

LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA EN REGÍMENES PRESIDENCIALES: EL CASO LATINOAMERICANO

Por Scott Morgenstern, Juan Javier Negri, y Aníbal Pérez-Liñán¹

La oposición cumple un papel fundamental en el proceso de representación política y en el funcionamiento de la democracia. ¿De qué manera pueden los perdedores de la contienda electoral actuar en el mejor interés de los representados? Este trabajo aborda dicha cuestión desde una perspectiva comparada e histórica. La manera más apropiada de tratar este asunto en América Latina, sin embargo, dista mucho de ser evidente. En los sistemas parlamentarios, los debates se activan a lo largo de la dinámica gobierno-oposición. Por el contrario, en el presidencialismo estadounidense el debate habitualmente gira en torno a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. En el presente artículo proponemos que ambas dimensiones son importantes para analizar el papel de las fuerzas opositoras en América Latina.

En los regímenes parlamentarios, la oposición se define claramente como los partidos que no participan de la coalición de gobierno, es decir, no están presentes en el gabinete. En los Estados Unidos el debate gira en torno a las relaciones ejecutivo-legislativo debido a que la independencia de los poderes implica que la distinción entre los que están dentro y los que están fuera del oficialismo se torna más compleja. Si el presidente pertenece a un partido que posee una mayoría en ambas cámaras del Congreso, entonces la oposición es simplemente el resto de los partidos minoritarios. Por el contrario, si el presidente y la mayoría de los miembros de al menos una cámara pertenecen a

¹ Universidad de Pittsburgh. Publicado en *¿Qué pasa con la representación en América Latina?* Luisa Béjar Algazi, comp. (México: Porrúa, 2009). Una versión anterior de este trabajo fue publicada en inglés en la revista *Journal of Legislative Studies*, Vol. 14, No.1 (agradecemos la autorización editorial de Taylor & Francis).

partidos distintos (es decir, si hay gobierno dividido), la separación entre gobierno y oposición se torna imprecisa. Esto se debe a que las leyes solamente podrán ser aprobadas con el apoyo del partido del presidente más un grupo de legisladores de otro partido que estén dispuestos a “cruzarse de bando”.

En la mayoría de los países de América Latina el tema se vuelve más complejo, porque los regímenes presidencialistas de la región a menudo se caracterizan por sistemas multipartidistas. Por lo tanto, la definición teórica (así como el rol político) de la oposición en la región combinan ingredientes de los modelos europeo y estadounidenses.

De los regímenes europeos, varios sistemas latinoamericanos han adoptado la práctica del gobierno de coalición, a pesar de los estudios que pronosticaban una incapacidad crónica de estos sistemas para generar coaliciones. Debido al hecho de que sus propios partidos carecen de mayoría en el parlamento mientras otros partidos poseen un importante número de curules, algunos presidentes latinoamericanos ofrecen ministerios en el gabinete a partidos de oposición en un intento de construir apoyo legislativo “a la europea” (Chasquetti 2001; Lanzaro 2001). Esta estrategia ha tenido éxito en algunas oportunidades, pero sin el incentivo a mantener la coalición unida que significa el voto de confianza, no siempre ha servido para mantener apoyo legislativo (Altman 2000; Mejía Acosta 2006).

Otra alternativa para los presidentes latinoamericanos es la de llevar adelante gobiernos minoritarios. Kaare Strom (1984) advirtió que un tercio de los parlamentarismos europeos son gobiernos de minoría, y el 51% de los presidencialismos latinoamericanos carecen de apoyo legislativo, aún cuando ofrecen posiciones en el gabinete a figuras de otros partidos (Amorim Neto 2002; Deheza 1997; Zelaznik 2002). Al igual que los gobiernos minoritarios europeos, estos presidentes deben confiar en coaliciones informales para poder aprobar sus leyes (aunque a veces la estrategia consiste en intentar ignorar completamente al Congreso).

Aunque el multipartidismo coloca a estos presidentes en una posición similar a la de los gobiernos de minoría en Europa, las constituciones presidencialistas producen una dinámica gobierno-oposición parecida a la de los Estados Unidos en tiempos de gobierno dividido. Bajo estas circunstancias, los presidentes latinoamericanos deben negociar con legislaturas reacias a aprobar proyectos del Ejecutivo. Esto los obliga a acceder a compromisos y a modificaciones a sus proyectos de ley, a comprar apoyos y distribuir prebendas, o simplemente a intentar evadir el parlamento.

Mientras que todo modelo destinado a explicar el funcionamiento de la dinámica oficialismo-oposición en América Latina debería reconocer tanto las semejanzas con los Estados Unidos como con Europa, es fundamental destacar que también hay características propias de la región. En particular, en el contexto institucional latinoamericano las legislaturas no tienen tanto peso como el Congreso de los Estados Unidos. A veces adquieren gran relevancia (al punto de remover presidentes de sus funciones) pero su rol en la formación de las políticas públicas es bastante más limitado. Por lo tanto, el rol de la oposición (si la definimos como los partidos que no son parte de la coalición presidencial) es aún más limitado que en los Estados Unidos. La segunda diferencia es que la fraccionalización que tiene lugar en algunas de las legislaturas latinoamericanas conduce a que a veces no haya ningún partido que controle la mayoría de las bancas. En este caso no hay *una* oposición, sino *varias* oposiciones. Esta situación crea nuevos y mayores problemas de acción colectiva que en el caso estadounidense, afectando no solamente las relaciones ejecutivo-legislativo sino también la organización interna de las legislaturas.

El objetivo de este artículo es explorar estas posibles definiciones y los roles de la oposición desde varias perspectivas. En la primera sección daremos un vistazo al tamaño y la unidad de las diversas formas de oposición que enfrentan los gobiernos latinoamericanos. Analizaremos la fraccionalización de las legislaturas de la región, poniendo especial atención al grado de apoyo presidencial. También estudiaremos las coaliciones políticas, argumentando que mientras algunos presidentes intentan construir coaliciones de tipo europeo (con énfasis en la distribución de carteras ministeriales), otros prefieren

acuerdos informales para lograr apoyo legislativo. En la segunda sección del artículo analizaremos la relación entre los poderes del presidente y los de la oposición. Contrariamente a lo que sostiene parte de la literatura especializada, proponemos aquí que el poder del presidente y el de la oposición no están inversamente relacionados. La explicación reside en el hecho de que la presencia de estructuras partidarias sólidas puede fortalecer tanto al presidente como al Congreso, mientras que la presencia de partidos frágiles debilita las capacidades operativas de ambos poderes. Por lo tanto, creemos que es mejor conceptualizar la relación gobierno-oposición como un juego de suma positiva con anclajes en el sistema de partidos, en lugar de pensarla como un juego de suma cero basado en disputas entre presidentes y congresos.

En la tercera parte del artículo analizamos el rol de la oposición en la región y su impacto en el sistema político. Consideramos esto desde varios puntos de vista. Desde la perspectiva de la relación gobierno-oposición, empleamos encuestas legislativas para identificar el rol de los legisladores en el proceso político. Los resultados muestran que, a pesar de que la oposición participa en el proceso de elaboración de leyes, los legisladores consideran que su papel es más el de controlar al presidente que el de formular políticas. Desde la perspectiva de la relación ejecutivo-legislativo, estudiamos si los legisladores están dispuestos a ejercer su poder de control hasta el extremo de intentar remover al presidente de sus funciones. Nuestro análisis de 123 gabinetes sudamericanos entre 1958 y 1995 sugiere que las coaliciones tuvieron históricamente un papel importante para evitar las rupturas militares al orden democrático. Al mismo tiempo, el análisis de las recientes renuncias anticipadas de los presidentes en la región (catorce entre 1980 y 2004) indica que la oposición conserva la capacidad de hacer juicio político al presidente (o forzarlo a renunciar) cuando lo considera necesario, a pesar de que en ocasiones se ha abusado de esta atribución con motivos partidistas, aprovechando la debilidad de un presidente impopular.

1. DEFINICIONES DE OPOSICIÓN EN AMÉRICA LATINA

Tradicionalmente, los estudios sobre la dinámica entre el gobierno y la oposición en la región hicieron hincapié en la difícil convivencia entre ambas. Contrariamente a lo que ocurre en los regímenes parlamentarios de gobierno, donde el ejecutivo está formado y se mantiene sujeto a la voluntad de la asamblea, la elección del presidente de manera independiente implica que solamente un partido puede obtener el premio mayor que implica la presidencia. Aun así, este enfoque asume la existencia de una oposición que puede dificultar la acción del presidente. Por lo general estos estudios no definían claramente los límites de la oposición, pero Mainwaring (1993) argumentó que el multipartidismo complejiza la relación ejecutivo-legislativo debido a que aquél aumenta la probabilidad de que el presidente carezca de una mayoría de legisladores que lo apoyen en las cámaras. Por lo tanto, esta perspectiva sugiere que la separación de poderes inevitablemente genera conflictos de difícil resolución entre los poderes, amenazando la estabilidad del sistema y por ende del régimen democrático (Linz y Stepan 1978; Linz 1990; Stepan y Skach 1993). Este modelo captura adecuadamente los desafíos institucionales del presidencialismo, que tuvieron un rol preponderante en algunas de las recientes crisis políticas (por ejemplo, en Ecuador) y en algunos de los no tan recientes quiebres al orden constitucional (como el de Chile en 1973). Estos son ejemplos extremos, sin embargo. Lo que generalmente ocurre son ordinarias negociaciones políticas, con ambos poderes discutiendo sobre distintos proyectos de ley y llegando a compromisos sobre cada cuestión. Estos ejemplos exitosos de negociaciones políticas son el resultado de un aspecto importante del presidencialismo al que generalmente no se le ha prestado suficiente atención: la capacidad de formar coaliciones.

Hasta hace poco, la literatura académica no contemplaba la posibilidad de que las coaliciones pudieran ayudar a superar la “difícil combinación” de multipartidismo y presidencialismo. Tal vez esta omisión se deba al hecho de que el presidencialismo carece de los mecanismos específicos (la elección del gabinete por parte del parlamento y el voto de confianza) que mantiene a las coaliciones unidas en los regímenes parlamentaristas. Trabajos más recientes, sin embargo, documentaron la frecuencia con la que los presidentes han

formado coaliciones que los apoyan (Altman 2000; Amorim Neto 2002; Chasquetti 2001; Deheza 1997; Zelaznik 2002). Deheza identifica que 69 de 123 (56 %) gabinetes formados en nueve países sudamericanos entre 1958 y 1995 eran gobiernos de coalición. Adicionalmente, de los 66 casos en los que el presidente tenía apoyo de la mayoría del parlamento, solamente en 22 ese apoyo provenía de un solo partido político (Foewaker 1998, p. 665). En esa misma línea, Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004) encontraron que mas de la mitad de los presidentes que poseen solamente una minoría de bancas forman coaliciones.

Como resultado de la prevalencia de las coaliciones, aquí definimos a la oposición en los sistemas presidencialistas como el grupo de legisladores que no pertenecen al partido del presidente ni a ningún partido que forma parte del gabinete de ministros del presidente. Esta es una definición algo simplista, que asume que los miembros del partido del presidente o de algún partido que tenga representación en el gabinete apoyarán al presidente. Aunque esto no es siempre cierto, permite una categorización precisa y a la vez sensible a cambios en el gabinete.

Para poder analizar el tamaño relativo y la importancia de la oposición parlamentaria en América Latina, juntamos información de seis indicadores en 18 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, la República Dominicana, Uruguay y Venezuela) entre 1978 (o el comienzo del régimen democrático) y 2004. Los seis indicadores utilizados en nuestro análisis son los siguientes:

- (1) *El tamaño del partido del presidente.* Esta variable mide la proporción de bancas legislativas en poder del partido del presidente (como proporción del total de escaños, calculado para Diputados y Senadores por separado). En el caso de Uruguay, medimos el tamaño del lema del presidente (una mejor medida de apoyo legislativo) cuando la información estaba disponible (Altman 2000). Lamentablemente, información de alineamientos a nivel de fracciones no estaba fácilmente disponible para Uruguay después de 1995 o para países de características similares,

como Colombia. En estos casos, la variable mide sencillamente el tamaño del partido en el gobierno.

- (2) *El tamaño de la coalición de gobierno.* Definimos como coalición de gobierno en el Congreso al partido del presidente *más* cualquier otro partido o fracción alineado con el Ejecutivo. Recolectamos información sobre estas alianzas de varias fuentes (Altman 2001; Beck, Keefer, Clarke, Walsh y Groff 2006; y Deheza 1997). Por lo general, estas fuentes definen las coaliciones de gobierno basándose en la distribución de posiciones en el gabinete. Sin embargo, la definición en el caso de Beck *et al.* (2006) es menos clara². La información sobre coaliciones es muchas veces bastante imperfecta, pero nos permite identificar fuentes adicionales de apoyo al Ejecutivo.
- (3) *El tamaño de la oposición.* Esta variable se define como la proporción de bancas no controladas por la coalición presidencial.
- (4) *La cohesión partidaria.* Computamos una medida de cohesión de los partidos de oposición considerando la razón aritmética entre el partido de oposición más grande (en la cámara de Diputados o la de Senadores) y la proporción total de bancas controladas por la oposición en la cámara respectiva. Por lo tanto, la cohesión de la oposición declina a medida que el número de partidos en la oposición aumenta.
- (5) *Número efectivo de partidos.* Como una medida estándar de fragmentación del sistema de partidos, calculamos asimismo el número efectivo de partidos en la cámara de diputados y en la de senadores. El número efectivo de partidos se define como $(1/\sum p_i^2)$, donde p es la proporción de escaños bajo control de los partidos incluidos desde el primero hasta el partido i (el último de la serie) (Laakso y Taagepera

² Los datos sobre coaliciones presidenciales no son fáciles de conseguir, y la definición de coalición varía de estudio a estudio. Hemos compilado la información de varias fuentes: Deheza (1997) tiene información sobre nueve países sudamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela) entre 1958 y 1994; Altman (2001) tiene información sobre nueve sistemas multipartidistas (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela) entre 1979 y mediados o fines de la década de 1990 (dependiendo del país) y Beck *et al.*, (2006) proveen información sobre los 18 países entre 1975 y 2004, pero identifican a no más de tres miembros de una coalición en un año dado. Consideramos un partido como miembro de la coalición de gobierno cuando al menos una de las fuentes lo identifica como tal.

1979). Este índice refleja el número de partidos en la cámara, teniendo en cuenta el peso relativo de cada uno.

(6) *La duración de las coaliciones.* Debido al hecho de que los presidentes tienen mandatos fijos, en los sistemas presidencialistas la disolución de una coalición de gobierno no puede ser equivalente al fin del gobierno. Utilizamos los datos recolectados por Grace Deheza (1997) para nueve países sudamericanos entre 1958 y 1995, e identificamos si el fin de la coalición se debió a un recambio ministerial, o debido al fin de un mandato presidencial (porque asumió un nuevo presidente elegido por el voto popular, porque el presidente renunció o porque el presidente fue derrocado por una intervención militar).

1.1. MODELOS DE OPOSICIÓN

La Tabla 1 presenta el tamaño promedio del partido del presidente y de la oposición en el congreso en 18 países latinoamericanos entre 1978 y 2004. En promedio, en un año cualquiera, la oposición controló el 46% de la cámara baja y el 40% del senado. Más de 5 puntos por encima de este promedio encontramos a la oposición en Uruguay, la República Dominicana y Ecuador. Más de un 5 puntos por debajo de este promedio se ubican las oposiciones en Colombia, Brasil, Bolivia y Nicaragua. Una oposición numerosa no implica una oposición cohesionada: en Ecuador, donde la oposición típicamente controla más del 60% de las bancas del Congreso unicameral, el partido opositor más grande apenas controla el 35% del bloque opositor (es decir, apenas el 22% de las bancas totales).

Tabla 1. Tamaño y unidad promedios de la oposición en Latinoamérica (1978-2004)

País	Partido del presidente		Oposición ^a		Unidad ^b	
	Cámara	Senado	Cámara	Senado	Cámara	Senado
Colombia	0,39	0,39	0,30	0,33	0,53	0,59
Brasil	0,14	0,15	0,34	0,24	0,34	0,45
Bolivia	0,31	0,45	0,39	0,28	0,51	0,77
Nicaragua	0,54		0,39		0,69	
Chile	0,26	0,22	0,42	0,56	0,56	0,41
México	0,55	0,76	0,43	0,23	0,54	0,83
Panamá	0,27		0,44		0,64	
Guatemala	0,38		0,45		0,59	
Paraguay	0,55	0,52	0,45	0,48	0,77	0,70
Perú	0,50	0,42 ^c	0,46	0,52 ^c	0,52	0,54 ^c
Latinoamérica	0,39	0,43	0,46	0,40	0,62	0,68
Argentina	0,48	0,51	0,48	0,46	0,64	0,65
Honduras	0,49		0,48		0,92	
El Salvador	0,42		0,49		0,65	
Venezuela	0,39	0,40 ^d	0,50	0,49 ^d	0,59	0,76 ^d
Costa Rica	0,49		0,51		0,79	
Uruguay	0,30	0,24	0,53	0,49	0,70	0,72
República Dominicana	0,43	0,55	0,55	0,45	0,78	0,86
Ecuador	0,15		0,62		0,35	

- a. Oposición se define como la proporción (medida entre 0 y 1) de curules no controladas por el partido del presidente o su coalición.
- b. Partido de oposición más grande/ Total de escaños de la oposición
- c. Antes de 1992
- d. Antes de 1999

Los promedios ocultan importantes dispersiones por país, es decir, entre distintas administraciones, tal como lo sugiere la Figura 1. Los diagramas de caja (*boxplots*) muestran el grado de variación en el tamaño de la oposición en la cámara baja que enfrentaron 108 administraciones en este período. El marco de cada caja señala los límites superiores e inferiores de los cuartiles segundo y tercero para cada país. En otras palabras, por encima del límite superior de la caja se encuentran el 25% de las administraciones; aquellas que

enfrentan los contingentes opositores mas numerosos. Asimismo, por debajo del límite inferior de la caja se ubican el 25% de las administraciones. Estas últimas son las administraciones donde la oposición es más débil. La línea horizontal que divide la caja marca la mediana para cada país. Por último, las líneas verticales se estiran hasta alcanzar un valor equivalente a un rango intercuartílico y medio. Los casos extremos por fuera de este límite se identifican individualmente. La dispersión es relativamente pequeña en Argentina, Chile, Costa Rica (con algunas excepciones) y Honduras, mientras que el tamaño de la oposición puede ser difícil de predecir en Colombia, Ecuador, Panamá y Perú. La Figura 1 confirma la posición habitualmente débil de los presidentes ecuatorianos, quienes no poseen partidos fuertes que los apoyen y muchas veces deben apoyarse en coaliciones “fantasma” en el parlamento (Mejía Acosta 2006). Por el contrario, los datos de Colombia que muestran una oposición débil (y una gran dispersión) reflejan no solamente condiciones históricas concretas (como el hecho de que los presidentes colombianos habitualmente encuentran apoyo legislativo en partidos fuertes y numerosos e incluso en algunos partidos aliados) sino también importantes problemas de medición (es complejo identificar las facciones disidentes al interior del oficialismo y codificar el alineamiento de varios micropartidos surgidos en la década de 1990). Como resultado, los datos colombianos deben ser interpretados con gran cuidado, atendiendo a estas particularidades.

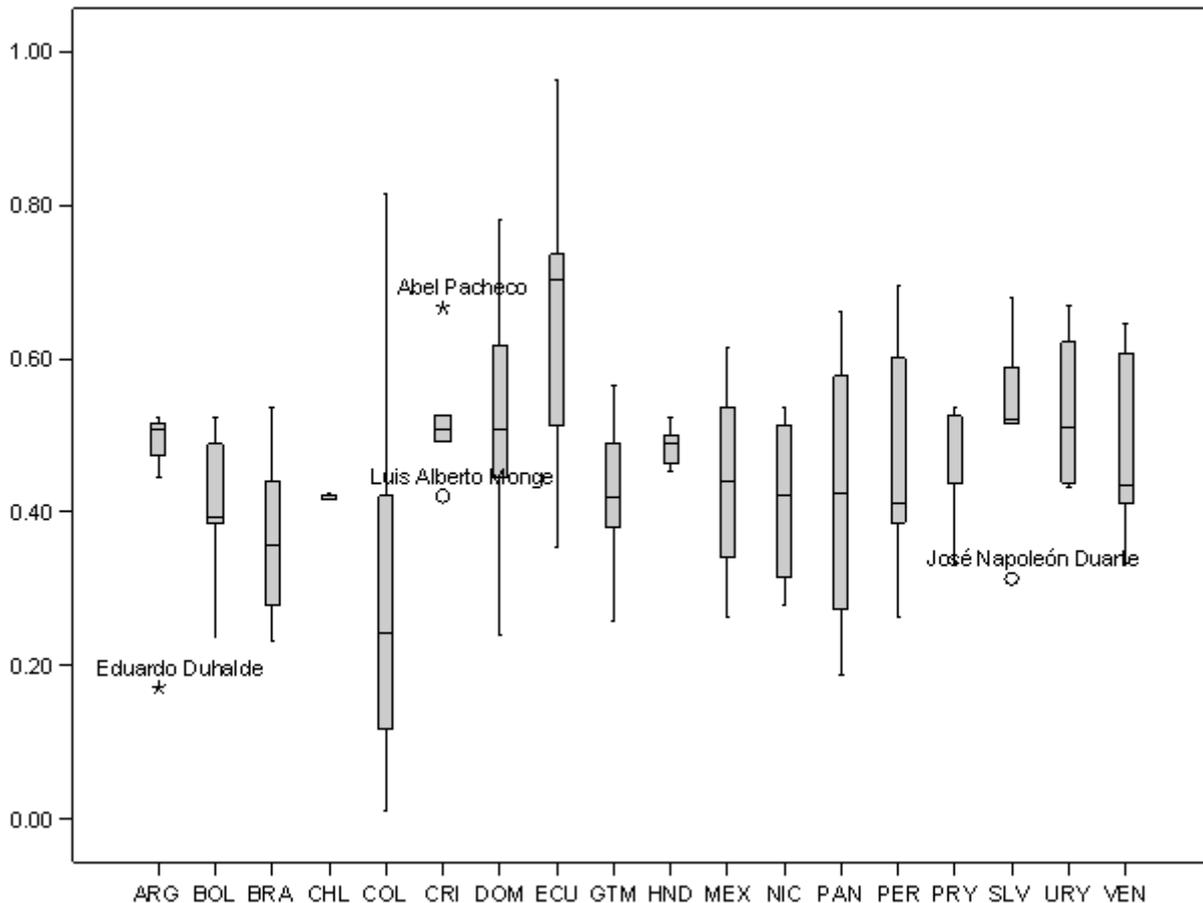
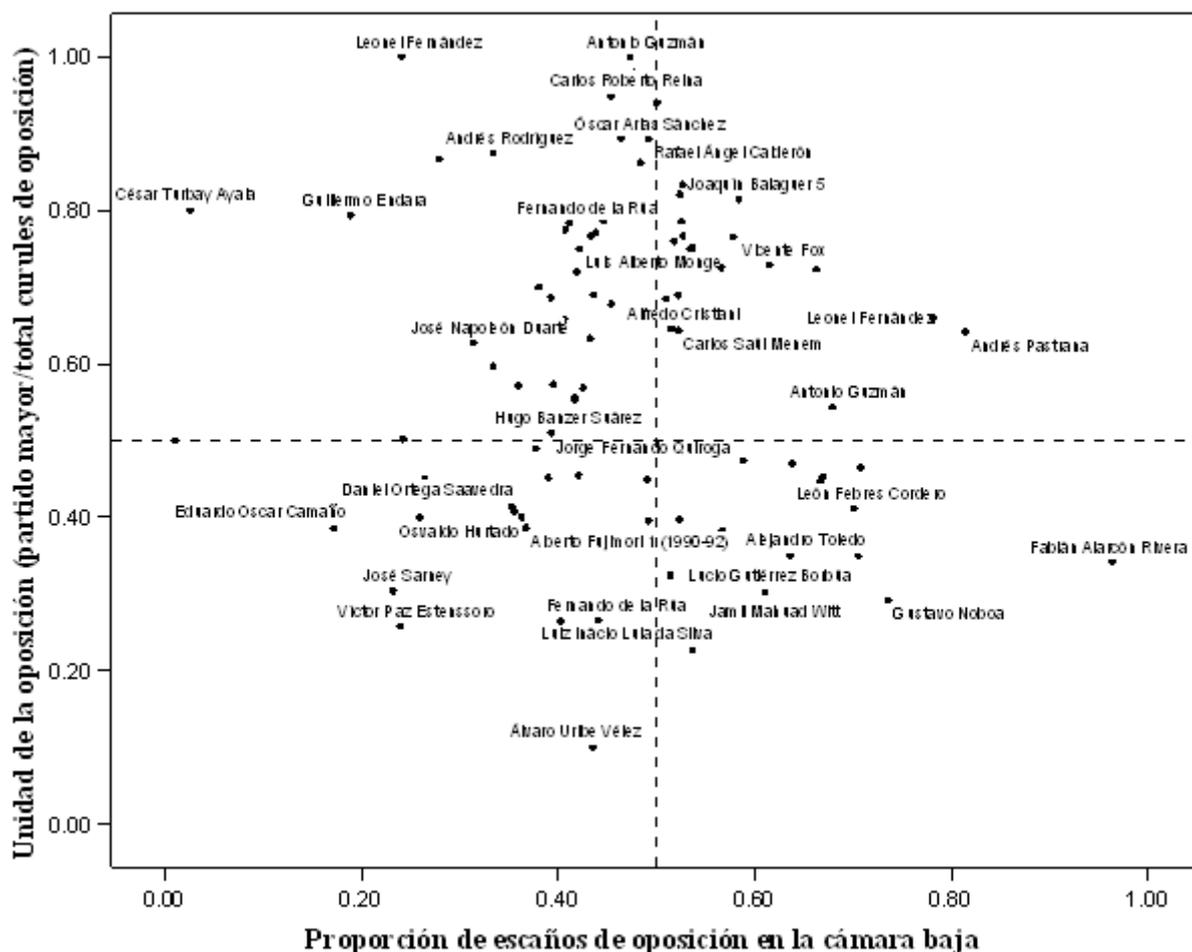


Figura 1. Diagrama de cajas: Tamaño de la oposición en la Cámara Baja para 108 gobiernos latinoamericanos, 1978-2004

El tamaño del bloque opositor, combinado con el grado de unidad partidaria determina cuatro tipos de oposición. El primero, representado en el ángulo superior izquierdo de la Figura 2, se caracteriza por ser una oposición *resistente*, en donde la oposición no es numerosa pero permanece unida. A esta categoría pertenecen el 39% de las administraciones de la muestra (el hecho de que los puntos de la figura representen promedios de administraciones completas significa que no son sensibles a los realineamientos legislativos, como cuando Violeta Barrios de Chamorro perdió el apoyo de su Unión Nacional Opositora en Nicaragua). La segunda categoría, ubicada en el cuadrante superior derecho, indica la típica situación de *gobierno dividido*, en donde la oposición unificada controla al menos una de las dos cámaras del Congreso. Considerando solamente la cámara baja, un

21% de las administraciones se caracterizan por esta situación. La tercera categoría, en el cuadrante inferior izquierdo, corresponde a las *oposiciones débiles*, un contingente pequeño y dividido con escasa capacidad de vetar las iniciativas del presidente y de sus aliados (un 20% de las administraciones corresponden a esta categorización). El cuarto y último tipo corresponde a la oposición *disgregada*. A pesar de ser considerablemente grande, la oposición puede ser débil ya que está extremadamente dividida, y el presidente puede ofrecer incentivos selectivos a partidos específicos o a legisladores individuales para crear coaliciones *ad hoc*. A esta última categoría corresponde el 20% de los casos, y el es caso que caracteriza a la oposición ecuatoriana.

Figura 2. Cuatro pautas de oposición frente a 108 gobiernos en Latinoamérica, 1978-2004



1.2. ESTABILIDAD DE LAS COALICIONES

Debido al hecho de que hemos definido la oposición como una categoría residual (es decir, los miembros del parlamento que no se encuentran en la coalición de gobierno), el tamaño de la oposición puede variar en el tiempo de acuerdo a la habilidad del presidente de mantener unida a su coalición. La sección anterior dio un vistazo al tamaño de la oposición en un punto dado del tiempo: el promedio de cada administración. Las coaliciones de gobierno, sin embargo, no son siempre estables. Utilizando los datos de Deheza (1997) sobre gabinetes en América del Sur entre 1958 y 1995, la Tabla 2 compara la duración de gabinetes de acuerdo a su apoyo legislativo. Hemos clasificado los gabinetes como de partido único (minoritarios o mayoritarios) o gobiernos de coalición (minoritaria, mínima ganadora y sobredimensionada). La tabla muestra que, al menos durante el período 1958 a 1994, los gobiernos de partido único fueron más estables que los gobiernos de coalición y que los gobiernos apoyados por una mayoría fueron más estables que los gobiernos de minoría. Computamos la duración promedio de todos los gabinetes (N=123) y de todos los gabinetes no-terminales (aquellos que finalizaron mientras gobernaba un presidente y no por el fin del mandato de éste, N=71). Los resultados no son sustantivamente diferentes: los gabinetes de minoría son particularmente inestables, durando en promedio solamente 14 meses en el gobierno. Sin embargo, si el presidente es capaz de construir una coalición sobredimensionada, entonces la expectativa de vida del gobierno se incrementa casi un 80%.

Tabla 2. Duración media de los gabinetes sudamericanos, por tipo de gabinete (1958-95)

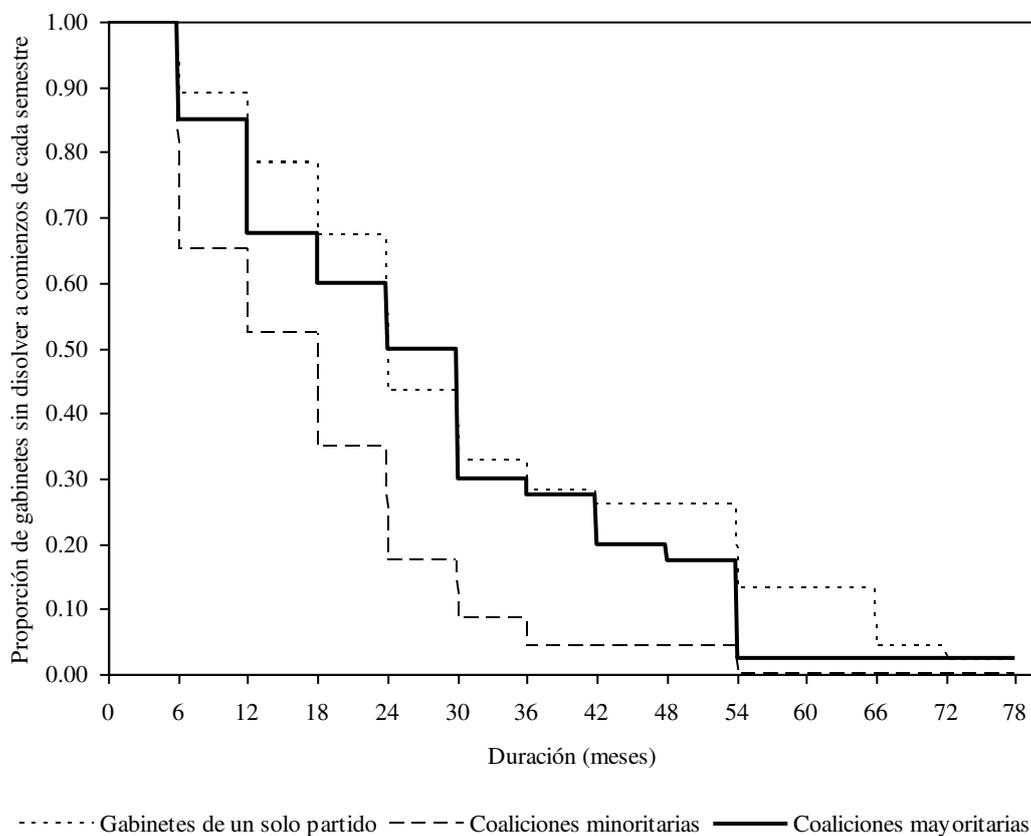
Tipo	Duración (meses)		Más longevos	Menos longevos
	Todos	No-Terminales*		
De un solo partido minoritario	26,4	20,6	Venezuela: 1969-1974, 1979-1984	Bolivia 1985; Perú 1967-68; Uruguay 1972; Venezuela 1964, 1992-93
De un solo partido mayoritario	28,5	29,3	Venezuela 1984-89, 1974-79; Peru 1985-90	Argentina 1973, 1973-74; Bolivia 1964, 1969 Uruguay 1967
De coalición minoritaria	14,4	14,3	Perú 1963-67; Chile 1958-61	Bolivia 1982-1983, 1984 (2), 1984-1985; Brasil 1992 Chile 1972-1973 Ecuador 1981-1982
De coalición mínimamente ganadora	21,8	19,3	Bolivia 1989-93; Perú 1980-84; Chile 1990-94	Brasil 1960-61, 1963, 1963-64; Ecuador 1961-62, 1962-63
De coalición sobredimensionada	25,4	23,9	Colombia 1974-86; Venezuela 1960-64; Brasil 1987-90	Brasil 1961, 1963, 1985

* Los gabinetes no terminales son aquellos disueltos en medio del período de gobierno y no como resultado del fin de una administración.

La Figura 3 ilustra la dinámica identificada en la Tabla 2 desde una perspectiva diferente. El gráfico muestra la función de supervivencia de los gabinetes con distintos tipos de apoyo legislativo. Las líneas indican la proporción de gabinetes que sobreviven hasta determinado punto en el tiempo (basados en tablas de vida construidas a intervalos de seis meses). Aproximadamente la mitad de los gobiernos de coalición minoritarios duran menos de un año. Por el contrario, las coaliciones de mayoría (mínimas ganadoras y sobredimensionada son consideradas aquí como parte del mismo subgrupo) se comportan de

manera similar a los gobiernos de un solo partido: más del 60% sobrevive por más de un año, y más del 40% sobrevive más de 18 meses. Cerca de un cuarto de los gobiernos formados por un solo partido y un quinto de los gobiernos de coalición mayoritarios sobreviven por tres años y medio. La Figura 3 sugiere que una oposición grande y viable tiende a generar una disolución de la coalición de gobierno más rápidamente.

Figura 3. Función de supervivencia para los gabinetes sudamericanos, 1958-1995



Fuente: Basado en Deheza (1997)

2. LOS PODERES DEL PRESIDENTE Y EL PODER DE LA OPOSICIÓN

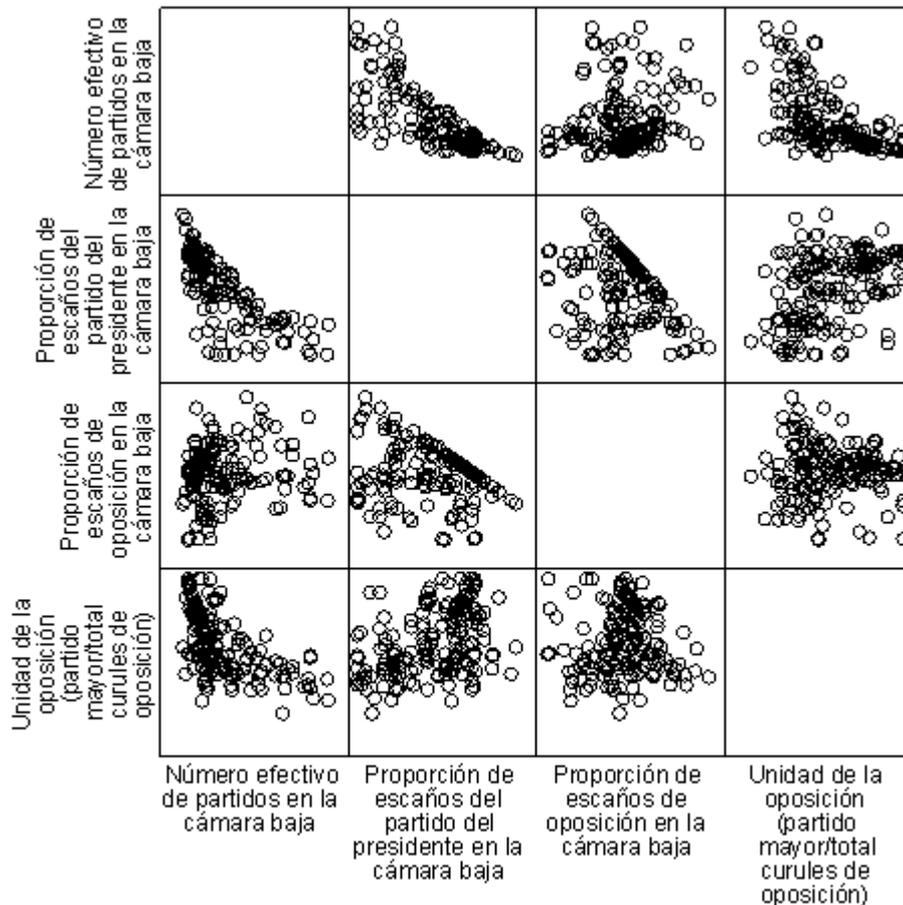
Habiendo definido la oposición y evaluado su tamaño, nos concentramos ahora en estudiar la influencia de los partidos que no son parte de la coalición de gobierno. Varios elementos afectan su importancia. Aquí nos concentramos en la interacción entre la forma, el tamaño y la duración de las coaliciones con los poderes “partidarios” y “legislativos” del presidente. Los poderes partidarios son aquellos recursos que permiten al Ejecutivo controlar el comportamiento de los legisladores basándose en su afiliación partidaria, mientras que los poderes legislativos son por lo general prerrogativas constitucionales que determinan el grado de influencia del presidente en el control del flujo legislativo. Como explicamos más adelante, esta combinación de variables determina el rol de la oposición en el proceso de sanción del presupuesto y demás políticas públicas, la estabilidad de la coalición de gobierno y las renunciaciones presidenciales.

2.1. PODERES PARTIDARIOS

Los estudiosos del presidencialismo han enfatizado que un sistema de partidos fragmentado debilita los poderes partidarios del presidente (Mainwaring y Shugart 1997). El supuesto es que la fragmentación favorece a la oposición. Sin embargo, no hay necesariamente una conexión directa entre los poderes partidarios del presidente y los poderes de diferentes partidos legislativos en su esfuerzo de doblegar al Ejecutivo. La pregunta empírica relevante es, por lo tanto, ¿cuál es el efecto del sistema de partidos en el tamaño y la cohesión de la oposición?

La Figura 4 muestra una matriz de puntos (el equivalente gráfico de una matriz de correlación) para nuestros cuatro indicadores (el número efectivo de partidos, el tamaño del partido del presidente, el tamaño de la oposición, y la unidad partidaria de la oposición). Cada punto representa la cámara baja (o cámara única en caso de no existir Senado) en un país latinoamericano en un año dado entre 1978 y 2004 (N=395). La diagonal representa el comportamiento de cada variable en relación a sí misma, y por ende está vacía (los gráficos que se ubican por encima de la diagonal son el reflejo invertido de los que están por debajo de la misma).

Figura 4. Gráficas bivariadas del número efectivo de partidos, tamaño del partido del presidente, tamaño de la oposición y unidad partidaria de la oposición (Cámaras bajas, 1978-2004)



Considérese el gráfico ubicado en la segunda fila de la primera columna, donde los casos se aglutinan en el ángulo inferior izquierdo del cuadro. Esta distribución triangular indica que un sistema de partidos fragmentado parece suficiente para prevenir la aparición de un partido presidencial numeroso en la cámara baja. En un sistema con pocos partidos, el presidente puede o no tener un partido mayoritario en el Congreso, pero un alto número de partidos en el Congreso garantiza que el presidente carecerá una mayoría partidaria. Sin embargo, esto no significa que un parlamento fragmentado automáticamente le garantice a la oposición el control de la legislatura. La “nube” que puede verse en el cuadro ubicado en la tercera fila de la primera columna ilustra esta

conclusión para las cámaras bajas. A pesar de que el número efectivo de partidos está positivamente correlacionado con el tamaño de la oposición, la correlación es sorpresivamente baja ($r=.15$, $p<.01$) debido al hecho de que los presidentes con partidos minoritarios (representando 263 países-años en nuestra muestra) fueron capaces de construir coaliciones en la cámara en el 41% de los años analizados. Al mismo tiempo, el último cuadro de la primera columna indica que un sistema de partidos fragmentado debilita la oposición previniendo el surgimiento de unidad partidaria. La distribución triangular sobre el lecho del cuadro nuevamente sugiere que un sistema de partidos fragmentado es suficiente para impedir la unificación partidaria de la oposición (o, alternativamente, que un bajo número de partidos es necesario para alcanzar la unidad). Por lo tanto, un multipartidismo extremo afecta los “poderes partidarios” tanto del presidente como de la oposición. Pero debido a que el Ejecutivo tiene más recursos en su poder, el presidente tiene por lo general una ventaja sobre los líderes de la oposición a la hora de construir coaliciones legislativas.

2.2. PODERES LEGISLATIVOS

En un esfuerzo por comparar los poderes legislativos de los presidentes, Shugart y Carey (1992) crearon un índice que combina seis indicadores en una misma medida agregada. Los componentes de este índice son (1) si el presidente tiene veto sobre la legislación (y el número de legisladores necesario para revocar el veto presidencial); (2) si el presidente tiene veto parcial (y nuevamente, el número necesario de legisladores para contrarrestar el veto); (3) si el presidente tiene poderes de decreto (y cuáles son sus limitaciones); (4) si el presidente tiene monopolio de iniciativa legislativa en algunos temas; (5) el grado de control del presidente sobre el proceso de sanción del presupuesto y (6) la capacidad del presidente de llamar a una consulta popular. Cada indicador está codificado de 0 a 4 puntos (donde 4 indica mayores poderes constitucionales para el Ejecutivo), y los seis indicadores se agregan sumando sus puntajes (Shugart y Carey 1992, capítulo 8). La simple adición de estos puntajes es problemática, pero aún así el índice provee una aproximación útil a la cuestión de los poderes presidenciales, y es especialmente útil en identificar los casos extremos. Teóricamente, la escala

puede oscilar entre 0 y 24 puntos, pero la clasificación de Shugart y Carey va de 0 a 12 puntos, y nuestra propia codificación de las constituciones latinoamericanas vigentes entre 1978 y 2004 alcanza un mínimo de 2 (la constitución salvadoreña de 1983) y un máximo de 11 (las constituciones de Brasil de 1988, de Ecuador después de las enmiendas de 1984 y de 1988 y la constitución venezolana de 1999)³.

La Figura 5 muestra las 108 administraciones de acuerdo a los poderes constitucionales del presidente (en el eje horizontal) y el tamaño de la oposición (en el eje vertical). Las distintas administraciones fueron clasificadas de acuerdo a los esquemas introducidos en la Figura 2: la oposición se considera “débil” si solamente controla una minoría de las bancas en la cámara baja y si está dividida (esto es, si ningún partido controla la mayoría de las bancas opositoras); se la considera “disgregada” si controla una mayoría de los asientos pero está dividida; se la codificó como “resistiendo” al gobierno si controla solamente una minoría de los legisladores pero unificada bajo un mismo liderazgo (esto es, un partido controla la mayoría de las bancas opositoras) y por último, se consideró “gobierno dividido” a las situaciones en donde la oposición controla la cámara y al mismo tiempo se encuentra unificada.

³ Payne, Zovatto, Carrillo Florez y Zavala (2002) agregaron un séptimo criterio: la situación presupuestaria en el hipotético caso de que el Congreso rechace la propuesta del presidente. No hemos incluido este elemento para calcular el índice, pero algunos de nuestros puntajes son más elevados que los que reportan Shugart y Carey (1992) debido a ocasionales diferencias en la interpretación de la letra de algunas Constituciones en particular. Por ejemplo, mientras que Shugart y Carey codificaron la Constitución Venezolana de 1961 como 0 en términos de poderes legislativos del presidente, nosotros interpretamos el artículo 173 como que permite el veto parcial (siendo necesario para la insistencia mayoría simple), el artículo 228 como prohibiendo al Congreso de aumentar el monto del presupuesto, y los artículos 190 y 227 como otorgándole al presidente el derecho exclusivo de iniciar enmiendas presupuestarias; todo lo cual produce un puntaje de 5.

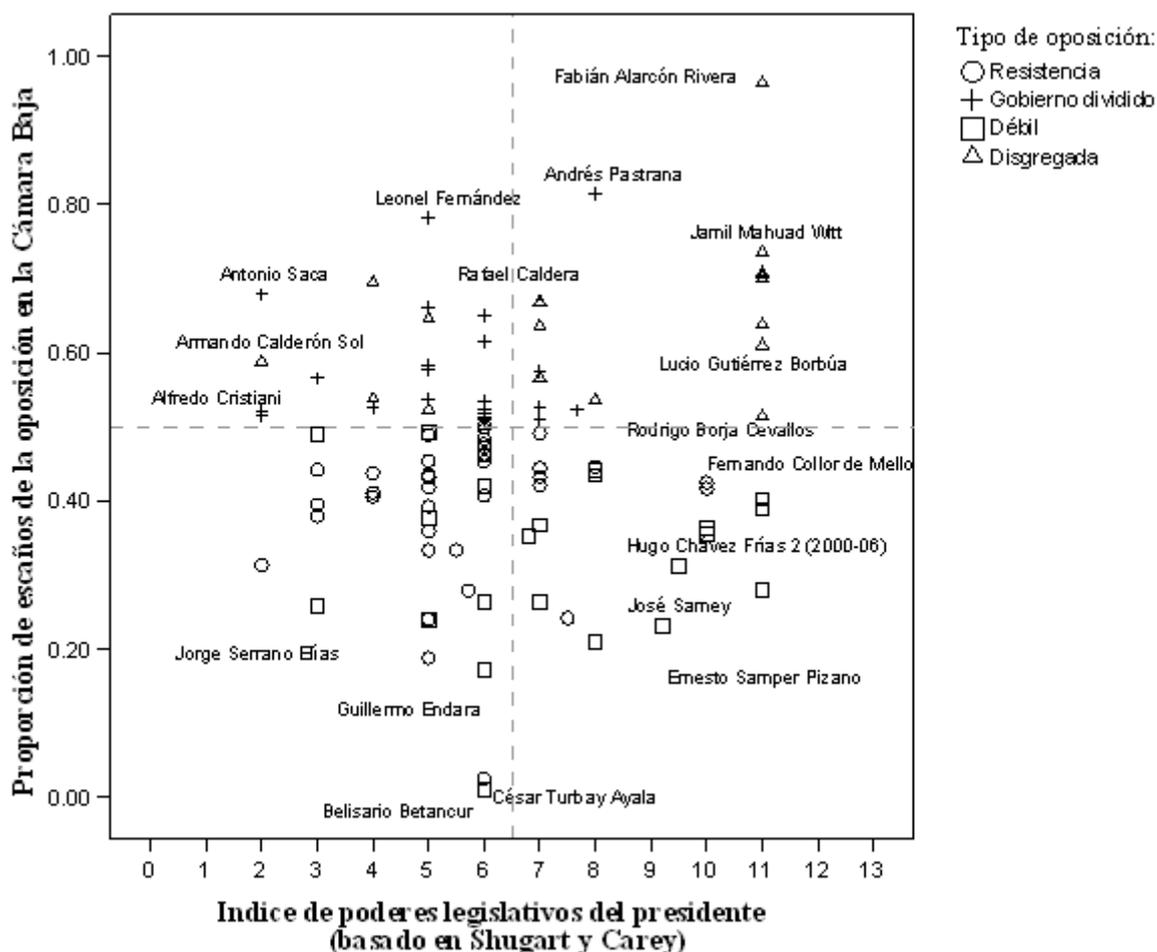


Figura 5. Tamaño y tipo de oposición, según poderes legislativos del presidente (1978-2004)

La baja calidad de los datos disponibles sobre coaliciones de gobierno, sumado al hecho de que los puntos en la figura indican promedios para cada administración, implica que la ubicación relativa de los distintos presidentes debe ser interpretada con cautela. Por ejemplo, aunque el presidente brasileño Fernando Collor de Mello (1990-1992) inicialmente se apoyó en una coalición de centroderecha que formalmente aglutinaba el 60% de las bancas en la cámara de Diputados, la resistencia de Collor a negociar con el parlamento, sumada a su uso indiscriminado de los poderes presidenciales otorgados por la Constitución resultó en la erosión de su base de apoyo legislativa (Amorim Neto 2006; Negretto 2004). Para el momento en que se trató su juicio político

por corrupción a fines de 1992, solamente el 12% de los diputados le respondían.

Más allá de estas advertencias, la figura sugiere una clara correlación entre los poderes constitucionales del presidente y la naturaleza de la oposición. Los presidentes con relativamente débiles poderes constitucionales por lo general enfrentan una oposición “*resistente*” o situaciones de “*gobierno dividido*”. Por el contrario, los presidentes que gozan de amplios poderes legislativos típicamente se enfrentan a oposiciones “*débiles*” o “*disgregadas*”. En otras palabras, los presidentes constitucionalmente débiles por lo general confrontan opositores unidos, mientras que los presidentes más fuertes se enfrentan a una oposición débil. ¿Cómo explicar este patrón? Una interpretación posible es que los poderes constitucionales le permiten al Ejecutivo dividir y cooptar a la oposición en el congreso. Una segunda explicación, y tal vez una más importante, es que el mismo sistema de partidos que ayudó a crear constituciones fuertemente hiperpresidencialistas también es responsable de la fragmentación de las fuerzas de oposición. Según Matthew Shugart, los países con pocos pero poderosos partidos tienden a producir arreglos constitucionales caracterizados por presidentes débiles, mientras que los países con muchos partidos débiles tienden a darle más poder al presidente (Shugart y Carey 1992, capítulo 9 y Shugart 1998). Otorgándole amplios poderes al Ejecutivo, los constituyentes de países con partidos débiles y fragmentados liberan a los líderes de la oposición de las responsabilidades asociadas con la administración nacional, pero también limitan la capacidad de los legisladores con orientación particularista para influir en el gasto público.

3. EL IMPACTO DE LA OPOSICIÓN EN LOS REGÍMENES PRESIDENCIALES

Como señalamos en la sección anterior, la oposición a muchos gobiernos latinoamericanos se caracteriza por las divisiones internas que limitan su capacidad para definir una postura unificada. Esta posición de debilidad se ve agudizada por múltiples factores. En primer lugar, las legislaturas latinoamericanas están limitadas por constituciones que no equilibran los

poderes del Ejecutivo y el Legislativo, sino que asignan al Ejecutivo en muchos países prerrogativas sobre el presupuesto y sobre ciertas áreas de política pública, capacidad para influir la agenda legislativa, veto parcial y otros poderes. En segundo lugar, las legislaturas latinoamericanas carecen de importantes recursos, lo que limita su rol político. Pocos legisladores tienen acceso a un equipo técnico profesional o a una agencia como la Oficina de Presupuesto del Congreso en los Estados Unidos. Además, como las tasas de reelección en general son bajas, los legisladores carecen de experiencia en temas de política pública y en el proceso político. Por último, los legisladores suelen estar vinculados a los partidos de manera tal que se limitan sus incentivos individuales para involucrarse en el trabajo legislativo.

El resultado de estas limitaciones conduce a que la oposición ejerza su influencia en dos planos. En un primer nivel, existe sólo una participación limitada en el proceso de formación de políticas. En un segundo nivel, sin embargo, la oposición ha maniobrado activa y exitosamente para la remoción de presidentes conflictivos o impopulares. En las siguientes dos secciones describimos estos planos de actividad.

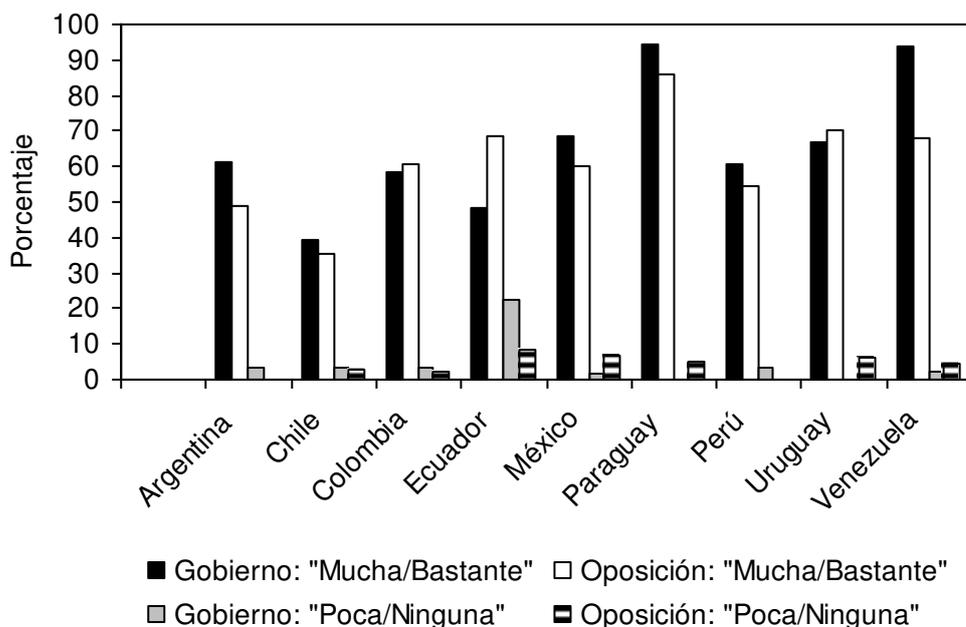
3.1. LA OPOSICIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Un primer indicador de la influencia ejercida por la oposición en el proceso de formación de políticas públicas está dado por las propias percepciones de los legisladores. Durante más de una década, la Universidad de Salamanca ha llevado a cabo una encuesta de legisladores latinoamericanos referente a un amplio rango de temas⁴. Un punto del cuestionario pregunta: “Pensando en el trabajo que usted desempeña como Diputado, ¿cuál es el grado de importancia—mucha, bastante, poca o ninguna—que otorga Ud. durante su actividad parlamentaria a los siguientes aspectos? (1) Elaborar leyes; (2) elaborar el presupuesto; (3) controlar al gobierno”. Analizamos aquí las respuestas a cuestionarios administrados entre 1998 y 2001.

⁴ Sobre la encuesta de elites parlamentarias de Salamanca, véase Alcántara Sáez (2006).

La Figura 6 describe la visión de los legisladores con respecto a su papel en la “elaboración de leyes”. Los datos sugieren dos puntos de interés: en primer lugar, en varios países solamente la mitad de los diputados—y en Chile menos del 40%—se perciben a sí mismos cumpliendo un rol importante en el desarrollo de la legislación; en segundo lugar, la figura muestra sólo diferencias menores entre los partidos que están dentro o fuera del gobierno en casi todos los casos. En Chile, por ejemplo, 39% de los miembros del partido del presidente afirmaron jugar un papel importante en el desarrollo de legislación, casi el mismo porcentaje observado en los dos principales partidos de oposición. Hay diferencias más notables en Ecuador y Venezuela: en el primer caso los miembros de la oposición afirmaron tener un mayor papel en el desarrollo de legislación, mientras en el segundo caso los miembros del partido de gobierno en la Asamblea afirmaron tener mayor influencia, a pesar de las críticas que sostienen que el Presidente Hugo Chávez ejerce excesivo poder sobre la legislación.

Figura 6. Porcentaje de diputados que asignan mucha o poca importancia a la elaboración de leyes.



Fuente: Elaborado con datos de la Encuesta de Elites Parlamentarias, Universidad de Salamanca.

Notas: *Fecha de las encuestas:* Argentina, mayo-junio de 1998; Chile, abril-julio de 1998; Colombia, Julio-agosto de 1998; Ecuador, agosto-setiembre de 1998; México, marzo-abril de 1998; Perú agosto-octubre de 2001; Uruguay, octubre-noviembre de 2000; Venezuela, octubre-noviembre de 2000.

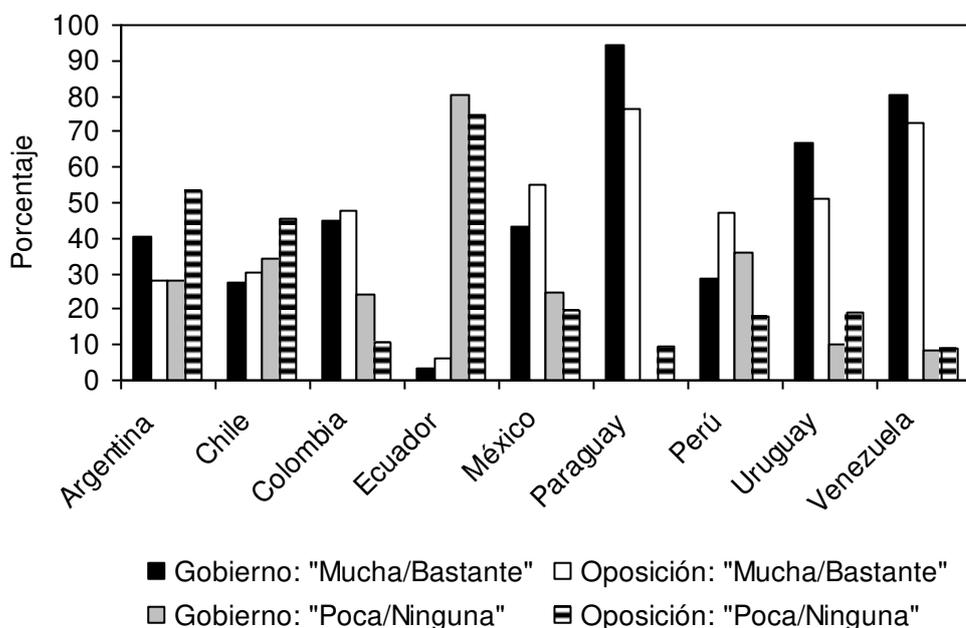
Partidos de gobierno: Argentina PJ; Chile PDC; Colombia PC; Ecuador DP; México PRI; Paraguay ANR (Colorados); Perú Perú Posible; Uruguay PC; Venezuela MVR.

Oposición: Argentina UCR+Frepasso; Chile UDI+RN; Colombia PL; Ecuador PRE+PSC; México PRD + PAN; Perú APRA (PAP); Paraguay PLRA; Uruguay FA+PN+EP Venezuela AD+Copei

Excluidos del análisis quedaron los diputados de aquellas organizaciones aliadas al presidente y por ende no eran el partido del presidente pero tampoco la oposición (miembros de la Concertación en Chile y MAS en Venezuela).

La Figura 7 refleja las respuestas de los legisladores con referencia a su papel en la elaboración del presupuesto. Aquí también se observan importantes diferencias entre y dentro de los países. Exceptuando los casos extremos de Ecuador (donde sólo el 6,3% de la oposición dice tener un amplio papel en el proceso presupuestario) y Paraguay (donde el 94,4% de los legisladores del partido de gobierno sostuvieron tener un papel importante), el rango de respuestas se ubica entre el 27,6% de los legisladores en el partido del presidente chileno y el 66,7% en el partido del presidente uruguayo. La oposición reclamó para sí un papel similar o apenas superior en la mayoría de los casos (con Perú como una excepción), aunque mostró una participación significativamente menor en Argentina (12%) y Uruguay (15%).

Figura 7. Porcentaje de diputados que asignan mucha o poca importancia a la elaboración del presupuesto.



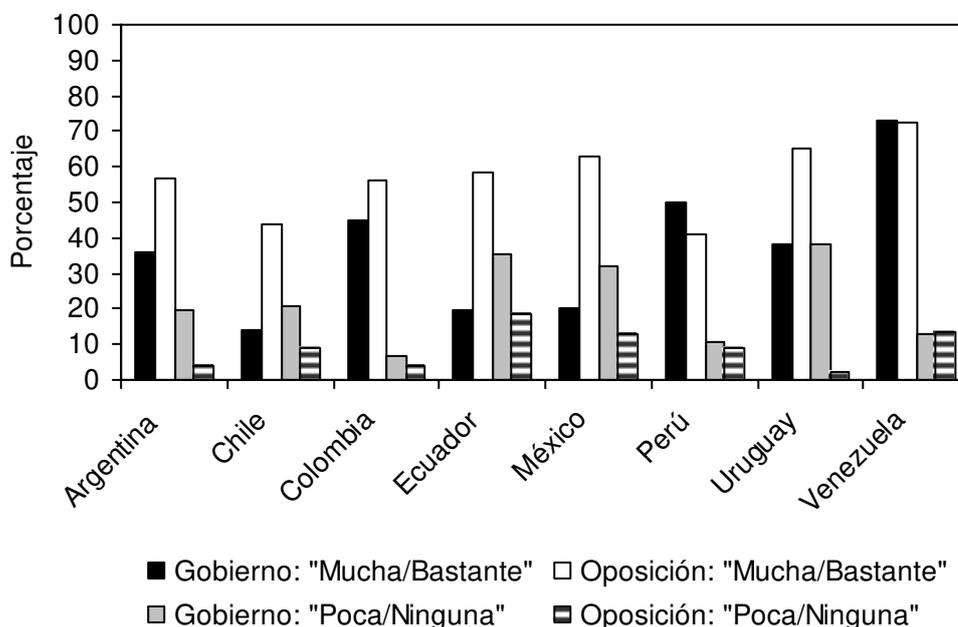
Nota: Ver la Figura 6 para más información.

La tercera y cuarta barra para cada país indican el porcentaje de legisladores oficialistas y de oposición que reportan tener un papel menor en el presupuesto. Aquí hay diferencias considerables entre quienes están dentro del gobierno y quienes están fuera. Un porcentaje considerablemente mayor de quienes están fuera del gobierno en Argentina, Chile, México, Paraguay y Uruguay indican tener un papel secundario en el presupuesto, mientras que en Colombia y Perú más legisladores oficialistas aseguran que elaborar el presupuesto no es parte importante de su trabajo. Nuevamente, existe un rango notable de respuestas a esta pregunta: casi nadie responde de esta manera en algunos países, mientras que en otros, más de la mitad de los legisladores asegura cumplir un papel menor en la definición del presupuesto.

Nuestro tercer indicador de las diferencias entre partidos de gobierno y oposición proviene de las preguntas vinculadas a la función de control parlamentario. Específicamente, se preguntó a los legisladores cuán importante era su papel de controlar la actividad del gobierno. Aquí

encontramos algunas diferencias importantes tanto entre países como entre partidos de un mismo país (Figura 8). En varios casos existen brechas considerables entre el partido del presidente y los partidos de oposición: en Argentina, los legisladores de oposición que afirman tener un papel importante superan casi en 20 por ciento a los del gobierno, en Chile, la diferencia es de más de 30 puntos, y se acerca a 40 puntos en Ecuador. En contra de las expectativas, más legisladores oficialistas que de oposición juzgaron tener un papel importante en el control del gobierno en Perú y en Venezuela (aunque en este caso por poco). En general pocos diputados juzgan que esta función no sea importante, pero un porcentaje considerable de legisladores del partido de gobierno no consideran esta tarea muy relevante en Ecuador y Uruguay. En Uruguay las respuestas del partido de gobierno son notablemente diferentes que las de otros países.

Figura 8: Importancia asignada por los legisladores al control parlamentario.



Nota: Ver la Figura 6 para más información.

Las figuras 6 a 8 sugieren dos conclusiones. En primer término, la manera en que los legisladores definen su rol tiende a variar entre países más que entre gobierno y oposición dentro de un mismo país. Sin duda esto abre importantes preguntas de investigación, dado que los roles legislativos pueden ser definidos por el diseño institucional o por los legados históricos que operan al nivel de cada nación. También es posible que la varianza observada entre países sea parcialmente un artefacto del momento en que la encuesta fue administrada (por ejemplo, algunos países pueden haber estado en medio del debate presupuestario cuando se entrevistó a los legisladores). En segundo término, en la medida en que los legisladores de oposición llegan a identificar un papel distintivo para su grupo, éste es el de controlar al Poder Ejecutivo. De manera similar a sus colegas en regímenes parlamentarios, y en contraste con sus colegas en los Estados Unidos, los diputados latinoamericanos de oposición no adquieren responsabilidad directa en la definición de las políticas públicas pero están dispuestos a emplear sus atribuciones para controlar al Ejecutivo. En la sección que sigue analizaremos las consecuencias de este rol para la rendición de cuentas horizontal.

Aunque los diputados de oposición no asuman responsabilidad (ni tampoco obtengan crédito) por las principales políticas públicas, esto no debe ser automáticamente interpretado como una muestra de que la oposición está siempre excluida del proceso de formulación de políticas. Además de analizar las respuestas a la encuesta de Salamanca, nosotros investigamos también la propensión de los diferentes partidos a votar con la mayoría legislativa al momento de aprobar los proyectos de ley. Morgenstern (2004) analizó la formación de “coaliciones en torno a políticas” en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay utilizando votos nominales, y encontró que los partidos de oposición a menudo apoyan a la mayoría legislativa en decisiones controvertidas (por decisiones controvertidas entendemos aquellas en las que al menos el 10% de los diputados vota en contra del lado ganador). La Tabla 3 destaca este resultado para la Cámara Baja.

Tabla 3. Porcentaje de votos parlamentarios controvertidos en los que los partidos de oposición votaron con la mayoría

País	Años	Partido o coalición de oposición	Proyectos en los que votó con la mayoría (%)
Argentina	1989-91	UCR	35,0
Brasil	1991-95	PT	38,1
Brasil	1995-98	PT	16,2
Chile	1997-99	RN	47,8
Chile	1997-99	UDI	53,0
Uruguay *	1985-89	FA	82,4
Uruguay *	1990-94	FA	86,7

* rechazos de vetos

Fuente: Morgenstern (2004)

Estos datos se refieren al principal partido de oposición en cada uno de los cuatro países durante el período estudiado, no a los partidos que conforman la coalición del presidente. Como muestra la tabla, incluso esos partidos no son sistemáticamente excluidos del proceso de formación de políticas. En Argentina, los peronistas tenían prácticamente la mayoría durante los primeros años de Menem en la Casa Rosada, y sin embargo la oposición que había respaldado las desprestigiadas políticas de su predecesor, Raúl Alfonsín, se alineó con esta mayoría en más de un tercio de los votos. En Brasil la oposición es todavía más débil, dada la naturaleza multipartidista del sistema. Además, durante el período analizado, el PT estaba considerado extrema izquierda y controlaba apenas un 10% de las curules. Y a pesar de estas limitaciones, el PT se alineó con la mayoría legislativa en el 38,1% de los votos controvertidos en 1991-95, aunque este porcentaje cayó a menos de la mitad en 1995-98. En Chile, la coalición de centro-izquierda (la Concertación) ha controlado una mayoría de la Cámara Baja desde el retorno a la democracia en

1990. Los dos partidos de derecha, sin embargo, no pueden argumentar que han sido excluidos de las decisiones políticas, dado que han estado del lado ganador en la mitad de los votos (controvertidos). Finalmente, el Frente Amplio uruguayo se encontró votando con la mayoría legislativa en el 80% de los casos. Esta cifra debe ser tomada con cuidado, sin embargo, porque los votos analizados en este caso se refieren exclusivamente al rechazo de los vetos presidenciales. El Frente Amplio, entonces, se estaba manifestando contra el presidente en cada una de estas instancias.

3.2. OPOSICIÓN Y ESTABILIDAD POLÍTICA

Como hemos mencionado, muchos presidentes que carecen de una mayoría en el Congreso tienen la capacidad para formar coaliciones. Estas coaliciones, sin embargo, no siempre son estables (la Figura 3 muestra que las coaliciones minoritarias son particularmente propensas a desintegrarse en un corto plazo). En el contexto europeo esto generalmente se interpreta en función de la estabilidad del gobierno (cambios en el gabinete), pero en el contexto latinoamericano esto ha despertado preocupación por la estabilidad del régimen. En sistemas parlamentarios, una oposición grande y cohesionada puede sencillamente disolver el gabinete a través de un voto de censura y formar un nuevo gobierno. En sistemas presidenciales, por el contrario, la presencia de una oposición grande y cohesionada no debería afectar la estabilidad del gobierno porque la duración de los mandatos (tanto de los legisladores como del presidente) está fijada por la constitución. Sin embargo, durante la década de los noventa el influyente debate sobre los “peligros del presidencialismo” alertó sobre la tendencia de los regímenes presidenciales a sufrir intervenciones militares cuando el presidente es incapaz de formar coaliciones y la pugna de poderes compromete el normal proceso democrático. La frustración con el bloqueo institucional, se sostenía, incentiva muchas veces el llamado a los cuarteles (Linz 1990; Linz y Valenzuela 1994; Stepan y Skach 1993). Siguiendo este debate, en esta sección analizamos el papel de la oposición en la inestabilidad de los regímenes políticos durante la segunda mitad del siglo XX, así como también su rol en la inestabilidad de los gobiernos electos durante el período más reciente.

La inestabilidad del régimen, 1958-1995. Con el fin de examinar cómo mayorías y coaliciones parlamentarias afectaron el quiebre de los regímenes políticos durante la segunda mitad del siglo XX, clasificamos a los 123 gabinetes incluidos en el estudio de Deheza de acuerdo con la forma en la que éstos terminaron. Catorce de ellos concluyeron por culpa de un golpe militar, mientras que los 109 restantes terminaron de otra manera (la coalición se disolvió, un nuevo presidente accedió al poder, etc.)⁵.

La Tabla 4 presenta datos sobre la frecuencia de golpes militares para cada tipo de gabinete. Resulta claro allí que los gobiernos de coalición sudamericanos estuvieron menos expuestos a la intervención militar que los gobiernos de un solo partido. De hecho, la formación de coaliciones, más que el control mayoritario del Congreso, parece explicar la menor incidencia de golpes de estado. Los gabinetes mayoritarios de un solo partido concluyeron en golpe el 18,2% de las veces; en forma similar, los gabinetes minoritarios de un solo partido lo hicieron el 15,4% de las veces. Frente a esto, solamente el 3,6% de las coaliciones sobredimensionadas y el 4,2% de las coaliciones de minoría concluyeron con el colapso del régimen. En conjunto, el 16,7% de los gabinetes de un solo partido sufrieron golpes, frente al 5,8% de los gabinetes de coalición. Esta diferencia en la tasa de riesgo es estadísticamente significativa al 5%⁶.

Quizás los gobiernos interinos sean los más propensos a terminar en un golpe (un tercio de ellos concluyó con el quiebre del régimen) pero el pequeño número de casos impide cualquier comparación estadística con las otras categorías. Los resultados presentados en la Tabla 4 sugieren que ciertos estilos de gobierno, más que el bloqueo legislativo por sí mismo, constituyeron la fuente de los golpes militares en el pasado. Cuando los líderes políticos adoptaron una visión de la democracia como gobierno unilateral de la mayoría, el riesgo de un quiebre resultó mayor que cuando éstos se mostraron

⁵ G. I. Deheza, *Gobiernos de coalición en el sistema presidencial*, Apéndice 2. Los datos sobre golpes militares fueron recolectados de Smith (2005, Apéndice 2).

⁶ El resultado de un test Z unilateral es de 1,91, utilizando la aproximación normal a la distribución binomial.

dispuestos a forjar un consenso con la oposición a través de su incorporación en una coalición de gobierno.

Tabla 4. Tipos de gabinetes sudamericanos, según su forma de terminación, 1958-1995

Tipo de gabinete	Forma de terminación		Total
	Por golpe	un Sin golpe	
De un solo partido			
En minoría	4	22	26
%	15,4	84,6	100,0
En mayoría	4	18	22
%	18,2	81,8	100,0
Coaliciones			
De minoría	1	23	24
%	4,2	95,8	100,0
Mínima ganadora	2	15	17
%	11,8	88,2	100,0
Sobredimensionada	1	27	28
%	3,6	96,4	100,0
Interino			
	2	4	6
%	33,3	66,7	100,0
Total			
	14	109	123
%	11,4	88,6	100,0

Fuentes: Basado en Deheza (1997) y Smith (2005).

Los golpes que concluyeron con los gabinetes ocurrieron en Argentina (1962, 1966, 1976); Bolivia (1964, 1969, 1979, 1980); Brasil (1964); Chile (1973); Ecuador (1961, 1963); Perú (1962, 1968); y Uruguay (1973).

La inestabilidad de los gobiernos, 1980-2004. Tras la ola de democratización que transformó el panorama latinoamericano en los años ochenta, los militares por lo general se han retirado de la política (Hagopian y Mainwaring 2005). No obstante, y a pesar de que en los últimos años los *regímenes* democráticos no se han quebrado, los *gobiernos* electos han colapsado en numerosas ocasiones (Pérez Liñán 2009). La Tabla 5 reporta el modo en que 87 presidentes latinoamericanos abandonaron el poder entre

1980 y 2004. Hemos tabulado el modo de su salida de acuerdo con la naturaleza de la oposición tal como se presentó en la Figura 2. Una amplia mayoría de presidentes (70) completaron sus mandatos y unos pocos (3) fallecieron en el poder o se retiraron por problemas de salud. Pero un número relativamente importante, 14 mandatarios constitucionales (17% de aquellos que no salieron por problemas de salud), se vieron obligados a abandonar su cargo antes de que el período de gobierno hubiese expirado. Esto ocurrió de cuatro formas diferentes:

- (1) *Como una salida negociada.* Cuatro presidentes—Hernán Siles Zuazo (Bolivia, 1985), Raúl Alfonsín (Argentina, 1989), Joaquín Balaguer (República Dominicana, 1996) y Eduardo Duhalde (Argentina, 2003)—negociaron con la oposición una salida anticipada del poder para desactivar una crisis de gobernabilidad. Siles y Alfonsín aceleraron la transferencia de poder en un marco hiperinflacionario, Balaguer aceptó convocar a elecciones anticipadas en 1996 como consecuencia de las severas acusaciones de fraude en la elección de 1994, y Duhalde adelantó los comicios para evitar la reacción cívica que siguió a un incidente represivo en donde la policía asesinó a dos manifestantes durante la crisis económica en junio de 2002.
- (2) *Como renuncia unilateral.* Otros cuatro presidentes—Alberto Fujimori (Perú, 2000), Fernando de la Rúa (Argentina, 2001), Adolfo Rodríguez Saá (Argentina, 2001), y Gonzalo Sánchez de Lozada (Bolivia, 2003)—renunciaron al hallarse en una posición insostenible porque la erupción de protestas masivas había agudizado su aislamiento político. Asediado por escándalos de corrupción, abuso de poder y fraude electoral, Fujimori abandonó el país y envió su renuncia desde Japón. El Congreso, indignado, declaró al presidente “moralmente incapacitado”. Por su parte, de la Rúa, Rodríguez Saá, y Sánchez de Lozada (así como más tarde Carlos Mesa, su vicepresidente y sucesor) abandonaron el poder al comprender que la movilización popular era incontenible y que sus antiguos aliados ya no estaban dispuestos a respaldarlos.
- (3) *Tras un juicio político o declaración de incapacidad.* Los presidentes Fernando Collor de Mello (Brasil, 1992), Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1993), Abdalá Bucaram Ortiz (Ecuador, 1997) y Raúl Cubas Grau

(Paraguay, 1999) fueron directamente acusados por el Congreso y sometidos a juicio político o declarados incapacitados para gobernar el país.

Tabla 5. Forma en que los presidentes salieron del cargo, 1980-2004

Tipo de oposición	Salida natural		Caída (salida anticipada)				Total
	Terminó mandato	Enfermedad o muerte	Salida negociada	Renuncia	Juicio político/incapacidad	Depuesto por militares	
Resistente Gobierno	26	2	0	0	1	0	29
dividido	19	0	2	2	1	0	24
Débil	16	1	2	1	1	1	22
Disgregada	9	0	0	1	1	1	12
Total	70	3	4	4	4	2	87

Fuente: elaboración propia.

(4) *Como resultado de una intervención militar.* Los últimos dos casos corresponden a instancias en las que la acción del ejército forzó a los presidentes a abandonar el poder. Para enfrentar a una asamblea hostil, el presidente guatemalteco Jorge Serrano intentó un autogolpe en 1993, pero la resistencia de los mandos medios a respaldar este plan forzó a Serrano a renunciar. La asamblea se reunió y nombró entonces al Defensor de Derechos Humanos como presidente interino. En el año 2000, una coalición de manifestantes indígenas y militares jóvenes ocupó el Congreso ecuatoriano y forzó la salida del presidente Jamil Mahuad. La *junta* formada entonces no fue capaz de hacerse con el poder, pero el Congreso legalizó la salida de Mahuad y juramentó al vicepresidente.

¿Cuál fue el papel de la oposición en la caída de estos gobiernos? Esta cuestión es relevante por dos motivos. Por una parte, una oposición legislativa fuerte puede ser necesaria para controlar al presidente, llegando incluso al juicio político cuando existe evidencia de corrupción o abuso de poder. Por la

otra, una oposición legislativa fuerte puede abusar de sus propios poderes y aliarse con otros actores (civiles o militares) para desestabilizar al gobierno.

Tres características resultan comunes a los catorce casos presentados anteriormente. En primer lugar, en ninguno de ellos los militares fueron capaces (o siquiera tuvieron la intención) de establecer una dictadura. Esto marca una ruptura con el pasado, indicando una diferencia significativa en la estabilidad de la democracia alcanzada en Latinoamérica en los últimos 30 años frente a la situación de los períodos precedentes. En segundo lugar, en todos estos casos la protesta popular fue un importante factor para debilitar la posición del presidente y facilitar su caída. Tercero, en todas estas instancias la oposición jugó un papel importante, negociando una transición pacífica, removiendo al presidente a través de mecanismos legales, o asegurando una transferencia constitucional del poder una vez que el presidente había renunciado abruptamente.

De cualquier modo, la Tabla 5 sugiere que el tamaño y la cohesión de la oposición no son suficientes para explicar la caída de los presidentes en años recientes. Los presidentes han sido expulsados del poder cuando la oposición era grande y cuando era pequeña, cuando estaba unificada y cuando estaba dividida. Aunque nuestros indicadores del tamaño y cohesión de la oposición no son sensibles a los cambios de corto plazo (un factor importante en estos casos porque las coaliciones se disgregan fácilmente en medio de escándalos y protestas contra el gobierno), la tabla indica—lo que no resulta sorprendente—que otros factores deben ser tenidos en cuenta.

Para evaluar el papel de la oposición en estas crisis, recolectamos información sobre 467 presidentes en años particulares (por ejemplo, Alberto Fujimori en Perú en 1994) para 18 países latinoamericanos entre 1980 y 2004⁷. La variable dependiente que nos interesa explicar, la salida anticipada, fue

⁷ Los países considerados en el análisis (y los años en que ingresan a la muestra) son: Argentina (1983), Bolivia (1982), Brasil (1985), Chile (1990), Colombia (1980), Costa Rica (1980), República Dominicana (1980), Ecuador (1980), El Salvador (1984), Guatemala (1986), Honduras (1982), México (1982), Nicaragua (1985), Panamá (1989), Paraguay (1989), Perú (1980), Uruguay (1985) y Venezuela (1980). Perú en 1992 fue eliminado de la muestra porque el Congreso estaba clausurado a fin de año, pero su inclusión no altera los resultados.

codificada como una variable binaria con un valor de 1 para cada uno de los 14 eventos en los que el presidente fue depuesto (o forzado a renunciar) y 0 para los 453 presidentes-año restantes. Para cada unidad de análisis recolectamos además información sobre cinco cuestiones:

- (a) *El tamaño de la oposición en relación al tamaño de las mayorías constitucionalmente requeridas para remover al presidente.* Utilizando nuestras estimaciones del tamaño de la oposición y los artículos relevantes de la constitución en cada país, creamos tres variables dicotómicas indicando si: (1) la oposición tenía suficientes votos en la cámara correspondiente del Congreso para enjuiciar (acusar) al presidente; (2) la oposición tenía suficientes votos para condenar y remover al presidente dada la acusación; y (3) la oposición tenía suficientes votos para declarar al presidente física o mentalmente incapacitado (en caso de que la constitución lo permitiese). Aunque las tres variables reflejan condiciones institucionales similares, no están altamente correlacionadas porque el tamaño de la oposición en cada cámara y las mayorías requeridas para cada decisión varían (las correlaciones oscilan entre .36 y .52).
- (b) *La unidad de la oposición.* También incluimos en el análisis nuestro indicador de la cohesión de los opositores en la Cámara Baja. Esta medida varía entre cero y uno, y refleja el tamaño del partido de oposición más grande dividido por el total de escaños controlados por la oposición.
- (c) *Poderes presidenciales.* Esta variable refleja el poder del presidente en el proceso legislativo, de acuerdo con el índice de Shugart y Carey (tal como explicamos más arriba, se conceden diferentes puntajes por el veto total, el veto parcial, el poder de decreto, el derecho exclusivo a introducir ciertos proyectos de ley, el control del presupuesto, y la autoridad para proponer referendos). Los valores para el índice en nuestra muestra varían entre 2 y 11, con una media de 6,3.
- (d) *Escándalos.* Documentamos la presencia de escándalos utilizando el boletín *Latin American Weekly Report* (LAWR) como nuestra fuente. Los escándalos fueron codificados a través de una variable binaria con un valor de 1 para aquellos años en los que LAWR reportó historias de

corrupción o abuso de poder que habían comprometido al presidente personalmente (y 0 en los otros casos).

- (e) *Protestas*. También utilizamos LAWR para recolectar información sobre protestas populares en contra del presidente. Esta variable dicotómica recibió un valor de 1 cuando el boletín indicaba que movilizaciones masivas habían demandado la renuncia del presidente (y 0 para todos los otros años).

La Tabla 6 presenta los resultados de una regresión logística para eventos raros (*relogit*) que incluye estas variables independientes. Los primeros tres modelos incluyen las medidas de oposición por separado, sin resultados significativos. El cuarto modelo incluye las tres variables y controla por el grado de unidad de la oposición. Este modelo sugiere que uno de los factores que moldean el resultado de las crisis presidenciales es si la oposición tiene suficientes votos para remover al presidente por medio de un juicio político. Es menos relevante que pueda iniciar la acusación (porque la amenaza no es creíble a menos que el voto decisivo pueda ser controlado por la oposición) o iniciar la declaración de incapacidad (esta atribución constitucional del Congreso está disponible solamente en nueve países, y a menudo es difícil de invocar). Paradójicamente, una oposición unida *reduce* el riesgo para el presidente. Esto es consistente con algunos de nuestros hallazgos previos que indican que una oposición unida tiende a coexistir con un bloque oficialista amplio, lo que facilita la negociación entre bloques legislativos.

Tabla 6. Modelos estadísticos de inestabilidad presidencial, 1980-2004

La oposición tiene suficientes curules para:	6.1	6.2	6.3	6.4	6.5
(1) Acusar	-0,068 (0,697)			-0,382 (0,666)	-0,719 (0,392)
(2) Acusar y remover		1,041 (0,567)		1,988* (0,687)	2,061* (0,654)
(3) Declarar incapacidad			-0,108 (0,927)	-1,318 (0,811)	-0,833 (0,653)
Unidad de la oposición				- 1,941* (0,852)	-0,665 (1,494)
Poderes legislativos					-0,068 (0,127)
Escándalo					0,729 (0,796)
Protesta contra el presidente					3,724* (0,696)
Constante	- 3,390* (0,375)	- 3,572* (0,332)	- 3,386* (0,352)	- 2,200* (0,483)	- 3,724* (1,353)

Valores son los coeficientes en modelos logísticos para eventos raros (errores estándar estimados por país)

Variable dependiente es la caída del presidente. N=467 (presidentes-año)

* $p < 0.05$ en test de dos colas.

El modelo final incluye las medidas de oposición más los indicadores de poderes legislativos, escándalos y protesta. La protesta popular emerge como un factor muy importante para predecir la inestabilidad presidencial, pero la variable de oposición se mantiene significativa. Este resultado sugiere que la movilización extraparlamentaria y la oposición parlamentaria, actuando coordinadamente, constituyen una seria amenaza para el presidente.

¿Cuán efectivo es el papel de las elites parlamentarias en comparación con la protesta popular? Basándose en el último modelo estadístico, la Tabla 7 presenta la probabilidad esperada de inestabilidad presidencial bajo diferentes condiciones. La columna “P(Salida)” indica que, en una situación sin protesta y con una oposición débil (definida a los fines del ejercicio como aquella capaz de acusar al presidente o declarar su incapacidad, pero incapaz de removerlo a través de un juicio político), la probabilidad de una remoción es virtualmente nula. Si la protesta se activa pero la oposición se mantiene débil, el riesgo de caída crece al 16%. Si, por el contrario, la oposición es fuerte pero no hay movilización popular, la probabilidad de una remoción se mantiene baja (más o menos 3%). Sin embargo, cuando la protesta y una oposición fuerte se combinan, la probabilidad de una salida anticipada del poder crece al 60%. Así, aunque la movilización popular aparece como el factor más importante para decidir el resultado de una crisis presidencial, es claro que la oposición parlamentaria tiene reservado un papel clave. Estos resultados sugieren que la oposición latinoamericana a menudo tiene la capacidad para controlar al Ejecutivo, pero este poder es a veces utilizado con fines partidistas o empleado en forma oportunista cuando el presidente es ya muy impopular.

Tabla 7. Simulaciones del impacto estimado de la oposición legislativa y de la protesta popular en la caída de los presidentes.

Protesta	Oposición	P(Salida)	95% Inferior	95% Superior
No	Débil	0.00	0.00	0.03
Sí	Débil	0.16	0.03	0.51
No	Fuerte	0.03	0.00	0.21
Sí	Fuerte	0.58	0.16	0.92

Fuente: La simulación probabilística del riesgo esperado fue realizada con la función *relogitq* en Stata, a partir del modelo 6.5.

Nota: P(Salida) indica la probabilidad esperada de una caída presidencial (el valor refleja la mediana de la probabilidad posterior); los umbrales superiores e inferiores denotan el intervalo de confianza alrededor de este valor estimado. “Protesta” indica que una protesta reclamando la salida del presidente tiene

lugar. La oposición es identificada como “fuerte” si tiene suficientes votos para remover al presidente (o “débil” en todos los demás casos). En todas las simulaciones las variables que miden la unidad de la oposición y los poderes legislativos del presidente fueron fijadas en los valores medianos de la muestra, y se asume que un escándalo está presente y que la oposición tiene votos para iniciar un juicio político o declarar al presidente incapacitado.

4. CONCLUSIONES

Aunque la oposición latinoamericana está tan poco estudiada que nos vimos obligados a comenzar este artículo con ciertas definiciones, nuestro análisis ha develado un rol político crucial para los grupos parlamentarios que no están alineados con el presidente. No sólo han jugado un papel importante en áreas de política pública, sino que frecuentemente han participado en la destitución del presidente.

En resumen, hemos desarrollado aquí seis temas. En primer lugar, dada la combinación de presidencialismo con multipartidismo, definir a la oposición en América Latina requiere de una conceptualización original que combine las concepciones empleadas en Europa tanto como en los Estados Unidos. En general hemos adoptado la concepción “europea” que trata como oposición a aquellos partidos sin participación en el gabinete, pero reconociendo que las coaliciones presidenciales son inherentemente menos estables y menos capaces de sostener al presidente que las coaliciones parlamentarias. En segundo lugar, partiendo de esta definición mostramos que existe una gran diversidad en cuanto al tamaño y la cohesión de las fuerzas de oposición en Latinoamérica. Algunos presidentes han conseguido formar coaliciones sobredimensionadas, algunos confrontan mayorías de oposición, y otros gobiernan frente a grupos opositores pequeños y divididos en el Congreso.

Un tercer punto presentado en este texto indica que no existe una contradicción necesaria entre la fuerza del presidente y la fuerza de la oposición. Esta conclusión inesperada resulta de analizar dos fuentes de poder presidencial: la constitución (que establece las atribuciones legales del Ejecutivo) y el grado de

apoyo legislativo al presidente. Shugart ha mostrado que los presidentes con escasos poderes partidarios a menudo reciben amplios poderes constitucionales. También hemos encontrado que muchos presidentes con limitado apoyo partidario construyen coaliciones para protegerse. Y además, lo que es más importante, hemos mostrado que la misma fragmentación partidaria que impide la conformación de una amplia mayoría presidencial en el Congreso también puede afectar la unidad de la oposición, lo que permite al presidente desplegar sus poderes constitucionales y facilita la cooptación de los opositores.

Nuestras tres conclusiones finales se refieren al papel que la oposición juega en la formación de políticas públicas, el control parlamentario, y la destitución de presidentes. La oposición no se distingue claramente de otros partidos en cuestiones de participación en la producción legislativa o el proceso presupuestario, aunque existe una considerable variación entre países en tales asuntos. En varios países, sin embargo, la oposición identificó el control parlamentario como su responsabilidad con mayor énfasis que los partidos oficialistas. Este resultado parece tener una importancia directa para la supervivencia del presidente. En quinto lugar, hemos destacado que, si bien los intentos por limitar el poder del presidente históricamente condujeron al quiebre de las democracias, los presidentes dispuestos a formar coaliciones han estado menos expuestos a las conspiraciones militares, incluso cuando esas coaliciones no les aseguraban una mayoría parlamentaria. Por último, y como sexto punto, es importante señalar que, aunque los golpes militares han sido poco comunes en Latinoamérica en las últimas tres décadas, la oposición continúa ejerciendo un papel importante al destituir presidentes por medio del juicio político u otros mecanismos legales (o cuasi-legales). Este papel, sin embargo, está condicionado por la movilización popular tanto como por el tamaño y la unidad de las fuerzas opositoras.

REFERENCIAS

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (ed.). 2006. *Políticos y Política en América Latina* (Madrid: Fundación Carolina – Siglo XXI).
- ALTMAN, David. 2000. 'The Politics of Coalition Formation and Survival in Multi-Party Presidential Democracies: The Case of Uruguay, 1989-1999', *Party Politics*, 6, pp.259–83.
- ALTMAN, David. 2001. *The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Regimes* (Ph.D. Dissertation, University of Notre Dame).
- AMORIM NETO, Octavio. 2002. 'Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil' En S. Morgenstern y B. Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press), pp.48–78.
- BECK, T.; KEEFER, P; CLARKE, G; WALSH, P. and GROFF, a. 2006. 'Database on Political Institutions (DPI2004)', *The World Bank* (Washington, 2006). Disponible en <http://econ.worldbank.org/staff/pkeefee>.
- CHASQUETTI, Daniel. 2001. "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación." En J. Lanzaro (comp.) *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. (Buenos Aires: CLACSO), pp.319-359.
- CHEIBUB, José; PRZEWORKI, Adam and SAIEGH, Sebastián 2004. 'Government Coalitions and Legislative Success under Parliamentarism and Presidentialism', *British Journal of Political Science*, 34 (2004), pp.565–87.
- DEHEZA, Grace Ivana. 1997. *Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur* (Doctoral dissertation, European University Institute, 1997).

- FOEWAKER, Joe. 1998. 'Institutional Design, Party System and Governability. Differentiating the Presidential Regimes of Latin America', *British Journal of Political Science*, 28, p.665.
- HAGOPIAN, Frances y MAINWARING, Scott (eds.). 2005. *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks* (Cambridge: Cambridge University Press).
- LAAKSO, Marku and TAAGEPERA, Rein 1979. 'Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe', *Comparative Political Studies*, 12, pp.3–27.
- LANZARO, Jorge. 2001. "Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina." En J. Lanzaro (comp.) *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. (Buenos Aires: CLACSO), pp.15-49.
- LINZ, Juan. 1990. 'The perils of presidentialism', *Journal of Democracy*, 1, pp.51–69.
- LINZ, Juan y STEPAN, Alfred 1978. *Breakdown of Democratic Regimes* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press). (Hay version en español de Alianza Editorial, Madrid)
- LINZ, Juan and STEPAN, Alfred 1996. *Problems of Democratic Transitions and Consolidation* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press).
- LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo 1994. *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press). (Hay versión en español de Alianza Editorial, Madrid).
- MAINWARING, Scott. 1993. 'Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination', *Comparative Political Studies*, Vol. 26(2), pp.198-228.
- MAINWARING, Scott y SOBERG SHUGART, Matthew 1997. 'Conclusion: Presidentialism and the Party System', en S. Mainwaring y

- M. S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press), pp.394–439. (Hay version en español de Editorial Paidós, Buenos Aires).
- MEJÍA ACOSTA, Andrés. 2006. 'Crafting Legislative Ghost Coalitions in Ecuador: Informal Institutions and Economic Reform in an Unlikely Case', en Gretchen Helmke y Steven Levitsky (eds.), *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America* (Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press), pp.69–84.
 - MORGENSTERN, Scott. 2004. *Patterns of Legislative Politics: Roll-Call Voting in Latin America and the United States* (Cambridge: Cambridge University Press).
 - NEGRETTO, Gabriel. 2006. "Government Capacities and Policy Making by Decree in Latin America: The Cases of Brazil and Argentina", *Comparative Political Studies*, 37, pp.531–62.
 - PAYNE, J. M.; Daniel ZOVATTO, G. F. CARRILLO FLOREZ y A. ALLAMAND ZAVALA. 2002. *Democracies in Development – Politics and Reform in Latin America* (New York: Inter-American Development Bank and International Institute for Democracy and Electoral Assistance).
 - PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. 2009. *Juicio político e inestabilidad presidencial en Latinoamérica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
 - SHUGART, Matthew Soberg. 1998. 'The Inverse Relationship Between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians' Constitutional Choices', *British Journal of Political Science*, 28 , pp.1–29.
 - SHUGART, Matthew Soberg y M. CAREY, John. 1992. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press).
 - SMITH, Peter H. 2005. *Democracy in Latin America: Political Change in Comparative Perspective* (Oxford: Oxford University Press, 2005).

- STEPAN, Alfred y SKACH, Cindy 1993. 'Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism', *World Politics*, 46, pp.1-22.
- STROM, Kaare. 1984. 'Minority Governments in Parliamentary Democracies: The Rationality of Non-Winning Cabinet Solutions', *Comparative Political Studies*, 17, pp.199–227.
- ZELAZNIK, Javier. 2002. *The Building Of Coalitions in the Presidential Systems Of Latin America: An Inquiry into the Political Conditions of Governability* (D.Phil diss., University of Essex).