

EL IMPACTO DE LA DEMOCRATIZACIÓN EN LAS CRISIS PRESIDENCIALES. UN ANÁLISIS DE LÓGICA DIFUSA*

por Aníbal Pérez Liñán**

¿Hasta qué punto el proceso de democratización puede alterar el equilibrio de poderes en los casos de conflicto extremo entre el presidente y el congreso? Este trabajo explora el resultado de 27 crisis constitucionales en América Latina entre 1950 y 2000. Estas crisis estuvieron marcadas por un dramático desenlace: o bien el ejecutivo pudo disolver el legislativo, o el congreso pudo destituir al jefe del ejecutivo. En las páginas siguientes sostengo que los presidentes pierden su capacidad para desafiar al congreso en las democracias más consolidadas, y de ello eventualmente surge una relación más balanceada, que incluye la capacidad del congreso de enjuiciar al presidente si surge un conflicto serio. Tres mecanismos causales indirectos generan este resultado: 1) la democracia reduce la probabilidad de la intervención militar, 2) promueve la eliminación de herramientas constitucionales usadas por los presidentes autoritarios para disolver al congreso, y 3) crea estabilidad en el marco constitucional. La evidencia sugiere que las condiciones (1) y (2) se han desarrollado en América Latina luego de los años setenta, pero que la condición (3) es todavía precaria. A raíz de esto, las

* Una versión anterior de este trabajo fue publicada en *Comparative Political Studies*, Vol. 38, N° 1, págs. 51-74 (publicado aquí con autorización de *Sage Publications*). Los postulados de este escrito fueron originalmente presentados en las jornadas “Representación y políticas democráticas” (Universidad de San Andrés, Argentina, junio de 2001) y “Diagnosticando la democracia” (organizada por la Universidad de Uppsala en Chile, abril de 2003). Estoy en deuda con Barry Ames, Carlos Acuña, David Altman, José Antonio Cheibub, Alberto Föhrig, Jorge Gordín, Carlos Guevara Mann, Gerardo Munck, Víctor Hinososa, Mark Jones, William Keech, Marcelo Leiras, Germán Lodola, John Markoff, Andrés Mejía, Mitchell Seligson, Jan Torell, Laurence Whitehead, y dos lectores de *Comparative Political Studies* por sus valiosos comentarios. (Traducción de Juan Cruz Vazquez, revisada por el autor).

** Departamento de Ciencia Política, Universidad de Pittsburgh. E-mail: asp27@pitt.edu.

nuevas democracias en la región han evolucionado del patrón de una supremacía moderada del ejecutivo en los años sesenta y setenta hacia una posible (pero aún incierta) primacía del congreso. En años recientes, la mayor parte de los casos de disolución ha incluido la remoción del presidente de su cargo más que la clausura del congreso, conformando un patrón emergente de derrota presidencial que desafía una honda y enraizada tradición de dominio del ejecutivo en América Latina.

La primera parte de este trabajo documenta los casos de pugna de poderes analizados e introduce la variable dependiente: la victoria del congreso en la confrontación con el ejecutivo. En la segunda sección exploro tres transformaciones históricas fundamentales que tuvieron lugar en las dos últimas décadas. Dado que los conflictos constitucionales ocurrieron en un contexto crecientemente democrático, la intervención militar definió cada vez menos el resultado de estos enfrentamientos, al tiempo que el marco constitucional que encuadró estas disputas creaba un desequilibrio institucional a favor del congreso. No obstante, algunos presidentes han desafiado la supervivencia del congreso a través de la creación de asambleas constitucionales leales. En la tercera sección desarrollo un modelo comparativo de lógica difusa (Ragin 2000). La cuarta sección analiza la relevancia de estos resultados para las nuevas democracias y para las teorías sobre el presidencialismo.

I. La disolución de los gobiernos y los “parlamentos” en los regímenes presidenciales

Una de las características esenciales de las constituciones presidencialistas es la virtual ausencia de mecanismos constitucionales que permitan la disolución mutua de los poderes electos. Por disolución me refiero al proceso por el cual un poder —el ejecutivo o el legislativo— clausura al otro para redefinir su recomposición. En los sistemas parlamentarios, la disolución es un acontecimiento “normal”: los parlamentos pueden disolver el gobierno a través de un voto de censura y reformar la coalición gobernante, mientras que los primeros ministros pueden promover la disolución del parlamento y llamar a nuevas elecciones. En las constituciones parlamentarias, la disolución fue creada como un mecanismo que busca garantizar la coherencia política entre el ejecutivo y el legislativo.

Por el contrario, los regímenes presidencialistas tienen procedimientos muy escasos y restrictivos para permitir la disolución de poderes. La constitución norteamericana, modelo de la organización política latinoamericana en el siglo XIX, no prevé el cierre del congreso en tanto que el juicio

político —el único procedimiento que permite al congreso remover al presidente de su cargo— es una situación extraordinaria que demanda una mayoría calificada en el senado y evidencias de “crímenes y faltas graves” contra el jefe del ejecutivo. La rigidez del principio por el cual el presidente y los legisladores son electos independientemente y permanecen en el cargo por términos fijos, llevó a Juan J. Linz (1990, 1994) a advertir sobre los “peligros” del presidencialismo.

Empero, si bien el principio legal de disolución es extraño a la tradición constitucional presidencialista, la *práctica* de disolver el congreso o deponer presidentes no lo es. En América Latina hubo al menos 45 intentos de disolución entre 1950 y 2000, de los cuales 27 alcanzaron su cometido. En ocho de esos casos, el presidente o los legisladores emplearon las herramientas constitucionales disponibles para recomponer el otro poder de gobierno. En los 19 casos restantes, la disolución fue justificada en términos legales pero ejecutada a través de una acción militar.

A pesar de las limitaciones formales, la disolución de poderes ha ocurrido con cierta regularidad en América Latina durante las cinco últimas décadas: a razón de un caso cada dos años. Ya sea invocando elementos legales o apoyo militar (o una combinación de ambos), el ejecutivo ordenó la clausura del congreso en Argentina en 1962, en Brasil en 1966 y 1968, Colombia en 1991, Ecuador en 1970, Honduras en 1954, Paraguay en 1959, Perú en 1992, Uruguay en 1973 y Venezuela en 1999. De modo similar, la acción legislativa legalizó la expulsión (a través de la intervención militar o de procedimientos constitucionales) de los presidentes de Bolivia en 1979, Brasil en 1955 (dos veces), 1964, y 1992, Ecuador en 1961, 1997, y 2000, Guatemala en 1957 y 1993, Panamá en 1951, 1955 y 1988, Paraguay en 1954 y 1999, Perú en 2000, y Venezuela en 1993.

El estudio comparativo de estos casos ofrece una visión privilegiada del funcionamiento de los regímenes presidenciales débilmente institucionalizados. La presencia de estos episodios indica una forma extrema de conflicto entre el ejecutivo y el legislativo. En ellos, la probabilidad de un triunfo del congreso sobre el presidente muestra la capacidad real de los legisladores para limitar al poder ejecutivo (por medios constitucionales o militares) en ese particular contexto histórico.

1.2. La variable dependiente

La variable dependiente en este estudio es el “predominio” del congreso, definido como la capacidad de este último para remover al presidente

de su cargo en el contexto de una crisis de disolución¹. Operativamente, el grado de predominancia puede ser definido como la probabilidad de disolución del ejecutivo (la salida del presidente y el gabinete), dado un episodio de disolución². Me refiero a una situación de supremacía del congreso cuando esta probabilidad se aproxima a 1.0 en una situación histórica dada³.

Dado que esta definición identifica la victoria del congreso con la remoción del presidente, resulta imposible por ahora discriminar entre aquellos casos en los que los legisladores verdaderamente predominaron en una confrontación y otros casos en los que simplemente legalizaron la resolución *de facto* de una crisis política mayor. Por ejemplo, los legisladores ecuatorianos sancionaron la salida del presidente Jamil Mahuad en enero de 2000 después de que un fallido golpe militar forzara a Mahuad a dejar su cargo (Lascano Palacios 2001: 116-118). Ese mismo año, el “juicio político” del presidente peruano Alberto Fujimori no comenzó hasta que el primer mandatario dejó el país y envió su renuncia desde el extranjero (Carey 2003). En tales casos, el congreso controla la formalidad del proceso de remoción del presidente, pero su capacidad real para predominar en el curso de la situación puede ser débil. Más adelante, en la tercera sección, discutiré una solución técnica para este problema de medición. Por el momento, simplemente supondré que la supremacía del congreso puede ser manifiesta (o estricta) cuando los legisladores claramente controlan el proceso de disolución, o débil (dudosa) cuando ellos responden a presiones externas.

¹ Los casos de disolución están codificados de acuerdo al resultado de la confrontación, no sus etapas intermedias. Si un presidente intenta disolver el congreso, pero es removido finalmente de su cargo y sometido a juicio político (como en Panamá en 1951), este episodio es codificado como un caso de victoria por parte del congreso.

² Dada esta definición, el universo de este estudio está conformado por todos los episodios de disolución unilateral más que por todos los episodios de confrontación entre los poderes (crisis presidenciales). Las crisis presidenciales pueden llevar a otros resultados alternativos: intentos de disolución que nunca se materializan (por ejemplo, el juicio político a Bill Clinton), situaciones de estancamiento duraderas, y golpes militares en los cuales los dos poderes son disueltos por la intervención militar. Estos resultados no indican claramente el predominio de uno de los poderes, y por tanto están excluidos de este estudio.

³ Los términos “predominancia” y “supremacía” son empleados aquí en un contexto de extrema confrontación entre el ejecutivo y el legislativo y no son indicadores del accionar del congreso en la elaboración cotidiana de políticas públicas. La remoción de las prerrogativas constitucionales del ejecutivo para disolver el congreso (un tema abordado más abajo) puede, empero, indicar un aumento del poder de los legisladores para definir las reglas del juego.

II. Democratización y la supremacía del congreso

En este trabajo sostengo que, a mayor nivel de democratización de un sistema presidencial, mayor es la probabilidad de supremacía del congreso en una crisis de disolución. Existen tres justificaciones que llevan a esta hipótesis. Primero, una mayor democratización reduce la posibilidad de emplear a las fuerzas armadas para expulsar a los legisladores (o al presidente) (Fitch 1998). Segundo, durante la transición a la democracia, en tanto el congreso gana visibilidad en la formulación de políticas públicas, el derecho constitucional que permite al presidente disolver el parlamento en algunos sistemas autoritarios generalmente es abolido. Esto crea un desequilibrio legal a favor del congreso, ya que este último sí preserva su capacidad de someter a juicio político al presidente (y en algunos casos incluso decidir la aptitud mental del primer mandatario). Tercero, el entorno constitucional tiende a ser más estable, lo que significa que la ventaja legal de la que goza el congreso es conocida y aceptada tanto por los legisladores como por los presidentes. Esto implica dos escenarios claros para los regímenes presidenciales totalmente democráticos: o no se observarán episodios de disolución en absoluto (porque los dos poderes evitan confrontaciones extremas), o se vislumbrarán episodios que terminan con la destitución del presidente.

La experiencia latinoamericana luego de la tercera ola de democratización es consistente con esta predicción. Los episodios de juicio político presidencial, virtualmente desconocidos veinte años atrás, se multiplicaron durante los años noventa. Los presidentes Fernando Collor en Brasil (1992) (Rosen y Downes 1999), Carlos A. Pérez en Venezuela (1993) (Kada 2003), Abdalá Bucaram en Ecuador (1997) (Pérez Liñán 2000) y Raúl Cubas Grau en Paraguay (1999) (Abente 1999) fueron removidos o forzados a renunciar a través de procedimientos del legislativo. Un caso fallido de destitución se dio en Colombia con el Presidente Ernesto Samper en 1996 (Dugas 2001). De cara a estos eventos, Carey (2002) notó que, al fin, la lógica del “parlamentarismo está llegando a América Latina”.

La Tabla 1 enumera el resultado de todos los episodios de disolución entre poderes que tuvieron lugar en América Latina (el Caribe no está incluido) durante el período bajo estudio. Los casos han sido clasificados de acuerdo a la naturaleza del régimen político (Mainwaring, Brinks y Pérez Liñán 2001) y el poder prevaleciente en la confrontación⁴.

⁴ Los regímenes democráticos son definidos como aquellos en los cuales el presidente y el congreso son electos en elecciones libres y transparentes, el derecho a voto es inclusivo,

De la Tabla 1 se desprenden dos conclusiones. Primero, la arena política para el conflicto entre ejecutivo y legislativo ha cambiado claramente en años recientes. En 1950, menos del 40 por ciento de los países de América Latina eran democráticos; para 1995, casi el 80 por ciento podían ser considerados democracias (Mainwaring, Brinks y Pérez Liñán 2001: 28). La calificación promedio de *Polity* para casos de disolución fue -1.9 durante los años cincuenta y -2.8 durante los sesenta, lo que contrasta con un 7.4 durante los años noventa⁵. Diez de los 17 casos de disolución ocurrieron bajo un gobierno autoritario entre 1950 y 1989, frente a solo uno de diez en el último período (si se considera como autoritario el régimen peruano a fines de 2000).

Segundo, aunque la tercera ola de democratización no ha reducido la incidencia de crisis de disolución de poderes en la región, ha habido una ligera tendencia al incremento de la supremacía del congreso en esas confrontaciones. En promedio, un caso de disolución tuvo lugar cada 23 meses entre 1950 y 1978, tasa que ha permanecido constante entre 1979 y 2000. Durante el primer período, el 53 por ciento de las crisis (8/15) llevaron a la remoción del presidente, pero luego de la tercera ola de democratización el 75 por ciento de estos episodios (9/12) confirmaron la supremacía del congreso. Esta transformación histórica parece estar ligada a los crecientes niveles de democratización: el 78 por ciento de las crisis ocurridas bajo condiciones de democracia plena (7/9) entre 1950 y 2000 concluyó de alguna forma con el predominio del congreso, frente al 56 por ciento (10/18) de aquellas que tuvieron lugar bajo una semi-democracia o un régimen autoritario.

Dado el dilema del “N pequeño” (bastante evidente en estos datos) se requiere un procedimiento cuidadoso para el trazado y puesta a prueba de la hipótesis. En las secciones que siguen trazo la evolución de tres procesos causales que presumiblemente intervienen en la conexión entre democratización y poder del congreso: la caída de la intervención militar, la consolidación de la supremacía constitucional del congreso, y la estabilización del entorno democrático. Si bien los dos primeros fenómenos se han desarrollado de manera significativa tras la tercera ola de democratización, el tercero se ha descarrilado en algunos casos.

las libertades civiles son respetadas, y el gobierno electo es libre de gobernar. Los regímenes semi-democráticos presentan una violación parcial en cualquiera de estos cuatro principios, mientras que los regímenes autoritarios violan totalmente al menos uno de estos principios (ver Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán 2001).

⁵ La calificación de *Polity* mide los niveles de democratización entre -10 (dictadura institucionalizada sin componentes democráticos) y 10 (democracia plena) (Polity 2000).

II. I. Desmilitarización

En consonancia con los mayores niveles de democratización, la intervención militar en las crisis entre el ejecutivo y el legislativo ha decaído con el tiempo. Entre 1950 y 1989, sólo un caso de disolución (de 17) fue resuelto sin intervención militar. Entre 1990 y 2000, siete de diez casos ocurrieron en forma puramente constitucional. El fenómeno de la desmilitarización del conflicto ejecutivo-legislativo está claramente relacionado con el proceso de democratización iniciado en los años ochenta, pero es analíticamente distinto. Por un lado, la democratización ocurrida en varios países a fines de los años cincuenta fracasó en impedir las intervenciones militares en política. Por el otro, algunos regímenes no democráticos (por ejemplo, Panamá en 1955) han implementado procesos de disolución sin intervención militar.

Augusto Varas (1990) ha explicado el retiro de los militares de la política como resultado de factores ligados a lo social y a lo militar. Entre los primeros se distingue la unidad creciente de las elites civiles, la declinación del “ideologismo”, las movilizaciones masivas en contra de los militares en el poder, y la defección de las principales fuerzas políticas que previamente constituían el soporte de los generales. Los factores militares estriban en la crisis profesional creada por la confusión de las funciones internacionales (defensa) y domésticas (seguridad interna) y por la inhabilidad de los líderes militares en el manejo de los temas de gobierno. A estos factores se suman importantes transformaciones a nivel internacional —el fin de la Guerra Fría, la integración económica creciente y las nuevas políticas de los Estados Unidos hacia América Latina— que reforzaron el proceso de desmilitarización en los noventa (Perelli y Rial 1996, Wiarda 2001: 327).

Los datos sugieren que los legisladores han sido desproporcionadamente exitosos en los episodios de disolución sin involucramiento militar. El único caso claro de disolución civil previo a 1990 —el juicio político del presidente panameño José R. Guizado en 1955— es también un ejemplo de predominio estricto del congreso (Zúñiga Guardia 1957). De los siete casos posteriores a 1978 que acaecieron sin intervención militar, cinco fueron episodios de predominancia del congreso (la destitución o la renuncia de los presidentes Collor de Mello, Pérez, Bucaram, Cubas Grau y Fujimori), y sólo dos fueron casos de disolución del congreso (Colombia en 1991 y Venezuela en 1999). Pareciera que la baja intervención militar favorece la fortaleza del congreso.

Estos casos sugieren que, por razones que espero aclarar en las secciones siguientes, la ausencia de intervención militar es casi *suficiente* para ase-

gurar el predominio del congreso. ¿Pero hasta qué punto la desmilitarización es *necesaria* para el triunfo de los legisladores? No existe en verdad evidencia histórica que indique que los legisladores deben necesariamente operar en un contexto constitucional para poder prevalecer en sus disputas con el presidente o, lo que es lo mismo, que siempre son derrotados en un contexto de intervención militar. Los presidentes pueden eventualmente lanzar una operación militar contra el congreso, pero no siempre con éxito. El uso de la fuerza militar en contra del congreso, el llamado “autogolpe”, es típicamente una maniobra riesgosa: en mayo de 1951, cuando el Presidente panameño Arnulfo Arias intentó disolver la Asamblea, la Policía Nacional entró al palacio presidencial y, tras una confrontación violenta, arrestó al presidente y lo entregó al congreso para que éste realizara un juicio político (Pippin 1964, Pizzurno Gelós y Aráuz 1996: 369-373). Este episodio también anticiparía la salida del Presidente de Guatemala Jorge Serrano cuarenta y dos años después (Villagrán 1993, Jonas 1994). Aunque, como se explica más abajo, la ausencia de intervención militar genera condiciones (casi) suficientes para el predominio del congreso, la desmilitarización no es *necesaria* para este desenlace. De diecinueve episodios que involucraron acción militar entre 1950 y 2000, sólo ocho condujeron a la disolución del congreso. Sorprendentemente, en la mayor parte de los casos los militares se aliaron con el congreso para remover al presidente de su cargo.

Si los militares no están históricamente inclinados a respaldar al ejecutivo, la declinación de la intervención militar sólo puede crear un mayor predominio del congreso si los legisladores tienen una ventaja desproporcionada en los procesos *constitucionales* de disolución. Esta ventaja en el contexto constitucional desmilitarizado se produce porque las reglas constitucionales típicamente dan a los legisladores las herramientas para la remoción del presidente (por ejemplo, el juicio político), al tiempo que deniegan al presidente poderes equivalentes.

II.2. Desequilibrios institucionales

Una característica central de las constituciones presidencialistas es que los presidentes carecen de recursos legales para disolver el congreso (Shugart y Carey 1992: 126-129), al tiempo que los legisladores pueden invocar cláusulas de juicio político y algunas veces de declaración de incapacidad para remover al presidente de su cargo. Ello significa que las instituciones que regulan las confrontaciones extremas tienden a favorecer a los legisladores antes que al presidente. En esta sección comparo el marco constitucional

de las 27 crisis bajo estudio (que ocurrieron bajo 21 constituciones en 12 países) en lo referente a las reglas del juicio político, los procedimientos para declarar al presidente incapaz de gobernar, y la ocasional autoridad del presidente para disolver el legislativo.

Juicio político

El modelo clásico de juicio político presidencial fue establecido por la constitución norteamericana de 1787 y absorbido posteriormente con modificaciones por la mayoría de los países latinoamericanos. La Convención de Filadelfia estableció que la cámara baja sería la encargada de la acusación y el senado operaría como un jurado en el cual sería necesaria una mayoría de dos tercios para remover al presidente de su cargo (Gerhardt 1996). La mayoría de los sistemas bicamerales en América Latina siguieron este esquema, aunque el requerimiento de la mayoría se ha extendido algunas veces a la cámara baja (Serrafero 1997: 42).

Algunas constituciones latinoamericanas han establecido lo que Naoko Kada (2003) ha denominado el “modelo judicial” de destitución, por el cual el congreso autoriza un juicio llevado a cabo por el poder judicial. Este esquema le quita al congreso parte de su poder de disolución, transformando al poder judicial en un actor con capacidad de veto. Las constituciones de Costa Rica (1949), El Salvador (1982), Bolivia (1967 y 1994) y Venezuela (1961 y 1999) han adoptado este modelo. Un tercer grupo de constituciones tiene procedimientos de destitución muy débiles. Las constituciones de Guatemala (1956, 1985), Honduras (1936, 1982) y Nicaragua (1995) permiten al congreso imputar cargos criminales contra el jefe del ejecutivo sin provisiones explícitas sobre la suspensión o salida del presidente. La constitución paraguaya de 1940 no mencionaba siquiera la posibilidad de destitución.

Declaración de incapacidad

El término incapacidad típicamente se refiere a una disfunción física o mental que impide al presidente cumplir con sus funciones. Las constituciones de Perú (1979, 1993) y Ecuador (1979, 1998) permiten al congreso declarar al presidente inhabilitado para gobernar con una mayoría simple, un poder discrecional que los legisladores ecuatorianos utilizaron para la expulsión del presidente Abdalá Bucaram en febrero de 1997 (Pérez-Liñán 2000). Las constituciones de El Salvador (1982, art. 131) y Guatemala (1985, art. 165) permiten declarar la incapacidad física o mental del presidente con dos tercios de los legisladores luego de que un comité de cinco médicos se expidan sobre el caso. La mayoría de las otras constituciones no

han establecido un procedimiento legislativo explícito para declarar al presidente incapacitado. Sin embargo, los legisladores han invocado referencias constitucionales atinentes a la incapacidad presidencial para justificar la disolución de la presidencia en varias ocasiones. Por ejemplo, en 1955 el Congreso brasileño invocó una vaga cláusula de incapacidad (el artículo 79.1 de la constitución de 1946) para legalizar la salida de los presidentes Carlos Luz y Joao Café Filho impuesta por los militares (Dulles 1970: 47, *Diário do Congresso Nacional, Seção I*, November 11, 1955, págs. 8372-8382).

Disolución del congreso por parte del titular del ejecutivo

Sólo unas pocas constituciones latinoamericanas han dado poder al ejecutivo para disolver el poder legislativo. La constitución paraguaya de 1940 autorizó al presidente a disolver la legislatura unicameral y a llamar a elecciones en el término de dos meses (art. 53). Un principio similar fue preservado en la constitución de 1967 (art. 182) pero fue finalmente eliminado en 1992. La constitución chilena de 1980 también estableció una forma irrestricta de disolución del congreso (art. 31, sec. 5), pero esta cláusula fue abolida durante la transición a la democracia. Luego de 1964, los militares brasileños impusieron su propio “derecho constitucional” por medio de las llamadas Actas Institucionales (enmiendas temporarias a las constituciones de 1946 y 1967). Las actas primera (1964, art. 10), segunda (1965, art. 31) y quinta (1968, art. 2) dieron fuerza al jefe del ejecutivo para suspender la operación del congreso o desaforar legisladores individuales. De modo que los poderes fuertes de disolución en favor del presidente son característicos de regímenes autoritarios que buscan desalentar la oposición del congreso.

En contraste, Perú y Uruguay han establecido cláusulas de disolución en algunas de sus constituciones, pero las condiciones fueron tan restrictivas que los presidentes no pudieron hacerlas funcionar en su favor. En Uruguay, la disolución fue introducida por primera vez en la Constitución de 1934 (siguiendo el autogolpe del Presidente Terra en 1933). El artículo 141 estableció que el presidente podía disolver el congreso si este último, intentando censurar algún ministro, no conseguía una mayoría de dos tercios en dos oportunidades. Con modificaciones menores, esta cláusula fue preservada en las constituciones de 1942 y 1966. La Constitución peruana de 1979 habilitaba al presidente a disolver la Cámara de Diputados si esta última censuraba tres o más gabinetes (arts. 227-229), y la Constitución de 1993 redujo los requerimientos a la censura de dos gabinetes.

La Tabla 2 compara el marco constitucional en vigencia cuando se produjo cada uno de los 27 episodios de disolución. Si bien algunas consti-

tuciones dieron poder al presidente para disolver el congreso, la tabla confirma un general desequilibrio en favor del legislativo. Este patrón sugiere que el congreso tiene una ventaja natural para imponer la disolución del ejecutivo bajo condiciones de estabilidad constitucional⁶.

La última columna de la Tabla 2 presenta un índice que mide hasta qué punto la constitución ha sancionado el modelo norteamericano de desequilibrio a favor del congreso. Para calificar el poder de juicio político de los legisladores, implementé una medición que adopta un valor de 1 (fuertes poderes de destitución) para aquellas constituciones que siguen el modelo norteamericano, 0.5 (poderes de destitución moderados) para aquellas que requieren una mayoría especial en ambas cámaras, una sesión conjunta, o la intervención del poder judicial, y 0 (débiles poderes de destitución) para aquellas sin procedimientos explícitos para la remoción del presidente. Para los casos en que la constitución establecía un procedimiento adicional para la declaración de incapacidad (usualmente menos restrictiva que aquella relativa al juicio político), tomé el promedio de las dos calificaciones. De modo similar, di una puntuación de 1 a los presidentes con fuertes poderes de disolución, 0.5 a aquellos con poderes débiles, y 0 a todos los demás presidentes.

El índice que mide el desequilibrio constitucional a favor del congreso, presentado en la última columna, fue definido como $I=L(1-P)$, donde L es la calificación para los poderes legislativos de remoción (atinentes al juicio político o a la incapacidad) y P es la calificación para la disolución del congreso por parte del ejecutivo. Esta variable mide el desequilibrio institucional al ponderar los poderes del legislativo *frente* a los poderes del ejecutivo⁷.

Un valor de 1.0 en este índice señala que la constitución replica el modelo norteamericano de disolución asimétrica, una calificación de 0, que no existe desequilibrio a favor del congreso (el poder de disolución está igualmente distribuido entre el presidente y el congreso, o totalmente concentrado en el ejecutivo)⁸. Los valores menores a 0.5 sugieren que el congreso tiene muy poca ventaja en el juego de disolución.

⁶ Desde ya, los miembros del congreso también pueden ser removidos de sus cargos si ellos son acusados de delitos menores. Pero es el congreso mismo, no el presidente, quien ejerce esta autoridad, haciendo de la destitución un arma unilateral en favor del legislativo. Estoy en deuda con un lector de *Comparative Political Studies* por este punto.

⁷ "Frente" es técnicamente definido como un complemento del conjunto difuso P.

⁸ Este índice de desequilibrio institucional es asimétrico, lo que significa que mide el grado en que un *desequilibrio en favor del congreso* está presente. En caso de que este desequilibrio no esté presente, el índice adquiere un valor de cero, sin discriminar si existe un equilibrio entre ambos poderes o un desequilibrio a favor del presidente (lo

II.3. Flexibilidad constitucional

Los episodios de disolución han tendido a funcionar a favor del congreso, en la medida en que las constituciones han creado asimetrías de poder a favor de los legisladores y no han sido invalidadas por intervenciones militares. Pero aún en la ausencia de una intervención militar, las reglas constitucionales fueron a veces pasadas por alto o parte de la confrontación misma entre los poderes. Para abordar este punto, debemos considerar la distinción entre los casos de disolución que tienen lugar en un contexto de estabilidad constitucional y aquellos que tienen lugar en un contexto de “flexibilidad” constitucional.

Por flexibilidad constitucional me refiero a la situación en la cual una asamblea constituyente, operando paralelamente al congreso, se sitúa “por encima” de las reglas constitucionales que deberían regular el proceso de disolución. Que yo sepa, sólo dos casos de disolución han ocurrido en un contexto de “flexibilidad constitucional” desde 1950. El primero fue la reforma constitucional colombiana de 1991. El presidente César Gaviria alentó la instalación de una asamblea constituyente que operó como un cuerpo separado del congreso, capitalizó el malestar público contra los partidos tradicionales y ordenó la disolución del congreso elegido sólo un año antes (Bejarano 2001: 56-57). Gaviria no concibió la disolución del congreso para fortalecer su mandato personal, pero la dinámica de la constituyente finalmente lo llevó a la confrontación con los legisladores.

La asamblea colombiana de 1991 inauguró lo que Barros ha denominado como el “modelo plesbicitario de cambio constitucional no convencional” (Barros 2001: 18). Debido a que la asamblea se constituyó como la fuente última de “constitucionalidad”, ésta pudo ordenar la disolución del congreso, acción que le estaba prohibida al ejecutivo. Nadie entendió mejor las implicancias de este episodio que el Presidente de Venezuela Hugo Chávez Frías. Líder de un golpe militar fallido en 1992, Chávez se presentó en 1998 como un candidato independiente, prometiendo que convocaría a una asamblea constitucional para reformar el sistema político. Chávez ganó la elección presidencial con el 56 por ciento de los votos y las elecciones para la Asamblea Constituyente tuvieron lugar el 25 de julio de 1999. Habiendo

que es raro). El análisis de lógica difusa exige este tipo de asimetría operacional por una simple razón: el grado de membresía en una escala dada no necesariamente es equivalente a la no-membresía en una escala conceptualmente diferente (Ragin 2000: 164). Por ejemplo, un congreso constitucionalmente débil no necesariamente significa un presidente poderoso.

ganado 123 de 131 bancas, las fuerzas de Chávez se movieron rápidamente para modificar el régimen de Punto Fijo. La Asamblea quitó al congreso opositor la mayoría de sus poderes, disolviendo virtualmente el poder legislativo hasta que se eligió un nuevo congreso unicameral (Decarli 2000: 106-107, Ellner 2001: 11-14).

Los casos de Colombia y Venezuela en los años noventa constituyeron extrañas instancias de disolución legal del congreso en un contexto de flexibilidad constitucional⁹. Invocando el poder constituyente, los miembros de la asamblea fueron capaces de traspasar las restricciones legales existentes y clausurar el congreso. En Colombia, éste fue el resultado de una negociación muy compleja, mientras que en Venezuela éste era desde un principio el objetivo del presidente. Por tanto, la flexibilidad constitucional creó un débil predominio presidencial en Colombia y un fuerte predominio presidencial en Venezuela.

En contraste, todos los casos constitucionales de disolución que tuvieron lugar en ausencia de flexibilidad constitucional llevaron al predominio del congreso. En Panamá en 1955, Brasil en 1992, Venezuela en 1993, Ecuador en 1997, Paraguay en 1999, y Perú en 2000 el desenlace natural no fue la clausura del congreso sino la remoción del presidente. Infiero de este patrón que la flexibilidad constitucional tiende a favorecer al presidente, mientras que la estabilidad constitucional tiende a beneficiar al congreso. Ahora estamos en condiciones de revisar la hipótesis señalada al inicio de esta sección: asumiendo una asimetría en el diseño constitucional en favor del congreso, la ausencia de intervención militar y de flexibilidad constitucional parecen determinar una combinación de factores suficiente (aunque no necesaria) para un estricto predominio del congreso.

III. Análisis empírico

En las secciones precedentes abordé el rol de tres variables en la conformación del predominio del congreso: la resolución civil o militar de las crisis, la flexibilidad de los arreglos constitucionales, y el grado de desequi-

⁹ Un tercer caso semejante de flexibilidad constitucional tuvo lugar en Guatemala en 1957, cuando el congreso constituyente anuló la elección presidencial y nombró un nuevo presidente provisional. Sin embargo, este caso representa una configuración histórica muy diferente a raíz de que: a) el congreso constituyente no era una asamblea distinta a la legislatura habitual y b) la disolución fue respaldada (de hecho, iniciada) por una intervención militar y por ende las reglas constitucionales fueron de poca relevancia práctica (Ver Ebel 1998: 57-90 y James 1957).

librio en estos arreglos a favor del congreso. La Figura 1 ilustra este argumento causal. Si bien el nivel de democratización puede no tener un impacto directo en la resolución de las confrontaciones ejecutivo-legislativo, puede tener efectos indirectos a través de estos factores.

El objetivo de esta sección es evaluar el impacto conjunto de estos factores causales en los patrones históricos de disolución. De la discusión histórica previa se desprende que la resolución civil (o constitucional) de una crisis es una condición *suficiente* para que predomine el congreso, si y solo si la constitución no es flexible y crea un desequilibrio legal a favor del congreso. Esta hipótesis puede resumirse en una simple ecuación de lógica proposicional:

$$[1] \quad D = C \text{ y } (\text{no } F) \text{ y } I$$

donde D indica la predominancia del congreso (el presidente es removido del cargo), C indica una resolución civil, F es la flexibilidad constitucional, e I es el desequilibrio constitucional favoreciendo al congreso.

La Ecuación 1 exige una mayor clarificación. Antes que nada, pone al descubierto un patrón de causalidad coyuntural (Ragin 1987: 42-44), un proceso causal interactivo más que meramente aditivo. Es decir, se espera que la acción conjunta de las tres variables independientes cree una predominancia del congreso, aun cuando cada una de las variables operando aisladamente podría no incrementar la probabilidad de este resultado. Segundo, la ecuación plantea una hipótesis de suficiencia sin necesidad: si bien la predominancia del congreso puede tener lugar en ausencia de estos tres factores (v.g., cuando en el pasado los militares apoyaron al congreso contra el presidente), la interacción de estos factores garantiza que un proceso de disolución se operará contra el jefe del ejecutivo.

Desafortunadamente, existen tres problemas que complican una sólida comprobación empírica de esta hipótesis. Primero, el pequeño número de episodios de disolución entre 1950 y 2000 (N=27) impide el uso de modelos estadísticos convencionales. Segundo, la mayoría de las técnicas estadísticas introduce potenciales problemas de especificación debido a que éstas asumen que las variables independientes son individualmente (no en conjunto) condiciones suficientes. Tercero, como se explicó en la sección introductoria, las ambigüedades en el registro histórico plantean algunas dudas en la codificación de la variable dependiente (a veces no es claro si el congreso verdaderamente predominó en un conflicto o si simplemente se subió al tren de la historia conducido por los militares u otros grupos al apoyar la caída de un presidente). Las pruebas estadísticas convencionales

están forzadas a tratar este fenómeno como un mero problema de error en la medición, pero la fidelidad a los casos históricos sugiere que debemos incorporar esta incertidumbre en el análisis.

El test de un modelo causal de suficiencia coyuntural, como el presentado en la Ecuación 1, puede ser abordado desde un enfoque determinista ó uno probabilístico. Una interpretación determinista —o “verística”, para usar la terminología de Charles Ragin (2000)— de esta cláusula de suficiencia nos llevaría a esperar que todo episodio histórico en el cual se presenten las condiciones especificadas en la ecuación debería conducir al predominio del congreso. Por el contrario, una interpretación probabilística indicaría que dichas condiciones *casi siempre* deben crear una predominancia del congreso, donde el “casi siempre” debe estar sujeto a una prueba estadística. Unos pocos índices —hoy en día bastante pasados de moda entre los analistas cuantitativos— son capaces de medir la cuasi-suficiencia: la Q de Yule (Anderson, Watts y Wilcox 1966: 50) y el coeficiente de reproducción de Guttman (Smithson 1987: 94-95, Verkuilen 2001).

La Tabla 3 muestra evidencia que permite poner a prueba la Ecuación 1 desde una perspectiva probabilística. Como regla operacional, codifiqué en esta tabla como casos de desequilibrio constitucional aquellos con una puntuación mayor o igual a 0.5 en la Tabla 2. La victoria del congreso (D) y la resolución civil (C) fueron codificados siguiendo la información de la Tabla 1.

La distribución de los casos pasa una comprobación determinista de suficiencia, ya que todos los casos que corresponden a la Ecuación 1 presentan predominancia del congreso. Pero dado el pequeño número de casos, ¿cuánto podemos confiar en este hallazgo? La hipótesis nula para una prueba estadística de suficiencia es que el número de casos en la cuadrícula superior derecha es mayor que cero (es decir, que pueden haber casos de disolución vinculados a las condiciones de la Ecuación 1 que no conduzcan al predominio del congreso). La evidencia estadística nos lleva a rechazar la hipótesis nula. La Q de Yule para la Tabla 3 equivale a 1.0, indicando una perfecta asociación unilateral. Este resultado es estadísticamente significativo al nivel de 5% en un test exacto unilateral de Fisher.

III.2. Un análisis de lógica difusa

La prueba presentada en la Tabla 3 constituye una mejor aproximación al argumento causal propuesto por la Ecuación 1, pero restringe la posibilidad de discriminar entre casos en los cuales el congreso prevaleció

claramente en la confrontación con el ejecutivo (rotulados como “predominancia estricta” en la Tabla 1) y casos en los que el congreso legalizó una solución *de facto* a la crisis. Esta distinción entre victoria estricta o meramente formal del congreso durante la confrontación, ya esbozada en la primera sección de este trabajo, delinea un problema más complejo de incertidumbre en la clasificación de los casos históricos. Los estudiosos pueden documentar una estricta predominancia del congreso cuando el registro histórico sugiere que los legisladores fueron capaces de liderar la resolución de una crisis política. En el otro extremo, cuando el congreso fue disuelto se torna claro que los legisladores fallaron en el manejo de la confrontación y su resolución. Pero los casos de predominancia débil son difíciles de clasificar porque el registro histórico es ambiguo con respecto a si los legisladores legalizaron la disolución de la administración existente porque no tenían más opción ó porque una gran proporción de ellos era de hecho parte de una conspiración cívico-militar contra el ejecutivo.

Resulta útil pensar este problema de incertidumbre histórica en términos de “lógica difusa” (Zadeh 1965). Mientras que la lógica aristotélica convencional asume siempre que los casos pueden estar dentro ó fuera de un conjunto o categoría dada, la teoría de la lógica difusa permite distinguir distintos grados de pertenencia a una categoría en un continuo que va de cero (totalmente fuera de una categoría) a uno (totalmente dentro del conjunto). Por ejemplo, mientras que el uso de categorías convencionales nos permite clasificar los regímenes políticos como democráticos ó no-democráticos —utilizando una lógica binaria que sólo admite valores de pertenencia (1) ó exclusión (0) en la categoría “democracia”— un enfoque de lógica difusa nos permitiría conceptualizar situaciones en las que un país es “más ó menos democrático” y por ende corresponde asignarle un valor intermedio, como 0.5 (véase Ragin 2000, Smithson 1987, Zadeh 1965)¹⁰.

Este principio es particularmente relevante para el análisis sistemático de la ambigüedad histórica descrita anteriormente. En la ausencia de evidencia histórica detallada sobre las negociaciones cívico-militares que precedieron los procesos de disolución, la codificación de los casos utilizando

¹⁰ Por supuesto que, para continuar con el ejemplo, siempre es posible crear una escala para medir el “grado” de democracia (como de hecho hacen los índices de *Freedom House* ó *Polity*). Pero la lógica difusa opera todavía dentro del marco del análisis conceptual, no de la medición intervalar (lo que Sartori denominó clasificación, no cuantificación). El problema en este ejemplo es determinar en qué medida un caso pertenece a la categoría “democracia”, y no medir “cuán democrático” es el país.

un esquema de lógica difusa provee una solución operacional a este problema. Así, mientras que los episodios de predominio estricto pertenecen claramente a la categoría de predominio del congreso (inclusión total), y los casos de disolución del congreso están *fuera* de esta categoría (cero inclusión), los casos de predominancia débil pertenecen a esta categoría con un grado mayor que cero pero más pequeño que uno. Para los propósitos operacionales, podemos pensar que se encuentran en un punto intermedio ($D=0.5$). Nótese que, al igual que esta variable dependiente, una de las variables independientes (el índice de desequilibrio constitucional presentado en la Tabla 2) adopta valores continuos entre cero y uno, mientras que las otras dos variables (resolución civil y ausencia de flexibilidad constitucional) han sido definidas como variables dicotómicas $[0,1]$.

Dado que la codificación de “categorías difusas” provee, paradójicamente, una medición más acertada de algunas variables, la hipótesis de suficiencia puede someterse ahora a una prueba cualitativa comparativa de lógica difusa (Ragin 2000). Esta prueba sigue cuatro principios:

- 1) El grado de inclusión de un caso en una configuración causal multivariada (como la Ecuación 1) está establecido por el principio del “eslabón más débil”: la inclusión en el conjunto definido por la categoría compleja equivale al grado mínimo de inclusión del caso en cualquiera de las categorías componentes. Por ejemplo, si los militares intervienen para remover al presidente de su cargo, la crisis en cuestión tiene un grado de pertenencia 0 en el conjunto determinado por la Ecuación 1 porque la resolución *no* fue civil, aún cuando la constitución no haya sido flexible o claramente haya favorecido al congreso (Zadeh 1965: 341).
- 2) Si la hipótesis es correcta, el grado parcial de inclusión de cada caso en la configuración causal debe corresponderse con su grado parcial de inclusión en la categoría que opera como variable dependiente (en este caso, el predominio del congreso) siguiendo los criterios esbozados en los dos puntos que siguen.
- 3) En una hipótesis de *suficiencia*, el principio queda establecido si el grado de inclusión de los casos en el conjunto correspondiente a la variable dependiente es *mayor ó igual* al grado de inclusión en la configuración causal articulada en la hipótesis. Es decir, se espera que los casos con inclusión plena en la configuración causal tengan una completa inclusión en el resultado. Por el contrario, los casos con cero inclusión en la configuración causal pueden tener diferentes grados

de inclusión en la categoría dependiente, dado que la condición causal se asume suficiente pero no *necesaria* para el resultado (Ragin 2000: cap. 9). Una forma alternativa de expresar este principio es que, en una hipótesis de suficiencia, el nivel de pertenencia de los casos en la configuración causal debe ser siempre menor ó igual al grado de pertenencia en la categoría dependiente.

- 4) Por otra parte, una hipótesis que afirmase la *necesidad* de una condición causal para alcanzar cierto resultado requeriría que el grado de pertenencia de los casos en la categoría dependiente fuese *menor ó igual* al grado de inclusión en dicha condición causal. Por ejemplo, si X es considerada una condición necesaria para producir Y, se esperaría que todos los casos de Y=1 (pertenencia plena en el resultado) presenten también X=1 (pertenencia plena en la condición necesaria). Sin embargo, un caso con Y=0.5 (pertenencia parcial en la categoría dependiente) podría a su vez presentar X=1, dado que la pertenencia a X es necesaria pero no suficiente para producir Y. Otra forma de expresar este principio es que, en una hipótesis de necesidad, el nivel de pertenencia en el conjunto correspondiente a un atributo causal debe ser siempre mayor ó igual al grado de pertenencia en la categoría dependiente.

La Tabla 4 presenta los resultados de un análisis causal de lógica difusa utilizando el algoritmo de inclusión en el programa fs/QCA de análisis comparativo creado por Charles Ragin¹¹. El panel superior de la tabla indica que los 27 casos históricos están incluidos en el análisis. El panel medio muestra que por sí solo ningún factor causal incluido en el análisis (o su ausencia) puede ser considerado como una condición necesaria para el predominio del congreso. El último panel presenta la parte más relevante del análisis: la configuración C y (no I) y (no F) surge como la única condición causal que pasa una prueba verística de suficiencia sin imponer grandes supuestos simplificadores al análisis¹².

¹¹ El software está disponible en <http://www.u.arizona.edu/~cragin/software.htm>.

¹² En QCA, la simplificación de los supuestos conlleva conclusiones sobre configuraciones causales que no podemos observar (porque esta combinación de factores no existe en la muestra observada) basadas en aquellas que sí podemos observar. El análisis computacional propuso dos configuraciones suficientes adicionales basadas en supuestos simplificados: C y (no I) y (no F) (ningún caso tuvo una pertenencia por encima de 0.5 en este grupo) y (no C) y I y F (máximo valor 0.25). La primera configuración implica que la resolución civil de la crisis basta para promover la predominancia del congreso aun si la constitución no favorece a este último ó es flexible. Esta hipótesis es

La Figura 2 ilustra la operación de esta prueba. El eje vertical ilustra el grado de inclusión de los diferentes casos en la categoría dependiente (victoria del congreso en episodios de disolución), mientras que el eje horizontal ilustra el grado de inclusión de esos casos en la configuración causal definida en la Ecuación 1. Operacionalmente, la suficiencia implica que todos los casos deben descansar sobre, o por encima de, la diagonal¹³.

La Figura 2 proporciona información adicional para explicar el limitado patrón de la predominancia del congreso en el pasado y el marcado resurgimiento del congreso en los años recientes. De los seis casos que denotan inclusión parcial en la Ecuación 1, cinco ocurrieron en los últimos 15 años (el restante tuvo lugar en 1955). La declinación de la intervención militar a partir de los años ochenta, combinada con la enmienda de las constituciones adoptadas por regímenes autoritarios que permitían la disolución del congreso, han concentrado los casos de disolución en la esquina superior-derecha de la Figura 2.

IV. Conclusiones

Los resultados presentados en las páginas precedentes sugieren cuatro conclusiones. Primero, a pesar de que las restricciones constitucionales para la disolución de “parlamentos” y gobiernos han sido comunes en América Latina en el pasado y continúan existiendo en el presente, los episodios de disolución todavía representan eventos traumáticos para los sistemas presidencialistas débilmente institucionalizados. Segundo, la incidencia de la intervención militar en tales episodios ha declinado sustancialmente desde los años ochenta. En este contexto, las reglas constitucionales que favorecen a los legisladores han permitido un mayor accionar del congreso. El juicio político y la remoción del presidente —algo muy inusual en el pasado— ha definido el desenlace de la mayoría de las crisis políticas desde 1992 y presumiblemente predominará en la resolución de la mayoría de las crisis que ocurran en ausencia de flexibilidad constitucional.

interesante, pero no hay suficiente evidencia histórica para sostenerla. La segunda configuración asume que las intervenciones militares refuerzan la predominancia del congreso cuando la constitución da una ventaja al congreso y es flexible. Si bien es posible imaginar situaciones que coincidan con este patrón, los fundamentos teóricos para esta hipótesis son débiles.

¹³ En una versión anterior de este artículo (Pérez Liñán 2005: 72) sostuve que las hipótesis pasaron una prueba Z al nivel de 0.5 (Agresti 1996: 10). Esto es técnicamente incorrecto, porque el N relevante para la prueba de suficiencia es 6, y no 27.

Tercero, esta línea argumentativa sugiere que necesitamos reevaluar los “peligros del presidencialismo” (Linz 1990, 1994). Aunque los estudios de América Latina han sostenido que los rasgos institucionales del presidencialismo varían de país en país y que algunos rasgos son más plausibles de crear una configuración entre poderes que otros, el supuesto subyacente ha sido que la pugna de poderes es una gran fuente de inestabilidad del régimen (Jones 1995, Mainwaring 1993, Mainwaring y Shugart 1997, Shugart y Carey 1992). La evidencia presentada en este trabajo sugiere que la disolución está ocurriendo ahora en el marco de reglas constitucionales y la inestabilidad del régimen es menos problemática que en el pasado.

Finalmente, estos hallazgos sugieren que las explicaciones institucionalistas están siempre condicionadas por (y deberían ser modeladas en relación a) los diferentes contextos históricos (ver Ames 1999, Peters 1999). Las transformaciones internacionales luego de la tercera ola de democratización han restringido la posibilidad de intervención militar y por lo tanto han aumentado el efecto de las reglas constitucionales en la resolución de las crisis políticas. Si bien los arreglos constitucionales han sufrido escasa variación en las últimas cinco décadas, el *impacto* de estas reglas sobre la variable dependiente ha aumentado con el tiempo. Los enfoques neo-institucionalistas requieren una explicación más profunda de las condiciones históricas específicas que hacen que las reglas formales den forma al proceso político.

TABLA I
Casos de disolución en América Latina, 1950-2000

| Tipo de Régimen | Resultado | | |
|------------------------|---|--|--|
| | Predominancia del congreso | | Disolución del congreso |
| | Estricta | Débil | |
| Democrático | Brasil 1992 Ecuador 1997 Venezuela 1993 | Brasil 1955 (dos veces)* Brasil 1964* Ecuador 2000* | Uruguay 1973* Venezuela 1999 |
| Semidemocrático | Ecuador 1961* Paraguay 1999 | Guatemala 1993* | Argentina 1962* Colombia 1991 Ecuador 1970* Perú 1992* |
| Autoritario | Bolivia 1979* Panamá 1951* Panamá 1955 | Guatemala 1957* Panamá 1988* Paraguay 1954* Perú 2000 | Brasil 1966* Brasil 1968* Honduras 1954* Paraguay 1959* |

* Disolución con intervención militar

TABLA 2
Reglas constitucionales para la disolución en 27 crisis, 1950-2000

| País | Año del evento | Resultado | Constitución | Congreso | | | | | | Presidente I | Disolución del congreso |
|------------------|----------------|-----------|---------------------|---------------------|-----------------|----------|----------------------------|-----------------|-----------------|-------------------|-------------------------|
| | | | | Juicio Político | | | Declaración de incapacidad | | | | |
| | | | | Cámara | Senado | Judicial | Cámara | Senado | Otros | | |
| Argentina | 1962 | d.c. | 1853 | $\frac{2}{3}$ | $\frac{2}{3}$ | | $\frac{1}{2}^{a,b}$ | | | No | 0.50 |
| Bolivia | 1979 | p.e.c. | 1967 | $\frac{1}{2}^{a,b}$ | | | | x | | No | 0.50 |
| Brasil | 1955 | p.d.c. | 1946 | $\frac{1}{2}^c$ | $\frac{2}{3}^c$ | | | | | No | 1.00 |
| | 1955 | p.d.c. | 1946 | $\frac{1}{2}^c$ | $\frac{2}{3}^c$ | | | | | No | 1.00 |
| | 1964 | p.d.c. | 1946 | $\frac{1}{2}^c$ | $\frac{2}{3}^c$ | | | | | No | 1.00 |
| | 1966 | d.c. | A.I. 2 | | | | | | | Fuerte (Art. 31) | 0.00 |
| | 1968 | d.c. | A.I. 5 | | | | | | | Fuerte (Art. 2) | 0.00 |
| | 1992 | p.e.c. | 1988 | $\frac{2}{3}^c$ | $\frac{2}{3}^c$ | | | | | No | 0.50 |
| Colombia | 1991 | d.c. | 1991* | $\frac{1}{2}^b$ | $\frac{2}{3}$ | | | | $\frac{1}{2}^b$ | No | 1.00 |
| Ecuador | 1961 | p.e.c. | 1946 | $\frac{1}{2}^b$ | $\frac{1}{2}^b$ | | $\frac{1}{2}^a$ | | | No | 1.00 |
| | 1970 | d.c. | 1967 | $\frac{1}{2}^b$ | $\frac{1}{2}^b$ | | $\frac{1}{2}^a$ | | | No | 1.00 |
| | 1997 | p.e.e. | 1979 ^d | $\frac{2}{3}^c$ | | | $\frac{1}{2}^b$ | | | No | 0.75 |
| | 2000 | p.d.c. | 1998 ^d | $\frac{2}{3}^c$ | | | $\frac{1}{2}^b$ | | | No | 0.75 |
| Guatemala | 1957 | p.d.c. | 1956 ^{a,d} | $\frac{2}{3}^c$ | | x | $\frac{2}{3}^c$ | | x ^f | No | 0.25 |
| | 1993 | p.d.c. | 1985 ^d | $\frac{2}{3}^c$ | | x | $\frac{2}{3}^c$ | | x ^f | No | 0.25 |
| Honduras | 1954 | d.c. | 1936 ^d | $\frac{1}{2}^{b,h}$ | | x | | | | No | 0.00 |
| Panamá | 1951 | p.e.c. | 1946 ^d | $\frac{2}{3}^c$ | | | | | | No | 0.50 |
| | 1955 | p.e.c. | 1946 ^d | $\frac{2}{3}^c$ | | | | | | No | 0.50 |
| | 1988 | p.d.c. | 1972 ^d | $\frac{2}{3}^c$ | | | | | | No | 0.50 |
| Paraguay | 1954 | p.d.c. | 1940 ^d | | | | | | | Fuerte (Art. 53) | 0.00 |
| | 1959 | d.c. | 1940 ^d | | | | | | | Fuerte (Art. 53) | 0.00 |
| | 1999 | p.e.c. | 1992 | $\frac{2}{3}$ | $\frac{2}{3}^c$ | | | | | No | 0.50 |
| Perú | 1992 | d.c. | 1979 | $\frac{1}{2}^b$ | $\frac{1}{2}^b$ | | $\frac{1}{2}^b$ | $\frac{1}{2}^b$ | | Fuerte (Art. 227) | 0.50 |
| | 2000 | p.d.c. | 1993 ^d | $\frac{1}{2}^{b,i}$ | | | $\frac{1}{2}^b$ | | | Débil (Art. 134) | 0.50 |
| Uruguay | 1973 | d.c. | 1966 | $\frac{1}{2}^b$ | $\frac{2}{3}^c$ | | | | | Débil (Art. 148) | 0.25 |
| Venezuela | 1993 | p.e.c. | 1961 | | $\frac{1}{2}^c$ | x | | | | No | 0.50 |
| | 1999 | d.c. | 1999 ^{a,d} | $\frac{1}{2}^b$ | | x | $\frac{1}{2}^b$ | | x ^g | No | 0.50 |

Fuentes: Tabla 1, Carey et al. (1997) y constituciones de los países.

Referencias: Resultado: d.c. Disolución del congreso, p.d.c. Predominio débil del congreso, p.e.c. Predominio estricto del congreso. Las fracciones representan la proporción de los votos requeridos para remover al presidente del cargo. A.I.: Acta Institucional (implementado por la dictadura militar en Brasil). I Desequilibrio Constitucional a favor del congreso (calificación en el conjunto difuso).

Notas: a) Sesión conjunta; b) No se requiere explícitamente mayoría especial (se asume mayoría simple); c) Sobre los miembros totales (de lo contrario, de miembros presentes); d) Sistema unicameral; e) Mayoría especial establecida por ley; f) La constitución requiere una decisión tomada por una comisión de cinco especialistas / médicos; g) El Tribunal Supremo de Justicia designa una comisión médica y la Asamblea Nacional decide seguir la recomendación de estos últimos; h) El congreso imputa cargos criminales contra el presidente, pero no existen previsiones para la suspensión o salida del primer mandatario; i) Un comité permanente (25% de los miembros) presenta la acusación, el resto del congreso vota durante el juicio.

FIGURA I

Efectos esperados de la democratización, la intervención militar, los desequilibrios constitucionales y la flexibilidad constitucional en el predominio del congreso

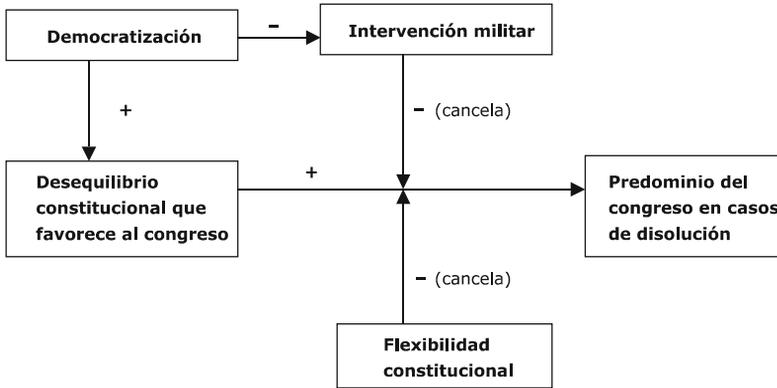


TABLA 3

Prueba probabilística de suficiencia para la Ecuación 1

| Configuración causal | Presidentes expulsados | Disoluciones del congreso | Total |
|-----------------------|------------------------|---------------------------|-------|
| C y (no F) y I | 6 | 0 | 6 |
| Otras configuraciones | 11 | 10 | 21 |
| Total | 17 | 10 | N=27 |

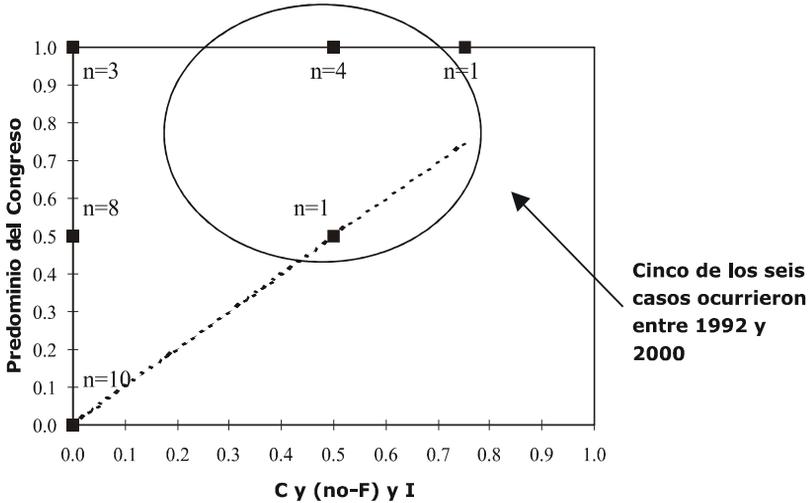
Notas: C: Resolución constitucional, F: Flexibilidad constitucional, I: Desequilibrio a favor del congreso. Q: de Yule: Q=1.0; Test exacto de Fisher (.042) significativo al 5% (unilateral).

TABLA 4
Comparación de necesidad y suficiencia:
modelo de lógica difusa para la Ecuación 1

| |
|---|
| <p>1. Información General</p> <hr/> <p>Modelo: D = C + I + F</p> <p>Casos Relevados: 27 Validos: 27 100.0% Faltantes: 0 0.0%</p> <hr/> <p>2. Análisis de Causas Necesarias</p> <p>Número de Casos sometidos a comprobación (Resultado > 0): 17 (63.0% del Total) Método: Verístico Frecuencia mínima: 1 *Causa >= Resultado para Todos los Casos Y N >= Mínima</p> <p>Causa N Proporción Variable >= Resultado observada =====</p> <p>c 11 0.65 C 6 0.35 i 5 0.29 I 7 0.41 f 16 0.94 F 1 0.06 =====</p> <p>0 Causa (s) Necesarias Incluidas en el Análisis</p> <hr/> <p>3. Análisis de Causas de Suficiencia</p> <p>Método: Verístico Frecuencia Mínima: 1</p> <p>Todas las Expresiones Causales que pasan la prueba de la Suficiencia están incluidas en la Solución</p> <p>Las siguientes suposiciones simplificadoras fueron EXCLUIDAS del Análisis</p> <p>C*i*f c*I*F</p> <p>*** SOLUCIÓN DE LOGICA DIFUSA ***</p> <p>C*I*f</p> <p>Cobertura de la medición: 0.260</p> |
|---|

Nota: Resultados del análisis en *f/QCA* usando el algoritmo de inclusión. Las variables presentadas en minúscula indican ausencia del atributo (por ejemplo, “f” indica “no-F”).

FIGURA 2
Inclusión difusa en la categoría de predominio del congreso,
según niveles de inclusión en la Ecuación 1



Bibliografía

- Agresti, Alan (1996) *An Introduction to Categorical Data Analysis*, Nueva York, John Wiley and Sons.
- Abente Brun, Diego (1999) "People Power in Paraguay", en *Journal of Democracy*, Vol. 10, N° 3.
- Ames, Barry (1999) "Approaches to the Study of Institutions in Latin America", en *Latin American Research Review*, Vol. 34, N° 1.
- Anderson, Lee F., Meredith W Watts y Allen R. Wilcox (1966) *Legislative Roll-Call Analysis*, Evanston, Northwestern University Press.
- Barros, Robert (2001) "Constitutional Change and Reform in South America", Paper presentado en la conferencia "Representación y política democrática en América Latina", Universidad de San Andrés, Buenos Aires, junio.
- Bejarano, Ana María (2001) "The Constitution of 1991: An Institutional Evaluation Seven Years Later", en Bergquist, C., R. Peñaranda y G. Sánchez G. (eds.) *Violence in Colombia, 1990-2000. Waging War and Negotiating Peace*, Wilmington, SR Books.

- Carey, John M. (2002) "Legislatures and Political Accountability", en *Harvard Review of Latin America*, Vol. 2, N°1.
- Carey, John M. (2003) "Transparency versus Collective Action: Fujimori's Legacy and the Peruvian Congress", en *Comparative Political Studies*, Vol. 36, N° 9.
- Carey, John M., Octavio Amorim Neto y Matthew S. Shugart (1997) "Appendix: Outlines of Constitutional Powers in Latin America", en Mainwaring, Scott, y Matthew S. Shugart (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cox, Gary W., y Matthew D. McCubbins (2001) "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes", en Haggard, S. y M. D. McCubbins (eds.) *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Decarli, Hugo (2000) *Venezuela: La Crisis Inconclusa*, Caracas, El Pez Soluble.
- Dugas, John (2001) "Drugs, Lies, and Audiotape: The Samper Crisis in Colombia", en *Latin American Research Review*, Vol. 36, N° 2.
- Dulles, John W. F. (1970) *Unrest in Brazil: Political-Military Crises, 1955-1964*, Austin, University of Texas Press.
- Ebel, Roland H. (1998) *Misunderstood Caudillo: Miguel Ydigoras Fuentes and the Failure of Democracy in Guatemala*, Lanham, University Press of America.
- Ellner, Steve (2001) "The Radical Potential of Chavismo in Venezuela. The First Year and a Half in Power", en *Latin American Perspectives*, Vol. 28, N° 5.
- Fitch, John S. (1998) *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Gerhardt, Michael J. (1996) *The Federal Impeachment Process. A Constitutional and Historical Analysis*, Princeton, Princeton University Press.
- James, Daniel (1957) "Seven Days that Shook Guatemala", en *The New Leader*, N° 40, 25 de noviembre.
- Jonas, Susanne (1994) "Text and Subtext of the Guatemalan Political Drama", en *LASA Forum*, Vol. 24, N° 4.
- Jones, Mark P. (1995) *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Kada, Naoko (2003) "Impeachment as a Punishment for Corruption? The Cases of Brazil and Venezuela", en Baumgartner, J. C. y N. Kada (eds.) *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective*, Westport, Praeger.
- Lascano Palacios, M. (2001) *La noche de los coroneles. Rebelión de los mandos medios*, Quito, KESS.
- Linz, Juan (1990) "The Perils of Presidentialism", en *Journal of Democracy*, Vol. 1, N° 1.
- Linz, Juan (1994) "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?", en Linz, Juan J. y Arturo Valenzuela (eds.) *The Failure of Presidential Democracy, The Case of Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

- Mainwaring, Scott** (1993) "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination", en *Comparative Political Studies*, Vol. 26, Nº 2.
- Mainwaring, Scott, Daniel Brinks y Aníbal Pérez Liñán** (2001) "Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999", en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36, Nº 1.
- Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart** (1997) "Conclusion: Presidentialism and the Party System", en Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press. (Versión castellana: "Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina", en *POSTData*, Nº 3-4, Buenos Aires, agosto de 1998).
- Perelli, Carina y Juan Rial** (1996) "Changing Military World Views: The Armed Forces in South America in the 1990s", en Millet, R. L. y M. Gold-Bliss (eds.) *Beyond Praetorianism: The Latin American Military in Transition*, Miami, North-South Center Press.
- Pérez-Liñán, Aníbal** (2000) "¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa", en *América Latina Hoy*, Nº 26, Salamanca.
- Pérez-Liñán, Aníbal** (2005) "Democratization and Constitutional Crises in Presidential Regimes: Towards Congressional Supremacy?", en *Comparative Political Studies*, Vol. 38, Nº 1.
- Peters, B. Guy** (1999) *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*, Londres, Pinter.
- Pippin, Larry L.** (1964) *The Remón Era. A Decade of Events in Panama, 1947-1957*, Stanford, Institute of Hispanic American and Luso-Brazilian Studies.
- Pizzurno Gelós, Patricia, y Celestino A. Aráuz** (1996) *Estudios sobre el Panamá Republicano (1903-1989)*, Panamá, Manfer.
- Polity IV Project** (2000) Polity IV Dataset [Computer file; version p4v2000] College Park, Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland.
- Ragin, Charles** (1987) *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley, University of California Press.
- Ragin, Charles** (2000) *Fuzzy-Set Social Science*, Chicago, University of Chicago Press.
- Rosen, Keith S. y Richard Downes** (eds.) (1999) *Corruption and Political Reform in Brazil: The Impact of Collor's Impeachment*, University of Miami, North-South Center Press.
- Serrafero, Mario D.** (1997) "Juicio político y derrumbe institucional en la Argentina (1976)", en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Vol. 8, Nº 2.
- Shugart, Matthew y John Carey** (1992) *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Smithson, Michael** (1987) *Fuzzy Set Analysis for Behavioral and Social Science*, Nueva York, Springer-Verlag.

- Stokes, William S. (1945) "Parliamentary Government in Latin America", en *The American Political Science Review*, Vol. 39, No 3.
- Varas, Augusto (1990) "Civil-Military Relations in a Democratic Framework", en Goodman, L. W., J. S. R. Mendelson y J. Rial (eds.) *The Military and Democracy. The Future of Civil-Military Relations in Latin America*, Lexington, Lexington Books.
- Verkuilen, Jay (2001) "Charles Ragin's Fuzzy-Set Social Science", en *APSA-CP*, N° 12, invierno.
- Villagrán de León, Francisco (1993) "Thwarting the Guatemalan Coup", en *Journal of Democracy*, Vol. 4, N° 4.
- Wiarda, Howard J. (2001) *The Soul of Latin America. The Cultural and Political Tradition*, New Haven, Yale University Press.
- Zadeh, Lofti A. (1965) "Fuzzy Sets", en *Information and Control*, N° 8, junio.
- Zúñiga Guardia, Carlos I. (1957) *El proceso Guizado: un alegato para la historia*, Lima, Talleres Gráficos EETSA.

Resumen

Este trabajo indaga el impacto de la democratización en el desenlace de las crisis entre el poder ejecutivo y el legislativo en los regímenes presidenciales latinoamericanos. Análisis aquí 27 episodios en los que el ejecutivo clausuró el legislativo o el legislativo removió al jefe del ejecutivo, entre 1950 y 2000. La hipótesis que se propone es que la democratización en América Latina ha limitado la capacidad de los presidentes de desafiar al legislativo, alentando la supremacía del con-

greso (esto es, la capacidad del congreso para enjuiciar al presidente si surge un conflicto serio). Tres mecanismos causales explican este resultado: 1) una menor probabilidad de intervención militar, 2) la eliminación de herramientas constitucionales usadas por presidentes autoritarios para disolver el congreso, y 3) una mayor estabilidad en el marco constitucional. Verifico esta hipótesis empleando un análisis comparativo de lógica difusa.

Palabras clave

democratización - América Latina - crisis presidenciales - método comparativo - conjuntos difusos

Abstract

This paper explores the impact of democratization on the resolution of executive-legislative crises in Latin American presidential regimes. I study 27 episodes in which the executive branch closed the legislature or the legislature removed the chief executive from office between 1950 and 2000. It is hypothesized that the democratization of Latin American presidential systems has hindered the ability of presidents to challenge the legislature and

encouraged the emergence of congressional supremacy (i.e., the capacity of congress to impeach the president if a serious conflict emerges). Three causal mechanisms account for this outcome: 1) a lower likelihood of military intervention, 2) the elimination of constitutional tools used by authoritarian presidents to dissolve congress, and 3) greater stability in the constitutional environment. I assess this hypothesis using a fuzzy-set qualitative comparative model.

Keywords

democratization - Latin America - presidential crises - comparative method - fuzzy sets