



Desafíos

ISSN: 0124-4035

ISSN: 2145-5112

Grupo de Estudios Políticos e Internacionales, Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario.

García Marín, Ignacio

La parlamentarización del juicio político en América Latina entre 1990 y 2022

Desafíos, vol. 35, Esp., e8, 2023

Grupo de Estudios Políticos e Internacionales, Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario.

DOI: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.13212>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=359677813008>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](https://www.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

La parlamentarización del juicio político en América Latina entre 1990 y 2022

Ignacio García Marín  Universidad Autónoma Metropolitana (México).
nachogarciamarin08@gmail.com

Doi: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.13212>

RESUMEN

La investigación analizó las interrupciones presidenciales que se han producido en América Latina entre 1990 y 2022. Los estudios realizados en la década de 1990 sobre la aparente falta de idoneidad del presidencialismo ante crisis políticas fueron cuestionados posteriormente por investigaciones que pusieron el relieve en la importancia de variables partidarias y contextuales para entender las crisis de gobierno. Este artículo intenta ir más allá, al describir la nueva ola de juicios políticos hasta 2022, planteando posibles causas de las salidas anticipadas de los presidentes y argumentado que puede estar produciendo una parlamentarización del juicio político. Para ello, se llevó a cabo un análisis comparado y longitudinal de los 155 presidentes que ha habido en América Latina en el periodo de estudio, lo que evidenció una debilidad de los jefes de Estado, un fortalecimiento de los congresos y un determinante rol del juego de mayorías partidarias.

Palabras clave: juicio político; control parlamentario; presidencialismo; sistemas políticos comparados; vacancia; inestabilidad presidencial; gobierno dividido.

Para citar este artículo: García Marín, I. (2023). La parlamentarización del juicio político en América Latina entre 1990 y 2022. *Desafíos*, 35(Especial), 1-31.
<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.13212>

The Parliamentarization of Impeachment in Latin America between 1990 and 2022

ABSTRACT

This study analyzes the presidential interruptions that occurred in Latin America between 1990 and 2022. Studies conducted in the 1990s on the apparent inadequacy of presidentialism in the face of political crises were later challenged by research that emphasized the importance of partisan and contextual variables in understanding government crises. This article attempts to go further, describing the new wave of impeachment trials until 2022, posing possible causes of the early exits of presidents, and arguing that parliamentarization of impeachment may be taking place. I present a comparative and longitudinal descriptive analysis of the 155 presidents in Latin America (1990-2022), showing an evident weakness of the heads of state, a strengthening of the congresses, and a crucial role for party majorities.

Keywords: Impeachment; parliamentary control; presidentialism; comparative political systems; presidential dismissal; presidential instability; divided government.

A parlamentarização do *impeachment* na América Latina entre 1990 e 2022

RESUMO

A presente pesquisa analisa as interrupções presidenciais ocorridas na América Latina entre 1990 e 2022. Os estudos realizados na década de 1990 sobre a aparente inadequação do presidencialismo diante das crises políticas foram posteriormente questionados por pesquisas que enfatizaram a importância das variáveis partidária e contextual para compreender as crises governamentais. Este artigo tenta ir mais longe, descrevendo a nova onda de julgamentos de impeachment até 2022, levantando possíveis causas para as saídas antecipadas de presidentes e argumentando que pode estar ocorrendo uma parlamentarização do *impeachment*. Para tanto, é realizada uma análise comparativa e longitudinal dos 155 presidentes que existiram na América Latina no período de estudo, evidenciando uma evidente fragilidade dos chefes de Estado, um fortalecimento dos congressos e um papel determinante das maiorias partidárias.

Palavras-chave: julgamento político; controle parlamentar; presidencialismo; sistemas políticos comparativos; vaga; instabilidade presidencial; governo dividido.

Introducción

El juicio político es el principal mecanismo de control parlamentario con el que cuenta el poder legislativo en un régimen presidencial. A través de este, puede remover e inhabilitar a cualquier funcionario, incluyendo al propio jefe del Estado. Es un procedimiento agravado que requiere amplias mayorías políticas y que busca, de manera institucionalizada, dar salida a conflictos aparentemente irresolubles entre el ejecutivo y el congreso. No obstante, y dada la legitimidad electoral con la que el presidente cuenta tras su llegada al poder, se entiende que su uso ha de ser limitado, ponderado y justificado.

Sin embargo, y tal y como ya advirtieron ciertos autores en el pasado (Albala, 2009; Chasqueti, 2008; Lanzaro, 2012; Mainwaring, 1993b; Reniú & Albala, 2012), la variable partidaria es clave para el estudio de cualquier régimen presidencial, especialmente en lo que se refiere a las relaciones ejecutivo-legislativo en escenarios de gobierno dividido y dificultades para la conformación de coaliciones en torno al oficialismo. Ejemplo de ello, y como se presenta posteriormente, un análisis de los procesos de destitución presidencial —también conocido como *impeachment*, vacancia o declaración de incapacidad— realizados en América Latina entre 1990 y 2022 sugiere que su empleo por parte de los congresos ha tendido a asemejarse a la moción de censura de los regímenes parlamentarios, por su frecuencia y relación con el juego de mayorías parlamentarias, porque no se atiende a los causales que las constituciones establecen como requisitos. Esta afirmación iría en consonancia con las investigaciones de inicios de siglo que se centraron en las crisis presidenciales y las causas que determinaban la supervivencia del jefe de Estado (Hochstetler, 2008; Lanzaro, 2001; Linz & Valenzuela, 1997; Pérez-Liñán, 2000, 2009, 2016).

En consecuencia, se pretende una actualización y extensión de estos estudios primigenios, toda vez que tanto el gobierno dividido como la inestabilidad presidencial han seguido siendo constantes en la región, aunque con interesantes tendencias y excepciones, como se discute posteriormente. Así, la pregunta de investigación es: ¿qué tan estables fueron los presidentes latinoamericanos entre 1990 y 2022 y cuáles fueron removidos mediante juicio político? Para ello, se analizan más de tres décadas de presidencias interrumpidas (1990-2022), se discuten posibles causas de las salidas anticipadas y qué rol desempeñaron los legislativos, el sistema de partidos y la coyuntura socioeconómica. La hipótesis de partida es que *las presidencias de los 18 Estados*

latinoamericanos entre 1990 y 2022 han sido relativamente inestables, siendo la coyuntura económico-social y la ausencia de un apoyo parlamentario mayoritario las causas predominantes de las salidas producidas, aunque no siempre el juicio político fuera la vía empleada.

En efecto, el análisis de la estabilidad presidencial muestra que los ejecutivos ni han sido tan estables, ni su salida se produjo únicamente por el uso o amenaza del juicio político. Se identificaron veinte salidas anticipadas de presidentes electos, suponiendo el 15.8 % del total, aunque la minoría oficialista y la pérdida de la confianza del legislativo tiendan a mostrar cierta parlamentarización en el uso del juicio político, lejos del cumplimiento de los causales que cada ordenamiento establece respectivamente en algunos casos de estudio. Por *parlamentarización*, entendemos la condicionalidad, para la continuidad del presidente en su cargo, de contar con una mayoría favorable en el legislativo y una ausencia de fenómenos económico-sociales que puedan emplearse como motivo de su cese. Es decir, es la relación entre la permanencia en la presidencia y el juego de mayorías parlamentarias.

El artículo se basa en el análisis de la estabilidad, interrupción y mecanismos de salida anticipada de los 155 presidentes que ha habido en América Latina entre 1990 y 2022 y se divide de la siguiente manera. En un primer lugar, se describen las principales características normativas del presidencialismo, para en un segundo lugar dar paso a los mecanismos de control político, con énfasis en el juicio político. En la última parte del artículo se analiza la estabilidad de los presidentes latinoamericanos de 1990 a 2022 y se plantean algunas ideas sobre el porqué de las crisis sucedidas. Finalmente, se discute el impacto que tienen para literatura los datos obtenidos.

El presidencialismo como forma de gobierno: un intento de definir y delimitar la heterogeneidad existente

El régimen presidencial se sustenta en la elección directa y separada del jefe de Estado y de los legisladores por parte del pueblo, así como en la primacía del ejecutivo en el sistema político, al menos simbólicamente, dada la personificación de la nación en el presidente en la mayoría de los ordenamientos jurídicos. De este modo, el ejecutivo obtiene una marcada separación con respecto a los demás poderes del Estado, que además le otorga al presidente

facultades constitucionales no existentes en el modelo parlamentario, caso del veto u observación y de, generalmente, amplias capacidades de decreto. La elección directa del presidente de la república fomenta la autonomía y separación de poderes, ya que “el ganador se lo lleva todo” y no se generan auténticos incentivos para la compartición del gobierno o de la política pública que se va a seguir durante el mandato recién constituido (Linz & Valenzuela, 1994, 1997). Vale la pena remarcar, no obstante, que en el modelo original de Estados Unidos no se pretendía una clara primacía del ejecutivo, sino un equilibrio entre poderes con un ejecutivo autónomo, tanto de las restantes instituciones como del pueblo, hecho diferente a lo ocurrido en los presidencialismos latinoamericanos desde su origen (Garrido & Nohlen, 2020; López Velarde, 2018).

El ejecutivo es monista y se adhiere a la jefatura del Estado, la dirección del gobierno. La figura del vicepresidente, en caso de existir, tiende a ser secundaria en el juego político, pues no ejerce un rol importante ni cuenta con considerables facultades constitucionales más allá de sustituir al presidente en caso de renuncia, cese o salida temporal. Es importante subrayar que, precisamente a través del juicio político, algunos vicepresidentes alcanzaron la presidencia, siendo en ocasiones muñidores de los ceses de sus superiores — Michel Temer ante Dilma Rousseff— o logrando un gobierno más efectivo que sus antecesores —Vizcarra con respecto a Kuczynski—. Más allá de estas situaciones coyunturales, los vicepresidentes no destacan por su protagonismo.

Los mandatos son fijos y no se pueden adelantar las elecciones ni para presidente ni para legisladores, lo que muestra cierta rigidez y lo aleja de la relativa flexibilidad de los regímenes parlamentarios. Precisamente, esta incapacidad de intervenir en la composición de estos poderes en caso de abierto bloqueo o choque fue una de las grandes bases de la crítica linziniana hacia el presidencialismo (Linz, 1990, 2013; Linz & Valenzuela, 1994, 1997). Es decir, la falta de trayectoria democrática en gran parte de América Latina, aunada a la tradición intervencionista de los militares (Cheibub, 2007), junto al diseño del presidencialismo, provocarían en el futuro situaciones de riesgo para la democracia, cuando los legislativos y ejecutivos chocaran y no hubiera rápidos y sencillos mecanismos constitucionales para resolver tales disputas, a diferencia de las mociones de censura del parlamentarismo.

No obstante, esta rigidez de la duración de los mandatos suele venir acompañada de la limitación a presentarse nuevamente a la presidencia para

obtener la reelección. Así, en la mayoría de los regímenes presidenciales, los jefes de Estado únicamente pueden ocupar el cargo en un máximo de dos mandatos y, en ocasiones, no consecutivos para poder ejercerlos (Chile, Perú, Uruguay, entre otros).

Para la elección del presidente y vicepresidente, los cuales suelen ir juntos en la boleta electoral, se establece generalmente una segunda vuelta o balotaje, cuya función es contribuir a cierta agregación de intereses, demandas y opciones políticas en torno a dos candidaturas finales sobre las que girará la elección final. Aunque existen excepciones —Honduras, México, Panamá y Paraguay—, el balotaje está muy extendido en la región y ha adquirido con ello teórica legitimidad para el jefe de Estado luego de ganar con al menos la mitad más uno de los votos. Estos votos prestados, no obstante, también pueden facilitar la existencia de gobiernos divididos, dado que las coaliciones parlamentarias no siempre vienen acompañadas de acuerdos electorales para las elecciones presidenciales, como muchos países de la región ejemplifican —Brasil, Costa Rica, Perú—.

Por otro lado, los congresos destacan por un rol preponderantemente legislador, dada la separación con el ejecutivo. Ejemplo de ello, no tienen apenas facultades de control político que puedan cuestionar realmente la permanencia en el cargo de los ejecutivos. No se contempla la existencia de la moción de censura a miembros del gabinete, salvo ciertas excepciones —Colombia, Perú y Uruguay—; la interpelación no es unánime en todos los regímenes —México—, e incluso no puede decirse que los congresos de la región destaquen por una actitud reactiva u obstruccionista hacia el ejecutivo (García Montero, 2009; Santos et al., 2014). Esto no quiere decir que sean poderes sometidos al ejecutivo ni que haya predominio de hiperpresidencialismos o ejecutivos empoderados, ya que, por lo general, existe cierto equilibrio entre poderes, al menos desde el punto de vista normativo.

Por ello, a la hora de analizar cualquier sistema político de la región, es imperativo el estudio de la variable partidaria, ya que el juego de mayorías en el congreso es necesario para que el presidente puede desplegar sus facultades constitucionales o, incluso, para su propia continuidad, especialmente en coyunturas de escaso apoyo social y mal desempeño económico, como ya estudios pasados probaron (Pérez-Liñán, 2016; Zícari, 2022). En este sentido, la persistencia del gobierno dividido ha deparado ejecutivos con la necesidad

de negociar con el congreso, ya sea en la búsqueda de coaliciones estables o para acuerdos puntuales en las cámaras, así como presidencias interrumpidas, como se analiza más adelante. Diversos autores (Albala, 2009, 2016; Chasqueti, 2001; Mainwaring, 1993b, 1993a; Pérez-Liñán, 2008; Shugart & Carey, 1992) han remarcado esta importancia del análisis del sistema de partidos para analizar, desde diferentes perspectivas, la operacionalización del presidencialismo en la práctica, lo cual es igualmente relevante como predictor de la gobernabilidad durante un mandato. Es decir, más allá de la separación que establece el presidencialismo entre el ejecutivo y el legislativo, la incidencia del sistema de partidos es vital tanto para el alcance efectivo de las facultades del presidente como para su propia permanencia en el cargo, en especial bajo ciertos entornos de fraccionalización, polarización y gobiernos divididos. Finalmente, ha de advertirse que existen tantos presidencialismos como regímenes presidenciales hay, máxime cuando se adhieren al análisis institucional variables relativas a la coyuntura política o del liderazgo de los principales actores.

Para una aproximación sobre la distinta configuración de los regímenes presidencialistas de América Latina, véase la tabla 1.

El control parlamentario y la naturaleza del juicio político o del proceso de destitución presidencial

El control político ejercido por el poder legislativo hacia el ejecutivo es, sin duda, una de las bases constitucionales del Estado liberal y, como se destacó previamente, una de sus grandes funciones en el sistema político. Asimismo, y dada la capacidad de los congresos para representar a diferentes sectores e intereses de la sociedad, especialmente minorías, los legislativos llevan a cabo un control eminentemente político, que no necesariamente debe descansar sobre claros indicios de irregularidad jurídica (Aragón Reyes, 2002; Mora-Donatto, 2015). Precisamente, esta carga política, en ocasiones manifiestamente partidaria, se muestra en la subjetividad y variabilidad de justificaciones por los cuales pueden iniciarse diversas acciones por parte de los congresos.

Tabla 1. Configuración normativa de los regímenes presidenciales de América Latina

País	Duración mandato (años)	Reelección	Balotaje	Vicepresidencia	Jefe de gobierno separado	Moción de censura	Disolución congresual	Legislativo
Argentina	4	Sí, continuada	Sí	Sí, uno	No	No	No	Bicameral
Bolivia	5	Sí, continuada	Sí	Sí, uno	No	No	No	Bicameral
Brasil	4	Sí, continuada	Sí	Sí, uno	No	No	No	Bicameral
Chile	4	Sí, no continuada	Sí	No	No	No	No	Bicameral
Colombia	4	No	Sí	Sí, uno	No	Sí, a ministros	No	Bicameral
Costa Rica	4	Sí, no continuada	Sí	Sí, dos	No	No	No	Monocameral
Ecuador	4	Sí, continuada	Sí	Sí, uno	No	No	No	Monocameral
El Salvador	5	Sí, continuada*	Sí	Sí, uno	No	No	No	Monocameral
Guatemala	4	No	Sí	Sí, uno	No	No	No	Monocameral
Honduras	4	Sí, continuada	No	Sí, tres	No	No	No	Monocameral
México	6	No	No	No	No	No	No	Bicameral
Nicaragua	5	Sí, indefinida	No	Sí, uno	No	No	No	Monocameral
Panamá	5	Sí, no continuada	No	Sí, uno	No	No	No	Monocameral
Paraguay	5	No	No	Sí, uno	No	No	No	Bicameral
Perú	5	Sí, no continuada	Sí	Sí, dos	Sí	Sí, a todo gabinete**	Sí	Monocameral
República Dominicana	4	Sí, continuada	Sí	Sí, uno	No	No	No	Bicameral
Uruguay	5	Sí, no continuada	Sí	Sí, uno	No	Sí, a ministros	Sí	Bicameral
Venezuela	6	Sí, indefinida	No	Sí, uno	No	No	No	Monocameral

*Permitido tras fallo de la Suprema Corte de Justicia. **Incluye al presidente del Consejo de Ministros.

Fuente: elaboración propia.

En consecuencia, y dejando de lado el debate sobre qué instrumentos se corresponden con el control político,¹ pueden destacarse, *grosso modo*, el procedimiento legislativo; la revisión de decretos ejecutivos; el control presupuestario; la compartición en la tarea de elección de altos cargos de la administración; la conformación de comisiones temáticas y de investigación, y el diverso conjunto de mecanismos que pueden derivar en comparecencias de funcionarios ante las cámaras o la propia asunción de responsabilidades políticas (tabla 2). Este último conjunto ha sido el que tradicionalmente se ha destacado como el más apropiado para el ejercicio del control político parlamentario, dada la capacidad para generar salidas anticipadas del cargo o para derivar en consecuencias judiciales para los funcionarios. Pueden subrayarse, desde las preguntas parlamentarias e interpelaciones a miembros del poder ejecutivo hasta las comparecencias del gobierno en sede legislativa y las mociones de censura y confianza, así como el juicio político. Algo a resaltar es el “carácter voluntario de estas medidas, estando sustentadas en razones de oportunidad y que implican que, más que control del parlamento, son medidas de control en el parlamento” (Aragón Reyes, 2002).

Tabla 2. Mecanismos habituales de control político en el presidencialismo y el parlamentarismo

Mecanismo	Existente en presidencialismo	Existente en parlamentarismo
Preguntas parlamentarias	Sí	Sí
Control sobre decretos	Sí	Sí
Veto u observación presidencial	Sí	No
Control presupuestario	Sí	Sí
Comisiones de investigación	Sí	Sí
Informe anual ante cámara	Sí	Sí
Interpelación a gobierno	No*	Sí
Investidura a consejo de ministros	No*	Sí
Moción de censura	No*	Sí
Juicio político	Sí	No

*Figuras sí reconocidas en algunos ordenamientos, caso del Perú y, para ministros, en Colombia y Uruguay.

Fuente: elaboración propia.

1 Ya que, como destacan varios autores, el control político que realiza el parlamento no debe entenderse únicamente el que se deriva de ciertos procedimientos, sino que toda acción legislativa supone, de una u otra medida, fiscalización al poder ejecutivo (Mora-Donatto, 2015).

En lo que respecta a los congresos latinoamericanos, diversos autores han destacado su capacidad para incidir en la agenda del gobierno (Alcántara Sáez, 2022; Jones, 2002; López Velarde, 2018), en la estabilidad ejecutiva (Dargent Bocanegra et al., 2021; García Marín, 2019; Paredes et al., 2020) o en sus poderes de obstrucción (García Marín, 2021; García Montero, 2009; Santos et al., 2014; Tanaka & Vera Rojas, 2010) cuando es necesario. Junto a otros estudios sobre las capacidades constitucionales y de autonomía de los congresos (Alcántara Sáez et al., 2005a, 2005b; Siavelis, 2018), puede afirmarse que los legislativos de la región ni son débiles ni generalmente pasivos ante el ejecutivo, especialmente en situaciones de gobierno dividido y marcada fragmentación del sistema de partidos como se señaló previamente (Albala, 2009, 2016; Chasqueti, 2006, 2008; Reniú & Albala, 2012). Todo ello dibuja, en consecuencia, una pléyade de sistemas políticos con poderes equilibrados, presidentes con cierta dependencia de las mayorías existentes en el legislativo y factores que pueden condicionar su permanencia en el cargo si la coyuntura no le es propicia.

No obstante, estos determinantes coyunturales no debieran, *a priori*, transformar el uso del juicio político hacia una suerte de moción de censura propia de los regímenes parlamentarios. En efecto, este procedimiento agravado está orientado a la asunción de responsabilidades políticas solo cuando aparentemente se hubieran cometido “delitos o graves infracciones a la constitución en el ejercicio de la función pública” (Eguiguren Praeli, 2008, p. 113) por parte de altos funcionarios, incluyendo los jefes de Estado. Por ello, aun siendo un procedimiento legislativo que requiere mayorías políticas, descansa sobre una lógica de causales que sustenten la acusación y, por tanto, no de confianza parlamentaria sobre el gobierno, aunque la configuración tienda a ser ambigua y sin concreción en la mayoría de los ordenamientos latinoamericanos.

La figura del juicio político tiene dos antecedentes europeos. Por un lado, el *impeachment*, procedente del ordenamiento inglés de la Edad Media; por otro, el juicio de residencia castellano (Garrido Lastra et al., 2019), que también estuvo vigente durante la época colonial, aunque con escaso efecto contra las autoridades virreinales. En términos americanos, el antecedente más directo se encuentra en la Constitución de Estados Unidos, recogido en el artículo 2, sección 4, y que sirvió de referencia para el conjunto de los presidencialismos latinoamericanos que surgieron en el siglo XIX.

Generalmente, la acusación inicia en la cámara baja, donde se debe reunir una mayoría cualificada aprobatoria bajo el causal que habilitaría el inicio del procedimiento, así como la presentación de alegatos y pruebas contra el acusado. En algunas ocasiones, la propia corte constitucional del país ha debido revisar la idoneidad de la acusación a los supuestos recogidos en el ordenamiento jurídico.² En esta etapa puede producirse ya una suspensión del alto funcionario, así como iniciarse investigaciones penales por parte de la justicia ordinaria, lo que implica a su vez el desafuero o antejuicio para el encausado.³ Es importante remarcar en este punto la importancia del juego de mayorías parlamentarias, ya que un oficialismo dominante o, al menos con capacidad para tejer coaliciones, impediría *a priori* el inicio del procedimiento de destitución presidencial en la comisión encargada. Asimismo, en algunos regímenes, como el peruano, la cámara puede imponer sanciones políticas más allá de la destitución, llegando a establecer penas temporales de suspensión e inhabilitación (Eguiguren Praeli, 2008, p. 127).

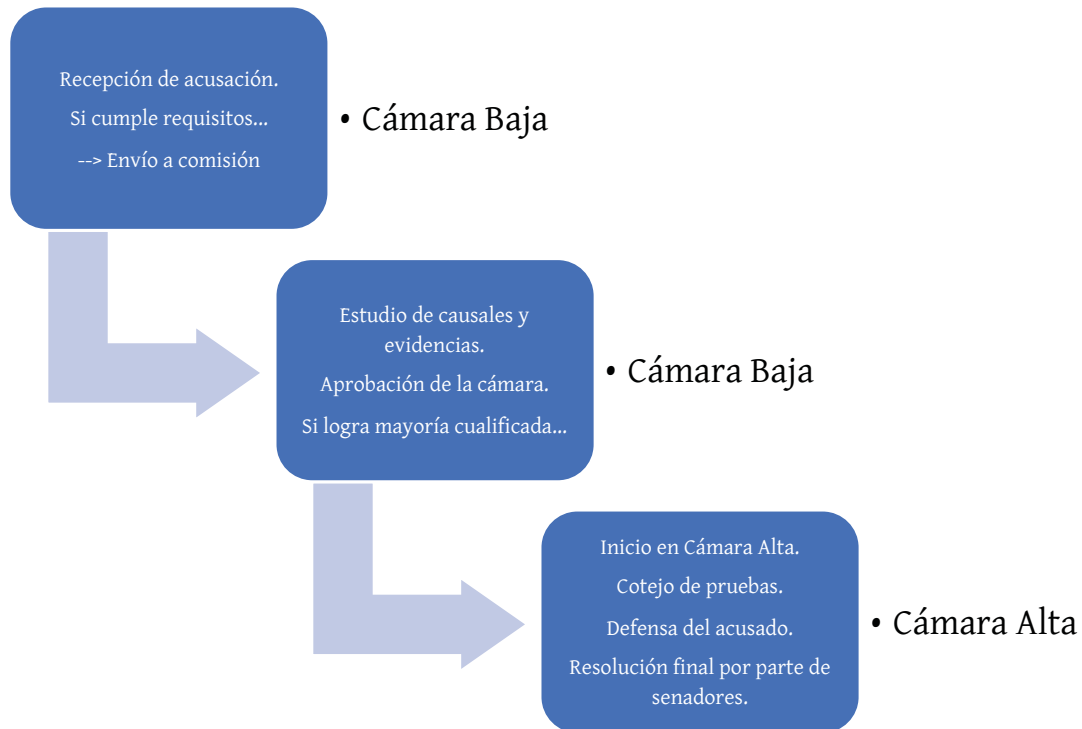
Tras esta primera fase de instrucción e inicio del procedimiento, la acusación pasa a la cámara alta —aunque en legislativos unicamerales esto difiere—, actuando esta como jurado y último decisor. En el senado, el funcionario podrá testificar ante los legisladores para tratar de modificar el sentido del voto y lograr la exoneración.⁴ Tras ello, la cámara deberá votar la suerte del acusado, por lo que el contenido político se mantiene, aun siendo generalmente una audiencia pública y con limitaciones formales. La resolución, en caso de ser negativa para el alto funcionario, puede de nuevo versar sobre su destitución, inhabilitación o suspensión, así como dar pie a ulteriores procedimientos jurisdiccionales. Véase en la figura 1 una breve descripción del proceso de destitución.

2 Siendo el antecedente más reciente el pronunciamiento del Tribunal Constitucional del Perú ante la vacancia llevada a cabo en noviembre de 2022.

3 Lo que requiere la aprobación del congreso de la procedencia de encausamiento jurisdiccional contra el funcionario acusado.

4 Sin embargo, ha de advertirse que no siempre el proceso de destitución presidencial ha seguido el procedimiento establecido para el juicio político. Véase el caso de Abdalá Bucaram (1997), destituido por incapacidad mental por el congreso mediante resolución con mayoría simple.

Figura 1. Modelo teórico del procedimiento ordinario de juicio político



Fuente: elaboración propia.

Empero, es interesante destacar que en algunos ordenamientos como el de Argentina (art. 53, CA), Brasil (art. 85, CB), Colombia (art. 174, CC), México (art. 110, CPEUM) y Perú (arts. 99 y 100, CPP) se establecen causales que pudieran dar pie a un mayor uso y justificación del empleo del juicio político por parte del legislativo, caso de mal desempeño del cargo, mala conducta o indignidad, lo que, además de ser interpretable y ciertamente ambiguo, habilita este procedimiento para diversidad de situaciones, en especial en entornos de elevada fragmentación partidaria, crisis sociales y minoría oficialista en las cámaras. Es decir, se facilita de manera indirecta, desde la propia configuración normativa, una asunción de responsabilidad política del ejecutivo ante el congreso y, con ello, una cierta parlamentarización en las relaciones ejecutivo-legislativo en cuanto al uso y efectos de los mecanismos de control político.

Treinta años de trayectoria democrática y de relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina. ¿Qué tan estables han sido los presidentes?

El análisis de la estabilidad presidencial en 18 Estados latinoamericanos entre 1990 y 2022 muestra que los ejecutivos ni han sido tan estables, ni su salida se produjo únicamente por el uso o amenaza del juicio político. En efecto, como se muestra en la tabla 3, en estos 32 años de gobiernos democráticos se han registrado 20 salidas anticipadas de presidentes electos bajo condiciones heterogéneas, tanto en sus causas como en el tiempo y el espacio, lo cual supone el 15.8 % del total. Asimismo, de 155 presidentes que ha habido en la región, 29 (18.7 %) no fueron electos para el cargo, pues ocuparon la jefatura del Estado de manera interina o con el propósito de finalizar el mandato presidencial vigente. A ello se puede añadir que, en promedio, cada dos años ha habido una salida presidencial anticipada. De igual forma, si se excluyen los regímenes autoritarios de Nicaragua y Venezuela, los valores apenas varían, al situarse en un 15.25 % los presidentes electos que abandonaron su cargo anticipadamente y en el 17.48 % los presidentes no electos que ocuparon el cargo. Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá y Uruguay fueron los únicos Estados donde no hubo salida presidencial anticipada en el periodo de estudio.

Tabla 3. Salidas anticipadas de presidentes en América Latina (1990-2022)

Año	País	Presidente	Principales causas	Crisis social	Escenario partidario	Resultado
1992	Brasil	Fernando Collor de Mello	Corrupción, falta de apoyos legislativos	No destacable	Minoría oficialista	Juicio político exitoso
1993	Guatemala	Jorge Serrano	Fallido intento de autogolpe	Sí, protestas masivas	Minoría oficialista	Renuncia anticipada
1993	Venezuela	Carlos Andrés Pérez	Corrupción, inestabilidad política	Sí, protestas masivas	Minoría oficialista	Juicio político exitoso
1996	República Dominicana	Joaquín Balaguer	Fraude electoral, autoritarismo	Sí, falta legitimidad	Minoría oficialista	Renuncia anticipada
1997	Ecuador	Abdala Bucaram	Corrupción, falta de apoyos legislativos, presión social	Sí, protestas masivas	Minoría oficialista	Destitución irregular por el congreso
1999	Paraguay	Raúl Cubas	Falta de apoyos, presunta violencia	Sí, protestas masivas	Aislamiento presidente	Renuncia anticipada
2000	Ecuador	Jamil Mahuad	Crisis económica, protesta social, militares	Sí, protestas masivas	Minoría oficialista	Salida por presión social y militar
2000	Perú	Alberto Fujimori	Corrupción, falta de apoyos sociales	Sí, protestas masivas	Minoría oficialista	Juicio político tras renuncia nula
2001	Argentina	Fernando De la Rúa	Crisis económica, protesta social	Sí, contra clase política	Aislamiento presidente	Renuncia anticipada
2001	Argentina	Rodríguez Saá	Crisis económica, protesta social	Sí, contra clase política	Aislamiento presidente	Renuncia anticipada
2003	Argentina	Eduardo Duhalde	Crisis económica, protesta social	Sí, contra clase política	Aislamiento presidente	Renuncia anticipada

Continúa

Año	País	Presidente	Principales causas	Crisis social	Escenario partidario	Resultado
2003	Bolivia	Gonzalo Sánchez de Lozada	Crisis económica, protesta social	Sí, contra clase política	Minoría oficialista	Renuncia anticipada
2005	Ecuador	Lucio Gutiérrez	Corrupción, protesta social, militares, ataque a Corte	Sí, contra clase política	Minoría oficialista	Salida por presión social y militar
2009	Honduras	Manuel Zelaya	Choques institucionales, protesta social	Sí, contra clase política	Aislamiento presidente	Destitución irregular por congreso
2012	Paraguay	Fernando Lugo	Fuerte oposición parlamentaria	No destacable	Minoría oficialista	Juicio político exitoso
2015	Guatemala	Pérez Molina	Corrupción, protesta social	Sí, contra clase política	Minoría oficialista	Salida por amenaza de juicio político
2016	Brasil	Dilma Rousseff	Corrupción, falta de apoyos legislativos	Sí, pero no determinante	Minoría oficialista	Juicio político exitoso
2018	Perú	Pedro Pablo Kuczynski	Corrupción, falta de apoyos legislativos	No	Fuerte minoría oficialista	Salida por amenaza de juicio político
2019	Bolivia	Evo Morales	Corrupción, irregularidades electorales	Sí, masivas	Mayoría oficialista	Renuncia anticipada
2019	Perú	Mercedes Aráoz	Falta de reconocimiento	Creciente	Fuerte minoría oficialista	Salida tras 24 horas
2020	Perú	Manuel Merino	Falta de apoyos legislativos	Creciente	Fuerte minoría oficialista	Salida tras una semana
2020	Perú	Martín Vizcarra	Fuerte oposición parlamentaria	Sí, contra congreso	Fuerte minoría oficialista	Juicio político exitoso
2022	Perú	Pedro Castillo	Falta de apoyos legislativos	Sí, contra clase política	Minoría oficialista	Juicio político exitoso

Fuente: elaboración propia, parcialmente basado en Garrido y Nohlen (2020).

No obstante, y aunque pueda hablarse de cierta heterogeneidad en cuanto a las crisis presidenciales en la región, pueden señalarse dos grandes variables como detonadoras: la político-partidaria y la económico-social. Por parte de la primera, ha de destacarse el caso del Perú, donde cinco presidentes (Pedro Pablo Kuczynski, Mercedes Aráoz, Manuel Merino, Martín Vizcarra y Pedro Castillo) abandonaron anticipadamente el cargo en solo cuatro años y con variadas motivaciones, aunque siempre con evidente minoría en la cámara: acusaciones de corrupción, no reconocimiento institucional o fallido golpe de Estado. Tratándose de un régimen semipresidencial, tanto en la práctica como *de iure*,⁵ la marcada minoría oficialista y la ausencia de un sistema de partidos institucionalizado ha jugado en contra de la permanencia y control del legislativo por los ejecutivos. Puede subrayarse, además, la más elevada rotación de ministros de toda América Latina, la alta volatilidad partidaria y la debilidad con la que encaran los presidentes sus mandatos (Barrenechea & Vergara, 2023; Campos Bernal, 2023; García Marín, 2021).

Así, de los tres presidentes electos que debieron renunciar, todos ellos sufrieron la amenaza del juicio político o vacancia, con Pedro Pablo Kuczynski abandonando el cargo de manera preventiva para evitarlo. Vizcarra, electo como vicepresidente, sustituyó a Pedro Pablo Kuczynski y fue posteriormente vacado por el congreso. Aráoz y, en menor medida Merino, no contaron con reconocimiento institucional, social y respaldo de la mayoría de la cámara, lo que los llevó a fugaces presidencias. Castillo fue un caso aparte, ya que puso en jaque el orden democrático, al intentar un golpe de Estado similar al que Fujimori logró en 1992, aunque su minoría partidaria facilitó su salida mediante juicio político. El propio Fujimori tuvo igualmente que abandonar de manera precipitada el poder en 2000 luego de una sucesión de escándalos de corrupción, violación de derechos humanos, creciente oposición al fraude electoral sistemático y resultante colapso de la hasta entonces mayoría oficialista.

Brasil y Paraguay han contado cada uno con dos presidentes removidos mediante juicio político⁶ y han compartido todos ellos un mismo patrón: gobierno dividido, dificultades para crear coaliciones parlamentarias estables y creciente choque con el legislativo, especialmente si se excluye a Rousseff. En

5 Aunque la Constitución del Perú establece el presidencialismo como forma de gobierno, la existencia del presidente del Consejo de Ministros y la facultad congresual para refrendarlo y cesarlo lo convierte en un régimen semipresidencial.

6 Raúl Cubas renunció de manera previa ante la amenaza de ser destituido por el congreso.

estos casos, como en los de Serrano y Pérez Molina, en Guatemala, y Zelaya, en Honduras, destacó además una actitud hostil y obstruccionista de la oposición, más habilidosa para personalizar la crisis política en la figura presidencial y para alcanzar mayorías cualificadas que condujeran exitosamente al congreso a forzar su salida anticipada. Caso aparte podría ser la salida anticipada de Evo Morales, en 2019, ya que las crecientes sospechas de fraude electoral, así como el control del poder judicial con el que logró saltarse las limitaciones constitucionales a la reelección, fueron laminando su imagen pública, hasta el punto de abandonar el poder por la presión social, militar e institucional.

En un segundo banco de causas de índole económico-social se sitúan los restantes casos de la región. Un ejemplo es Ecuador, ya que tres presidentes (Bucaram, Mahuad y Gutiérrez) abandonaron el cargo de manera precipitada entre 1997 y 2005, fruto de fuertes protestas sociales, crisis económicas y una importante presión del estamento militar. En este sentido, no siempre el congreso desempeñó un papel primordial sino reactivo, ya que las demandas desde algunos actores sociales, la debilidad de los presidentes ante la difícil coyuntura y los hechos consumados en algunas situaciones,⁷ llevaron a los legisladores a facilitar la asunción de presidentes sustitutos. No hay que olvidar tampoco la ilegal disolución de la Corte Constitucional por parte de Gutiérrez ni la propia crítica que la Comisión Interamericana (2005) vertió sobre su gobierno por el débil respeto a la Carta Democrática.

Argentina siguió un patrón similar al caso ecuatoriano, ya que De la Rúa, Saá y Duhalde fueron presidentes de la república de manera breve y en medio de una notable crisis económica y social que solo se aminoró luego del proceso electoral de 2003 y el paulatino mejoramiento de la coyuntura macroeconómica. Eso sí, el descrédito de la población hacia la clase política y la minoría del oficialismo en la cámara acrecentaron la debilidad de los presidentes aludidos, lo cual derivó en una crisis política sin precedentes en la etapa democrática del país.

No obstante, estas diferencias causales deben matizarse. Tanto las crisis presidenciales con base económica como las de origen político se caracterizaron por una preeminencia del gobierno dividido e, incluso, de enfrentamiento

7 Caso de las salidas de Gutiérrez y Mahuad, donde el Congreso realmente aceptó la salida consumada de los presidentes.

entre el jefe del Estado con su bancada, de las cuales salió perdedor el presidente. Es decir, el sistema de partidos tendió a cumplir un papel fundamental en el devenir de los ejecutivos y reafirmó con ello la importancia de los congresos en los sistemas políticos latinoamericanos, así como la necesidad de generar coaliciones y acuerdos por parte del oficialismo. La separación de poderes que el presidencialismo establece en su diseño no obsta para que los ejecutivos deban establecer consensos y acuerdos con la cámara, al igual que cierta compartición de la agenda de gobierno, de manera que la gobernabilidad no se ponga en riesgo en situaciones de crisis económica, o bien puedan entablarse puentes ante presidentes que pretendan superar bloqueos parlamentarios de manera unilateral. En consecuencia, no puede, ni muchos menos, hablarse de poderes legislativos sometidos o secundarios en el juego político.

En esta misma línea, la agitación social ejerció un rol relevante en un gran número de crisis presidenciales; incluso en muchos casos fue determinante, pero también ocasionalmente espoleada por las oposiciones con fines partidarios. De esta manera, los grupos parlamentarios no oficialistas supieron, en numerosas ocasiones, emplear el descontento social y la pérdida de confianza y legitimidad de los ejecutivos para propiciar el cambio en la jefatura del Estado. Aquí podrían destacarse los casos de Ecuador, Argentina o Bolivia en la época previa a Morales.

Ahora bien, ¿a través de qué procedimientos se institucionalizó la salida anticipada de los presidentes? Predominantemente dos: la renuncia y el juicio político, aunque la primera no se explica, en la mayoría de los casos, sin la segunda. En efecto, de los veinte presidentes electos que abandonaron precipitadamente su cargo, doce lo hicieron debido al juicio político, y de los ocho restantes, siete contaban con minoría en la cámara, incluso con abierto enfrentamiento con su bancada. En este sentido, vale la pena destacar los argumentos empleados por la oposición para proceder al juicio político, ya que, como se destacó previamente, pueden identificarse patrones comunes en la región a lo largo del periodo de estudio.

En siete de las doce salidas anticipadas por juicio político la principal razón esgrimida por los congresos fue la corrupción presidencial o abierto autoritarismo (Collor de Mello, Bucaram, Gutiérrez, Molina, Rousseff, Kuczynski y Vizcarra); en dos, la incapacidad para gobernar (nuevamente Bucaram y Lugo), y en tres casos, el legislativo actuó ante supuestos intentos unilaterales

de imponer un orden político no constitucional o contrario a la institucionalidad existente en el país (Fujimori, Zelaya y Castillo). Es interesante que, en el caso de Fujimori, solo se actuara contra él una vez que renunciara desde el extranjero y bajo la descomposición del oficialismo. Finalmente, Raúl Cubas fue destituido por enfrentarse a su grupo político, en concreto a su vicepresidente Argaña, y por la acusación de propiciar su asesinato (tabla 4).

Tabla 4. Procesos de juicio político en América Latina (1990-2022)

Año	País	Presidente	Causas esgrimidas
1992	Brasil	Fernando Collor de Mello	Corrupción
1997	Ecuador	Abdala Bucaram	Corrupción, crisis económica, incapacidad moral
1999	Paraguay	Raúl Cubas	Implicación en violencia política
2000	Perú	Alberto Fujimori	Atentado contra democracia
2005	Ecuador	Lucio Gutiérrez	Corrupción, protesta social, autoritarismo
2009	Honduras	Manuel Zelaya	Reelección, autoritarismo
2012	Paraguay	Fernando Lugo	Incapacidad para gobernar
2015	Guatemala	Otto Pérez Molina	Corrupción
2016	Brasil	Dilma Rousseff	Corrupción
2018	Perú	Pedro Pablo Kuczynski	Corrupción, compra de legisladores
2020	Perú	Martín Vizcarra	Corrupción
2022	Perú	Pedro Castillo	Atentado contra democracia

Fuente: elaboración propia.

Los congresos, por tanto, resultaron ser, en ocasiones, proactivos ante presidentes con acusaciones de corrupción, mal manejo socioeconómico o amenazas al orden democrático y reactivos cuando la situación se materializó antes de que pudieran actuar (Fujimori, Gutiérrez, Mahuad). Aunque no se pretenda idealizar a los partidos políticos, ya que, en muchos casos, los legislativos han sido parte fundamental de la inestabilidad política —véase el caso del Perú—, lo cierto es que han tendido a fungir más como pesos y contrapesos contra los presidentes que como extensión ejecutiva, especialmente en entornos de gobierno dividido, crisis social y amenazas a la institucionalidad vigente.

Presidentes bajo gobiernos divididos. ¿Hacia una parlamentarización de las relaciones entre poderes?

La pretendida rigidez del presidencialismo no es tal si se atiende al estudio normativo comparado, pero también, a los datos analizados, ya que se comprueba una apreciable caída de presidentes electos (15.8 %), especialmente si se enfoca la mirada en determinados sistemas políticos. Asimismo, y en línea con las tesis “linzinianas”, supone un desbloqueo ante crisis políticas de primera magnitud, como si de un régimen parlamentario se tratara, aunque ciertos autores lo vieran precisamente como una muestra de inestabilidad y riesgo para la democracia (Linz & Valenzuela, 1994; Valenzuela, 2008) hecho que pudiera acompañarse de hechos probados: los militares sí desempeñaron un papel activo en algunas interrupciones presidenciales (Zelaya, Morales, Gutiérrez), aunque se mantuvieran los mecanismos institucionales como vías de resolución. Asimismo, algunos regímenes como Ecuador y Perú evidencian una elevada salida de sus presidentes, cuestionándose desde su propia asunción qué tan estable será su mandato. Brasil y Paraguay, de igual manera, ejemplifican los riesgos que supone para un presidente encontrarse en minoría parlamentaria o perder el apoyo de su propia bancada ante determinadas coyunturas. Estas interrupciones presidenciales también pueden interpretarse como un ataque a la legitimidad electoral del presidente y a la voluntad popular ante un determinado programa de gobierno (Travers & Carneiro, 2017), aun cuando en situaciones de crisis social este argumento pueda ser rebatido.

En contraste, puede hablarse de la asunción de responsabilidades políticas por parte del jefe del ejecutivo ante la cámara. En efecto, un análisis de las salidas presidenciales anticipadas muestra que las causas esgrimidas por las oposiciones versaron principalmente sobre corrupción, incapacidad para gobernar o ataques a la democracia. Sin entrar en detalle sobre la idoneidad y encaje ante los causales recogidos en cada regulación, es interesante destacar el rol controlador y ejecutor de los congresos, pero también la mencionada contraposición que se está produciendo *de facto* entre la legitimidad de origen —electoral— contra la legitimidad de ejercicio del presidente. De este modo, las cámaras estarían retirando su confianza a ejecutivos que se encuentran en situaciones de crisis de legitimidad social y minoría parlamentaria y estarían propiciando una necesaria cooperación entre poderes para asegurar la permanencia del presidente en su cargo. Al menos, desde un punto de vista idealista,

ya que determinadas crisis presidenciales —Lugo, Rousseff, Vizcarra— distan de poder enmarcarse en un escenario de rechazo social y falta de legitimidad, sino más bien de pugna por el poder, lo que a su vez contraviene las tesis de Hochstetler (2008) pero no la similitud observada con los regímenes parlamentarios en cuanto a estabilidad y relaciones ejecutivo-legislativo de otros estudios (Cheibub, 2002; Przeworski et al., 2000).

¿Supone entonces esta autonomía del legislativo una convergencia con los regímenes parlamentarios? De cierto modo, sí, dada la capacidad de este poder para condicionar la suerte del ejecutivo —incluyendo una evidente crisis total de gabinete—, aunque no tengan atribuciones para la directa configuración de este, hecho sí existente en el parlamentarismo a través de la necesaria moción de confianza. Pero también porque los presidencialismos latinoamericanos distan de ser el modelo puro que se tiende a asemejar bajo el ejemplo estadounidense. Como se deriva de una rápida comparación de los sistemas políticos de la región, la heterogeneidad institucional es evidente, así como la aparición progresiva de otros elementos parlamentarizadores —mociones de censura, interpelaciones y coaliciones de gobierno—, que redundan en un mayor protagonismo de los legislativos en el sistema y en una matización de la separación de poderes. Es decir, aunque pudiera advertirse que el jefe del Estado debe ser políticamente irresponsable ante la cámara, esto no se estaría produciendo *de facto* en buena parte de la región, aunque tampoco *de iure*, dada la laxitud de ciertas regulaciones del proceso de destitución presidencial.

De igual modo, queda claro que debe destacarse la variable partidaria como determinante, ya que sin mayoría de las oposiciones en el congreso, no es posible alcanzar los requerimientos para enjuiciar al presidente, aunque haya que matizar el estudio de la mencionada variable. La persistencia del gobierno dividido en la región, así como la dificultad para alcanzar coaliciones estables, persistentes y mayoritarias por parte del oficialismo es evidente. Se recalca, una vez más, la importancia del estudio de este ámbito para determinar la capacidad de éxito del ejecutivo (Chasqueti, 2001, 2006; Reniú & Albala, 2012) o para su supervivencia (Albala, 2009; Levitt, 2012; Paredes et al., 2020). Asimismo, es interesante subrayar la capacidad que han mostrado las cámaras para lograr estos consensos puntuales, en especial en legislativos bicamerales y que exhiben una clara contraparte: presidentes débiles, fundamentalmente bajo determinadas condiciones sociales y partidarias. En efecto, como se anticipaba en la hipótesis introductoria, en coyunturas de crisis sociales y marcada

minoría oficialista, el presidente puede ser la válvula de escape que los legisladores encuentren como salida. O bien, cuando pueda darse una oportunidad política para la oposición para imponer un cambio en el ejecutivo.

En consecuencia, el análisis de las salidas anticipadas lleva a un nuevo replanteamiento de la necesidad, para los ejecutivos, de establecer coaliciones. Si bien continúa siendo cierto que *a priori* no requieren mayorías parlamentarias para su supervivencia por la inexistencia de incentivos institucionales (Mainwaring, 1993a, p. 200; Stepan & Skach, 1993, p. 130), sí se identifica una tendencia a la inestabilidad presidencial en regímenes caracterizados por sistemas de partidos poco institucionalizados en combinación con permanentes minorías parlamentarias, caso de Ecuador, Bolivia y Perú. Brasil y Paraguay han destacado por la permanencia del gobierno dividido, aunque con una mayor institucionalización partidaria. Por ello, la estabilidad presidencial habría estado más relacionada con el juego de mayorías parlamentarias junto al desempeño del ejecutivo y ciertos ataques a la democracia, que con el éxito o establecimiento de coaliciones en torno al oficialismo. Es decir, sí se evidencia la importancia del sistema de partidos, pero, aun siendo necesario, no es suficiente para la permanencia del presidente, volviendo a la lógica presidencial de la separación de poderes.

Así, la existencia de coaliciones no parecería ser una variable determinante, toda vez que tanto oficialismos dominantes como coaliciones mayoritarias tendieron a colapsar según el jefe de Estado quedó debilitado o aislado. Esto iría en consonancia con investigaciones para periodos previos que analizaron la estabilidad de los gobiernos en regímenes parlamentarios y presidenciales (Cheibub et al., 2004; Hochstetler, 2011) junto a una conclusión ya adelantada: la incapacidad institucional del presidencialismo de sustituir a un gobierno aislado por uno nuevo sería realmente la diferencia con el parlamentarismo. Es decir, la lógica presidencial permite a gobiernos minoritarios una mayor probabilidad de supervivencia que a sus pares parlamentarios, aunque en determinadas coyunturas su debilidad partidaria desemboque igualmente en una salida anticipada. Por ello, las tesis linzinianas, en cuanto a la presunta rigidez intrínseca del presidencialismo, quedan rechazadas y los resultados de la presente investigación están más próximos a lo expuesto por estudios posteriores (Cheibub & Limongi, 2002; Przeworski et al., 2000) sobre las no excesivas diferencias en cuanto a estabilidad de los gobiernos presidenciales y parlamentarios. A este respecto, la tabla 5 da cuenta de la heterogeneidad en

cuanto al establecimiento de coaliciones, sus características y, algo por destacar, su limitada lealtad al presidente saliente: los socios parlamentarios no dudaron en abandonar bien al partido oficialista, bien al propio jefe de Estado cuando la situación lo ameritó, lo cual a su vez esconde incentivos electorales, como han mostrado investigaciones en este ámbito (Cheibub et al., 2004; Fernandois, 2000; García Marín, 2023; Hochstetler, 2011) o sobre disciplina partidaria (Cheibub, 2002).

Tabla 5. Procesos de juicio político en América Latina (1990-2022) y situación partidaria

Año	País	Presidente	Situación partidaria oficialismo	Coalición oficialista
1992	Brasil	Ferando Collor de Mello	Minoría oficialista	Sí, pero minoritaria y abandonan
1997	Ecuador	Abdalá Bucaram	Minoría oficialista	No formal, actúan por abandono
1999	Paraguay	Raúl Cubas	Aislamiento presidente	Sí, minoritaria
2000	Perú	Alberto Fujimori	Mayoría absoluta	Sí, pero abandonan oficialismo
2005	Ecuador	Lucio Gutiérrez	Minoría oficialista	No formal, actúan por abandono
2009	Honduras	Manuel Zelaya	Aislamiento presidente	Sí, pero abandonan presidente
2012	Paraguay	Fernando Lugo	Minoría oficialista	Sí, minoritaria
2015	Guatemala	Otto Pérez Molina	Minoría oficialista	Sí, con bancadas menores
2016	Brasil	Dilma Rousseff	Primera minoría	Sí, pero abandonan oficialismo
2018	Perú	Pedro Pablo Kuczynski	Marcada minoría	No formal, apoyos puntuales
2020	Perú	Martín Vizcarra	Sin partido oficial	No
2022	Perú	Pedro Castillo	Primera minoría	No formal, apoyos puntuales

Fuente: elaboración propia.

En todo caso, la inestabilidad presidencial no debe entenderse como inestabilidad sistémica o de riesgo para la democracia, ya que son escasos los regímenes que en este periodo de estudio vivieron una regresión autoritaria, máxime si se considerara la crisis presidencial como hipotético detonante de la crisis de régimen. Es decir, pudiera hablarse de inestabilidad presidencial, pero no de amenaza latente para la democracia. Por ello, debiera rechazarse, una vez más, la visión negativa sobre la falta de mecanismos institucionales en el presidencialismo para la gestión de crisis políticas (Linz, 1990; Linz & Valenzuela, 1994, 1997). No parece haber evidencia de que esta forma de gobierno promueva u obstaculice la resolución pacífica de controversias entre poderes. Esta institucionalización de las crisis políticas va en consonancia con las investigaciones para periodos previos de otros autores (Mustapic, 2006; Pérez-Liñán, 2000, 2008), pues ya exponían lo incierto del mandato fijo presidencial y de la no tan clara centralidad en el sistema político del jefe de Estado, destacándose la alianza que pudiera pergeñarse entre la vicepresidencia y el congreso o la independencia del oficialismo en la cámara con las hasta entonces oposiciones, lo que reforzaría nuevamente la visión parlamentarizada de las relaciones ejecutivo-legislativo, pero en detrimento del presidente electo. Estos hallazgos llevan al concepto de *escudo popular* (Pérez-Liñán, 2009, 2016), ya que los presidentes en marcada minoría legislativa requerirían ciertas dosis de rechazo social y difícil coyuntura (política, económica) para que se activara la capacidad congresual de deponerle.

De todo esto, surge una pregunta alternativa: ¿por qué algunos presidentes en minoría parlamentaria sí logran sobrevivir los embates parlamentarios con disposición para removerle? Aparentemente, habría que considerar factores de cultural legal, tradición histórica y liderazgo por parte del presidente. En lo relativo a la investigación actual, es relevante señalar que, *prima facie*, no habría incidencia en la probabilidad para ser removido la experiencia política de los presidentes ni la estructura partidaria sobre la que se sostenían previamente, ya que no todos podían ser considerados *outsiders* ni líderes de vehículos electorales de escasa institucionalización, aunque sí destacan ciertos regímenes por su tendencia a la salida anticipada (Ecuador, Bolivia y Perú) y por la baja institucionalización de su sistema de partidos. De igual manera, ha de descartarse la incidencia socioeconómica como variable necesaria, ya que varios de los estudios de caso no convivieron con inestabilidad macroeconómica, sino que el detonante fue la variable partidaria y el choque entre

poderes. Véanse a este respecto, los casos de Paraguay, Honduras, Guatemala y Perú.

Sin embargo, en los veintitrés casos analizados de salidas presidenciales anticipadas —incluyendo presidentes no electos— sí se evidenció un patrón común: agitación social, cierta polarización política y oposición coordinada. Si de estos casos se centra la atención en los procesos específicos de juicio político, puede verse una variabilidad de causas objetadas para su tramitación y culminación que, en todo caso, no dejan más que confirmar que, en determinados escenarios, lo relevante no es encontrar la causa, sino la mayoría partidaria cualificada, que refuerza el carácter político del “control en el parlamento” (Aragón Reyes, 2002), pero también, de la parlamentarización del proceso de destitución presidencial, no siendo ya una herramienta para un empleo excepcional y ante graves acusaciones, sino más bien para contextos de presidentes débiles y oposiciones activas y coordinadas ante el ejecutivo.

Por ello, sí debe advertirse de cierta parlamentarización en el empleo del juicio político por parte de los legislativos latinoamericanos en el periodo de estudio, como si de una moción de censura de tratara, en esencia por no ser ni extraordinario ni sólidamente argumentado su uso, sino más bien basado en la coyuntura u oportunidad política. Véanse los casos de salida anticipada en Brasil, Perú (especialmente en el periodo 2018-2022) y Paraguay. Es decir, los presidentes que no contaron con mayoría oficialista en la cámara y se enfrentaron a difíciles coyunturas de índole económica, política o social, tendieron a abandonar de modo prematuro el cargo, ya fuera por empleo o amenaza del juicio político o por actuación de terceros actores, aun cuando finalmente fuera el legislativo el legitimador de dicha salida irregular, caso de Ecuador en los casos expuestos. Dicho lo cual, encaja con lo esperado tanto en la teoría (Aragón Reyes, 2002; Mora-Donatto, 2010; Sartori, 1994; Stepan & Skach, 1993) como en la práctica (Mustapic, 2006; Pérez-Liñán, 2009; Serrafiero, 2018; Zícari, 2022), en cuanto al empleo de los mecanismos de control político y sus efectos partidarios.

En esta misma línea, puede derivarse otra evidencia que reafirmaría el carácter parlamentario de las relaciones ejecutivo-legislativo en determinados sistemas y bajo ciertas coyunturas: congresos que actuaron de manera reactiva ante presidentes autoritarios y con bajo apoyo social y gobierno dividido. En efecto, como algunos de los casos ejemplifican, los legislativos

también actuaron *a posteriori* y como respuesta a ataques a la institucionalidad democrática, lo cual significa la importancia del cese presidencial como herramienta agravada y solo empleable bajo circunstancias muy específicas. Este fue el caso de Fujimori y Castillo en el Perú y, salvando las distancias, de Gutiérrez (Ecuador), Morales (Bolivia) y Zelaya (Guatemala). A este respecto, es interesante analizar las diferencias en estas salidas presidenciales, ya que mientras en algunas de ellas implicó un papel activo y protagonista contra el jefe del Estado (Morales, Zelaya y Castillo); en otros, más bien el congreso reaccionó ante situaciones resueltas por la acción de otros actores, ya fueran protestas sociales o el cuerpo militar, caso de Gutiérrez, dando, eso sí, cierto cauce institucional a la crisis política. Así, puede rescatarse el término *juicio político popular* (Pérez-Liñán, 2016; Zamosc, 2012), ya que, precisamente con base en el estudio de los gobiernos ecuatorianos entre 1979 y 2006, los autores advierten que la protesta social y el levantamiento de actores externos al congreso fueron necesarios y determinantes para la actuación posterior contra el presidente por parte del legislativo. La “movilización popular” (Hochstetler, 2008, 2011) y la marcada minoría oficialista habrían sido dos de los factores necesarios para la salida anticipada del presidente y habrían reforzado al congreso ya fuera como actor determinante o para darle apariencia de regularidad a los hechos ya consumados.

Conclusiones

El análisis de la estabilidad presidencial en América Latina entre 1990 y 2022 muestra que, ni los presidentes fueron tan estables ni el empleo del juicio político fue tan limitado ni excepcional. De hecho, se llevaron a cabo varios procesos irregulares de destitución presidencial, incluso con participación del gremio militar, y en otros casos, ni siquiera la salida anticipada logró llevar la estabilidad a la jefatura del Estado, como ejemplificaron Ecuador y Perú, con la sucesión de presidentes no electos y sus fugaces mandatos.

No obstante, esta inestabilidad presidencial no derivó necesariamente en crisis del régimen democrático. Al contrario, los procesos de destitución fueron por lo general argumentados como defensa de la democracia, de la legalidad o de la gobernanza, lo que, dejando de lado la veracidad de los supuestos, abre nuevos interrogantes sobre la reiterada rigidez del presidencialismo y la ausencia de mecanismos simples y efectivos de resolución de conflictos políticos, al igual que dar muestras de cómo la democracia se sigue asentando en la mayoría de los Estados latinoamericanos.

Resultado de ello, puede hablarse de presidentes ni tan poderosos ni tan capaces de dominar la agenda legislativa, en especial en contextos de gobierno dividido, oposición con capacidad para articularse y variados elementos coyunturales, caso de protesta social, crisis económica y creciente polarización, actualizando las investigaciones primigenias sobre estabilidad presidencial (Pérez-Liñán, 2000, 2008) y reafirmandose la autonomía y capacidad reactiva de las cámaras para determinados sistemas políticos ya observada en el pasado (García Montero, 2009) o para dar apariencia de regularidad constitucional a procesos de destitución ya consumados por actores no políticos.

Así, esta combinación ha producido una parlamentarización de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en algunos países, y ha mostrado congresos autónomos, eficaces y proactivos para esta tarea, y donde, como si de un régimen parlamentario se tratara, la permanencia presidencial estuvo sujeta a contar con una sólida y estable mayoría legislativa. Ejemplo de esta equilibrada relación fue el juicio político como mecanismo de control parlamentario, dada su efectividad para remover presidentes, su ambigua regulación en numerosos ordenamientos y su poder de amenaza, pues llevó a varios presidentes a renunciar preventivamente para no ser depuestos.

Por último, los resultados obtenidos invitan a nuevas vías de investigación, como es la institucionalización de los sistemas de partidos, el liderazgo de los presidentes latinoamericanos o los vínculos programáticos de diputados y jefes de Estado. De esta manera, no solo podría completarse el análisis del gobierno dividido como condición necesaria para la interrupción presidencial, sino, además, el grado de compromiso de los legisladores en una agenda política determinada o los motivos para coordinarse para enjuiciar al presidente.

Referencias

- Albala, A. (2009). *Coaliciones gubernamentales y régimen presidencial incidencia sobre la estabilidad política, el caso del Cono Sur (1983-2005)*. Documentos Cidob América Latina.
- Albala, A. (2016). Presidencialismo y coaliciones de gobierno en América Latina: Un análisis del papel de las instituciones. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 36(2), 459-479. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2016000200003>
- Alcántara Sáez, M. (2022). Apuntes para un análisis de la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo en América Latina. En J. Duque Daza, M. Alcántara Sáez, &

- P. Cardona-Restrepo (Eds.), *30 años de la Constitución Política de Colombia: Análisis y perspectivas*. Editorial Universidad Pontificia Bolivariana.
- Alcántara Sáez, M., García Montero, M., & Sánchez López, F. (2005a). *Funciones, procedimientos y escenarios: Un análisis del poder legislativo en América Latina*. Universidad de Salamanca.
- Alcántara Sáez, M., García Montero, M., & Sánchez López, F. (2005b). *El poder legislativo en América Latina a través de sus normas*. Ediciones Universidad de Salamanca. <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=jfFSjjPlw-QC&oi=fnd&pg=PA9&dq=alcantara+legislativos&ots=wV1aJkW1dz&sig=JTJ9qDzXqNPPv-vTS6VHY6pCdSfg#v=onepage&q=alcantara+legislativos&f=false>
- Aragón Reyes, M. (2002). *Constitución, democracia y control*. UNAM.
- Barrenechea, R., & Vergara, A. (2023). Peru: The Danger of Powerless Democracy. *Journal of Democracy*, 34(2), 77-89. <https://doi.org/10.1353/jod.2023.0015>
- Campos Bernal, H. J. (2023). La Constitución (in)orgánica: Una reflexión sobre las tensiones e inconsistencias del régimen político peruano. *Revista Derecho del Estado*, 56(mayo-agosto), 131-161.
- Chasqueti, D. (2001). Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: Evaluando la difícil combinación. En *América Latina: Evaluando la difícil combinación*. Clacso.
- Chasqueti, D. (2006). La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina. *Postdata*, 11.
- Chasqueti, D. (2008). *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la "difícil combinación"*. Ediciones Cauce.
- Cheibub, J. A. (2002). minority governments, deadlock situations, and the survival of presidential democracies. *Comparative Political Studies*, 35(3), 284-312.
- Cheibub, J. A. (2007). *Presidentialism, parliamentarism, and democracy*. Cambridge University Press.
- Cheibub, J. A., & Limongi, F. (2002). Democratic institutions and regime survival: Parliamentary and presidential democracies reconsidered. *Annual Review of Political Science*, 5(1), 151-179.
- Cheibub, J. A., Przeworski, A., & Saiegh, S. M. (2004). Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 34(4), 565-587. <https://doi.org/10.1017/S0007123404000195>
- Comisión Interamericana. (2005). *Informe anual 2005: Ecuador*. <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2005sp/cap.4b.htm>
- Dargent Bocanegra, E., Rousseau, S., Dargent Bocanegra, E., & Rousseau, S. (2021). Perú 2020: ¿El quiebre de la continuidad? *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 41(2), 377-400. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2021005000112>
- Eguiguren Praeli, F. J. (2008). Antejudio y juicio político en el Perú. *Pensamiento Constitucional*, XIII(13).

- Fernandois, A. (2000). Gobierno dividido versus gobierno unificado: Reflexiones sobre el periodo presidencia. *Revista Chilena de Derecho*, 27(3), 12-50.
- García Marín, I. (2019). La parlamentarización peruana (2001-2016): Presidencialismo y sistema de partidos. *Espiral (Guadalajara)*, 26(74), 127-163.
- García Marín, I. (2021). La oposición parlamentaria en el Perú (2006-2020): De la cooperación al conflicto. *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 20(2). <https://doi.org/10.15304/rips.20.2.7448>
- García Marín, I. (2023). Las instituciones sí importan: El presidencialismo parlamentarizado del Perú y la amenaza a la democracia en el periodo 2016-2021. *Analecta Política*, 13(25). <https://doi.org/10.18566/apolit.v13n25.a02>
- García Montero, M. (2009). *Presidentes y parlamentos: ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?* CIS.
- Garrido, A., & Nohlen, D. (2020). *Presidencialismo comparado: América Latina*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Garrido Lastra, I., Paz Medina, L. A., & González Hernández, M. (2019). El presidente de la república sujeto de juicio político: Reforma constitucional al sistema político mexicano. *Revista Nuevo Derecho*, 15(24), 87-100.
- Hochstetler, K. (2008). Repensando el presidencialismo: Desafíos y caídas presidenciales en el Cono Sur. *América Latina Hoy*, 49, 51-72.
- Hochstetler, K. (2011). The fates of presidents in post-transition Latin América: From democratic breakdown to impeachment to presidential breakdown. *Journal of Politics in Latin América*, 3(1), 125-141.
- Jones, M. P. (2002). Legislator behavior and executive-legislative relations in Latin America. *Latin American Research Review*, 37(3), 176-188. <https://doi.org/10.1017/S0023879100024547>
- Lanzaro, J. (2001). Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina. En J. Lanzaro (Ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina* (pp. 15-49). Clacso.
- Lanzaro, J. (2012). *Presidencialismo con Partidos y sin Partidos: El presidencialismo en América Latina. Debates teóricos y evolución histórica*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Levitt, B. S. (2012). *Power in the Balance: Presidents, Parties and Legislatures in Peru and Beyond*. University of Notre Dame Press.
- Linz, J. (1990). The perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, 1(1), 51-69.
- Linz, J. (2013). Los peligros del presidencialismo. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 7, 11-31.
- Linz, J., & Valenzuela, A. (1994). *The breackdown of democracies*. Johns Hopkins University Press.
- Linz, J., & Valenzuela, A. (1997). *Las crisis del presidencialismo, perspectivas comparativas*. Alianza.

- López Velarde, R. V. (2018). *Supervisión legislativa en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Mainwaring, S. (1993a). Presidentialism in Latin America. *Latin American Research Review*, 25(1), 157-179.
- Mainwaring, S. (1993b). Presidentialism, multipartism, and democracy. *Comparative Political Studies*, 26(2), 198-228.
- Mora-Donatto, C. (2010). Oposición y control parlamentario en México. *Cuestiones Constitucionales*, 23, 121-151. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932010000200005&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- Mora-Donatto, C. (2015). *Constitución, congreso, legislación y control: Coordinadas para legisladores en los tiempos de reelección*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Mustapic, A. M. (2006). América Latina: Las renunciaciones presidenciales y el papel del Congreso. *Política. Revista de Ciencia Política*, 47, 55-70.
- Paredes, M., Encinas, D., Paredes, M., & Encinas, D. (2020). Perú 2019: Crisis política y salida institucional. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 40(2). <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000116>
- Pérez-Liñán, A. (2000). ¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa. *América Latina Hoy*, 26, 67-74. <http://hdl.handle.net/10366/72494>
- Pérez-Liñán, A. (2008). Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. *América Latina Hoy*, 49, 105-126. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30804906>
- Pérez-Liñán, A. (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Pérez-Liñán, A. (2016). Juicio político, cultura legal y escudo popular. *Revista SAAP*, 10(1), 11-33.
- Przeworski, A., Álvarez, M. E., Cheibub, J. A., & Limongi, F. (2000). *Democracy and development*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511804946>
- Reníu, J. Ma., & Albala, A. (2012). Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: El caso del Cono Sur. *Estudios Políticos (México)*, 26, 161-214. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162012000200008&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- Santos, M. L., Pérez-Liñán, A., & García Montero, M. (2014). El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 34(3), 511-536. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2014000300001>
- Sartori, G. (1994). *Comparative constitutional engineering*. New York University.
- Serrafero, M. D. (2018). Siete cuestiones en torno de la teoría de las caídas presidenciales. *Política y Gobierno*, 25(2), 403-440.

- Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press.
- Siavelis, P. M. (2018). Más allá de lo formal, el castigo y las sanciones: Supervisión legislativa en Chile. En R. V. López Velarde (Ed.), *Supervisión legislativa en América Latina* (pp. 106-158). Fondo de Cultura Económica.
- Stepan, A., & Skach, C. (1993). Constitutional frameworks and democratic consolidation: Parliamentarianism versus presidentialism. *World Politics*, 46(1), 1-22.
- Tanaka, M., & Vera Rojas, S. (2010). La dinámica neodualista de una democracia sin sistema de partidos: La situación de la democracia en el Perú. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 30(1), 87-114. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2010000100006>
- Travers, F., & Carneiro, F. (2017). Presidencialismo, juicio político y deterioro del vínculo democrático en América Latina. *Religación. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 2(7), 48-62.
- Valenzuela, A. (2008). Presidencias latinoamericanas interrumpidas. *América Latina Hoy*, 49. <https://doi.org/10.14201/alh.1348>
- Zamosc, L. (2012). Popular impeachments: Ecuador in comparative perspective. En M. Sznajder, L. Roniger, & C. A. Forment (Eds.), *Shifting frontiers of citizenship: The Latin American experience* (pp. 237-266). Brill.
- Zícari, J. (2022). Crisis presidenciales, escudos parlamentarios y escudos populares en América Latina: La supervivencia presidencial en la inestabilidad política (1990-2015). *Revista Argentina de Ciencia Política*, 1(29), 248-276.

