CC BY

Apuntes 99, 231-256
ISSN: 0252-1865
eISSN: 2223-1757
doi: 10.21678/apuntes.99.2733

© Creative Commons Attribution 3.0
Artículo recibido el 1 de marzo de 2024
Artículo aceptado para publicación el 1 de abril de 2025

Gobernabilidad en tiempos de minoría: coaliciones, fragmentación y el poder legislativo en el Perú contemporáneo

Ignacio García Marin
Universidad Complutense de Madrid, España
nachogarciamarin08@gmail.com

Resumen. El presente artículo analiza la evolución de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en el Perú entre 2001 y 2022, en un contexto marcado por la baja institucionalización del sistema de partidos, la fragmentación parlamentaria y una forma de gobierno presidencial con rasgos parlamentarizados. A partir de una estrategia metodológica cualitativa-descriptiva y el uso de indicadores legislativos y partidarios, se identifican tres etapas diferenciadas en dicho período: una inicial de cooperación relativa (2001-2011), una de creciente aislamiento presidencial (2011-2016) y una final de abierta confrontación entre poderes (2016-2022), caracterizada por la inestabilidad gubernamental y diversas crisis constitucionales.

La hipótesis central sostiene que la variante presidencial peruana, unida a la constante existencia de Gobiernos en minoría y a un escaso compromiso democrático por parte de actores clave en ambos poderes del Estado, generó condiciones propicias para el bloqueo político y el debilitamiento institucional. Los hallazgos permiten afirmar que, si bien las reglas formales no se modificaron significativamente, el sistema político mutó hacia un modelo más conflictivo, en el que el Congreso adquirió un rol protagónico, muchas veces obstruccionista, afectando la gobernabilidad democrática.

Este estudio contribuye a los debates sobre la relación entre el diseño institucional, el comportamiento de los principales actores políticos y la estabilidad democrática en regímenes presidencialistas fragmentados, especialmente en contextos de débil institucionalización partidaria.

Palabras clave: Perú, presidencialismo, relaciones Ejecutivo-Congreso, sistema de partidos, gobernabilidad.

Governance in Times of Minority: Coalitions, Fragmentation and the Legislative Branch in Contemporary Peru

Abstract. This article analyzes the evolution of relations between the executive and legislative branches in Peru between 2001 and 2022 in a context marked by the low institutionalization of the party system, parliamentary fragmentation, and a presidential form of government with parliamentary features. Based on a qualitative-descriptive methodological strategy and the use of legislative and partisan indicators, three distinct stages were identified in that period: an initial stage of relative cooperation (2001-2011), a stage of growing presidential isolation (2011-2016) and a final stage of open confrontation between powers (2016-2022), characterized by governmental instability and various constitutional crises.

The central hypothesis argues that the Peruvian presidential variant, together with the constant existence of minority governments and scarce democratic commitment on the part of key actors in both branches of government, generated conditions conducive to political deadlock and institutional weakening. The findings allow us to affirm that, although the formal rules were not significantly modified, the political system mutated towards a more conflictive model, in which Congress acquired a leading role, often obstructive, affecting democratic governance.

This study contributes to the debate on the relationship between institutional design, the behavior of the main political actors, and democratic stability in fragmented presidential regimes, especially in the context of weak party institutionalization.

Keywords: Peru, presidentialism, executive-legislative relations, party system, governance-

1. Introducción

En 2001, y luego de un período de transición liderado por Valentín Paniagua, el Perú recuperó la institucionalidad democrática que se perdió durante la década de autoritarismo competitivo de Alberto Fujimori (1990-2000). Desde entonces y hasta 2022, el país mantuvo la alternancia política, una elevada pluralidad partidaria en el Congreso y la permanencia del gobierno dividido, pero con un creciente distanciamiento y hostilidad entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, en especial a partir de 2016. Como muestra de ello, en 2020 se sucedieron tres jefes de Estado en apenas unos días, Martín Vizcarra convocó las primeras elecciones legislativas extraordinarias con la actual Constitución y, dos años después, Pedro Castillo intentó un fallido golpe de Estado.

En este período, y a partir de un estudio de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, pueden trazarse tres fases: una primera entre 2001 y 2011 con una moderada cooperación entre poderes y la identificación de coaliciones, o al menos acuerdos, en torno al oficialismo; una segunda durante la presidencia de Ollanta Humala (2011-2016), en la que el presidente vivió un creciente aislamiento y distanciamiento con el Legislativo, además de debilidad partidaria; y, finalmente, una tercera a partir de 2016, caracterizada por la salida anticipada de los jefes de Estado, el abierto choque entre poderes y las crisis constitucionales. Aparentemente, las variables que habrían determinado la distinta coyuntura de la relación entre el Congreso y el Ejecutivo del Perú son el sistema de partidos, el presidencialismo con rasgos parlamentarizadores y el compromiso democrático, principalmente.

En consecuencia, se parte de la siguiente pregunta de investigación: ¿cómo se caracterizaron las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en el Perú entre 2001 y 2022 y por qué a partir de 2016 se inicia una fase de crecientes tensiones que cuestionaron la institucionalidad democrática? En este sentido, ha de destacarse que fueron razonablemente constantes: una baja institucionalización del sistema de partidos; una elevada fragmentación parlamentaria; un régimen presidencial parlamentarizado desde su misma configuración orgánica; y una escasa cohesión de las bancadas. Todo ello afectó la estabilidad del Poder Ejecutivo, agravada por las recurrentes minorías oficialistas y la ausencia de coaliciones de gobierno que lograran una mayoría legislativa. Sin embargo, estas variables se mantuvieron constantes en todo el período de estudio. Es, pues, necesaria la inclusión de una nueva variable explicativa y, con base en los hechos, la actitud obstruccionista y no dialogante de diversos actores tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo podría ser el detonante de la fase iniciada en 2016. Así, se asume como hipótesis que entre 2001 y 2022 la variante presidencial peruana,

aunada a la fragmentación parlamentaria y la persistencia de gobiernos en minoría tensionaron, de manera creciente, las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, llegando a un punto cercano al quiebre democrático tanto en 2020 como en 2022 por un cambio de las actitudes políticas por parte de determinados actores en ambos poderes, exhibiendo un limitado compromiso por la democracia. En consecuencia, se retoman las recientes investigaciones de Dargent Bocanegra y Rousseau (2021) y Barrenechea y Vergara (2023), entre otros, ampliando el estudio a un mayor horizonte temporal y causalístico, y se discuten además las tesis de Merino (2023) y otros autores sobre la reciente coyuntura económica y de conflicto social como variables explicativas.

Para ello, se analizan los cuatro quinquenios presidenciales sucedidos en este tiempo mediante diversos indicadores habituales de los poderes Ejecutivo y Legislativo (producción normativa, NEPp [número efectivo de partidos parlamentarios], composición de los gabinetes, medidas de control político), así como los cambios actitudinales y de acción que mostraron el cambio del escenario político que derivó en varias crisis políticas, poniendo en jaque incluso la continuidad democrática.

2. El sistema de partidos peruano: baja institucionalización y elevada fragmentación

El sistema de partidos peruano colapsó a principios de la década de 1990 (Meléndez, 2012; Tanaka & Vera Rojas, 2010; Tuesta Soldevilla, 2005), luego de la victoria de Alberto Fujimori y su posterior autogolpe en 1992. Desde 2001 a la fecha se asiste a una sucesión de jefes de Estado electos democráticamente, cuyo período de gobierno es de cinco años y con posibilidad de una reelección no continuada. Los presidentes electos fueron Alejandro Toledo (2001-2006), Alan García (2006-2011), Ollanta Humala (2011-2016), Pedro Pablo Kuczynski (2016-2021; PPK en adelante) y Pedro Castillo (2021-2026) aunque los dos últimos no lograron completar su mandato, pues PPK renunció y fue sustituido por su vicepresidente primero, Martín Vizcarra, y Castillo fue cesado por el Congreso tras su fallido autogolpe de 2022. Entre ellos, Vizcarra fue removido y sustituido por el entonces presidente del Congreso Manuel Merino, quien renunció días después y fue sucedido por Francisco Sagasti, quien sí logró finalizar el período presidencial tras una gran crisis constitucional. Previamente a Merino y Sagasti, el Congreso de la República trató de sustituir a Vizcarra por Mercedes Aráoz, vicepresidenta segunda de PPK, pero con apoyo de la cámara, por lo que la inestabilidad en la jefatura del Estado, así como el enfrentamiento entre poderes tendió al alza con el transcurso del período de estudio.

Asimismo, no se puede hablar de un sistema de partidos consolidado e institucionalizado, ya que han sido la norma la variación de marcas electorales, los escasos vínculos programáticos tanto entre los cuadros partidarios como con los votantes, la fragmentación parlamentaria, la elevada volatilidad agregada, la carencia de estructura interna y la baja cohesión de las bancadas (García Marín, 2023b; Levitsky, 2018; Mazzei Mancesidor, 2018). Únicamente la derecha posfujimorista –y, en la primera década de estudio, el aprismo– puede ser considerada como un actor partidario estable, razonablemente cohesionado y con cierta penetración territorial, ya que además se identifica un claro clivaje en las tres últimas elecciones presidenciales: fujimorismo vs. antifujimorismo[1], que ha visibilizado la polarización del país.

Los partidos políticos peruanos tendieron a ser vehículos electorales al servicio del candidato, lo que ha denotado igualmente una clara dependencia de estas precarias estructuras hacia el líder, así como incapacidad para ocupar el espacio que las organizaciones tradicionales (APRA, Partido Popular Cristiano, Acción Popular) han ido dejando. Este personalismo no es novedoso en la política peruana, como han destacado varios autores para períodos previos (Levitt, 2012; Tanaka, 2004; Tuesta Soldevilla, 2008, 2015). Barrenechea y Vergara (2023), Jaramillo (2023) y Muñoz y Guibert (2016) reiteran la baja institucionalización del sistema de partidos, dada la volatilidad persistente y otros indicadores ya señalados, pero, además, su escasa nacionalización electoral, dándose a su vez una creciente regionalización de la política peruana, como Seifert Bonifaz (2014) y Jaramillo (2023) muestran. Estas mismas tendencias pueden identificarse para los últimos años y a través de muy diversos estudios (Dargent Bocanegra & Rousseau, 2021; Levitsky, 2018; Paredes & Encinas, 2020; Tuesta Soldevilla, 2017).

El oficialismo contó siempre con minoría parlamentaria bajo entornos de elevada fragmentación y creciente aislamiento. En algunos casos, como lo sucedido con PPK y en parte del mandato de Humala, ni siquiera lograron ser la primera minoría. De Vizcarra puede decirse que no contó con bancada propia en la cámara:

1 Es el caso de las elecciones de 2011, que enfrentaron a Ollanta Humala y Keiko Fujimori; de 2016, que enfrentaron a PPK y Keiko; y de 2021, que enfrentaron a Castillo y Keiko. En todas ellas ganó la candidatura no fujimorista.

Tabla 1
Evolución de los grupos parlamentarios oficialistas entre 2001 y 2022

Año	Grupo parlamentario	Número de escaños	Porcentaje de escaños
2001 (inicio del mandato)	PP	47 (sobre 120)	39,1%
2006 (fin del mandato)		32 (sobre 120)	26,1%
2006 (inicio del mandato)	APRA	36 (sobre 120)	27,6%
2011 (inicio del mandato)		36 (sobre 120)	27,6%
2011 (fin del mandato)	PNP	47 (sobre 130)	36,1%
2016 (inicio del mandato)		26 (sobre 130)	20%
2016 (fin del mandato)	PPK	18 (sobre 130)	23,8%
2021 (fin del mandato)	PM*	9 (sobre 130)	7,4%
2022 (inicio del mandato)	PL	37 (sobre 130)	28,4%

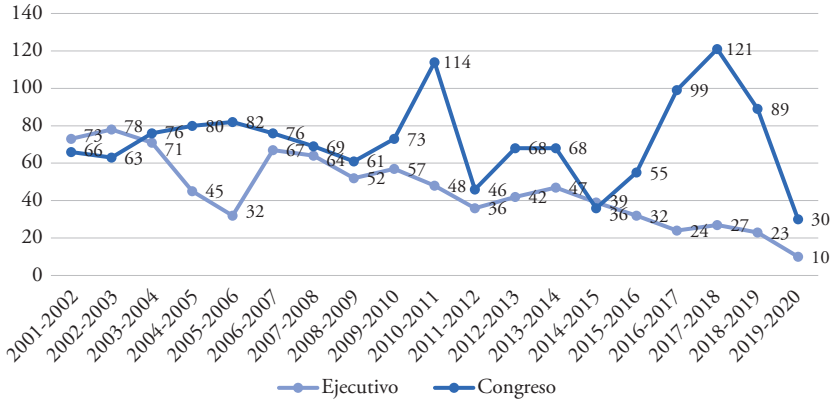
Nota. * Se refiere al Partido Morado, bancada a la que pertenecía Francisco Sagasti cuando asumió como presidente de la República.
Fuente: elaboración propia con base en los datos del Congreso de la República.

Ejemplo de baja institucionalización partidaria, los seis presidentes electos lideraron seis organizaciones diferentes: Perú Posible, APRA, Gana Perú, Peruanos Por el Kambio (PPK, a imagen de su líder) y Perú Libre respectivamente. Salvo el APRA, todas las demás organizaciones eran de reciente data, destacándose PPK, creada escasos meses antes de los comicios o Gana Perú, coalición electoral que apenas duró 11 meses tras su victoria presidencial. De igual modo, salvo el APRA todos ellos sufrieron numerosas bajas en su grupo parlamentario a lo largo de su período de gobierno, produciéndose una descomposición y tendencia a la creación de nuevas bancadas con los diputados salientes. Todos los grupos oficialistas sufrieron fuertes derrotas legislativas y presidenciales luego de su salida, no logrando en algunos casos ni siquiera representación parlamentaria en el siguiente proceso electoral. Es decir, la volatilidad, la debilidad electoral y la dependencia hacia el líder saliente fueron evidentes y generalizadas.

Solo el Gobierno aprista de García contó con mayoritaria presencia de ministros y premieres de su organización partidaria, siendo la norma en los demás gabinetes la presencia de miembros sin afiliación conocida. La cohesión del aprismo y su mayor organización institucional e identitaria no solo se tradujo en una menor rotación ministerial, sino que fue el único que logró una alianza poselectoral duradera: con el fujimorismo y a lo largo de todo el quinquenio, aunque sin dar entrada a sus miembros en el gabinete y sin un acuerdo explícito y público. Estas diferencias en cuanto a organización partidaria y capacidad de formar coaliciones y de lograr

la cooperación Ejecutivo-Congreso tuvieron ciertas consecuencias en la producción legislativa, ya que a partir del Gobierno aprista la tendencia fue decreciente en cuanto a generación de leyes, como muestra la figura 1.

Figura 1
Publicación de leyes por proponente y período anual de sesiones, 2001-2022



Nota. Se excluyen resoluciones y mociones.
Fuente: elaboración propia con base en información del Congreso de la República.

3. La variante presidencial peruana

Con respecto a la forma de gobierno, el presidencialismo peruano cuenta con claros rasgos parlamentarizadores o, al menos, que lo alejan de los modelos originarios (Basabe-Serrano, 2017). Ejemplo de ello es la existencia del presidente del Consejo de Ministros (PCM en adelante) o premier, quien es propuesto por el jefe de Estado pero debe contar con la confianza del Congreso de la República en un tiempo **menor de 30 días** (art. 121, Constitución Política del Perú). Sus facultades son limitadas, ya que por lo general se ha entendido que su rol es preponderantemente coordinador y portavoz del gabinete. Si el PCM es cesado en al menos dos ocasiones durante un mismo quinquenio, ya fuera mediante moción de censura o confianza (art. 134, CPP), el jefe de Estado puede disolver la cámara y convocar elecciones legislativas extraordinarias, lo que supone una limitación constructiva de esta facultad de control parlamentario. No obstante, esta prerrogativa presidencial no puede ser empleada si solo resta un año del período presidencial y legislativo (art. 136, CPP). De igual manera, el Congreso puede remover de su cargo a los demás ministros de Estado (arts. 132 y 133, CPP). De este modo, si la votación es ganada por el Legislativo, el funcionario abandona el cargo. En caso de dirigirse la moción al premier, supone una crisis total de gabinete.

Huelga decir que el Congreso tiene la facultad constitucional de remover al jefe del Estado, proceso que requiere únicamente de una mayoría absoluta de legisladores, lo que, unido a su carácter unicameral, abre cierta facilidad para su activación, en especial con la recurrente minoría oficialista en el período post-2001. Las cesiones legislativas, poco habituales en regímenes presidenciales, son también un ejemplo de búsqueda de acuerdos entre ambos poderes desde el diseño orgánico. Así, la cámara puede, por un tiempo y materia concretos, delegar funciones de creación de norma al Poder Ejecutivo con base en criterios de urgencia y necesidad. Los decretos legislativos pueden, claro está, ser sometidos a posterior revisión por parte del Congreso y, en su caso, revertidos por este, aunque ha sido un hecho infrecuente. Por tanto, y a pesar de estos incentivos orgánicos para el establecimiento de unos consensos mínimos entre el Legislativo y el Ejecutivo, la inestabilidad y el enfrentamiento entre poderes ha ido *in crescendo*. Muestra de ello es que los premieres y ministros fueron a menudo empleados como cartuchos por el jefe de Estado para solventar crisis políticas, así como objetivos fáciles para el Congreso, como expone la tabla 2.

Tabla 2
Duración promedio en el cargo de los primeros ministros, ministros y jefes de Estado

Presidente	Duración del presidente	Logró completar su mandato	Duración promedio del PCM y los ministros	Mociones de censura al PCM
Toledo	1825* días	Sí	365 días / 25,7 días	No
García	1825 días	Sí	365 días / 29,4 días	No
Humala	1825 días	Sí	260,1 días / 27,23 días	Sí
PPK	608 días	No	304 días / 15,2 días	Sí
Vizcarra	957 días	No	159,5 días / 10,2 días	Sí
Merino	5 días	No	6 días / 4,9 días	No
Sagasti	252 días	Sí	251 días / 11,4 días	No
Castillo	497 días	No	99,4 días / 6,45 días	No
Promedio:	**974,25 días**	-	**226,25 / 16,3 días**	-

Nota. * El mandato completo presidencial supone 1825 días.
Fuente: elaboración propia con base en información de la Presidencia de la República.

4. Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo entre 2001 y 2022

Como se ha comentado previamente, un análisis de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo entre 2001 y 2022 refleja tres diferentes etapas. En ellas, puede apreciarse que las variables partidaria y presidencial permanecieron relativamente estables, por lo que la creciente tensión y choque entre poderes debiera añadir nuevas explicaciones.

En una primera etapa, entre 2001 y 2011, puede apreciarse una moderada cooperación entre poderes, así como una incipiente institucionalización del sistema de partidos. Toledo (2001-2006) conformó una alianza con el FIM durante sus primeros tres años de mandato, dado su gobierno en minoría (37,5% de los escaños) en un Congreso fragmentado, lo que se incrementó a lo largo de los períodos anuales: el NEPp se situó entre 4,37 y 6,06[2]. La competitividad electoral en la segunda vuelta fue del 6,16%, la volatilidad presidencial llegó al 42% y la parlamentaria, al 29,3%. La concentración legislativa de las tres primeras bancadas fue del 75% (Perú Posible, APRA y Unidad Nacional), conformándose un sistema multipartidista moderado. No obstante, el gabinete contó en su mayoría con ministros apartidarios por la escasez de cuadros técnicos en PP, lo que provocó a su vez choques entre su bancada y su gabinete en cuanto a política pública y a qué agenda económica debía prevalecer[3]. Las expectativas ciudadanas rápidamente se frustraron y el GOBIERNO entró en parálisis ante la falta de experiencia y coordinación entre ellos y el Poder Legislativo (Tanaka, 2004). El liderazgo de Toledo fue muy discutido desde los primeros momentos y su popularidad comenzó a caer rápidamente. Además, su bancada decreció con el paso del quinquenio: de 47 escaños iniciales a 39 a finales del segundo año y 26 en el último período legislativo.

Esta debilidad parlamentaria tuvo su reflejo en la estabilidad del Ejecutivo: hubo cinco premieres en cinco años y la rotación de los ministros se situó en tan solo 11,2 meses. Los apoyos legislativos en las votaciones de confianza fueron un reflejo de la creciente distancia entre el Ejecutivo y el Congreso: salvo Dañino (el primer PCM, con 106 votos a favor sobre 120 posibles), los demás premieres no contaron con apenas apoyo. Como destaca Tanaka (2004), esto no impidió cierto acercamiento con las demás bancadas, ya que la minoría del oficialismo y su debilidad interna obligaron a Toledo a buscar una política de consenso con la cámara: las cesiones legislativas fueron cuatro y no se registraron mociones de vacancia hacia el jefe del Estado ni de censura hacia los premieres. La producción legislativa fue abundante en comparación con los siguientes períodos y con más protagonismo por parte del ejecutivo. Toledo emitió un total de 42 decretos

2 Los valores presentados de NEPp comprenden el valor más bajo y alto durante un mismo quinquenio. Se desea remarcar que el NEPp varió anualmente en todos los quinquenios analizados, ya que en todos los períodos anuales de sesiones se sucedieron salidas de diputados de sus bancadas y a menudo la conformación de nuevos grupos parlamentarios. El cálculo es propio con base en información del Congreso de la República.

3 Para más información, véase Dargent (2008), quien muestra la pugna entre el perfil técnico de los ministros y el populista de los diputados de PP.

legislativos y 205 decretos de urgencia, siendo el Congreso el iniciador de un total de 1271[4] leyes publicadas.

Durante la presidencia de García (2006-2011), se pudo intuir una progresiva institucionalización del sistema de partidos, dado su liderazgo y la estructura del APRA. La volatilidad bajó moderadamente: la presidencial se ubicó en el 58,2% y la parlamentaria en el 36,5%; la concentración legislativa de las tres primeras bancadas escaló al 81,6%, con Unión por el Perú (45), APRA (36) y Unidad Nacional (17). El fujimorismo (13) fue la cuarta fuerza. El NEPp se situó entre 3,99 y 6,01 dada la salida de diputados de todas las bancadas, al excepción del aprismo. Esto se reflejó en un mayor alineamiento entre bancada y gabinete, una fuerte representación del partido en el Ejecutivo y en la retención de sus diputados, algo ciertamente destacable en el país. Además, fue capaz de mantener en la cámara una alianza estable con el fujimorismo, aunque se tradujo únicamente en acuerdos *ad hoc* para proyectos de ley y apoyo para la dirección de comisiones y otros cargos congresuales. La competitividad electoral en la segunda vuelta se situó en un 5,26%.

García tuvo un mayor impulso legislador, emitiendo su gabinete un total de 142 decretos legislativos (cuatro cesiones legislativas) y 383 decretos de urgencia, a pesar de la ruptura de su coalición parlamentaria. El Congreso aprobó un total de 732 leyes y no se registraron mociones de censura a premieres ni vacancias. Este escenario muestra que nuevamente la cámara no tuvo una actitud obstruccionista, en parte por la fragmentación parlamentaria y la baja institucionalización partidaria, que facilitaron la negociación por fuera de los partidos (Tanaka & Vera Rojas, 2010).

El aprismo logró a su vez una progresiva penetración territorial, tanto por la representación congresual como en las elecciones subnacionales, controlando la mayoría de estos gobiernos, aunque no fue el caso de las demás organizaciones nacionales, lo que acrecentó finalmente la regionalización partidaria (Seifert Bonifaz, 2014; Tanaka, 2004). En todo caso, la organización interna del aprismo, aun siendo relevante en el escenario peruano, no lo era a nivel comparado, mostrando dificultades para lograr cuadros más allá de la capital y con dificultades políticas para gestionar las crisis que fueron apareciendo en el quinquenio. Prueba de ello es que contó nuevamente con cinco premieres, los cuales fueron empleados como revulsivos por el jefe del Estado, los ministros sufrieron una elevada rotación y la aprobación presidencial fue muy baja (Meléndez & León, 2010; Tanaka & Vera Rojas,

4 Datos siempre con base en información del Congreso de la República y considerándose mociones y resoluciones.

2010). A ello súmese un claro giro ideológico a la derecha y la apuesta por el libre comercio, postulados que atacaban a las bases tradicionales del partido y que lo alejaron del electorado posteriormente.

Posteriormente, en una segunda etapa, entre 2011 y 2016, puede apreciarse una creciente debilidad ejecutiva, oposición del Congreso y aislamiento del presidente Ollanta Humala. En efecto, prontamente la alianza oficialista Gana Perú se rompió, debilitando al jefe de Estado y conformándose nuevas bancadas (Frente Amplio, Dignidad y Democracia) con los disidentes, lo que acentuó el gobierno en minoría y la atomización parlamentaria. Durante los tres primeros años se produjeron cinco cesiones legislativas, frente a una en los años posteriores. La emisión de decretos de urgencia y legislativos tendió a la baja con respecto a los dos períodos previos, al igual que la producción de leyes, y se identifica un menor protagonismo oficialista. Siete premieres ocuparon la Presidencia del Consejo de Ministros, con una duración promedio de 260 días, subrayándose la moción de censura ganada por la oposición ante la premier Ana Jara, la primera desde la recuperación democrática. La rotación de ministros fue similar a la del segundo mandato de García: 27,2 días respecto a 29,4. El NEPp se situó entre 3,41 y 5,81 y la competitividad electoral de la segunda vuelta, en un 2,88%. La volatilidad presidencial fue del 23,5% y la legislativa del 27.2%. La concentración legislativa de las tres primeras bancadas llegó al 80,7% aunque fue más que nunca un espejismo por la descomposición del oficialismo, pues pasó de 47 curules a 26 a finales del quinquenio. Las principales bancadas fueron las conformadas por el fujimorismo (36), el oficialismo (26) y PP (13). El aprismo tan solo logró cuatro escaños y no fue capaz de presentar candidato presidencial, y Unidad Nacional ni siquiera logró representación parlamentaria.

Esta situación de gobierno en minoría, baja legitimidad y fuerte oposición fujimorista detonó en un marcado distanciamiento entre poderes con tres situaciones que fueron ejemplo de ello: la no concesión de indulto a Alberto Fujimori, la comisión de investigación al anterior jefe de Estado y las crecientes disidencias en su partido sobre el incumplimiento del programa electoral (Muñoz & Guibert, 2016; Vergara & Watanabe, 2016). A ello súmense gabinetes de marcado carácter apartidario y las crisis sociales que el Gobierno no supo manejar. El resultado fue un fuerte debilitamiento del Ejecutivo ante el Congreso, plasmado en censuras, derrotas legislativas en varias leyes de fuerte impacto mediático (Lote 192, retiro de fondos AFP) y la elección de un premier de corriente económica cercana a la oposición (Cateriano) entre otros.

Finalmente, a partir de las elecciones generales de 2016 se abre un nuevo escenario político, marcado por un enfrentamiento entre poderes y una

progresiva transformación del sistema político por el creciente protagonismo y antagonismo del Congreso. Fuerza Popular se ubicó como la bancada hegemónica en el Congreso, logrando 73 escaños (56,1%[5]). El jefe de Estado electo (PPK) apenas se impuso en segunda vuelta ante Keiko Fujimori por un 0,24% de los votos totales, lo que, aunado a los apoyos prestados, lo convirtió en un presidente con escaso apoyo popular y parlamentario. Es importante destacar las sospechas sembradas desde el fujimorismo sobre la integridad del proceso electoral y la tardanza en reconocer los resultados oficiales, lo que mostró la difícil coyuntura con la que PPK iniciaría su presidencia. A ello súmese la debilidad del oficialismo, pues apenas obtuvo el 13,8% de los escaños (18), siendo tercera fuerza tras Frente Amplio (20 escaños; 15,3%). A este dominio opositor hay que sumarle nuevamente una estructura orgánica del oficialismo muy precaria, con escasos vínculos entre sus miembros y con mayoritario peso apartidista de los gabinetes (García Marín, 2024). Peruanos por el Kambio fue creada unos meses antes de las elecciones y rápidamente comenzó a mostrar divergencias internas y salidas de sus congresistas: en 2017 la bancada pasó de 18 a 13 escaños, en 2018 se situaba en 10 escaños y en 2019 en 7. Esta variación afectó a todos los grupos parlamentarios, incluido el fujimorismo, pues pasó a contar con 30 escaños a inicios de 2019 luego de la ruptura entre los hermanos Keiko y Kenji. Ejemplo de esta creciente fragmentación, el NEPp se situó en 7.49 para finales de 2019.

Fruto de la dominación fujimorista de la cámara y de la debilidad del Ejecutivo, PPK indultó a Alberto Fujimori, además de mostrar una gran inestabilidad en sus gabinetes, con un promedio de cambio ministerial cada 2,2 meses y dos premieres en menos de los dos años que ocupó la presidencia, así como dos intentos de vacancia, la segunda exitosa por su dimisión en marzo de 2018. En efecto, la debilidad partidaria y de imagen, sumada a las sospechas de corrupción tumbaron prontamente a PPK, que fue sustituido por Vizcarra, su primer vicepresidente. La asunción del nuevo jefe del Estado relajó en un primer momento las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, especialmente por el intento del presidente de acercarse al fujimorismo, ya fuera mediante reuniones con Keiko o con la configuración de su primer gabinete. De igual modo se vio ayudado por la descomposición del fujimorismo, ya que las acusaciones de corrupción por el caso Odebrecht se dirigieron a sus principales dirigentes y el propio Vizcarra contó con importante respaldo popular.

---

5 Aunque lo logró en parte por una prima electoral muy ventajosa: 13,37 puntos porcentuales más de escaños que de votos.

Vizcarra, sin embargo, no contaba con bancada oficialista[6], teniendo por tanto una marcada debilidad en el Congreso, y sus propuestas legislativas y de reforma política encontraron fuerte oposición en la mayoría de la cámara. Esto derivó nuevamente en fuerte inestabilidad gubernamental (cinco premieres para dos años y medio de presidencia); dos intentos de vacancia presidencial; y protestas sociales en Lima contra el Poder Legislativo, dado su papel hostil y obstruccionista. La vicepresidenta Mercedes Aráoz se distanció por desencuentros ante un sospechado adelanto electoral y su relación con el Congreso. Estas tensiones entre poderes derivaron en un adelanto extraordinario de elecciones legislativas para 2020, potestad presidencial no empleada desde 1992, hecho que fue contestado por la cámara con un intento infructuoso de vacancia presidencial y con la salida de Aráoz luego de su intento de sustituir a Vizcarra como jefe de Estado con apoyo del Legislativo, ya en funciones[7].

Las elecciones parlamentarias extraordinarias de 2020 dibujaron un escenario partidario totalmente diferente, aunque manteniendo la baja institucionalización del sistema y la confrontación entre poderes. Acción Popular (19,2%), Alianza para el Progreso (16,9%) y Frente Popular Agrícola del Perú (11,5%) se convirtieron en las primeras fuerzas de un Congreso con nueve bancadas. El NEPp se situó en 7,93 y la volatilidad parlamentaria en un 64,7%. El fujimorismo fue el gran castigado, pues apenas logró el 11,5% de los escaños (15). El aprismo, previamente aliado fujimorista, no logró entrar en la cámara, ni PPK, ahora bajo la marca de Contigo. No obstante, la elección de nuevos actores y la pandemia entonces en curso no frenaron la crisis política e institucional, pues varios diputados volvieron a intentar remover a Vizcarra en julio de 2020, hecho que lograron apenas unos meses después por incapacidad moral permanente. Fue sustituido por el presidente del Congreso, Manuel Merino, a pesar de que contara con un fuerte respaldo social y que se sucedieran numerosas marchas urbanas en su apoyo.

La fuerte oposición popular a la vacancia de Vizcarra y a su sucesor Merino provocaron que apenas cinco días después renunciara, siendo sustituido como jefe de Estado por Francisco Sagasti. Con gestos reconciliadores

---

6 Ya que no era miembro de PPK, aunque ninguno de los últimos nueve diputados lo era, y había división entre sus integrantes sobre si apoyar al nuevo jefe de Estado o no.

7 Ciertamente hubo una fuerte controversia jurídica sobre la constitucionalidad del adelanto extraordinario de elecciones legislativas, que fue finalmente resuelto en favor de Vizcarra por el Tribunal Constitucional del Perú. A ello mismo hay que sumar pronunciamientos de la OEA, de las Naciones Unidas y de diversos Estados occidentales en favor de un acuerdo entre ambos poderes, que se saldó con la efectiva convocatoria de elecciones legislativas extraordinarias en enero de 2020.

hacia los manifestantes y víctimas de la represión policial, logró apaciguar parcialmente la protesta social, así como garantizar la continuidad institucional en medio de la crisis económica y sanitaria que el país atravesaba, y de poner fin al quinquenio presidencial iniciado en 2016. Solo necesitó a un premier y, salvo en Interior y Relaciones Exteriores, todos los ministros se mantuvieron en su cargo, aunque no logró cesiones legislativas.

En las elecciones generales de 2021, se dibujó un escenario similar. Victoria de Castillo ante la candidata fujimorista (nuevamente Keiko Fujimori) tras un ajustado balotaje (diferencia del 0,26% de los votos totales), dando nueva muestra de la elevada polarización de la elección y de la existencia de dos claros sectores de la política peruana: fujimorismo y antifujimorismo (Dargent Bocanegra & Rousseau, 2022; Duárez Mendoza, 2022; Escárzaga, 2022). La contienda no giró excesivamente sobre cuestiones programáticas, sino sobre el simbolismo de cada candidato y los riesgos que suponía la victoria de los dos contendientes (López-Lozano, 2022). Es decir, el principal motivo de elección giró sobre el voto del miedo y la propaganda exacerbada (Duárez Mendoza, 2022; Escárzaga, 2022). En la cámara, el oficialismo se configuró como primera minoría (28,4%), aunque con dificultades para dominar la agenda legislativa y para mantener la cohesión de su propia bancada (Goldstein, 2022), lo que debilitó su posición. El NEPp se situó en 6,59, resultado de la conformación de 10 grupos parlamentarios para apenas 130 escaños, lo que da cuenta de la atomización que continuó en el período de estudio. El fujimorismo recuperó terreno parlamentario, iniciando el período legislativo como segunda fuerza (18,5%).

Resultado de la debilidad partidaria del oficialismo y de su precaria organización, el Gobierno de Castillo contó con cinco premieres y 77 cambios ministeriales para un período de apenas 497 días. Es decir, fue el Gobierno más inestable de todo el período analizado –a excepción del fugaz Merino-. A ello súmense un débil liderazgo de Castillo tanto sobre su organización partidaria como sobre el propio gabinete, siendo a menudo cuestionada su autoridad y capacidad para dirigir, así como la propia debilidad estructural de Perú Libre. Por ello, fue acusado frecuentemente de no ser el verdadero líder de la organización, de no tener comunicación con sus diputados o de contar siquiera con un programa de gobierno (Duárez Mendoza, 2022; Escárzaga, 2022). En apenas 15 meses de presidencia, enfrentó dos procesos de destitución, siendo ambos salvados de manera precaria, a lo que hay añadir una muy débil aprobación social y una creciente protesta social contra el Legislativo, pero también contra su gobierno. Resultado de ello, destacó la parálisis ejecutiva, con escasas políticas públicas reseñables, las tensiones dentro de su propio gabinete y las crecientes críticas incluso desde la izquierda.

Finalmente, y horas antes de un tercer intento de destitución presidencial, Castillo llevó a cabo un golpe de Estado el 7 de diciembre de 2022, el cual resultó fallido por falta de apoyos sociales, políticos y en el seno del ejército y la policía. Su intento de emular a Alberto Fujimori derivó en su rápida vacancia por el Congreso. Fue sustituido ese mismo día por la entonces vicepresidenta primera, Dina Boluarte, quien trató de desvincularse rápidamente tanto del autogolpe como de la línea política de Castillo en medio de fuertes protestas sociales y represión policial.

5. ¿La crisis de gobernabilidad que estaba por llegar?

En suma, debe afirmarse que la política peruana durante el período de estudio analizado destacó por la inexistencia de un sistema de partidos institucionalizado y predecible, siendo protagonizada por vehículos electorales de escasa estructura interna y débiles lazos programáticos, como ya Levitsky y Cameron (2003) y Levitsky (2018) señalaran en el pasado. Esto vino acompañado por una elevada fragmentación parlamentaria en el transcurso de los quinquenios, alta rotación de ministros y primeros ministros y, en los últimos años, la salida anticipada de jefes de Estado promovida desde el Congreso. Es decir, la inestabilidad de los gabinetes se trasladó también a la presidencia.

Asimismo, puede afirmarse que no hubo apenas fuerzas políticas que hayan sido constantes, competitivas y protagonistas de las instituciones, y es también correcto destacar la incapacidad de los partidos peruanos para canalizar demandas sociales y representar intereses, hecho, no obstante, que pudiera asemejarse a lo sucedido en otras latitudes (Campello, 2015; Chasquetti, 2008; Crisp, Olivella, & Potter, 2015; Pérez-Liñán, Schmidt, & Vairo, 2023). Pese a todo, puede resaltarse al fujimorismo (especialmente entre 2011 y 2019), pues, a través de diversas marcas electorales y modulaciones programáticas, protagonizó la dimensión conservadora y ultraconservadora (Jaramillo, 2023), siendo verdadera oposición de diversos gobiernos y, en otros casos, aliado parlamentario. Sin embargo, es difícil encontrar otra organización con similar protagonismo, pues el APRA y Perú Posible tuvieron un fuerte declive electoral en la última década de estudio, situación similar a otras fuerzas post-2001. Esto no imposibilitó la victoria de candidatos no fujimoristas, a pesar de las debilidades estructurales de la mayoría de los contendientes, aunque sí permitió oficialismos débiles desde el inicio.

Chasquetti (2001) destacaba a inicios del presente siglo que la existencia de coaliciones con el oficialismo en regímenes presidencialistas era un indicador que jugaba a favor de la gobernabilidad y la estabilidad democrática.

El caso peruano parece acompañar esta aseveración, ya que, mientras hubo acuerdos entre el oficialismo y parte de la oposición (2001-2012), el Ejecutivo y el Legislativo funcionaron de manera aceptable, sobre todo cuando se situaban como las primeras minorías en la cámara. La presidencia de la República completó sus mandatos y no hubo situaciones de claro choque o bloqueo entre poderes, como la producción legislativa o el control político mostraron. Sin embargo, cuando el oficialismo no fue capaz de generar acuerdos parlamentarios que le permitieran lograr la primera mayoría en la cámara, se encontró con una oposición frontal y se terminó produciendo un creciente bloqueo entre poderes, llegándose incluso a la salida anticipada de dos jefes de Estado que fueron electos por el pueblo. Este fue el escenario identificado a partir de 2014 con la marcada minoría de Humala y con especial crecimiento a partir de 2016.

No toda la culpa de esta conflictiva relación entre poderes se le debe achacar al sistema de partidos. Cuestiones ideológicas, como el cuestionamiento del modelo socioeconómico imperante (Merino, 2023), la radicalización de algunos actores opositores (Dargent Bocanegra & Rousseau, 2022) o el interés personal de muchos parlamentarios, deben incluirse en esta relación entre poderes. Asimismo, la variante presidencial peruana, tendente a la parlamentarización por la existencia del PCM, de la moción de confianza y censura o por la posibilidad de disolución anticipada del Congreso, también tiene su cuota de responsabilidad. En efecto, en entornos de elevada fragmentación y volatilidad y con organizaciones partidarias de escasa institucionalización, la existencia permanente de Gobiernos divididos y poco habilidosos para la negociación mostraron las consecuencias perniciosas de un control político no siempre moderado. La moción de censura o la mera amenaza de su empleo por parte de la oposición bloqueó a menudo la agenda y la composición de los gabinetes; la disolución anticipada del Congreso distanció a un jefe de Estado de su vicepresidenta y, además, obligó al Tribunal Constitucional a intervenir hasta en dos ocasiones, dado el intento del Congreso de sustituir a Vizcarra por Aráoz y de los argumentos esgrimidos por este para la convocatoria extraordinaria de elecciones. Ciertamente, se podría objetar que, en un sistema presidencial más puro, las tensiones se habrían disparado de manera más temprana contra el jefe del Estado y que los premieres y ministros fungieron como válvulas de escape ante determinadas crisis. Sin embargo, y atendiéndose a lo analizado, los elementos parlamentarizadores no incentivaron la compartición del poder político ni del programa de gobierno, conformándose gabinetes solitarios y débiles ante legislativos reacios al acuerdo a largo plazo, aunque la minoría oficialista siempre permaneció como variable para tener en cuenta. No obstante, de

igual manera que el diseño institucional pudo jugar negativamente a favor de la estabilidad y la compartición de la agenda política, los premieres y jefes de Estado no mostraron excesivo deseo de buscar consensos con el Congreso. O, más bien, de asumir pragmáticamente su minoría parlamentaria ante diputados, eso sí, en ocasiones «radicalizados» (Barrenechea & Encinas, 2022), pero que encontraron diversos escándalos de corrupción una vía clara de confrontación con varios Ejecutivos (Dargent Bocanegra & Rousseau, 2022)

Es decir, se produjo un empoderamiento creciente del Congreso como actor determinante del sistema político, pues fue cobrando protagonismo con el paso de los años, ya fuera por una actitud obstruccionista o de total bloqueo a reformas políticas, o por decidir la suerte del Ejecutivo, unido a los intereses particulares de sus miembros. En conjunto, y como otros autores han destacado (Dargent Bocanegra & Rousseau, 2022; Muñoz, 2021), se identifica una nueva fase en las relaciones Ejecutivo-Legislativo y, por ende, del funcionamiento del sistema político. Esto se vio en el penúltimo quinquenio, donde hasta dos presidentes del Congreso asumieron la presidencia de la República, o con la parálisis a las reformas impulsadas por Vizcarra. Pero, también, con la elección de PCM en períodos previos y que contaban con la aquiescencia de la cámara. No debe decirse, en todo caso, que esta situación fuera del todo inesperada, pues a las variables partidarias e institucionales hay que sumarles el incipiente distanciamiento que se produjo entre presidentes y Congreso ya en los primeros años de estudio. En todo caso, la parlamentarización presidencial supone, *prima facie*, que el Legislativo debe obtener un mayor protagonismo en el sistema político del que debiera corresponderle bajo un presidencialismo más puro, aunque quizá pueda afirmarse que el empoderamiento del Congreso se produjera en la segunda mitad del período analizado.

De igual modo, y a pesar de la concurrencia de elecciones legislativas y presidenciales y de que se produjeran segundas vueltas, no se dieron tendencias claras a la conformación de coaliciones programáticas, sino únicamente para superar la valla electoral y, una vez conformado el Congreso, para acuerdos puntuales entre el oficialismo y ciertas bancadas. Esto va en contra de lo esperado, pues, como señalan Payne (2006); Panizza, Peter y Ramos (2023); y Enyedi y Casal Bértoa (2023), entre otros, son precisamente estos los incentivos que podrían propiciar alianzas electorales que permaneciesen en el tiempo, aunque la fragmentación y polarización política son claros vectores anti acuerdos electorales, caso también del Perú. Asimismo, la existencia del balotaje y especialmente de victorias presidenciales ajustadas, tampoco facilitaron la generación de las mencionadas coaliciones. Los

actores no fueron capaces de tejer acuerdos y darle estabilidad al sistema y, posiblemente, la baja institucionalización del sistema de partidos sea nuevamente parte de la explicación a este cortoplacismo de los votos prestados.

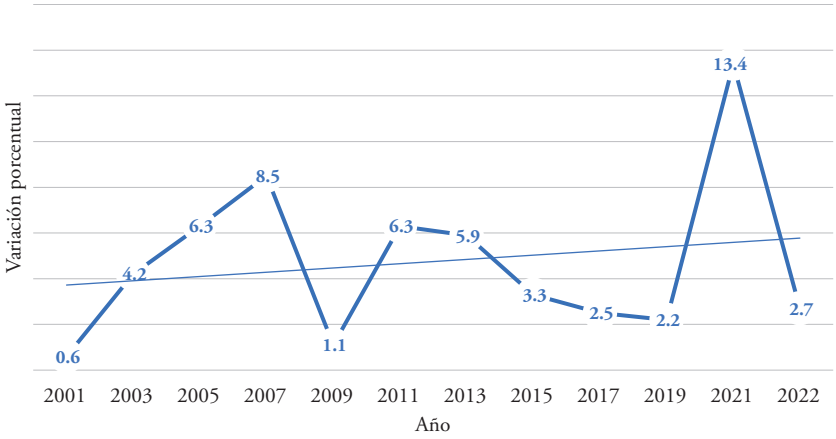
Otro punto importante para tener en cuenta es que la celebración de las elecciones parlamentarias extraordinarias de 2019 no aminoró la tensión entre poderes. Es decir, la elección de nuevos actores, uno de los mecanismos clave para las tesis linzinianas sobre el porqué de la aptitud del parlamentarismo para América Latina, no devino en una relajación y salida a la fagocitación institucional en la que se encontraba el país, al contrario. Habría que buscar más explicaciones en la naturaleza del sistema de partidos, la permanencia de las minorías oficialistas o la cultura política existente. Tampoco ha de descartarse el contexto socioeconómico y la responsabilidad de determinados actores, pero lo cierto es que la baja institucionalización del sistema de partidos continuó a lo largo de todo el período y la celebración de estas últimas elecciones extraordinarias no logró escapar a los perversos patrones esperados. Ahora bien, ¿esta falta de coaliciones de gobierno ha estado detrás de la inestabilidad ejecutiva en el período de estudio? No puede afirmarse con rotundidad, pues los mandatos de García y Humala muestran que los acuerdos a los que fueron capaces de llegar les facilitaron la actividad legislativa aun no manteniendo claras coaliciones. Estos mismos presidentes, cuando padecieron su creciente minoría parlamentaria por no lograr acuerdos con terceras bancadas, no sufrieron tampoco una verdadera amenaza a su vacancia ni una postura del Legislativo que pudiera calificarse de obstruccionista u hostil. Sí puede decirse que, como destaca Ilizarbe Pizarro (2023), el Congreso intentó, de manera reiterada, acrecentar su poder ante el Ejecutivo, lo que derivó en una «desnaturalización» de la relación hasta entonces existente entre estos poderes.

Por ello, puede destacarse en el Perú una baja tendencia al compromiso estable e institucional entre diferentes actores, habiéndose producido muy pocos casos de Gobiernos de coalición que tuvieran una nutrida conformación multipartidista, algo que, como destacan otros autores, puede depender en gran medida de cuestiones culturales o de la trayectoria histórica nacional (Albala, 2016; Lanzaro, 2012; Reniú & Albala, 2012). En este sentido, si tomamos en cuenta las advertencias primigenias (Mainwaring, 1993b, 1993a), efectivamente parecieran existir pocos incentivos en el Ejecutivo y en el Legislativo para la consecución de acuerdos estables que garanticen una mínima compartición de la agenda política y, en última instancia, de asegurar la gobernabilidad. Como señalaban entonces estos autores, la disciplina de los legisladores tiende a ser menor en los regímenes presidencialistas, además de que las coaliciones que se establecen suelen ser breves e informales. El

caso peruano confirma nuevamente estas tesis y va en contradicción con lo que adelantaba Chasquetti (2008, p. 80): aunque no siempre las alianzas electorales se plasman en posteriores coaliciones de gobierno, sí hay una clara tendencia a los gobiernos de coalición en la región. Para el caso peruano, y considerando el período 2001-2022, solo podría observarse esta generación de coaliciones de gobierno en breves períodos de Toledo y Humala, con clara ausencia en los Gobiernos de Kuczynski y Vizcarra y con el dominio unipartidista de García –aun con apoyos fujimoristas en la cámara–. Asimismo, recuérdese que los ministros y primeros ministros peruanos destacaron en su mayoría por no pertenecer a organización partidaria alguna, a excepción del período aprista. Ahora bien, si entendemos que un Gobierno de coalición consiste al menos en la compartición parcial de las carteras ministeriales y/o de la agenda legislativa, siguiendo la denominación de Albala (2009, 2016), Chasquetti (2001) y Strøm (1990), únicamente podría hablarse con propiedad de ello durante el Gobierno de Toledo, cuando una alianza entre PP y FIM permitió al oficialismo cierta estabilidad en la cámara a cambio de un gobierno compartido.

Por otro lado, es cierto que diversos autores han señalado el clima económico y social como variables para tener en cuenta a la hora de entender el porqué del cambio post-2016 de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el Perú. Así, se destaca que el enfriamiento de la economía habría desatado nuevas protestas sociales, un empeoramiento de la imagen ejecutiva o la limitación de nuevos recursos públicos para contener demandas. Aunque algunos autores como Dargent Bocanegra y Rousseau (2021) así lo muestran, no hay que olvidar que este enfriamiento económico habría sido posterior y que los principales datos aportados en su estudio sobre la caída de la economía corresponden a 2021, en plena pandemia global y con evidente efecto distorsionador en una comparativa largoplacista.

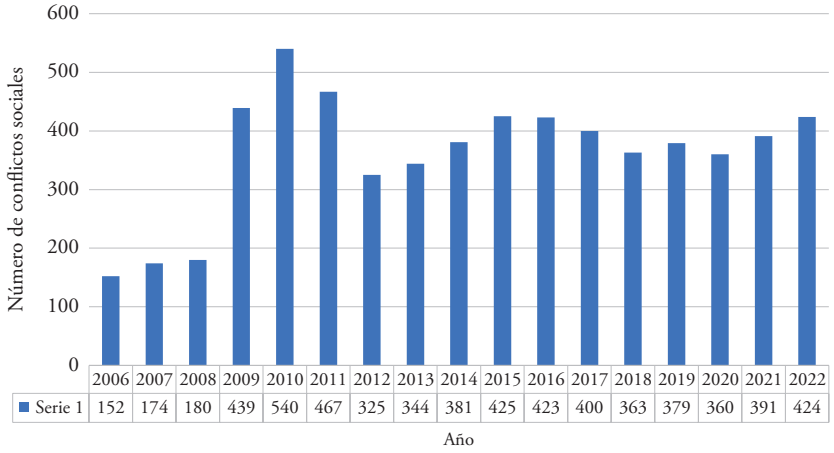
Figura 2
Variación anual del PIB, 2001-2022, Perú



Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial (2024).

Este argumento iría de la mano de la protesta social y la regionalización de la política peruana, mostrando la incapacidad del Estado para atender y resolver las problemáticas que fueron surgiendo. Sin embargo, el número de conflictos sociales en el país no ha seguido una tendencia al alza en los últimos años, como muestra la figura 3, aunque sí se ha mantenido en valores elevados. Eso no obsta para que, como destaca Merino (2023), la intervención del Estado peruano ante estos conflictos sociales haya sido por lo general autoritaria y desproporcionada, aunque el propio autor subraya su carácter no novedoso en el contexto peruano.

Figura 3
Número de conflictos sociales en el Perú, 2006-2022



Fuentes: elaboración propia con base en Merino (2023) y Defensoría del Pueblo (2024).

Una de las posibles causas de esta elevada inestabilidad y creciente choque entre ambos poderes del Estado y falta de acuerdos y compromisos podría ser la trayectoria histórica, pues, como muestran investigaciones para períodos pasados (Corvetto, 2014; García Marín, 2023a; Levitt, 2012), el uso de los ministros y primeros ministros como fusibles ante crisis políticas ha sido la tónica habitual desde, al menos, 1980. También podría buscarse un cierto paralelismo entre los golpes de Estado de Fujimori y Castillo, aunque los contextos, las motivaciones y los resultados fueron muy diferentes. Sin embargo, no ha de olvidarse la elevada renovación del Congreso peruano tras cada elección, la breve data de las organizaciones partidarias que compiten en cada elección y la escasa permanencia temporal de la mayoría de los principales actores. Es decir, aun reconociendo la importancia de la trayectoria histórica, esto no debiera ir en menoscabo de lo expuesto en torno al sistema de partidos, el presidencialismo parlamentarizado y el compromiso por la institucionalidad democrática mostrado a partir de 2016.

Por ello, debe decirse, en relación con la hipótesis inicialmente planteada, que las tensiones crecientes entre los poderes Ejecutivo y Legislativo que derivaron en varias crisis de gobernabilidad e institucionalidad democrática, se correspondieron a un conjunto de variables. Primero, por un sistema de partidos de baja institucionalización y tendente a la atomización parlamentaria, lo que, aunado a la variante presidencial peruana, fomentó la inestabilidad en los Ejecutivos y Legislativos durante todo el período de estudio. Segundo, y especialmente a partir de 2016, por el escaso compro-

miso democrático-institucional, lo que se manifestó en la incapacidad de alcanzar acuerdos sólidos entre jefes de Estado, PCM y el Congreso de muy diferentes maneras: el nombramiento y aprobación del PCM no implicó una compartición de la agenda de gobierno ni una cierta asunción de la responsabilidad política entre poderes, lo que dejó en debilidad al oficialismo ante numerosas crisis políticas. De igual manera, determinados actores opositores no mostraron una actitud constructiva desde el hemiciclo, manifestado en el no reconocimiento de los resultados presidenciales o en el intento de remover al jefe de Estado de manera casi recurrente. Varios presidentes exhibieron esta misma actitud poco dialogante y desafiante, llegándose al extremo de Castillo con su intento fallido de golpe de Estado, pero también en varios de sus predecesores, como en el caso de Vizcarra y su convocatoria extraordinaria de elecciones parlamentarias, entre otros. Como varias investigaciones recientes han remarcado, en el Perú se está desenvolviendo una democracia sin demócratas en sus instituciones (Barrenechea & Vergara, 2023). Además, este cuestionable compromiso por el acuerdo y por el orden institucional, vino jalonado no solo por la desconfianza y la unilateralidad, sino también por la creciente fagocitación e inestabilidad en sus cargos. Finalmente, ha de añadirse el contexto social y económico como una variable más que sumar, ya que la COVID-19 trajo consigo una verdadera tragedia sanitaria y humana, un empeoramiento de la situación económica del país y un incremento de la agitación y conflictividad, incentivados por la represión de numerosas protestas sociales en toda la geografía del país.

Esta suma de variables, junto con la propia responsabilidad individual, situaron al sistema político peruano en una difícil coyuntura política en la parte última del período de estudio, detonándose varias crisis institucionales que cuestionaron incluso la continuidad democrática.

6. Conclusiones

La presente investigación ha expuesto la creciente degradación institucional que se produjo en el Perú durante el período de estudio y que detonó en varias crisis institucionales que llegaron a cuestionar la continuidad democrática. Las causas, como se expuso, fueron varias, pero es remarcable el creciente peso que adquirió el Congreso a partir de 2016 y su actitud obstruccionista y desestabilizadora. En efecto, el empoderamiento progresivo del Congreso, en ausencia de un contrapeso efectivo desde el Ejecutivo, convirtió al Legislativo en un actor con capacidad de veto permanente, modificando la relación entre poderes. De igual manera, los jefes de Estado también fueron parte del problema, al no buscar o lograr acuerdos transversales y creíbles que afianzaran la relación con el Congreso. En todo caso, es

significativa la mutación de un sistema político que no sufrió importantes cambios formales en sus reglas, pero que, con la llegada de nuevos actores, actitudes y un cambiante contexto socioeconómico, desembocó en un escenario más conflictivo e inestable.

Estos hallazgos sugieren que la cultura política en el Perú no ha desarrollado un anclaje sólido en los valores y normas democráticos que se hayan plasmado en los principales actores políticos. La persistencia de la inestabilidad, el uso personalista y abusivo de las instituciones, la desafección ciudadana y el cuestionamiento del modelo democrático indican una fragilidad en el compromiso por la democracia, que se sostiene más por la incapacidad de los actores de imponerse que por una convicción compartida en los principios democráticos, como subrayaron Barrenechea y Vergara (2023). Esto hace que el sistema sea vulnerable a crisis y transiciones autoritarias, como se ejemplificó en la etapa inestable iniciada en 2016.

7. 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*, *29*.

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

Banco Mundial. (2024). Banco de datos sobre crecimiento mundial anual. https://datos.bancomundial.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2022&locations=PE&start=2000&view=chart

Barrenechea, R., & Encinas, D. (2022). Perú 2021: democracia por defecto. *Revista de Ciencia Política*, *42*(2), 407-438.

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

Basabe-Serrano, S. (2017). Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (157), enero-marzo, 3-22.

Campello, D. (2015). ¿Es importante la institucionalización del sistema de partidos? Ataques especulativos y receptividad democrática en Latinoamérica. En M. Torcal (Ed.), *Sistemas de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable.* (pp. 241-258). Anthropos Editorial.

Chasquetti, D. (2001). Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. En *América Latina: evaluando la difícil combinación*. Clacso.

Chasquetti, D. (2008). *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la «difícil combinación».* Ediciones Cauce.

Corvetto, P. (2014). Gobiernos sin partido: el reclutamiento de personal en la relación entre el gobierno y el partido de gobierno en el Perú (1980-2011). *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, *1*(1), 11-36.

Crisp, B., Olivella, S., & Potter, J. (2015). Comparación de distintos indicadores de consolidación de sistemas de partidos. En *Sistemas de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable.* Anthropos Editorial.

Dargent, E. (2008). *Islas de eficiencia y reforma del Estado: Ministerios de Economía y Salud 1990-2008. Reporte final*. Lima: CIES/SASE.

Dargent Bocanegra, E., & Rousseau, S. (2021). Perú 2020: ¿El quiebre de la continuidad? *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, *41*(ahead), 377-400. https://doi.org/10.4067/S0718-090X2021005000112

Dargent Bocanegra, E., & Rousseau, S. (2022). Choque de poderes y degradación institucional. Cambio de sistema sin cambio de reglas en el Perú (2016-2022). *Política y Gobierno*, *2*(2).

Defensoría del Pueblo. (2024). *Reporte de conflictos sociales*, *1-12*.

Duárez Mendoza, J. L. (2022). La deriva de la representación política en el Perú. El triunfo electoral de Pedro Castillo y la cuestión de la representatividad política. *Discursos del Sur, Revista de Teoría Crítica en Ciencias Sociales*, *1*(10), 9-30. https://doi.org/10.15381/dds.n10.24404

Enyedi, Z., & Casal Bértoa, F. (2023). Party systems and party system change. En N. Carter, G. M. Sindre, S. Vasilopoulou & D. Keith (Eds.), *The Routledge handbook of political parties* (pp. 29-41). Routledge.

Escárzaga, F. (2022). The election of Pedro Castillo. Polarization, racism, and «terruqueo» in the presidential elections. *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, *13*(0), 77-91. https://doi.org/10.17951/al.2022.13.77-91

García Marín, I. (2023a). Congresos fragmentados y limitación de facultades constitucionales: los efectos del sistema de partidos peruano entre 2001 y 2016. *Ciencia Política*, *18*(36), 295-322.

García Marín, I. (2023b). Fragmentación, polarización y baja institucionalización del sistema de partidos. El caso peruano entre 2001 y 2022. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, *12*(24), 139-176.

García Marín, I. (2024). Los gobiernos peruanos entre 2016 y 2023: inestabilidad, apartidismo y escaso atractivo como monedas cambio. *Almanaque de Ciência Política*, *8*, 139-176.

Goldstein, A. (2022). Las élites y las derechas en oposición al gobierno de Pedro Castillo en Perú. *Discursos del Sur*, *9*, 119-150.

Ilizarbe Pizarro, C. (2023). Peru 2022: Democratic collapse, social *estallido* and authoritarian transition. *Revista de Ciencia Política*, *43*(2), 349-375. https://doi.org/10.4067/s0718-090x2023005000116

Jaramillo, C. (2023). The impossibility of party unity in Peru: Party affiliation, subnational electoral competition and party discipline (2011-2019). *Bulletin of Latin American Research*, 1-14.

Lanzaro, J. (2012). *Presidencialismo con partidos y sin partidos. El presidencialismo en América Latina: Ddebates teóricos y evolución histórica.* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Levitsky, S. (2018). Peru: The institutionalization of politics without parties. En *Party systems in Latin America* (pp. 326-356). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781316798553.012

Levitsky, S., & Cameron, M. (2003). Democracy without parties? Political parties and regimen change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society*, *3*(45), 1-33.

Levitt, B. S. (2012). *Power in the balance. Presidents, parties and legislatures in Peru and beyond.* University of Notre Dame Press.

López-Lozano, R.-B. (2022). Posibles explicaciones en torno al triunfo electoral de Pedro Castillo en las elecciones peruanas de 2021: un análisis desde la antropología política. *Forum. Revista Departamento de Ciencia Política*, *22*, 222-240. https://doi.org/10.15446/frdcp.n22.97450

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.

Mazzei Mancesidor, R. A. (2018). *Sobrevivir o morir en el intento: los partidos políticos de gobierno: análisis comparado del caso peruano frente a la situación regional en el siglo XXI*. PUCP.

Meléndez, C. (2012). *Partidos inesperados. La institucionalización del sistema de partidos en un escenario de post colapso partidario. Perú 2001-2011*. Analisis y Debate. Friedrich Ebert Stinftung.

Meléndez, C., & León, C. (2010). Perú 2009: los legados del autoritarismo. *Revista de Ciencia Política*, *30*(2), 451-477.

Merino, R. (2023). *Authoritarian escalation in Peru. Extractivism, racial discrimination and democracy*. Extractivism Policy Brief 6. Universidad del Pacífico.

Muñoz, P. (2021). Latin America erupts: Peru goes populist. *Journal of Democracy*, *32*(3), 48-62. https://doi.org/10.1353/jod.2021.0033

Muñoz, P., & Guibert, Y. (2016). Perú: el fin del optimismo. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, *36*(1), 313-338. https://doi.org/10.4067/S0718-090X2016000100014

Panizza, F., Peters, G., & Ramos Larraburu, C. (2023). *The politics of patronage appointments in Latin American central administrations*. University of Pittsburgh Press.

Paredes, M., & Encinas, D. (2020). Perú 2019: crisis política y salida institucional. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, *40*(ahead), 0-0. https://doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000116

Payne, M. (2006). El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: papel de la Constitución y los partidos políticos. En D. Zovatto, M. Mateo Díaz & M. Payne (Eds.), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. BID & IDEA.

Pérez-Liñán, A., Schmitd, N., & Vairo, D. (2023). Partidos legislativos y coaliciones políticas en América Latina (1925-2019). *Política y Gobierno*, *XXX*(2), 1-17.

Reniú, J. M., & 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

Seifert Bonifaz, M. (2014). *Colapso de los partidos nacionales y auge de de los partidos regionales: las elecciones regionales y municipales 2002-2010*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

Strøm, K. (1990). *Minority government and majority rule*. Cambridge University Press.

Tanaka, M. (2004). Situación y perspectivas de los partidos políticos en la región andina: el caso peruano. En M. Kornblith (Ed.), *Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio*. IDEA.

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

Tuesta Soldevilla, F. (2005). *Representación política: las reglas también cuentan: sistemas electorales y partidos políticos*.

Tuesta Soldevilla, F. (2008). *El sistema de partidos en la región andina: construcción y desarrollo (1978-1995)* (tesis de doctorado en Ciencias Sociales), Universidad Nacional Mayor de San Marcos. http://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/20.500.12672/285

Tuesta Soldevilla, F. (2015). Un acto fallido: la reforma electoral en el Perú (1978-2012). *Revista Derecho Electoral*, *20*, 149-178.

Tuesta Soldevilla, F. (2017). Elecciones competitivas y resultados imprevistos. En *Perú: elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado*. https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/191087

Vergara, A., & Watanabe, A. (2016). Peru since Fujimori. *Journal of Democracy*, *27*(3), 148-157. https://doi.org/10.1353/jod.2016.0054