

Choque de poderes y degradación institucional

Cambio de sistema sin cambio de reglas en el Perú (2016-2022)

Eduardo Dargent Bocanegra y Stéphanie Rousseau*

RESUMEN: En apenas cinco años (2016-2021), y sin que se hayan modificado sustancialmente reglas constitucionales, el Perú ha transitado de un sistema político presidencialista, donde el Ejecutivo controlaba la agenda política, hacia otro en el que el Congreso tiene considerable poder. Sin negar la relevancia de cambios graduales previos, el artículo propone que el detonante para esta variación de sistema político fue el resultado electoral de 2016, el cual modificó drásticamente el balance de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo al dar una amplia mayoría a la oposición en el Congreso, lo que permitió la generalización de armas institucionales extremas como la vacancia presidencial o la cuestión de confianza. Además, tuvo como acelerador el shock externo del escándalo de corrupción del caso Lava Jato. La prueba de que se trata de un nuevo sistema es que estos repertorios extremos se han mantenido incluso con Congresos fragmentados.

Palabras clave: Perú, sistema político, Ejecutivo, Congreso, polarización.

Clash of Powers and Institutional Degradation: Change of System without Change of Rules in Peru (2016-2022)

ABSTRACT: Without any substantial constitutional change, Peru has moved during the last five years from a presidential political system, where the Executive controlled the political agenda, to one where the Peruvian Congress has considerable power. This article claims that the trigger for change was the electoral result of 2016, as it drastically shifted the balance of power between executive and legislative. This election gave a large majority to the opposition in Congress, allowing the generalization of extreme institutional weapons such as the presidential impeachment and the confidence motion. The corruption scandal known as Lava Jato accelerated the process. The proof that this is a new system is that these repertoires of interbranch conflict have remained in place even if no party has able to hold a majority in Congress during the last two electoral cycles.

Keywords: Peru, political system, Executive, Congress, polarization.

*Eduardo Dargent Bocanegra es profesor principal del Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Av. Universitaria 1801, 15088, Lima, Perú. Tel: 519 9899 6519. Correo-e: edargent@pucp.edu.pe. ORCID: 0000-0002-1844-246X. Stéphanie Rousseau es profesora principal del Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Av. Universitaria 1801, 15088, Lima, Perú. Tel: 519 9240 4104. Correo-e: srousseau@pucp.pe. ORCID: 0000-0002-1937-5342.

Artículo recibido el 25 de marzo de 2022 y aceptado para su publicación el 28 de marzo de 2022.

INTRODUCCIÓN

La creciente polarización política observada en el Perú entre el gobierno del izquierdista Pedro Castillo, iniciado en julio de 2021, y la derecha conservadora parlamentaria oculta un proceso más profundo: el cambio, en apenas cinco años y sin que hayan modificado sustancialmente reglas constitucionales o legales, de un sistema político presidencialista donde el Ejecutivo controlaba la agenda política hacia otro donde el Congreso ha ganado considerable poder. Hoy el repertorio de armas institucionales para el conflicto entre poderes es muy distinto al del periodo que va de la transición del año 2000 a 2016. El mayor cambio es que se ha naturalizado que el Legislativo pueda vacar al presidente con una mayoría calificada de votos sin mayor expresión de causa. Exagerando, vivimos ahora en una suerte de parlamentarismo informal. Por la alta inestabilidad a la que conduce este nuevo sistema, se hace difícil mantener y construir agendas de mediano plazo. Si bien la polarización ideológica actual agrava esta situación y sus efectos, creemos que ya existe una serie de repertorios y estrategias de hacer política que difícilmente desaparecerán aunque se reduzca la polarización. Sin idealizar el sistema político previo a 2016, consideramos que en este cambio hay una degradación institucional que afecta la gobernabilidad y la democracia.

Lo que se observa en el Perú es una naturalización de medidas que deberían ser extremas en la relación entre poderes del Estado, figuras pensadas para situaciones límite que hoy son parte del lenguaje común de la política. Desde el año 2017 hemos tenido cuatro procesos de vacancia por incapacidad moral, uno de ellos exitoso contra el presidente Martín Vizcarra (2020) y otro en 2018 que con seguridad lo hubiese sido de no haber renunciado antes Pedro Pablo Kuczynski al cargo. Además, en 2019 Vizcarra cerró el Congreso por negar dos cuestiones de confianza al Poder Ejecutivo. Si bien el cierre fue declarado conforme a la Constitución por el Tribunal Constitucional (TC), la forma y el contenido de la medida fue polémica y deja abiertas muchas puertas para el uso abusivo de la confianza, como explicamos más adelante. Fue en este terreno minado donde en 2021 ganó la presidencia Pedro Castillo, un outsider con un discurso populista de izquierda que se enfrentó en segunda vuelta a fuerzas de derecha también bastante extremas. La alta polarización política y social que mostró la elección se ha mantenido en estos meses de gobierno. El recién iniciado gobierno de Castillo enfrentó apenas cuatro meses después de asumir el cargo un pedido de vacancia por incapacidad moral, rechazado en su primera etapa. Y desde el primer día se especuló sobre la voluntad del gobierno de forzar el cierre del Congreso a través de pedidos de confianza que tenían el objetivo real de ser rechazados para concretar dicho cierre. La crispación ideológica aumenta la desconfianza entre poderes y promueve conductas “preventivas” que incrementan la crisis. Pero por mirar esta pirotecnia ideológica no estamos pensando lo suficiente sobre aquello que parece más permanente en esta tensión entre poderes: las

armas extremas de disputa política antes mencionadas se han naturalizado. Estamos atrapados en una suerte de balance de baja calidad e inestabilidad del que será difícil salir (y no toda salida sería necesariamente buena o mejor).

Este aumento del poder del Congreso, como decíamos, se plasma en que se ha impuesto una interpretación muy amplia del inciso 2 del artículo 113 de la Constitución que habla de la “permanente incapacidad moral” como una de las causales de vacancia de la presidencia. El reglamento del Congreso precisa que se declara dicha incapacidad con el voto de dos terceras partes del número de congresistas (87). La mayoría de constitucionalistas consideran que dicho artículo, ya incluido en las primeras constituciones (está presente desde la Constitución de 1839), se refiere a casos en los que el presidente no puede seguir ejerciendo el cargo por una causa objetiva y permanente (enfermedad que lo incapacite, salir del país sin autorización del Congreso, etc.). El término “moral”, entonces, se referiría en su sentido original a una enfermedad mental que inhabilita al presidente, no a una falta moral. Otras interpretaciones señalan que el término desde siempre buscó dejar abierta la posibilidad de destitución para casos de altísima gravedad que atenten con la moral pública, distintos a los pocos y muy graves delitos por los que, según el artículo 117 de la Constitución, se puede procesar al presidente durante su mandato (juicio político).¹ En términos políticos, nada de esa discusión teórica ya importa: lo excepcional se ha vuelto normal. Los políticos han creado una suerte de juicio político acelerado por el que, si tienen los votos, se vaca al presidente.

Se suma a esta situación de conflicto entre ramas la poca claridad de otra figura constitucional propia del Ejecutivo: la cuestión de confianza. Tras dos confianzas negadas al presidente del Consejo de Ministros, responsable político del gobierno, el Ejecutivo puede disolver el Congreso y convocar a elecciones parlamentarias. La figura y los supuestos en que puede usarse son difíciles de explicar, pero resulta necesario para que pueda evaluarse por qué señalamos que en la situación actual abre la puerta a más tensión entre poderes. La figura se pensó principalmente como una medida defensiva del Ejecutivo ante mociones de censura ministerial abusivas que dificulten la gestión del gobierno: si, por ejemplo, se busca censurar a un ministro, el presidente del Consejo de Ministros puede pedir más bien que se le brinde la confianza. Si no sucede, cae el gabinete. Dos caídas pueden llevar a la disolución del Congreso. El antecedente para incluir la confianza en la anterior Constitución de 1979 fueron las permanentes censuras de ministros entre 1963 y 1968. Este bloqueo constante e irracional de una mayoría opositora contribuyó a la inestabilidad política que llevó al golpe militar de 1968. La confianza da al Ejecutivo un arma para moderar al Congreso y, de ser el caso, llevar la discusión a la ciudadanía que

¹ El juicio político (art. 99) para el presidente se entiende solo referido a lo contemplado en el artículo 117.

deberá elegir una nueva representación. La figura, sin embargo, es más amplia que una defensa de ministros, pues la Constitución señala que *a)* la confianza también debe concederse cuando se nombra un nuevo gabinete de ministros y *b)* como en los sistemas parlamentarios, puede plantearse por un ministro o el jefe de gabinete para solicitar respaldo al Congreso a iniciativas del gobierno. Esta segunda dimensión permite un uso más ofensivo que la mera defensa de ministros, pues el Ejecutivo puede demandar al Congreso que se aprueben políticas de gobierno. De acuerdo con la sentencia 0006-2018-PI/TC del Tribunal Constitucional, la confianza debe entenderse de manera abierta pues busca “brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera” (TC, 2019). No queda claro, sin embargo, cuáles son estas posibilidades o cuánto tiempo tiene el Congreso para cumplir con el pedido por el que se ha otorgado la confianza, lo cual deja abierta la posibilidad de una disolución incluso tiempo después de concedida la confianza; o qué sucede si el Congreso concede la confianza pero luego actúa contra lo solicitado. Este último caso, como veremos, fue el que llevó a la disolución del Congreso en 2019 cuando el Ejecutivo consideró que, a pesar de haberse aprobado su pedido de no elegir a un grupo de magistrados constitucionales, la acción del Congreso (seguir con la elección) constituía una negación tácita de confianza.

Más que un análisis constitucional de estas figuras, lo que nos interesa resaltar para los fines de este artículo es que hoy las armas extremas de la vacancia presidencial y la posibilidad de disolver el Congreso por negar confianzas se han normalizado en los usos políticos peruanos y sus contornos no son precisos, dejando todavía espacio para la disputa sobre su uso adecuado.² Evidencia imperfecta pero efectiva para mostrar este cambio es que una búsqueda sencilla en Google en la web del Congreso peruano arroja que desde el 28 de julio de 2016 hasta hoy se encuentran 722 resultados de los términos vacancia y 635 de cuestión de confianza. Desde el 28 de julio de 2011 hasta ese mismo día de 2016 había apenas 156 y 291 menciones, respectivamente. Este inmediatismo en el uso de figuras extremas, y las interpretaciones convenientes y flexibles de los contendientes hacen que esa regla básica necesaria en democracia de “no hagas a otros lo que no quieras que te hagan” se haya debilitado en extremo en la política peruana. La posición que ocupan marca lo que los contendientes consideran justo o injusto.

¿Cuáles son las características de estos dos sistemas de gobierno, el previo a 2016 y el actual? ¿Qué explica el cambio abrupto a partir de 2016? ¿Por qué señalamos que es una degradación? Las siguientes secciones buscan contestar estas interrogantes.³

²Para una discusión más especializada sobre estas reglas, puede consultarse García Chavarry (2013), Eguiguren (2017) o Cruces (2018).

³Algunas de estas ideas fueron presentadas en forma abreviada en Dargent y Rousseau (2021).

Concluimos el texto con algunas ideas sobre qué consecuencias tiene este cambio y sobre diferentes maneras en que podría salirse de este equilibrio negativo. Creemos que la debilidad de los partidos y las ventajas que la situación actual ofrece a buena parte de los políticos en actividad hacen al sistema más resistente de lo que se cree. Sin embargo, especulamos sobre algunas formas en que podría cambiar, no siempre de forma positiva. Obviamente este es un ejercicio tentativo que se hace desde lo conocido. Tal vez el cambio tenga formas nuevas hoy difíciles de prever.

Adelantamos nuestra respuesta sobre qué causó el cambio a fin de facilitar la lectura. Sin negar la importancia de cambios graduales que venían debilitando el sistema de partidos peruano y las precarias bases del sistema anterior, proponemos que el detonante para que el nuevo sistema adoptara su forma actual fue el resultado electoral de 2016. Este resultado, atípico para una política fragmentada, cambió drásticamente el balance de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo al dar una amplia mayoría a la oposición en el Congreso y una muy pequeña bancada al Ejecutivo. Ese gobierno dividido permitió la generalización del nuevo repertorio de armas institucionales extremas y el abuso de las ya existentes. Además, tuvo como acelerador el shock externo del escándalo de corrupción del caso Lava Jato que hizo más álgida la disputa, apuró la necesidad de deshacerse del presidente, y ofreció justificaciones y coartadas a los contendientes que buscaban establecer los nuevos significados de las reglas.

La prueba de que se trata de un nuevo sistema y no de un mero cambio que depende del peso de la oposición y del gobierno en el Legislativo es que estos repertorios de guerra se han mantenido aun cuando en 2020 y 2021 se han elegido Congresos fragmentados donde ya no hay un poder opositor mayoritario. Los actores aprendieron a usar las nuevas armas extremas y las utilizan de acuerdo con sus significados actuales, incluso si ya no existe el balance de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo de 2016. El único cambio institucional formal relevante para este proceso de degradación, creemos, fue una reforma constitucional de 2019 que prohibió la reelección de congresistas, con lo cual se reduce el número de algunos congresistas con experiencia y más enfocados en lo programático y el mediano plazo, por lo tanto, más interesados en regular el uso de recursos extremos. Pero ese cambio se produjo cuando el actual sistema ya se encontraba bastante asentado. Si bien lo refuerza, no es propiamente causa del mismo. Esta “nueva” institucionalidad creada en pocos años tiene efectos distintos y proveerá nuevos incentivos a actores políticos que ahora usan un libro de jugadas antes desconocido. En este caso, incentivos negativos que acrecientan las posibilidades de conflicto y degradan la gobernabilidad y calidad de la democracia.

El artículo dialoga con la literatura sobre conflicto entre ramas de gobierno que tanta atención ha atraído durante las últimas décadas en las democracias duraderas de nuestra región (por ejemplo, Pérez-Liñán, 2007, o Helmke, 2017); sin embargo, esta literatura se centra más en las causas de estos conflictos y sus resultados. Más

bien, creemos que el mayor aporte del artículo está en poner en diálogo al caso peruano con la literatura sobre cambio institucional, en particular aquella que discute qué lleva a que las instituciones formales puedan adoptar nuevos significados y proveer distintos incentivos sin cambiar su forma legal (Mahoney y Thelen, 2010; Gómez, 2012; Murillo, Levitsky Brinks, 2021; Levitsky y Ziblatt, 2018). Esta literatura estudia las reglas formales como variables dependientes, moldeadas por causas lentas pero también, como en este caso, por causas inmediatas, que les dan nuevos significados. Y al hacerlo se convierten en variables independientes que, en este caso, afectan de distinta forma el sistema político.

¿QUÉ EXISTÍA ANTES? CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA POLÍTICO EN EL PERÚ DESPUÉS DE LA TRANSICIÓN (2001-2016)

Tras la caída del régimen de Alberto Fujimori (1990-2000) se pensó que muchas cosas podrían cambiar en el Perú. Se asoció el retorno a la democracia con una serie de posibles cambios positivos en términos políticos. De hecho, hubo cambios importantes, algunos buenos y otros no tanto. Por ejemplo, hubo una mayor apertura política, con instituciones electorales fuertes y reconocidas que garantizaron elecciones legítimas y competitivas. También tuvo lugar un proceso de descentralización, iniciado en 2002, que entregó recursos a las regiones reduciendo el control presupuestario y de ejecución de obras desde el Poder Ejecutivo. Aunque suene contraintuitivo para un lector peruano abrumado por los escándalos de corrupción descubiertos en años recientes, en esos años hubo también una serie de medidas positivas y efectivas para contar con una mayor transparencia en la gestión pública y fortalecer instancias de control. Y no fue menor el desarrollo de programas sociales técnicos y no clientelares que especialmente desde 2011 repercutieron en el bienestar de los más pobres. No todos estos cambios cumplieron con sus objetivos declarados, algunos, como la descentralización, han creado problemas serios, pero sin duda marcan un antes y un después de la transición. Un cambio adicional, más dependiente de la economía internacional, fue el crecimiento de conflictos locales vinculados a actividades extractivas por el boom de recursos iniciado en 2002.

Sin embargo, como han apuntado distintos autores, también hubo considerables continuidades en distintas dimensiones políticas entre el Perú de la década de 1990 y el país después del gobierno de Fujimori. Contra visiones optimistas que pensaron que la competencia democrática y la caída del régimen permitirían fortalecer a los partidos políticos, se mantuvo la debilidad de los mismos, demostrando que la raíz del problema era más profunda (Tanaka, 2005; Levitsky y Cameron, 2003). Perú es un caso extremo de desarticulación política donde actores locales, regionales y nacionales no tienen vínculos estables y donde la volatilidad de elección a elección es muy alta (Zavaleta, 2014; Meléndez, 2012). Esta debilidad incentiva una serie de conductas estratégicas, de corto plazo, que usan los políticos para buscar

sobrevivir (Zavaleta, 2014; Levitsky y Zavaleta, 2016; Muñoz, 2019). La debilidad partidaria es hoy un problema general de América Latina. De hecho, hay quienes hablan de la peruanización de distintos países. Pero esa generalización esconde que el caso peruano sigue siendo bastante extremo.

Otra continuidad que llamó la atención por el contraste con otros países de la región, como Argentina, Bolivia o Ecuador, fue que no se realizaran reformas sustantivas al modelo neoliberal instaurado en la década de 1990. Este modelo se ha mantenido bastante estable a lo largo de dos décadas a pesar de que existieron opciones críticas al mismo que incluso llegaron al gobierno en 2011. ¿Qué marcó la diferencia y permitió esa resiliencia? Por un lado, una economía política del voto que ha llevado a elecciones donde opciones conservadoras y moderadas en lo económico han tenido apoyo en Lima y partes de la costa. Estas regiones son las más pobladas y las que se benefician más por las actividades económicas asociadas con el modelo. Ese voto constituye una barrera al voto crítico que creció en otras regiones, especialmente el sur del país (Awapara, 2018). Además, el desbalance de poder entre organizaciones que apoyan esta continuidad (empresas beneficiadas por el modelo, gremios empresariales, medios de comunicación) y organizaciones de izquierda o sindicatos que promueven cambios también lleva a que en tiempos no electorales los gobiernos reciban más presión desde su flanco derecho y se posicionen más a la diestra de lo que prometieron en campaña. Finalmente, una tecnocracia económica ortodoxa, asentada en el poderoso Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), contribuyó a dicha continuidad con el apoyo frecuente de la presidencia del Consejo de Ministros (PCM) (Vergara y Encinas, 2016; Dargent, 2015; Awapara, 2010).

Como veremos más adelante, ambas continuidades, la de la debilidad partidaria y la del modelo económico, ayudan a entender las características y los cambios en el sistema político. Lo que nos interesa en esta sección es documentar el tipo de relación entre poderes que se construyó en los años posteriores a Fujimori. En el periodo que va de 2001 a 2016 existió un sistema político con clara preeminencia del Poder Ejecutivo. Ya no era un Ejecutivo autoritario, blindado en el Congreso con mayorías que permitieron (y alentaron) la concentración del poder como en la década de 1990, pero contra los presagios catastróficos de esos años, que predecían un quiebre de la democracia como en 1968 o 1992 cuando gobiernos sin mayoría fueron sucedidos por autoritarismos, lo que surgió fue un sistema con un Ejecutivo dominante. Este sistema logró relativa estabilidad aunque se sostenía en pilares débiles (Vergara y Encinas, 2016; Vergara y Watanabe, 2019). En general, desde el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) se mantuvo un sistema más acorde al modelo presidencialista de la Constitución. Incluso uno diría que más presidencialista de lo que la propia Constitución manda. Una mirada a la composición del Congreso, donde el Ejecutivo no tenía mayoría solo o en alianza durante los tres periodos presidenciales, haría pensar en un Congreso capaz de desarrollar en mayor medida

CUADRO 1. Composición del Congreso, año de entrada y salida, periodos del 28-7-2001 al 27-7-2016

Periodo	Número de bancadas		Bancada oficialista		Bancada mayoritaria no oficialista	
			Partido	Número de congresistas	Partido	Número de congresistas
Gobierno de Alejandro Toledo	2001	5	Perú Posible	47	Partido Aprista	28
	2006	8		32		28
Gobierno de Alan García	2006	5	Partido Aprista	36	Partido Nacionalista-UPP	45
	2011	8		36		25
Gobierno de Ollanta Humala	2011	6	Gana Perú	47	Fuerza 2011	37
	2016	9		27		35

Fuente: Elaboración propia con datos de Hidalgo (2021).

sus poderes constitucionales. Eso no sucedió. ¿Cómo fue la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en esos años? ¿Qué factores lo permitieron?

Primero, a pesar de contar con bancadas minoritarias, el Ejecutivo logró en la mayoría de periodos anuales parlamentarios controlar la presidencia del Congreso y por lo tanto su agenda.⁴ Entre 2001 y 2016 solo hubo dos mesas directivas (2004-2005; 2015-2016) presididas por un partido distinto al del gobierno. El Ejecutivo logró ese control básicamente por la fragmentación y debilidad partidaria, que le permitieron construir alianzas con bancadas pequeñas, algunas formadas por divisiones tras la elección del Congreso. Estas bancadas gravitan alrededor del Ejecutivo tanto por la ventaja de controlar la mesa directiva en alianza con la bancada de gobierno como por la importancia de contar con el apoyo presupuestal del Ejecutivo para avanzar sus intereses. A pesar de que el Ejecutivo contaba con bancadas minoritarias, que incluso perdían miembros a lo largo del tiempo, lograba negociar con estos grupos y mantener su preminencia.

La debilidad partidaria en el Perú hace que las bancadas que llegan en cada elección al Congreso sean como vagones diversos jalados por candidatos presidenciales. Como puede apreciarse, salvo el caso del APRA, lo común es que sin un interés electoral que las unifique y sin tener acceso al Ejecutivo, las bancadas rápidamente se fragmentan (cuadro 1). El caso quizá más dramático fue ver la bancada del Partido

⁴La mayoría de los datos sobre el Congreso y su relación con el Ejecutivo provienen de información recogida y analizada por Martín Hidalgo, en particular Hidalgo (2021), pero una parte de la que utilizamos aquí ha sido actualizada y proporcionada generosamente por el autor.

Unión por el Perú, que le prestó su membrete al outsider radical Ollanta Humala para candidatear en 2006, partirse por la mitad semanas después de la elección. El voto crítico y de oposición que recogió Humala se diluyó en la representación nacional. Muchos de los miembros de la misma bancada no muestran coherencia programática, ni siquiera con lo postulado por su candidato presidencial en la elección. En el caso de alianzas entre partidos, estas se han quebrado invariablemente tras obtener el objetivo de llegar al Congreso y mantener la inscripción como organización política. Las bancadas “satélite” no son propiamente gobiernistas, pero su conducta permitía reducir el enfrentamiento con el Congreso y limitar el ejercicio de atribuciones parlamentarias para los que se requerían mayorías calificadas. Con algunas alianzas formales o tácitas, el Ejecutivo alejaba la posibilidad de un Congreso hostil.

Segundo, la PCM y el MEF tenían considerable control sobre la agenda del Congreso. Estas oficinas lograban vetar o reformar con éxito proyectos considerados contrarios a los lineamientos e intereses económicos del gobierno. En la Comisión de Presupuesto el Ejecutivo negociaba apoyos a las bancadas o congresistas particulares, por lo general incluidos en una sección especial del presupuesto, pero el MEF mantenía amplio control sobre el mismo (Mauro, 2014, 2021). El poder de ambas instituciones, además, se incrementaba por su relación con actores privados y partidos de derecha, como Unidad Nacional (periodos 2001-2006 y 2006-2011) y, aunque de menor peso, el partido de Pedro Pablo Kuczynski (2011-2016). El empresariado también veía en estas instituciones a aliados en la continuidad del modelo económico y promovieron sus agendas a través de ellas (Durand, 2006, 2017). Durante estos años, el MEF se convirtió en el símbolo que permitía a los nuevos presidentes que dejaban dudas sobre su responsabilidad económica mostrar con nombramientos tecnocráticos su orientación prudente y ortodoxa, como se vio con Alan García en 2006 o Ollanta Humala en 2011 (Dargent, 2015). Humala, el candidato que en la campaña de 2006 pedía cambios radicales al modelo económico y que incluso en la campaña de 2011 se posicionó como duro crítico del mismo, anunció semanas antes de tomar el poder un MEF tecnocrático y garante de la continuidad.

Tercero, en lo que más nos interesa en este artículo, en estos años hubo un uso limitado de figuras como la vacancia presidencial o la cuestión de confianza. Algunos actores políticos y medios pidieron a Alejandro Toledo renunciar cuando su aprobación cayó por debajo de 20 por ciento, pero nadie sugirió vacarlo por su baja popularidad o los escándalos en su gobierno. Y durante el gobierno de Humala, un congresista fujimorista habló de la posibilidad de una vacancia por incapacidad moral por considerar que el presidente dejaba mucho poder en manos de la primera dama, pero no se le prestó mayor atención y su comentario no dio lugar a otros similares en los próximos días (*El Economista*, 2014). Los presidentes aceptaron las interpelaciones (solo hubo una censura en todo el periodo) sin amenazar con el uso de la cuestión de confianza. El antecedente de uso de esta figura era más bien la de los

años noventa, cuando el fujimorismo, a pedido de sus primeros ministros, usaba su mayoría parlamentaria para aprobar la confianza a los ministros interpelados.

Además, se asumía que los gabinetes merecían la confianza casi automática en sus presentaciones en el Congreso. Como señalamos antes, esta presentación en el Congreso es un mandato constitucional y, de ser negada, cuenta como una de las dos negativas de confianza necesarias que permiten al presidente disolver el Congreso. Se solía utilizar dicha sesión de investidura para hacer críticas al gobierno y sus planes, pero se entendía que la confianza se daba por cortesía, pues el nuevo gabinete comenzaba su trabajo. Durante el gobierno de Ollanta Humala esta costumbre comenzó a cambiar. Se usó una figura extraña, la abstención en el voto, para dejar a los gabinetes en una suerte de limbo, sin ser aprobados o rechazados: se abstenían suficientes congresistas para que esos “votos” superaran a las aprobaciones. El gabinete debía volver al Congreso a pedir la confianza. Esto sucedió con dos gabinetes en 2014, que requirieron tres intentos para recibir la confianza. Pero en general, se otorgaba la confianza al gabinete. Lo principal a resaltar es que la confianza no se utilizó como arma de defensa o ataque durante estos periodos.

De hecho, en 2003 el Congreso decidió limitar su poder frente al Ejecutivo. Ese año, tras una invocación del Tribunal Constitucional, se precisa en el reglamento del Congreso que se necesitarían dos terceras partes de los votos para declarar la incapacidad moral del presidente. El artículo constitucional no señala el número de votos necesario para dicha vacancia, abonando en favor de la teoría de que deberían considerarse solo causales objetivas, incuestionables, las que lleven a declararla. La razón para este cambio es que la vacancia fue utilizada en 2000 para rechazar la renuncia de Alberto Fujimori y destituirlo con una mayoría simple por incapacidad moral, lo cual abría una puerta muy peligrosa para un régimen presidencialista. El Congreso elegido en 2001 adoptó la mayoría calificada de dos terceras partes al ser similar a la que ya existía para destituir y nombrar otros altos cargos en la Constitución. No se ve, entonces, un afán del Congreso de utilizar la figura a su favor sino de ponerle requisitos más exigentes. En los actuales debates sobre vacancia no han faltado voces duras de la oposición que indican que, al no existir en la Constitución esa precisión, se podría colocar en el reglamento que basta con una mayoría simple para declarar la vacancia. Todo lo contrario a la moderación y autocontrol de este caso.

Finalmente, otra característica es que cuando estallaba un escándalo que involucraba al presidente, el Congreso reaccionaba planteando una investigación en la Comisión de Fiscalización (por costumbre parlamentaria iniciada en 2001, presidida por un partido distinto al partido del gobierno) o se formaban comisiones de investigación sobre el tema. Hubo grandes escándalos en esos años y no se mencionó el uso de la vacancia ni de procesos acelerados. El control político, entonces, se realizaba por medio de comisiones del Congreso o interpelaciones.

Cabe señalar que el Congreso no era irrelevante ni un guardaespaldas del Poder Ejecutivo, como sí lo fue en los años del fujimorismo. Más bien, en varios casos hubo conflictos de alta intensidad y nadie duda que el Congreso ejerció control político, en ocasiones exagerado, al formar comisiones de investigación con escasos resultados y mucho espectáculo mediático. Sin embargo, era una situación muy distinta a la que observamos a partir de 2016.

En resumen, es clara la preeminencia que tenía el Ejecutivo. Y más importante para lo que nos interesa, los “últimos recursos” de la cuestión de confianza como camino a la disolución del Congreso o la vacancia por incapacidad moral no formaban parte del repertorio normal de ambos poderes. No se discutía cómo interpretar frases, comas y puntos de los artículos constitucionales que luego serían parte del debate cotidiano. Las menciones a estas posibilidades fueron excepcionales.

Una pausa antes de hacer el contraste con el sistema político actual. El lector no debe leer esta sección como un elogio al funcionamiento y las características de este sistema político posterior a la transición, que tenía como uno de sus pilares la mayor estabilidad y poder del Ejecutivo. En realidad, el funcionamiento de la política en esos años mostraba abundantes problemas que, en parte, condujeron al debilitamiento del sistema. El triunfalismo económico producto del auge de recursos dio cierta legitimidad al sistema, a pesar de numerosos problemas políticos, como la escasa presencia partidaria, el surgimiento de conflictos ambientales, el crecimiento de poderes informales e ilegales, o la debilidad burocrática. Esta mirada optimista impidió una visión más crítica entre élites políticas, burocráticas y empresariales de las débiles bases institucionales del Perú después de la transición. Hubo fuertes llamadas de alarma democrática sobre estos problemas y sobre la creciente distancia mostrada en las encuestas entre élites políticas y ciudadanos (Ilizarbe, 2016; Vergara y Encinas, 2016; Ghezzi y Gallardo, 2013; Durand, 2006, 2017; Vergara y Watanabe, 2019; Dargent *et al.*, 2017, entre otros).⁵ Era claramente un sistema político cuyas principales virtudes —la estabilidad y el crecimiento económico— no alcanzaban para producir una institucionalidad más sólida, efectiva y legítima. Es obvio que todos estos son retos enormes para cualquier país en desarrollo, la crítica no es que estos problemas se mantuvieran, la crítica es que no se problematizara lo suficiente la debilidad institucional ni se intentaran reformas para atacarla en años de bonanza económica. Parte de los problemas de hoy tienen raíces en este sistema político del Perú post-transición.

¿QUÉ EXISTE HOY? UN PRESIDENCIALISMO DEBILITADO (2016-2022)

A partir de 2016 la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo comenzó a cambiar. En la siguiente sección detallamos el proceso que, creemos, explica que la relación

⁵ Los reportes sobre Perú del Latin American Public Opinion Project muestran lo dramático de estos problemas de legitimidad en perspectiva comparada y a lo largo del tiempo, <https://www.vanderbilt.edu/lapop/peru.php>.

entre poderes sea bastante distinta al periodo anterior. Pero para comprender la magnitud del cambio es necesario precisar por qué sostenemos que estamos ante un sistema político distinto. Para comenzar, el Ejecutivo tiene considerable menor control de lo que se discute y aprueba en el Congreso. Esto se evidencia, por un lado, en el mayor peso de la Comisión de Presupuesto sobre el Ejecutivo, cambiando patrones de control y negociación estables desde 2001 (Mauro, 2021). Se ha vuelto común que el MEF tenga que negociar más con congresistas individuales y bancadas para aprobar el presupuesto, y recibe un considerable mayor número de demandas de gasto por parte de los representantes. Antes la negociación ocurría en los pasillos del Congreso mientras se elaboraba el presupuesto y eran montos “manejables” para el MEF. También se evidencia este menor control por todas las normas con gasto presupuestal elevado aprobadas a pesar de la oposición del Ejecutivo. Esta situación se hizo más clara en el Congreso de 2020 (Dargent y Rousseau, 2021).

Segundo, han aumentado los mecanismos de control político al Ejecutivo que se utilizaban en el periodo anterior. Pero no se trata de un simple aumento del uso de las interpelaciones y censuras, que crecieron ligeramente, sino en la forma en que se plantea dicho control. Se ha incrementado la supervisión a las funciones más cotidianas del Ejecutivo. Este mayor control no es necesariamente negativo; por el contrario, puede servir para limitar tendencias nocivas como la corrupción. Pero desde 2016, vemos más acciones que presionan y entorpecen la gestión de los ministros, incluso afectando reformas en curso, más que formas de fiscalización conducentes a un mejor gobierno o una mayor transparencia.

Una tercera forma que muestra que el sistema ha cambiado, crucial para este artículo, es que se han normalizado las que son armas de último recurso de la relación entre poderes. Por un lado, la vacancia presidencial por incapacidad moral permanente es un recurso ya común, sin que la falta imputada sea realmente grave. Es difícil un rastreo preciso de cómo se empezó a generalizar la amenaza de vacancia, cuyo primer proceso fue en diciembre de 2017. Curiosamente, el primer uso que hemos encontrado fue el de un congresista del propio gobierno. Era un pastor evangélico quien señaló el 31 de enero de 2017 que si el presidente no cambiaba su política de educación escolar en lo relativo al enfoque de género podría ser declarado incapaz moral. Su bancada lo suspendió por seis meses. Entrando el año se usó más y más el argumento de vacancia como una forma de acabar con el gobierno de Kuczynski.

Contra Pedro Pablo Kuczynski se presentaron dos pedidos de vacancia por supuestos actos de corrupción vinculados al caso Lava Jato que, de haber seguido los estándares del periodo anterior, debieron ser investigados por el Congreso y judicialmente tras el final del mandato del presidente al no ser parte de los delitos incluidos en el artículo constitucional sobre antejuicio. Tampoco parecían cuadrar en la posición minoritaria pero ya aceptada en esos años, de un gravísimo acto moral

comprobado que impidiese al presidente ejercer su cargo. Y sin embargo se realizaron los procesos. El primero, en diciembre de 2017, fue presentado por el fujimorismo y otros grupos (incluido uno de izquierda). No alcanzó el número de votos (78) para vacar al presidente gracias a una negociación con un ala del fujimorismo a cambio de indultar a Alberto Fujimori. El segundo en marzo de 2018 iba a ser aprobado con toda seguridad por un escándalo que explotó dos días antes de que se presentara el presidente en el Congreso. Se vio en videos y se escucharon grabaciones de emisarios del presidente negociando votos para impedir el proceso por medio de promesas de obras públicas. Estos actos fueron considerados por los congresistas como suficientes para apoyar la vacancia, incluso más relevantes que la denuncia original. Kuczynski renunció para no ser vacado pues ya se habían manifestado públicamente suficientes votos a favor (Vergara, 2018; Ponce de León y García, 2019). Martín Vizcarra, por su lado, sobrevivió a un primer pedido en septiembre de 2020 que quedó corto en votos y que nuevamente se refería a supuestos actos de corrupción que en el momento eran sospechas. No sobrevivió a un segundo pedido, en noviembre, que al principio parecía inocuo por basarse, otra vez, en supuestos actos de corrupción apenas en investigación. Al final fue destituido con una votación amplia de 105 votos en lo que parece que fue más un amplio rechazo a su política de confrontación con el Congreso y por poner barreras a una serie de demandas de las bancadas. Discutimos este caso con más detalle en la siguiente sección para ilustrar que estamos ante un cambio de sistema y no solo a una situación que depende del balance de poder Ejecutivo-Legislativo.

Además de esta constante tensión política y debilitamiento de la Presidencia, la normalización de la vacancia produce otros incentivos perversos que refuerzan el uso de esta figura como arma de presión al Ejecutivo. La amenaza de vacancia incrementa la capacidad de los grupos en el Congreso de solicitar beneficios a cambio de no apoyar el proceso. De hecho, como vemos en el caso de la destitución de Vizcarra, oponerse a agendas y pedidos de bancadas e individuos puede dar el resultado agregado de construir un amplio rechazo al Ejecutivo. Incluso los aliados de la bancada oficialista (o los grupos a su interior) ganan poder, pues pueden amenazar con retirarse y unirse al voto de oposición si no se les apoya. Algo de esto se ve en la bancada de Perú Libre, el partido que llevó a la Presidencia a Castillo: cuando el presidente en su segundo gabinete no otorgó la presidencia del consejo a ese partido y tomó decisiones que no se alinean con las preferencias de sus líderes, Perú Libre votó con la oposición y amenazó con romper con el Ejecutivo.

Por otro lado, el uso estratégico de la cuestión de confianza también se ha normalizado y por lo tanto se habla ya con naturalidad de la posibilidad de disolver el Congreso como un recurso del Ejecutivo. Como señalábamos antes, la cuestión de confianza tiene una regulación difusa que se presta a interpretaciones amplias sobre el momento en que puede utilizarse. La descripción que se presenta en la Consti-

tución es muy general, dando lugar a que se considere que puede ser usada para obligar al Congreso a tomar posición sobre temas de política del gobierno. Este uso puede convertirse ya no en un mecanismo defensivo de ministros, más fácil de delimitar, sino como una forma de presionar al Congreso con la amenaza de poder cerrarlo con claras consecuencias autoritarias. Se vuelve así un mecanismo atractivo para un presidente popular que quiera recomponer la representación nacional. Pero en general, ya es un recurso más del conflicto político. Desde que el fujimorismo inició las amenazas al gobierno de Kuczynski en 2016 se comenzó a discutir la posibilidad de usarla para controlar al Congreso. El gobierno dejó pasar la censura a su popular ministro de educación en diciembre de 2016 y no presentó la cuestión de confianza a nombre del Consejo de Ministros. Sin embargo, sí lo hizo cuando se buscó censurar a su ministro de economía en 2017, lo que dio lugar a la caída del gabinete y la primera confianza rechazada.

La segunda cuestión de confianza considerada negada y que ocasionó la disolución del Congreso por Vizcarra ocurrió en septiembre de 2019. Se ejecutó cuando el Congreso votó a favor de la confianza planteada por el presidente pero no cumplió con lo solicitado (realizar una elección de los magistrados del Tribunal Constitucional con garantías y acorde al reglamento del Congreso), lo que dio lugar a que se considerara una negación tácita de la confianza. Esta interpretación fue luego aceptada por la mayoría del Tribunal Constitucional, pero la polémica en torno a ella refuerza nuestro punto de la poca claridad de la figura. Antes, en septiembre de 2018, Vizcarra usó la confianza para presionar al Congreso para que diera trámite a unas propuestas de cambio constitucional a ser votadas en un referéndum. El Congreso aprobó la confianza e inició la discusión de las propuestas pero con demoras o cambios, lo que generó un debate de hasta cuándo el presidente podía señalar que el Congreso no había cumplido con lo solicitado (Paredes y Encinas, 2020). Según la Constitución, el presidente no puede disolver el Congreso en el último año de su gobierno, lo cual facilitó que Vizcarra, impedido para usar el pedido de confianza, fuera vacado por el nuevo Congreso en noviembre de 2020. Más allá de quién tenga razón en el uso de la figura en estos casos concretos, creemos que la regulación es confusa y deja demasiadas puertas abiertas para un uso abusivo de la misma.

La normalización de estas armas constitucionales, vacancia y disolución, se ha incluso agravado desde 2021, al incrementarse la polarización entre ramas de gobierno. La segunda vuelta de la elección de 2021 fue muy polarizada en términos ideológicos y asentada en viejas divisiones sociales y raciales en el Perú (costa-sierra, Lima-Perú rural). Competieron un candidato populista de izquierda que venía de fuera del sistema, Pedro Castillo, y Keiko Fujimori, hija del exdictador y quien adoptó en campaña una posición de derecha macartista y de defensa del modelo económico (Muñoz, 2021). Castillo ganó la elección por un margen mínimo de votos (0.24%) pero el fujimorismo y una serie de aliados y medios de comunicación

negaron el triunfo aduciendo sin mayores pruebas un fraude electoral en línea con las peores prácticas de las nuevas derechas autoritarias. Cerca de una tercera parte de los miembros del nuevo Congreso apoyan esta narrativa y han buscado desde el primer día la vacancia del presidente. Lo intentaron en noviembre de 2021, apenas cuatro meses después de asumir el cargo, con un pedido que quedó corto en votos para iniciar el procedimiento. Se requieren 52 votos (40 por ciento del Congreso) para iniciar el proceso, pero solo votaron 46 congresistas, poco más de una tercera parte del total. Lo interesante es que esos votos no alcanzaron porque un supuesto escándalo de corrupción que se anunció podía golpear al presidente finalmente no tuvo el contenido que se especulaba (audios del propio presidente conversando con una cabildera) al difundirse días antes de la votación. De haberlo tenido, con seguridad el pedido hubiese contado con los votos para iniciar el proceso. Esto es un ejemplo de lo coyuntural que se ha vuelto la aprobación de un proceso de vacancia presidencial y lo polarizados que están los actores políticos. Cabe señalar, sin embargo, que de acuerdo con encuestas que comparan la ubicación ideológica de los ciudadanos, si bien ha habido una mayor polarización en la sociedad en los últimos años, este fenómeno parece más fuerte en las élites políticas.⁶ La ciudadanía peruana mantiene un alto grado de desafección y crítica a toda su clase política más que apoyo fuerte a los bandos en disputa.

Esta crispación ideológica promueve que los actos de ambos poderes sean leídos como un riesgo para la continuidad del presidente o del Congreso y se lleven al absurdo las interpretaciones constitucionales. Mientras escribimos se ha aprobado en una Comisión del Congreso que proceda seguir el trámite de un juicio político al presidente por traición a la patria. ¿La razón? Haber señalado en una entrevista que Perú podría concederle una salida al mar a Bolivia. Aprobar un juicio político para suspender al presidente requiere también una mayoría alta (66 votos de 99 congresistas en el pleno, pues los 33 miembros de la Comisión Permanente son una instancia previa que no vota en la decisión final) por lo que probablemente no pasará, pero muestra el nivel al que ha llegado el debate.

Dados el amateurismo y la precariedad de la clase política y la ausencia de vínculos de confianza entre élites, los rumores y teorías de la conspiración se vuelven comunes. Se teme y especula que las censuras contra ministros puedan provocar pedidos de confianza. Hasta las torpezas del gobierno, como nombramientos ministeriales inadecuados, se vinculan a supuestas jugadas maestras del presidente para forzar a sus opositores a rechazar gabinetes y así abrir la puerta a la disolución del Congreso a través de la negación de confianza. La explicación de estos nombra-

⁶ En esa línea, un breve reporte de la Consultora 50+1 con datos de LAPOP muestra el cambio en la polarización a lo largo del tiempo. Hay un cambio hacia una mayor polarización pero no en la magnitud que uno esperaría si observa a las élites (50 + 1, 2021).

mientos parece más cerca de la burda falta de criterio que de la genialidad. Recientemente el Congreso ha limitado el posible uso de la cuestión de confianza al precisar por medio de una ley que no debe usarse para forzar al Congreso a realizar cambios constitucionales por el temor de que Castillo la utilizara para promover una Constituyente, lo cual si bien parece ir más allá de lo que plantea la Constitución fue declarado válido por el Tribunal Constitucional. El Congreso también está intentando reformar la Constitución para retirar la aprobación de la confianza como requisito para los gabinetes de ministros, una forma de quitar un mecanismo de presión al Ejecutivo. Regular estos temas es razonable, incluso este último cambio ha sido recomendado por expertos independientes, pero en la situación actual se leerán como una reducción interesada al poder del Ejecutivo.

Recordemos que hace pocos años todo esto no era normal. Había mecanismos intermedios de control político que moderaban estos choques. Las denuncias contra el presidente ya no dan lugar a investigaciones en la Comisión de Fiscalización ni en comisiones especiales sino que de frente se habla de incapacidad moral. Esta crispación hace muy difícil un diálogo constructivo y de confianza entre poderes. Y esta situación ha llevado a diversas consecuencias que creemos muy negativas para la gobernabilidad y la democracia. Hay mucha inestabilidad en los ministerios, gobernar se hace difícil al estar siempre en juego la continuidad del gobierno. Es más difícil atraer a buenos profesionales en un contexto de acuchillamiento institucional. Además, el poder de un Congreso conformado por partidos sin programa y actores con agendas individuales que van desde lo local hasta lo ilegal, genera presión para dar marcha atrás en las pocas reformas en curso, como la del transporte, educación superior, servicio civil o el fortalecimiento de reguladoras. Esta situación de debilidad de las reformas ha empeorado al llegar al poder un presidente que está dañando la capacidad burocrática del Ejecutivo sin defender a estos procesos en curso.

Para aumentar todavía más esta inestabilidad y desconfianza, tenemos un complicado problema de disputa sobre las consecuencias electorales de la caída del Ejecutivo si se da la vacancia de presidente y vicepresidentes. La Constitución señala que si cae el Ejecutivo, presidente y vicepresidentes, asume quien ocupe la Presidencia del Congreso para convocar a nuevas elecciones. La mayoría de autores cree que se trata de elecciones generales, es decir, se van todos, congreso y Ejecutivo, y se inicia un nuevo periodo de gobierno de cinco años. La lectura de la Constitución, que se ordena con base en periodos del Ejecutivo y Legislativo concurrentes, y la tradición presidencialista en América Latina hacen razonable pensar que un nuevo presidente asume a la par que obtiene representación en el Congreso (o cuando menos una parte significativa del mismo para el caso de países con elecciones parciales). Hacer que un presidente asuma sin bancada fomentaría la ingobernabilidad y más en la situación actual. Otro grupo de académicos, incluso algunos sin sospecha de tener vínculos con los grupos en el Congreso, considera

que la vacancia presidencial y de los vicepresidentes debería solo dar lugar a la elección de un nuevo Ejecutivo que complete el mandato del depuesto, aduciendo como razón principal que la Constitución solo reconoce como causal de cese del mandato de los congresistas la disolución del Congreso. Esta interpretación nos parece no solo errada por lo dicho antes sino insostenible políticamente dado el alto desprestigio del Congreso. Pero obviamente es del gusto de congresistas que no quieren dejar sus curules, más si no pueden ser reelegidos.⁷ Esta indeterminación, así como otras ya mencionadas, lleva a cálculos y choques de opiniones sobre los contornos y efectos de la vacancia, más aún ante el silencio de un Tribunal Constitucional que evitó pronunciarse en 2020 por sustracción de la materia sobre temas de fondo de la vacancia de Vizcarra. Era un buen momento para intentar construir reglas que pusieran algún orden, pero por diversas razones primó una mirada conservadora del problema.

La polarización de las élites ocupa hoy, con razón, un lugar central en el análisis político y se le culpa por el tipo de conflicto entre poderes observado. Como hemos visto, aumenta la desconfianza y la posibilidad de que los conflictos escalen por leer los actos del contrario como una agresión. Pero creemos que lo presenciado en los últimos años indica que aún sin polarización se mantendría una serie de formas como las descritas. La polarización añade a la crisis, pero no la explica, como muestra la disolución del Congreso por Vizcarra y las vacancias de él mismo y la de Kuczynski en momentos en que el conflicto ideológico no estaba tan marcado.

¿QUÉ EXPLICA EL CAMBIO DE UN SISTEMA A OTRO?

Antes de presentar nuestro argumento, una pausa para contemplar una versión alternativa sobre la caída del anterior sistema. Podría argumentarse que estamos ante un caso de lenta degradación de un sistema político que, como comentábamos antes, había ya prendido muchas alarmas por sus serios problemas de legitimidad. Por ejemplo, es posible señalar que el crecimiento de intereses informales o incluso ilegales en la representación política y su ingreso en listas parlamentarias ha sido un proceso gradual que se hace más claro en los Congresos de 2016 y 2021 y que pudo causar una mayor conflictividad con el Ejecutivo. El debilitamiento de las posiciones programáticas al interior de los partidos, el peso del financiamiento de campañas con el apoyo de actores vinculados al transporte informal, educación superior de mala calidad y otras actividades que buscan escapar a la regulación, se fue incrementando en estos años. Además, estos partidos estaban protegidos por normas que *a)* hacían difícil el ingreso de nuevos grupos y *b)* perdonaban a los partidos que no

⁷ El problema es que los antecedentes no ayudan mucho a resolver el dilema. En 2000 se hizo una reforma constitucional para adelantar elecciones generales (se pensó que era más fácil cerrar la discusión así), con lo cual se ofrecen argumentos a quienes señalan que solo se requieren elecciones presidenciales. Y en 2020 ya había un calendario electoral iniciado para elecciones generales, lo cual no generó mayor discusión al respecto.

pasaban la valla electoral permitiendo el uso de esas carcasas como vehículos de todo tipo de intereses. Es decir, había reglas promovidas por los actores que reforzaban la degradación de la representación política y dificultaba el acceso al sistema. Este proceso lento pudo llevar a congresos más centrados en extraer recursos y, por lo tanto, en incrementar el conflicto y control sobre un Ejecutivo que no tenía bases muy sólidas para sostener su poder. Sería una historia de degradación lenta más que de cambio abrupto.

Esta lenta degradación de los partidos políticos es sin duda relevante para entender lo sucedido. Sin embargo, reconocer la relevancia de esta degradación no explica algunos aspectos centrales de lo que estamos estudiando. Un Congreso más conflictivo y disruptor no necesariamente implica el cambio sustantivo que vemos en la relación entre poderes ni el uso generalizado de repertorios de conflicto extremos. Reconocemos la debilidad del sistema anterior que lo hacía poco estable y proponemos que sí hubo un componente más inmediato que rompió el anterior equilibrio y lo condujo en la dirección que tenemos hoy, en particular la normalización del uso de figuras constitucionales extremas.

La causa inmediata fue el resultado de la elección de 2016 que arrojó una composición particular y atípica en el Congreso de la República: un partido de gobierno con una bancada muy pequeña y un partido de oposición con amplia mayoría en el Congreso. Aunque ambos eran partidos de derecha, la animosidad entre los mismos producto de la elección y el control del Congreso por parte del fujimorismo dio lugar a una nueva dinámica de conflicto entre quienes, en teoría, coincidían sobre las bases económicas del modelo (Meléndez, 2019). Esta dinámica conflictiva, reforzada con el caso de corrupción Lava Jato, fue la que generalizó el uso de recursos constitucionales antes excepcionales que solo pudieron usarse por la cantidad de votos que controlaba el fujimorismo. Luego, cuando en 2020 se eligió un nuevo Congreso fragmentado, sin una mayoría clara, pero donde el Ejecutivo también carecía de bancada, se vio que las reglas y costumbres de combate política ya habían cambiado. Lo mismo ha sucedido en el Congreso de 2021. Veamos esta trayectoria.

Pedro Pablo Kuczynski ganó en el balotaje la elección de 2016 tras quedar segundo (21.05%) en la primera vuelta, muy detrás de Keiko Fujimori (39.86%). La victoria de Kuczynski fue por 0.24 por ciento de diferencia, motivando una durísima campaña de Fujimori que demoró en reconocer los resultados y habló de fraude, incrementando la animosidad desde antes de instalarse el gobierno. Una serie de factores generaron un Congreso con amplia mayoría fujimorista (cuadro 2). Con 36.3 por ciento del voto de la elección congresal, el fujimorismo obtuvo 73 escaños (56.1%), mientras que la bancada de gobierno apenas obtuvo 18 escaños (14%). Este resultado atípico frente a las anteriores elecciones se explica no solo por la amplia distancia de Fujimori en primera vuelta sobre el segundo lugar, sino también porque: *a)* el voto fujimorista tuvo un buen desempeño a través del territorio, lo que le

CUADRO 2. Composición del Congreso: año de entrada y salida (periodos 28-07-2016/28-07-2021)

Periodo	Número de bancadas	Bancada oficialista		Bancada mayoritaria no oficialista		
		Partido	Número de congresistas	Partido	Número de congresistas	
Congreso regular	2016	6	Peruanos Por el Cambio	18	Fuerza Popular	73
	2019	11	Sin bancada oficialista			55
Congreso complementario	2020	9			Acción Popular	25
	2021	11	Partido Morado	9		24
Gobierno de Pedro Castillo	2021	11	Perú Libre	32	Fuerza Popular	24

Fuente: Elaboración propia con datos de Hidalgo (2021).

permitió ganar hasta tres congresistas en circunscripciones que suelen tener entre 5 y 6 bancas, mientras que el voto de Kuczynski estuvo altamente concentrado en una región (Lima); y *b*) que en la campaña fueron retirados dos candidatos presidenciales por decisiones muy cuestionables del Jurado Nacional de Elecciones. Estos candidatos, de haber seguido en carrera, habrían limitado la ventaja del fujimorismo en el Congreso, sea porque tenían perspectivas de votaciones más altas que la de Kuczynski (como el Partido Morado) o porque contaban con base regionales en zonas en las que el fujimorismo ganó (como era el caso de Alianza para el Progreso).

Esta amplia mayoría le permitió al fujimorismo activar por sí solo una serie de instrumentos de control político al Ejecutivo (citaciones, interpelaciones, etc.), hacer suya la agenda del Congreso (que obviamente presidió) y dirigir una serie de comisiones clave, en especial la de economía y presupuesto. Además, estaban muy cerca de las mayorías calificadas necesarias para la vacancia presidencial y la elección de altos cargos (para elegir magistrados del Tribunal Constitucional también se requieren dos terceras partes del número de congresistas, 87 votos). Sumado a los conflictos postelectorales por el supuesto fraude, el resultado fue un Congreso en pie de guerra, dispuesto a ejercer competencias antes casi desconocidas. El control de la Comisión de Presupuesto fue clave en todo ello, pues el fujimorismo podía garantizar la fidelidad de sus congresistas y aproximarse a otros, limitando el control de las bancadas desde el Ejecutivo del que hablamos antes.

Hubo un factor adicional que durante esos primeros meses elevó la tensión entre la bancada mayoritaria y el gobierno, y aumentó el uso de estas figuras de control,

aunque solo conocimos los detalles un par de años después de instalado el Congreso. En 2016 se inicia la investigación fiscal por el caso Lava Jato, una investigación que se origina en Brasil y que mostró con crudeza cómo durante dos décadas empresas constructoras brasileñas (Odebrecht, OAS) en alianza con empresas peruanas habían pagado sobornos y financiado campañas políticas en el país. El caso terminó involucrando a casi toda la clase política, incluido al presidente Kuczynski al haber sido apoderado de una empresa que contrató con las constructoras y negoció con el Estado mientras él era ministro durante el gobierno de Alejandro Toledo (González y Baraybar, 2019). Cuando se conoció tiempo después que el equipo especial de fiscales también investigaba al fujimorismo y sus campañas electorales, se comprendió mejor la animadversión de ese partido hacia el Ejecutivo y sus acusaciones exageradas de que desde la Presidencia se dirigía una persecución política en su contra (como si un gobierno débil también investigado tuviese control de dicha agenda judicial).

Para colmo, al intentar evitar la investigación, el fujimorismo empeoró su situación e incrementó su necesidad de golpear al gobierno al que culpaba del avance de las investigaciones. Al enterarse que se les investigaba, agentes del fujimorismo habrían entrado en contacto con una red de jueces y fiscales corruptos que operaba en Lima y en el Callao, región portuaria cercana a Lima. El objetivo era controlar futuras decisiones judiciales sobre los procesos en curso. Todo ello se dio a conocer en 2018, debido a una investigación por narcotráfico no relacionada con el caso Lava Jato, en la que salieron a la luz cientos de audios en que estos magistrados negociaban con, y recibían pedidos de, políticos, empresarios y otros funcionarios. Y en ellos se mencionaba a una misteriosa “Señora K” interesada en sus procesos en curso. Keiko Fujimori acabó en prisión preventiva en octubre de ese año. Cabe resaltar que este escándalo de corrupción sirvió como un catalizador del conflicto, pues el fujimorismo tenía interés en que con la caída del presidente Kuczynski un nuevo gobierno pudiese controlar las investigaciones en curso. El vínculo de Kuczynski con el caso les facilitó el trabajo.

Hemos mencionado cómo el Congreso termina vacando en marzo de 2018 a Kuczynski tras un primer intento fallido. Martín Vizcarra asume la Presidencia, al parecer con un pacto de estabilidad con el fujimorismo. Pero al mantenerse la tensión entre poderes, los destapes del caso Lava Jato y del segundo escándalo de corrupción mencionado, y sin bancada para resistir esta presión, Vizcarra asume la bandera anticorrupción para enfrentar al Congreso. En su discurso anual en el Legislativo en julio de 2018 lanza una durísima crítica al Congreso por sus vínculos con la corrupción y plantea la agenda de reformas a través de un referéndum que mencionamos en la sección previa.

La tensión se mantiene durante todo 2019, con alta conflictividad entre poderes y la referencia frecuente a la vacancia y la disolución. En su discurso anual de julio

de ese año, Vizcarra propone, como salida al entrapamiento, adelantar elecciones generales, y pide al Congreso una reforma constitucional para iniciar un nuevo periodo de gobierno en julio de 2020. El Congreso no acepta y más bien apoya investigaciones abiertas sobre las actividades de Vizcarra como empresario y como gobernador. Este choque institucional lleva eventualmente a la disolución antes señalada por medio de una cuestión de confianza, siendo la causa directa el intento del Congreso de nombrar en forma acelerada seis (de siete) nuevos magistrados del Tribunal Constitucional. Vizcarra cierra el Congreso tras ganar la confianza porque tácitamente se negó lo solicitado al continuar los parlamentarios con la elección. Como se aprecia, estas disputas ya giraban en torno a incidir en la interpretación que daría el Tribunal Constitucional a una posible disolución del Congreso o una vacancia. Las formas eran lo de menos.

Lo que viene después resulta clave para reforzar nuestro argumento de que estamos en otro momento y que lo sucedido no es un mero reflejo del balance de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo. Al formarse el nuevo Congreso se observó que el uso de las armas extremas institucionales ya era parte del manual de jugadas de los actores políticos. El nuevo Congreso electo en enero de 2020 estaba altamente fragmentado. Sin embargo, ese Congreso de diez bancadas, la más grande con apenas 24 miembros, logró actuar en consenso para golpear al gobierno, exigirle responder a sus demandas y finalmente reunir los votos para vacarlo. La ausencia de una bancada del presidente, quien pensó que no debía auspiciar a ningún grupo, impidió moderar o revertir esta tendencia. A pesar de su fragmentación, el Congreso lograba amplios consensos para impulsar medidas contra el Ejecutivo. Es más, se incluyó entre estas medidas temas económicos contrarios a la opinión del MEF, con el que el fujimorismo todavía mantenía cierta sintonía. Las altas demandas sociales que provocaron las durísimas condiciones de aislamiento adoptadas por la pandemia motivaron una agenda populista económica en manos del Congreso, con muchas medidas simbólicas, en el mejor de los casos, o imposibles de cumplir presupuestalmente, en el peor. Así, el nuevo Congreso empujó una agenda ya no solo de confrontación política sino también de mayor intervención económica. El Ejecutivo tuvo que acudir en varias ocasiones al Tribunal Constitucional para pedir la inconstitucionalidad de estas normas (Dargent y Rousseau, 2021).

Y se mantuvo la vacancia como un recurso más de la disputa política. El Congreso intenta una primera vacancia pero no alcanzan los votos. En el segundo intento, y con sorpresa, sí lo logra con la altísima cifra de 102 votos. Se juntaron en ella los partidos que buscaron la vacancia por oposición a Vizcarra con grupos que empujaban agendas particulares, muchas vinculadas a actividades informales (transporte) o que buscaban escapar a la regulación existente (educación superior). Vizcarra cae y es sustituido por Manuel Merino, hasta entonces presidente del Congreso. Pero dada la baja popularidad del Congreso, la población reacciona y se moviliza masiva-

mente contra el nuevo gobierno. Merino se ve obligado a renunciar pocos días después en medio de protestas multitudinarias y por la indignación que causó la represión de la policía que llevó a la muerte de dos jóvenes, Ynti Sotelo y Bryan Pintado. Asume el nuevo presidente del Congreso, Francisco Sagasti, elegido en una mesa directiva con otros tres de los 19 congresistas que no apoyaron la vacancia. Si bien las tensiones entre parte del Congreso y el Ejecutivo se mantuvieron, el gobierno de transición y la mesa directiva lograron terminar su mandato.

El gobierno de Castillo, sus malas decisiones y pésimos nombramientos en su primer gabinete, trajeron una mayor polarización y un enfrentamiento claro con una tercera parte del Congreso bastante radicalizado. Esta polarización empeora la situación. Pero hemos intentado ver más allá de ella. Desde un inicio se mantuvieron las formas de combate entre el Congreso y el Ejecutivo instauradas en 2016 a pesar de que Castillo tiene una bancada de gobierno de un tamaño similar a las de Alejandro Toledo o Ollanta Humala, y mayor que la de Alan García. Producto de la irrupción de intereses ilegales e informales en la política hay una serie de temas donde el actual Ejecutivo y el Congreso coinciden, todos ellos en los que se busca retroceder en las pocas reformas iniciadas en los gobiernos anteriores (transporte, educación, servicio civil). Pero la polarización de las élites, con amenazas de vacancia y la sospecha de que se busca cerrar el Congreso por medio del uso de la confianza, se mantiene. Debemos mirar más allá de la polarización para reconocer que hay mucho de permanente en lo que tenemos. Y que una nueva elección probablemente mantendría muchas de estas formas, sea quien sea el ganador.

CONCLUSIÓN: ¿QUÉ NOS ESPERA?

Las reglas constitucionales que regulan el conflicto entre poderes se entienden hoy en forma muy distinta a como se usaban hace apenas cinco años. Este cambio se produjo por un resultado electoral que permitió la generalización del uso de figuras constitucionales pensadas como excepcionales y el abuso de otras figuras ya utilizadas. Además, un escándalo de corrupción iniciado fuera del país nutrió el proceso incrementando la disputa entre los actores. Normalizadas estas nuevas reglas y usos políticos el diablo no ha podido ser devuelto a la botella.

El ejemplo peruano dialoga con otros casos en la política comparada en los que, por diferentes causas, las reglas escritas empiezan a ser interpretadas de forma distinta a como se venía haciendo, lo que produce nuevos incentivos a los actores para actuar de manera no siempre favorable para la democracia y la gobernabilidad. Por ejemplo, Levitsky y Ziblatt (2018) muestran cómo el cambio demográfico y económico en Estados Unidos ha motivado una mayor polarización social que ha conducido a que se debiliten dos normas políticas no escritas que permitían un uso moderado y democrático de su sistema de pesos y contrapesos constitucional: la tolerancia mutua entre dos partidos que se reconocían legítimos y el uso limitado de

las prerrogativas institucionales. Rotas esas normas no escritas, lo que antes eran reglas sensatas se vuelven armas para el conflicto. En el caso peruano el cambio es menos estructural, más abrupto, pero no menos preocupante, y similar en el uso abusivo, interesado, de reglas constitucionales.

Lo que tenemos como sistema político, entonces, produce inestabilidad política pero parece ser bastante estable en su continuidad. No hay que perder de vista entonces que una opción es la continuidad, esa posibilidad que parece improbable porque “esto no puede durar para siempre”. Lamentablemente sí puede durar. Es un camino costoso porque mientras más dure, más se retrocederá en temas cruciales de capacidad estatal y desarrollo de políticas públicas. Es posible que, con variantes menores, sigamos un tiempo más en la situación actual pues los intereses particulares hoy presentes en el Congreso y sus aliados en la sociedad desean mantener esta continuidad, que les sirve para ganar influencia. Los esfuerzos por cambiar serán resistidos con virulencia, en algunos casos virulencia mafiosa.

Quedan dos preguntas por responder. ¿Qué consecuencias puede tener esta nueva situación? ¿Y qué rutas de salida hay? Esta situación puede afectar otras características de la política en el Perú que se basaban en un Ejecutivo con capacidad de controlar la conducta de actores políticos débiles y con intereses de corto plazo (Vergara y Encinas, 2016). Hay aspectos de la estabilidad macroeconómica que pueden verse afectados, y de hecho ya está ocurriendo, con un Congreso dispendioso que ha aprobado por ejemplo devoluciones de fondos de pensiones que no existen en el presupuesto. Si bien el Tribunal Constitucional ha ayudado a controlar esas medidas, declarando la inconstitucionalidad de varias de ellas, el Congreso actual podrá elegir a seis magistrados de siete en el Tribunal (Dargent y Rousseau, 2021). Una cosa es un Congreso que limite el poder a veces exagerado del MEF y realice una mayor fiscalización en temas económicos, algo criticable del sistema anterior; otra muy distinta es el tipo de leyes irreales y dispendiosas que hemos visto. En este contexto, parece más probable que el manejo cuidadoso de la economía se vea afectado por la política.

Un segundo tema ya mencionado es el costo que produce en la capacidad burocrática la inestabilidad derivada del conflicto entre poderes, con una rotación de ministros exagerada y equipos burocráticos que salen del Estado con facilidad. Esta rotación debilita las capacidades del Estado, espanta a buenos funcionarios de la administración pública temerosos de quedar atrapados en disputas irracionales y afecta el desempeño en todo nivel. Y será mucho peor si, como ya está ocurriendo, desde el Congreso los intereses particulares horadan las pocas reformas en curso y el Ejecutivo muestra poco o nulo interés en defenderlas. Como hemos señalado, el Perú no contaba con un Estado fuerte, más bien la construcción estatal para lograr mayor capacidad y autonomía de actores poderosos era una de las grandes deudas del sistema anterior. Pero en estos días se vienen afectando los avances logrados en

distintos espacios de mayor calidad en lo que puede llamarse sin exageración un proceso de destrucción estatal.

¿Cómo se sale de esta situación? ¿Se puede recuperar el equilibrio institucional anterior o lograr uno mejor? Parecería que para ello un paso necesario es que el Ejecutivo logre una bancada de buen tamaño y organizada que bloquee los recursos extremos y aleje la posibilidad de vacancia. Pero esta salida puede tomar distintos rumbos.

Una primera posibilidad es el de un liderazgo plebiscitario. Con frecuencia, los analistas nos lanzan una moraleja precautoria: este desconcierto y hartazgo con los políticos puede llevar a un liderazgo plebiscitario, de derecha o izquierda, que pondría fin a la crisis actual, pero abriría otros problemas democráticos. Por lo general, estas salidas se han dado con el surgimiento de líderes populares que, reforzados por la crisis, logran controlar la política por medio de mayorías electorales en el Congreso y el apoyo de la opinión pública. La derecha más dura sueña con ganar esa legitimidad a través de su discurso de orden, controlando protestas e impulsando proyectos mineros hoy detenidos. De alguna manera y con matices entre los casos, esta ha sido la salida de las crisis vistas en el propio Perú en 1990 con Fujimori (aunque ganando la elección con un discurso contrario a la derecha), con Álvaro Uribe en Colombia en 2002 y más recientemente con Nayib Bukele en El Salvador. Del mismo modo, parte de la izquierda sueña con una legitimidad popular amplia, que le permita avanzar hacia una Asamblea Constituyente bajo su control y construir un nuevo orden. Algo así observamos en Bolivia con Evo Morales o en Ecuador con Rafael Correa al salir de sus crisis de desgobierno en la primera década de los años dos mil.

No pretendemos negar este riesgo en el Perú, donde esa salida plebiscitaria ya se dio en los noventa. Pero nuestros actores duros de derecha e izquierda no se percatan de lo parcial de su agenda y su debilidad electoral. El sueño restaurador de los noventa, de mano dura e inversión sin protestas, no reconoce los límites de implementación que enfrentaría, su amplio rechazo en muchas regiones y los costos sociales que traería. El sueño refundacional de la izquierda obvia la crítica a sus recetas por parte de buena parte de la población de Lima y varias regiones, empresarios y medios de comunicación, llevándolos a un conflicto difícil de ganar. Ninguno de estos discursos fundantes es compatible con la alta impopularidad y la enorme desconfianza de la población hacia sus políticos. La fragmentación y desafección política reduce la posibilidad de opciones fuertes que ganen legitimidad desde los extremos ideológicos. De alguna manera, el desempeño de los propios actores radicales en democracia les ha quitado el lustre disruptor que entusiasma a las mayorías en otros contextos. La elección de derechas o izquierdas duras podría llevarnos a profundizar la dinámica actual más que a otro equilibrio con un cambio de régimen hacia el autoritarismo. Obviamente esta salida del liderazgo redentor y el peligro democrático que representa no puede minimizarse. ¿Quizás un liderazgo plebisci-

tario menos ideológico y más pragmático puede construirse desde el hartazgo con formas que no conocemos? Hoy se ve difícil pero no cabe bajar la guardia.

Una segunda ruta de salida es más lenta y gradual, quizá más probable que la anterior. Un Ejecutivo que gane una bancada ordenada y de buen tamaño, y que logre a su vez acuerdos con otros grupos políticos que acepten bajar la tensión con base en propuestas de interés común, podría llevar a dejar de lado usos abusivos del sistema y cierto acuerdo sobre los límites de los ataques mutuos. Un Ejecutivo capaz de alejar la vacancia, y en diálogo con bancadas más ordenadas y centradas en el mediano plazo, podría lograr reformas políticas que reduzcan estos riesgos; un cambio lento, menos espectacular pero quizá más sostenido. En esta opción, el Ejecutivo debería buscar que su bancada negocie con otras bancadas responsables nuevas leyes de vacancia y cuestión de confianza pensando en el mediano plazo, a cambio quizá de garantizar una comunicación institucional más sólida y fluida entre el Ejecutivo y los jefes de la oposición. Lamentablemente, esta confianza entre grupos parece difícil hoy en día. Y además, esta vertiente “acuerdista” puede tomar rumbos distintos, unos más programáticos y centrados en el interés general y otros más clientelistas y patrimonialistas. El acuerdo de paz, antes que uno virtuoso, puede ser uno en el que dominen partidos sin ideología que busquen suficiente tranquilidad como para seguir extrayendo recursos. Es decir, más consenso, menos uso de recursos extremos y polarización, pero con degradación institucional. Algo de ese acuerdo patrimonialista entre el Congreso y el Ejecutivo se observa en estos días, aunque todavía sin bajar la tensión entre poderes.

En unos años probablemente se lea este texto y se comente que la respuesta fue “ninguna de las anteriores”, como sucedió a finales de la década de 1980, cuando se especulaba el tipo de régimen político que produciría la enorme crisis económica y social de esos años y que derruyó la legitimidad de los partidos políticos. Un agudo texto sobre la democracia en el Perú de Alberto Flores Galindo (1999) publicado a finales de los noventa pero escrito en medio de la hiperinflación y la violencia política señalaba tres opciones posibles (que no probables) de salida a la enorme crisis de legitimidad que vivíamos: cierta reconstrucción desde los partidos y élites políticas de arriba hacia abajo, un golpe militar de derecha aprobado por clases medias y altas que cortara el nudo gordiano, reprimiendo demandas de inclusión como tantas veces en el pasado, o un camino revolucionario socialista que otorgara nuevos contenidos a la democracia desde abajo. Al final llegó el fujimorismo a construir un nuevo orden, una suerte de centauro que mezcló una nueva forma de régimen cívico-militar de derecha pero con apoyo electoral y reconocimiento en todas las clases sociales en una sociedad harta de los políticos. Pensamos el futuro desde el pasado que conocemos y lo que se vuelve evidente, tras los hechos consumados, no siempre lo era *a priori*. Ojalá que aquello que eventualmente llegue sea mejor que el sistema actual y los del pasado.

REFERENCIAS

- 50+1 (2021), “¿Cuándo se polarizó el Perú?”, disponible en: <https://www.facebook.com/899413010085510/posts/4651330768227030/?d=n>. [fecha de consulta: 20 de febrero de 2022].
- Awapara, Omar (2010), “Espacio se llega lejos: Cambio institucional e instituciones latentes. El caso de la Presidencia del Consejo de Ministros”, *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, 67, febrero, pp. 5-36, DOI: <https://doi.org/https://doi.org/10.21678/apuntes.67.607>.
- Awapara, Omar (2018), “The Geography of Free Trade: Explaining Variation in Trade Policy in Latin America”, tesis doctoral, University of Texas at Austin, pp. 101-119, disponible en: <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/68472/AWAPARA-DISSERTATION-2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [fecha de consulta: 20 de febrero de 2022].
- Cruces, Alberto (2018), “La interpretación constitucional de la vacancia del presidente de la República por incapacidad moral”, en Domingo García Belaúnde y Jhonny Tupayachi (eds.), *La vacancia presidencial: Una visión desde el derecho comparado*, Santiago, Olejnik, pp. 259-280.
- Dargent, Eduardo (2015), *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Dargent, Eduardo (2021), *El páramo reformista: Un ensayo pesimista sobre la posibilidad de reformar el Perú*, Lima, PUCP.
- Dargent, Eduardo, José Carlos Orihuela, Maritza Paredes y María Eugenia Ulfe (eds.) (2017), *Resource Booms and Institutional Pathways: The Case of the Extractive Industry in Peru*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Dargent, Eduardo y Rousseau Stéphanie (2021), “Perú 2020: ¿El quiebre de la continuidad?”, *Revista de Ciencia Política*, 41(2), pp. 377-400, DOI: <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2021005000112>.
- Durand, Francisco (2006), “El problema del fortalecimiento institucional”, en John Crabtree (ed.), *Construir instituciones: Democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*, Lima, CIUP/PUCP/IEP, pp. 189-210.
- Durand, Francisco (2017), *Perú: Élite del poder y captura política*, Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Eguiguren, Francisco (2017), “La tendencia hacia el uso frecuente y distorsionado del juicio político y la declaración de vacancia en contra del presidente: ¿Otro paso hacia la ‘parlamentarización’ de los regímenes presidenciales en Latinoamérica o algo más?”, *Pensamiento Constitucional*, 22(22), pp. 61-82.
- El Economista* (2014), “Proponen vacancia de Ollanta Humala por incapacidad moral”, 25 de febrero, disponible en: <https://www.economistaamerica.pe/politica-eAm-pe/noticias/5576877/02/14/Proponen-vacancia-de-Ollanta-Humala-por-incapacidad-moral.html> [fecha de consulta: 20 de febrero de 2022].
- Flores Galindo, Alberto (1999), *La tradición autoritaria: Violencia y democracia en el Perú*, Lima, SUR.
- García Chavarry, Abraham (2013), “La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano”, *Pensamiento Constitucional*, 18, pp. 383-402.
- Ghezzi, Piero y José Gallardo (2013), *¿Qué se puede hacer con el Perú? Ideas para sostener el crecimiento económico en el largo plazo*, Lima, PUCP.

- Gómez, Alicia (2012), “Más allá de la teoría de la consolidación: Dimensiones problemáticas de las instituciones en nuevas democracias”, *Espiral*, XIX(54), pp. 109-140.
- González, Ezequiel y Viviana Baraybar (2019), “Lava Jato Beyond Borders: The Uneven Performance of Anticorruption Judicial Efforts in Latin America”, *Taiwan Journal of Democracy*, 15(1), pp. 63-89.
- Helmke, Gretchen (2017), *Institutions on the Edge: The Origins and Consequences of Inter-Branch Crises in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Hidalgo, Martín (2021), *Congresopedia*, Lima, Planeta.
- Iizarbe, Carmen (2016), “Autorrepresentación y desacuerdo: Estado y conflictividad social en el Perú”, en Romeo Grompone (ed.), *Incertidumbres y distancias. El controvertido protagonismo del Estado en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, pp. 379-402.
- Levitsky, Steven y Daniel Ziblatt (2018), *How Democracies Die: What History Reveals about Our Future*, Nueva York, Penguin.
- Levitsky, Steven y Mauricio Zavaleta (2016), “Why no Party-building in Peru?”, en Steven, Levitsky, James Loxton, Brandon Van Dyck, y Jorge I. Domínguez (eds.), *Challenges of Party-building in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven y Max Cameron (2003), “Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori’s Peru”, *Latin American Politics and Society*, 45, pp. 1-33.
- Mahoney, James y Kathleen Thelen (eds.) (2010), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mauro, Raúl (2014), “La construcción política del presupuesto de la República”, en Eduardo Toche (comp.), *Perú hoy: Más a la derecha comandante*, Lima, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, pp. 211-233.
- Mauro, Raúl (2021), “Perú 2021: Una transición truculenta hacia un gobierno parlamentarista de facto”, *Politekón*, 5 de julio en <https://politekon-peru.blogspot.com/2021/07/peru-2021-una-transicion-truculenta.html> [fecha de consulta: 7 de marzo de 2022].
- Meléndez, Carlos (2012), *La soledad de la política: Transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú (2000-2012)*, Lima, Mitin Editores.
- Meléndez, Carlos (2019), “La derecha que se bifurca: Las vertientes populista-conservadora y tecnocrática-liberal en Perú post-2000”, *Colombia Internacional*, 99, pp. 3-27.
- Muñoz, Paula (2019), *Buying Audiences: Clientelism and Electoral Campaigns when Parties are Weak*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Muñoz, Paula (2021), “Latin America Erupts: Peru Goes Populist”, *Journal of Democracy*, 32(3), julio, pp. 48-62.
- Murillo, María Victoria, Steven Levitsky y Daniel Brinks (2021), *La ley y la trampa en América Latina: Por qué el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Paredes, Maritza y Daniel Encinas (2020), “Perú 2019: Crisis política y salida institucional”, *Revista de Ciencia Política*, 40(2), pp. 483-510.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2007), *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ponce de León, Zoila y Luis García (2019), “Perú 2018: La precariedad política en tiempos de Lava Jato”, *Revista de Ciencia Política*, 39(2), pp. 341-365.
- Tanaka, Martín (2005), *Democracia sin partidos: Perú, 2000-2005*, Lima, IEP.
- TC (Tribunal Constitucional) (2019), Sentencia núm. 0006-2019-CC/TC: Caso sobre la disolución del Congreso de la República, disponible en: <https://www.tc.gov.pe/wp-con>

- tent/uploads/2020/01/Proyecto-de-Sentencia-0006-2019-CC.pdf [fecha de consulta 7 de marzo de 2022].
- Vergara, Alberto (2018), “Virtue, Fortune, and Failure in Peru”, *Journal of Democracy*, 29(4), pp. 65-76.
- Vergara, Alberto y Aaron Watanabe (2019), “Presidents without Roots: Understanding the Peruvian Paradox”, *Latin American Perspectives*, 46(5), pp. 25-43, DOI: <https://doi.org/10.1177/0094582X19854097>.
- Vergara, Alberto y Daniel Encinas (2016), “Continuity by Surprise. Explaining Institutional Stability in Contemporary Peru”, *Latin American Research Review*, 51(1), pp. 159-180.
- Zavaleta, Mauricio (2014), *Coaliciones de independientes: Las reglas no escritas de la política electoral*, Lima, IEP.