

REVISTA OFICIAL DEL PODER JUDICIAL

Vol. 16, n.º 21, enero-junio, 2024, 399-428

ISSN: 2663-9130 (En línea)

DOI: 10.35292/ropj.u16i21.858

De la recuperación democrática al riesgo de quiebre. La permanente inestabilidad peruana (2001-2022) y sus posibles causas

From democratic recovery to the risk of breakdown.
Peruvian permanent instability (2001-2022)
and possible causes

Da recuperação democrática ao risco de ruptura.
A instabilidade permanente do Peru (2001-2022)
e suas possíveis causas

IGNACIO GARCÍA MARÍN
Universidad Autónoma Metropolitana
(Ciudad de México, México)
Contacto: igarciam@cua.uam.mx
<https://orcid.org/0000-0003-2754-1934>

RESUMEN

La presente investigación analiza la trayectoria política del Perú luego de la recuperación de su democracia en 2001 hasta el fallido autogolpe de Castillo en 2022. En consecuencia, se examinan las principales características formales de su tipo de gobierno, los indicadores principales del sistema de partidos y las relaciones entre poderes en el período señalado. Así, este destaca por una creciente inestabilidad ejecutiva, en la que es cada vez más fugaz la permanencia de los jefes de Estado, los primeros y los ministros. Asimismo, el Congreso destacó por un progresivo distanciamiento y hostilidad, plasmado en un notable empleo de la

moción de censura y del juicio político, además de una elevada fragmentación y transfuguismo. Aparentemente, el diseño parlamentarizado del presidencialismo peruano en combinación con su inexistente sistema de partidos y el bajo compromiso democrático de los principales líderes políticos explicarían esta trayectoria, así como la gradual amenaza a la democracia que en este período se observa.

Palabras clave: Perú; democracia; presidencialismo; partidos políticos; parlamentarismo; Congreso.

Términos de indización: Perú; democracia; sistema político; partido político (Fuente: Tesouro Unesco).

ABSTRACT

This study analyzes Peru's political trajectory after the recovery of its democracy in 2001 and until Castillo's failed self-coup in 2022. Accordingly, it examines the main formal characteristics of its form of government, the main indicators of the party system, and the relationships between powers during the period in question. Thus, this period stands out for growing executive instability, with the permanence of heads of state, premiers, and ministers being increasingly fleeting. Likewise, the Congress was characterized by progressive distancing and hostility, reflected in a notable use of the motion of censure and impeachment, as well as a high level of fragmentation and transfuguism. Apparently, the parliamentary design of Peruvian presidentialism, in combination with its non-existent party system and the low democratic commitment of the main political leaders, would explain the gradual threat to democracy observed in this period.

Key words: Peru; democracy; presidentialism; party politics; parliamentarism; legislative power.

Indexing terms: Peru; democracy; political systems; political parties (Source: Unesco Thesaurus).

RESUMO

Esta pesquisa analisa a trajetória política do Peru após a recuperação de sua democracia em 2001 e até o fracassado autogolpe de Castillo em 2022. Dessa forma, ela examina as principais características formais de sua forma de governo, os principais indicadores do sistema partidário e as relações entre os poderes no período em questão. Assim, esse período é notável pela crescente instabilidade executiva, com o mandato de chefes de estado, premiês e ministros se tornando cada vez mais efêmero. Da mesma forma, o congresso foi caracterizado por um distanciamento e hostilidade progressivos, refletidos em um uso notável de moções de censura e impeachment, além de um alto grau de fragmentação e transfiguismo. Aparentemente, o desenho parlamentar do presidencialismo peruano, combinado com a inexistência de um sistema partidário e o baixo compromisso democrático dos principais líderes políticos, explicaria essa trajetória, bem como a ameaça gradual à democracia observada nesse período.

Palavras-chave: Peru; democracia; presidencialismo; partidos políticos; parlamentarismo; congresso.

Termos de indexação: Peru; democracia; sistema político; partido político (Fonte: Unesco Thesaurus).

Recibido: 14/9/2023

Revisado: 18/9/2023

Aceptado: 7/5/2024

Publicado en línea: 30/6/2024

1. INTRODUCCIÓN

Tras la salida precipitada de Alberto Fujimori en el 2000, el Perú recuperó la institucionalidad democrática, se dio fin al «autoritarismo competitivo» (Levitsky y Way, 2002) de los noventa y a la excepcionalidad peruana —en la región— de no transitar íntegramente a una democracia liberal. Desde entonces, se han sucedido cinco elecciones generales y cuatro quinquenios presidenciales completados, aunque nueve jefes

de Estado y una décima si se considera el breve interinato de Mercedes Aráoz en 2019. De igual modo, surgió un nuevo escenario partidario, donde las fuerzas políticas previas a 1990 mostraron dificultades para ser competitivas e incluso presencia en el Congreso de manera independiente, destacó una elevada volatilidad electoral y variación de marcas políticas, aunque no siempre de candidatos.

En este período, se ha producido además un creciente distanciamiento entre el Congreso y el Ejecutivo, lo que se ha evidenciado en el incremento del número de mociones de censura a miembros del gabinete, intentos de vacancia presidencial o en la dificultad de los oficialismos de pergeñar coaliciones en la cámara. Este tensionamiento de las relaciones entre ambos poderes derivó en varias crisis políticas que llegaron a cuestionar incluso la continuidad democrática del país, el fallido golpe de Estado de Castillo en 2022 es su último capítulo. La sucesión de conflictos políticos no son necesariamente una excepción en la región (Jaramillo, 2023), pero el diseño parlamentarizado del presidencialismo peruano y la existencia de un sistema de partidos de muy baja institucionalización estarían generando una incremental inestabilidad tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo, poniendo en cuestión el régimen democrático. Por ello, el presente texto intenta responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿qué papel jugaron el Ejecutivo y el Congreso en las crecientes tensiones políticas que se sucedieron en el Perú entre 2001 y 2022?

Por otro lado, se asume la hipótesis de que «la tensión creciente entre el Ejecutivo y el Legislativo en el Perú durante el período 2001-2022 es producto, principalmente, de su variante presidencial, de su inexistente sistema de partidos y de la carencia de un claro compromiso político por parte de los principales actores de ambos poderes». En consecuencia, se analizan estas variables desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo a lo largo de más de dos décadas de estudio con los indicadores habituales en materia de facultades constitucionales, actividad legislativa y del sistema de partidos.

En cuanto al orden del documento, se inicia con el análisis del presidencialismo peruano y su atípica configuración, para posteriormente acompañarlo de las consecuencias derivadas del inexistente sistema de partidos. En una segunda parte, se examinan los quinquenios sucedidos

entre 2001 y 2022 y las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Finalmente, se responde a la pregunta de investigación y a la hipótesis planteada, así como su impacto en la literatura.

2. LA VARIANTE PRESIDENCIAL PERUANA Y SU SISTEMA DE PARTIDOS ¿INCENTIVOS PARA LA INESTABILIDAD?

2.1. El presidencialismo peruano

Una de las variables que pueden considerarse a la hora de analizar las crecientes tensiones políticas en el Perú es su forma de gobierno. Se trata de un régimen presidencial, donde la elección del jefe de Estado es directa por el pueblo, en comicios que es habitual que deriven en una segunda vuelta entre los dos contendientes más votados previamente¹. Este jefe de Estado es también de gobierno, y se crea la fusión monista de todo presidencialismo. Las elecciones, concurrentes con las legislativas, están fijadas en la Constitución, el mandato es de cinco años y con posibilidad de reelección no inmediata para ambos poderes para un período secundario (art. 112, CPP). El candidato a la presidencia es acompañado en la boleta electoral por dos vicepresidentes, los cuales tienen escasas atribuciones, por lo que su rol en la arena política peruana es habitualmente reducido.

Asimismo, el presidente cuenta con facultades limitadas en cuanto a veto u observación legislativa (total o parcial, art. 108, CPP), dada la únicamente necesaria mayoría absoluta en la cámara para superarlo. En caso de rehusarse a firmar y sancionar el proyecto legislativo (veto de bolsillo), es sustituido para tal efecto por el presidente de la cámara. En materia de decreto ha de destacarse el legislativo, pues supone una cesión material y temporal por parte del Congreso al Ejecutivo mediante ley autoritativa (art. 104, CPP).

No obstante, aunque desde el punto de vista del diseño constitucional pueda considerarse como de un régimen presidencial atenuado

1 Para evitar el balotaje es necesaria la obtención, por parte de una candidatura, de la mayoría absoluta en la primera vuelta, hecho no sucedido desde 2001.

(Campos, 2023), lo cierto es que la práctica diaria lleva a la convergencia con los regímenes semipresidenciales (García Marín, 2019). Ejemplo de ello es la existencia de un presidente del Consejo de Ministros (PCM o premier en adelante), el cual asume las funciones de coordinación, dirección y portavocía del gobierno, refrendo de los decretos ejecutivos y proposición ante el presidente de la república del nombramiento o cese de los ministros (art. 122, CPP). El premier a su vez es nombrado por el jefe del Estado, pero requiere tanto de la aprobación necesaria del Congreso de la República en un plazo máximo de treinta días (moción de confianza) como apoyo tácito para continuar posteriormente en el cargo (moción de censura o derrota en cuestión de confianza; art. 132, CPP). Su salida, sea por renuncia, moción o cese por el jefe de Estado supone una crisis total del gabinete (art. 133, CPP), aunque en numerosas ocasiones su salida anticipada se ha relacionado más con un intento de personificar en su figura el desgaste político que en la búsqueda de un nuevo gabinete consensuado con el Congreso. De igual modo, los ministros también pueden ser cesados por el Legislativo mediante moción y tienen la obligación de acudir a sede parlamentaria si son requeridos para interpelación (art. 131, CPP). Huelga decir que tanto la existencia del premier como de la moción parlamentaria a miembros del gabinete es excepcional en la región y una clara parlamentarización orgánica².

Asimismo, el artículo 120 (CPP) promueve el gobierno colegiado, propio de los regímenes parlamentarios, al establecer la nulidad de los actos presidenciales que no cuenten con refrendo del gabinete. Igual sucede con la disolución parlamentaria (art. 134, CPP), la cual es habilitada al jefe del Estado una vez que dos o más de los premieres de su mandato hayan sido removidos por el Congreso³. Es, pues, un freno ante

2 Ningún otro régimen latinoamericano establece una figura similar a la del premier peruano. En cuanto a la moción, solo Colombia y Uruguay habilitan esta facultad al Congreso.

3 Salvo si el Congreso se encuentra en el último año de su mandato quinquenal, donde ya no puede ser disuelto. En caso contrario, la disolución conlleva la convocatoria de elecciones en un período de ciento veinte días. Los nuevos congresistas completarán el período que estuviera por vencer para recuperar la concurrencia electoral.

la hipotética insistencia legislativa en el cese de los PCM y un elemento racionalizador de su parlamentarización.

La relación entre los poderes desde su diseño constitucional es por tanto la de un régimen híbrido o parlamentarizado, donde el Ejecutivo cuenta con la existencia de un PCM sujeto a la confianza del Congreso y con la no habitual facultad presidencial de disolución congresual. Resultado de ello, el jefe de Estado requiere de cierta mayoría en la cámara de tal manera que logre desplegar sus facultades constitucionales, pero, también, para dar estabilidad a su gobierno y dominar mínimamente la actividad legislativa, primordialmente en materia de control político. Dada además la unicameralidad, bajo número de miembros (130 escaños desde 2011, previamente 120) y considerables capacidades de investigación e interpelación (arts. 96 y 97) del Legislativo, se puede producir una significativa incidencia en la dirección y la estabilidad del Ejecutivo por parte del Congreso en situaciones de gobierno dividido, tónica habitual desde 2001.

Este contexto se ve refrendado por el análisis comparado, ya que las investigaciones al respecto tienden a considerar al Perú como un presidencialismo atenuado (García Belaunde, 2009; García Marín, 2019; Meléndez, 2007), con un presidente moderado en cuanto a atribuciones y capacidad de incidencia en la actividad legislativa (Alcántara *et al.*, 2005a, 2005b; Jones, 2002; López Velarde, 2018; Payne, 2006).

2.2. El sistema de partidos peruano entre 2001 y 2022

Una segunda variable que ha determinado la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo peruano en el período de estudio es el sistema de partidos, el cual tiende a ser considerado inexistente o de muy baja institucionalización por parte de la literatura (García Marín, 2019; Meléndez, 2007; Levitsky y Cameron, 2003; Levitsky y Loxton, 2018; Tanaka, 2015; Tanaka y Vera, 2010; Tuesta Soldevilla, 2017).

En efecto, desde las elecciones generales de 1990, donde Alberto Fujimori resultó electo y durante su década de autoritarismo competitivo, el sistema de partidos entonces existente entró en fuerte descomposición y realineamiento (Tanaka, 1998; Tuesta Soldevilla, 2008), que

derivó en un estado de indefinición que aún no parece haber encontrado estabilidad. Ejemplo de ello, y tomando el año 2001 como punto de inicio, se han producido seis elecciones parlamentarias, todas ellas han tenido una distinta fuerza partidaria como la más votada. Asimismo, en ninguna de estas el oficialismo logró la mayoría absoluta en la cámara y las coaliciones fueron escasas, inestables y de breve data; es, por lo tanto, habitual la práctica del gobierno dividido. De igual modo, ningún presidente logró la reelección y, en varias ocasiones, ni siquiera logró presentar un candidato a la elección posterior (APRA en 2011, Nacionalismo en 2016, PPK en 2021).

Tabla 1

Primeras fuerzas parlamentarias tras cada elección y porcentaje de escaños

Año	Primera fuerza*	Segunda fuerza*	Tercera fuerza*	Oficialismo
2001	Perú Posible (37.5)	APRA (23.3)	Unidad Nacional (14.1)	Perú Posible
2006	Unión por el Perú (37.5)	APRA (30)	Unidad Nacional (14.1)	APRA
2011	Gana Perú (36.1)	Fujimorismo (28.4)	Alianza Perú Posible (16.1)	Gana Perú
2016	Fujimorismo (56.1)	Frente Amplio (15.3)	PPK (13.8)	PPK
2020**	Acción Popular (19.2)	APP (16.9)	FREPAP (11.5)	Sin partido
2021	Perú Libre (28.4)	Fujimorismo (18.4)	Acción Popular (12.3)	Perú Libre

Nota. * Se refiere a los escaños obtenidos al momento de la conformación del Congreso; ** elecciones parlamentarias extraordinarias.

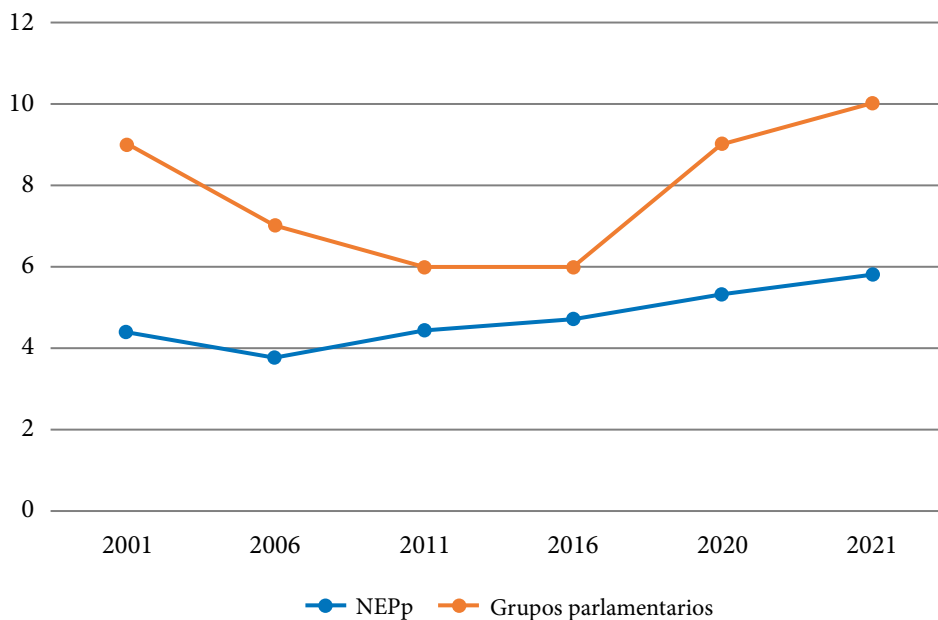
La fragmentación fue marcadamente elevada, y vino acompañada de una muy cambiante conformación de los grupos parlamentarios durante el transcurso de los períodos legislativos de un mismo quinquenio por el frecuente transfuguismo, lo que incrementó la atomización de la cámara. Esta situación cuestionó el sentido del voto de los ciudadanos, pero también la capacidad de predicción de la actividad legislativa, ya que esta eclosión de nuevas agrupaciones en el Congreso se acompañó de una limitada cohesión entre sus miembros. Como ejemplo de la

progresiva descomposición de las bancadas por la mencionada práctica del transfuguismo véanse dos grupos parlamentarios oficialistas: en 2011 Humala alcanzó la presidencia y su agrupación Gana Perú se ubicó como la primera minoría con 47 escaños. Sin embargo, al final del último período legislativo del quinquenio, su bancada apenas se situaba en 26 curules, era entonces la segunda fuerza en el Congreso. En 2016, PPK y su fuerza partidaria homónima inician el primer período legislativo con 18 escaños, pero esta organización se disuelve a inicios de 2019 después de sufrir la salida de más de la mitad de sus curules en los períodos anuales previos.

De ahí que a la baja institucionalización de los partidos y al gobierno en minoría tenga que acompañarle el necesario análisis de la evolución de los grupos parlamentarios y de la capacidad de sus líderes para determinar la agenda de sus organizaciones, hecho frecuentemente cuestionable. Súmese, no obstante, que este escenario vino acompañado de una volatilidad tanto parlamentaria como presidencial que se sitúa entre las más altas de toda la región para el período de estudio (Duárez, 2022; García Marín, 2021) y una escasa profesionalización de la política, pues a pesar de que hasta 2018 se permitía la reelección indefinida de los congresistas, muy pocos de estos lo lograban (Muñoz y Guibert, 2016; Paredes y Encinas, 2020), dada la mencionada volatilidad y precariedad de las organizaciones partidarias. También hay que destacar el éxito electoral repentino y fugaz de candidatos *outsiders* —Humala, Castillo—, de perfil tecnocrático y aparentemente no partidario —PPK—, o de organizaciones políticas de inesperado éxito —Alianza por el Gran Cambio, FREPAP, Perú Libre—.

Figura 1

Evolución del número efectivo de partidos parlamentarios entre 2001 y 2022



Nota. Se empleó la siguiente fórmula $NEPp = 1 / \sqrt{(\sum(\text{voto } i^2))}$ (Laakso y Taagepera, 1979).

Por ello, las organizaciones partidarias, salvo muy escasas excepciones —APRA, fujimorismo—, destacaron por una débil estructura organizativa (Muñoz, 2021; Vergara y Watanabe, 2016); bajos lazos programáticos con el electorado y entre sus propios miembros (Tuesta Soldevilla, 2017); y dificultades para lograr representación parlamentaria en comicios consecutivos. Algunos presidentes como Vizcarra y Boluarte podría considerarse que gobernaron sin una verdadera bancada propia, aunque PPK y otros presidentes pudieran también sumarse a esta lista. Esta trayectoria dibuja un escenario partidario donde el protagonismo recayó en meros vehículos electorales al servicio de determinados líderes o sectores (Barrenechea y Vergara, 2023; Levitsky y Way, 2002), limitada nacionalización electoral y baja institucionalización del sistema de partidos.

Esta variabilidad parlamentaria se replicó a nivel presidencial. Todos los jefes de Estado electos necesitaron de una segunda vuelta, las campañas electorales giraron entre el personalismo del candidato y el miedo a

que ganaran otras opciones —especialmente en torno al clivaje fujimorismo vs. antifujimorismo o socialismo vs. neoliberalismo— y, salvo García, los demás presidentes tuvieron variados episodios de falta de entendimiento con su propio grupo parlamentario, conformados en ocasiones por congresistas no afiliados siquiera (Corvetto, 2014). Las estimaciones de voto de los candidatos a la jefatura del Estado fueron cambiantes durante los meses e incluso semanas previas a la elección (Tuesta Soldevilla, 2017), dificultando una vez más un análisis certero sobre los contendientes que protagonizaron cada balotaje, a excepción del fujimorismo, pues logró alcanzar la segunda vuelta en las elecciones de 2011, 2016 y 2021 y ha sido consistente en cuanto a apoyos electorales desde entonces. Esta situación revela a su vez no solo su estabilidad competitiva, especialmente en el contexto peruano, sino también la capacidad que mostraron los ganadores de estos procesos electorales para atraer votantes no fujimoristas que prestaran su apoyo con este fin.

Así, los resultantes ganadores comenzaron su andadura con bajos niveles de apoyo parlamentario —los votos prestados no se plasmaron en votos al oficialismo durante la primera vuelta— y con cierto desencanto popular (Duárez, 2022; Vergara y Watanabe, 2016). A ello súmese la tendencia a las victorias presidenciales ajustadas: si en 2001 Toledo ganó la elección con un diferencial de 6.16 puntos porcentuales, en 2006 García lo logró con 5.26 %, Humala en 2011 con 2.88 %, PPK en 2016 con 0.24 % y Castillo en 2021 con 0.26 %, estas vinieron acompañadas además de cuestionamientos por parte del fujimorismo sobre la limpieza de las elecciones (Muñoz, 2021). Estos ajustados resultados exhibieron polarización y división, pero también presidentes que debieron buscar apoyos en numerosas organizaciones partidarias que no llegaron al balotaje. La concentración del voto en la primera vuelta, no obstante, arrojó patrones algo más institucionalizados, siguiendo una tendencia más regional:

Tabla 2

Concentración del voto entre la primera y la segunda candidatura presidencial por año de elección

Año	Concentración del voto
2001	62.28 %
2006	54.93 %
2011	48.45 %
2016	60.91 %
2021	32.3 %

Es, por tanto, un sistema de partidos en formación, de baja institucionalización, y donde salvo el fujimorismo es difícil identificar a una agrupación partidaria que en el período de tiempo analizado —2001-2022— haya mostrado una cierta capacidad de estructurarse y competir de manera estable, especialmente si se consideran tanto comicios legislativos como presidenciales. No obstante, el propio fujimorismo empleó diversas marcas electorales en este período —Cambio 90, Alianza por el Futuro, Fuerza 2011, Fuerza Popular—, tuvo un rol secundario en los primeros años del siglo y, tras las elecciones de 2020 y de 2021, nuevamente perdió capacidad de veto en la cámara.

3. DE 2001 A 2022: CINCO PERÍODOS PRESIDENCIALES DE RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO QUE TRANSITARON ENTRE LA COOPERACIÓN Y EL CONFLICTO

En efecto, entre 2001 y 2022 se llevaron a cabo cinco elecciones generales y una elección extraordinaria al Congreso. Sin embargo, este período de estudio destacó por una creciente inestabilidad en el Ejecutivo y en el Legislativo y por un incremental choque entre poderes que culminó con el autogolpe de Castillo en noviembre de 2022. Para una rápida contextualización, véase la siguiente tabla 3:

Tabla 3

Listado de presidentes de la República del Perú entre 1990 y 2022

Año llegada	Año salida	Presidente	Llegada al poder	Motivo de salida
1990	2000	Alberto Fujimori	Elecciones libres	Huye del país
2000	2001	Valentín Paniagua	Sustitución constitucional	Fin de período de transición
2001	2006	Alejandro Toledo	Elecciones libres	Fin de período presidencial
2006	2011	Alan García	Elecciones libres	Fin de período presidencial
2011	2016	Ollanta Humala	Elecciones libres	Fin de período presidencial
2016	2018	Pedro Pablo Kuczynski	Elecciones libres	Renuncia
2018	2020	Martín Vizcarra	Sustitución por vacancia	Vacancia exitosa
2019	2019	Mercedes Aráoz*	Encargo del Congreso	Renuncia
2020	2020	Manuel Merino	Sustitución por vacancia	Renuncia
2020	2021	Francisco Sagasti	Sustitución constitucional	Fin de período presidencial
2021	2022	Pedro Castillo	Elecciones libres	Golpe de Estado fallido
2022	-	Dina Boluarte	Sustitución por vacancia	En el cargo

Fuente: elaboración propia con base en datos del Congreso de la República.

Nota. * Aunque su presidencia no fue reconocida interna e internacionalmente.

De igual modo, y como se discute a continuación, la inestabilidad en la jefatura del Estado vino acompañada y precedida por numerosos cambios en los ministerios y en la presidencia del Consejo de Ministros:

Tabla 4

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

Presidente	Duración del presidente	Logra completar mandato	Duración promedio del PCM y ministros	Mociones censura a 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 días/16.3 días	-

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Presidencia de la República.

Nota. * El mandato completo presidencial supone 1825 días.

En 2001 Toledo alcanza la presidencia luego de una clara victoria ante García, y con su fuerza política, Perú Posible, como primera minoría parlamentaria. No obstante, no ha de olvidarse que, durante el año previo, el país asistió a la renuncia desde el extranjero de Fujimori y su gobierno; la vacancia exitosa del Congreso contra este; y la sustitución constitucional de Paniagua con el mandato de convocar elecciones y realizar reformas constitucionales que garantizaran la recuperación de la senda democrática y la instauración de procesos electorales libres, competitivos y confiables.

Durante el mandato de Toledo se produjo una moderada cooperación con el Congreso, ayudada por la alianza PP-FIM y por la baja tasa de éxito de las medidas de control político auspiciadas por la oposición, caso de las mociones de censura a ministros —solo 1 de 9 reunió la mayoría calificada— o por la no presentación de vacancias. El fujimorismo tuvo un papel residual, dado su escaso apoyo electoral (1.7 %) y la verdadera oposición se fraguó en torno al APRA. La producción legislativa registró valores razonablemente balanceados entre ambos poderes del Estado (ver figura 1), lo que señala una clara ausencia de obstrucción parlamentaria y una cierta capacidad de pergeñar acuerdos *ad hoc*. Esto no fue obstáculo para que, en todo caso, se repitiera el patrón de inestabilidad en cuanto a los premieres y los ministros que se produjo en todo el período analizado: el período presidencial contó con cinco presidentes del Consejo de Ministros, tres de ellos sin afiliación partidaria (Dañino

Zapata, Merino Lucero y PPK) y con 71 cambios ministeriales (Corvetto, 2014). Perú Posible, al igual que otras muchas fuerzas partidarias registró una importante salida de congresistas durante el quinquenio, ya que inició con 45 escaños, pero finalizó con 32. El disenso interno llevó a una progresiva debilidad del oficialismo, el cual se vio obligado a retirar el proyecto de reforma constitucional que buscaba recuperar el bicameralismo por la propia división en su bancada y un marcado desgaste de la imagen del presidente y de su bancada.

En 2006, García alcanza su segunda presidencia de la república luego de su primer mandato entre 1985 y 1990. Durante este período es destacable una mayor disciplina parlamentaria del oficialismo, el aprismo fue estable en su composición (36) y como segunda minoría en la cámara. El fujimorismo y Unidad Nacional se configuraron como los aliados más estables en el Congreso, por lo que gracias a sus bancadas (13 y 17 escaños respectivamente), se aseguró cierto control de la agenda legislativa y confirmó el paulatino giro conservador del aprismo. Esto se plasmó en un éxito balanceado entre Ejecutivo y Congreso en cuanto a producción de leyes (figura 1), aunque esta tendió a la baja con respecto al período previo. Tampoco se registraron intentos de vacancia presidencial, si bien la inestabilidad ejecutiva volvió a plasmarse en numerosos cambios en los gabinetes: 61 ministros cambiaron de cartera o fueron cesados y cinco premieres ocuparon el cargo, cuatro de ellos pertenecientes al partido (Corvetto, 2014), lo que a su vez dibujó unos gabinetes menos independientes y más partidistas que cualquiera del período analizado. No obstante, García, al igual que Toledo, padeció de una creciente impopularidad social, sus apoyos en el Congreso tendieron a la baja, especialmente en el último año legislativo y desplegó un elevado uso del decreto y del veto, que derivó en una moderada anulación de estos, tanto por parte del Congreso como del Tribunal Constitucional (García Marín, 2021).

Humala resultó electo en las elecciones de 2011 y, al igual que Toledo y García, mediante balotaje y en su segundo intento consecutivo de ser presidente. El oficialismo se alzó como el gran ganador de los comicios parlamentarios (47 escaños), aunque la baja cohesión de sus miembros y las diferencias ideológicas lo ubicaron para finales del período en apenas 26 curules. El fujimorismo se instaló como principal oposición gracias a

su bancada (entre 37 y 34 escaños) y al fuerte apoyo electoral a Keiko, pues logró contender en el balotaje. No obstante, ya fuera por una oposición más estructurada e ideológica o por incapacidad del oficialismo, lo cierto es que durante este quinquenio se produjo un creciente distanciamiento entre poderes, lo que se mostró en una mayor obstrucción del Legislativo y una actitud más reactiva. Ejemplo de ello, el Ejecutivo contó con 7 premieres y 67 cambios ministeriales, el Congreso amenazó con un proceso de destitución al vicepresidente segundo, quien debió renunciar de manera preventiva, y removió exitosamente a la premier Ana Jara. La debilidad ejecutiva también se concretó en una decreciente tasa de éxito legislativo (véase figura 1) y en un muy bajo uso del decreto legislativo, el menor desde 1985 (García Marín, 2017; Levitt, 2012). El veto empleado en sus diferentes configuraciones —total, parcial— por el jefe de Estado fue superado en el 50 % de las ocasiones por la cámara y, como sus antecesores, finalizó el quinquenio con una muy baja valoración social (Paredes y Encinas, 2020) y dificultades para lograr apoyos elevados a sus premieres propuestos.

En 2016 alcanza la presidencia PPK y, con ello, inicia un nuevo período de creciente inestabilidad en el Ejecutivo, debilidad oficialista en la cámara y oposición más organizada y cohesionada para imponer su agenda. Muestra de ello, PPK renuncia a la presidencia luego de un segundo intento de vacancia que amenazaba con lograr la mayoría calificada en marzo de 2018. Su sucesor, el vicepresidente primero Martín Vizcarra, fue exitosamente vacado el 9 de noviembre de 2020, con dos crisis constitucionales previas. La primera, con el intento de sustitución congresual liderado por su vicepresidenta Mercedes Aráoz el 6 de mayo de 2020 y con apoyo de la cámara. La segunda, con la disolución del Congreso decretada por el propio Vizcarra el 30 de septiembre de 2019 y que tuvo que resolver el Tribunal Constitucional⁴. Este período presidencial, sin embargo, fue también protagonizado por Manuel Merino, quien

4 Resuelto mediante sentencia favorable al jefe del Estado, pero con cuatro votos favorables y tres singulares en enero de 2020, lo que generó cierta incertidumbre ante la convocatoria *de facto* de elecciones parlamentarias extraordinarias, aunque reforzó la popularidad de Vizcarra en detrimento del Congreso.

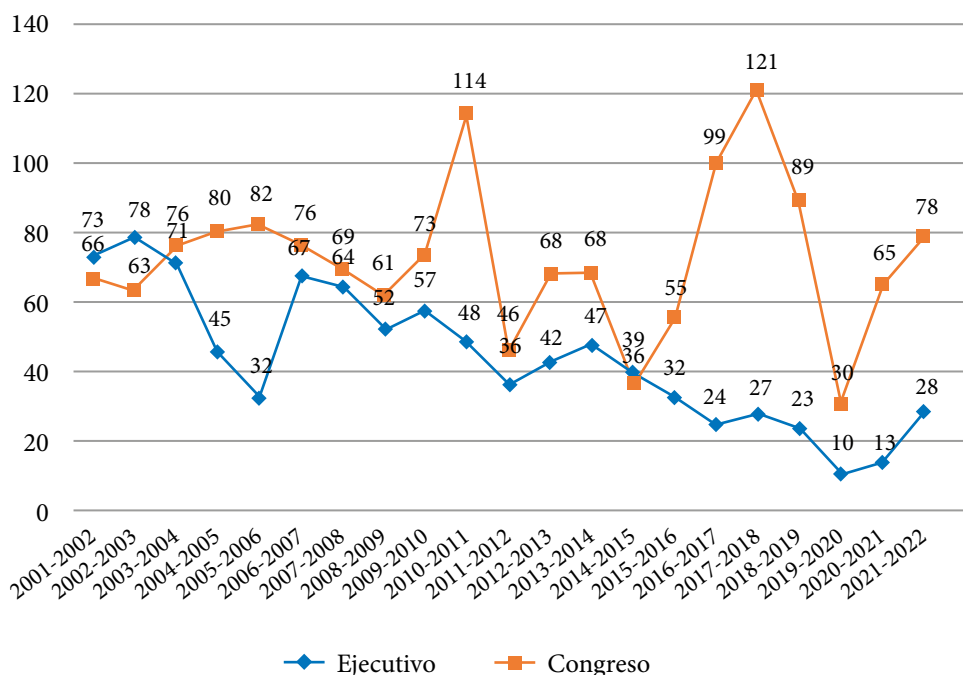
ocupó la presidencia durante apenas unos días (10-15 noviembre de 2020) y por Francisco Sagasti, quien finalmente completó el período. En total, hubo cinco jefes de Estado en el quinquenio y, como era de esperar, la debilidad parlamentaria del oficialismo se plasmó en una producción legislativa a la baja (figura 1) y elevados cambios en el gabinete (tabla 4).

No obstante, este período de elevada inestabilidad ejecutiva, abierto enfrentamiento entre poderes, intervención del Tribunal Constitucional y crisis política y social vivió sin embargo su cénit en la siguiente presidencia. En efecto, en 2021 es electo Pedro Castillo, *outsider*, líder de Perú Libre y con un discurso antiestablishment (Dargent y Rousseau, 2021) que igualmente le dio réditos en las elecciones parlamentarias, dado que el oficialismo se ubicó como primera minoría con 37 escaños. Durante su gobierno de dieciséis meses contó con 5 premieres y 76 cambios ministeriales, así como con una limitada producción legislativa en detrimento del Congreso (figura 1). Desde un inicio tuvo que enfrentar fuerte oposición en el Congreso y en los medios de comunicación (López-Lozano, 2022; Muñoz, 2021), exhibió dificultades para liderar al oficialismo, dado el protagonismo de otras figuras de su partido (Duárez, 2022), y presidió un gobierno con manifiesta carencia de perfiles técnicos y profesionales. Este panorama enseguida facilitó el debate en torno a su vacancia y debilidad ante la cámara, lo que, acompañado de acusaciones de corrupción e incapacidad, lo llevó a enfrentar dos procesos de destitución presidencial. Sin embargo, y justo antes de que el Legislativo se dispusiera a materializar un tercer intento, declaró la intervención del Poder Judicial —de entre otras instituciones—, la disolución del Congreso y la convocatoria de elecciones parlamentarias, decisiones para las que carecía de facultades constitucionales, y que intentaban emular el autogolpe de Fujimori de 1992. Tras el rápido fracaso de su intervención, fue vacado por el Congreso de la República y sustituido por la primera vicepresidenta, Dina Boluarte, quien además de destacar por una elevada represión a los manifestantes que protestaron contra la clase política (Barrenechea y Vergara, 2023), ni siquiera pertenece a Perú Libre ni puede afirmarse que cuente con una bancada propia en la cámara, lo que augura un difícil tránsito hasta la anunciada convocatoria anticipada de elecciones generales.

Por tanto, puede decirse que durante el período 2001-2022 el Perú vivió un proceso de creciente distanciamiento entre el Congreso y el Ejecutivo, que se plasmó en elevada inestabilidad gubernamental, decreciente dominio de la agenda legislativa por parte del oficialismo y variadas crisis políticas que pusieron en riesgo la institucionalidad democrática, especialmente con el autogolpe de Castillo. Asimismo, este distanciamiento se concretó en menor producción legislativa por parte de ambos poderes (como muestra la figura 2) y en una baja valoración social del Congreso y de los presidentes (Meléndez, 2007; Muñoz, 2021; Tanaka, 2015). En términos generales, podría hablarse de cierta disfuncionalidad de los dos principales poderes del Estado y de crecientes crisis políticas que incluso han llegado a cuestionar la continuidad democrática.

Figura 2

Producción legislativa en el Perú, 2001-2022 por período anual de sesiones



Fuente: elaboración propia con base en datos del Congreso de la República. Se excluyen resoluciones, mociones y reformas de ley, así como terceros proponentes.

4. EL PRESIDENCIALISMO PARLAMENTARIZADO DEL PERÚ Y SUS NOCIVOS EFECTOS ANTE LA AUSENCIA DE UN SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS Y DE COMPROMISO CON LA DEMOCRACIA

El desempeño de la democracia peruana a partir de su recuperación en 2001 hasta 2022, año del fallido autogolpe de Castillo, ha sido decepcionante y con un sombrío panorama a futuro, dadas las crecientes amenazas que surgen de las propias instituciones políticas y de la fagocitación del sistema. La inestabilidad ejecutiva ha sido muy elevada, ha afectado no ya solo a los ministros y los presidentes del Consejo de Ministros, sino también a los jefes de Estado. En los últimos seis años, se sucedieron seis jefes de Estado. A su vez, se produjeron intentos de usurpación del poder presidencial por parte de vicepresidentes —Mercedes Aráoz— o congresistas —Manuel Merino— sin legitimidad política, pero también sin atribuciones para ello. O bien, un discutible uso de la facultad constitucional de disolución anticipada del Congreso, caso de Vizcarra en 2019; o una desproporcional represión a manifestantes, caso de las protestas de noviembre y diciembre de 2022 bajo la presidencia de Boluarte. Súmese a su vez una lista de jefes de Estado donde todos aquellos que fueron electos desde 1990 han sido condenados a penas de prisión; una oposición, especialmente la representada por el fujimorismo, con un discurso iliberal y no rupturista con el autoritarismo de los años noventa; y unas organizaciones partidarias escasamente profesionalizadas y comprometidas con el juego político, en las que parecen prevalecer los intereses personalistas sobre los vínculos programáticos con la ciudadanía, particularidades que, eso sí, acompañan al sistema de partidos desde 1990 (Meléndez, 2007; Tanaka, 1998, 2015; Tuesta Soldevilla, 2008).

Como consecuencia, debe entenderse que parte de la respuesta a estas críticas reside en el diseño orgánico del sistema político peruano. En especial, la controvertida parlamentarización o atenuación del régimen presidencial (García Belaunde, 2009; García Marín, 2019) y la creación de pesos y contrapesos que, en contextos de gobierno dividido y partidos políticos con escaso compromiso por la gobernanza, pueden derivar en presidentes débiles e instituciones bloqueadas (Levitsky y Cameron, 2003; Levitsky y Loxton, 2018). Véase el caso de la Presidencia

del Consejo de Ministros, institución procedente de los regímenes parlamentarios y existente en los modelos constitucionalmente definidos como semipresidenciales, caso de Francia, Polonia o Rumania. El análisis de veintiún años de gobiernos peruanos muestra una elevada salida de los premieres, aun a pesar de que esta figura debe contar con el explícito apoyo de la jefatura del Estado en cuanto a su nombramiento y presentación ante el Congreso (García Belaunde, 2009); y la cámara a su vez debe, mediante moción de confianza, aprobar su nombramiento. Huelga decir que un análisis de períodos previos —desde 1993, año de la actual Constitución— arroja cifras relativamente similares sobre esta inestabilidad ministerial, como varias investigaciones muestran al respecto (Corvetto, 2014; Levitt, 2012; Tanaka y Vera, 2010).

Esta moción de confianza, que en términos teóricos debiera conllevar un acuerdo de gobierno o, al menos, a la compartición de una agenda política (Bobbio, 2018, 2022), no produjo los resultados esperados. Al contrario, los premieres fueron empleados por todos los jefes de Estado como una simple válvula de escape ante la aparición de crisis políticas o de cuestionamientos de mal manejo gubernamental. Así, la elevada frecuencia con que fueron sustituidos, la velada amenaza del Congreso de cesarlos o la inexistencia de vínculos partidarios de estos premieres, los volvió inestables, paralizando al Ejecutivo y generando un *impasse* en la gobernanza. Similar apreciación pudiera hacerse de los ministros, los cuales, además de padecer una aún más elevada salida de sus cargos, destacaron igualmente por no contar en su mayoría con afiliación partidaria ni apoyos en el Congreso.

Todo ello derivó en una dinámica donde ciertos mecanismos constitucionales que debieran emplearse de manera extraordinaria, limitada y ciertamente bajo una perspectiva de oportunidad política limitada, se volvieron recurrentes y oportunistas, y se redujo la lógica del control político por parte del Congreso a una continua laminación del Poder Ejecutivo. Tómese un nuevo ejemplo con base en lo analizado en el presente estudio: el empleo de la vacancia o juicio político como vía para remover al presidente de la república. Este instrumento, el cual viene regulado en el artículo constitucional 117 (CPP) no debiera, aparentemente, emplearse bajo la denuncia de supuesta corrupción, pues esta causal no

figura como habilitante para su acción de manera taxativa (Cairo, 2013; Eguiguren, 2008) y, *prima facie*, no debiera tener tan simple cabida en la supuesta falta de incapacidad moral. Sin embargo, tanto PPK como Vizcarra debieron abandonar el poder de manera prematura por acusaciones soportadas bajo este rubro, suponiendo con ello una extensiva interpretación de los congresistas peruanos del más agravado instrumento político a su alcance y reforzando el carácter impredecible e inestable del sistema.

Siguiendo la crítica al diseño institucional, debiera señalarse la configuración del Congreso de la República. Su carácter unicameral, así como el bajo número de curules (130 desde 2011), le confieren capacidad para actuar de manera autónoma respecto al Ejecutivo en contextos de marcada minoría oficialista y evidente oposición. Ciertamente, la literatura (García Montero, 2009; Alcántara *et al.*, 2005a; Santos *et al.*, 2014) tiende a considerar la bicameralidad como un freno orgánico al propio Poder Legislativo, sustentado además tanto desde la óptica histórica (Blanco, 2010) como desde el análisis comparado de casos recientes en la región (Albala, 2009, 2016; Chasquetti, 2001, 2006). La experiencia peruana post-2001 vuelve a ir en la senda de la literatura *motu proprio*: la prevalencia del gobierno dividido y la ausencia de coaliciones en torno al oficialismo terminaron incrementando la distancia entre poderes, pero, sobre todo, potenciando la capacidad del Congreso para decidir unilateralmente la suerte del Ejecutivo, afectando, cada vez más, a la propia cabecera del Estado. Ello, además, con un Congreso fragmentado y con multiplicidad de oposiciones, pero con capacidad para acordar, ocasionalmente, el despliegue de los mecanismos de control político.

Sin embargo, y posiblemente de manera inesperada, la democracia peruana logró sobrevivir a esta suma de amenazas, riesgos de quiebre e incentivos institucionales para el desbloqueo unilateral sin consenso. En efecto, una lectura positiva del recorrido transcurrido en el período analizado podría destacar el diferente desenlace en el autogolpe de Castillo en 2022 con respecto al liderado por Fujimori en 1992. En esta reciente ocasión, las instituciones democráticas sí lograron en última instancia dirimir, reconducir y sancionar los ataques contra la legalidad vigente, además de exhibirse una evidente oposición social ante el acaparamiento

del poder político por parte de la presidencia. De igual modo, el Tribunal Constitucional intervino, aun *a posteriori*, para validar jurídicamente la disolución congresual auspiciada por Vizcarra en 2019; y, asimismo, las autoridades electorales pudieron celebrar y dar certidumbre a las ajustadas elecciones presidenciales a pesar de las estrechas diferencias en los balotajes y las sospechas de parcialidad que el fujimorismo tendió a deslizar luego de sus derrotas (Barrenechea y Vergara, 2023; López-Lozano, 2022; Muñoz y Guibert, 2016).

Por todo ello, debiera afirmarse que, efectivamente, el diseño institucional sí jugó un papel determinante en la trayectoria de la democracia peruana en el período 2001-2022. Incentivó la inestabilidad en el Ejecutivo y no fomentó la cooperación entre los poderes a través de la figura del presidente del Consejo de Ministros, además de invitar, en cierto modo, a parlamentarizar la suerte del presidente de la república al deponerlo en situaciones de marcada minoría en el Congreso y a colocar en su lugar a miembros de la cámara, caso de Paniagua en 2001 y Merino y Sagasti en 2020. Es decir, el gobierno dividido se tornó en una suerte de pérdida de confianza de la cámara y esta actuó en cuanto tuvo oportunidad y posibilidad de reunir la mayoría calificada. A su vez, los partidos políticos mostraron los efectos negativos de la baja institucionalización que la literatura tiende a destacar (Campello, 2015; Levitsky y Cameron, 2003; Levitsky y Loxton, 2018; Luna, 2015; Molina, 2015): vehículos electorales al servicio de líderes o facciones con intereses particulares; limitados lazos programáticos con sus votantes; baja cohesión en la cámara y tendencia a la atomización de las bancadas; impredecibilidad de la agenda legislativa; y prevalencia de los acuerdos *ad hoc* sobre las alianzas o coaliciones que transparenten los acuerdos parlamentarios y generen certidumbre al sistema.

Empero, y a pesar de los negativos condicionantes que destacaron en este período, la política peruana se caracterizó por la debilidad de los principales actores, lo que pudo, siguiendo a Muñoz (2021) y Barrenechea y Vergara (2023), evitar en última instancia que un movimiento o líder autoritario capitalizara la debilidad de las instituciones y la falta de legitimidad social. No obstante, deja abierta la interrogante sobre la

capacidad de detener en el futuro nuevas amenazas a la institucionalidad democrática por parte de entidades más estructuradas y eficaces.

5. CONCLUSIONES

La errática trayectoria democrática del Perú entre 2001 y 2022 muestra claramente la importancia que aún alberga el análisis del diseño constitucional para entender las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y su posible devenir. En efecto, la definición y el sentido de los pesos y los contrapesos inherentes a todo régimen liberal marca una de las pautas sobre las posibles acciones que pueden llevar a cabo las instituciones cuando la situación lo habilita y amerita. En este sentido, y aplicándolo para el caso analizado, la existencia de un presidente del Consejo de Ministros, así como la necesaria aquiescencia del Congreso para su permanencia y la del conjunto del gabinete, genera en términos formales una dependencia del Ejecutivo hacia el Legislativo, conformándose un rasgo parlamentarizador del presidencialismo peruano. Puede añadirse la contraparte ejecutiva en esta misma línea: la prerrogativa, bajo ciertos supuestos, de disolver el Congreso, lo que supone otro rasgo impropio de los regímenes presidenciales y un alejamiento de su idea originaria de reforzar la estabilidad a través de una marcada separación de poderes.

No obstante, estas innovaciones constitucionales debieran, siguiendo a la teoría (Bobbio, 2022; Linz, 2013; Linz y Valenzuela, 1997), haber incentivado la cooperación entre poderes, invitando a la compartición, al menos parcial, de la tarea de gobierno representado en el mencionado presidente del Consejo de Ministros. Sin embargo, y en parte debido al sistema de partidos existente y a la falta de mayorías sólidas del oficialismo, los resultados generados tendieron a una creciente inestabilidad de los ejecutivos, fragmentación de los congresos y progresivo choque o enfrentamiento entre poderes, llegando a poner en peligro la continuidad democrática en 2022, pero con evidentes tensiones desde períodos previos.

Por tanto, la combinación de un presidencialismo parlamentarizado desde su diseño orgánico junto a unas organizaciones partidarias de escasa institucionalización y limitado compromiso por la democracia,

derivó en una prolongada crisis de representación, erosionando la imagen de las instituciones, su legitimidad social y, por lo observado en el período de estudio, su capacidad para hacer funcionar al sistema político en su conjunto. Efectivamente, se produjo cierta resiliencia de la democracia peruana, ya que el fallido autogolpe de Castillo en 2022 y la intervención desmesurada de otros líderes en situaciones precedentes —Aráoz, Merino, Vizcarra, Keiko— se resolvieron por mecanismos institucionales, pero posiblemente deban ser considerados como antecedentes a una crisis política que no está aún cerrada y que exhibe la incapacidad de la democracia peruana para encauzar las diferencias políticas naturales de toda sociedad y de otorgar estabilidad al país.

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, n.º 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, <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2016000200003>
- Alcántara, M., García, M. y Sánchez, F. (2005a). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina*. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Alcántara, M., García, M. y Sánchez, F. (comps.). (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=JTJ9qDzXqNPPvvTS6VHY6pCdSfg#v=onepage&q=alcantara+legislativos&f=false>.
- Barrenechea, R. y Vergara, A. (2023). Peru: the danger of powerless democracy. *Journal of Democracy*, 34(2), 77-89. <https://doi.org/10.1353/jod.2023.0015>.

- Blanco, R. (2010). *La construcción de la libertad. Apuntes para una historia del constitucionalismo europeo*. Alianza Editorial.
- Bobbio, N. (2018). *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*. Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (2022). *Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. Fondo de Cultura Económica.
- Cairo, O. (2013). El juicio político en la Constitución peruana. *Pensamiento Constitucional*, 18(18), 121-143.
- 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.
- Campos, H. J. (2023). La Constitución (in)orgánica: una reflexión sobre las tensiones e inconsistencias del régimen político peruano. *Revista Derecho del Estado*, (56), 131-161.
- Chasqueti, D. (2001). *Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación*. Clacso.
- Chasqueti, D. (2006). La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina. *Postdata*, (11), 163-192.
- 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.
- Dargent, E. y Rousseau, S. (2021). Perú 2020: ¿el quiebre de la continuidad? *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 41(2), 377-400. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2021005000112>
- Duárez, 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*, (10), 9-30. <https://doi.org/10.15381/dds.n10.24404>

- Eguiguren, F. J. (2008). Antejudio y juicio político en el Perú. *Pensamiento Constitucional*, 13(13), 111-162.
- García Belaunde, D. (2009). El presidencialismo atenuado y su funcionamiento (con referencia al sistema constitucional peruano). En A. Ellis, J. J. Orozco y D. Zovatto (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial* (pp. 119-135). Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- García Marín, I. (2017). *Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en el Perú (2001-2016)* [Tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid.
- 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), 1-18. <https://doi.org/10.15304/rips.20.2.7448>
- García Montero, M. (2009). *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Centro de Investigaciones Sociológicas.
- 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*, 42(5), 1-14.
- 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>
- Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). Effective number of parties: a measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1), 3-27.

- Levitsky, S. y Cameron, M. (2003). Democracy without parties? Political parties and regimen change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society*, 45(3), 1-33.
- Levitsky, S. y Loxton, J. (2018). Populism and competitive authoritarianism in Latin America. En C. de la Torre (ed.), *Routledge Handbook of Global Populism* (pp. 334-350). Routledge.
- Levitsky, S. y Way, L. (2002). Elections without democracy: The rise of competitive authoritarianism. *Journal of Democracy*, 13(2), 51-65.
- Levitt, B. S. (2012). *Power in the balance. Presidents, parties and legislatures in Peru and beyond*. University of Notre Dame Press.
- Linz, J. J. (2013). Los peligros del presidencialismo. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 7, 11-31.
- Linz, J. J. y Valenzuela, A. (comps.). (1997). *Las crisis del presidencialismo, perspectivas comparativas*. Alianza Editorial.
- López Velarde, R. V. (2018). *Supervisión legislativa en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- 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>
- Luna, J. P. (2015). Institucionalización de sistemas de partidos: ¿por qué es necesario un nuevo concepto? En M. Torcal (ed.), *Sistemas de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable* (pp. 19-42). Anthropos Editorial.
- Meléndez, C. (2007). Partidos y sistema de partidos en el Perú. En R. Roncagliolo y C. Meléndez (eds.), *La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos* (pp. 213-273). International Institute for Democracy and Electoral Assistance; Asociación Civil Transparencia.

- Molina, J. E. (2015). Nivel de institucionalización del sistema de partidos y personalización de la política en América Latina (1990-2008). En M. Torcal (ed.), *Sistemas de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable* (pp. 220-239). Anthropos Editorial.
- 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. y Guibert, Y. (2016). Perú: el fin del optimismo. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 36(1), 313-338. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2016000100014>
- Paredes, M. y Encinas, D. (2020). Perú 2019: crisis política y salida institucional. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 40(2), 483-510. <http://dx.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 Payne, J. M., Zovatto, D., Mateo, M., Allamand, A., Carrillo, F., Echebarría, K., Freidenberg, F. y Jarquín, E., *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina* (pp. 91-128). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Santos, M. L., Pérez-Liñán, A. y García, M. (2014). El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 34(3), 511-536. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2014000300001>
- Tanaka, M. (1998). *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Instituto de Estudios Peruanos. <http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/610>
- Tanaka, M. (2015). Agencia y estructura y el colapso de los sistemas de partidos en los países andinos. En M. Torcal (ed.), *Sistemas de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable* (pp. 161-182). Anthropos Editorial.

- Tanaka, M. y Vera, 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. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2010000100006>
- Tuesta Soldevilla, F. (2008). *El sistema de partidos en la Región Andina: construcción y desarrollo (1978-1995)* [Tesis doctoral, Universidad Nacional Mayor de San Marcos]. Cybertesis. Repositorio de Tesis Digitales. <http://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/20.500.12672/285>
- Tuesta Soldevilla, F. (ed.). (2017). *Perú : elecciones 2016 un país dividido y un resultado inesperado*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/191087>
- Vergara, A. y Watanabe, A. (2016). Delegative democracy revisited: Peru since Fujimori. *Journal of Democracy*, 27(3), 148-157. <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0054>

Financiamiento

Autofinanciado.

Conflicto de intereses

El autor declara no tener conflicto de intereses.

Contribución de autoría

El autor realizó la contribución total de artículo, incluyendo la recogida de datos, análisis de datos, discusión del marco teórico y de los resultados.

Agradecimientos

El autor agradece el apoyo brindado por su institución universitaria, así como el apoyo, las observaciones y los consejos de la doctora Ana Cristina González Rincón, investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Biografía del autor

Ignacio García Marín, doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid, máster en Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) de España. Es profesor titular a tiempo completo en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) de México, campus Cuajimalpa. Investigador perteneciente al Sistema Nacional de

Investigadores (SNI-1) de México. De entre sus últimas publicaciones destacan «La parlamentarización del juicio político en América Latina. Un estudio comparado entre 1990 y 2022» (*Revista Desafíos* n.º 35) y «Two Decades of Politics Without Parties, Growing Tensions Between Powers, and the Risk of Democracy in Peru», (*Revista Andina de Estudios Políticos*, vol. 13, n.º 1), entre otras.

Correspondencia

Igarciam@cua.uam.mx