



Política y gobierno

ISSN: 1665-2037

Centro de Investigación y Docencia Económicas, División
de Estudios Políticos

Serrafero, Mario Daniel

Siete cuestiones en torno de la teoría de las caídas presidenciales

Política y gobierno, vol. XXV, núm. 2, 2018, Julio-Diciembre, pp. 403-440

Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Políticos

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60363079006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Siete cuestiones en torno de la teoría de las caídas presidenciales

Mario Daniel Serrafero*

Resumen: En el pasado los presidentes democráticos caían por golpes militares. Desde la vuelta de la democracia en América Latina se produjeron numerosas interrupciones presidenciales, pero utilizando mecanismos constitucionales. Cayeron gobiernos, pero el régimen democrático se mantuvo. A lo largo de estas tres últimas décadas las experiencias de caídas presidenciales dieron lugar al desarrollo de una teoría sobre las interrupciones presidenciales, que intenta explicar el fenómeno de la nueva inestabilidad presidencial en América Latina. Este trabajo aporta siete cuestiones con el fin de agregar perspectivas al debate teórico sobre las interrupciones presidenciales. Estas cuestiones son: 1) su vinculación con la teoría de la sucesión constitucional, 2) el supuesto incumplimiento del plazo fijo y la independencia de poderes, 3) la reconsideración acerca de la supuesta nueva flexibilidad del sistema presidencial, 4) la distinción entre el momento y las reglas de la caída presidencial, y el momento y las reglas del reemplazo del presidente, 5) la situación de “lagunas de reglas”, tanto en relación con la interrupción presidencial, como respecto del reemplazo del mandatario, 6) la supuesta línea fina entre el golpe parlamentario y el juicio político, 7) las expectativas y los ciclos de fortaleza y debilidad presidencial que muestran una determinada vulnerabilidad estructural del sistema. Estas cuestiones agregan al debate nuevos enfoques para estudiar el fenómeno de las interrupciones presidenciales.

Palabras clave: interrupciones presidenciales, presidencialismo, juicio político, inestabilidad política, América Latina.

Seven Issues about the Theory of Presidential Breakdowns

Abstract: In the past democratic presidents were removed by military coups. Since the return of democracy in Latin America there were numerous presidential interruptions, but these took place via constitutional mechanisms. Governments fell, but the demo-

*Mario Daniel Serrafero es profesor-investigador en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de la Universidad de Buenos Aires. Hipólito Yrigoyen 690, piso 6, L (1086) Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Tel: 005411 5023 1735. Correo-e: mserrafero@gmail.com. ORCID: 0000-0002-9783-6562.

Artículo recibido el 26 de abril de 2017 y aceptado para su publicación el 10 de octubre de 2017.

cratic regime remained. Over the last three decades, the experiences of presidential drop-outs have led to the development of a theory about presidential interruptions, which attempts to explain the phenomenon of new presidential instability in Latin America. This paper touches on seven distinct issues, in order to add insights to the theoretical debate on presidential interruptions. These issues are: 1) presidential interruption's connection with the theory of constitutional succession; 2) the alleged breach of the fixed term and independence of powers; 3) the reconsideration of the alleged new flexibility of the presidential system; 4) timing and rules of the presidential fall and the timing and rules of the president's replacement; 5) the situation of "ruling gaps", both in relation to the presidential interruption, and the president's replacement; 6) the so-called "thin line" between the parliamentary coup and impeachment; 7) expectations and cycles of presidential strength and weakness that show a certain structural vulnerability of the system. These issues add to the debate by introducing new approaches to studying the phenomenon of presidential interruptions.

Keywords: presidential interruptions, presidentialism, impeachment, political instability, Latin America.

Introducción

Una de las características más salientes de los presidencialismos latinoamericanos, a partir de la tercera ola de la democratización, fue la superación de graves crisis políticas a través de mecanismos institucionales. Antes existía una inestabilidad política en la que los presidentes eran desalojados del poder a través de un golpe militar y se instauraba, generalmente, un régimen autoritario. Ahora los gobiernos concluyen sus gestiones a través de la acción del Congreso o bien de las renunciaciones de los presidentes frente a las presiones de protestas callejeras y movilizaciones sociales.

Cabe recordar que Juan Linz (1988, 1990, 1994) había señalado en sus clásicos trabajos que el presidencialismo era un sistema rígido y no tenía válvulas de escape en casos de crisis políticas e institucionales. En relación con el juicio político, se lo consideraba prácticamente una pieza de museo pues su difícil implementación parecía ser la causa de su nula utilización. Asimismo, no cabía esperar la renuncia del presidente frente a una crisis política y la sucesión en cabeza de la vicepresidencia no estaba asegurada. Pero, años después de la primera versión del trabajo de Linz comenzaron a producirse desplazamientos presidenciales y renunciaciones que significaron interrupciones del mandato presidencial. Linz también señaló la rigidez que implicaba la sucesión fija en cabeza de la figura del vicepresidente y los conflictos que solían suscitarse entre éste y el presidente. Estos conflictos han tenido suma importancia en algunos países de la región, como por ejemplo en la Argentina (Serrafiero, 2011a), Ecuador y Paraguay.

Gran parte de los trabajos existentes se han enfocado en los motivos o causas de las caídas.¹ El objetivo de este trabajo es introducir siete cuestiones teóricas para el debate, algunas de las cuales prácticamente no se han tratado. Comienza con un breve repaso de la teoría de las interrupciones o caídas presidenciales, de acuerdo con las producciones que se han realizado en los últimos años. En perspectiva comparada se recorren las distintas causas que parecen haber provocado las rupturas de los mandatos y el papel de los actores relevantes, principalmente el Congreso y las movilizaciones ciudadanas. A continuación se tratan las distintas cuestiones que motivan estas páginas. La primera es la vinculación de la teoría de las caídas presidenciales con la teoría de la sucesión constitucional, presente en el constitucionalismo desde el siglo XIX, hasta la actualidad. La segunda cuestión es una reflexión sobre el supuesto incumplimiento del plazo fijo y la independencia de poderes en los casos de interrupciones presidenciales, respectivamente. La tercera cuestión aborda la reconsideración acerca de la supuesta nueva flexibilidad del sistema presidencial. La cuarta cuestión diferencia entre los dos momentos de las sucesiones y sus reglas: la caída y el reemplazo (o sucesión propiamente dicha). La quinta cuestión incorpora la situación de “lagunas de reglas”, tanto en relación con la caída o interrupción presidencial, como respecto del reemplazo del mandatario. La sexta cuestión aborda una supuesta línea fina entre el golpe parlamentario y el juicio político. La séptima cuestión se refiere a las expectativas y los ciclos de fortaleza y debilidad presidencial que muestran una determinada vulnerabilidad estructural del sistema.

En síntesis, el trabajo incorpora reflexiones y nuevas perspectivas al estado de la cuestión teórica, con el fin de analizar los casos pasados y los que se presenten desde un enfoque más integral y conceptual de las interrupciones presidenciales en América Latina

Rupturas presidenciales y quiebres democráticos: La teoría y las caídas presidenciales

En otro trabajo he tratado el desarrollo de la teoría de las interrupciones o caídas presidenciales (Serrafero, 2014), baste aquí una breve referencia. Cada caso de ruptura o caída presidencial tiene sus particularidades, pero también pueden encontrarse factores comunes dando lugar a lo que Pérez

¹ En este trabajo se utilizan indistintamente los términos caídas e interrupciones presidenciales.

Liñán (2007) ha denominado una nueva inestabilidad política. Antes del proceso de transición las caídas de los presidentes conllevaban la quiebra de la democracia. El golpe de Estado y el régimen autoritario (militar o cívico-militar) dejó de ser la fórmula de ruptura del régimen y su sustitución. En la actualidad, el fracaso y desplazamiento de un mandatario no implica la ruptura del régimen. Mecanismos institucionales fueron los que sellaron la salida de los presidentes, sea a través de la acción del Congreso —*impeachment*, declaración de incapacidad— o de la renuncia forzada del mandatario. En un número de casos los rasgos relevantes de los procesos fueron la protesta social, las manifestaciones y las acciones populares que significaron *movilizaciones* que determinaron la caída de gobiernos elegidos a través de procedimientos democráticos. En el origen de lo que sería el proceso de caída los autores destacan, entre otros factores, la crisis económica, la corrupción, los escándalos políticos y el estilo presidencial que puede acelerar su propia debilidad.

En líneas generales los autores consideran como hechos positivos las rupturas de los mandatos o caídas presidenciales pues mediante estas acciones se habrían evitado riesgos mayores, como una inestabilidad más pronunciada e incluso la posible quiebra del régimen. También existe la opinión contraria, por ejemplo Valenzuela (2004) ve en estos recurrentes episodios de inestabilidad una prueba más de los problemas inherentes al presidencialismo. Los autores señalan que no debe equipararse la caída presidencial con el quiebre democrático. Vinculando caídas y quiebres democráticos, Alvarez y Marsteintredet (2010) encuentran que los factores económicos y las movilizaciones antigubernamentales son importantes tanto en las rupturas presidenciales como en los quiebres. En cuanto al número de partidos y los escaños del partido del presidente en el Congreso, son importantes para las rupturas, pero no para los quiebres democráticos.

Existen distintos tipos de causas de las caídas presidenciales, principalmente se distinguen las referidas al diseño institucional del presidencialismo y aquellas vinculadas a la dinámica política, sobre todo, la protesta social o callejera. Los análisis también combinan los distintos factores, cuyo resultado sería la caída presidencial. Según Marsteintredet (2008) existiría una equivalencia funcional entre los mecanismos parlamentarios y los utilizados en las caídas presidenciales, concretamente se refiere a la consulta popular, el voto de censura, la convocatoria parlamentaria para elecciones anticipadas y la investidura. Hochstetler (2008) señaló que los presidentes desafiados comparten una serie de factores de riesgo: implicación personal

en un escándalo, políticas neoliberales y un estatus minoritario. Para que el desafío concluya en la caída del presidente parece necesaria la protesta callejera. No obstante, las caídas de Lugo y de Rousseff muestran que no necesariamente los presidentes caídos han seguido políticas neoliberales. Por otra parte, en algunos casos las movilizaciones callejeras no fueron tan intensas como en otros, que sí fueron cruciales.

Para Kim y Bahry (2008) el gobierno dividido y la fragmentación partidaria incrementan la potencialidad del conflicto. Negretto (2006) advierte sobre el carácter minoritario de los gobiernos y Mejía Acosta y Polga-Hecimovich (2011b) respecto de la ruptura de las coaliciones que sostienen a los presidentes. También resulta significativo el manejo presidencial de la crisis, la tendencia hacia el aislamiento del presidente o bien su capacidad de conformar coaliciones. El estilo confrontacional del mandatario puede ser crucial para sellar su suerte, como parece haber ocurrido en Ecuador, en 1997, con el presidente Bucaram (Pérez Liñan, 2007). También se ha destacado la debilidad —y el aislamiento— del liderazgo presidencial (Serrafero, 2002) como elemento central de la caída de Fernando de la Rúa, en la Argentina, en 2001. Otros elementos específicos del diseño institucional pueden jugar también un papel significativo, por ejemplo en la crisis argentina de 2001, las elecciones intermedias fueron un factor importante que erosionó aún más la legitimidad de un gobierno débil o que presentaba problemas de gobernabilidad (Serrafero, 2002; Llanos, 2010).

Las rupturas presidenciales han mostrado un mayor activismo congressional pues, objetivamente, el Congreso ha aparecido en los desplazamientos institucionales de los presidentes latinoamericanos (Nolte, 2006; Carey, 2006). Así, por ejemplo, en la última destitución producida en Paraguay, el Congreso utilizó el *impeachment* como una suerte de voto de censura para desplazar a Fernando Lugo (Marsteintredet, Llanos y Nolte, 2013). Aunque cabe señalar una cadencia signada por los tiempos políticos. Mientras el presidente tiene apoyo político y social el Congreso parece no existir o se encuentra desdibujado. Cuando el presidente ingresa en territorio de debilidad, el Congreso resurge y en una crisis grave puede hasta destituirlo. Más allá de esta apreciación general, se observa que el papel del Congreso ha sido diferente según los casos. En Brasil el Congreso llevó a cabo un *impeachment* contra el presidente Collor en el que los parlamentarios inauguraron el ciclo de destituciones parlamentarias en la región (Serrafero, 1996; Cheibub Figueiredo, 2010). En otros casos, como Paraguay, Venezuela, Perú y Ecuador en el Congreso se replicaron la inestabilidad y los conflictos exis-

tentes en los sistemas de partido o bien vinieron a sellar y darle textura legal a las crisis y su resolución. El factor partidario ha estado presente en los distintos países, sea a través de la implosión del sistema como en Venezuela (Lalander, 2010), la erosión de las coaliciones como en Ecuador o la experiencia Argentina de la Alianza (Serrafiero, 2002), o los graves conflictos internos partidarios como en el caso de Paraguay, que terminaron con la caída de Cubas Grau (Nolte, 2010).

Respecto de las movilizaciones sociales y las protestas antigubernamentales, los autores señalan que fueron fundamentales en las caídas. Muchos presidentes fueron desafiados institucionalmente, pero sólo los que tuvieron la reacción de la población en las calles cayeron (Hochstetler, 2008) pues los legisladores se sintieron presionados por la movilización social. Aunque, en realidad, en algunas destituciones la protesta callejera no parece haber ocupado un lugar central, como en la destitución de Fernando Lugo, en Paraguay, en 2012. En otros casos, la movilización ciudadana fue un disparador del proceso de caída, por ejemplo la Argentina de Fernando de la Rúa (Serrafiero, 2002). En Bolivia, como advierte Buitrago (2010), ha sido central el papel de la sociedad civil y las protestas callejeras tanto en la caída de Sánchez de Lozada, en 2003, como de Carlos Mesa, en 2005. En torno de las movilizaciones ciudadanas existen diferencias entre los casos y una serie de interrogantes abiertos, lo que amerita investigaciones más precisas (Pérez Liñán, 2007). De alguna manera, la protesta social representaría a una ciudadanía que reclama responsabilidad política al presidente. Es así que, para algunos autores, la protesta callejera implicaría el ejercicio de una “accountability vertical”. Pérez Liñán (2014) observa en relación con la caída o supervivencia de un gobierno que las protestas populares pueden ser neutralizadas por un fuerte respaldo en el Congreso y las amenazas provenientes del Congreso pueden ser neutralizadas por el apoyo al presidente en las calles.

Las caídas presidenciales configuraron un nuevo escenario en la región y se pudieron superar las crisis políticas a través de salidas institucionales que parecen haber mostrado un poder congresional incrementado o, según se ha señalado también, cierta “parlamentarización” del presidencialismo. Algunos autores estiman que se ha producido una flexibilización y una cuasiparlamentarización del sistema presidencial (Marsteintredet, 2008; Mejía Acosta y Polga-Hecimovich, 2011a). Se habría recurrido así a mecanismos paraconstitucionales que han acercado el régimen presidencial a la flexibilización del parlamentarismo mediante los recursos de la renuncia

presidencial, las elecciones anticipadas y prácticas equivalentes al voto de censura. Los peligros del presidencialismo, apuntados por Linz, podrían entonces evitarse, señalan Marsteintredet y Berntzen (2008). Valenzuela (2004), en cambio, mantiene todas sus objeciones respecto del régimen presidencial y las rupturas presidenciales no serían más que otro indicador del mal funcionamiento del sistema. Sus reflexiones acerca de los procesos de crisis, *impeachment* y renuncia siguen los lineamientos originales de Linz (1988, 1990, 1994). Hochstetler y Samuels (2011) señalan que puede existir una perspectiva pesimista y otra optimista respecto de las caídas. Dicen que, en realidad, produjeron un rápido reequilibramiento pues las crisis fueron cortas y no dejaron daños significativos y el desempeño de los presidentes no electos fue mejor que el esperado. Marsteintredet (2013) señala que la literatura trata las interrupciones como si fueran todas iguales, pero no es así; propone el análisis de dos variables: la motivación de la oposición en su desafío al presidente y el grado de comportamiento no democrático de los actores políticos durante la crisis. En realidad, el presidencialismo ha demostrado tener varias caras (Llanos y Nolte, 2016). Las preguntas se siguen sucediendo y agregan interrogantes para la investigación y la reflexión: ¿por qué en las crisis presidenciales en algunos casos se producen salidas presidenciales y en otros salidas parlamentarias? (Aversa, 2016), ¿cómo son los gobiernos que emergen luego de las caídas presidenciales? (Hochstetler y Samuels, 2011), ¿las interrupciones han sido buenas o malas para la democracia? (Marsteintredet, 2013).

En síntesis, la producción académica citada en este trabajo ha señalado, principalmente, las causas o motivos de las crisis presidenciales que desembocaron en las caídas de los mandatarios. Entre las causas se resaltaron las crisis económicas, la corrupción, los escándalos, la falta de apoyo político y social a los mandatarios, el hartazgo de la ciudadanía, etcétera. Las causas o motivos de las crisis suelen presentarse en forma combinada y en cierto modo unas van desencadenando otras. Más allá de la crisis, mientras que algunos presidentes caen, otros alcanzan a concluir sus mandatos, sea porque cuentan o mantienen el número de legisladores suficiente que los protegen contra las acciones del Congreso, pueden controlar mejor la calle o bien establecer negociaciones con sectores que les brindan el apoyo necesario para terminar su mandato.

Actores estelares en los procesos de caídas fueron los congresos, especialmente en los casos de *impeachment* o de declaración de incapacidad, y las manifestaciones y protestas sociales que forzaron al presidente a renunciar,

o bien obraron como presión, en la mayoría de los casos, para que los congresos desplazaran a los mandatarios. Pero no sólo influyen las acciones del Congreso y, en su caso, las protestas sociales y la política de la calle, sino también la propia acción del presidente. El estilo presidencial de liderazgo influye en cuestiones tales como la integración, mantenimiento o desintegración de las coaliciones que los apoyan, las relaciones con el Congreso y con el resto de la clase política y las organizaciones sociales. Presidentes minoritarios —o no— que se aíslan y establecen relaciones no cooperativas con la oposición son más vulnerables frente a las crisis.

Primera cuestión: Los distintos tipos de sucesión

Las crisis institucionales que culminan con un mandato presidencial son pensadas desde la teoría de las caídas presidenciales. Aquí se articulan también con la teoría de la sucesión política, democrática y constitucional, que distingue distintos tipos de sucesión. Las constituciones que consagran regímenes democráticos regulan las distintas situaciones que pueden ocurrir, no sólo las elecciones y las transferencias de poder a los elegidos, sino también contemplan las situaciones de ruptura o interrupción de gobiernos. Las constituciones entonces describen, clasifican y regulan transferencias del mando presidencial. La primera distinción es entre sucesiones constitucionales y extraconstitucionales (o inconstitucionales). Y entre las sucesiones constitucionales, se distingue entre las normales y las accidentadas. Esta perspectiva prácticamente no se ha tenido en cuenta, pero parece necesario contemplarla a efectos de brindar un panorama más amplio sobre las crisis, sus resoluciones y los mecanismos constitucionales que establece el sistema presidencial, incluso más allá de la casuística que se ha planteado desde la tercera ola de la democratización.

El cumplimiento del plazo presidencial y la asunción de un nuevo mandatario electo popularmente, o del mismo dependiendo del tipo de reelección existente, generan el tipo de “sucesión constitucional normal (o esperable)”. El presidente en ejercicio concluye el plazo fijo del mandato y transfiere el poder al nuevo mandatario electo —o continúa si lo permite la constitución— en elecciones celebradas para tal fin. La estabilidad formal del sistema político se vincula directamente con la cadena de sucesiones constitucionales normales que se producen en un país.

En las constituciones decimonónicas —y en las de la actualidad— se previó la ruptura de la secuencia de las sucesiones normales determinadas

por el inicio y el fin de cada periodo presidencial. La interrupción del mandato sea por muerte, renuncia, destitución o inhabilidad física o mental —u otras causas señaladas en algunas constituciones modernas, como la revocatoria del mandato—, genera el tipo de “sucesión constitucional accidentada (o inesperada)”, pues si bien está prevista en el texto constitucional no ocurre necesariamente y, si acontece, interrumpe el cumplimiento del plazo fijo del mandato presidencial.² Todas las constituciones contemplan el supuesto posible de no cumplimiento o agotamiento del mandato presidencial variando, según los casos, las situaciones en que estas interrupciones se producen. Los modos accidentados de culminación del mandato son momentos críticos que generan fuertes desequilibrios y que deben ser superados. Incluso la muerte del presidente, de por sí, constituye un hecho crítico que dispara un proceso de sucesión. Cabe destacar que en todos los casos de sucesiones accidentadas emerge una suerte de “presidente accidental” (Abbott, 2005), cuya principal tarea es construir una “legitimidad de reemplazo” (Serrafero, 1999) para sustituir a quien hasta antes del accidente era presidente. El “presidente accidental” recae, en la mayoría de las constituciones, en la figura del vicepresidente, aunque hay países que no lo tienen (como Chile y México). Pero puede ocurrir que por vacancia de la vicepresidencia o por disposiciones normativas se llame a elecciones para cubrir el cargo. Incluso en esos casos se trata de un “presidente accidental”, pues el mandato del elegido sólo dura hasta la expiración del periodo del presidente que se reemplaza.

Entre la sucesión accidentada y la extraconstitucional se encuentra la “sucesión híbrida”, que se produce cuando no se cumplen las reglas de la interrupción o las reglas de reemplazo del presidente. Este incumplimiento es la diferencia con la sucesión constitucional accidentada. La literatura no realiza esta distinción, pero es importante establecerla pues algunos casos de interrupción (calificadas de flexibilización) se ubicarían en este tipo. Las sucesiones constitucionales accidentadas y las híbridas se retoman en la cuestión cuarta (y el cuadro 3).

La “sucesión extraconstitucional (o inconstitucional)” refleja no sólo la interrupción del mandato presidencial, sino también su reemplazo por me-

² Cabe señalar que algunas sucesiones accidentadas pueden perverse, como cuando es electo un presidente que está gravemente enfermo. Si bien no sería lo habitual, puede ocurrir. Un ejemplo sería la última reelección de Hugo Chávez. Además, en estos casos se suele ocultar la gravedad de los padecimientos físicos de los candidatos a la presidencia, hasta que ya no es posible mantenerlos en secreto.

dios y sujetos ajenos a los prescriptos por la constitución. Es el caso de quiebra democrática (Linz, 1987), generalmente producida por un golpe de Estado y seguida por la instauración de un nuevo régimen (no democrático y generalmente autoritario). Las “sucesiones extraconstitucionales” han sido terreno de análisis y estudio de la problemáticas de los golpes de Estado clásicos en América Latina. Existe una abundante bibliografía que se refiere a la intervención de los militares en política, el autoritarismo y las dictaduras latinoamericanas. Las interrupciones producidas por las Fuerzas Armadas o cívico-militares, han sido (Rouquié, 1990) regímenes provisionales o constituyentes. Los primeros intentaron “poner orden” y devolver el gobierno a los civiles, los segundos cambiar el régimen político y sin un plazo determinado. También la quiebra de régimen se ha producido por revolución, aunque el término admite distintas perspectivas (Linz, 1987). Otras situaciones que podrían alterar la normal sucesión son los llamados autogolpes y los golpes legislativos (Pérez Liñan, 2007), generalmente con la participación o apoyo del poder militar. El autogolpe es una alianza entre el presidente y los militares para disolver el Congreso y el golpe legislativo la acción conjunta de los militares y el Congreso para derrocar al presidente. Si bien el autogolpe no produce una interrupción presidencial, sí impide o altera la “sucesión constitucional normal”. Otras situaciones, como el asesinato o la invasión extranjera (Marsteintredet y Berntzen, 2008), podrían derivar en sucesiones extraconstitucionales.

Para evitar confusiones debe señalarse que un golpe contra un presidente electo puede encontrarse tanto en la sucesión híbrida como en la extraconstitucional, pero en la híbrida quien reemplaza al presidente es un sucesor legal y en la extraconstitucional alguien que no está previsto en la constitución, lo cual marca una diferencia. La sucesión extraconstitucional mostraría claros indicios de quiebre de la democracia, en cambio, en la híbrida encajarían algunas de las interrupciones producidas en la tercera ola que no son absolutamente constitucionales ni inconstitucionales (cuadro 1).

En síntesis, en todos los tipos de sucesiones tenemos un presidente que termina su mandato —del modo que sea—, y alguien que lo reemplaza. En la “sucesión constitucional normal”, culmina un presidente por agotamiento del plazo y asume otro —o el mismo, en caso de reelección— por elección popular. En la “sucesión constitucional accidental” se interrumpe el mandato por las causales establecidas por la constitución o la ley, y el reemplazo es resuelto también de acuerdo con la normativa vigente. En la “sucesión híbrida” no se cumplen las reglas, sean las de interrupción o las de

CUADRO 1. Tipos de sucesión presidencial

Tipos de sucesión	Concepto	Mecanismos	Sucesor
Constitucional normal	Finalización del plazo del mandato y elección de un nuevo presidente	Cumplimiento de la constitución (plazo presidencial y elecciones)	Presidente electo
Constitucional accidentada	Interrupción del mandato de acuerdo con determinadas causales y procedimientos previstos en la norma constitucional	Muerte Renuncia Declaración Inhabilidad Juicio Político Abandono del cargo Revocatoria del mandato*	Presidente accidental
Híbrida	Interrupción del mandato o reemplazo del presidente en violación a lo establecido en la constitución o legislación pertinente	Según el tipo de sucesión híbrida (véase cuadro III)	Presidente híbrido
Extraconstitucional	Interrupción del mandato y reemplazo del presidente, ambos en contra o en violación de la constitución	Golpe de Estado Revolución Otros	Presidente inconstitucional

Fuente: Elaboración propia.* Y las que pudieren prescribir las distintas constituciones.

reemplazo. Y en el caso de la “sucesión extraconstitucional” tanto la interrupción del mandato como el reemplazo no siguen las normas constitucionales. Tras la inauguración de la tercera ola de la democratización las “sucesiones constitucionales accidentadas” y las “sucesiones híbridas” son las que han merecido la atención de los investigadores, de acuerdo con lo que acontece en la realidad política de las últimas décadas.

Además de lo dicho, cabe agregar que las sucesiones generan distintos tipos de presidentes. La constitución normal, el “presidente electo”. La constitucional accidental, el “presidente accidental”. La extraconstitucional el “presidente inconstitucional o de facto” (sea militar o civil). La sucesión híbrida genera un “presidente híbrido” pues no es el que figura en la línea de sucesión o bien sucede a un mandatario que ha sido destituido

violándose las normas. La distinción no carece de importancia pues los estudios suelen hacer comparaciones de caídas, por ejemplo, entre presidentes electos y accidentales. Estos últimos, a lo sumo fueron electos como vicepresidentes, pero no como presidentes y existen otros casos cuya designación fue producto de decisiones del Legislativo o del cuerpo electoral para completar un mandato interrumpido. Así, las comparaciones tratan de similar forma las interrupciones de presidentes electos, como por ejemplo Collor, De la Rúa, Bucaram y Lugo, con mandatarios accidentales como Duhalde (electo por una Asamblea Legislativa) y Mesa (electo como vicepresidente). Son pocos los trabajos que realizan y tratan esta distinción (Hochstetler y Samuels, 2011). Quizá debería establecerse una primera cuestión que marca una diferencia importante, el tipo de sucesión que los ubicó en la presidencia y que distingue entre la diferente legitimidad de un presidente electo, un presidente accidental y un presidente híbrido.

Todavía habría que agregar otro tipo: el “presidente transitorio”, que es aquel que no va a completar el mandato, sino que va a oficiar como presidente mientras se lleva a cabo el procedimiento para llenar la vacante, de acuerdo con lo que regula la constitución (o las leyes). Suelen figurar en la línea sucesoria en caso de vacancia del presidente y del vicepresidente, o sea cuando se configura la acefalía de la República. Actuará como “presidente transitorio” hasta que las elecciones consagren el nuevo presidente que completará el mandato (por ejemplo art. 115 de la Constitución de Perú o el art. 169, I de la Constitución de Bolivia), o bien éste sea designado por el Congreso³ (por ejemplo en Argentina, art. 88 de la Constitución y leyes 25.716 y 20.972).

Segunda cuestión: Plazo fijo presidencial e independencia de poderes

Suele sostenerse que las destituciones presidenciales por juicio político, las declaraciones de incapacidad y las renunciaciones significaron contrariar el plazo fijo del mandato, uno de los principios que definen el sistema presidencial. No obstante, cabe aclarar que la lógica del periodo fijo del régimen presidencial nunca fue tan tajante como señalaron los autores, comenzando por Linz. En efecto, Linz argumentaba en relación a la extrema rigidez que representaba el plazo fijo presidencial y los problemas que ocasionaba. Pero

³ Algunas constituciones establecen diferentes procedimientos, según sea el tiempo del mandato en que se producen las vacantes.

las constituciones decimonónicas ya establecían la emergencia de “sucesiones constitucionales accidentadas”, cuando por distintas razones no podía cumplirse el periodo presidencial. Y en tales ocasiones sucedía un presidente accidental que completaba el mandato. En otras palabras, las interpretaciones sobre el funcionamiento del régimen presidencial fueron sesgadas en este punto. El plazo fijo se articulaba con la sucesión constitucional normal, pero en caso de sucesión constitucional accidentada el plazo fijo cedía frente a la realidad de los hechos y la previsión normativa. Esta fue una previsión expresa de los diseñadores del sistema presidencial en América Latina, en el siglo XIX, y antes, en Estados Unidos. Las interpretaciones sobre el diseño y funcionamiento del régimen presidencial tuvieron, así, una fuerte influencia de Linz, a partir de mediados de los años ochenta. Pero desde la perspectiva del derecho constitucional decimonónico ya estaba planteada la “flexibilidad normativa” del presidencialismo.

La lectura sesgada también se extendió a la interpretación de la separación e “independencia” de poderes. Nunca fue tan tajante y este hecho se observa también en la propia ingeniería de las constituciones del siglo XIX —y en las actuales— donde cada uno de los poderes podía invadir, en ciertas circunstancias y proporciones, el territorio de los otros. El fundamento de esta intromisión parcial ya lo había expuesto Madison en los Papeles del Federalista y el concepto clave es *checks and balances*. Habría que distinguir, entonces, entre separación e independencia de poderes y el mecanismo de *checks and balances*. La independencia de poderes se entiende sobre todo respecto a que ninguno de los dos órganos —Ejecutivo y Congreso— deben su origen y composición al otro. Y, en segundo lugar, a que ninguno de los dos puede interferir en la continuidad del otro. La razón teórica es la legitimidad autónoma de origen popular que tienen ambos órganos políticos electivos. Pero en todas las constituciones el juicio político, de alguna forma, implicaba que tal separación no era tan tajante como tantas veces se mencionó. Y los ejemplos de intromisiones parciales se multiplican en todas las constituciones latinoamericanas, en distintas áreas. El Ejecutivo interviene en el Legislativo y el Judicial. El Legislativo en el Ejecutivo y el Judicial. Y el Judicial en el Ejecutivo y el Legislativo. Todo ello para preservar el equilibrio entre las distintas ramas del gobierno (Bidegain, 1986). Cabe agregar también que, en determinados casos, algunas constituciones latinoamericanas (Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela) prevén la disolución del Congreso por parte del Poder Ejecutivo, aunque las normativas son restrictivas y difíciles de ser llevadas adelante en la práctica.

Tercera cuestión: ¿Flexibilidad y parlamentarización del presidencialismo?

Casi todas las caídas o interrupciones presidenciales fueron agrupadas en casos en los que existió cierta flexibilización del sistema presidencial o bien se recurrió a procedimientos cuasiparlamentarios. ¿Se trata de fenómenos nuevos de la tercera ola de la democratización?⁴

Frente a esta situación se ha señalado que Linz exageró la rigidez del presidencialismo. En realidad Linz, al oponer presidencialismo y parlamentarismo, puso énfasis en el juicio político, mecanismo que sería la contrafigura del voto de censura en el régimen presidencial. Y la verdad, al momento de escribir Linz (1990, 1994), había sido una pieza prácticamente sin uso. Por otra parte, Linz prestó menor consideración a la renuncia presidencial, aunque en su texto de 1994 aparecen interesantes matices.

En relación con la renuncia presidencial, podría ser exagerado considerarla, exclusivamente, como una pieza de flexibilización del presidencialismo de la tercera ola de la democratización. Precisamente porque parece haber sido un mecanismo de descompresión de crisis políticas, incluso en el siglo XIX. Así ocurrió, al menos, en la Argentina (Serrafiero, 1991, 1999, 2014) y es probable que futuros estudios empíricos muestren lo mismo en otros países.

La flexibilización sí se ha producido en relación con el uso del procedimiento de juicio político, al menos, ha existido voluntad de llevarlo a cabo. La literatura indica acertadamente que no en todos los casos ha prosperado. El presidente colombiano Ernesto Samper, en 1996, y el mandatario paraguayo Luis González Macchi, en 2003, evitaron el desplazamiento por el Congreso. En el caso del juicio político contra el presidente paraguayo Fernando Lugo, podría también considerarse que se utilizó como un mecanismo cuasiparlamentario, pues prácticamente no existió el formato de “juicio”, en un procedimiento que fue “relámpago”. No menos polémico fue el *impeachment* llevado a cabo, en 2016, contra la presidenta Dilma Rousseff, en Brasil, como se verá más adelante.

En relación con los elementos cuasiparlamentarios Marsteintredet (2008) ha incluido a la renuncia con elecciones anticipadas y la declaración de incapacidad. Respecto de este tipo de renuncia, efectivamente, el meca-

⁴ Son pocos los trabajos que vinculan la nueva inestabilidad con la clásica inestabilidad que imperó antes de la transición democrática, véanse por ejemplo Pérez Liñán y Polga-Hecimovich (2012).

nismo escapa del clásico diseño presidencial que establece, en principio (como se vio en el punto anterior), un plazo fijo. Es quizá el elemento más novedoso de las soluciones que evitaron el empeoramiento de las crisis políticas. Aunque habría que investigar si, históricamente, este mecanismo fue utilizado en los países de la región. Asimismo, cabe señalar que no debe confundirse el presidente que renuncia y llama a elecciones, con la tarea de un “presidente transitorio” que, por disposición constitucional de la sucesión, convoca a elecciones. Aquí no habría práctica paraconstitucional novedosa, sino apego y cumplimiento de la constitución. Tales podrían ser los ejemplos de los presidentes transitorios Paniagua en Perú (2001) y Rodríguez en Bolivia (2005). En cambio, en otros casos, los presidentes decidieron la convocatoria a elecciones en vez de seguir la norma constitucional, serían ejemplos los casos de Siles Zuazo en Bolivia (1985) y Eduardo Duhalde en Argentina (2003). En definitiva, esta práctica es todavía bastante infrecuente.

En relación con la declaración de incapacidad, estuvo presente en la letra constitucional del siglo XIX, esto es, desde los principios del presidencialismo latinoamericano. Habrá que investigar el grado de su utilización. Existieron algunas ocasiones (Pérez Liñán, 2007), en que dicho mecanismo fue invocado para derrocar a presidentes, como los casos de Manuel Estrada Cabrera en Guatemala en 1920 y Leonardo Argüello en Nicaragua, en 1947. En la Argentina se intentó, infructuosamente, para superar la crisis política del mandato de María Estela Martínez de Perón, en 1976 (Serrafiero, 1997a). En la medida en que el procedimiento, según los casos, no tiene una regulación precisa, puede ser utilizado para dar visos de legalidad al desplazamiento del presidente. El Congreso ecuatoriano recurrió a este procedimiento en el desplazamiento de Abdalá Bucaram al no alcanzar la mayoría agravada de los dos tercios que requería el juicio político.

En síntesis, cabe señalar algunos matices respecto a la supuesta flexibilización o parlamentarización del sistema presidencial. El procedimiento de *impeachment* se ha flexibilizado y eso ha permitido su progreso. Y, en ciertos casos, se ha utilizado en cercanía con el voto de censura, como se verá más adelante. La renuncia presidencial ha sido un mecanismo que, muy probablemente, se ha utilizado en el pasado en varios países de la región para descomprimir las crisis presidenciales. No se trata de un fenómeno nuevo. La declaración de incapacidad es también un instituto antiguo y la renuncia con elecciones anticipadas de algunos mandatarios se llevó a cabo sin previsión constitucional alguna y acercándose, en este caso, al sistema

parlamentario, pero no deben ser confundidas con la actuación del presidente transitorio que convoca a elecciones por mandato constitucional.

Cuarta cuestión: La caída, el reemplazo y sus reglas

En la bibliografía de las caídas presidenciales, como se ha visto, los autores hablan sobre los beneficios de las salidas de las crisis con interrupción de la presidencia y continuidad del régimen. Pero, en realidad, la ruptura presidencial es sólo una parte de la cuestión. A la caída del presidente le sigue la difícil tarea de construcción de una “legitimidad de reemplazo” (Serrafiero, 1999) en la persona del sucesor. En otras palabras, en el proceso agudo de las crisis de estabilidad hay dos instancias o momentos fácticos y jurídicos. Una correspondiente a la caída del mandatario y la otra referida a quien reemplaza a la cabeza del régimen. En este sentido, existen dos cuestiones diferentes a tener en cuenta: las reglas relativas a la interrupción del mandato y las reglas que establecen el reemplazo o la sucesión propiamente dicha.

Parece que no están claramente precisados los distintos momentos, lo cual conlleva a tratar la interrupción y el reemplazo como un todo. Los estudios aportan luz acerca de los casos en que los presidentes son destituidos por el Congreso y cuando pueden resistir al desafío. Y la literatura brinda también pistas sobre cuando los presidentes renuncian. También se han analizado las situaciones en que se produce una salida presidencial o parlamentaria de la crisis presidencial (Mustapic, 2006; Aversa, 2016), pero habría que distinguir suficientemente los dos momentos referidos y sus reglas.

Sea que el presidente renuncie o bien sea destituido o desplazado por el Congreso, hay distintos momentos en el proceso. Se distinguen los siguientes: *a)* la situación de crisis institucional a la que se llega por distintas causas o motivos, sean problemas económicos, escándalos, corrupción, protestas sociales e incluso debilidad institucional o faltas graves del presidente. Se trata de las “causas fácticas” que originan la crisis. Esta situación crítica que desafía la estabilidad del presidente puede ser superada a través de un reequilibramiento (Linz, 1987), o no; *b)* si no es superada, se produce la caída o interrupción presidencial, a través de la renuncia, la acción del Congreso o la acción ciudadana (en los supuestos de revocatoria del mandato en determinados países, aunque todavía no se ha producido ninguna exitosa). Se trata de las “causas normativas” que ponen fin al mandato de acuerdo con

CUADRO 2. Interrupción y reemplazo presidencial (sucesiones accidentadas)

Causas fácticas o motivos de la crisis	Causas normativas de la interrupción del mandato		Reemplazo o sucesión
Crisis económica Protestas sociales Corrupción Escándalos	Acción presidencial	Renuncia	Sucesor legal
	Acción parlamentaria	Juicio Político Declaración de incapacidad Declaración de abandono del cargo	Sucesor legal
	Acción del electorado	Revocatoria del mandato	Sucesor legal

Fuente: Elaboración propia.

lo prescrito en las constituciones; *c*) producido el desplazamiento del presidente, cabe resolver el problema de la sucesión propiamente dicha o “el reemplazo”, cuestión que se resuelve de acuerdo con lo establecido también en las constituciones y, en su caso, en la legislación pertinente. Tanto en relación con la interrupción o la caída como con el reemplazo o sucesión propiamente dicha, en todos los regímenes existen reglas específicas a seguir que conforman el Estado de derecho (cuadro 2).

La distinción analítica que se practica, en los hechos, puede no ser tan clara y así la caída y el reemplazo —y en parte la crisis misma— pueden estar vinculados con el accionar político. Los actores institucionales que desafían al presidente o presionan para un desenlace de su gestión seguramente tendrán en cuenta el régimen de sucesión como guía de su accionar y de las alternativas que puede disparar la caída. En su cálculo, seguramente, tendrán en cuenta si se ven beneficiados o no con la caída y con el reemplazo (y sus alternativas) según lo prescrito por la normativa y de acuerdo con el peso de los actores en la disputa. Y otra cuestión relevante por cierto es el desarrollo y los resultados de la sucesión, si logra superar la inestabilidad anterior y reequilibrar el sistema político (Linz, 1987).

En síntesis, en las “sucesiones constitucionales accidentadas” tanto la causa del cese como el procedimiento constitucional de la interrupción están previstos en las normas constitucionales o bien se establecen las reglas de decisión aplicables para el caso de sucesión. Así se establecen las causas jurídicas del cese a través de *impeachment*, inhabilidad física o mental, renuncia (generalmente se requiere su aceptación por el Congreso), revocatoria, abandono del cargo —y otros que pueden establecer las distintas constituciones— y se establecen las reglas de procedimiento a través de las

cuales se hacen efectivas y válidas tales causales. Lo mismo acontece con el reemplazo o sucesión propiamente dicha, donde las constituciones o la legislación pertinente establecen quiénes son los sucesores (presidentes accidentales) determinados o posibles y los procedimientos a través de los cuales se los inviste de autoridad legal para suceder al mandatario caído. Así las constituciones latinoamericanas suelen establecer, por lo general, el reemplazo en la figura del vicepresidente y, en caso de no existir presidente y vice, quienes son los que se encuentran en la línea de acceso a la “presidencia transitoria” y la elección de quien completará el mandato (por el Congreso o por elecciones, de acuerdo con lo que contemplen las legislaciones).

Ahora bien, en cuanto a reglas y procedimientos y el comportamiento de los actores involucrados en la interrupción presidencial la realidad podría ofrecer las siguientes combinaciones posibles: *a)* cumplimiento de las reglas respecto de la interrupción y el reemplazo; *b)* cumplimiento de las reglas respecto de la interrupción, pero no del reemplazo; *c)* incumplimiento de las reglas respecto de la interrupción, pero cumplimiento respecto del reemplazo; *d)* incumplimiento de las reglas respecto de la interrupción y del reemplazo. Esta distinción desagrega con mayor detalle y completa las sucesiones tratadas en la primera cuestión (y que figuran en el cuadro 1) (véase el cuadro 3).

Cabe adelantar que no siempre es claro ubicar los casos en los tipos señalados y existen hechos, acontecimientos y comportamientos que resultan de dudoso encuadre, sea por falta de información suficiente o distinta interpretación de los hechos o del derecho. No siempre es sencillo determinar si, en realidad, se cumplieron las reglas constitucionales sea en la interrupción o en el reemplazo. El encuadre requeriría una clara y exhaustiva des-

CUADRO 3. Tipos de sucesiones (accidentadas, híbridas y extraconstitucionales)

Sucesiones	Cumplimiento de las reglas	
	De interrupción	De reemplazo
Constitucionales accidentadas (puras e impuras)	Sí	Sí
Híbridas (tipo I)	Sí	No
Híbridas (tipo II)	No	Sí
Extraconstitucionales	No	No

Fuente: Elaboración propia.

cripción de lo acontecido y su correcta interpretación de acuerdo con la normativa vigente. Aun así podrían existir discrepancias en cómo se clasifican los casos.

Las sucesiones constitucionales accidentadas puras son ajustadas a derecho, por ejemplo el proceso de destitución de Fernando Collor de Mello, en 1992 y la asunción del vicepresidente Itamar Franco, donde no hay duda de que se cumplieron las reglas y procedimientos del *impeachment* y del reemplazo. Las sucesiones constitucionales accidentadas impuras son también ajustadas a derecho, pero presentan una diferencia. Quien asume no es el que figura inmediatamente en la línea sucesoria, sino que es reemplazado por otro que está también en la línea sucesoria. Esto puede deberse a que la persona que sucede al presidente goza de mayor consenso o menor oposición, y probablemente se hace con el fin de lograr una mejor transición. Aquí cabe mencionar como ejemplos la designación del reemplazante de Carlos Mesa, en Bolivia, y el sucesor de Alberto Fujimori, en Perú. Al ex presidente Mesa lo sucedió el presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez Beltré, en vez del presidente del Senado, Hormando Vaca Díez o el de la Cámara de Diputados, Mario Cossío. Y al ex presidente Fujimori lo sucedió el presidente del Congreso, Valentín Paniagua, en vez de los vicepresidentes renunciando de Fujimori. También la variación del orden de la línea sucesoria puede deberse a las fuerzas que operan en la caída presidencial y que se inclinan por alguien que está en la línea de sucesión, aunque no en el primer lugar. Son constitucionales pues el sucesor figura en la línea de sucesión, aunque no se sigue el orden de prelación establecido.

Las sucesiones híbridas representan una “zona gris”, pues se respetan sólo las reglas de interrupción o las de reemplazo. En las sucesiones híbridas tipo I se respetan las reglas de interrupción, pero no las de reemplazo. En las sucesiones híbridas tipo II no se respetan las reglas de interrupción, pero sí las de reemplazo. En el primer supuesto, no encontramos prácticamente casos. Parece que las interrupciones que se realizan de acuerdo con las normativas constitucionales, tienden a respetar las reglas de reemplazo. Pero todo depende de cómo se consideren algunas interrupciones.⁵

⁵ Por ejemplo, podría ubicarse aquí la caída de Bucaram si se considera ajustada a derecho su declaración de incapacidad y violatorio de la Constitución su reemplazo por Fabián Alarcón, presidente del Congreso. Otra interpretación posible sería considerar su destitución como inconstitucional —por no haberse acreditado su estado de salud en el proceso de destitución— y el reemplazo como constitucional. Aquí en vez de ser sucesión híbrida tipo I sería híbrida tipo II.

En cambio existen casos de sucesiones híbridas tipo II. Un ejemplo sería la caída de Jamil Mahuad, en Ecuador (2000) y la sucesión de Gustavo Noboa. Otro podría ser el desplazamiento de Lucio Gutiérrez (2005) en el mismo país y la sucesión del vicepresidente Alfredo Palacio. Respecto de Gutiérrez, si bien la destitución se consumó con la declaración de abandono del cargo que hizo el Congreso, lo cierto es que las Fuerzas Armadas le quitaron apoyo al presidente, dejándolo aislado en medio de las violentas manifestaciones. En estos casos, los desplazamientos no se producen siguiendo a rajatabla las reglas constitucionales o el espíritu de las mismas, pero una vez apartado el presidente del cargo, es sustituido por quien es su sucesor legal en el supuesto de ausencia definitiva. Aparentemente, los vicios jurídicos en relación con el desplazamiento intentan ser conjurados o subsanados por quien es el sucesor legal. Resulta al menos curioso que, en determinados casos, se le reconozca legitimidad al sucesor cuando la destitución no respetó las normas constitucionales. Efectivamente, en Ecuador, en el caso de Mahuad, es desplazado por un grupo de militares y grupos indigenistas, y en el caso de Gutiérrez es destituido por el Congreso por abandono del cargo en la situación recién señalada.

Por último, la sucesión extraconstitucional refleja el incumplimiento de las reglas de interrupción y de reemplazo. Los casos de sucesiones extraconstitucionales fueron pocos y hasta efímeros, sobre todo por la vigencia del paradigma democrático y el rechazo internacional que genera un golpe y un régimen *de facto* que reemplaza a uno democrático o *de jure*. El 11 de abril Hugo Chávez sufrió un golpe de Estado y fue reemplazado por el empresario Pedro Carmona, presidente de Fedecámaras. El 14 de abril Chávez volvía a la presidencia de la República. Otro ejemplo podría ser la caída del presidente “Mel” Zelaya, quien fue desalojado del poder por los militares y el sucesor no fue prácticamente reconocido en el escenario internacional. No obstante, el sucesor Roberto Micheletti era el presidente del Congreso y de acuerdo con el artículo 242 de la Constitución de Honduras, en caso de falta absoluta de presidente y vicepresidente sucedía en la presidencia. Por tal razón, otra interpretación podría considerarlo como un caso de sucesión híbrida tipo II. Sin embargo, internacionalmente hubo casi unanimidad en considerar ilegítima tanto la interrupción como el reemplazo. Las censuras provinieron de los países latinoamericanos, europeos, la Organización de Estados Americanos (OEA), Organización de las Naciones Unidas (ONU) y hasta Estados Unidos. Cabe señalar —de nuevo— que existen casos dudosos pues dependen de la interpretación, más o menos compleja,

sobre la legalidad última de los procedimientos de interrupción y de reemplazo. Asimismo, podría decirse que cuando la destitución es ostensible, notoria o groseramente inconstitucional, la percepción general suele calificar al sucesor como *de facto*, aunque se encuentre legalmente en la línea sucesoria. En este sentido, lo que en realidad es una sucesión híbrida tipo II puede ser confundida con una sucesión inconstitucional.

Un tema vinculado a este punto es la diferenciación entre reglas formales e informales. La obvia existencia de las reglas informales y su importancia está fuera de toda duda y discusión. Sea desde la sociología o la ciencia jurídica —sobre todo la sociología del derecho— la distancia entre las reglas formales y el comportamiento real ha sido capítulo recurrente en la investigación desde hace mucho tiempo. O'Donnell (1996) planteó la discusión y distinción entre reglas formales e informales en la temática de la democratización y señaló que las nuevas poliarquías están regidas, sobre todo, por reglas informales a diferencia de las viejas poliarquías que se tienen como modelo y donde las reglas formales y el comportamiento concreto coinciden razonablemente.

Las reglas informales sirven para explicar el comportamiento de los actores y la urdimbre de la trama política y, en este caso, hasta podría hablarse de las reglas informales de destitución en algunos países, por ejemplo en Ecuador (Polga Hecimovich, 2010). En ese país —como se señaló— cuando las Fuerzas Armadas retiraron los apoyos a los presidentes el Congreso puso su sello a las destituciones, en la de Bucaram declarándolo insano —sin un proceso que lo acreditara— y en las de Mahuad y Gutiérrez declarando el abandono del cargo. Pero un punto crucial es cuando esas reglas informales llegan a la violación de normas y procedimientos constitucionales que implican la existencia misma de la democracia. O sea, cuando se trata de reglas que desvían de los cauces constitucionales nada menos que la cuestión y la decisión sobre “quién gobierna”. El tema resulta por demás claro y no ofrece dudas si se habla de elecciones para elegir a un nuevo presidente. Nunca podrían aplicarse reglas informales para elegir al gobernante, todos coincidirían en que ese proceso no sería democrático. Si no se tratara de elecciones libres, limpias, transparentes y realizadas de acuerdo con las reglas electorales vigentes, no se estaría ante un caso de democracia o poliarquía y todos impugnarían el resultado. Pues el desplazamiento de un gobernante electo democráticamente tiene la misma gravedad o importancia que su elección. Todas las democracias evidencian cierto grado de violación o no cumplimiento de reglas constitucionales, y en ello no se juega

necesariamente su calificación como democracia. Pero tanto la elección del gobernante como su destitución son cuestiones que no pueden quedar libradas a meras reglas informales.

Quinta cuestión: La oscuridad o las lagunas de las reglas

La otra situación que debe contemplarse y que ha ocurrido en la experiencia de las interrupciones presidenciales latinoamericanas es la oscuridad o imprecisiones de las propias reglas de interrupción o de reemplazo, que han habilitado a que fueran los factores de poder o actores de mayor peso institucional quienes volcaran la balanza respecto a la continuidad o caída de un presidente y, en su caso, sobre quien recaería la sucesión del gobierno. Aquí la normativa no es clara o bien existen lagunas que aumentan la incertidumbre en los procesos de caída y de reemplazo. Un ejemplo que puede citarse es la caída del presidente Abdalá Bucaram, en Ecuador, en 1997. La oscuridad de las reglas aportó mayor confusión a la puja de poder entre los actores institucionales de aquella hora. Con posterioridad a la caída, tanto la vicepresidenta Rosalía Arteaga como el presidente del Legislativo, Fabián Alarcón, se arrogaron el derecho a la sucesión presidencial. La normativa constitucional no era clara (sobre todo el artículo 76 de la Constitución vigente en aquel entonces) y resultó presidente quien contó con la mayor fuerza política y el aval de las fuerzas armadas, el presidente del Congreso, Fabián Alarcón. Otro caso sucedió en Paraguay, en 1999. El juicio político contra Raúl Cubas Grau se desencadenó a raíz del asesinato del vicepresidente Luis María Argaña. Cuando la suerte del presidente estaba echada ocurrió el dilema acerca de la sucesión ante la vicepresidencia vacante y cuánto tiempo debía gobernar el reemplazante de Cubas Grau. El tema fue resuelto finalmente por la Corte Suprema de Justicia que determinó que Luis Ángel González Macchi debía completar el periodo constitucional 1998-2003. En el intento de *impeachment* y declaración de incapacidad contra María Estela Martínez de Perón, a comienzos de 1976, también surgieron una cantidad de dudas y vacíos normativos (Serrafero, 1997a). Por ejemplo, no se había reglamentado el procedimiento de declaración de incapacidad y, respecto del juicio político, la Constitución argentina nada decía sobre qué ocurre con un presidente que es acusado por la Cámara de Diputado y en proceso de juzgamiento por el Senado. ¿Puede continuar en el cargo o debe ser suspendido hasta tanto el Senado dicte sentencia? Las lagunas o incertidumbres de las reglas

obraron en favor de que el gobernante Partido Peronista defendiera a su presidente aún a costa del quiebre democrático. Nuevamente en Paraguay, con motivo del *impeachment* al presidente Lugo y no habiendo otra normativa que el artículo 225 de la Constitución, se reglamentó el procedimiento del juicio político estando ya el proceso en marcha, lo cual podría atentar contra las garantías procesales del presidente encausado (Balbuena Pérez, 2013).

Un buen ejemplo de lo desarrollado aquí fueron las destituciones de Bucaram y de Gutiérrez, interpretadas por parte de la investigación como procesos informales o cuasiparlamentarios de destitución. En realidad, los legisladores aprovecharon las imprecisiones y lagunas normativas para realizar las destituciones. Esas lagunas fueron cubiertas años después y hoy no podría haber destituciones como las mencionadas. Efectivamente, en la Constitución de Ecuador de 2008 se dice en su artículo 145:

La Presidenta o Presidente de la República cesará en sus funciones y dejará vacante el cargo en los casos siguientes: [...] 4. Por incapacidad física o mental permanente que le impida ejercer el cargo, certificada de acuerdo con la ley por un comité de médicos especializados, y declarada por la Asamblea Nacional con los votos de las dos terceras partes de sus integrantes. 5. Por abandono del cargo, comprobado por la Corte Constitucional y declarado por la Asamblea Nacional con los votos de las dos terceras partes de sus integrantes.

Hoy no podría en Ecuador utilizarse la figura del abandono o la inhabilidad mental como un mecanismo cuasiparlamentario.

La no existencia de reglas claras —como se señaló— deja la sucesión en una “zona de incertidumbre”, en un campo de juego donde la fuerza de los actores políticos e institucionales será la que determinará quién sucederá al presidente fallido. Desde otra perspectiva podría plantearse que la oscuridad, imprecisión o lagunas en los procedimientos puede aportar cierta flexibilidad a la hora de resolver los conflictos estableciendo contornos “plásticos” para los actores, tanto en relación con el modo en que se opera el cese del mandato como en quién reemplaza al presidente saliente. No parece un argumento demasiado sólido ni convincente decir que la imprecisión o la ambigüedad pueden favorecer la flexibilidad del sistema. Demasiadas reglas pueden convertir un mecanismo en impracticable, y demasiada ambigüedad, configurar un territorio donde el derecho y las instituciones son reemplazados por la fuerza de los actores. En todo caso, queda abierto el

dilema: ¿La oscuridad o imprecisión pueden ser útiles para la flexibilidad del régimen o bien una habilitación para que los problemas de legitimidad y del reemplazo del mandatario cuestionado se resuelven por los recursos políticos e institucionales acumulados por los actores más que por el cumplimiento de reglas claras y predeterminadas?

Sexta cuestión: ¿Juicio político, censura o golpe de Estado?

La mayoría de las veces el presidente culpa de su caída a una conspiración en su contra o a un golpe de Estado. Cuando la interrupción se produce a través de protestas sociales masivas y la toma de las calles el mandatario puede decir que un sector de la población empujada o manipulada por la oposición fue la causante de la caída. El presidente también atribuye su caída a una conspiración o golpe parlamentario cuando la destitución se ha producido mediando acciones del Congreso o incluso de la justicia. Se instala entonces un debate: ¿Juicio político o golpe de Estado? La polémica se reactualizó con la destitución de Dilma Rousseff, en septiembre de 2016, luego de un proceso que duró más de seis meses. Similar debate se había producido años antes con la destitución del presidente Fernando Lugo, en 2012. En ese caso, los países del Mercosur interpretaron el proceso como un golpe de Estado y Paraguay fue suspendido. Se introduce entonces el supuesto comportamiento antidemocrático de los actores en las crisis institucionales (Marsteintredet, 2013). En el caso de Dilma hubo una interesante apreciación de los hechos. La ministra de Relaciones Exteriores de Argentina, Susana Malcorra, en un reportaje diferenció entre la legalidad y la legitimidad del desplazamiento de Dilma. El *impeachment* sería legal, pero de dudosa legitimidad. Chile y Colombia también recorrieron caminos intermedios sin cuestionar el *impeachment*, pero destacando la figura de Dilma. Venezuela, Ecuador, Bolivia, Cuba y Nicaragua condenaron la destitución y consideraron que Rousseff había sido víctima de un golpe.

En el caso de Dilma se sostuvo que el motivo del juicio no tenía suficiente entidad, que en realidad se la juzgó por otras cuestiones, que se quería desalojar del poder al Partido de los Trabajadores (PT) y que gran cantidad de los diputados que votaron contra la presidenta tenían sus propias causas por corrupción. La presidenta no tenía procesos por corrupción. Respecto al motivo, fue violar normas fiscales y maquillar el presupuesto en vista a su reelección. El triunfo de Dilma en su reelección no había sido

holgado, tenía el arrastre de una situación económica estancada y una crisis política significativa enmarcada en las denuncias de corrupción que involucraron a la clase política brasileña en su conjunto. La presidenta fue acusada de maquillar las cuentas públicas en miras a su reelección, práctica que no era nueva en la política brasileña. Más allá de la polémica, el *impeachment* no puede asimilarse a un golpe institucional (De Brito Machado Segundo, 2016). La equiparación con un golpe no es una ecuación afortunada, si el proceso se realiza según las reglas y procedimientos estipulados en la Constitución, no es cuestionado por la justicia e intervienen los actores que estipula la Ley Fundamental. Todos los actores del proceso —diputados y senadores— tenían legitimidad democrática pues habían sido elegidos por la población. Ni la sospecha de haber realizado actos de corrupción inhabilitaba legalmente a los legisladores. La objeción, en todo caso, podrá ser moral.

Volviendo a Paraguay, Lugo era un mandatario minoritario, con escaso apoyo en el Legislativo. Esta situación ya significaba una debilidad notoria ante los procesos de destitución que, por la Constitución, están en manos de los legisladores. Sin apoyos partidarios y en situación de soledad, su debilidad política era ostensible y poco sostenible. La matanza de 16 personas —entre campesinos y policías— en un desalojo en la localidad de Curuguary, fue el detonante formal del inicio del proceso “relámpago” o “sumarísimo” que desplazó al presidente del poder. Desde el punto de vista de los procesos institucionales, la crítica más atendible fue que no se respetó adecuadamente el debido proceso y el derecho de defensa del presidente destituido. El juicio político sigue el modelo del proceso judicial, de acusación, defensa, pruebas y sentencia, no porque la región tenga una tradición jurisdicista, sino por el diseño del presidencialismo que tiene una doble legitimidad situada en los órganos electivos —Ejecutivo y Congreso— y una teórica independencia entre los poderes. Destituir a un presidente que ha sido votado por el pueblo y tiene legitimidad popular autónoma —que no depende del Congreso— no es una cuestión menor. Que los procesos hayan sido objetables, no ubica lo sucedido en Paraguay en una destitución equiparable a una quiebra democrática. La destitución la realizó el Congreso, a través de un procedimiento establecido en el artículo 225 de la Constitución y el reemplazante fue el vicepresidente de la nación. Incluso, el caso bien podría entrar en lo que los teóricos de las crisis presidenciales denominaron una “cuasiparlamentarización” del presidencialismo. En este sentido, podría decirse que el Congreso utilizó el *impeachment* como una suerte

de voto de censura para desplazar a Fernando Lugo (Marsteintredet, Llanos y Nolte, 2013). En realidad se trató de un proceso de validez legal, aunque se llevaron los márgenes constitucionales al extremo, pues la celeridad afectó en algún grado el derecho de defensa y las garantías del proceso, además de haberse redactado *ad hoc* una reglamento para juzgar al presidente (Balbuena Pérez, 2013). La Corte Suprema de Justicia declaró que ni el reglamento ni la destitución fueron inconstitucionales.

Cabe señalar que es un lugar común que los presidentes sometidos a procesos de destitución en el ámbito del Congreso digan que fueron víctimas de un golpe, así ocurrió desde los primeros casos de *impeachment* (Serrafero, 1996). Sobran los ejemplos: Collor en Brasil (1992), Pérez en Venezuela (1993), Bucaram en Ecuador (1996), Lugo en Paraguay (2012), Dilma en Brasil (2016). También los presidentes que tuvieron que renunciar forzosamente por protestas callejeras dieron la misma respuesta.

De alguna manera parece operar sobre el presidente la idea de que tiene mayor legitimidad que el propio Congreso, cuando en realidad existe una legitimidad dual (Linz, 1990, 1994) y la destitución de un presidente forma parte de las competencias del Legislativo (o el Judicial en casos de procedimientos mixtos). La idea puede ser sostenida por el propio partido del presidente e incluso por parte de la población que suele atribuirle una legitimidad democrática superior a la presidencia (Lijphart, 1989a, 1989b). Al recibir el presidente directamente sus votos de los ciudadanos hace que considere que no puede ser cuestionado por otro poder y menos aún desplazado. Si eso ocurre es muestra de una conspiración contra el propio pueblo que lo votó. El presidente tiene una percepción de legitimidad única, exclusiva o superior de la presidencia. Éste es un efecto directo del sistema presidencial sobre la persona del presidente. Además, según la perspectiva presidencial, el concepto de independencia de poderes lo resguardaría de cualquier intromisión y acción en su contra. Pero esa independencia coexiste con el sistema de *checks and balances* que implica la intervención parcial de un poder sobre el otro y el *impeachment*, justamente, es un mecanismo de contrapeso del sistema. Pero el presidente piensa que la población lo ha investido de una fuerte legitimidad y siente que ha recibido un cheque en blanco de la ciudadanía que lo habilita a gobernar sin controles (O'Donnell, 1992, 2010).

El *impeachment*, desde las constituciones del siglo XIX, no significaba diluir el principio de independencia de poderes. El hecho de que, en general, fuera necesaria la comisión de delitos o faltas graves y el sometimiento de

tales conductas a un tribunal (el Senado en el caso estadounidense y en varios diseños latinoamericanos) marcaba una diferencia con la mera cuestión del retiro de confianza por parte del Legislativo en los sistemas parlamentarios. Esto último hubiera convertido el régimen presidencial en un parlamentarismo de hecho. A diferencia del juicio político, la moción de censura en el sistema parlamentario se refiere a la “confianza” en el gobierno y no a la prueba de comisión de delitos u otras acciones violatorias de la constitución. En el presidencialismo, al tener el mandatario legitimidad popular, su desplazamiento requiere, teóricamente, un procedimiento más complejo. Aunque cabe señalar que la presentación de la moción de censura está rodeada de ciertos requisitos y de un “tiempo de reflexión” antes de ser tratada por el Parlamento. Nótese que en caso de existir un sistema parlamentario el presidente no debería sentir esa legitimidad exclusiva o superior y las acciones de los miembros de un Parlamento no serían vistas o percibidas como conspirativas, pues en definitiva lo que importa es el retiro de confianza de los miembros del Legislativo. Pero el sistema presidencial implica un diseño en el que las reglas de desplazamiento del mandatario adquieren un inevitable dramatismo.

La respuesta al dilema planteado, juicio político o golpe de Estado, no parece poner las cosas en su sitio. Lo que ha ocurrido en algunos casos y es probable que siga ocurriendo es la utilización del juicio político como una suerte de voto de censura, en otras palabras, estaríamos frente al siguiente trilema; ¿*impeachment*, voto de censura o golpe parlamentario? Se ha señalado que debería repensarse el juicio político (Pérez Liñan, 2016) y hasta ver la factibilidad de sustituirlo en las constituciones por un voto de censura con mayorías especiales y con un diseño semipresidencialista (Llanos y Nolte, 2016). No está de más advertir las dificultades que conllevan las reformas constitucionales y una cultura jurídica que piensa en términos de *impeachment*. En este sentido es conveniente establecer una diferenciación entre los componentes del trilema, pues las reformas llevarán tiempo, en caso de existir.

Se propone aquí una distinción, lo más objetiva posible, entre las distintas situaciones. Si el procedimiento de destitución llevado a cabo cumple todos los requisitos legales se estaría frente a un *impeachment*. Si, en cambio, no respeta la normativa de los procedimientos podría calificarse de golpe (legislativo o parlamentario), dando paso así a una sucesión híbrida o inconstitucional, según fuere el sucesor. En cada caso, entonces, debería analizarse si se han seguido las reglas y los procedimientos establecidos por la

constitución. Desde los motivos que originan la acusación contra el presidente, las votaciones requeridas, la existencia o ausencia de vicios en el procedimiento, la participación de los actores señalados por la constitución y las leyes, la debida defensa del mandatario y las pruebas del juicio, la votación que decide la destitución y el resultado de la impugnación frente a la justicia, en caso de existir. De cumplirse los requisitos se trataría de un procedimiento que tiene el atributo de la legalidad. Se ha dicho que si bien puede existir un procedimiento que goce de legalidad, puede carecer al mismo tiempo de legitimidad. En realidad, el juicio sobre la legalidad es el más objetivo pues el de la legitimidad tiene una cuota de subjetividad mayor (no exento de cierto posicionamiento ideológico) o bien incluye un análisis político más amplio que el referido al análisis de legalidad del *impeachment*. En todo caso, definir sobre la legalidad del proceso no es poca cosa, pues nos aleja de la calificación de golpe que se configuraría, justamente, cuando el Legislativo no respeta normativa y el procedimiento del juicio político. Por último, en relación con el juicio político utilizado como voto de censura, se conformaría cuando, si bien encuadrable el proceso en la legalidad, los motivos no parecen proporcionados al efecto de remoción y aparece claramente la voluntad política de destitución. Más que el juzgamiento de un hecho en sí (ilegal e inconstitucional), el proceso evidencia que el presidente ha perdido la confianza de los congresistas e incluso puede tratarse de una oposición semileal que desea el fin del gobierno, pero que se maneja respetando los términos de la legalidad. Algunas constituciones facilitan más que otras este posible uso. En la mayoría de las normativas se exige la violación de normas constitucionales o la comisión de delitos, pero también existe la causal de “mal desempeño” (en las constituciones de Paraguay y Argentina). Causal tan amplia y ambigua que admite una amplia gama de acusaciones de corte eminentemente político.

Golpes de Estado (propriadamente dichos) existieron en las décadas en que los militares derrocaron gobiernos constitucionales. Desde la vuelta a la democracia varias de las interrupciones presidenciales que han sellado los congresos de la región han reflejado, en todo caso, una disputa intraélites más que claros y rigurosos procesos de *impeachment* o inhabilidad del presidente. Incluso el “clima de época” ha influido en los comportamientos políticos. Pero la distancia con los golpes de Estado es, todavía, significativa. La utilización del concepto de “golpes blandos” o “golpes suaves” (parlamentario, constitucional, etc.) no hace más que encubrir un análisis de la realidad latinoamericana que debe y merece ser más riguroso.

Séptima cuestión: Expectativas y nueva vulnerabilidad (fortaleza y debilidad presidencial)

Parece cierto que todo el sistema político pone sus expectativas en el presidente y la presión sobre su gestión es enorme. En este sentido, la combinación entre las características del sistema presidencial y la configuración de una presidencia minoritaria puede ser un cóctel explosivo (Valenzuela, 2004). Pero también presidencias que tuvieron significativo apoyo inicial no se vieron ajenas a la interrupción de sus mandatos. Varios de los presidentes caídos llegaron a la presidencia en una segunda vuelta electoral. Pero otros lograron el gobierno con una mayoría más o menos cómoda que se fue perdiendo: Alfonsín con 51 por ciento de los votos, Pérez con 52 por ciento, De la Rúa con 48.50 por ciento, Cubas Grau con 55.4 por ciento y Zelaya con 49.90 por ciento. Parece, entonces, que si los candidatos no obtienen mayoría y compiten en una segunda vuelta arrancan con debilidad y pueden tener problemas serios de gobernabilidad (Martínez, 2004; Pérez Liñan, 2008). Pero si triunfan con un importante apoyo electoral los problemas inherentes a la propia gestión, la progresiva erosión de la legitimidad y la “brecha de expectativas” pueden jugarles una mala pasada.

El exceso de expectativas parece ser un efecto constante del sistema presidencial (Linz, 1990, 1994; O'Donnell, 1992). Podría agregarse que, en casos específicos, las expectativas sobre la gestión de un determinado presidente pueden ser muy altas y la probabilidad de frustración de la gente aumenta si no se resuelven las demandas, y se configura la riesgosa situación de la “brecha de expectativas” (Waterman y Jenkins-Smith: 1999). Así, podemos encontrar presidencias que resultan extremadamente débiles. Esta perspectiva es opuesta a la sostenida habitualmente acerca de un hiperpresidencialismo —sin matices— que lleva a considerar a los presidentes latinoamericanos como figuras “naturalmente” fuertes. La popularidad y los apoyos suelen recorrer un camino cíclico a lo largo del tiempo del mandato (Serrafero, 1997b: 162) y en la medida en que la gente deposite en el candidato o ya presidente un exceso de expectativas y de creencias —incluso de raíz inconsciente—, se abre proporcionalmente una mayor probabilidad de decepción y reacción contra la figura del mandatario antes glorificada.

La fortaleza o debilidad presidencial ha sido un tema que ha estado presente incluso en el análisis del caso estadounidense y, en este sentido, cabe recordar la preocupación de Richard Neustadt (1993) —en relación con

Estados Unidos— sobre la debilidad estructural de un presidente que debe poner en marcha todas sus facultades y competencias para obtener obediencia y respuesta del mundo político y el apoyo de la población. Y si las expectativas sobre un presidente no se cumplen se desencadena una de las ventajas del sistema presidencial: la imputación clara de la responsabilidad en la persona del presidente (Mainwaring y Shugart, 1997).

Existen factores estructurales, económicos, sociales y políticos que condicionan la factibilidad de cambios rápidos, que abonan la brecha de expectativas y que afectan la supervivencia presidencial. Factores económicos —sean programas neoliberales o no— como la crisis de crecimiento, problemas de producción, desempleo, inflación (en algunos países). Las crisis suelen acelerarse y profundizarse con la fuerte caída del poder adquisitivo de los salarios, el aumento desmesurado de bienes y servicios, el desabastecimiento de productos básicos. Factores sociales como la pobreza, las desigualdades sociales, la exclusión y la división social. Factores políticos como la tentación del presidente de gobernar en soledad, una fuerte polarización política, radicalización de la oposición, falta de consensos básicos, sistemas de partido poco institucionalizados, coaliciones inestables, oposiciones semileales o desleales y la corrupción política.

Las protestas callejeras que concluyeron en renunciias forzadas del presidente conllevan una suerte de *accountability* vertical. En los casos de *impeachment* aparece la dimensión de la *accountability* horizontal además de la vertical cuando protestas y movilizaciones acompañan el proceso. En este sentido, parecería que la acción de los congresos ha desmentido el lugar común que considera la fortaleza presidencial poco menos que inexpugnable. Pero esta *accountability* horizontal desplegada por el Congreso es intermitente y espasmódica (Pérez Liñan, 2007). Cuando el presidente goza de respaldo y su gestión no se encuentra amenazada, los legislativos no controlan y cuando el mandatario ingresa en territorio de complicaciones sociales y económicas que muestran una ostensible debilidad, los congresos se animan a desplegar sus instrumentos y recursos. Los presidentes son así “ídolos con pies de barro” y pasan de la omnipotencia a la impotencia (Serrafero, 1991).

Por otra parte, la experiencia y los estudios sobre las rupturas presidenciales muestran que la relación conflictiva entre la presidencia y el Congreso no es siempre lo determinante para la caída presidencial, sino que las protestas sociales y la ocupación de la calle pueden ser los factores que decidan la suerte final de un mandatario. Hochstetler (2008) remarca la acción

de las protestas y movilizaciones en las calles en todas las caídas presidenciales. Marsteintredet (2013) se pregunta si la caída de los presidentes obedeció a la presión de las calles o al accionar de las instituciones. Señala una diferencia según los motivos de las crisis; cuando fueron de carácter legal-constitucional la acción de la calle fue menor que cuando estaba en juego las políticas del gobierno.

Nos encontraríamos entonces con una vulnerabilidad extra del sistema presidencial y que consiste en su estrecha dependencia de los humores sociales, frente a la cual las instituciones se ven desplazadas a un segundo plano. Por otra parte, algunos presidentes se conducen prescindiendo del Congreso y la falta de mediaciones institucionales para la toma de decisiones genera la semilla de su futura debilidad (O'Donnell, 2011). Esta vulnerabilidad estructural de un presidencialismo que abusa de la personalización y concentración del poder en el Ejecutivo puede neutralizarse si el presidente encuentra respaldo suficiente como para sortear los cuestionamientos del Congreso. Pero en todo caso, es una cuestión sensible que la estabilidad del mandatario dependa de las acciones de quienes protestan, más que de la actuación de las instituciones.

Agenda y nuevas preguntas para el debate y la investigación

En relación con la primera cuestión, al existir una importante conexión entre la teoría de las caídas o interrupciones presidenciales y la teoría de la sucesión constitucional sería interesante que futuras investigaciones tuvieran en cuenta y profundizaran esta vinculación con la ventaja doble de acumulación de nuevo conocimiento, tanto para la ciencia política como para la ciencia jurídica, especialmente el derecho constitucional. El trabajo aportó una tipología respecto de los distintos tipos de sucesiones y de presidentes. Se abren así numerosas preguntas de investigación, como la clasificación de las interrupciones presidenciales según los tipos introducidos. También las diferencias entre las caídas de presidentes electos y accidentales, los factores que influyeron en el éxito o fracaso de los presidentes accidentales e incluso de los híbridos y cómo construyeron estos presidentes su “legitimidad de reemplazo”. Un tema interesante sería conocer el desempeño y la importancia de los “presidentes transitorios”.

Respecto de la segunda cuestión, hay varios puntos que merecen una mayor atención para evitar la repetición de errores teóricos. El trabajo aportó una visión matizada sobre el plazo fijo presidencial, presente ya en las

constituciones decimonónicas a través de las sucesiones constitucionales accidentadas. En ese sentido debería responderse la pregunta de si el plazo fijo del mandato es una característica rígida y esencial del sistema presidencial, de acuerdo con la ciencia jurídica y política. Sería interesante conocer mejor los casos de conclusión o interrupción de mandato previstos en las constituciones de los siglos XIX y XX y una buena fuente serían los debates constituyentes. También investigar si en los diseños constitucionales históricos estaba previsto el llamado a elecciones anticipadas como forma de resolver una crisis institucional. Queda también pendiente conocer mejor cuáles son los puntos de diseño institucional que se alejan de la perspectiva de la división de poderes.

En relación con la tercera cuestión, el trabajo pone en duda que los mecanismos de flexibilización sean de reciente aparición. Motivo de agenda de investigación sería el análisis de los casos de renuncia y las destituciones por inhabilidad en el siglo XIX y gran parte del siglo XX. Se abre aquí una serie de preguntas, por ejemplo si fue la renuncia presidencial, en el pasado, un mecanismo de resolución de crisis institucionales y, en su caso, cuáles fueron las características que rodearon la dimisión de los presidentes. Respecto del juicio político sería importante conocer cuáles fueron los factores que obstaculizaron o impidieron el progreso del juicio político antes de la tercera ola. No menos interesante sería conocer si en la práctica existieron renuncias con llamado anticipado de elecciones en el siglo XIX y en el XX y cuál fue la justificación legal para no seguir los procedimientos normales de sucesión. Y sería muy útil examinar si en el pasado existieron otras formas de superar las crisis institucionales, por ejemplo a través de cambios parciales o totales del gabinete del presidente.

Respecto a la cuarta cuestión, el trabajo aporta una distinción que la literatura prácticamente no ha diferenciado: entre el acto de la caída y el acto del reemplazo presidencial, y las reglas y procedimientos aplicables en ambas situaciones. Empíricamente debería profundizarse, en cada caso, acerca de cuáles eran las reglas aplicables y si fueron cumplidas por los actores institucionales. En este sentido, las sucesiones híbridas en sus dos tipos adquieren singular interés. Y para profundizar el debate teórico surge la pregunta de si son las sucesiones híbridas tipo I y tipo II casos de flexibilización y cuasiparlamentarización del presidencialismo, o bien procesos que significaron violaciones del Estado de derecho. Y también permanece el interrogante de cómo afecta a la democracia no seguir estrictamente las causales de interrupción del mandato o de reemplazo presidencial. No me-

nos interesante es la cuestión de las diferencias entre las sucesiones híbridas y las inconstitucionales (quiebres de la democracia).

En relación con la quinta cuestión, este estudio introduce un aporte que no ha merecido aun la atención de los investigadores. El análisis de las lagunas o vacíos legales en los casos de interrupciones presidenciales merecen una mayor atención pues juegan un papel importante en la definición de los destinos de los mandatarios. Es interesante conocer cuáles han sido las ambigüedades e imprecisiones en los procedimientos de juicio político, inhabilidad, abandono del cargo, cómo se llenaron esas lagunas y cuál es la situación actual de los países. Y preguntas para el debate serían, entre otras, las razones por las cuales permanecen abiertos estos vacíos normativos. Y no menos importante es responder si pueden considerarse estas lagunas legales parte de una supuesta flexibilización o, por el contrario, evidencian fallas o descuidos en el Estado de derecho.

La sexta cuestión tiene una importancia especial, desde varias perspectivas. El estudio aporta criterios para distinguir entre el *impeachment*, el llamado golpe parlamentario y el uso del juicio político como una moción de censura. Un primer aspecto a dilucidar por nuevas investigaciones es si los procesos de *impeachment* llevados a cabo siguieron o no las reglas y los procedimientos señalados en constituciones, leyes y reglamentaciones. Además, si los motivos del *impeachment* fueron reales y ajustados a derecho, al igual que el acto de la destitución. Una cuestión que merece mucho más debate teórico es si se considera flexibilización o cuasiparlamentarización cuando se destituye a un presidente sin seguirse tales reglas. Algunos dirían que son procesos de flexibilización, pero otros podrían argüir que se trata de un golpe de Estado o de una violación del Estado de derecho. Habría que profundizar más en los criterios que diferencian entre el *impeachment* y el llamado golpe parlamentario. Y un capítulo ineludible sería el papel que han jugado o juegan los sucesores, en especial los vicepresidentes, tanto en la promoción como en el desencadenamiento del juicio político.

La séptima cuestión resalta aspectos empíricos y teóricos respecto de la vulnerabilidad del régimen presidencial frente a la ciudadanía. Un factor que podría incluirse en la agenda de investigación es el papel que ha jugado la “brecha de expectativas”. Otros aspectos, si bien tratados por parte de la literatura, merecerían mayor profundización, por ejemplo los factores estructurales de la región y el análisis de la actuación de grupos activistas en las protestas y movilizaciones. Y para el debate teórico dilucidar si, en caso de haber sido relevante para la caída la actuación de grupos de activistas, se

trataría de un golpe o de una expresión de *accountability* vertical. Un análisis empírico más preciso y sistematizado sobre las características que rodean los ciclos de auge y decadencia, de omnipotencia e impotencia presidencial sería útil para comprender la dinámica de la pérdida de legitimidad de los mandatarios. Por último, sería interesante investigar cómo algunos presidentes recuperaron su popularidad luego de haber sobrevivido a una grave crisis con un alto grado de protestas y movilizaciones sociales. 

Referencias bibliográficas

- Abbott, Philip (2005), “Accidental Presidents: Death, Assassination, Resignation, and Democratic Succession”, *Presidential Studies Quarterly*, 35(4), pp. 627-645.
- Alvarez, Michael y Leiv Marsteintredet (2010), “Presidential and Democratic Breakdowns in Latin America: Similar Causes, Different Outcomes”, en Mariana Llanos y Leiv Marsteintredet, *Presidential Breakdowns in Latin America*, Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Aversa, Cecilia I. (2016), “Pugna de poderes y salidas anticipadas: Explicando la modalidad de resolución de las crisis presidenciales”, *América Latina Hoy*, 74, pp. 99-124.
- Balbuena Pérez, David-Eleuterio (2013), “El juicio político en la Constitución paraguaya y la destitución del Presidente Fernando Lugo”, *Revista de Derecho Político*, 87, pp. 355-398.
- Bidegain, Carlos María (1986), *Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional*, Tomo III, Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Buitrago, Miguel A. (2010), “Civil Society, Social Protest, and Presidential Breakdowns in Bolivia”, en Mariana Llanos y Leiv Marsteintredet, *Presidential Breakdowns in Latin America*, Nueva York: Palgrave Macmillan, pp. 91-107.
- Carey, John (2006), “Presidencialismo *versus* parlamentarismo”, *POSTData*, 11, pp. 121-161.
- Cheibub Figueiredo, Argelina (2010), “The Collor Impeachment and Presidential Government in Brazil”, en Mariana Llanos y Leiv Marsteintredet, *Presidential Breakdowns in Latin America*, Nueva York: Palgrave Macmillan, pp. 111-127.
- De Brito Machado Segundo, Hugo (2016), “Aspectos de direito financeiro subjacentes ao processo de impeachment no Brasil”, *Seminário Justiça Federal*, diciembre.

- Hochstetler, Kathryn (2008), "Repensando el presidencialismo: Desafíos y caídas presidenciales en el cono sur", *América Latina Hoy*, 49, pp. 51-72.
- Hochstetler, Kathryn y David Samuels (2011), "Crisis and Rapid Reequilibration. The Consequences of Presidential Challenge and Failure in Latin America", *Comparative Politics*, 43(2), pp. 127-145.
- Kim, Young Hun y Donna Bahry (2008), "Interrupted Presidencies in Third Wave Democracies", *The Journal of Politics*, 70(3), pp. 807-822.
- Lalander, Rickard (2010), "The Impeachment of Carlos Andrés Pérez and the Collapse of Venezuelan Partyarchy", en Mariana Llanos y Leiv Marsteintredet, *Presidential Breakdowns in Latin America*, Nueva York: Palgrave Macmillan, pp. 129-145.
- Lijphart, Arend (1989a), "Democratización y modelos alternativos de democracia", *Opciones*, 14, pp. 29-42.
- Lijphart, Arend (1989b), "Presidencialismo e democrazia maggioritaria", *Rivista Italiana Di Scienza Politica*, XIX(3), pp. 367-384.
- Linz, Juan (1987), *La quiebra de las democracias*, Madrid: Alianza Editorial.
- Linz, Juan (1988), "Democracia presidencialista o parlamentarista: ¿Hay alguna diferencia?", en *Presidencialismo vs. Parlamentarismo: Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional en la Argentina*, Buenos Aires: Eudeba, pp. 19-43.
- Linz, Juan (1990), "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, 1(1), pp. 51-69.
- Linz, Juan (1994), "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", en Juan Linz y Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, vol. 1, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 3-87.
- Llanos, Mariana (2010), "Presidential Breakdown in Argentina", en Mariana Llanos y Leiv Marsteintredet, *Presidential Breakdowns in Latin America*, Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Llanos, Mariana y Leiv Marsteintredet (2010), "Ruptura y continuidad: La caída de 'Mel' Zelaya, en perspectiva comparada", *América Latina Hoy*, 55, pp. 173-197.
- Llanos, Mariana y Detlef Nolte (2016), *The Many Faces of Latin American Presidentialism*, Hamburgo: GIGA Institute of Latin American Studies.
- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Martínez, Rafael (ed.) (2004), *La elección presidencial mediante doble vuelta en Latinoamérica*, Barcelona: Institut de Ciencies Politiques Socials.

- Marsteintredet, Leiv (2008), "Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina", *América Latina Hoy*, 49, pp. 31-50.
- Marsteintredet, Leiv (2013), "Explaining Variation of Executive Instability in Presidential Regimes: Presidential Interruptions in Latin America", *International Political Science Review*, 35(2), pp. 173-194.
- Marsteintredet, Leiv y Einar Berntzen (2008), "Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions", *Comparative Politics*, 41(1), pp. 83-101.
- Marsteintredet, Leiv, Mariana Llanos y Detlef Nolte (2013), "Paraguay and the Politics of Impeachment", *Journal of Democracy*, 24(4), pp. 110-123.
- Mejía Acosta, Andrés y John Polga-Hecimovich (2011a), "Soluciones parlamentarias a las crisis presidenciales de Ecuador", *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 4, pp. 49-73.
- Mejía Acosta, Andrés y John Polga-Hecimovich (2011b), "Coalition Erosion and Presidential Instability in Ecuador", *Latin American Politics and Society*, 53(2), pp. 87-111.
- Mustapic, Ana María (2006), "América Latina: Las renunciaciones presidenciales y el papel del Congreso", *Política*, 47, pp. 55-70.
- Negretto, Gabriel (2006), "Minority Presidents and Types of Government in Latin America", *Latin American Politics and Society*, 48(3), pp. 63-92.
- Neustadt, Richard E. (1993), *El poder presidencial y los presidentes modernos*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Nolte, Detlef (2006), *Los Congresos en América Latina: Legislaturas reactivas, potencialmente activas*, Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- Nolte, Detlef (2010), "Paraguay: The President in his General's Labyrinth", en Mariana Llanos y Leiv Marsteintredet, *Presidential Breakdowns in Latin America*, Nueva York: Palgrave Macmillan, pp. 147-161.
- O'Donnell, Guillermo (1992), "¿La democracia delegativa?", *Cuadernos del CLAEH*, 1, pp. 5-20.
- O'Donnell, Guillermo (1996), "Ilusiones sobre la consolidación", *Nueva Sociedad*, 144, pp. 70-89.
- O'Donnell, Guillermo (2010), "Revisando la democracia delegativa", *Casa del Tiempo*, 31, pp. 2-8.
- O'Donnell, Guillermo (2011), "Nuevas reflexiones acerca de la democracia delegativa (DD)", en O'Donnell, Guillermo, *et al.*, *Democracia Delegativa*, Buenos Aires: Prometeo.

- Pérez Liñán, Aníbal (2007), *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Pérez Liñán, Aníbal (2008), “La reversión del resultado en la doble vuelta electoral: Una evaluación institucional del balotaje”, *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales*, 1(1), pp. 9-33.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2014), “A Two-Level Theory of Presidential Instability”, *Latin American Politics and Society*, 56(1), pp. 34-54.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2016), “Brasil: Es preciso repensar el juicio político”, *Clarín*, 25 de abril.
- Pérez-Liñán, Aníbal y John Polga-Hecimovich (2012), “Political Elites, Democratic Breakdown and Presidential Instability in Latin America”, ponencia, XXII International Political Science Association (IPSA) Conference, Madrid, 8-12 de julio; y XLIV International Congress of Americanists (ICA), Viena, 15-20 de julio.
- Polga Hecimovich, John (2010), *Un análisis de las caídas presidenciales en Ecuador (1997-2005)*, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Rouquié, Alain (1990), *Extremo Occidente. Introducción a América Latina*, Buenos Aires: Emecé.
- Serrafero, Mario (1991), “Presidencialismo y reforma política en América Latina”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 8(1), pp. 195-235.
- Serrafero, Mario (1996), “El Impeachment en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela”, *Revista de Estudios Políticos*, 92(2), pp. 137-162.
- Serrafero, Mario (1997a), “Juicio político y derrumbe institucional en la Argentina”, *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y El Caribe (EIAL)*, 8(2), pp. 41-66.
- Serrafero, Mario (1997b), *Reelección y sucesión presidencial; poder y continuidad: Argentina, América Latina y Estados Unidos*, Buenos Aires: Belgrano.
- Serrafero, Mario (1999), *El poder y su sombra: Los vicepresidentes*, Buenos Aires: Belgrano.
- Serrafero, Mario (2002), “Argentina: Rebelión en el granero del mundo”, *Revista de Occidente*, Madrid, 51(2), pp. 19-51.
- Serrafero, Mario (2011a), “Presidencia y vicepresidencia: Otra difícil combinación”, en Andrés Malamud y Miguel De Luca (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires: Eudeba, pp. 23-35.
- Serrafero, Mario (2011b), *El área de estudios presidenciales*, Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, pp. 5-42.
- Serrafero, Mario (2014), “Flexibilización del presidencialismo en América Latina: ¿Un fenómeno nuevo?”, *Revista de Estudios Políticos*, 163(1), pp. 67-99.

- Valenzuela, Arturo (2004), "Latin American Presidencies Interrupted", *Journal of Democracy*, 15(4), pp. 5-19.
- Waterman, Richard G. y Hank C. Jenkins-Smith (1999), "The Expectations Gap Thesis: Public Attitudes toward an Incumbent President", *Journal of Politics*, 61(4), pp. 944-966.