cual comenzó un proceso de juicio político. Acorralado y sin aliados, Serrano realizó un autogolpe –“el serranazo”, en mayo de 1993- y disolvió el Congreso y otras instituciones. Parte de las Fuerzas Armadas respaldaron a Serrano, aunque el grueso de éstas no, por lo que con su intervención el presidente debió renunciar e irse del país, restableciéndose la institucionalidad interrumpida.

3) *Carlos Andrés Pérez, Venezuela (1993)*. Pérez obtuvo su segundo mandato en Venezuela con más del 50% de los votos en 1988 con el histórico y mayoritario partido Acción Democrática (AD). Sin embargo, lejos de representar un calco de la tradición de su partido y de su gestión anterior, caracterizadas por el estatismo populista, Pérez comenzó su segundo mandato con un espectacular ajuste que desembocó en fuertes incidentes callejeros en 1989 conocidos como el Caracazo, que despertaron una represión inaudita. Si bien poco después la calma retornó, la economía creció y la inflación descendió sensiblemente, Pérez perdió el apoyo de gran parte de los líderes de AD y fue derrotado en las elecciones internas partidarias, a la par que enfrentó dos alzamientos militares en su contra en 1992 y una victoria electoral de los partidos opositores también ese año. Finalmente, cuando estalló en forma paralela un incidente de corrupción en su contra, sus rivales políticos –tanto fuera como dentro de AD- percibieron que la capacidad de resistencia del presidente estaba agotada: éste fue acorralado y destituido en 1993 sin encontrar apoyos de ningún tipo. Las calles y su partido lo habían abandonado.

4) *Ernesto Samper, Colombia (1996)*. Ernesto Samper fue elegido presidente de Colombia con lo justo en una segunda vuelta electoral en 1994 por el tradicional Partido Liberal, prometiendo detener la oleada de reformas neoliberales que había llevado a cabo su propio partido durante la presidencia de Gaviria (1990-1994). Sin embargo, a pocas semanas de asumir el nuevo presidente fue acusado de recibir dinero del narcotráfico para financiar su campaña presidencial, oportunidad que aprovecharon todos los opositores a sus propuestas,

tanto de afuera como dentro de su partido, para llevarlo al juicio político. Ante este temprano incidente el presidente se defendió presentándose como víctima de las viejas elites, de los sectores de poder económico, de los Estados Unidos –que en medio del proceso le quitó la visa- y de quienes querían continuar con las reformas neoliberales. Así conservó el grueso del apoyo de su propio partido (que contaba con un amplio dominio legislativo) como a su vez, pudo ganar adeptos en otros espacios políticos no deseosos de mayores reformas y de respetar la voluntad popular, puesto que Samper prácticamente no había tenido tiempo de gobernar. Así finalmente, Samper fortaleció sus lazos con el Congreso, sorteó la investigación en su contra (con lo que evitó la destitución por juicio político en 1996) y así logró terminar su mandato en 1998 según lo estipulado<sup>3</sup>.

5) *Abdalá Bucaram, Ecuador (1997)*. En julio de 1996 Bucaram ganó la segunda vuelta presidencial con el 55% de los votos con el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), cuando en la primera vuelta había resultado segundo con el 25% de los sufragios. Bucaram decía enfrentarse a las elites y a los partidos políticos tradicionales, aplicando medidas económicas de corte ortodoxo y ajustes, mientras que la crisis económica y la alta inflación no dejaban de hacer estragos en el país. Por su parte, las denuncias mediáticas sobre corrupción hicieron mermar la imagen del nuevo presidente. Bajo este contexto, apenas seis meses después de asumir –en febrero de 1997- el presidente debió enfrentar una movilización popular masiva que unió a sectores altos irritados por el “estilo” de Bucaram, sindicalistas que se oponían a los recortes y sectores indígenas y populares acorralados por la crisis económica y cansados de no ser reconocidos. La oposición parlamentaria aprovechó la oportunidad para arremeter contra un presidente que se había decidido a enfrentar al Congreso más que a concertar con él. Así, si bien los opositores eran mayoría en el Congreso, no contaban con los votos suficientes para iniciar un juicio político, por lo que finalmente utilizaron un vacío legal y con ello declararon mentalmente incapaz al presidente y así lo destituyeron.

6) *Raúl Cubas Graus, Paraguay (1999)*. A poco de ganar las elecciones internas del tradicional y hegemónico Partido Colorado (PC) en septiembre de 1997, el general Lino Oviedo

---

<sup>3</sup> Debemos señalar que si bien Samper proponía moderar el avance de las reformas neoliberales, su programa de gobierno no las revirtió, pues solo atemperó su velocidad.

quedó detenido. Según las disposiciones legales, su candidato a vice, Raúl Cubas Grau, debía ocupar el primer lugar de la fórmula y completarse el binomio con el candidato de la facción derrotada en la interna del PC, Luis Argaña. Dicha fórmula, como era de esperarse –y a pesar de su extraña composición- igualmente se impuso en las elecciones presidenciales de 1998 con el 55% de los votos. Así, tras asumir, el presidente Cubas liberó a Oviedo y éste se dio a la fuga. Por su parte, si bien el PC tenía mayoría parlamentaria, la facción de Oviedo-Cubas era minoritaria en el Congreso, por lo que el vice comenzó a trazar con los sectores opuestos al presidente un ahogo legislativo. En poco tiempo Argaña fue asesinado en un atentado, lo que generó masivas movilizaciones contra el presidente Cubas. Se concertaron así las condiciones para un proceso de juicio político, en el que un presidente totalmente acorralado y sin ya ningún apoyo, renunció para evitar la derrota y se marchó del país.

7) *Jamil Mahuad, Ecuador (2000)*. En julio de 1998 se realizó la segunda vuelta electoral que le permitió a Jamil Mahuad acceder a la presidencia de Ecuador con el 51,5% de los votos por el partido Democracia Popular (DP). El nuevo presidente pretendió resolver la crisis heredada a partir de un programa de acercamiento a Estados Unidos, reformas estructurales neoliberales y endeudamiento para salvar de su quiebra inminente a los bancos privados. Dichas medidas alejaron a Mahuad del Congreso, en el cual tenía sólo 33 de las 120 bancas, sin poder detener la crisis económica y tomando adicionalmente la decisión de radicalizar los ajustes, congelar los depósitos bancarios y dolarizar la economía, todo sin apoyo del Congreso. Las protestas populares que continuaban desde la gestión anterior se multiplicaron contra Mahuad, especialmente las encabezadas por el movimiento indígena, y se conjugaron en enero de 2000 con la intervención de los militares –liderados por el coronel Lucio Gutiérrez-, lo que hizo que el presidente tuviera que renunciar a favor de su vice Gustavo Noboa.

8) *Fernando De la Rúa, Argentina (2001)*. En 1999 el radical Fernando De la Rúa ganó las elecciones presidenciales en la Argentina con el 48% de los votos, tras encabezar la lista de la Alianza, una coalición formada por el partido Frepaso y por la Unión Cívica Radical (UCR). A pesar de su triunfo, los aliancistas no controlaban ninguna de las dos cámaras del Congreso, amén de que el presidente tampoco era el jefe de ninguno de los dos partidos de la coalición. Por su parte, a poco de andar la Alianza se fue desgajando por la pérdida de varios legisladores

y especialmente cuando el vicepresidente renunció a su puesto, denunciando a De la Rúa por sospechas de pago de sobornos en el Senado. A su vez, los constantes ajustes del gasto no sólo hicieron que las deserciones de aliancistas continuaran y la distancia entre el presidente y su partido (la UCR) creciera, sino que agravaron la situación económica, cada vez más cerca de estallar. Con una popularidad por el piso y la economía al borde del colapso, el gobierno perdió las elecciones de medio término en 2001 a la par de que se decretó la confiscación de los depósitos bancarios. Así, con alzamientos populares y saqueos, De la Rúa no contó con ningún respaldo y debió renunciar.

9) *Hugo Chávez, Venezuela (2002)*. En 1998 Hugo Chávez llegó a la presidencia de Venezuela con más del 60% de los votos, de la mano del joven partido Movimiento V República (MVQ). Tras reformar la Constitución en 1999, se volvió a presentar como candidato presidencial de acuerdo a la nueva norma en 2000 con un resultado electoral similar al de su primera elección y un amplio control legislativo (logró 92 de los 165 legisladores de un Congreso unicameral). Con dicho apoyo Chávez concentró poder para iniciar un proceso de reformas estructurales de corte populista, las cuales tuvieron una fuerte resistencia por parte de las cámaras patronales, los Estados Unidos, sectores militares, medios privados de comunicación y de algunos sindicatos. Las reformas chavistas generaron movilizaciones en contra, las cuales, ante la imposibilidad de detener al presidente por vía institucional o electoral, terminaron por derivar en un golpe de estado militar-empresarial-mediático en abril de 2002, en el cual se apresó a Chávez y se suspendió la Constitución. El éxito de dicho golpe igualmente fue efímero, puesto que duró apenas tres días, pues el apoyo de la movilización popular fue fuerte y los diversos respaldos políticos permitieron que Chávez fuera liberado y devuelto a sus funciones.

10) *Gonzalo Sánchez de Losada, Bolivia (2003)*. Sánchez de Losada fue electo presidente de Bolivia por segunda vez en junio de 2002 por el histórico –aunque en decadencia- partido Movimiento Nacional Revolucionario (MNR). Ganando en primera vuelta (y sin tener mayoría en ninguna de las dos cámaras del Congreso) en un empate casi técnico en donde obtuvo el 22% de los votos, cuando el segundo y tercero de la elección eran candidatos anti-sistema y sacaron 21,5% y 21% respectivamente. Sánchez de Losada se

decidió a encarar la fenomenal crisis económica y social boliviana con un fuerte programa de ajuste, a la par que dispuso exportar el gas de Bolivia por un puerto chileno. Ambas medidas generaron fuertes protestas populares y bloqueos por todo el país, a los que el presidente ordenó reprimir con las Fuerzas Armadas, dejando como saldo centenares de muertos. Con todo, ni la crisis económica se solucionó ni las movilizaciones populares mermaron, continuando dogmáticamente el presidente con sus planes y sin pactar con ningún sector social o partido. A su vez, su vice, Carlos Mesa, tejió acuerdos en el Congreso para aislar todavía más a Sánchez de Losada, quien renunció dejando el poder en manos de Mesa en octubre de 2003.

11) *Lucio Gutiérrez, Ecuador (2005)*. Uno de los protagonistas de la caída presidencial de Mahuad fue el ex Coronel Lucio Gutiérrez, quien tras recibir la amnistía del Congreso, formó un partido político propio (Partido Sociedad Patriótica –PSP-). Se alió a sectores indígenas que formaban el Movimiento Pachakutik como también al partido de izquierda, Movimiento Popular Democrático (MPD), junto a los cuales logró imponerse en una segunda vuelta electoral en noviembre de 2002. Con un Congreso Nacional muy fraccionado, Gutiérrez tuvo un primer gabinete en el que le dio espacio a sus aliados políticos iniciales, aunque a poco de andar abandonó su prédica populista originaria y realizó un ostensible giro a la derecha, se acercó a Estados Unidos, diagramó un plan de ajuste y privatizaciones con el FMI y sumó a sus filas a los sectores políticos tradicionales y conservadores de Ecuador, representados en el Partido Social Cristiano (PSC), en una estrategia definida como de “alianzas móviles”. Ante las movilizaciones populares por los ajustes y la pérdida continua de aliados políticos, el presidente respondió sumando cuadros militares a su gabinete, así como parientes y amigos, y prometiendo la cárcel para los opositores políticos. Ante la multiplicación de las protestas al comenzar 2005, Gutiérrez intentó en abril algo parecido a un auto-golpe y a la militarización del país. Sin embargo, su intento fracasó, el Congreso lo destituyó (por 60 votos contra 2) en una sesión especial, y el presidente debió abandonar el país.

12) *Carlos Mesa, Bolivia (2005)*. Carlos Mesa asumió la presidencia de Bolivia cuando Sánchez de Losada renunció en 2002. El nuevo presidente de inmediato trató de revertir las medidas más impopulares de su predecesor y logró reactivar la economía. Sin embargo, la

situación social continuaba siendo muy tensa, con una sociedad altamente movilizadada y cada vez más radicalizada en sus demandas. A su vez, Mesa no contaba con una base partidaria propia, ya que había accedido a la fórmula por el MNR como figura independiente, sin pertenecer siquiera al partido que lo llevó al gobierno. En poco tiempo el Congreso se enfrentó al nuevo presidente, mientras que éste nunca logró articular un frente propio a pesar de intentarlo. Además, su política moderada le impedía calmar los reclamos y la protesta social, sindical e indígena-campesina cada vez más activa. Ante la debilidad recurrente, la falta de aliados y sin capacidad de llevar adelante los profundos y complejos cambios que demandaban las distintas fuerzas políticas (que iban desde una reforma constitucional, las autonomías distritales, estatizaciones y demás), Mesa finalmente debió renunciar en 2005, aislado y desbordado.

13) *Evo Morales, Bolivia (2008)*. Tras convertirse en el primer presidente indígena de su país, Evo Morales llegó al gobierno en 2005 con el 54% de los votos en primera vuelta de la mano del Movimiento al Socialismo (MAS), partido con mayoría en el Congreso. A poco de asumir, Morales comenzó a aplicar un programa populista radical y les reconoció a los pueblos indígenas una amplia variedad de derechos. La llegada del nuevo presidente y los cambios puestos en marcha implicaron una notoria modificación de fuerzas étnicas, territoriales, políticas y económicas. Frente a los cambios promovidos, las viejas elites se abroquelaron en el año 2008, en los distritos y partidos opositores al presidente, para intentar desestabilizarlo utilizando distintos medios: un referéndum revocatorio –el cual irónicamente terminó por ratificar al presidente con el 67% de los votos–, con la presión por parte de los distritos más ricos de separarse de Bolivia, formas de ahogo económico, amenazas de guerra civil y también con distintas acciones de agitación (llamadas de “resistencia civil”), que tenían diversas demandas, pero que se realizaban a través de fuerza policial en algunas zonas y terminaron en masacres de campesinos partidarios del presidente, en connivencia de la embajada de Estados Unidos. Gracias al control del Congreso, las fuertes movilizaciones a su favor y el apoyo de Unasur, Morales pudo sobrellevar los distintos desafíos, expulsar al embajador norteamericano y continuar con sus reformas.

14) *Manuel Zelaya, Honduras (2009)*. En 2005 Manuel Zelaya se impuso en primera vuelta con casi el 50% de los votos en Honduras con el tradicional y conservador Partido Liberal (PL). Luego de asumir y el nuevo presidente fue tomando progresivamente un carácter populista –lo que algunos llamaron, un giro de la derecha hacia la izquierda- y de acercamiento creciente al socialismo nicaragüense sandinista y a Hugo Chávez, con la idea de formar parte del ALBA. Los cambios de Zelaya lo hicieron distanciarse de su propio partido, del grueso del Congreso, enfrentarse a la Corte Suprema de Justicia, las elites tradicionales y las Fuerzas Armadas. Aún todo, contando con apoyo popular, Zelaya decidió redoblar la apuesta y convocó a un plebiscito con vistas a realizar una asamblea constituyente, para reformar la constitución, lo cual le permitiría acceder a un nuevo mandato y modificar la composición del Congreso a su favor. Sin embargo, dicha movida política no tuvo respaldo ni en el Parlamento, el Tribunal de Justicia o incluso en su propio partido, elementos que el presidente ignoró, continuando con sus planes. Tras destituir militares que fueron ratificados en sus puestos por la Justicia, tanto el Congreso como el Tribunal de Justicia permitieron que dichos militares apresaran al presidente y lo sacaran del país un día antes de las elecciones en cuestión. Pocos días después, el Congreso destituyó formalmente a Zelaya casi por unanimidad (111 votos contra 14) y la Justicia lo convalidó, asumiendo el cargo el presidente del Congreso. No hubo movilizaciones masivas a favor del destituido presidente, aunque sí una cruenta represión preventiva para evitarlas.

15) *Fernando Lugo, Paraguay (2012)*. El exsacerdote devenido líder político Fernando Lugo se presentó como candidato presidencial en Paraguay en 2008 a través de una amplia alianza de más de una docena de partidos y de movimientos sociales, con las cuales triunfó con el 40% de los votos, tras vencer al histórico Partido Colorado (PC) que detentaba 61 años continuos en el gobierno. El programa de gobierno de Lugo fue de corte populista y debió avanzar de forma serena, puesto que no controlaba el Congreso ni su propio espacio político y desde su primer día de gobierno enfrentó pedidos de juicio político como también amenazas de muerte. Para sobrellevar su gestión trató de que la mayoría de las fuerzas que lo encumbraron tuvieran lugar en el gobierno y en el gabinete, incluso el PC. Sin embargo, un enfrentamiento entre grupos de campesinos que reclamaban por ocupar tierras y la policía derivó en varios muertos, situación que fue aprovechada por la oposición parlamentaria para

destituir al presidente. Su propio vice, líder del segundo partido más grande del Paraguay, fue también responsable en parte de urdir la destitución, a la par que se convertiría en el principal beneficiario de esto. Así, la debilidad en el Congreso de Lugo fue clara: en apenas tres días 76 de los 80 diputados apoyaron la destitución, ratificada por 39 de los 45 senadores. Las manifestaciones para respaldar a Lugo, si bien existieron, no tuvieron ni la masividad ni la fuerza para detener o revertir el proceso.

	Intervención militar	Crisis económica	Programa de gobierno neoliberal / populista	Partido Mayoritario / minoritario	Movilización popular	Escudo parlamentario	Interrupción presidencial
Collor de Melo, Brasil (1992)	No	Sí	Neoliberal	minoritario	Sí	No	Sí
Pérez, Venezuela (1993)	Sí	No	Neoliberal	Mayoritario	Sí	No	Sí
Serrano, Guatemala (1993)	Sí	No	Neoliberal	minoritario	Sí	No	Sí
Samper, Colombia (1996)	No	No	Neoliberal	Mayoritario	No	Sí	No
Bucaram, Ecuador (1997)	No	Sí	Neoliberal	minoritario	Sí	No	Sí
Cubas Grau, Paraguay (1999)	No	No	Neoliberal	Mayoritario	Sí	No	Sí
Mahuad, Ecuador (2000)	Sí	Sí	Neoliberal	minoritario	Sí	No	Sí
De la Rúa, Argentina (2001)	No	Si	Neoliberal	minoritario	Sí	No	Sí
Chávez, Venezuela (2002)	Si	Si	Populista	Mayoritario	Si	Sí	No
Sánchez de Losada, Bolivia (2003)	No	Si	Neoliberal	minoritario	Sí	No	Sí
Gutiérrez, Ecuador (2005)	No	Si	Neoliberal	minoritario	Sí	No	Sí
Mesa, Bolivia (2005)	No	Si	Neoliberal	minoritario	Sí	No	Sí
Zelaya, Honduras (2009)	Sí	No	Populista	minoritario	No	No	Sí
Morales, Bolivia (2008)	No	No	Populista	Mayoritario	Sí	Si	No
Lugo, Paraguay (2012)	No	No	Populista	minoritario	No	No	Sí

Fuente: elaboración propia.

### III- *Conatus praeses*: entre el escudo parlamentario y el escudo popular

El relevamiento de las 15 crisis presidenciales seleccionadas arroja importantes consideraciones a tener en cuenta. Por comenzar, debemos decir que la tercera oleada democrática en la región confirma una importante novedad con respecto al pasado: en las crisis presidenciales el rol de la intervención militar ha decaído rotundamente. Mientras antes de la década de 1980 las fuerzas militares jugaban un rol de predominancia indiscutible en los sucesos de desestabilización política, una vez renacidas las democracias en los 80's, su

intervención disminuyó sensiblemente. Sin embargo, eso no implica que haya desaparecido del todo. De los 15 casos relevados, en 5 de ellos (el 33%) los militares fueron un factor de consideración, ya sea para instigar, debilitar, apoyar o deponer presidentes. Igualmente, esto debe remarcarse, en ningún caso los militares han quedado en el gobierno o hayan producido un clásico golpe de Estado como en las viejas épocas. Sino que, en la mayoría de los casos, han actuado como “árbitros” en medio de las disputas de poderes, plegándose de alguna manera a lo que podríamos denominar en sentido amplio una “subordinación institucional”: los casos de Perú de 1992 (no analizado en este artículo), Guatemala de 1993, Ecuador de 2000 y el de Honduras de 2009 son ejemplos elocuentes al respecto. En todos ellos las Fuerzas Armadas jugaron un rol perentorio en los conflictos a favor de alguno de los poderes institucionales en disputa (en general tras un enfrentamiento entre el presidente y el Parlamento) y con su intervención la situación de fuerzas se inclinó en un sentido o en otro (en la mayoría de los casos finalmente a favor del Parlamento).

Por su parte, también es notorio que de los casos de crisis presidenciales relevados en más de la mitad de ellos (ocho de los quince) no se conjugaron con crisis económicas, lo cual señala claramente que las crisis presidenciales son siempre por motivos políticos e incluso cuando existe un fuerte malestar financiero, el presidente puede sobrevivir con éxito. Por lo tanto, los determinismos económicos también deben ser descartados. Con vistas al tipo de programa de gobierno llevado a cabo, más del 70% de las crisis (11 casos) se produjeron bajo un programa de tinte neoliberal, y sólo 4 de las 15 por seguir una estrategia populista. Esto podría señalar a los programas neoliberales como un factor de mayor tendencia hacia la desestabilización en la región, especialmente porque según los casos repasados, únicamente solo un presidente con programa neoliberal logró sortear la crisis presidencial (justamente Samper, quien intentó moderar el pulso de dichas reformas), mientras que –a contracara de ello- la mitad de las crisis presidenciales con programa populista logró sobrevivir a los desafíos.

A la hora de analizar cuál es la relación que pudiera existir entre las crisis presidenciales y la predominancia del partido del presidente en el Congreso, los números son claros, aunque no contundentes. En 10 de las 15 crisis el presidente contaba con un partido minoritario en el Parlamento, mientras que las otras 5 crisis restantes se dieron cuando los presidentes provenían de un partido mayoritario. Lo que señala un dato obvio: los presidentes con partidos minoritarios son más propensos a ver amenazado su mandato, aunque igualmente

tampoco asegura la continuidad presidencial provenir de un partido mayoritario, pues estos últimos no son inmunes a las crisis y desestabilizaciones. Los casos de Pérez en Venezuela (1993) y de Cubas Graus en Paraguay (1999) son los ejemplos más paradigmáticos al respecto<sup>4</sup>.

Una de las evidencias más importantes del relevamiento empírico realizado es que la dimensión “movilización callejera” no es determinante ni siempre está presente en las crisis presidenciales. En efecto, si bien la presión de las calles es un factor de importancia y son correctos los análisis que tratan de incluirla como elemento muchas veces central en los procesos de desestabilización presidencial (Albente Brun, 1999; García Calderón, 2001; Lucero, 2001), es necesario señalar que otras veces su papel es prácticamente nulo, por lo que no parecería ser un elemento indispensable para explicar todas las crisis presidenciales, como, además, cuando existe tampoco es infalible<sup>5</sup>. Por lo tanto, la evidencia parece descartar la afirmación de Hochstetler sobre que “en todas las movilizaciones exitosas en pos de caídas presidenciales han incluido actores de la sociedad civil demandando en las calles que los presidentes se vayan” (2008: p. 55). Vale la pena tener presente, por ejemplo, el caso del presidente Samper, que fue llevado hasta las puertas de un juicio político sin que la calle ocupara un rol protagónico y sin embargo los legisladores de su país casi lo destituyeron. En las caídas presidenciales de Zelaya (2009) y de Lugo (2012) ocurrió algo similar: tal como vimos, no hubo movilizaciones populares que pudieran ser consideradas como instigadoras de sus deposiciones ni tampoco hubo ciclos de protesta en los que las calles empujaran al Congreso a terminar sus mandatos presidenciales. Es decir, las calles en estos tres casos brillaron por su ausencia como motores de las crisis. Es más, en otros casos, cuando existieron movilizaciones de importancia, como en las crisis presidenciales de Evo Morales en Bolivia (2008) y de Hugo Chávez en Venezuela (2002), si bien el protagonismo callejero contra los presidentes pidiendo sus renuncias fue bastante importante –sobre todo en el caso Chávez– y con una amplio bloque multisectorial, ambos presidentes pudieron sobrellevar dichas turbulencias y sobrevivirlas e incluso contaron con el apoyo masivo de otros sectores sociales movilizados a su favor. Por tanto, es mejor no volver regla la potencia explicativa de las movilizaciones callejeras (porque no siempre existen) ni tampoco deben ser consideradas

---

<sup>4</sup> Según una estimación estadística más amplia, entre 1978 y 2004, de los presidentes con minorías parlamentarias cayeron el 26% de ellos, mientras que los que contaban con mayorías en el Congreso sólo lo hicieron el 11% (Hochstetler, 2008: pp. 61-62).

<sup>5</sup> Vale poner como ejemplos recientes lo sucedido en Chile en 2019 o Ecuador en 2022, lugares en los cuales las fuertes movilizaciones callejeras no generaron, como consecuencia, caídas presidenciales.

como factor determinante para que un presidente finalice su mandato cuando se producen (ya que es posible sobrevivir a ellas).

En relación a esto, y tomando la última dimensión de las hasta ahora planteadas, lo que sí se puede desprender del análisis empírico realizado es que la posibilidad de constituir un “Escudo Parlamentario” es indispensable para sobrevivir a las crisis presidenciales. Según nuestro análisis, y si es correcto el relevamiento de los 15 casos que realizamos, sólo en los tres casos en que existió verdaderamente un “Escudo Parlamentario” los presidentes lograron sobrevivir a sus crisis. No importó si el presidente provenía de un partido mayoritario, la fuerza de la movilización popular que se pudiera desplegar contra el primer mandatario, el tipo de programa seguido, si hubo crisis económica o si los militares jugaron algún rol. El 100% de los presidentes blindados con un EP pudo sobrellevar la tribulación con relativo éxito, mientras que los que carecieron de él, empero, debieron ver sus mandatos finalizados antes de tiempo. Por lo tanto, parte del secreto para que los presidentes puedan llevar adelante sus gobiernos y sus programas es que sean capaces de establecer sólidos apoyos con los parlamentos de sus países (Pérez Liñan, 2009), puesto que las crisis son siempre imprevisibles y ningún mandatario está blindado contra ellas. Un presidente no puede desvincularse de sus bases partidarias o coalicionales ni tampoco de una de las fuentes fundamentales del poder institucional de las democracias, ya que los procesos de divergencia agudos entre poderes institucionales llevan inevitablemente a situaciones de enfrentamiento en los cuales los presidentes suelen salir derrotados (el único caso en el cual logró imponerse el presidente fue el de Fujimori en Perú –1992- a costa de cerrar justamente el Parlamento, con el terrible daño a la institucionalidad que le causó a su país).

El juego que plantea el orden de gobierno republicano se constituye a partir de la división de poderes y en el cual, tanto el poder ejecutivo como el legislativo tienen una igual legitimidad democrática a partir del voto popular, por ello es indispensable que trabajen juntos ambos poderes, puesto que la colisión entre ellos lleva a peligrosas situaciones políticas, en las cuales las relaciones de fuerza extra institucionales –como a veces suelen ser las Fuerzas Armadas o la calle- terminan por intervenir para arbitrar en dichos conflictos, lo que puede habilitar peligrosos quiebres institucionales. En este sentido, una referencia para evitar estos problemas es lo que autores como Lijphart (1969; 2000) han planteado como una solución deseable para el horizonte del republicanismo democrático de mediano y largo plazo,

como es constituir las denominadas “democracias consensuales”. Así, según esta perspectiva, los gobiernos no deberían apelar tanto a ser mayoritarios sino a consolidar consensos lo más amplios posibles con todas las fuerzas políticas y con ello consolidar una institucionalidad democrática estable, sólida y representativa.

Ahora bien, los modelos de consensualismo democrático, que muchas veces se piensan para los países desarrollados, especialmente para las democracias europeas occidentales, parecen difíciles de aplicar en América Latina por una larga serie de problemas. Por comenzar, porque el subcontinente es la región más desigual del planeta, en la cual existen profundos desequilibrios estructurales de todo tipo: grandes bolsones de pobreza, marcada desigualdad económica, estructuras productivas desequilibradas, informalidad laboral, marginalidad y acentuados desbalances territoriales, poblacionales, étnicos y políticos. Precisamente, estas características de desigualdad social son las que permiten la emergencia de la inestabilidad política e institucional y que no permiten afianzar los ciclos dentro de una perspectiva de larga duración, como tampoco consolidar partidos políticos, agentes sociales o sujetos que sean capaces de sostener dichos procesos. En otras palabras, son las condiciones sociopolíticas y socioeconómicas desequilibradas las que explican en parte los problemas de institucionalidad. Por lo que, no son sólo los partidos políticos informales la causa de la débil estructuración institucional ni de la inestabilidad política, sino que más bien ellos son una expresión y consecuencia de las sociedades de las cuales emergen, en la cual la informalidad podría ser una estrategia racional ante contextos sumamente cambiantes y con consensos precarios e inestables. De este modo, es mucho más difícil en América Latina lograr partidos formalmente sólidos a diferencia de lo que sucede en Europa o en Estados Unidos. Esto es especialmente cierto si se considera que en América Latina la traducción de los desequilibrios enumerados a formas de representación institucional democrática no es sencilla de realizar, en las cuales existen zonas, actores, instituciones y poderes sumamente consolidados que no son fáciles de desatender y que cuentan con diversos canales para realizar operaciones de veto u oponer resistencias. Toda la sociología de la modernización latinoamericana y de los abordajes dependentistas se lanzó durante los años 60 y 70 del siglo XX a abordar estos problemas y las trabas que representan para la región (Graciarena, 1967; Falleto & Cardozo, 2003, Jaguaribe, 1972; O’Donnell, 2011).

Como señala Ollier (2008: 76), es un error pensar que sólo las instituciones democráticas y sus reglas son la única forma del poder político, puesto que “numerosas reglas carecen de la potencia necesaria para restringir, de manera estricta, los parámetros de la disputa por el poder de las reglas”. Por ello, no es atípico que en el subcontinente surjan líderes o proyectos de reforma radical para dejar atrás todos estos desequilibrios, proponiendo aplicar cambios profundos en las diversas estructuras sociales, ya sea para aplicar aceleradas reformas pro-mercado o transformaciones más cercanas al populismo. Cuando surgen líderes de este tipo alentando transformaciones veloces, radicales o estructurales, suelen ocurrir tres situaciones a considerar.

Así, cuando estos liderazgos llegan a la presidencia de un país, pero sin fuerza política institucional que esté a la altura de respaldarlo en función de sus propuestas de cambio, este tipo de presidentes se quedarían únicamente con dos opciones: o bien la de intentar el camino del cambio radical al cual se comprometió con su electorado –y que es su identidad política-, sin considerar su contexto o viabilidad y corriendo altos riesgos políticos, o bien como segunda opción, moderar su programa y tratar de negociar sólo algunos cambios junto a otras fuerzas para con ello hacer más viables las transformaciones y que sean menos riesgosas políticamente, es decir, intentar construir algo similar al escudo parlamentario aquí señalado. En el periodo reciente de Latinoamérica el primer tipo de opción parece haber sido las que intentaron Collor de Melo, Fujimori, Sánchez de Losada y Zelaya, que se jugaron a suerte o verdad su accionar sin sólidas articulaciones y desde una posición de debilidad, para intentar grandes cambios (con desigual éxito en cada caso). La segunda opción se parece mucho más a la que intentaron Lula en Brasil cuando asumió en 2002 y a la de Lugo luego en Paraguay, que fueron mucho más moderados de lo que prometieron en sus campañas, entendiendo el realismo de su debilidad política inicial (también con desigual éxito en cada caso). Sin embargo, existe un tercer escenario, y es cuando un presidente que propone un cambio radical llega al gobierno, pero también cuenta con una fuerza política amplia que lo respalde institucionalmente o logra consolidarla en un breve lapso de tiempo.

En estos casos en América Latina parece mucho más difícil apostar a modelos de la democracia consensual, puesto que los cambios que se proponen ejecutar dejan a muchos sectores y fuerzas que se oponen a toda transformación o cambio, por lo que devienen actores imposibles de cooptar y que están dispuestos a todo con tal de frenar las transformaciones,

inclusive los golpes de Estado. Esto es algo también bastante clásico en la región, y que suele darse con los presidentes populistas, en los cuales Hugo Chávez, Evo Morales o Rafael Correa en el Ecuador parecen ser casos bastante representativos de ello. El problema que despiertan estos presidentes es que tienen la fuerza político-institucional para aplicar los cambios y para eso fueron votados, pero terminan por despertar una dicotomía social casi total e inevitable, de amor y odio, puesto que tienen muchos partidarios a su favor y otros tantos – frecuentemente minoritarios en número, pero poderosos en sus capacidades- en su contra, por lo que los conflictos o inestabilidades terminan por estallar. Donde, a mayor radicalidad del programa, menor es el consenso democrático posible y mayor la intolerancia. Por su parte, en estos casos también suele operar el problema de lo que se podría señalar de tener partidos mayoritarios o dominantes, pero que no son hegemónicos, puesto que no logran extender mucho el consenso más allá de su propio partido o espacio.

Bajo estas circunstancias, el tercer escenario planteado conlleva de manera casi inevitable a situaciones de enfrentamientos por los proyectos de cambio. Así, las diversas fuerzas sociales en América Latina apuestan a resolver las disputas por parte de mecanismos extra-institucionales, como puede ser la confrontación callejera, diversos tipos de movilizaciones de un lado y del otro y vetos informales. La calle entonces deviene una práctica habitual: a veces una regla no escrita pero real, existente y muchas veces determinante, en la cual la disputa política pasa a tener su lugar de resolución. Con ello, los presidentes para sobrellevar algunas de sus crisis presidenciales deben contar entonces con los que pueden ser llamados “Escudos Populares” (Pérez Liñán, 2014). En este caso, nos referimos a tener un “escudo popular” como la capacidad de movilización que puede contar un presidente en la calle para respaldarlo ante alguna crisis presidencial. Porque es precisamente en los momentos de crisis presidenciales y durante las situaciones desestabilizadoras cuando las fuerzas movilizadas miden más que nunca sus fuerzas en las calles<sup>6</sup>, y allí los partidarios del presidente deberán estar presentes para defender los votos otorgados en las urnas y la continuidad de dichos proyectos.

Para los casos relevados, en la supervivencia presidencial de Chávez (2002) y Morales (2008) fue fundamental el tener, además de un control legislativo e institucional (el Escudo

---

<sup>6</sup> Utilizamos la sintética expresión de “calles” para significar al fenómeno de amplias y heterogéneas manifestaciones sociales ligadas a la ocupación del espacio público como territorio de la protesta y que se inscriben de acuerdo con Filleule y Tartakovsky (2015) en un continuum de la participación política.

Parlamentario), una amplia capacidad de movilización de respaldo. Sin ella, seguramente su caída hubiera resultado inevitable. Si bien es verdad que la ayuda internacional también fue importante en ambos casos –en la cual la mayoría de los países del continente respaldaron a ambos presidentes y se opusieron a sus destituciones o renunciaciones forzadas- también es verdad que la ayuda internacional actuó en igual dirección para los casos de Zelaya (2009) y Lugo (2012), sin obtener los mismos resultados. Por lo tanto, los presidentes, especialmente los que llegan al gobierno con consignas de aplicar profundas transformaciones, deben contar además del indispensable “Escudo Parlamentario”, también con el “Escudo Popular”.

Siguiendo esta dirección, entonces, y tal cual señalamos arriba, en las crisis presidenciales latinoamericanas las movilizaciones callejeras juegan tanto como factor de desestabilización como de estabilización. Por lo que es un error no advertir que “la calle” está lejos de ser un terreno monolítico, sino que más bien es el escenario en el cual se pueden poner en juego las disputas políticas, donde no siempre alcanzan los análisis institucionales para explicar los resultados políticos. Es decir, los gobiernos muchas veces tienen los recursos institucionales para reprimir los desbordes sociales y “pacificar” o prevenir las amenazas populares, aunque hacer esto pueda ser un peligroso boomerang, ya que por un lado si bien pueden tener éxito y lograr “la calma”, por otro la misma represión mueve a acrecentar las protestas y hacer aún más intolerable la permanencia presidencial, forzando a otros actores a intervenir (como pueden ser las Fuerzas Armadas o el Congreso). Lo que es central en nuestro argumento, es que la calle es un terreno en (y de las) disputa(s) porque en ella es donde pueden librarse los conflictos tanto a favor como en contra de los presidentes. De esta forma, la calle, además de ser una oportunidad para que grupos opositores se movilicen contra las políticas llevadas a cabo por un presidente, y así lo desestabilicen, también son un terreno que puede servir para sostener a estos, es decir, pueden ser su salvación protectora.

### **Reflexiones finales: escudos y crisis**

A lo largo de este artículo hemos analizado 15 casos de crisis presidenciales en América Latina desde 1990 y hasta 2015 poniendo en juego seis variables de análisis, muchas de ellas típicas en la literatura central al estudio de esta problemática para la región. Del estudio se desprende entonces que crisis presidenciales –entendidas como condiciones de posibilidad de caídas de presidentes- ocurren en presencia o ausencia de las Fuerzas Armadas, crisis económicas,

movilizaciones callejeras y más allá de los distintos tipos de programas de gobierno llevados a cabo. Los presidentes que enfrentan estas crisis pueden provenir a su vez de partidos mayoritarios tanto como minoritarios (en estricto sentido de su definición basada en los órganos legislativos), pero sin embargo es condición necesaria para la supervivencia presidencial en estas crisis que cuenten con lo que hemos denominado escudo parlamentario (EP).

Así, en este contexto, las capacidades políticas de un presidente de conformar alianzas junto a otras fuerzas políticas (ya sean partidos políticos, movimientos sociales u otros actores), juegan un rol central en cómo se dirime una determinada crisis presidencial. Sin embargo -y al mismo tiempo-, según señalamos, es en el Parlamento en donde deben expresarse principalmente estas articulaciones, dado que otro dato constante lo constituye la mayor capacidad del Congreso para remover al jefe del Poder Ejecutivo cuando éste pierde legitimidad o cuando se ve desafiado por movilizaciones sociales en las calles.

Los escudos parlamentarios por definición no son estáticos y están lejos de serlo. Los presidentes electos pueden contar con esta condición ya garantizada apenas asumen (por ejemplo, en sus sucesiones), pueden consolidarlos en el corto plazo o pueden perderlos a lo largo de su mandato.

En definitiva, la afirmación de la necesidad de un Escudo Parlamentario en articulación con un Escudo Popular resulta una suerte de balance entre el reconocimiento de la centralidad de la representatividad tanto institucional como extra-institucional en América Latina, a partir de la importancia de las calles como escenario o arena que dirime muchas veces los conflictos en la región. Así, por un lado, argumentamos que los presidentes estarán en condiciones de sobrevivir a una crisis determinada si cuentan con representantes de sus fuerzas políticas o representantes de otras fuerzas políticas aliadas, democráticamente electos que sustenten en el Poder Legislativo sus proyectos y programa de gobierno. Es decir, que el Parlamento además de ser un factor de desestabilización del Poder ejecutivo, que puede enfrentarse a él, no aprobarle algunas leyes claves o incluso destituirlo mediante un juicio político, también puede ser un factor de respaldo y estabilización presidencial, bajo la forma de Escudos Parlamentarios. Al mismo tiempo, también es necesario poner de manifiesto el rol que desempeña la calle como escenario, mecanismo y práctica política recurrente en la política de la región, y que es un factor informal (una suerte de regla no escrita), muchas veces

determinante de los conflictos. En este caso, según hemos visto, las “movilizaciones callejeras” pueden convertirse en un factor de veto contra los presidentes y sus medidas, que incluso pueden llevarlos de manera escalada hasta situaciones de crisis o sus renunciaciones. Aunque también, y de igual forma, generalmente en contextos de dicotomización social signadas por la implementación de grandes transformaciones políticas, la calle puede ser un factor que reequilibre las circunstancias a favor de los presidentes si estos logran movilizar a sus bases, expresadas en los llamados Escudos Populares, que permitan al Poder Ejecutivo sobrevivir a los actores desestabilizadores. Por lo tanto, la inclusión de estos elementos puede ayudarnos a comprender de mejor modo los problemas de la inestabilidad política en la región, algunos de los elementos que la componen como también los contrapesos que pueden balancear la situación a favor de los presidentes y sus gobiernos. Es decir, podremos hacer un abordaje más amplio que nos permita entender las características de la democracia y su dinámica en los países latinoamericanos.

## Referencias bibliográficas

- Albente Brun, Diego (1999). Paraguay: The unraveling of one-party rule. *Journal of Democracy*, 1 (20), pp. 143-156.
- Aversa, Cecilia (2016). Pugna de poderes y salidas anticipadas: explicando la modalidad de resolución de las crisis presidenciales. *América Latina Hoy*, 74, pp. 99-124.
- Bovencchi, Alejandro y Palermo, Vicente (2000). En torno a los entornos: presidentes débiles y partidos parsimoniosos. *Revista Argentina de Ciencia Política*, 4, pp. 103-111.
- Corrales, Javier (2010). *Presidentes sin partido. La política de las reformas económicas en Argentina y Venezuela en los años 90*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- Falleto, Enzo & Cardoso, Fernando (2003). *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- Filleule, Olivier y Tartakowsky, Danielle (2015). *La manifestación. Cuando la acción colectiva toma las calles*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.

- Freidenberg, Flavia y Levitsky, Steven (2007). Organización informal de los partidos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 46 (184), pp. 539-568.
- García Calderón, Ernesto (2000). High Anxiety in the Andes: Peru's Decade of Living Dangerously. *Journal of Democracy*, 12, pp. 46-58.
- Graciarena, Jorge (1967): *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Hochstetler, Kathryn (2008). Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en Sudamérica. *América Latina Hoy*, 49: pp. 51-72.
- Jaguaribe, Helio (1972): *Crisis y alternativas de América Latina: reforma o revolución*. Buenos Aires: Paidós.
- Linz, Juan (1994). Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? En Juan Linz y Arturo Valenzuela (eds.) *The Failure of Presidential Democracy, The Case of Latin America* (pp. 3-88). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lijphart Arend (1969). Consociational Democracy. *World Politics*, 21, pp. 207-225.
- Lijphart Arend (2000). *Modelos de Democracia. Formas de gobierno y resultados en 36 países*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Lucero, José Antonio (2001). High Anxiety in the Andes: Crisis and Contention in Ecuador. *Journal of Democracy*, 12, pp. 59-73.
- Mainwaring, Scott (1995). Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 88, pp. 115-144.
- Marsteintredet, Leiv (2008). Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales. *América Latina Hoy*, 49, pp. 31-50.
- Mustapic, Ana María (2005). Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001. *Desarrollo Económico*, 45 (178), pp. 263-280.
- Novaro, Marcos (2009). *Argentina en el fin de siglo. Democracia, mercado y nación (1983-2001)*. Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, Guillermo (2011). *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ollier, María (2008). La institucionalización democrática en el callejón: la inestabilidad presidencial en el Cono Sur (1992-2003). *América Latina Hoy*, 49, pp.73-103.
- Pérez Liñán, Aníbal (2007). El Método Comparativo: Fundamentos y Desarrollos Recientes. *Política Comparada*, (1), pp. 1-29.
- Pérez Liñán (2008). Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. *América Latina Hoy*, 49, pp. 105-126.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en*

*América Latina*. Buenos Aires: FCE.

Pérez Liñán, Aníbal (2014). A two level theory of presidential instability. *Latin American Politics and Society*, 56 (1), pp. 34-54.

Serrafero, Mario (2014). Flexibilización del presidencialismo en América Latina: ¿un fenómeno nuevo? *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 163, pp. 67-99.

Serrafero, Mario (2018). Siete cuestiones en torno a la teoría de las caídas presidenciales. *Política y gobierno*, XXV (2), pp. 403-440.

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

Valenzuela, Arturo (2004). Latin American Presidencies Interrupted. *Journal of Democracy*, 15 (4), pp. 7-18.

Valenzuela, Arturo (2008). Presidencias latinoamericanas interrumpidas. *América Latina Hoy*, 49, pp. 15-30.

Zamosc, León (2012). Popular Impeachment: Ecuador in comparative perspective. En Mario Sznajder, Luis Roniger y Carlos A. Forment (eds.) *Forthcoming in shifting frontiers of citizenship in Latin America* (pp. 237-266). Leiden: Brill.