

**Universidad del Salvador**  
**Facultad de Ciencias Sociales**  
**Escuela de Ciencia Política**



**TESIS DE GRADO**

**"Unos caen y otros no: análisis de la  
inestabilidad presidencial en los gobiernos de  
Rousseff, Kuczynski, Peña Nieto y Bachelet"**

**Alumno: Yago Fernández**

**E-mail: yagofernandez1@hotmail.com**

**Tutor: Dr. Hernán Toppi**

**Ciudad de Buenos Aires, Argentina**

## RESUMEN

El presente trabajo se centra en el análisis de los casos de corrupción y el poder legislativo de las presidencias de Dilma Rousseff, Pedro Pablo Kuczynski, Enrique Peña Nieto y Michelle Bachelet, que representan casos modernos de presidencias en América Latina, ya que datan de un lapso entre el 2014 al 2018.

A partir de 1992 hasta la actualidad, muchas presidencias de América Latina terminaron su mandato antes de tiempo debido al sometimiento de algunos mandatarios a los pedidos de juicio político o pedidos de vacancia, que suelen efectivizarse o no dependiendo de ciertas cuestiones.

El estudio analiza si los casos de corrupción fueron motivación suficiente para iniciar un proceso de remoción presidencial amparado por las constituciones de los distintos países. Por otro lado, se analizará como variable al poder legislativo favorable para entender si eso influye en la caída o permanencia de los presidentes en el poder, ya que muchos autores consideran que, a menor cantidad de legisladores oficialistas, mayores chances de remoción presidencial.

Si bien la anterior hipótesis es reconocida y estudiada en la ciencia política, los casos que ocurrieron en los últimos años en la región motivaron a realizar el siguiente estudio comparativo entre las presidencias de países como Brasil, Perú, Chile y México para encontrar nuevas afirmaciones respecto a la inestabilidad presidencial en América Latina.

Como consecuencia de los casos de corrupción, ciertos presidentes son sometidos a juicio político por pedido del Congreso o terminan renunciando antes de concluir su mandato, pero otros no enfrentan tales situaciones a pesar de estar involucrados en hechos de corrupción similares.

La presente tesis se va a encargar de comparar y explicar los casos para encontrar alguna respuesta ante los interrogantes planteados anteriormente y verificar la importancia de la magnitud de los casos de corrupción y la presencia de un contingente legislativo afín al presidente, para verificar si son variables significativas que promueven la remoción presidencial.

**Palabras clave:** *poder legislativo, juicio político, poder ejecutivo, remoción presidencial, corrupción, Congreso.*

## **AGRADECIMIENTOS**

*A mi madre, por apoyarme en todo momento y dejarme la herramienta más valiosa que hay: la educación.*

*A mi padre, por estar conmigo y ayudarme estos últimos años.*

*A mi novia, por ser la que me motivó a terminar este trabajo.*

*A mi tutor, Hernán Toppi, por darme las primeras clases de la carrera y su ayuda para llevar adelante esta tesis.*

*A la Mg. Luciana Chiari, por confiar en mí y darme una mano cuando más lo necesité.*

*A mis dos grupos de amigos, por estar presentes en todo momento.*

*A la Universidad del Salvador, especialmente a gente muy valiosa como María Pazo, Verónica Perez Taffi, Gastón Wright, Karina Molina, Facundo Galván, Fernando Domínguez Sardou, Marco Di Natale, entre otros.*

*A mi abuela Nélide y mi tía Sabina, las mujeres más fuertes que conozco.*



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

**Buenos Aires, Diciembre 2020.**

## Índice

RESUMEN.....	2
AGRADECIMIENTOS .....	3
INTRODUCCIÓN .....	6
PLANTEO DEL PROBLEMA, HIPÓTESIS Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN ...	13
CAPÍTULO I: DISCUSIÓN DE ANTECEDENTES .....	14
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO .....	29
I. Distribución de poderes: poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial. ....	29
II. La composición del poder legislativo y su influencia en el poder ejecutivo.....	31
III. Corrupción: una aproximación a su definición .....	32
IV. Los escándalos de corrupción .....	36
V. Las consecuencias de la corrupción en el poder ejecutivo .....	37
VI. Aproximación sobre la crisis y la caída presidencial .....	38
VII. Los distintos tipos de inestabilidad presidencial en América Latina .....	40
CAPÍTULO III: DISEÑO METODOLÓGICO .....	42
I. Definición conceptual de las variables.....	43
II. Definición nominal y operacional de los indicadores .....	44
III. Matriz de Datos .....	47
IV. Comprobación de hipótesis .....	48
IV.1. BRASIL: la ruptura de la coalición como inicio de la crisis.....	48
IV.2. PERÚ: el problema del gobierno minoritario .....	55
IV.3. MÉXICO: la mayoría legislativa como garante de estabilidad.....	59
IV.4. CHILE: la coalición estable y las estrategias de Bachelet para mantener el poder.....	61
CAPÍTULO IV: ANÁLISIS EMPÍRICO .....	63
I. La corrupción: un mal que afecta a toda la región. ....	63
II. Breve aproximación a los casos de corrupción en América Latina.....	64
II.1. PERÚ: El caso Odebrecht como principal detonante. ....	65
II.2. MÉXICO: el problema del financiamiento ilegal en campañas políticas.....	68
II.3. CHILE: el tráfico de influencias en el poder ejecutivo y legislativo.....	71
II.4. BRASIL: Los sobrepagos y los desvíos de conducta que desencadenaron la inestabilidad. ....	74
III. Poder legislativo en América Latina: distribución de fuerzas en el Congreso.....	76
III.1. Composición legislativa en Brasil: las consecuencias de la elección del 2014.....	77
III.2. La cámara de diputados: su reconfiguración a partir de 2014.....	79
III.3. La Cámara de Senadores luego de las elecciones del 2014.....	82
III.4. Análisis sobre el nuevo Congreso Nacional de Brasil.....	85

III.5. Composición legislativa en Perú: la unicameralidad como factor distintivo .....	85
III.6. Las fuerzas al interior del Congreso Nacional del Perú. ....	86
III.7. Análisis sobre el unicameralismo peruano del 2016 .....	87
III.8. El poder legislativo mexicano durante el sexenio de Peña Nieto.....	88
III.9. La Cámara de Diputados: pérdida de la mayoría hacia el final del mandato. ....	89
III.10. La configuración de la Cámara de Senadores durante el sexenio de Peña Nieto..	93
III.11. Una observación sobre el poder legislativo durante el gobierno de Peña Nieto ...	95
III.12. La distribución de partidos en el Congreso chileno .....	95
III.13. La conformación de la Cámara de Diputados tras las elecciones del 2013.....	96
III.14. La composición del Senado Chileno posterior a la renovación del año 2013.....	97
III.15. Recapitulación de la composición legislativa en Chile: 2014-2018.....	99
CAPÍTULO V: CONCLUSIONES.....	101
BIBLIOGRAFÍA.....	104



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## INTRODUCCIÓN

La remoción del cargo del expresidente Fernando Collor de Mello en Brasil en el año 1992 sentó en América Latina el primer precedente de un presidente que abandonó el poder ejecutivo tras ser sometido a un juicio político por estar implicado en casos de corrupción. Esto tuvo como consecuencia la caída del gobierno, pero no del régimen democrático; ya que fue el Congreso quien dictaminó la salida del mandatario y no las fuerzas militares, como había sucedido en años anteriores. Esta situación acontecida en Brasil, fue el punto de partida para que surja un nuevo paradigma, que actualmente nos ayuda a repensar el presidencialismo. El concepto de “nuevo patrón de inestabilidad presidencial” que concibió Perez Liñan (2007) para caracterizar a América latina resulta un concepto clave para el desarrollo de este trabajo, ya que nos permite analizar las razones por las que algunos presidentes abandonan su cargo antes de terminar su mandato, mientras que otros no.

En la actualidad, si nos referimos a la corrupción en América Latina, no se observan modificaciones sustanciales: son muchos los autores que consideran que constituye una característica intrínseca de los gobiernos latinoamericanos. Esta situación se agravó de manera considerable en el año 2014, cuando se desató un escándalo a nivel regional muy importante, que produjo consecuencias en varios gobiernos de la región: nos referimos a la Operación Lava Jato en Brasil. La investigación realizada en torno a este caso demostró un entramado de corrupción que afecta a toda América Latina. Una simple investigación de rutina sobre un cambista ilegal de dinero que actuaba dentro de una estación de servicios de Brasilia, terminó por revelar la mayor trama de corrupción de la historia de Brasil, con graves implicaciones políticas y económicas en varios países. Esto generó una serie de situaciones que afectaron principalmente a la entonces presidenta del Brasil, Dilma Rousseff; y al ex presidente peruano, Pedro Pablo Kuczynski. En el caso brasileño, este hecho de corrupción (sumado a una recesión económica y otras situaciones de coyuntura) motivó el pedido de “impeachment” para la entonces presidenta; el cual se sustentó fundamentalmente en las “pedaleadas fiscales” de la economía. En lo que refiere a Kuczynski, se convirtió en el primer mandatario latinoamericano en ejercicio que debió renunciar por sus vínculos ilegales con Odebrecht; tras ser acusado por pagar sobornos a las bancadas opositoras en el Congreso para revertir el pedido de vacancia.

Ante tal situación, nos encontramos con que América Latina sigue siendo una región en la que miembros del poder ejecutivo se ven envueltos en casos de corrupción. Podemos ver que este tipo de actos generaron un descontento social que desembocaron en protestas contra los gobiernos, motivando además la renuncia o el pedido de juicio político por parte del poder legislativo. Sin embargo, si tenemos en cuenta que todos los poderes ejecutivos se encuentran involucrados en casos de corrupción ¿por qué en algunos países se efectiviza la caída de los presidentes y en otros no?

La respuesta a esta pregunta se deja vislumbrar si traemos al análisis otra variable de gran relevancia, nos referimos al Poder Legislativo. Los autores Sánchez Gayosso y Escamilla Cadena (2017) entienden al Poder Legislativo como un factor importante a la hora de estudiar los casos de inestabilidad presidencial, ya que este poder puede asumir un comportamiento proactivo para enjuiciar al ejecutivo. En efecto, son los legisladores aquellos que utilizan herramientas constitucionales (por ejemplo: el juicio político) para poner fin a mandatos presidenciales, luego de que estos se vean involucrados en casos de corrupción. Por ende, el Congreso pasa a ser un actor sumamente importante: no sólo se limita a hacer y reformar leyes, sino que las decisiones de los legisladores pueden promover el desarrollo de diversos mecanismos para remover al poder ejecutivo del cargo, sin ir en detrimento del orden constitucional.

En las Constituciones de los países analizados, si el poder ejecutivo se ve involucrado en hechos de corrupción se lo puede someter a juicio político, ya que no están cumpliendo con el ejercicio del poder público. Es por esto que el presente trabajo considera como elemental el comportamiento del contingente legislativo para verificar si los legisladores votan a favor o en contra de la remoción del presidente ante un hecho de corrupción. Así, teniendo en cuenta los casos de corrupción y la composición legislativa de los congresos en cuatro casos diferentes: el segundo mandato de Dilma Rousseff, la presidencia de Pedro Pablo Kuczynski, el sexenio de Enrique Peña Nieto y la segunda presidencia de Michelle Bachelet. En base a los casos, voy a tratar de definir si los países que presentan casos de corrupción y no presentan una composición del poder legislativo favorable son más factibles de ser removidos de sus cargos; mientras que aquellos que presentan casos de corrupción pero presentan una composición favorable en el poder legislativo, tienen menos posibilidades de ser removidos de su cargo.

El primer caso que se va a analizar es el segundo mandato de Dilma Rousseff, que tiene su inicio el 1/01/2015, concluyendo el 31/08/2016. Este proceso es pertinente de estudiar por varias razones. En primer lugar, durante la segunda presidencia donde se develaron las investigaciones de la operación Lava Jato, que mostró los grandes esquemas de corrupción en la región. En relación a esto, la ex presidenta fue sometida a juicio político y removida del cargo en el año 2016. Este caso nos permite observar una situación donde el Congreso actuó como factor determinante para promover la salida del ejecutivo de su cargo tras el involucramiento de su titular en delitos fiscales. El propósito de analizar esta presidencia es examinar los hechos de corrupción de los cuáles se la acusó a Rousseff para ver si fueron estos los que desembocaron su salida de la presidencia. A su vez, este país resulta importante para entender las dinámicas de los partidos que formaron parte del Congreso; ya que fueron los legisladores de las distintas fuerzas los que tomaron la decisión de remover a la entonces presidenta del cargo. Uno de los interrogantes que se va a aclarar en este trabajo es entender por qué, ante diferentes casos de corrupción, ciertos presidentes abandonaron el cargo y otros no. Claro está que, detrás de esta situación, se debe distinguir un análisis sobre el comportamiento de los partidos que formaron parte de su coalición, para determinar si fueron ellos los que motivaron la salida de la presidenta ante un eventual pedido de destitución.

En segundo lugar, resulta pertinente analizar la presidencia de Pedro Pablo Kuczynski. El mandatario peruano gobernó durante el periodo comprendido entre el 28/07/2016 hasta su renuncia el 23/03/2018. Este hecho llama la atención por las distintas acusaciones que recibió el mandatario en relación a que se encontraba involucrado en diversas situaciones de corrupción, tales como: el recibo de coimas, el financiamiento ilegal de campañas políticas y el lavado de activos. La renuncia de Kuczynski es digna de ser analizada para verificar si efectivamente los casos de corrupción fueron los que desencadenaron los pedidos de vacancia en el Congreso; como así también, estudiar el comportamiento que tuvieron los partidos políticos que formaron parte del congreso (el cual presenta un carácter unicameral). En lo que refiere a la presidencia de Kuczynski, es sumamente importante observar el comportamiento del principal partido de oposición, debido a que se debe verificar si el mismo contribuyó a desencadenar una situación de inestabilidad presidencial.

Los otros dos casos objeto de análisis son México y Chile. Los mandatos que se van a estudiar son los siguientes: la segunda presidencia de Michelle Bachelet (desde el 11/03/2014 hasta el 11/03/2018) y el sexenio de Enrique Peña Nieto (desde el 1/12/2012 hasta el 30/11/2018). Ambos casos han sido seleccionados en base a que no sufrieron sea un intento o una efectiva remoción que ponga en peligro la permanencia del ejecutivo en su cargo; aún a pesar de que estuvieron involucrados en hechos de corrupción. Entonces, la clave será analizar por qué no fueron removidos del cargo, mientras que los otros mandatarios sí debieron abandonar la presidencia.

En cuanto al caso mexicano, supone analizar un país federal que tuvo un presidente involucrado en casos de corrupción, con la salvedad que pudo finalizar su mandato. Es por esto que resulta pertinente examinar el comportamiento y la distribución de bancas en el Congreso; a los fines de verificar si el partido predominante (el Partido Revolucionario Institucional) tuvo un papel relevante a la hora de defender al gobierno ante las situaciones de corrupción que involucraron tanto al presidente como a funcionarios y legisladores del partido. Lo llamativo del sexenio de Peña Nieto es que su gobierno se vio involucrado en el recibo de sobornos por parte de la constructora Odebrecht, ya que la empresa logró conseguir adjudicaciones directas en lo que refiere al desarrollo de obras de refinería y gasoductos. Este hecho provocó que se promulguen distintos contratos durante el gobierno de Peña Nieto gracias a un esquema de corrupción en el que los servidores públicos recibían pagos superiores a los precios de mercado para que Odebrecht se adjudique las obras. Hechos como la adjudicación directa, pagos con sobreprecio o ampliaciones presupuestales irregulares son algunos de los delitos que se cometieron durante el sexenio. Este proceso de investigación provocó que el empresario Marcelo Odebrecht, directivo de la empresa, ratifique el pago de sobornos a funcionarios alrededor de América latina, donde la principal empresa apuntada fue la paraestatal PEMEX, quien participó en las obras de tres refinerías. El problema de todo esto reside en que Emilio Lozoya, exdirector de PEMEX y colaborador de Peña Nieto, fue el principal apuntado en el recibo de sobornos, como así también fue acusado de ofrecer grandes sumas de dinero a diputados y senadores de la oposición para aprobar la reforma energética del año 2013. Por esta cuestión, el gobierno de Peña Nieto se vio involucrado en el intercambio de favores, como así también en la compra de votos, haciendo del poder legislativo un espacio de

negociaciones internas de la clase política, lo que representa un sometimiento del poder legislativo al ejecutivo.

Por otro lado, la importancia de estudiar el caso chileno radica en hacer un análisis de un país unitario que no evidenció remoción o un pedido formal de juicio político; a pesar de que gran parte de la población chilena expresó su descontento contra el gobierno tras la mediatización de los escándalos de corrupción que afectaron de manera directa a la presidencia. Bachelet, que ingresó al poder gracias a la coalición de partidos de izquierda y centro izquierda, pudo superar los hechos de corrupción incluso con encuestas que no eran optimistas en cuanto a su futuro en el cargo. En este caso, será de vital importancia verificar el apoyo oficialista ante las situaciones de corrupción, para entender si fue esto lo que le permitió a la presidenta concluir su mandato sin poner en riesgo la permanencia en el cargo.

La presidencia de Michelle Bachelet se vio inmersa en casos de corrupción relacionados al caso Lava jato. Cabe destacar que la empresa de construcción OAS admitió, a través de sus representantes, haber realizado transferencias a la campaña presidencial de la mandataria Bachelet. Tal transferencia se asoció a contratos fraudulentos, lo que produjo otra investigación más hacia un presidente latinoamericano. Este caso es otro ejemplo que denota el financiamiento por parte de empresas a candidaturas a cambio de futuras prestaciones, como en otras partes de la región.

Los 4 años del gobierno de Bachelet es una presidencia que merece un análisis pertinente, ya que estamos frente a diferentes hechos de corrupción, pero con la salvedad de que, a contraposición de casos como en Brasil y Perú, pudo terminar su mandato en tiempo y forma. Será oportuno prestar atención a los sucesos que ocurrieron en Chile para entender por qué la mandataria tuvo la posibilidad de mantenerse en el poder ante tales acusaciones.

Si bien los presidentes son elegidos directamente por el pueblo, en el caso que no cuenten con una mayoría consistente en el Parlamento, corren riesgo de ser removidos de su cargo. Es por esto que vamos a tener en cuenta al componente legislativo como variable significativa, ya que los comportamientos de los legisladores pueden tanto promover los intentos de destitución presidencial, como defender al gobierno ante esos intentos.