
Treinta años del debate parlamentarismo-presidencialismo: un balance de las evidencias

Sebastián Linares

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

Palabras clave: regímenes políticos, presidencialismo, parlamentarismo, relaciones ejecutivo-legislativo, coaliciones políticas, interrupciones presidenciales, quiebra democrática.

INTRODUCCIÓN

La ciencia política contemporánea —siguiendo el estudio seminal de Linz (1994)— ha concentrado su atención en “tres riesgos”¹ de la forma de gobierno presidencialista: 1) una mayor propensión a generar bloqueo y conflictos entre ramas de gobierno (*parálisis*),

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

2) una propensión a la quiebra del régimen democrático (*quiebra de la democracia*) y 3) una inclinación a la inestabilidad política y las interrupciones prematuras de gobierno (*crisis presidenciales*).

En este artículo hago una evaluación del rendimiento del presidencialismo en perspectiva comparada con el parlamentarismo en cada una de las tres dimensiones, resumo los argumentos teóricos a favor y en contra, y evalúo la validez y robustez de las evidencias empíricas existentes. Sostendré que tenemos buenos argumentos y evidencias para pensar que, a igualdad de condiciones, el presidencialismo exhibe un desempeño inferior al parlamentarismo en los tres componentes evaluativos. A continuación, argumento que la explicación de estas diferencias podemos encontrarlas en el “tipo de régimen democrático” (o, como suele decirse también, *forma de gobierno*).

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

CONFLICTO ENTRE PODERES Y PARÁLISIS

Los tempranos trabajos de Linz (1990, 1994)² sentaron la hipótesis de que el presidencialismo *per se* (legitimidad dual y mandato fijo) es estructuralmente proclive a la generación de bloqueos y conflictos entre la rama ejecutiva y legislativa. A efectos de su contrastación, la hipótesis puede ser desmembrada en dos: 1) el presidencialismo es estructuralmente refractario a la formación y el mantenimiento de las coaliciones de gobierno y 2) que el presidencialismo tiende a generar conflictos entre poderes y bloqueo (parálisis) entre ramas de gobierno. Evaluemos brevemente qué nos dicen las evidencias que disponemos.

Formación, naturaleza y duración de las coaliciones presidenciales

Linz sostuvo que la forma de gobierno presidencialista es especialmente antagónica con la formación de coaliciones. La explicación reside en que el cargo presidencial no puede ser repartido y los cargos de gabinete —por su dependencia total del presidente— no son atractivos para los partidos de oposición ya que implican comprometerse con la política del gobierno sin posibilidad de incidir en ella.

Sin embargo, los primeros trabajos empíricos pusieron en tela de juicio dicha tesis. Amorim Neto (1994, 2002) y Deheza (1998) mostraron por primera vez que las *coaliciones de gabinete* no eran un fenómeno raro en los presidencialismos. Deheza analizó 9

2. Hay que decir, no obstante, que el trabajo de Linz comenzó a ser circulado en forma de borrador en el año 1987.

democracias sudamericanas en el periodo que va de 1958 a 1994, y exhibe que, de 123 gobiernos, las coaliciones de gobierno fueron más frecuentes que los gobiernos monocolors (69 contra 48), y que alrededor de la mitad de los gobiernos minoritarios formaron coaliciones (52% de las veces). Amorim Neto (2005) estudió 13 presidencialismos latinoamericanos durante el periodo 1970-2000 (106 gabinetes), y encontró una frecuencia elevada de los gobiernos de coalición (76 de 106 gabinetes).

Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004) consideraron todas las democracias del mundo desde 1946 hasta 1999. Aunque es cierto que los gobiernos de coalición en general son menos frecuentes en los presidencialismos que en los parlamentarismos cuando no hay un partido que alcance la mayoría absoluta de escaños, estos se configuran con bastante frecuencia en los presidencialismos, y —notablemente— más de la mitad de las veces cuando el presidente es minoritario en el Congreso. Según se desprende de este estudio, no es la forma de gobierno en sí la que desalienta las coaliciones, sino el tipo de gobierno.

Esta última idea fue refinada más tarde por el estudio de Negretto (2006), quien distingue cinco tipos de situaciones en los gobiernos presidencialistas: 1) presidentes mayoritarios, 2) coaliciones mayoritarias, 3) presidentes minoritarios en situaciones divididas en sentido estricto³, 4) presidentes minoritarios en situaciones medianas⁴ y 5) presidentes minoritarios en *situaciones congresionales*⁵. Negretto exhibe que de los 51 presidentes minoritarios incluidos en la base de datos, 27 (53%) formaron gabinetes de coalición. De ese total, solo 15 fueron *coaliciones mayoritarias* (29%). Ahora bien, cuando distinguimos entre *tipos de gobiernos presidencialistas*, encontramos que los presidentes minoritarios en situaciones medianas forman coaliciones un 40% de las veces (un 29% coaliciones mayoritarias). Los presidentes minoritarios en situaciones divididas, en cambio, forman coaliciones un 47% de las veces, pero *ninguna de las coaliciones auspiciadas en ese escenario ha sido mayoritaria* (0%). Finalmente, los presidentes minoritarios en situaciones congresionales forman coaliciones con una elevada frecuencia (71% de las veces), y ese escenario auspicia un 47% (del total de gobiernos) de coaliciones mayoritarias. La conclusión que se desprende de este estudio es que los presidentes minoritarios en situaciones divididas (esto es, aquellas situaciones en las que el partido del presidente no cuenta con el apoyo del *legislador mediano*) son los más refractarios a la formación de coaliciones mayoritarias, y por ende los más proclives al bloqueo y la parálisis.

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

4. Una situación minoritaria mediana ocurre cuando el partido del presidente posee menos del 50% de los escaños legislativos, pero está ubicado aproximadamente en el centro de la dimensión derecha-izquierda, de tal manera que no existe partido o coalición de partidos que pueda vencer sus propuestas con una mayoría de votos (Negretto, 2006).

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

TABLA 1.

FRECUENCIA Y TIPO DE COALICIONES DE GABINETE EN LOS PRESIDENCIALISMOS MINORITARIOS

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

Fuente: Negretto, 2006.

Los hallazgos de Negretto permitirían dar sustento a la tesis de que son algunos *tipos de gobiernos presidencialistas* los refractarios a las coaliciones. Según parece, la aparición de las situaciones divididas en los presidencialismos depende fuertemente del sistema electoral, el grado de polarización ideológica y del número y la disciplina de los partidos, no del presidencialismo *per se*. El trabajo de Chasqueti (2008) refuerza estas conclusiones. Según su estudio, es el *tamaño del partido* del presidente en el Congreso (si el partido del presidente es mayoritario, menos probable es la formación de coaliciones), la *polarización ideológica* (cuanto mayor es la distancia entre la ideología del presidente y la media de los legisladores, menos probable que se forme una coalición) y el hecho de que el régimen cuente con una *experiencia exitosa de coalición* en el pasado, los que proveen los incentivos para la gestación de coaliciones en los presidencialismos.

Si las coaliciones no son un fenómeno raro en los presidencialismos, cabría preguntarse si son duraderas o no, e interrogarse sobre qué es lo que explica la durabilidad de las mismas. De hecho, una de las inferencias que puede extraerse de la teoría de Linz es que, si acaso se formasen coaliciones presidencialistas, estas serían inestables y breves, por las mismas razones estructurales que desincentivan la formación de coaliciones en primer lugar. La mayoría de los estudios comparados sobre la durabilidad de las coaliciones presidenciales, nuevamente, sacan conclusiones que señalan que son variables de nivel inferior al tipo de régimen las responsables de la durabilidad⁶ de las coaliciones. Entre esos estudios encontramos los de Deheza (1998), Altman (2001), Kellam (2004), Amorim Neto (2005) y Chasqueti (2008). Resulta interesante mencionar algunas de las evidencias que se desprenden de estas investigaciones: a) que los gobiernos mayoritarios de un solo partido duran más que los gobiernos de coalición y los gobiernos minoritarios (Deheza, 1998, Amorim Neto, 2005), b) que cuanto *más proporcional* es la coalición de gabinete, mayor probabilidad de que dure en el tiempo (Altman, 2001), c) que a menor distancia ideológica entre la media de los partidos y la posición ideológica del presidente, mayor duración

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

(Altman, 2001), d) que las coaliciones con partidos regionales o locales resultan menos durables que las coaliciones con partidos de alcance nacional (Kellam, 2004), y f) que las coaliciones mínimas ganadoras son menos durables que las coaliciones amplias (que incluyen a partidos no necesarios para obtener la mayoría absoluta de votos en el Congreso) (Chasqueti, 2008). Los hallazgos de estos trabajos se exponen en la tabla 2.

Estos trabajos sugieren que son variables inferiores a la forma de gobierno las responsables del desempeño diferencial entre el parlamentarismo y el presidencialismo. Sin embargo, resulta problemático extraer inferencias generales de muestras cercadas en las que solo se consideran regímenes presidencialistas, esto es, muestras en las que la forma de gobierno no varía. Si tomáramos una muestra más grande, nos daríamos cuenta de que la forma de gobierno sí tiene un efecto importante en todas las dimensiones de análisis: frecuencia de las coaliciones, naturaleza, y duración.

Respecto de la *frecuencia* de las coaliciones, las evidencias muestran que en los regímenes parlamentaristas las coaliciones son más frecuentes que en los presidencialistas en todos los tipos de gobierno. Si las coaliciones emergen 78% de las veces que no hay partidos mayoritarios, en el presidencialismo emergen solo el 59% (Cheibub, Przeworski y Saiegh, 2004; Cheibub, 2007).

TABLA 2.

DETERMINANTES INSTITUCIONALES DE LA DURABILIDAD DE LAS COALICIONES PRESIDENCIALISTAS

Estudios	Hallazgos	Muestra
Deheza (1998)	1*. Los gobiernos mayoritarios de un solo partido son más durables que los gobiernos de coalición y los gobiernos minoritarios	123 gobiernos (1958-1994)
Altman (2001)	2**. En los gobiernos de coalición, cuanto más proporcional sea la distribución de cargos entre partidos, mayor durabilidad 3. Cuanto mayor sea la distancia ideológica entre los partidos de la coalición y el presidente, menor durabilidad de la coalición 4*. Cuanto menor sea el tiempo que resta para finalizar el mandato, menor durabilidad de la coalición	Gabinetes de Uruguay (1989-1999)
Kellam (2004)	5. Las coaliciones con partidos localistas o regionalistas son menos durables que las coaliciones con partidos de alcance nacional 6. Los gobiernos de coalición presidenciales de países federales son menos durables que las coaliciones en países unitarios 7. Cuanto mayor sea el grado de polarización ideológica en el Congreso, menor durabilidad de la coalición	No disponible (datos extraídos de Amorim Neto, 2005)
Amorim Neto (2005)	1*. <i>Los gobiernos mayoritarios de un solo partido son más durables que los gabinetes de coalición y que los gobiernos minoritarios</i> 8. Los gabinetes, cuanto mayor grado de partidismo exhiban, más durables son 9. Los gabinetes en países en los que el Congreso puede censurar a los ministros son más durables que los gabinetes de países en los que esa potestad no existe 2**. <i>El grado de proporcionalidad de la coalición no es una variable significativa</i>	59 presidentes, 106 gabinetes, 13 países

TABLA 2.

DETERMINANTES INSTITUCIONALES DE LA DURABILIDAD DE LAS COALICIONES PRESIDENCIALISTAS (CONT.)

Estudios	Hallazgos	Muestra
Chasquetti (2008)	4*. <i>Las coaliciones son menos durables cuanto menor sea el tiempo que resta para terminar el mandato.</i> 10. Las coaliciones mínimas ganadoras son menos durables que las coaliciones amplias 2**. <i>El grado de proporcionalidad de la coalición no es una variable significativa</i>	23 coaliciones (1985-2006)

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

Fuente: elaboración propia.

Con relación a la *naturaleza* de las coaliciones, otros estudios revelan que las coaliciones de gabinete de los presidencialismos observan en menor grado la regla de proporcionalidad en la distribución de cargos ministeriales entre partidos, y que el componente partidista de los gabinetes presidencialistas exhibe una mayor varianza que el componente partidista de los parlamentarismos (ver figura 1). Aunque el grado de proporcionalidad de las coaliciones no parece tener efecto en la durabilidad de los gabinetes de coalición (Amorim Neto, 2005; Chasquetti, 2008), sí indica que el presidencialismo es proclive a una mayor desproporcionalidad en la distribución de cargos.

En relación con la *duración* de las coaliciones en ambos tipos de regímenes, es ilustrativo prestar atención a la *duración relativa* (Müller y Strom, 2000: 16-17), un indicador que refiere al porcentaje de duración efectiva de las coaliciones en relación con la duración potencial (dada por la duración legal del mandato), esto es, supone preguntarse qué porcentaje del mandato legal duraron efectivamente las coaliciones.

Una rápida mirada comparativa a la *duración efectiva* de las coaliciones en los parlamentarismos en Europa Occidental y en los presidencialismos en América Latina nos revela que las primeras *duran efectivamente menos* (véase tabla 3). En cambio, cuando tomamos como indicador la “*duración relativa*” de los gabinetes, observamos un desempeño equivalente. Si la duración relativa de los gobiernos de coalición parlamentarios en Europa Occidental es de 0,64 (Saalfeld, 2008: 332), en las coaliciones presidencialistas de América Latina es de 0,63 (mi cálculo, véase Anexo).

TABLA 3.

DURACIÓN DE LOS GABINETES Y COALICIONES (EUROPA OCCIDENTAL Y AMÉRICA LATINA)

	Europa Occidental (parlamentarismos)		América Latina (presidencialismos)	
	Días	Duración relativa	Días	Duración relativa
Gabinetes mayoritarios (en general)	685,5	0,73	N.D.	N.D.
Gabinetes minoritarios (en general)	522,5	0,57	N.D.	N.D.

TABLA 3.

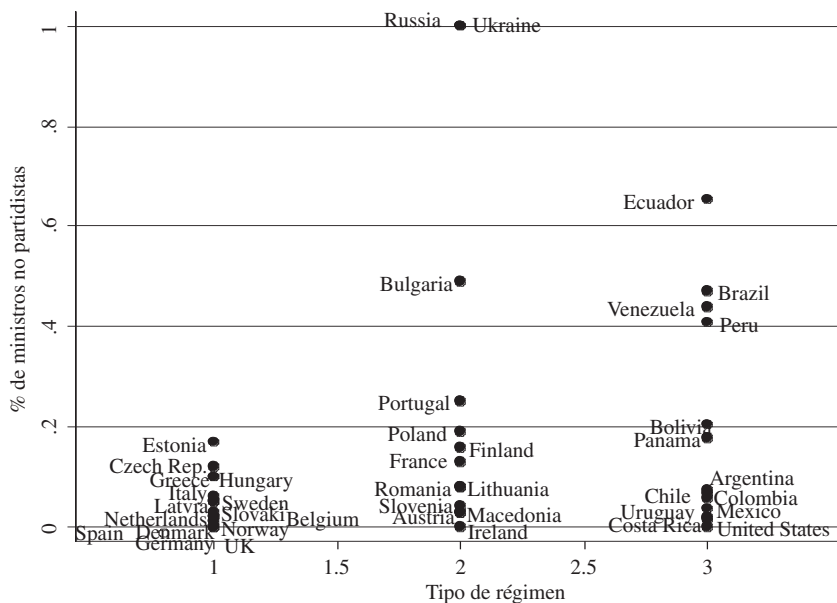
DURACIÓN DE LOS GABINETES Y COALICIONES (EUROPA OCCIDENTAL Y AMÉRICA LATINA) (CONT.)

	Europa Occidental (parlamentarismos)		América Latina (presidencialismos)	
	Días	Duración relativa	Días	Duración relativa
Gabinetes de un solo partido (en general)	614	0,60	N.D.	N.D.
Gabinete de un solo partido mayoritario	981	0,80	N.D.	N.D.
Gabinete de un solo partido minoritario	533	0,47	N.D.	N.D.
Gabinete de coalición	569,5	0,64	1008	0,63
Gabinete de coalición mayoritaria	613	0,70	1085	0,67
Gabinete de coalición minoritaria	351	0,43	1026	0,59
Gabinete de coalición mínima ganadora	868	0,77	N.D.	N.D.
Gabinete de coalición amplia	445	0,46	N.D.	N.D.
Todos los gabinetes	568	0,62	N.D.	N.D.

Fuente: Saalfeld (2008: 332), para Europa Occidental, y mi propio cómputo, para América Latina.

FIGURA 1.

PORCENTAJE DE MINISTROS PARTIDISTAS POR TIPO DE RÉGIMEN: AMÉRICA, EUROPA OCCIDENTAL Y DEL ÉSTE



Nota técnica: 1: parlamentarismos, 2: semipresidencialismos, 3: presidencialismos.

Fuente: Schleiter, 2009 y Schleiter and Morgan Jones, 2009.

A nadie se le escapa que la comparación entre Europa Occidental (con parlamentarismos políticamente estables y economías desarrolladas) y América Latina (presidencialismos con economías en vías de desarrollo) encubre un sesgo de selección, puesto que cabe presumir que el desarrollo económico afecta la estabilidad y duración de los gobiernos. Evidentemente, la comparación pertinente debería hacerse entre países en vías de desarrollo con regímenes parlamentarios y países en vías de desarrollo con regímenes presidencialistas. Algunas evidencias incompletas indican que, a igualdad de niveles de desarrollo, los gobiernos (en todos sus tipos) duran más en los regímenes presidencialistas. En efecto, si tomamos los regímenes parlamentaristas de Europa Centro-Oriental (Mueller-Rommell, 2008), y le añadimos los casos de la India y Sudáfrica, observamos que la duración relativa promedio de los gobiernos parlamentaristas desciende considerablemente (véase tabla 4). Esto indicaría que el presidencialismo, a igualdad de niveles de desarrollo, propiciaría gobiernos más durables en términos relativos. Con todo, la mayor duración relativa de las coaliciones presidencialistas no necesariamente es un indicador de buen desempeño. También puede reflejar el hecho de que los partidos de la coalición “se resisten” a salirse de la misma cuando surgen tensiones internas con el partido del presidente, debido a que el abandono de la coalición no genera la caída del ejecutivo. Esto quiere decir que la mayor duración relativa también puede indicar una situación problemática: la supervivencia de gobiernos de coalición con tensiones internas irresolubles y sin capacidad para gobernar efectivamente, postergando irrazonablemente las salidas institucionales.

TABLA 4.

DURACIÓN DE GABINETES EN PARLAMENTARISMOS DE EUROPA CENTRO-ORIENTAL, LA INDIA Y SUDÁFRICA

Regímenes parlamentarios	Nº de gabinetes	Tipos de gabinetes (años/duración relativa al mandato legal)			
		Gabinete monocolor mayoritario	Gabinete monocolor minoritario	Gabinete coalición mayoritaria	Gabinete coalición minoritaria
Bulgaria	6	3,11/0,77	1,14/0,28	-	1,8/0,45
República Checa	4	-	3,99/0,99	3,5/0,87	1,49/0,37
Estonia	8	-	1,16/0,29	1,39/0,34	1,19/0,29
Hungría	4	-	-	3/0,75	
Latvia	10	-	-	1/0,25	0,82/0,20
India	10	-	2,7/0,57	2,5/0,5	1,2/0,24
Sudáfrica	5	3,33/0,83	-	2/0,5	0
Promedio	47	3,10 /0,79	2,24 /0,48	1,8/0,46	1,3/0,31

Fuente: Mueller Rommell, 2005 para Bulgaria, R. Checa, Estonia, Hungría, Latvia; Sridharan, 2008 para India, Karume, 2003 para Sudáfrica.

Conflictos entre ramas y bloqueo

La constatación de que los presidencialismos son más refractarios que los parlamentarismos a la formación de coaliciones es un indicio de la tendencia al conflicto, pero un indicio parcial porque, a decir verdad, solo pone el acento en las etapas iniciales de formación del gobierno (*inputs*), no en sus desenlaces conflictivos (*outputs*). Corresponde evaluar, por lo tanto, la tesis del conflicto o bloqueo apelando a indicadores *outputs* de conflicto.

Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004) y Cheibub y Limongi (2004) estudiaron el impacto de los diferentes regímenes (parlamentaristas, presidencialistas y semipresidencialistas) en la *tasa de aprobación legislativa de las iniciativas del Ejecutivo*, este último concebido como un indicador *proxy* del conflicto interinstitucional y del bloqueo. Sus hallazgos son los siguientes: los presidentes minoritarios en general exhiben una tasa de aprobación relativamente elevada (61,3%), aunque *menor que la que exhiben los gobiernos en minoría en los parlamentarismos (79,2%)*. Cuando pasan a analizar el desempeño *dentro* de diferentes tipos de gobierno presidenciales, Cheibub y sus colegas encuentran que los presidentes minoritarios logran una tasa de aprobación sensiblemente mayor (61,3%) que la que consiguen las coaliciones minoritarias y mayoritarias presidenciales (53% y 51%, respectivamente). En base a estas evidencias concluyen que los presidentes minoritarios no son tan problemáticos como la teoría de Linz predice. Por otro lado, las evidencias indicarían que el conflicto interinstitucional es más frecuente en aquellos tipos de gobierno (coaliciones mayoritarias) para los que la teoría predice una mayor cooperación interinstitucional⁷.

Alcántara y García Montero (2008) evalúan el desempeño de diferentes tipos de gobiernos presidenciales en la tasa de éxito legislativo de las iniciativas legislativas del presidente. Estos autores toman 103 periodos de gobiernos presidenciales en 12 países presidencialistas, durante el periodo 1982-2003, y encuentran que las variables con mayor fuerza predictiva del grado de éxito de las iniciativas legislativas del presidente son: el grado de poder institucional del Congreso⁸, el grado de fragmentación partidaria y polarización ideológica de los partidos legislativos⁹, y el ciclo electoral (en los primeros años de

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

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

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

mandato presidencial, la tasa de éxito del presidente tiende a ser mayor). De acuerdo con Alcántara y García Montero, estos hallazgos permiten inferir que cuanto menor el poder del Congreso (o mayor es el poder del presidente) en las distintas fases del procedimiento legislativo, mayor tasa de éxito exhiben las iniciativas del presidente, y menor cuanto mayor es la polarización ideológica y el número de partidos legislativos. También encuentran que la diferencia en el desempeño de los presidentes minoritarios respecto de los presidentes mayoritarios es ínfima, y por ello ponen en duda la tesis Linziana de que los presidencialismos son propensos a la parálisis (Alcántara y García Montero, 2008: 39).

El trabajo de Negretto, en cambio, prescinde del indicador “tasa de éxito legislativo del presidente” para medir el nivel de conflicto interinstitucional. Siguiendo la metodología propuesta por Mark Jones (1995), construye un índice sobre conflictos legislativo-ejecutivo tomando información del *Latin American Weekly Report* (1978-2003)¹⁰. El estudio revela que el nivel promedio de conflictos ejecutivo-legislativo en los presidencialismos de América Latina tiende a incrementarse cuando nos movemos desde gobiernos mayoritarios (de un solo partido o de coalición) hacia gobiernos minoritarios. Entre estos últimos, sin embargo, los presidentes minoritarios en situaciones divididas y congresionales (que no han formado coaliciones) son las categorías que exhiben el nivel más alto de conflicto ejecutivo-legislativo (Negretto, 2006).

TABLA 5.
ÍNDICE SOBRE CONFLICTOS EJECUTIVO-LEGISLATIVO

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

Fuente: Negretto, 2006.

De estos trabajos parecen desprenderse dos conclusiones contradictorias, pero que llamativamente se oponen por igual a la tesis de la propensión estructural del presidencialismo al bloqueo o parálisis. Cheibub y sus colegas (2004) y Alcántara y García Montero (2008) toman en cuenta la tasa de aprobación legislativa de los proyectos presentados por presidentes minoritarios en relación con los presentados por otros tipos de gobiernos

10. Ese índice refleja por año el número de informes que reportan conflictos entre las ramas ejecutiva y legislativa en cada uno de los mandatos de gobierno presidenciales latinoamericanos, durante el periodo que va desde 1978 a 2003.

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

Sin embargo, ninguna de las dos conclusiones resulta fundada. El caso es que los datos de Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004) y Saiegh (2009) muestran que la tasa de aprobación legislativa es superior en los parlamentarismos *en cualquier tipo de gobierno*. El tipo de régimen o forma de gobierno, por lo tanto, hace alguna diferencia, aunque esa diferencia sea de grado¹¹. Prestar exclusivamente atención a cómo se desempeñan los diferentes tipos de gobiernos *dentro del presidencialismo* olvida las diferencias de desempeño entre tipos de gobiernos semejantes bajo tipos de regímenes diferentes. Y aún si tomáramos como válido el indicador usado por Negretto, tampoco cabría desechar el presidencialismo como variable explicativa relevante: sencillamente, las *situaciones divididas en sentido estricto solo pueden configurarse (al menos inicialmente) en los presidencialismos*, no en los parlamentarismos. En efecto, un líder de un partido que ha obtenido solo la mayoría relativa de los escaños parlamentarios (no la mayoría absoluta) pero que no alcanza a officiar de pivote de las preferencias e incluso despierta la oposición de los demás partidos minoritarios, jamás se alzaría con el gobierno. En el presidencialismo, en cambio, esa posibilidad es perfectamente posible, tan posible es que del total de gobiernos presidenciales contemplados por Negretto (72), el 70% (51) fueron presidentes minoritarios y 26,3% (19) fueron presidentes minoritarios en situaciones divididas en sentido estricto (Negretto, 2006).

QUIEBRA DEL RÉGIMEN

La tesis seminal de Linz mencionaba la proclividad de los regímenes presidencialistas a sucumbir en una quiebra de la democracia. Linz señalaba que las crisis de gobierno en los presidencialismos se transforman casi automáticamente en *crisis de régimen*, dado que el presidencialismo no posee mecanismos apropiados para la resolución de los conflictos y el reemplazo institucional de los presidentes (Linz, 1978, 1994). La explicación que ofrecía Linz a esta inclinación estructural estaba relacionada, nuevamente, con la legitimidad

11. Cheibub (2007: 90) sostiene que estas diferencias obedecen a que los presidentes, cuando están conformes con el *statu quo*, pueden enviar al Congreso proyectos de ley polémicos a sabiendas que serán rechazados, con el solo propósito de fastidiar a la oposición. Según Cheibub, la legitimidad electoral propia del presidente permite que este sea más irresponsable (*reckless*) a la hora de mandar proyectos de ley. Pero el hecho de que el presidencialismo dé margen para un mayor grado de frivolidad o irresponsabilidad ¿acaso no sería también una diferencia políticamente relevante entre ambos tipos de regímenes?

dual y el mandato fijo de los presidentes. El primer elemento instalaba un juego de suma cero con perdedores absolutos, y fomentaba el ejercicio plebiscitario del poder presidencial, lo que intensificaba la polarización entre actores en conflicto. El segundo elemento en cambio impedía una salida institucional en el evento de que despuntaran conflictos entre poderes, e introducía un factor de rigidez dentro del sistema, al levantar una barrera entre las dinámicas sociales y las político-institucionales. Ello facilitaba la emergencia de un escenario propicio para el golpe de Estado. El mecanismo formulado por Linz, entonces, es simple: el presidencialismo favorece situaciones de bloqueo y parálisis, que desestabilizan al presidente, a su vez las crisis presidenciales devienen en crisis de régimen, y dado que no existe un poder moderador que pueda officiar de árbitro, las crisis de régimen son aprovechadas por actores ajenos al proceso para tomar el poder por la fuerza o por vías inconstitucionales.

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

Contra algunas de estas evidencias tempranas, Shugart y Mainwaring (1997) sugirieron buscar la explicación, nuevamente, no en el presidencialismo *per se*, sino en los *tipos de gobiernos presidenciales*, particularmente en aquellos que van asociados con altos niveles de fragmentación partidaria, indisciplina y polarización ideológica (Shugart y Mainwaring, 1997). Cheibub (2002b) y Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004) exploran metódicamente esa sugerencia y llega a resultados que contradicen las previsiones de Shugart y Mainwaring. Estos autores calcularon la probabilidad de que se produzca una quiebra de la democracia en diferentes tipos de gobiernos (gobiernos en minoría o de coalición) presidencialistas y parlamentarios, y encuentran que el tipo de gobierno no poseen ninguna

fuerza explicativa sobre la duración de la democracia en ninguno de los dos regímenes¹². A la luz de estas evidencias, infieren lo siguiente: primero, que el presidencialismo es, en efecto, más proclive a la quiebra del régimen democrático, y segundo, que ello no se explica por las consecuencias desestabilizadoras de las situaciones de bloqueo o parálisis (el conflicto interinstitucional), porque el caso es que los gobiernos de coalición y los gobiernos de minoría en sendos regímenes exhiben una tasa de supervivencia semejante (Cheibub *et al.*, 2004).

La tesis de Linz sobre la inherente fragilidad de la democracia bajo el presidencialismo parecía mantenerse firme o, al menos, no refutada, hasta que surgió el influyente trabajo de Cheibub (2007). Cheibub (2007: 94) parte reconociendo que factores como el crecimiento económico, el ingreso *per cápita*, el tamaño de la población y los tipos de gobierno en los modelos aplicados no logran quebrar el efecto del presidencialismo sobre la fragilidad democrática. Descontento con esos resultados, introduce la variable *legado militar* como un nuevo factor determinante, y muestra que la principal razón de la inestabilidad de la democracia presidencial es el hecho de que los presidencialismos son precedidos con más frecuencia por dictaduras militares: dos tercios de las democracias presidencialistas observadas durante el periodo 1946-2002 fueron precedidas por dictaduras militares, mientras que solo un tercio de los parlamentarismos lo fueron (Cheibub, 2007: 141). Cheibub señala: “Entonces, lo que mata a la democracia no es el presidencialismo *per se*, sino el legado militar. Dado que las democracias presidencialistas tienden a suceder a dictaduras militares con más frecuencia que lo que suceden a dictaduras civiles, las democracias presidenciales mueren más frecuentemente que las democracias parlamentarias” (Cheibub, 2007: 140). Pero no es el presidencialismo el factor crucial, sino el legado militar, porque el caso es que los (pocos) parlamentarismos que suceden a dictaduras militares también son frágiles. Esto quiere decir que las democracias que emergen de dictaduras militares previas tienen menor expectativa de vida que aquellas que tienen un legado de dictaduras civiles, cualquiera sea el tipo de régimen.

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

Cheibub responde a esta importante objeción señalando que el nexo militar-presidencial *es meramente accidental*, y muestra que la tendencia de las dictaduras militares a ser

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

sucedidas por presidencialismos solo es clara en América Latina, y no en otras regiones del mundo. En otras regiones del mundo distintas a América Latina, según Cheibub, no se observa la preferencia clara de las dictaduras militares por los presidencialismos: de 34 transiciones a la democracia fuera de América Latina, 11 derivaron en parlamentarismos, 9 en sistemas mixtos y 14 en presidencialismos (Cheibub, 2007: 147). De acuerdo con Cheibub, el que las dictaduras civiles hayan sido más frecuentes en los países históricamente parlamentaristas se debe a una razón histórica accidental, y es que la batalla de la Guerra Fría fue asumida en Europa por partidos de centro-derecha (por el descrédito europeo a las dictaduras militares luego de haber sido derrotadas en la Segunda Guerra Mundial), mientras que en América Latina lo fue por fuerzas militares (Cheibub, 2007: 154). Y el que los presidencialismos sucedan con más frecuencia a las dictaduras militares se debe no a una preferencia estructural de las dictaduras militares por los presidencialismos, sino al hecho de que los países, en los periodos de transición hacia la democracia, tienden a retener las instituciones bajo las cuales consolidaron su existencia como nación-Estado.

La interpretación de Cheibub es sin duda plausible, pero no está exenta de problemas. En primer lugar, Cheibub dice que el hecho de que los parlamentarismos hayan sufrido menos golpes militares se debe a una contingencia histórica, basada en el descrédito que pasaron a exhibir las dictaduras militares en Europa después de la Segunda Guerra Mundial. Pero esta tesis se debilita cuando consideramos que *los golpes militares son más frecuentes en los presidencialismos que en los parlamentarismos en todos los periodos de la historia* y en todos los niveles de desarrollo (Cheibub *et al.*, 2004).

En segundo lugar, Cheibub sostiene que la propensión de las dictaduras militares a preferir una transición hacia el presidencialismo no se observa fuera de América Latina. Sin embargo, estos datos, lejos de refutar la tesis de Linz, son reveladores de otros aspectos importantes. Primero, no existe ninguna dictadura militar que, habiendo primero abolido una democracia presidencial, haya pasado a un régimen parlamentaria a la hora de transitar a la democracia; sin embargo, sí ha habido dictaduras militares que, habiendo primero abolido una democracia parlamentaria, más tarde han preferido transitar hacia un presidencialismo democrático (por ejemplo: Ghana, 1979, Nigeria, 1979, Corea del Sur, 1988). Muchas dictaduras militares que abolieron regímenes parlamentaristas, por demás, han dado paso a la adopción de un régimen presidencialista bajo el formato de un autoritarismo electoral. Hacia 1960, por ejemplo, las naciones africanas recién independizadas de sus colonias europeas optaron mayoritariamente por constituciones parlamentaristas (en una relación de 4 a 1, véase Robinson y Torvik, 2008). Hacia 1980, sin embargo, los países fueron reformando sus regímenes y adoptando el presidencialismo o el semi-presidencialismo, la mayoría en la forma de autoritarismos electorales. Esto sucedió tanto en las ex colonias francesas como británicas (así, transitaron de un régimen parlamentaria a uno presidencialista —en el formato de autoritarismos electorales— los siguientes países: Burundi, Camerún, Chad, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea Bissau, Kenya, Malawi, Mali, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Tanzania, Zaire, Zambia y Zimbabwe; véase Robinson y Torvik, 2008). Sólo tres países de África (de los 21 que adoptaron

constituciones parlamentaristas hacia 1960) mantuvieron el régimen parlamentarista (Sudáfrica, Botswana y Mauritania). La historia política de África desde la década de 1960 nos muestra, entonces, una tendencia de cambio de régimen en cuatro etapas: 1º golpes armados que deponen un régimen parlamentarista; 2º periodo de gobierno militar bajo un autoritarismo cerrado, 3º adopción de un régimen presidencialista o semi-presidencialista, bajo la forma de un autoritarismo electoral, y 4º periodos de transición a la democracia. África nos muestra que el nexo dictadura militar-presidencialismo, por tanto, no es tan casual como Cheibub cree, ni es algo vernáculo de la historia política de América Latina.

Hay que tener en cuenta también que muchas de las nuevas democracias electorales de la tercera ola de democratización, surgidas de dictaduras militares, han decidido adoptar la forma de gobierno semi-presidencialista del tipo *president-parliamentary* (Shugart, 2005), que recepta presidentes muy poderosos (pueden destituir el gabinete y poseen fuertes poderes legislativos). Muchos regímenes nacidos con la caída de la Unión Soviética y que experimentaron periodos democráticos adoptaron esta forma de gobierno (Rusia 1992-2004; Armenia 1991-1996; Bielorrusia 1994-1995; Georgia 2003-2005, Ucrania 1996-2004). Otras democracias electorales nuevas también se sumaron a esta oleada: Namibia 1990-2003; Macedonia 1992-2004; Madagascar 1992-2004; Nigeria 1993-1996; Mozambique 1994-2004; Sri Lanka 1978-2004; Taiwan 1996-2004 (Elgie, 2005, 2008). El caso es que estas democracias electorales semi-presidencialistas exhiben una mayor fragilidad que las democracias semi-presidencialistas del tipo *premier-parliamentary* (Elgie y Schleiter, 2009). Cabría considerar que los semi-presidencialismos con presidentes fuertes también son una opción preferible para las dictaduras. Es posible aventurar entonces un vínculo ya no entre dictaduras militares y presidencialismos, sino entre dictaduras militares y presidentes fuertes (bajo presidencialismos o semi-presidencialismos). Es decir, *el legado militar torna inestable a las democracias porque las dictaduras prefieren los presidentes fuertes* (en presidencialismos y semi-presidencialismos)¹³, que resultan, a su vez, un factor de inestabilidad durante periodos democráticos.

INTERRUPCIONES PREMATURAS DE MANDATO PRESIDENCIAL

Desde el inicio de la tercera ola de democratización, los presidencialismos han experimentado un fenómeno recurrente: la interrupción prematura de los mandatos presidenciales. Así, Kim y Bahry han mostrado más de un tercio de todos los presidencialismos del mundo sufrieron la renuncia o remoción de un presidente electo entre 1974 y 2003 (Kim y Bahry, 2008).

El fenómeno posee además una característica saliente: las interrupciones prematuras encuentran por lo general diversos caminos institucionales que aseguran la sucesión de un

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

gobierno civil electo: 1) el juicio político, 2) la destitución por incapacidad, por abandono del cargo, o por violación a la constitución, mediante el voto mayoritario del Congreso, 3) la convocatoria a elecciones anticipadas, 4) la renuncia anticipada para dar sucesión al vicepresidente o presidente del Congreso, o el cargo que determine la ley de acefalía, y 5) la disolución del congreso a través de la convocatoria a una Asamblea Constituyente. La proliferación de estas nuevas “salidas” ha llevado a vaticinar —o a proclamar— “el fin del mandato fijo” en los presidencialismos, y a proponer que lo característico de los presidencialismos —a diferencia de los regímenes parlamentarios— es el mandato fijo de los legisladores, no del presidente (Mustapic, 2005, 2010).

El fenómeno de las interrupciones prematuras precipita interpretaciones controvertidas. Para algunos, es un indicador del conflicto interinstitucional entre ramas de gobierno (Negretto, 2006), para otros es un fenómeno que refleja mayores niveles de rendición de cuentas (horizontal y vertical) y que revela que los regímenes presidenciales disponen de herramientas institucionales flexibles para manejar los conflictos (Marsteintredet, 2008; Marsteintredet y Berntzen, 2008; Mustapic, 2009; 2010, Hochstetler, 2008: 69). Cualquiera sea la interpretación que quiera dársele, sin embargo, todos parecen asumir que el presidencialismo *en sí mismo* no es un factor relevante para explicar las interrupciones prematuras, sino que son otras variables las que inciden en este misterioso fenómeno. En su influyente trabajo, Negretto (2006) aporta evidencias de que algunas variables institucionales “de nivel inferior al tipo de régimen” podrían estar facilitando las interrupciones prematuras, particularmente aquellas variables que, como el número de partidos, la polarización ideológica, o la indisciplina partidaria, propician situaciones *divididas en sentido estricto* o *situaciones congresionales*. A estas explicaciones podríamos denominarlas “*explicaciones endógenas de nivel inferior al tipo de régimen*”.

Otro sector de la academia, en cambio, tiende a pensar que los factores determinantes debemos hallarlos tanto fuera del régimen como de las variables institucionales de nivel inferior, y buscarlos en elementos exógenos tales como la intensidad y heterogeneidad social de las protestas ciudadanas (Hochstetler, 2008; Pérez Liñán, 2007), los escándalos de corrupción (Pérez Liñán, 2007; Waisbord, 1994), la capacidad de liderazgo de los presidentes (Ollier, 2008), y las consecuencias económicas y sociales de las políticas públicas (Edwards, 2007; Ollier, 2008; Kim y Bahry, 2008; Álvarez y Marsteintredet, 2010). A estas teorías podemos denominarlas “*explicaciones exógenas*” al tipo de régimen. Entre los trabajos empíricos más importantes que suscriben esta perspectiva encontramos el de Hochstetler (2008) y el de Pérez Liñán (2007), que muestran que cuando la protesta popular configura una amplia coalición callejera de sectores dispares, la debilidad del Ejecutivo queda expuesta en todo el espectro político y las élites se realinean anticipando la caída del gobierno.

Contra ambas explicaciones, aquí quiero defender una explicación *endógena basada en el tipo de régimen*. Esta tesis dice que el presidencialismo constituye una parte de la explicación de las interrupciones prematuras, aunque no descarta que otras variables (de nivel inferior o exógenas) puedan tener también algún poder explicativo, aditivo o a través

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

Comencemos con las explicaciones endógenas ancladas en variables de nivel inferior al tipo de régimen. En su influyente trabajo, Negretto (2006) toma en cuenta 14 casos de interrupciones prematuras en América Latina y muestra que la gran mayoría de interrupciones prematuras se dieron bajo presidentes minoritarios (solo 2 ocurrieron en gobiernos con presidentes mayoritarios)¹⁴. Dentro de los gobiernos minoritarios, cinco presidentes minoritarios en situaciones congresionales —de un total de 9, esto es, el 55%— fueron interrumpidas prematuramente. Los gobiernos minoritarios en situaciones divididas aparecen en la segunda posición, con 6 interrupciones de las 19 presidencias computadas (el 32%). En el extremo tenemos a los gobiernos monocolors mayoritarios, que es la categoría que exhibe el nivel más bajo de presidencias interrumpidas, seguida por los gobiernos de coalición mayoritarios y los presidentes minoritarios en situaciones medianas (tabla 6).

TABLA 6.

INTERRUPCIÓN PREMATURA DE LOS MANDATOS PRESIDENCIALES Y TIPOS DE GOBIERNO

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

Fuente: Negretto, 2006.

14. Los trabajos de Hochstetler (2008) y Álvarez y Marsteintredet (2010: 49) llegan a constataciones similares, que sustentan la idea de que los gobiernos minoritarios son más vulnerables a las interrupciones prematuras de mandato.

De estos hallazgos parece desprenderse que el presidencialismo en sí mismo no es el responsable de las interrupciones prematuras, sino las variables que van asociadas a las situaciones *minoritarias divididas y congresionales*: alta polarización ideológica, número elevado de partidos, sistema electoral proporcional e indisciplina partidaria. Las “causas” de terminación de los gobiernos serían entonces semejantes entre presidencialismos y parlamentarismos. En los presidencialismos, los presidentes mayoritarios, las coaliciones mayoritarias y los presidentes en situaciones medianas serían más durables que las coaliciones minoritarias y los presidentes minoritarios en situaciones divididas y congresionales (Negretto, 2006). En los regímenes parlamentarios, los gobiernos de mayoría absoluta de un solo partido, los gobiernos de coalición mayoritarios que son “coaliciones mínimas ganadoras”, los gobiernos que exhiben un alto nivel de adyacencia ideológica dentro del gobierno¹⁵ y los niveles bajos de fragmentación partidaria son los factores que contribuyen de manera independiente a que los gabinetes parlamentaristas sean más durables (Laver, 2003; Saalfeld, 2008). Al mismo tiempo, los gobiernos en minoría de un solo partido son más durables que las coaliciones minoritarias, siendo las últimas el tipo de gobierno menos durable de todos.

Estas conclusiones, sin embargo, son problemáticas. El problema radica en que los estudios citados trabajan sobre muestras cercadas en las que el tipo de régimen se mantiene constante, por lo que se hace imposible ponderar el papel que desempeña la forma de gobierno en la duración y la forma de terminación de los gobiernos. Los primeros que se han dado cuenta de este *sesgo* en la selección de casos son Schleiter y Morgan-Jones (2009), y su trabajo ha desmoronado muchas de las convenciones más aceptadas sobre la durabilidad y la forma de terminación de los gobiernos parlamentarios. Estos autores revelan que la variable *tipo de régimen* tiene una importancia decisiva a la hora de explicar la durabilidad y forma de terminación prematura de los gobiernos en las repúblicas parlamentarias, en las monarquías parlamentarias y en los semi-presidencialismos europeos. En las monarquías parlamentarias, por ejemplo, el gobierno posee un margen de discrecionalidad importante para disolver el Parlamento y convocar a nuevas elecciones; mientras que en las repúblicas parlamentarias la disolución del Parlamento es más costosa y requiere el consenso de muchos actores (algunas atribuyen solo al Jefe de Estado el poder de disolución —Grecia hasta 1985 e Italia—, otras exigen mayorías reforzadas —todas salvo Grecia y Hungría). Esto se traduce, entonces, en que las monarquías parlamentarias tienden a recurrir a las elecciones anticipadas para terminar sus gobiernos, mientras que las repúblicas parlamentarias tienden a optar por los reemplazos de gobierno (*replacements*) y menos por las elecciones anticipadas. Lo interesante de este estudio es que muestra que muchas de las explicaciones basadas en variables inferiores pierden poder explicativo cuando introducimos la variable *tipo de régimen/forma de gobierno*. Desafortunadamente, el estudio de Schleiter y Morgan-Jones

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

también opera sobre una muestra cercada, al no incluir a los regímenes presidencialistas. Aquí no aspiro a completar ese trabajo. Antes que eso, necesitamos comprender porqué es relevante una interrupción prematura de gobierno y qué es lo relevante de ella. Intentaré abordar ese desafío al mismo tiempo que desarrollo una teoría del impacto del presidencialismo sobre las interrupciones prematuras.

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

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

Contra la opinión de Marsteintredet (2008) y Mustapic (2010), ninguno de estos dispositivos es tan flexible como se quiere hacer creer: el primero requiere de mayorías calificadas y de un procedimiento de acusación previo basado en pruebas o indicios; el segundo se supone que demanda la aportación de pruebas o indicios de incapacidad mental del presidente; el tercero no siempre encauza una salida a la crisis, sobre todo si las reglas de

acefalía determinan que sea un Vicepresidente del mismo partido el que asuma el poder. Probablemente la convocatoria de elecciones anticipadas sea el dispositivo de salida institucional más flexible y que más se condiga con la lógica del parlamentarismo. Con todo, incluso aquí hay una diferencia fundamental que pone en duda el símil: cuando se convocan elecciones anticipadas en los parlamentarismos, se disuelve el Parlamento y los partidos se ponen de acuerdo para nombrar a un “*caretaker government*”, o “gobierno de transición”, con funciones limitadas a cuidar de las funciones básicas del gobierno durante el periodo que va de la disolución a la asunción, previas elecciones, del nuevo gobierno. Con más frecuencia que menos, la duración del “*caretaker government*” es muy breve, rozando un promedio de un mes (Ryals y Golder, 2010). En cambio, las elecciones anticipadas sin renuncia en los presidencialismos no precipitan una reconducción inmediata de los realineamientos partidarios, y a diferencia de los parlamentarismos, el periodo que va desde la convocatoria a las elecciones puede tardar más de lo normal¹⁶.

Finalmente, solo muy forzadamente se puede catalogar la convocatoria a una Asamblea Constituyente como un dispositivo flexible para salir de una crisis política y social. Los ejemplos de asambleas constituyentes en América Latina que dieron lugar a la disolución del Congreso (Colombia, 1991; Venezuela, 1999; Ecuador, 2007) fueron precedidos de una convocatoria a elecciones —previo referéndum—, una fase de campaña electoral, la formación del quórum de la Asamblea y un largo proceso de deliberación hasta que se tomó la decisión de disolver al Congreso.

Mi argumento es que la mencionada “conexión plebiscitaria”, ligada a la relativa “rigidez” de las salidas institucionales y a la legitimidad dual del presidencialismo, incentiva tres consecuencias: 1) la postergación prolongada del conflicto, 2) la imprevisibilidad de las salidas institucionales, 3) la legitimidad controvertida de las salidas institucionales.

POSTERGACIÓN PROLONGADA DEL CONFLICTO INTERINSTITUCIONAL

Si cuando un presidente asume el poder se enfrenta a una “situación dividida”, tiene cinco opciones: a) intentar formar una coalición de gobierno minoritaria hasta lograr un “escudo legislativo” que lo blinde de la amenaza del juicio político, b) procurar formar una coalición mayoritaria con miras a gobernar mediante el consenso, c) desistir de ambas

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

empresas e intentar gobernar solo, d) convocar elecciones anticipadas, o e) renunciar. La “conexión plebiscitaria” de su cargo, sumado a la relativa rigidez de las salidas institucionales, conspiran para que la tercera opción sea de entrada más probable, al menos más probable que en los parlamentarismos. Ello queda claro cuando consideramos que los gabinetes parlamentarios —a diferencia de los presidenciales— dependen del apoyo legislativo para obtener la investidura y ganar el voto de confianza. Aunque pueden darse gobiernos minoritarios (monocolores o de coalición) en regímenes parlamentarios, *estos siempre deben contar, al menos implícitamente, con el apoyo de la mayoría legislativa* (Strom, 1990). Y cuando pierde ese apoyo y los demás partidos se realinean para formar oposición, el gobierno cae inmediatamente: o bien es reemplazado a través de una moción de censura constructiva o bien se convocan nuevas elecciones. Por eso las situaciones divididas en sentido estricto están descartadas *desde el inicio* en los parlamentarismos y solo pueden aparecer *en el transcurso* del gobierno (a causa de realineamientos partidistas).

En los presidencialismos, además, la ruptura de una coalición (mayoritaria o minoritaria) no precipita el cese inmediato del gobierno. La “conexión plebiscitaria” y la relativa rigidez de los mecanismos cuasi-parlamentarios de destitución introducen incentivos para que el presidente intente “resistir” en el cargo y gobernar solo. También puede rehusarse a gobernar, tolerar el *impass*, y postergar su salida para extraer el mayor nivel de rentas posible.

También los presidentes mayoritarios pueden correr riesgos parecidos a los recién mencionados si se produce un realineamiento partidario en el seno de su partido, sea porque facciones descontentas abandonan el partido para pasarse a otros partidos o crear nuevos, sea porque se suscitan escándalos de corrupción que resquebrajan la confianza del partido en el presidente. En los parlamentarismos, los partidos pueden destituir a un primer ministro al que le han perdido la confianza y sustituirlo por otro (Samuels y Shugart, 2010). En los presidencialismos, en cambio, el presidente no es un agente del partido.

Como vemos, todos estos escenarios se caracterizan porque incentivan *una postergación de las salidas institucionales*, unida a una escalada del conflicto interinstitucional. El resultado es curioso: los gobiernos presidencialistas son *más duraderos, en términos relativos*, que los parlamentaristas¹⁷, pero al precio de fomentar la polarización, agravar la intensidad de los conflictos y tornar impredecible la terminación de los gobiernos.

Una vez que vemos este patrón de *postergaciones prolongadas* en situaciones de oposición parlamentaria o ruptura de la coalición (o de facciones del propio partido), la explicación basada en elementos exógenos (en particular aquella que apunta a los escándalos seguidos de protestas populares amplias y heterogéneas [Hochstetler, 2008; Ollier, 2008; Pérez Liñán, 2007]) pierde relevancia como cuestión teórica. La cuestión teórica fundamental no consiste en determinar si los escándalos y las protestas sociales son los factores

17. Los datos sustentan esta tesis: de un total de 291 gobiernos parlamentaristas, 163 fueron reemplazados por mociones de censura entre 1946 y 1995 (Cheibub, 1998), y esto sin contar las elecciones anticipadas. En cambio, los presidencialismos se interrumpen prematuramente menos veces: de 51 gobiernos computados por Negretto, 14 fueron interrumpidos prematuramente (Negretto, 2006).

explicativos determinantes, o si el poder explicativo de los mismos es aditivo o de naturaleza interactiva, *sino qué tipo de régimen procesa mejor esos escándalos y procesos de protesta con el menor costo social.*

IMPREVISIBILIDAD DE LOS DESENLACES

Los desenlaces presidenciales, a diferencia de los desenlaces parlamentaristas, son impredecibles: se inician con la embestida de una rama de gobierno que es percibida como ilegítima por la otra rama, y entonces se produce un escenario de *juego de la gallina* en los que ambos poderes en conflicto prefieren anticiparse y correr más rápido que el otro en el intento de sobrevivir en el poder. Este escenario de juego de la gallina entre ramas es imposible en los parlamentarismos, sencillamente porque hay una sola rama de gobierno con legitimidad electoral (salvo en las repúblicas parlamentarias, pero aquí el jefe de Estado carece de funciones de gobierno).

En los parlamentarismos, los desenlaces son controlados, predecibles y finalmente respetados por las partes. Es evidente que hay margen para las acciones estratégicas anticipatorias, pero los juegos de poder parlamentaristas dan espacio para una sola movida, que es rápida y letal: cuando se ejecutan se acaba el juego. Si a un primer ministro de un parlamentarismo monárquico le llegan indicios fundados de que se está gestando una moción de censura en su contra, puede anticiparse a los hechos y disolver el Congreso llamando a elecciones anticipadas. Si los partidos aliados en una coalición de gobierno observan que el gobierno está tomando medidas unilaterales consideradas perjudiciales para sus intereses, pueden abandonar la coalición y formar con la oposición una moción de censura constructiva. En el presidencialismo, en cambio, cualquier intento por neutralizar al otro se ve como irregular, debido a la relativa rigidez de las salidas legales disponibles, y los resortes institucionales nunca configuran una única movida letal. Si el Congreso inicia un juicio político, debe iniciar un procedimiento costoso que requiere un procedimiento de acusación, un juicio y mayorías especiales, periodo durante el cual el presidente tiene espacio para iniciar acciones legales (*judicialización del conflicto*) o, llegado el caso, adoptar medidas extremas en aras de su supervivencia. En otras circunstancias, si se da el caso de que el presidente veta insistentemente las leyes del Congreso, o aprueba medidas por decreto, este último puede intentar complicarle la gestión mediante acciones judiciales o intentar destituirlo. Por demás, la legitimidad electoral de ambos órganos contribuye a la escalada del conflicto, porque los dos tienen razones para creerse depositarios de la voluntad popular. La mayoría de los desenlaces presidencialistas de la tercera ola fueron precedidos de una escalada del conflicto con varias movidas, muchas involucrando a las instituciones judiciales¹⁸. De hecho, la elevada judicialización del conflicto interinstitucional es

18. Algunos ejemplos son paradigmáticos. La destitución de Collor de Melo (Brasil, 1992) fue precedida de un proceso largo de innumerables acciones judiciales en su contra por corrupción, hasta que el Congreso

una de las facetas que diferencian los desenlaces presidencialistas de los parlamentaristas, un elemento que revela con toda claridad el carácter de *legitimidad controvertida* de los mismos. Ningún dispositivo de salida parlamentaria es judicializado en ese grado.

La imprevisibilidad del desenlace explica el por qué de *la gran dispersión en los tipos de desenlaces presidencialistas*. Si los parlamentarismos republicanos tienden morir a punta de mociones de censura constructivas y los parlamentarismos monárquicos a punta de disoluciones del Congreso (Schleiter y Morgan-Jones, 2009), los presidencialismos tienden a interrumpirse de múltiples formas. En América Latina, por ejemplo, la dispersión de los desenlaces es clara: tres juicios políticos, cuatro destituciones legislativas irregulares, siete renuncias anticipadas, cinco convocatorias a elecciones anticipadas, una disolución del Congreso por la fuerza, dos disoluciones del Congreso mediante reformas constitucionales y un golpe militar (Negretto, 2006). Esta dispersión ofrece una buena evidencia de que los desenlaces no están institucionalmente controlados.

LEGITIMIDAD CONTROVERTIDA DE LOS DESENLACES

Contra lo que muchos parecen desdeñar, los *desenlaces* que precipitan la interrupción prematura de los gobiernos *presidenciales* son imprevisibles y de legitimidad controvertida. Dado que sendas ramas de gobierno están investidas de legitimidad electoral propia, cuando una intenta remover o remueve a la otra, la última tiene argumentos para pensar y alegar que se trata de un intento de golpe o una quiebra de la democracia. Y en cierto modo lo es, dado que quien termina cayendo es un órgano electo democráticamente.

Los presidencialismos, al instalar legitimidades democráticas duales potencialmente conflictivas, ponen en serios aprietos a los políticos inmersos en el conflicto político, que deben constantemente ponderar la legitimidad de las movidas. Algunos ejemplos sacados de América Latina ilustran bien este argumento. Por ejemplo, Collor de Melo (presidente de Brasil, 1990-1992) se negó a reconocer la legitimidad de la activación del juicio político y denunciaba públicamente que había una conspiración en su contra (Pérez Liñán, 2007). En Venezuela, Carlos Andrés Pérez (presidente de Venezuela, 1989-1993) desacreditó los recurrentes intentos de juicio político en su contra, hasta que la presión social e internacional fue más fuerte (Pérez Liñán, 2007). Desde que su plan de ajuste recibió la oposición del Congreso y se empezó a gestar un movimiento tendiente a su destitución

decidió iniciarle un juicio político (abril 1992). Desde la apertura del juicio, hasta su destitución definitiva (agosto 1992) pasaron cuatro meses, durante los cuales el presidente, sin apoyos de su coalición —que ya lo había abandonado— denunciaba públicamente una conspiración en su contra e incluso llegó a pedir a los votantes que salieran a las calles en su apoyo (Pérez Liñán, 2007: 166). A la renuncia de Carlos Andrés Pérez (Venezuela, Agosto de 2003), le antecedió un periodo de denuncias judiciales por escándalos de corrupción ante la justicia por parte de partidos de la oposición (agosto de 1992), tras lo cual la Cámara de Diputados formó un comité para estudiar un posible juicio político (17 noviembre). Después de un proceso prolongado de acusaciones recíprocas y descrédito creciente, recién en agosto de 2003 (casi un año después) la Corte se expidió sobre los méritos del juicio político y Pérez se vio forzado a renunciar.

Bucaram (presidente electo de Ecuador, 1996-1997) y sus aliados calificaron el realineamiento partidario de “conspiración”. Cuando Fujimori (presidente de Perú, 1990-1992) empezó a enfrentarse con las primeras acciones obstruccionistas del Congreso decidió clausurar el Congreso anunciando que su drástica decisión *era democrática* en virtud de que él representaba más genuinamente los intereses de la mayoría.

La destitución de Manuel Zelaya (presidente de Honduras, 2006-2009) por el Congreso (2009) es tal vez el caso más emblemático del desenlace postergado, imprevisible y a fin de cuentas percibido como ilegítimo por una de las partes en conflicto. Después de perder el apoyo de todo su contingente legislativo al alinearse con la política exterior de Hugo Chávez, intentó convocar de manera irregular una Convención Constituyente dirigida en última instancia a disolver el Congreso. Los partidos políticos de la oposición (entre ellos su propio partido que le habían retirado su apoyo) se anticiparon a la medida y lo destituyeron. Zelaya desde entonces no cesó de calificar el episodio de “golpe de Estado”.

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

CONCLUSIONES

En su influyente estudio, Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004) comienzan preguntándose: ¿qué factores institucionales de los regímenes parlamentaristas y presidencialistas forjan los incentivos para la formación de coaliciones? Después de demostrar que las coaliciones son más frecuentes en los parlamentarismos, que los gobiernos minoritarios son más frecuentes en los presidencialismos, que la tasa de éxito legislativo del Ejecutivo es

más alta en los parlamentarismos (en todos los tipos de gobierno) y que el parlamentarismo sufre menos quiebras de la democracia, concluyen que de todas las razones que Linz señaló como problemáticas en el presidencialismo, no encuentran ninguna que tenga visos de realidad, y que “*la diferencia no es de clase, sino de grado*”. Si el estudio es un ejemplo incontestable del rigor empírico en la ciencia política, también es un buen ejemplo de por qué no hay que leer solo las conclusiones.

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

Aunque las diferencias en todas las dimensiones sean de grado, necesitamos una explicación de esas diferencias, porque variables intermedias como las reglas electorales o el sistema de partidos no alcanzan a explicar toda la variación. Es cierto que Linz se equivocó al exagerar los efectos nocivos de los gobiernos minoritarios presidenciales, dado que no todos los gobiernos minoritarios presidenciales son problemáticos —vis-a-vis- los gobiernos mayoritarios— en todas las dimensiones analizadas (no lo son, por ejemplo, en las quiebras de la democracia [véase Cheibub, 2002b; y Álvarez y Marsteintredet, 2010]), ni todos los gobiernos mayoritarios presidenciales se desempeñan bien. Pero acertó al decir que el presidencialismo tiene algún efecto diferencial en relación con el parlamentarismo, cualquiera sea el tipo de gobierno.

Desde luego, quienes defendemos el parlamentarismo tenemos muchas otras razones alternativas —distintas a las aquí enunciadas— para rechazar el presidencialismo. Por ejemplo, hay buenas evidencias para sostener que el presidencialismo afecta negativamente la organización e institucionalización de los partidos políticos (Samuels y Shugart, 2010). Pero dado que la defensa clásica del presidencialismo tiende a concentrarse en las tres dimensiones evaluadas, aquí he procurado centrarme en ellas para poner en tela de juicio la convención dominante en la literatura contemporánea, que sostiene que el debate clásico está cerrado y la elección del tipo de régimen “no hace una gran diferencia” en lo que atañe a la quiebra de la democracia, el conflicto entre poderes, y la forma de terminación y duración de los gobiernos.

Referencias

- Alcántara, M. y García Montero, M. 2008. "Institutions and Politicians: An Analysis of the Factors that determine Presidential Legislative Success", *Working Paper* 348: Kellogg Institute, University of Notre Dame.
- Altman, D. 2000. "The Politics of Coalition Formation and Survival in n Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay", 1989-1999. *Party Politics* 6: 259.
- Álvarez, M. y Marsteintredet, L. 2010. "Presidential and Democratic Breakdowns in Latin America: Similar Causes, Different Outcomes", en Llanos y Marsteintredet (ed.). 2010. *Presidential Breakdowns in Latin America*. Palgrave MacMillan, 2010: 33-50.
- Amorim Neto, O. 1994. "Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação", *Nova Economia*. Rio de Janeiro nº 1.
- Amorim Neto, O. 2002. "Presidential Policy-Making Strategies and Cabinet Formation in Latin America's Presidential Democracies, 1946-1995". Artículo presentado para la conferencia "El Gobierno Dividido en México: Riesgos y Oportunidades", May 6-7. 2002, CIDE, Ciudad de México.
- Amorim Neto, O. 2005. "Cabinet Durability in Presidential Democracies". Paper prepared for presentation at the 2005 Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C., September 1-4.
- Amorim Neto, O. 2006. "The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas", *Comparative Political Studies* 39, 4: 415-440.
- Brown Araúz, H. 2004. "Los partidos políticos en Centroamérica. Un estudio institucional comparado sobre la disciplina partidista en Costa Rica, Guatemala y Panamá". Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- Carey, J. 2005. "Presidential versus Parliamentary Government". C. Ménard and M. M. Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*, Springer: 91-122.
- Chasquetti, D. 2008. *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la difícil combinación*. Instituto de Ciencias Políticas. Facultad de Ciencias Políticas de la República.
- Cheibub, J. A. 1998. "Elections and Alternation in Power in Democratic Regimes". Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston.
- Cheibub, J. A. 2002a. "Presidentialism and Democratic Performance", en *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management and Democracy*, ed. Andrew Reynolds. New York: Oxford University Press, 104-140.
- Cheibub, J. A. 2002b. "Minority Governments, Deadlock Situations and the Survival of Presidential Democracies", en *Comparative Political Studies*, vol. 35, nº 3: 284-312.
- Cheibub, J. A. y Limongi, F. 2002. "Modes of Government Formation and the Survival of Presidential Regimes: Presidentialism and Parliamentarism Reconsidered", *Annual Review of Political Science* 5: 151-179.

- Cheibub, J. A. y Limongi, F. 2004. *Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism*, . British Journal of Political Science.
- Cheibub, J. A.; Przeworski, A., y Saiegh, S. 2004. *Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism*, British Journal of Political Science, vol. 34: 565-587.
- Cleto Suárez, W. 1982. "El Poder Ejecutivo en América Latina: su capacidad operativa bajo regímenes presidenciales", *Revista de Estudios Políticos* 29: 109-144.
- Deheza, G. I. 1998. "Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur", en Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.). *El presidencialismo renovado: Institucionalismo y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad 35: 151-169.
- Elgie, R. 2005. "A Fresh Look at Semi-Presidentialism: Variation on a Theme", *Journal of Democracy*, vol. 16, n° 3, July 2005: 98-112.
- Elgie, R. 2005. 2008. "The Perils of Semi-Presidentialism. Are They Exaggerated?", *Democratization* 15 (1): 49-66.
- Elgie, R. y Schleiter, P. 2009. Variation in the Durability of Semi-Presidential Democracies. Artículo presentado en el Congreso Mundial de IPSA (International Political Science Association), celebrado en Santiago de Chile, 2009.
- Hochstetler, K. 2006. "Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America", *Comparative Politics* 38 (4): 401-418.
- Hochstetler, K. y Edwards, M. E. 2007. "Interrupted Presidencies: Identifying and Explaining a South American Anomaly". Paper prepared for the meeting of the European Consortium of Political Research, Pisa, Italy, 6-8 September.
- Jones, M. 1995. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Kellam, M. 2004. "When Politics is Local: Coalitional Instability in Latin America". Paper delivered at Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago.
- Laver, M. y Schofield, N. 1990. *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Laver, M. 2003. "Government Termination". *Annu. Rev. Polit. Sci.* 2003: 6: 23-40.
- Lijphart, A. 1992. *Presidential versus Parliamentary Government*. New York: Oxford University Press.
- Linz, J. J. 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration*, Baltimore, Md., The Johns Hopkins University Press.
- Linz, J. J. 1990. "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy* 1 (1): 51-69.
- Linz, J. J. 1994. *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference*, en Linz, J. y Valenzuela, A. *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Linz, J. J. y Stepan, A. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland.

- Linz, J. J. y Valenzuela, A. (eds.) 1994. *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Llanos, M. y Marsteintredet, L. 2010. *Presidential Breakdowns in Latin America Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*. Palgrave MacMillan, 2010.
- Llanos, M. y Marsteintredet, L. 2010. "Introduction: Presidentialism and Presidential Breakdowns in Latin America", en Llanos y Marsteintredet. 2010. *Presidential Breakdowns in Latin America*. Palgrave MacMillan, 2010, 2-13.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. (eds.) 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morgenstern, S. y Nacif, B. (eds.) 2002. *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Müller y K. Strom 2000. *Coalition governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Müller, W., Bergman, T. y Strom, K. 2003. "Parliamentary Democracy: Promise and Problems", en Strøm, Müller, and Bergman (eds.). *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2003, 3-32.
- Mustapic, A. M. 2005. "Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001", *Desarrollo Económico* 2005, 45 (178): 263-280.
- Mustapic, A. M. 2005b. *¿El fin del mandato fijo? El caso de la presidencia de De la Rúa*, Universidad Torcuato Di Tella, mimeo.
- Mustapic, A. M. 2006. "América Latina: las renuncias presidenciales y el papel del Congreso", en *Parliamentary practices in presidential systems: Perspectives on parliamentary power in Latin America*, European Consortium for Political Research Joint Sessions of Workshops, Nicosia, Chipre, 25-30 de abril.
- Mustapic, A. M. 2010. "Presidentialism and Early Exits: The Role of the Congress", en Llanos, M. y Marsteintredet, L. 2010. *Presidential Breakdowns in Latin America Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*. Palgrave MacMillan, 2010, 17-33.
- Negretto, G. 2005. "The Study of Presidentialism in Latin America: A Critical Assessment". Paper presented at American Political Science Association, Washington DC, August 31, September 4, 2005.
- Negretto, G. 2006. "Minority Presidents and Democratic Performance. Latin American", *Politics and Society*, vol. 48, n°. 3, Fall 2006, 63-92.
- Ollier, M. M. 2008. "La institucionalización democrática en el callejón: La inestabilidad presidencial en Argentina (1999-2003)", *Revista América Latina Hoy* 49, 2008, 73-103.
- Ollier, M. M. y Pérez Liñán, A. 2003. "¿Lo similar en lo distintivo? Crisis políticas en Brasil y en la Argentina". *Textos* 2003, 4: 54-67.
- Pérez-Liñán, A. 2003. "Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad. ¿Hacia un Nuevo presidencialismo?", en *Latin American Research Review*, vol. 38, n° 3, 149-164 October.

- Pérez-Liñán, A. 2007. *Crises Without Breakdown: Presidential Impeachment and The New Political Instability In Latin America*. Cambridge University Press.
- Riggs, F. W. 1992. "Presidentialism: A Problematic Regime Type", en Lijphart, A. *Presidential vs. Parliamentary Government* (ed.), Oxford, 1992, 219.
- Robinson, J. A y Torvik, R. 2008. Endogenous Presidentialism. Unpublished paper, Harvard University: http://www.people.fas.harvard.edu/~jrobinson/researchpapers/unpublishedpapers/jr_presidentialism7.pdf
- Ryals, C. y Golder, S. 2010. "Measuring government duration and stability in Central Eastern European democracies". *European Journal of Political Research* 49: 119-150.
- Saalfeld, T. 2008. "Institutions, Chances and Choices: The Dynamics of Cabinet Survival", en Strom, K., Müller, W. y Bergman, T. *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford University Press: 327-367.
- Saiegh, S. 2009. Political Prowess or "Lady Luck"? *Evaluating Chief Executives' Legislative Success Rates*. *The Journal of Politics*, vol. 71, nº4, october 2009: 1342-1356.
- Samuels, D. y Shugart, M. 2010. *Presidents, Parties, and Prime Ministers*. Cambridge University Press.
- Schleiter, P. 2009. "Non-partisan ministers in cabinets: who gets in and what do they stand for? An approach and an application to Russia". Artículo presentado en el Congreso IPSA 2010, en Santiago de Chile.
- Schleiter, P. y Morgan-Jones, E. 2009. "Constitutional Powers and Competing Risks: Monarchs, Presidents, Prime Ministers, and the Termination of East and West European Cabinets", *American Political Science Review*, vol. 103, nº 3, agosto 2009: 496-512.
- Shugart, M. 2005. Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns. Working Paper: <http://dss.ucsd.edu/~mshugart/workingpapers.html>
- Shugart, M. y Carey, J. M. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Shugart, M. y Mainwaring, S. 1997. "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate", en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 12-54.
- Sridharan, E. 2008. "Coalition Politics in India: Types, Duration, Theory and Comparison". *Institute of South Asian Studies, Working Paper*, 23 September 2008.
- Stepan, A. y Skach, C. 1994. "Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective", en *The Failure of Presidential Democracy*, vol. 1, 1994, Linz, Juan J. and Valenzuela, Arturo (eds.), The Johns Hopkins University Press.
- Strom, K. 1990. *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

ANEXO: DURACIÓN DE LAS COALICIONES PRESIDENCIALES EN AMÉRICA LATINA

Presidente	Inicio	Tipo de coalición	¿Sobrevivieron las coaliciones?	Fecha de ruptura coalición	Duración coalición	Duración relativa	Fecha fin gobierno	Duración gobierno
Argentina								
De la Rúa	10/12/09	Minoritaria	No/ No terminó el mandato	6/10/ 2000 (renuncia de Vicepresidente)	296 días	0,20	20/12/2001	730 días
Duhalde	22/01/2002	Coalición mayoritaria (facción PJ, facción de UCR, Frepaso)	No/No terminó el mandato	No logra el apoyo de una facción de su partido para aprobar el plan bonex (renuncia Ministro de Economía). Al morir varias víctimas inocentes en un operativo policial (26/06/2002), la coalición se quiebra y Duhalde convoca a elecciones	483 días	0,70 (adelantó 6 meses elecciones)	25/05/2003	483 días
Kirchner	25/04/2003	Mayoritaria (facción de PJ, facción de UCR, Frepaso)	Sí	-	1.460 días	1	10/12/2007	1.460 días
Cristina Fernández	10/12/07	Mayoritaria	No	17/07/2008 (voto en contra de ley de retenciones)	217 días	0,14	Sigue en el poder	
Brasil								
Sarney	21/04/85	Mayoritaria	No	13 de febrero de 1986 (PMBD se retira de la coalición)	292 días	0,16	15/03/90	1.764 días
Collor de Melo	15/03/90	Minoritaria	No	15/03/92 (dimite en pleno el gabinete por denuncias de corrupción)	720 días	0,49	29/12/92	1.004 días
Cardoso I	2/01/95	Mayoritaria	Sí	-	1.460 días	1	1/01/99	1.460 días
Cardoso II	2/01/99	Mayoritaria	No	8/02/2002 (PFL se retira de la coalición, renunciando 4 ministros)	1.146 días	0,78	1/01/03	1.460 días
Lula I	2003-	Mayoritaria	Sí	-	1.460 días	1	2007	1.460 días
Lula II	2007-	Mayoritaria	Sigue en la presidencia	-			2011	

ANEXO: DURACIÓN DE LAS COALICIONES PRESIDENCIALES EN AMÉRICA LATINA (CONT.)

Presidente	Inicio	Tipo de coalición	¿Sobrevivieron las coaliciones?	Fecha de ruptura coalición	Duración coalición	Duración relativa	Fecha fin gobierno	Duración gobierno
Bolivia								
Siles Suazo	10/10/82	Minoritaria	No	9 /01/1983 (6 ministros del partido MIR abandonan la coalición)	89 días	0,08	6/08/85	1.016 días
Paz Estenssoro	6/08/85	Minoritaria	No	15/02/1989 (ADN se sale de la coalición)	1.239 días	0,84	6/08/89	1.460 días
Paz Zamora	6/08/89	Mayoritaria	Sí	-	1.460 días	1	6/08/93	1.460 días
Sánchez de Losada I	6/08/93	Mayoritaria	Sí	-	1.460 días	1	6/08/93	1.460 días
Banzer	6/08/97	Mayoritaria	No	15/08/1998 (CONDEPA se sale de la coalición)	369 días	0,25	6/08/02	1.460 días
Sánchez de Losada II	6/08/02	Mayoritaria	No/ No terminó el mandato	15/04/03 (MBL se sale de la coalición y más tarde en octubre de 2003 el Vicepresidente Mesa)	249 días	0,17	17/10/03 (renuncia)	431 días
Chile								
Aylwin	1990-1993	Minoritaria	Sí	-	1.460 días	1		1.460 días
Frei	1994-2000	Minoritaria	Sí	-	2.190 días	1		2.190 días
Lagos	2000-2006	Mayoritaria	Sí	-	2.190 días	1		2.190 días
Bachelet	2006- 2010	Mayoritaria	Sí	-	2.190 días	1		2.190 días
Colombia								
Betancur	7/08/82	Mayoritaria	Sí	-	1.460 días	1	7/08/86	1.460 días
Uribe		Mayoritaria	Sigue en presidencia	-			2006-	

ANEXO: DURACIÓN DE LAS COALICIONES PRESIDENCIALES EN AMÉRICA LATINA (CONT.)

Presidente	Inicio	Tipo de coalición	¿Sobrevivieron las coaliciones?	Fecha de ruptura coalición	Duración coalición	Duración relativa	Fecha fin gobierno	Duración gobierno
Ecuador								
Roldos	29/08/79	Minoritaria	No	24/05/1981 (CFP se sale de la coalición y Roldós crea un nuevo partido)	736 días	0,5	1984	1.460 días
Febres Cordero	10/08/84	Minoritaria	Sí	-	1.460 días	1	1988	1.460 días
Borja	10/08/88	Mayoritaria	No	15/06/90 (DP-UDC se sale de la coalición para presentarse a elecciones)	665 días	0,45	10/08/92	1.460 días
Durán Ballén								
Durán Ballén	10/08/92	Minoritaria	Sí	-	1.460 días	1	1996	1.460 días
Bucaram	10/08/96	Minoritaria	No/ No terminó el mandato	La coalición se rompió el mismo día que Bucaram presentó su plan de gobierno, que eliminaba el subsidio al gas y formulaba un plan de ajuste fiscal muy severo (tardó 113 días en presentar el plan)	113 días	0,07	15/04/97	275 días
Gutiérrez								
Gutiérrez	15/01/03	Minoritaria	No/ No terminó el mandato	27/09/2003 (se rompe alianza con Mov. Pachakutik)	252 días	0,17	20/04/05	815 días
Panamá								
Pérez Balladares	1/09/94	Mayoritaria*	No	Agosto de 1998 (la coalición se rompe cuando Balladares pierde el referéndum para la reelección)	1.424 días	0,78	1/09/99	1.825 días
Perú								
Beláunde	1980	Mayoritaria	Sí	-	1.825 días	1	1980-1985	1.825 días

ANEXO: DURACIÓN DE LAS COALICIONES PRESIDENCIALES EN AMÉRICA LATINA (CONT.)

Presidente	Inicio	Tipo de coalición	¿Sobrevivieron las coaliciones?	Fecha de ruptura coalición	Duración coalición	Duración relativa	Fecha fin gobierno	Duración gobierno
Perú								
Fujimori I	28/07/1990	Minoritaria	No	Al asumir el poder formó un Gabinete dominado por profesionales y técnicos que no pertenecían a Cambio 90. El 8 de agosto de 1990 anuncia un plan de ajuste que suprimía las subvenciones a productos de primera necesidad (Fujishock), y el PAP y la izquierda parlamentaria le retira su apoyo y pasa a la oposición	607 días	0,33	5/04/92	607 días
Fujimori III	28/07/2000	Mayoritaria (la integraban Cambio 90, Nueva Mayoría, el Mov. Vamos Vecino y el Frente Perú 2000 y logró el apoyo de una facción de Perú posible)	No/no terminó el mandato	Ante el escándalo de corrupción por compra de votos, se produce un transfuguismo desde la bancada de Perú 2000 hacia la oposición. 16 de Septiembre de 2000 Fujimori convoca a elecciones anticipadas para 8 abril de 2001. El 20 de noviembre comunica que renuncia desde Japón	113 días	0,06	21/11/00	113 días
Toledo	2001	Minoritaria	No	Julio de 2004. Duró 4 años (Chasqueti, 2008)	1.460 días	0,8	2001-2006	1.825 días

ANEXO: DURACIÓN DE LAS COALICIONES PRESIDENCIALES EN AMÉRICA LATINA (CONT.)

Presidente	Inicio	Tipo de coalición	¿Sobrevivieron las coaliciones?	Fecha de ruptura coalición	Duración coalición	Duración relativa	Fecha fin gobierno	Duración gobierno
República Dominicana								
Fernández Reyna I	16/08/96	Mayoritaria	No	30/03/97 (PRSC deja la coalición cuando el presidente presenta el primer borrador de presupuesto)	224 días	0,15	16/08/00	1.460 días
Fernández Reyna II	16/08/04	Minoritaria	Sí		1.460 días	0,15	16/08/08	1.460 días
Uruguay								
Lacalle	1/03/90	Mayoritaria	No	15/05/91 (facción colorada Foro Batlista se sale de la coalición, luego se van Renovación y Victoria, MNR y Batllismo Radical)	434 días	0,23	28/02/95	1.825 días
Venezuela								
Sanguinetti II	1994	Mayoritaria	Sí	-	1.825 días	1	1999	1.825 días
Battle	1999-2004	Mayoritaria	No	La coalición duró tres años (Chasquetí, 2008)	1.095 días	0,6	2004	1.825 días
Venezuela								
Lusinchi	2/02/1984	Mayoritaria	Sí	-	1.460 días	1	2/02/89	1.460 días
Pérez	2/02/89	Minoritario	No	31/08/93 (destituido por Congreso)	1.649 días	0,9	31/09/93	1.649 días
Caldera	2/02/94	Minoritario	No	31/06/1997 (en junio de 1997 MAS se sale de la coalición)	1.228 días	0,67	2/02/99	1.825 días

ANEXO: DURACIÓN DE LAS COALICIONES PRESIDENCIALES EN AMÉRICA LATINA (CONT.)

Presidente	Inicio	Tipo de coalición	¿Sobrevivieron las coaliciones?	Fecha de ruptura coalición	Duración coalición	Duración relativa	Fecha fin gobierno	Duración gobierno
Total		41 coaliciones 25 mayoritarias 16 minoritarias	16 coaliciones sobreviven (40% del total) 5 Min. (31,2% del total de minoritarias) 11 May. (45,8% del total de mayoritarias) May: (24.961)		40.357 días (1.008 días promedio) Min: (1.6419) 1.026 días promedio;	2.467 (0,63 promedio) Minoritarias: 0,59 Mayoritarias: (1,547) 0,67		
								1.085,2 días promedio

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

Presentado para evaluación: 1 de marzo de 2010

Aceptado para publicación: 8 de septiembre de 2011

SEBASTIÁN LINARES, Universidad de Salamanca

slinares@usal.es

Doctor en Ciencia Política y profesor en el Área de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca. Es autor de *La (i)legitimidad democrática del control judicial de las leyes* (Marcial Pons, 2008). Sus áreas de interés son las políticas de justicia en América Latina, la teoría de la democracia y la política comparada.