

## JUICIO POLÍTICO AL PRESIDENTE Y NUEVA INESTABILIDAD POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

**Aníbal Pérez-Liñán, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2009, 383 páginas.**

La estabilización de regímenes democráticos en Latinoamérica durante las últimas dos décadas dio lugar a un amplio emprendimiento académico en que diferentes estudiosos analizaron diferentes facetas que hacen a su funcionamiento. Como parte de ese emprendimiento, *Juicio político al presidente...* constituye un invaluable aporte sobre un aspecto central, dada su relevancia teórica y política: la inestabilidad política que suele afectar a los países de la región.

Una extensa literatura se coloca como telón de fondo de esta contribución. Juan Linz abrió en 1984 esa línea de trabajo al elaborar el ya clásico argumento de que las características institucionales de los sistemas presidenciales influían de manera perversa sobre el comportamiento político, de manera tal de poner en peligro la democracia. Así pues, el secreto de la inestabilidad de las democracias presidenciales en Latinoamérica residía, precisamente, en el presidencialismo. La sugerencia de Linz era la adopción de gobiernos parlamentarios que promovieran democracias estables.

La contribución pionera de Linz dio lugar a una serie de aportes que, aunque compartían algunos de los elementos centrales de su argumento, matizaban su alcance. Así, el problema no era el

presidencialismo en sí mismo sino su combinación con multipartidismo (Mainwaring), presidentes con fuertes poderes institucionales (Shugart y Carey) o sistemas electorales que dificultaban la obtención de mayorías legislativas por parte del presidente (Jones). La sugerencia de esos autores era diseñar instituciones presidenciales que dieran viabilidad a la democracia.

Un aporte mucho más reciente ha puesto en duda la relación causal entre presidencialismo e inestabilidad. José Antonio Cheibub ha presentado evidencia empírica que parece apoyar el argumento de que la inestabilidad política no reflejaría las características de las instituciones adoptadas por las nuevas democracias (presidencialismo vs. parlamentarismo), sino las del régimen autoritario previo (autoritarismo militar vs. autoritarismo civil).

El debate académico sobre los motivos de la inestabilidad de las democracias presidenciales fue acompañado por una tendencia novedosa: la expansión global sin precedentes de regímenes democráticos capaces de mantenerse a lo largo del tiempo. Ello, sin embargo, no significó la completa desaparición de la inestabilidad política en Latinoamérica, sino la forma en que se expresa. El nuevo patrón de inestabilidad política se caracteriza por el surgimiento de crisis políticas que conducen a la remoción o renuncia de presidentes, sin que ello implique la ruptura democrática. Este constituye el foco principal del excelente estudio de Pérez-Liñán; de allí su relevancia empírica.

La relevancia teórica de este estudio radica no sólo en el conocimiento que ge-

nera sobre el funcionamiento de las nuevas democracias en la región, y especialmente sobre las características y causas de su nuevo patrón de inestabilidad política, sino también en el desafío que presenta a dos supuestos consolidados entre los estudiosos del presidencialismo latinoamericano. Por un lado, la idea de que esos regímenes carecen de la capacidad de procesar conflictos entre el ejecutivo y el legislativo sin recurrir a la intervención militar; por el otro lado, la idea de que los presidentes son demasiado fuertes y que los legisladores carecen de la capacidad de actuar como agentes de *accountability* democrática.

*Juicio político al presidente...* es sin dudas un estudio de primera línea que merece una cuidadosa lectura por todos aquellos interesados en el funcionamiento de las nuevas democracias latinoamericanas, así como por quienes tengan interés en el análisis institucional o la comunicación política. Pero también es una obra ineludible para quienes busquen una contribución rigurosa y sistemática en el campo de la política comparada. A lo largo de más de 300 páginas de texto principal, con una prosa prolija, clara y sucinta, Pérez-Liñán presenta las características y causas del nuevo patrón de inestabilidad política en la región. Haciendo gala de un inusual eclecticismo metodológico, el relato histórico y descriptivo se combina con el uso de técnicas estadísticas, tanto cuantitativas como cualitativas; mientras que el desarrollo verbal de argumentos es complementado en algunas secciones con formalizaciones y modelaciones que le aportan mayor rigor. La decisión de utilizar uno u otro recurso metodológico es cuidadosamente justifica-

da, poniendo en claro sus implicaciones y limitaciones. Todo ello no sólo aporta mayor rigor a la obra sino que facilita tanto la comprensión del texto como su replicabilidad.

Aunque el foco del estudio es la nueva inestabilidad política, la mayor parte del libro analiza una de sus modalidades: los procesos de juicio político o *impeachment* (capítulos 2, 3, 4, 5, y 6). La base empírica del análisis está constituida por los casos de juicio político a presidentes latinoamericanos entre 1992 y 2004. Ello incluye los procesos que terminaron con la destitución de cuatro presidentes (Fernando Collor de Melo en Brasil, 1992; Carlos Andrés Pérez en Venezuela, 1993; Abdalá Bucaram en Ecuador, 1997 y Raúl Cubas Grau en Paraguay, 1999), así como tres casos de juicio político fallido (Ernesto Samper en Colombia, 1996, y Luis González Macchi en Paraguay, 2002 y 2003).

A partir de un breve pero completo análisis de los eventos históricos que caracterizaron esos siete juicios políticos, así como de las principales interpretaciones existentes para cada uno de esos casos, el capítulo 2 infiere, por vía inductiva, cuatro elementos comunes que echan luz sobre sus motivos, dinámica y resultados. Esos elementos claves son: la falta de voluntad o capacidad de los militares para intervenir en política, el papel desempeñado por los medios masivos de comunicación en la creación de escándalos políticos que deterioran la imagen presidencial, la capacidad del presidente para construir una coalición legislativa que lo blinde frente a la posibilidad de un juicio político y la extensión de la

protesta popular. Cada uno de ellos es minuciosamente analizado en los siguientes cuatro capítulos.

En el capítulo 3 Pérez-Liñán registra el proceso de desmilitarización de la política, derivando dos implicaciones fundamentales respecto del nuevo patrón de inestabilidad. Por un lado, las soluciones civiles y constitucionales desplazaron de manera casi completa a las rupturas militares o cívico-militares que caracterizaban el viejo patrón de inestabilidad. Por el otro lado, las soluciones constitucionales convierten a la caída presidencial en el resultado típico en la medida que las constituciones latinoamericanas suelen contemplar mecanismos para remover al presidente (mediante juicio político o declaración de incapacidad) mientras que rara vez prevén la disolución del parlamento.

El capítulo 4 analiza el papel de los medios en la generación de escándalos mediáticos que erosionan la imagen presidencial. Allí se pone especial énfasis en la manera en que ciertas transformaciones políticas, económicas, tecnológicas y profesionales han llevado a adoptar un papel clave en el desarrollo de crisis políticas, especialmente mediante la publicación de hechos de corrupción en que se ven envueltos altos funcionarios, e incluso el presidente. Sin embargo, ello no explica las consecuencias que puedan tener esos escándalos, lo que es analizado en capítulo 5. Haciendo uso de breves reseñas históricas y estadísticas cuantitativas Pérez-Liñán presenta algunas conclusiones de especial relevancia. Por un lado, el autor sostiene que existe una retroalimentación entre escándalos e imagen presidencial: los escándalos

afectan la imagen presidencial cuando se acumulan a lo largo del tiempo, pero la frecuencia e impacto de los escándalos crecen a medida que se erosiona la imagen presidencial. Por el otro lado, el estudio muestra, en lo que constituye una de sus conclusiones más importantes, que ni los escándalos ni la caída en la imagen del gobierno llevan por sí solas a la remoción presidencial: a ello deben sumarse las movilizaciones populares. Sin embargo, no cualquier protesta social es capaz de amenazar la estabilidad del presidente. Para que la protesta tenga un impacto letal es necesario que se exprese en la movilización de una amplia coalición callejera de sectores medios y bajos, con el objetivo común de destituir al presidente.

La caída presidencial por juicio político implica un proceso mediante el cual los legisladores remueven al presidente, o autorizan su remoción. Para ello, el capítulo 6 trata de establecer los determinantes de la decisión legislativa de enjuiciar o proteger al presidente. Según Pérez-Liñán, ello es función de una combinación de las reglas constitucionales para remover al presidente y la configuración partidaria del congreso, que facilita o dificulta la construcción de un “escudo legislativo” por parte del presidente. El requisito constitucional determina la cantidad de votos necesarios para bloquear las tentativas de juicio político. En ese sentido, el capítulo presenta un interesante análisis comparado de los diferentes mecanismos previstos en las constituciones latinoamericanas y en Estados Unidos para remover presidentes. Por su parte, la configuración partidaria influye en el apoyo legislativo efectivamen-

te recibido, que depende del tamaño del contingente legislativo del partido del presidente, de los problemas de disciplina partidaria que pueden disminuir el apoyo que el presidente obtenga de su propio partido, y de la política de formación de coaliciones que puede extender el apoyo a otros partidos.

Aunque la disposición de los legisladores a defender al gobierno se ve afectada por los escándalos de corrupción y el calendario electoral, el capítulo 6 muestra, en lo que constituye otra de las conclusiones cruciales del libro, que el factor más importante es la estrategia seguida por los presidentes para relacionarse con el congreso. Aquellos presidentes que desde el inicio de sus mandatos siguieron una estrategia negociadora, fueron capaces de construir una base de apoyo que los blindó antes los intentos de llevar a cabo juicios políticos (Samper y González Macchi). Por el contrario, los presidentes que alienaron al congreso, sea confrontando con ellos (Bucaram, Cubas) o siguiendo estrategias de aislamiento (Collor, Pérez), se encontraron en una posición más riesgosa en el momento de enfrentar los intentos de juicio político y fueron finalmente incapaces de mantenerse en el gobierno.

El análisis hasta aquí desarrollado presenta dos limitaciones. Por un lado, el juicio político es sólo un camino particular para remover presidentes, ya que algunos fueron removidos de su cargo sin que mediase juicio político. Ello obliga a preguntarse hasta qué punto las conclusiones obtenidas a partir del análisis de los juicios políticos son válidas para todos los casos de inestabilidad presidencial. Por otro lado,

aun cuando el foco se ampliara a todos los presidentes que renunciaron anticipadamente, con o sin juicio político, el diseño de investigación adolecería de un sesgo en la selección de casos que impediría inferir conclusiones confiables. Al elegir sólo casos en que los presidentes enfrentaron juicios políticos o renunciaron de manera anticipada (selección sobre la variable dependiente) se estaría sobreestimando el efecto causal de las variables explicativas. Ello se debe a que no se controla la posibilidad de que dichas variables hubiesen estado también presentes en los casos en que los presidentes completaron sus mandatos sin enfrentar situaciones conflictivas de importancia. Conciente de esas limitaciones Pérez-Liñán extiende su análisis, en el capítulo 7, a todo el universo de presidentes latinoamericanos entre 1990 y 2004. Utilizando estadísticas cualitativas y cuantitativas confirma los hallazgos obtenidos en los capítulos previos: si bien los escándalos de corrupción y la dinámica legislativa son elementos cruciales para analizar los juicios políticos, la principal fuerza detrás del colapso de los presidentes, con o sin juicio político, son las movilizaciones populares multiclasistas.

El libro cierra, en el capítulo 8, con el análisis de diferentes interpretaciones sobre las implicaciones teóricas y normativas del nuevo patrón de inestabilidad política, adoptando una posición cauta frente a quienes identifican al nuevo fenómeno con la parlamentarización del presidencialismo, el surgimiento de *accountability* social, o la expresión del poder popular. En todo caso, sugiere Pérez-Liñán, la nueva inestabilidad expresa una *accountability* espasmódica,

más apta para castigar que para prevenir acciones inadecuadas por parte del gobierno; para evitar la ruptura de la democracia que para poner cierre al ciclo perverso de dominio presidencial y caída del gobierno.

Así pues, Pérez-Liñán ofrece un estudio riguroso, sistemático y balanceado que constituye una contribución crucial a la comprensión de los casos empíricos analizados, a la explicación del nuevo patrón de inestabilidad política y al desarrollo de la política comparada.

*Javier Zelaznik*