

Inestabilidad política, deterioro institucional y debilidad del sistema de partidos

Lecciones del caos peruano

Aldo F. Ponce*

RESUMEN: Desde el año 2016, Perú ha tenido siete presidentes y ha experimentado dos disoluciones irregulares del Congreso. ¿Cómo explicar esta alta inestabilidad política? Este ensayo identifica a la debilidad del sistema de partidos peruano como la causa principal de esta inestabilidad. Plantea el argumento de que el ataque a las instituciones políticas peruanas se encontraba latente y con altas probabilidades de irrumpir en la escena política dada la significativa debilidad de los partidos peruanos. Otro factor latente que mantenía al asalto a las instituciones políticas es la acentuada rivalidad que existe entre los partidos políticos peruanos. La debilidad del sistema de partidos, que se manifiesta con una alta volatilidad, contribuyó a que surgiera un amplio desbalance de poder entre ellos. Una de estas organizaciones (Fuerza Popular) aprovechó este desbalance a su favor para vacar a un presidente y abrió la oportunidad de que un político relativamente desconocido llegara al poder (el expresidente Martín Vizcarra). Vizcarra, un político con cuestionamientos legales, encontró el asalto a las instituciones políticas atractivo para debilitar a sus críticos y ganar popularidad. Una vez que el deterioro institucional se intensificó como resultado de estos ataques, se amplificó la inestabilidad política y provocó más conflictividad e inestabilidad.

Palabras clave: Perú, sistema político, Congreso, inestabilidad política, deterioro institucional.

Political Instability, Institutional Deterioration and Weakness of the Party System: Lessons from the Peruvian Chaos

ABSTRACT: Since 2016, Peru has had seven presidents and has experienced two irregular dissolutions of Congress. How to explain this high political instability? This essay identifies the weakness of the Peruvian party system as the root cause of this political instability. This essay argues that the attack on political institutions in Peruvian politics was latent and with a high probability of breaking into the political scene given the significant weakness of Peruvian parties. Another factor that kept the assault on political institutions latent is the accentuated rivalry among Peruvian political parties. The weakness of the party system, which manifests itself with high volatility, contributed to the emergence of a wide imbalance of power among them. One of these parties (Popular Force) took advantage of this power imbalance for its own benefit to vacate a president and opened the opportunity for a relatively unknown politician to come to power (former President Martín Vizcarra).

* Aldo F. Ponce es profesor-investigador titular en la División de Estudios Políticos del CIDE. Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, Ciudad de México. Tel: 55 5727 9800. Correo-e: aldo.ponce@cide.edu. ORCID: 0000-0001-5049-3075.

Artículo recibido el 20 de diciembre de 2022 y aceptado para su publicación el 21 de junio de 2023.

Vizcarra, a politician with legal issues, found the assault on political institutions effective to weaken his critics and gain popularity. Once the institutional deterioration intensified, as a result of these attacks, political instability amplified and led to more conflict and instability.

Keywords: Peru, political system, Congress, political instability, institutional deterioration.

INTRODUCCIÓN

Desde el año 2016, Perú ha tenido siete presidentes¹ (tres de ellos renunciaron y dos presidencias fueron interrumpidas por el uso de la vacancia presidencial) y ha experimentado dos disoluciones irregulares del Congreso (uno de ellos prosperó y quedó disuelto indefinidamente). ¿Cómo explicar esta alta inestabilidad política que el Perú no experimentaba desde el final de la dictadura fujimorista?² Luego del final del fujimorato y del breve gobierno de transición liderado por Valentín Paniagua (noviembre de 2000-julio de 2001) del partido Acción Popular, el Perú experimentó una relativa estabilidad política con periodos presidenciales de cinco años. Al gobierno de transición, le sucedieron Alejandro Toledo de Perú Posible (2001-2006), Alan García de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA de aquí en adelante) (2006-2011) y Ollanta Humala del Partido Nacionalista (2011-2016). Aunque existía relativa estabilidad en los recambios presidenciales, la volatilidad electoral en Perú en lo que respecta a la composición de su Congreso durante el presente siglo se mantuvo como la más alta en América Latina (Ponce, 2016). Desde el año 2016, la inestabilidad política también alcanzó al liderazgo del poder ejecutivo generando múltiples caídas presidenciales por renuncia o vacancia presidencial. ¿Qué explica esta mayor inestabilidad en el liderazgo del ejecutivo? Este ensayo responde a esta pregunta.

Este ensayo identifica a la debilidad del sistema de partidos peruanos como la causa principal de esta inestabilidad. Se explican los distintos mecanismos por los cuales la debilidad del sistema de partidos (y de los partidos) conduce a esta mayor inestabilidad, y de paso a periodos de intenso deterioro institucional. El sistema de partidos peruanos ha sido catalogado consistentemente como poco institucionalizado (Alemán *et al.*, 2011; Mainwaring y Scully, 1995; Payne *et al.*, 2002), no ideológico (Rosas, 2005; Coppedge, 1998) y altamente volátil (Roberts y Wibbels, 1999; Jones, 2005; Ponce, 2016). Los partidos, al ser de corta vida en Perú, poseen organizaciones con membresías efímeras y en las que se guarda poco cuidado con la trayectoria de los políticos que participan como candidatos. La volatilidad electoral es la más alta en América Latina y favorece la corta vida de los partidos (Ponce, 2016). Como las etiquetas partidarias valen poco en este contexto, para las élites, la adopción de tácticas agresivas o acciones que ataquen las instituciones políticas del país o quiebren

¹ Estos son: Pedro Pablo Kuczynsky, Martín Vizcarra, Mercedes Aráoz, Manuel Merino, Francisco Sagasti, Pedro Castillo y Dina Boluarte.

² Alberto Fujimori renunció por fax desde Japón en noviembre de 2000.

el estado de derecho acarrea un bajo costo. Estas estrategias o tácticas pueden ofrecer réditos importantes en el corto plazo en términos de popularidad a los ejecutivos o presidentes que las practican si atacan o critican instituciones impopulares como los partidos, el congreso o las cortes. Al mismo tiempo, el costo asociado a la destrucción de la etiqueta o reputación partidaria, debido al daño que estos ataques provocan, suele ser bajo por la poca reputación que suelen tener los partidos nuevos o con muy débiles vínculos programáticos. Por otro lado, estos ataques podrían ayudar a debilitar a sus rivales políticos en caso de que los objetivos de los ataques sean los líderes o los partidos de la oposición. Aun si estos ataques estuvieran dirigidos al congreso o a las cortes, el debilitamiento de los partidos podría ser indirecto si se asocia la conducción de estas instituciones con un partido (o partidos) en particular.

Asimismo, *outsiders* con problemas legales o penales frecuentemente suelen emerger del grupo de candidatos en estas organizaciones partidarias débiles. Estos problemas legales hacen que el ataque a instituciones clave que los podrían acusar o juzgar política o penalmente sea aún más atractiva como estrategia intimidatoria o en busca del control para evitar una posible condena, y así blindarse de problemas legales en el futuro.³

Por otro lado, el contexto político peruano se caracteriza por un fuerte y crónico enfrentamiento entre sus élites políticas. Esta acentuada rivalidad se manifiesta, por ejemplo, por la presencia de antiidentidades o identidades negativas como la antifujimorista o la anti-APRA que las élites rivales contribuyen a construir (Cyr y Meléndez, 2016). Identidades negativas socialmente construidas por sus rivales hacia estos dos partidos existen con intensidad y perduran hasta la actualidad (Cyr y Meléndez, 2016). Asimismo, durante la década de 1990, la dictadura fujimorista persiguió políticamente y procesó penalmente a numerosos activistas y líderes de la izquierda peruana en un contexto de violaciones a los derechos humanos. Más recientemente, la lideresa del fujimorismo, Keiko Fujimori, la hija del exdictador Alberto Fujimori, y el expresidente Alan García fueron arrestados sin juicio alguno que respalde la validez de las acusaciones. Estos numerosos incidentes y la construcción de estas antiidentidades han dejado cicatrices profundas en las élites políticas peruanas y atizan el conflicto entre ellas. Las élites políticas peruanas poco dudan en infligir daño a sus rivales, e incluso lo hacen sin respeto al estado de derecho o a las instituciones. La presencia de una alta conflictividad entre las élites políticas contribuye a crear inestabilidad en el sistema político peruano toda vez que las élites políticas recurren a las armas legales que tienen a su disposición —tales como

³ Enfatizo que es aún prematuro, tomando en cuenta solo la experiencia peruana, concluir que los partidos nuevos o débiles suelen producir políticos más corruptos. Aunque la experiencia peruana sugiere que este es el caso, se requiere investigación adicional sobre el tema.

el cierre legal del Congreso⁴ o la vacancia presidencial— para eliminar del gobierno o de la competencia electoral a sus rivales (en vez de que los ciudadanos elijan a los ganadores y se respeten estos resultados establecidos por ley) (Ponce, 2023). En general, argumento que este contexto institucional y político incrementa las probabilidades de ataques sistemáticos a las instituciones y a la oposición como estrategia. La experiencia peruana nos enseña que este ataque a las instituciones fluctúa en el tiempo y se intensifica en periodos específicos. Además, este asalto a las instituciones puede ser retórico o llevado a cabo a través de medios legales o ilegales.

En este contexto de alta volatilidad electoral, debido a la debilidad del sistema de partidos, las élites toman ventaja de desbalances de poder a su favor para asestar ataques efectivos a sus rivales. Por ejemplo, el partido fujimorista Fuerza Popular aprovecha un desbalance de poder importante a su favor para intentar vacar a un presidente rival (al expresidente Pedro Pablo Kuczynski en 2018). Luego, la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski ante la inminente vacancia abrió la oportunidad para que un político relativamente desconocido con dudosas credenciales llegara al poder (Martín Vizcarra). Vizcarra, el vicepresidente de PPK, asume la presidencia (desde marzo de 2018 hasta el 9 de noviembre de 2020) y despliega un ataque sostenido a las instituciones y a los partidos de oposición del país. Es precisamente el perfil de este político el que contribuye a que se inicie un periodo de intenso ataque a la institucionalidad del país en parte para evitar los procesos legales en su contra. El desastroso gobierno de Vizcarra (en términos de resultados económicos y de salud durante la pandemia del Covid-19) y sus ataques a la institucionalidad del país generaron costos sociales enormes, acrecentaron la debilidad en los partidos peruanos y pudieron haber contribuido a desestabilizar aún más la política peruana, con sucesivos cambios en la presidencia, lo que termina por contribuir a que surja otro periodo de ataques a las instituciones en 2021. Esta vez, el expresidente Pedro Castillo, otro *outsider* con cierto carisma y acusado de múltiples actos de corrupción, triunfa en las elecciones presidenciales e inicia un segundo periodo de ataques a las instituciones y de deterioro democrático (Barrenechea y Vergara, 2023). En ambos casos (las presidencias de Vizcarra y Castillo), sostengo que la debilidad del sistema de partidos también se manifestó en el nulo esfuerzo que sus propios partidos — Peruanos por el Kambio y Perú Libre, respectivamente— desplegaron para evitar que estos políticos cuestionados candidateen y asuman cargos de importancia. Estos partidos priorizaron victorias de corto plazo, y dejaron de lado los pequeños costos

⁴ En Perú, el artículo 134 de la Constitución contempla que el presidente de la República puede disolver el Congreso y llamar a nuevas elecciones cuando el Congreso ha rechazado dos cuestiones de confianza sobre temas de política pública que atañen a labores del ejecutivo (excluye las que son responsabilidad del Congreso). Cuando la moción de confianza es denegada, el presidente debe cambiar al gabinete (no necesariamente a todos los ministros, pero sí al presidente del consejo de ministros necesariamente).

reputacionales que este perfil de políticos les crearía en el futuro. En ambos casos, se trataba de partidos relativamente nuevos con vínculos programáticos débiles.⁵

Es importante destacar que las amplias desigualdades sociales y los altos índices de pobreza en Perú encienden la insatisfacción ciudadana con los políticos en Perú. Estas desigualdades crean un contexto de conflictividad latente que solo instituciones que representen efectivamente los intereses de los ciudadanos y que les rindan cuentas de manera adecuada podrían aplacar en caso de que logren mejoras sociales y de bienestar para ellos. Esto es precisamente lo que no ocurre en Perú debido a la debilidad del sistema de partidos. Este ensayo describe los problemas de agencia que incrementan la inestabilidad hasta llevarla a recurrentes cambios de presidente. La presencia de un presidencialismo con fuertes poderes presidenciales⁶ en medio de un volátil y altamente fragmentado sistema de partidos no parece favorecer el fortalecimiento de los partidos. Este problema ya se ha vuelto crónico y no parece existir en el horizonte una salida a este debilitante *statu quo*. La siguiente sección profundiza con más detalle el argumento de este ensayo.

EL ARGUMENTO

¿De qué maneras la debilidad de los partidos (en un contexto de fuerte rivalidad entre ellos) condujo a la inestabilidad política en Perú? Sostengo que existen tres mecanismos:

1. Reducción en los costos del ataque a las instituciones políticas incluyendo los partidos políticos (debido a una etiqueta partidaria con poco valor y una reducida esperanza de vida): Debido a que la mayoría de las élites asumen que la esperanza de vida de las organizaciones partidarias será breve, resulta poco beneficioso en el largo plazo el desarrollo de relaciones cooperativas con otros partidos (para, por ejemplo, avanzar la agenda de política pública a través de la negociación legislativa). Por lo tanto, las prácticas agresivas o de ataque a los políticos o a los partidos rivales presentan un costo de oportunidad relativamente bajo en este contexto. El asedio a los rivales, lo que puede incluir desde el ataque mediático hasta violaciones al estado de derecho o a sus derechos humanos, podría profundizar el daño a la etiqueta y reputación partidarias. Dado que la mayoría de los partidos poseen etiquetas partidarias con poco valor o efímeras, este costo también se reduce significativamente. Este menor costo puede también contribuir a incentivar los ataques a la institucionalidad y a los rivales de manera frecuente. No solo debilitará aún más al sistema de partidos y a otras instituciones como el

⁵ Mientras que Peruanos por el Cambio se funda en 2014, Perú Libre inicia sus operaciones en 2016.

⁶ El ejecutivo peruano ha sido caracterizado repetidamente como uno de los más poderosos en América Latina (Corrales, 2010; Mainwaring y Sørberg Shugart, 1997; McClintock, 1996; Wise, 2003).

- congreso o las cortes, sino que invitará a que las élites rivales deseen contraatacar por venganza o simplemente para garantizar su supervivencia.
2. Filtro inefectivo de candidatos y líderes con problemas legales o acusaciones por corrupción: La debilidad de los partidos peruanos lleva a que resulte más probable que existan cuadros de políticos caracterizados por una corta trayectoria política. Sobre estos políticos, además, es muy probable que se cuente con limitada información sobre sus posibles participaciones en actos pasados de corrupción. Encontrar políticos con pasados truculentos, salpicados por sospechas de corrupción y en los que son sujetos de acusaciones legales que luego salen a la luz pública tiende a ser más frecuente en estos partidos efímeros y débiles. Además, estos políticos suelen estar menos interesados en proteger la reputación partidaria ante las expectativas de que sus partidos desaparezcan en un futuro no lejano. Con frecuencia, tampoco son políticos que estén acostumbrados a la socialización que imponen los partidos a sus membresías o a la competencia interna que se promueve. En suma, estos factores hacen más probable el ascenso de políticos con trayectorias manchadas por la corrupción o eventualmente más propensos a atacar a los rivales políticos o a las instituciones como estrategia para debilitarlos y blindarse frente al escrutinio judicial o político a través de una alta popularidad. Estos ataques no solo generan mayor inestabilidad política y el debilitamiento institucional, sino también ocasionan que los rivales utilicen los casos de corrupción para justificar la vacancia de estos presidentes. Los expresidentes Martín Vizcarra, PPK y Pedro Castillo precisamente enfrentan diversas acusaciones legales y penales por casos de corrupción o de tráfico de influencias, y el final de sus presidencias se relaciona de manera directa o indirecta con actos criminales o escándalos de corrupción. Aunque otros expresidentes peruanos no han estado exentos de cuestionamientos legales, la visibilidad, gravedad y cantidad de casos legales llegan a los picos máximos con Vizcarra y Castillo.
 3. La alta volatilidad electoral: Producto de la debilidad del sistema de partidos, la volatilidad electoral ha sido recientemente la más alta de América Latina. Esta es capaz de crear desbalances de poder acentuados entre las élites políticas; uno de los cuales precisamente coincide con el incremento de la inestabilidad política. Esta inestabilidad en Perú se acentúa precisamente cuando las acusaciones mediáticas sobre un posible tráfico de influencias (para aumentar apoyos en el Congreso hacia el ejecutivo), en el que podría haber incurrido el expresidente centroderechista PPK, fueron aprovechados por el fujimorismo que gozaba de la mayoría de curules legislativas (56.1 por ciento de los asientos o 73 curules en el Congreso elegido para el periodo 2016-2021)⁷ para intentar vacar a PPK por

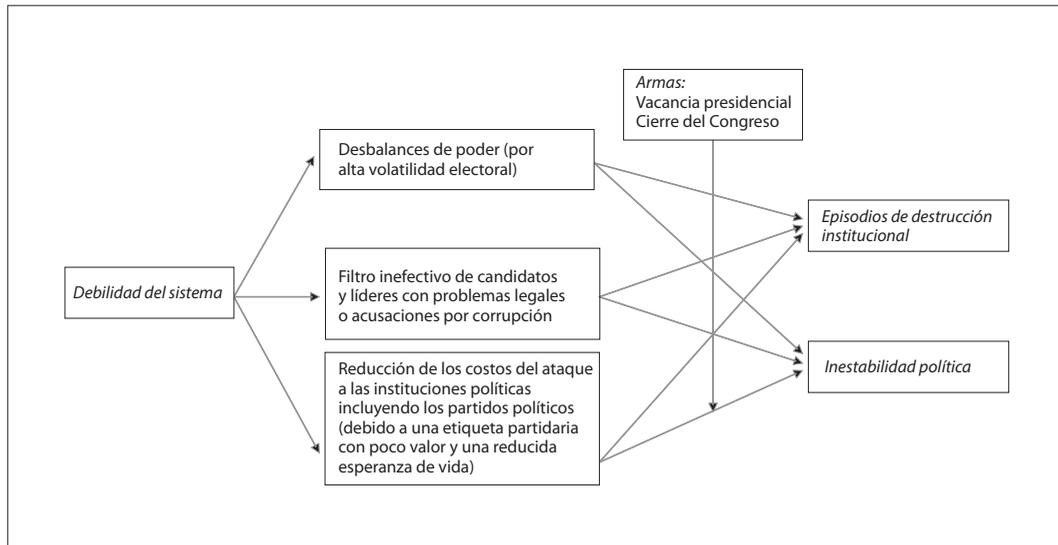
⁷ El número mínimo de votos para vacar a un presidente es 87 de acuerdo con la normatividad del congreso. El fujimorismo fue perdiendo curules a partir de 2016, pero aún mantenía un número apreciable para que sus amenazas de vacancia fueran creíbles.

“incapacidad moral permanente”. El incremento en el poder del fujimorismo en las elecciones de 2016 representó una amenaza creíble para el expresidente PPK del partido Peruanos por el Kambio; y este renuncia para evitar la inminente vacancia.

En resumen, sostengo que, en sistemas políticos poblados por partidos débiles, de corta vida y caracterizados por una gran rivalidad y confrontación entre facciones o élites políticas como las peruanas, existen mayores probabilidades de que la inestabilidad política se intensifique. En caso de que el presidente consistentemente ataque a las instituciones —sea para ganar popularidad o como estrategia para evitar juicios políticos o penales en contra— producirá periodos de deterioro institucional donde la inestabilidad política, como consecuencia, podría agravarse. El esquema 1 resume el argumento de este ensayo.

Tanto las elecciones como la segunda vuelta electoral en condiciones de ausencia de crisis económica, previo a este periodo, al menos garantizaba que los presidentes culminaran sus periodos de cinco años al frente del ejecutivo. Este equilibrio era endeble y bastó un detonante para acabar con esta estabilidad. El fuerte conflicto entre el partido fujimorista Fuerza Popular que amenazaba con la vacancia y el partido Peruanos por el Kambio, junto con un brusco desbalance de poder en buena medida producto de un sistema de partidos volátil y débil, contribuyeron a la pérdida de estabilidad y a la sucesiva caída de presidentes. Además, Vizcarra y sus ataques a la institucionalidad del país emergieron del poco o nulo escrutinio del partido Peruanos por el Kambio que no supo o ignoró las denuncias de corrupción que

ESQUEMA 1. Resumen del argumento



Fuente: Elaboración propia.

Vizcarra había recibido cuando fue gobernador de Moquegua. Ganar las elecciones con un actor político proveniente del interior del país llevó al partido a proponer a Vizcarra como candidato a la vicepresidencia sin prestar mayor atención a los costos reputacionales del partido. El sostenido daño institucional y económico que provocó el gobierno de Vizcarra pudo haber contribuido a que se produjera, esta vez por vías electorales, un segundo periodo de ataque a la institucionalidad del país, cuyo líder fue el expresidente peruano Pedro Castillo.

Algunos estudios previos también han ofrecido respuestas al porqué se registra esta reciente inestabilidad política en Perú. Estos trabajos identifican correctamente tres armas que los actores políticos peruanos han utilizado para atacar y reducir a sus rivales. Así, por ejemplo, Dargent y Rousseau (2022) consideran que tanto el poder de vacar a un presidente como el de disolver el Congreso propician la inestabilidad. Muñoz (2021) identifica a la corrupción como causa de la inestabilidad. En efecto, Vizcarra utilizó activamente un discurso anticorrupción para debilitar aún más a los partidos políticos y a sus principales líderes. Sin embargo, estos estudios no identifican los móviles que llevan a los políticos a usar estas armas. La debilidad de los partidos y el crecimiento desmedido de poder de un solo competidor en una jungla de depredadores feroces que buscan eliminarse incentivan el uso de estas armas en contra de sus rivales. La explicación ofrecida en este ensayo incorpora estos argumentos para lograr un entendimiento integral del problema de la inestabilidad política en Perú. El esquema 1 muestra también las armas legales empleadas para reducir a los rivales, las cuales ya existían desde 1993 cuando se aprueba la Constitución actual. A pesar de haber estado disponibles para su uso desde 1993, el empleo de estas armas inicia durante la presidencia de PPK y ciertamente agrava la situación; pero si no se toma en cuenta la debilidad del sistema de partidos no es posible identificar los mecanismos causales que producen la inestabilidad política peruana.

El resto de este ensayo, dividido en tres partes, ilustra cómo los distintos mecanismos asociados a la debilidad de los partidos en Perú consiguieron impulsar la inestabilidad política peruana en años recientes. La primera sección informa sobre cómo asciende el primer periodo de asedio a las instituciones protagonizado por Martín Vizcarra. La siguiente sección hace lo mismo con el ascenso de Pedro Castillo. Estos dos periodos ayudan a entender no solo la creciente inestabilidad política del país, sino el considerable daño que las instituciones han sufrido en años recientes. El último segmento de este ensayo concluye y ofrece sugerencias para futuras investigaciones sobre las consecuencias asociadas a la debilidad del sistema de partidos.

EL PRIMER PERIODO DE ATAQUE A LAS INSTITUCIONES: EL ASCENSO NO ELECTORAL DE MARTÍN VIZCARRA

La ausencia de algún partido que lograra mayoría en el Congreso, las relativamente altas tasas de crecimiento económico que eran efectivas para absorber al grueso de

la población que entraban al mercado laboral (PEA) cada año y la institución de la segunda vuelta facilitaron que los presidentes culminaran sus cinco años de gobierno entre 2001 y 2016. Sin embargo, este era un equilibrio precario en medio de un sistema de partidos débil y volátil. Bastó que uno de los partidos (el fujimorista Fuerza Popular) lograra una mayor y clara ventaja relativa sobre los otros partidos peruanos para que se abriera la primera ventana de oportunidad para lanzarse al ataque. En un sistema de partidos caracterizado por gran confrontación, para el fujimorismo este desbalance de poder a su favor representó una oportunidad para golpear a sus competidores.

El fujimorismo, en posible alianza con el vicepresidente de ese entonces, Martín Vizcarra,⁸ amenazó de manera creíble a la presidencia de PPK a través de una posible vacancia. Fuerza Popular se aprovechó de dos escándalos para deshacerse de PPK. Primero, se sospechaba que PPK había estado involucrado en un caso de tráfico de influencias: su empresa Westfield Capital había brindado servicios de asesoría financiera a la empresa brasileña Odebrecht entre los años 2004 y 2005 (Cabral, 2019; *Ojo Público*, 2017). También se le acusaba de haber favorecido a los intereses de la compañía Odebrecht al adecuar las normas que facilitarían la concesión a esta compañía para la construcción de la Carretera Interoceánica Sur (Cabral, 2019; *Ojo Público*, 2017). Esta adjudicación ocurrió cuando PPK era ministro de Estado durante el gobierno del expresidente Alejandro Toledo. Luego se descubrió que había estado colaborando con Kenji Fujimori, hijo del exdictador Alberto Fujimori, para fragmentar a la bancada fujimorista (Fuerza Popular) de su hermana Keiko Fujimori, objetivo que pudo lograr.

Kenji Fujimori, en efecto, sustrajo algunos congresistas de la bancada de su hermana y creó una mini bancada llamada coloquialmente “Los Avengers”. Esta bancada debía apoyar a PPK en avanzar su agenda legislativa, blindarlo frente a la moción de vacancia y además reducir las posibilidades de que fura vacado. A cambio de este apoyo, PPK se comprometía a liberar al exdictador Alberto Fujimori, acto que llevó a cabo en diciembre de 2017 a través de un indulto humanitario presidencial (Fowks, 2017).⁹ El indulto a Fujimori permitió quebrarle la bancada a Keiko Fujimori, pero esta decisión había molestado a sectores de la izquierda que veían esta liberación como una afrenta a los derechos humanos de las víctimas de su gobierno. El tiro de gracia al gobierno de PPK lo dio el congresista Moisés Mamani cuando publicó una conversación grabada en la que Kenji Fujimori intentó hacer tratos con los congresistas para que ayudaran a blindar a PPK en contra de las

⁸ La prensa reportó que Vizcarra coordinó y negoció con políticos fujimoristas la caída de PPK (*Actualidad Penal*, 2020; RPP, 2020). Es posible que Vizcarra haya hecho diversas promesas al fujimorismo que luego no cumplió.

⁹ Este indulto luego fue eliminado por la Corte Suprema el 3 de octubre de 2018 (*New York Times*, 2018). Alberto Fujimori regresó a prisión el 24 de enero de 2019 (*BBC News*, 2019a).

mociones de vacancia (Convoca, 2018). El gobierno de PPK entró en una crisis terminal. Keiko Fujimori capitalizó este escándalo, decidió atacar y nuevamente se presentó una moción de vacancia, la cual tenía altas probabilidades de tener éxito. PPK renunció a la presidencia el 21 de marzo de 2018 ante una destitución que era inminente.

Al renunciar PPK a la presidencia, Martín Vizcarra, su vicepresidente y protagonista del primer periodo de ataque sistemático a las instituciones del país asume por la vía constitucional (no electoral). Vizcarra pudo levantar su popularidad gracias a sus estrategias de ataque a las principales instituciones del país y a los principales partidos de oposición, y así evitó con éxito que prosperaran las investigaciones en su contra durante su gobierno por las acusaciones de corrupción que enfrenta y que están relacionadas con su periodo como gobernador de Moquegua.

El gobierno de Vizcarra se caracterizó por un incesante ataque a las instituciones más relevantes, que incluyó a la Fiscalía de la Nación, el Congreso, el Tribunal Constitucional y los principales partidos políticos. Desde el inicio de su gobierno, Vizcarra, en complicidad con parte de la prensa, parte de las fuerzas armadas, la policía y los sectores más recalcitrantes del antifujimorismo y antiaprismo, iniciaron un consistente ataque a las instituciones políticas más importantes del país y a los partidos de la oposición. Vizcarra era un político con previas acusaciones de corrupción que llegó a la presidencia favorecido por los problemas legales de otro político prominente —el expresidente PPK y la disposición de Fuerza Popular a fulminar a este último—. Una vez en la presidencia, los potenciales daños a la reputación del partido Peruanos por el Kambio, con el que ganó la vicepresidencia no desincentivaron a Vizcarra a tomar este camino. En lo que resta de esta sección, describo cómo se desarrollaron estos ataques a la democracia liberal. Finalmente, reseño las principales consecuencias de estos ataques para la institucionalidad, la economía y la oposición en su afán de ganar popularidad y blindarse de sus problemas legales. Estas consecuencias luego se toman en cuenta para explicar la intensificación del ataque a la institucionalidad durante el gobierno del expresidente Pedro Castillo.

La toma del Ministerio Público

Como mencioné previamente, la principal debilidad de Vizcarra al inicio de su gobierno eran los cuestionamientos legales sobre presuntos actos de corrupción cuando era gobernador de Moquegua entre 2013 y 2014. Se le acusaba de haber recibido sobornos (durante este periodo para favorecer a empresas del “Club de la Construcción” en dos licitaciones importantes: las Lomas de Ilo (obra de irrigación) y el Hospital Regional de Moquegua (Castedo, 2020). Luego, varios testigos apuntan a más participaciones de Vizcarra en actos corruptos, específicamente a través de la recepción de coimas de la empresa Obrainsa cuando ya era vicepresidente de

PPK.¹⁰ El “Club de la Construcción” es una denominación que se le da a un grupo de empresas constructoras que solían ganar las licitaciones mediante el pago de sobornos (llamados localmente “coimas”) a las autoridades que adjudicaban las obras, como el Ministerio del Transporte y Comunicaciones, y los gobiernos regionales (Castedo, 2020). Los representantes de estas compañías se reunían con funcionarios de estas entidades públicas cada vez que se licitaban obras (Castedo, 2020). La compañía más grande de este grupo de empresas era la brasileña Odebrecht que estuvo involucrada en un sorprendente número de millonarios actos de corrupción con los principales funcionarios y políticos de esos años (Durand, 2018).¹¹ Raymundo Trinidad Serra, exgerente de relaciones institucionales de Odebrecht, declaró que el “Club de la Construcción” existió al menos desde 1996 (Castedo, 2020). Varias de estas firmas se acogieron luego a la figura legal de la colaboración eficaz con la justicia para reducir las compensaciones financieras y las sentencias para sus principales funcionarios.

Para Martín Vizcarra, como sospechoso de haber cometido actos de corrupción, incrementar su influencia sobre el funcionamiento de la fiscalía era fundamental. Primero, le permitiría blindarse de las investigaciones sobre sus relaciones con el “Club de la Construcción” y sus consecuencias. Segundo, aseguraría que las investigaciones continuaran dirigiéndose hacia los líderes de la oposición. Podría aprovechar estas investigaciones para criticarlos y unirse él como el líder de la “lucha contra la corrupción”, que es precisamente lo que hizo.

Para alcanzar estos objetivos, Vizcarra lideró una campaña de desprestigio del fiscal de la Nación de ese momento, Pedro Chávarry, quien parecía ponerle interés a los casos de corrupción en los que Vizcarra estaba envuelto. Chávarry decidió recomponer el equipo de fiscales a cargo de investigar los casos de corrupción relacionados con Odebrecht (incluidos los casos relacionados con la participación de Vizcarra), despidiendo a dos fiscales cercanos al gobierno de Vizcarra —José Domingo Pérez y Rafael Vela—. Este equipo ya había ordenado la detención preventiva de Keiko Fujimori por presunto lavado de dinero (Fowks, 2018).

Enterado del cambio de estos dos fiscales aliados, Vizcarra abandonó la juramentación presidencial en Brasil y decidió retornar al Perú en viaje de emergencia (*BBC News*, 2019b). Una vez de regreso al Perú continuó desplegando una feroz campaña mediática de desprestigio contra el fiscal Chávarry exigiendo su separación del Ministerio Público (*BBC News*, 2019b). Cuando retornó al país, Vizcarra publica *tuits* llamando a la lucha contra la corrupción:

¹⁰ Para una lista más detallada de los múltiples casos de corrupción en los que Vizcarra parece estar implicado, consúltese el reporte del Equipo Anticorrupción IDEHPUCP (2020).

¹¹ Otros expresidentes peruanos que se consideran sospechosos de actos de corrupción derivado de tratos con la empresa brasileña Odebrecht son Alejandro Toledo, Alan García, Ollanta Humala y PPK.

Expreso mi enérgico rechazo ante la remoción de los fiscales a cargo de los más importantes casos de investigación sobre corrupción. La lucha frontal contra la corrupción y la impunidad es una política prioritaria de Gobierno, una necesidad impostergable y una causa ciudadana [...] Ante estos nuevos sucesos, he decidido adelantar mi regreso al país para seguir encabezando la lucha contra la corrupción y la impunidad.

La feroz campaña de Vizcarra en contra de Chávarry cumplió su cometido. Chávarry renunció el 7 de enero de 2019 (*France24*, 2019), ante la fuerte presión mediática de la prensa aliada del gobierno (beneficiada de la publicidad estatal) y las movilizaciones que lograron realizar. Vizcarra y sus aliados sostuvieron que Chávarry cometía posibles delitos con el fin de deshacerse de él y de sus pretensiones de investigar a Vizcarra (*France24*, 2021). Finalmente, Chávarry fue oficialmente destituido el 1 de febrero de 2021 por la Junta Nacional de Justicia (*El Peruano*, 2021; *France24*, 2021). Hasta el momento no se le ha condenado por delito alguno.

Ataque a la oposición y sus líderes

Después de que Chávarry fuera depuesto, Zoraida Ávalos, una fiscal cercana al gobierno de Vizcarra, tomó las riendas del Ministerio Público el 8 de enero de 2019 y restituyó a los fiscales Rafael Vela y José Domingo Pérez a cargo de las investigaciones por el caso Odebrecht. Luego de estos cambios, el Ministerio Público nuevamente enfiló sus baterías contra los dos principales líderes de oposición —Keiko Fujimori y Alan García—. Sin existir pruebas contundentes ni sentencia alguna por corrupción o lavado de activos, los fiscales lograron que Keiko Fujimori continuara encarcelada. Luego, intentaron detener a Alan García, líder del aprismo. Cuando los policías se disponían a arrestarlo, García se suicidó disparándose en la cabeza (*BBC News*, 2019c). Considerando que el éxito de los partidos políticos peruanos gira en torno a sus candidatos y líderes (Levitsky y Cameron, 2003), el arresto de Keiko y el suicidio de Alan García representaron un golpe muy duro contra la oposición peruana y posiblemente contra los dos partidos más institucionalizados de ese momento. Dado que las etiquetas partidarias valen relativamente poco en Perú, el prestigio y la reputación de los líderes resulta muy relevante. Esta reputación es precisamente la que Vizcarra y aliados buscaron dañar para debilitar a la oposición. El resultado último fue un debilitamiento aún mayor del sistema de partidos peruano. Otra consecuencia es que Vizcarra incrementaba su popularidad al ser percibido como un “luchador contra la corrupción”.

Adicionalmente a la judicialización de la política, Vizcarra enfiló frecuentes ataques contra el *establishment* político calificándolo como corrupto, cuando él mismo era uno de los acusados por corrupción. Este ataque retórico no tuvo tregua hasta el final de la presidencia de Vizcarra. Otra estrategia para ganar popularidad a costa de los partidos políticos fue el uso del referéndum. Vizcarra exitosamente aprobó a través de este medio una reforma para prohibir la reelección de congresistas, afectando

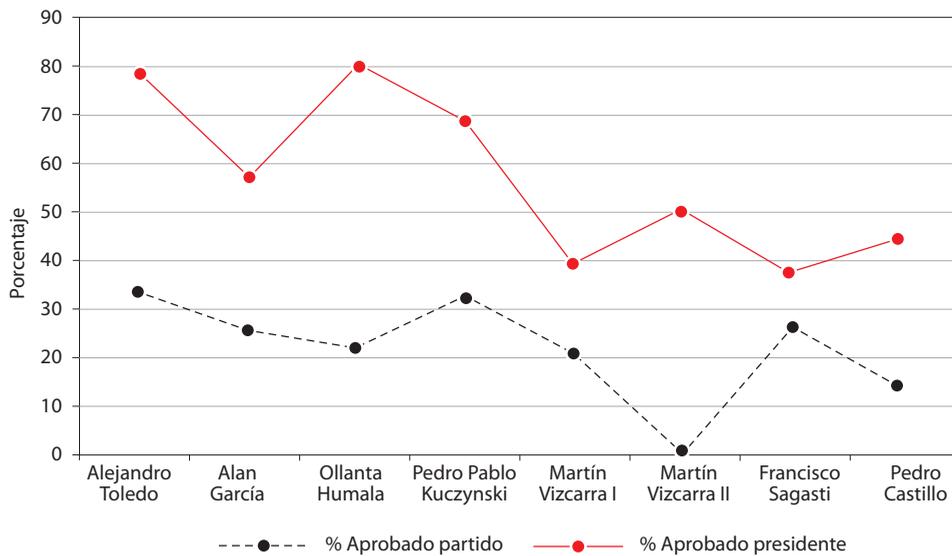
negativamente la acumulación de capacidades legislativas en el Congreso (Hidalgo, 2018). También creó la Junta Nacional de Justicia para incrementar su influencia sobre el poder judicial, la que luego destituyó oficialmente al fiscal Chávarry.

Cierre irregular del Congreso e intervención en el Tribunal Constitucional

Otra institución que Vizcarra encontró atractiva para atacarla fue el Congreso. El Congreso crónicamente ha sido una institución con baja aprobación en Perú. Vizcarra no solo lo criticaba duramente por “corrupto” y “obstruccionista”, sino que también planteaba reiteradamente cuestiones de confianza con el objetivo de eventualmente disolverlo, acto que finalmente consumó de manera irregular. Buena parte de la opinión pública califica a este cierre del Congreso como un “golpe de Estado”.

Sin embargo, ¿realmente el Congreso era “obstruccionista”? ¿realmente bloqueaba la agenda de Vizcarra? La evidencia apunta a que el Congreso no representó mayor escollo para Vizcarra. Primero, no se produjo un cambio significativo en el porcentaje de las iniciativas aprobadas y que fueron propuestas por Peruanos por el Kambio luego de que Vizcarra asumiera la presidencia. La gráfica 1 muestra el porcentaje de iniciativas aprobadas durante los periodos presidenciales empezando con el de Alejandro Toledo. El porcentaje de iniciativas aprobadas que eran propuestas por el partido de Vizcarra (antes del cierre del Congreso) era similar al que tenía el partido de Ollanta Humala y no muy diferente al de las iniciativas que fueron

GRÁFICA 1. Porcentaje de iniciativas de ley aprobadas en el Congreso (propuestas por el partido Peruanos por el Kambio y por el expresidente Vizcarra)



Fuente: Elaboración propia con base en información del Congreso de la Republica del Perú.

presentadas por los partidos que formaron parte de otros ejecutivos; esto a pesar de que el número de congresistas de Peruanos por el Kambio fue inferior al de los otros partidos en control del ejecutivo (13.8 por ciento de los asientos). Lo que sí podemos apreciar es una caída en el porcentaje de las iniciativas aprobadas que eran presentadas por Vizcarra directamente (respecto al de otros presidentes), incluso antes de que disolviera el Congreso. Sin embargo, la caída no fue tan estrepitosa considerando la retórica anti-Congreso del presidente y el relativo bajo número de congresistas de Peruanos por el Kambio. Por otro lado, el número de iniciativas que son propuestas por el ejecutivo directamente por lo regular es menor que el número de iniciativas propuestas por el partido del presidente (en este caso las iniciativas presentadas por el ejecutivo representaron 67 por ciento de las iniciativas presentadas por congresistas de Peruanos por el Kambio).

Segundo, el fujimorismo posiblemente había llegado a acuerdos con Vizcarra para ayudarlo a llegar a la presidencia (*Actualidad Penal*, 2020; RPP, 2020). Entonces esta bancada congresal no representaba una inminente amenaza al inicio de su gobierno. Además, las luchas entre el fujimorismo y el gobierno de PPK habían debilitado la imagen de Keiko Fujimori y la de su partido. Difícilmente tenían la fortaleza para tumbarse a otro presidente; debilidad que luego Vizcarra aprovechó para derrotarlos en todas las formas posibles. Por último, el gobierno de Vizcarra disponía de la cuestión de confianza para forzar al Congreso a la aprobación de alguna iniciativa que considerara crítica para avanzar la agenda de política pública. Si el Congreso negaba dos veces la cuestión de confianza, el presidente podía disolver el Congreso, lo que le otorgaba gran poder sobre este otro poder del Estado. De hecho, antes de que Vizcarra disolviera el Congreso, ya había presentado dos cuestiones de confianza: la primera para aprobar un proyecto de ley sobre una reforma judicial (19 de septiembre de 2018) y otra cuestión de confianza para aprobar un proyecto sobre reformas políticas (4 de junio de 2019).

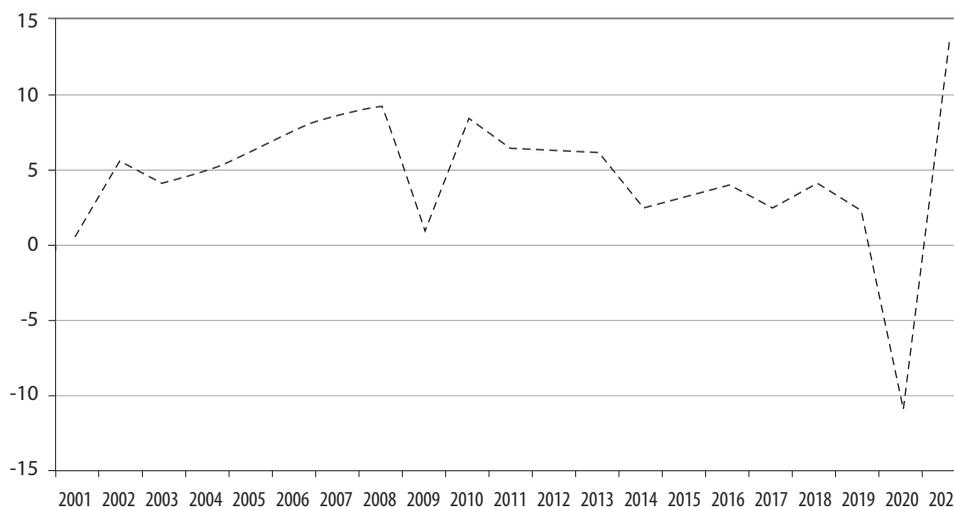
A pesar de estas múltiples ventajas, Vizcarra disolvió el Congreso peruano con una argumentación que no se sostiene en ningún código legal. En primer lugar, Vizcarra presentó una cuestión de confianza sobre un proyecto de ley para la modificación del proceso de selección de los magistrados del Tribunal Constitucional. El Congreso se disponía a renovar a algunos de sus miembros de acuerdo con sus competencias constitucionales. El periodo de estos magistrados ya había expirado. La mayoría de los miembros del Tribunal Constitucional eran cercanos al gobierno, y Vizcarra buscaba que no se alterara su composición. La cuestión de confianza apuntaba a impedir su renovación. El Congreso aún no había respondido a esta cuestión de confianza, la cual excedía las competencias del ejecutivo, ya que los miembros del Tribunal Constitucional son elegidos por el Congreso, y esta demora llevó al ejecutivo a interpretarla como una “negación fáctica”. Vizcarra finalmente disolvió el Congreso y consumó un enorme atropello a la democracia liberal. El Congreso,

que había sido disuelto con esta argucia, designó a la economista Mercedes Aráoz como presidenta encargada el 1 de octubre de 2019 (BBC News, 2019d; Hidalgo, 2019). Araoz renunció a la presidencia interina luego de recibir presiones de parte del gobierno vizcarrista.

El final del primer periodo de ataque a la institucionalidad

Para aquellos lectores que aún no estén totalmente convencidos de que el Congreso disuelto no era “obstruccionista”, Vizcarra sorprendentemente no buscó tener bancada en el nuevo Congreso que fue elegido luego de que convocara a elecciones. En las elecciones, Vizcarra pudo haber ganado una bancada amplia dada la popularidad de la que gozaba luego de haber disuelto el Congreso anterior. Vizcarra no lo consideró necesario posiblemente como táctica para seguir amasando popularidad. En la estrategia de Vizcarra, él no debía ser percibido como parte del *establishment*. Por otro lado, Vizcarra había encontrado muy atractivo tomar al Congreso como “piñata” para levantar su popularidad. Posiblemente la formación de una bancada cercana a él habría hecho más difícil la implementación de esta práctica.

Gracias a este error táctico, Vizcarra no llevó su propia bancada y los partidos políticos representados en el nuevo Congreso aprovecharon esta debilidad para lograr vacarlo por “incapacidad moral”. Las múltiples sospechas e indicios de corrupción en los que Vizcarra estaba envuelto proveyeron a los partidos que ocupaban el Congreso de una justificación para vacarlo, en un acto de defensa propia ante un ataque sistemático muy agresivo que estaba encaminado a terminar de liquidarlos. El daño institucional que Vizcarra perpetró a los principales partidos políticos del país y a las más importantes instituciones políticas fue significativo. Estas consecuencias negativas para la institucionalidad del Perú pueden haber elevado la probabilidad del ascenso de un segundo periodo de ataque sistemático a la institucionalidad con Pedro Castillo. El vizcarrismo también contribuyó a ampliar los efectos negativos de la pandemia del covid-19 tanto para la economía como para la mortalidad del país, lo que también pudo contribuir a la victoria de Castillo. Vizcarra y sus aliados cercanos tomaron decisiones que pudieron haber incrementado los costos económicos y la pérdida de vidas. Estas tienen que ver con las compras de pruebas de detección del virus inadecuadas (no PCR) y el tipo y duración de las restricciones de los negocios para operar. Las decisiones parecían responder primordialmente a las preocupaciones sobre popularidad del gobierno más que a minimizar el daño a la salud de los peruanos. La gráfica 2 ilustra la caída en el producto bruto interno en Perú en 2020, que fue un descenso muy superior al de los otros países de América Latina (BBC News, 2020). Solo en Venezuela la caída fue mayor, pero debido a la parálisis productiva que vive ese país. Además, la prensa reporta que el gobierno prefirió la adquisición de pruebas rápidas que no se enfocan en determinar si la persona está infectada con el virus en ese momento (Infobae, 2022b). En un estudio comparado, Alarcón (2021)

GRÁFICA 2. Variaciones porcentuales en el producto bruto interno

Fuente: Elaboración propia con información del Banco Mundial.

precisamente reporta que las decisiones asociadas a reducciones en la cantidad de las pruebas de detección PCR durante la pandemia estuvieron relacionadas con prácticas populistas de los partidos. Como consecuencia, la tasa de mortalidad peruana durante la pandemia del covid-19 fue la más alta del planeta (Fowks, 2021).¹²

EL SEGUNDO PERIODO DE ATAQUE A LAS INSTITUCIONES: EL ASCENSO DE PEDRO CASTILLO

A la vacancia de Vizcarra, dos cortas presidencias, lideradas por Manuel Merino, del Partido Acción Popular, y Francisco Sagasti, del Partido Morado, lo suceden en un país que enfrentaba una aguda crisis económica debido en gran medida al cierre prolongado de la economía para detener la propagación del virus covid-19. A Merino como presidente del Congreso en ese momento le correspondía asumir la presidencia y lo hizo el 10 de noviembre de 2020. Merino renunció a los pocos días (15 de noviembre de 2020) de asumir la presidencia debido a la violencia con muertes que se desató durante una serie de protestas en contra de su gobierno (Arciniegas, 2020). Grupos sociales afectados por la crisis pandémica y económica y grupos vizcarristas que habían perdido el poder movilizaron exitosamente una protesta que dio un jaque mate al gobierno interino.

Luego de la renuncia del expresidente Merino, el Congreso acordó nombrar a Francisco Sagasti, un político moderado de izquierda, como presidente de la República

¹² Al mismo tiempo, Vizcarra, aliados y familiares se vacunaron en secreto, acto que luego fue reportado por la prensa (Arciniegas, 2021).

para dirigir un gobierno de transición (Fowks, 2020). Sagasti asumió la presidencia y llamó a elecciones generales en un contexto adverso caracterizado por una fuerte crisis económica, heredada del gobierno vizcarrista, y con los principales partidos políticos debilitados luego del embate del gobierno de Vizcarra. Tal como sugiero previamente, la crisis económica y la debilidad de los partidos políticos, acrecentadas durante el gobierno de Vizcarra, pudieron haber contribuido a facilitar el triunfo de Pedro Castillo en las elecciones presidenciales de 2021. En la primera vuelta, Pedro Castillo, de Perú Libre, alcanzó 18.92 por ciento de los votos mientras que Keiko Fujimori, de Fuerza Popular, logró sumar 13.4 por ciento de los votos, el conservador religioso Rafael López Aliaga, de Renovación Popular, llegó a recibir 11.75 por ciento de los votos, y el economista Hernando de Soto de Avanza País pudo obtener el 11.63 por ciento de los votos. Luego en la segunda vuelta, Pedro Castillo logró derrotar a Keiko Fujimori al obtener el 50.13 por ciento de los votos válidamente emitidos.¹³

Luego del encarcelamiento de Keiko Fujimori, la candidata fujimorista llegó debilitada a esta elección. Para dar una idea de la magnitud de este debilitamiento, la misma candidata había recibido 39.86 por ciento y 23.56 por ciento en las primeras vueltas de las elecciones presidenciales de 2016 y 2011, respectivamente. Considerando el perfil conservador de Pedro Castillo en temas posmaterialistas, incluso más conservador que la posición fujimorista (Padinger, 2021), muchos de los votantes del fujimorismo pudieron haberse inclinado por esta opción al ver al fujimorismo y especialmente a su lideresa como débiles o inviables al relacionarlos con la corrupción. Un análisis del comportamiento electoral, basado en encuestas con estructura panel o que utilicen preguntas sobre distintas elecciones, podrían arrojar luces sobre la magnitud de este cambio de preferencias entre estas dos opciones conservadoras.

Al inicio de su periodo presidencial, Castillo lucía como un político con cierto carisma y apoyo, sobre todo entre los ciudadanos de las regiones más pobres y post-ras del país ubicadas en la sierra central y sur del Perú, pero carecía de las habilidades comunicacionales que le permitieran lograr la efectividad del ataque vizcarrista para ganar popularidad. Esta ventaja del periodo de luna de miel pronto empezaron a diluirse cuando apareció sobre Castillo un sorprendente número de denuncias por actos de corrupción y tráfico de influencias, que fueron amenguando su popularidad (Saldarriaga, 2021; Infobae, 2022a). Las mismas preocupaciones sobre la posible participación de Vizcarra en actos de corrupción surgieron con Castillo. El Congreso incluso inició los procedimientos para la vacancia del cargo presidencial en dos ocasiones.

¹³ Para un compendio más detallado de los resultados electorales en Perú, consúltese <https://infogob.jne.gob.pe/>

A pesar de todas sus debilidades, diversos sucesos sugieren que Castillo representaba un peligro considerable para el desarrollo de la democracia en Perú. Primero, algunos testigos, llamados colaboradores eficaces de la fiscalía, señalaron que el ejecutivo estaba comprando apoyos en el Congreso para evitar la vacancia. A este grupo de congresistas comprados los llamaron “Los Niños”, afectando así la representación (Quispe, 2022).

Segundo, Castillo aprendió rápido del estilo vizcarrista de confrontación. Castillo emprendió un ataque sistemático contra el Congreso y los partidos de oposición representados en este a quienes frecuentemente los calificaba de “corruptos”. Aprovechando la impopularidad del Congreso y los partidos, Castillo emprende una campaña de desprestigio que debía elevar su popularidad. La relación entre el ejecutivo y el legislativo se mantuvo muy tensa (y el uso de las armas señaladas en el esquema 1 parecía inminente). Buscando un blindaje adicional frente a las investigaciones de la Fiscalía de la Nación o del Congreso, Castillo y el exministro de Relaciones Exteriores, César Landa, invocaron la carta interamericana para solicitar a la Organización de los Estados Americanos (OEA) el envío a Perú de una misión, que debía verificar la existencia de planes de la oposición para romper el orden constitucional. La OEA envió tal misión a petición de Castillo y le permitió a este ganar alguna dosis de legitimidad para su gobierno.

Tercero, el ataque al Congreso y a la oposición excedió el uso de la retórica de ataque, y al igual que Vizcarra, Castillo buscaba las negaciones “fácticas” (por medios ilegales) de pedidos de confianza para justificar el cierre del Congreso. Castillo solicitó un pedido de confianza sobre la Ley 3570/2022-PE que regula el empleo del referéndum. Debido a que la cuestión de confianza no tiene como objetivo ser usada para estos propósitos, el Congreso rechazó “de plano” discutir la cuestión de confianza para este propósito, el ejecutivo consideró que se había rechazado “fácticamente” la confianza, y se dispuso a renovar el gabinete (siguiendo la táctica “fáctica” vizcarrista). En respuesta, el Congreso interpuso una demanda competencial y una medida cautelar al Tribunal Constitucional acerca de esta interpretación ilegal basada en la “negación fáctica” del vizcarrismo. Castillo buscaba ya cerrar el Congreso, posiblemente para repetir los altos niveles de popularidad de Vizcarra o tal vez como estrategia para llamar a una asamblea constituyente y reescribir la constitución, estrategia ya practicada por el fujimorismo o el chavismo.

Cuarto, el abultado número de expedientes judiciales con indicios y pruebas de culpabilidad llevó a la fiscal de la Nación, Patricia Benavides, a presentar una denuncia constitucional contra el presidente Castillo ante el Congreso (*Diario Gestión*, 2022). La fiscal de la Nación sostuvo que Pedro Castillo podría ser el líder de una extensa organización criminal (aparte de cometer delitos de tráfico de influencias y colusión) (*Diario Gestión*, 2022). Estas acciones de la fiscal de la Nación despertaron las críticas feroces de parte de Castillo y sus aliados en contra de esta funcionaria.

Los costos asociados al daño que Castillo le causaba a la reputación de su partido por los ataques a la institucionalidad del país empalidecían frente a los beneficios que sus ataques le reportaban. Por el lado de los costos, Perú Libre en la práctica era un partido relativamente nuevo y sin previa experiencia de gobierno a nivel nacional. En caso de que el daño se volviera irreparable, el costo no lucía monumentalmente grande dada la juventud del partido y posiblemente sus líderes crearían otra etiqueta para volver a competir, lo que resulta usual en Perú. Por el lado de los beneficios potenciales, aunque Castillo no alcanzó los altos niveles de popularidad de los que disfrutó Vizcarra, sin estas estrategias de ataque es posible que Castillo hubiera caído a los niveles que los presidentes peruanos recibieron durante la primera década del siglo XXI. Cuidar su popularidad era vital tomando en consideración las debilidades que le creaban las acusaciones penales por corrupción y tráfico de influencias.

En respuesta a estas denuncias y el uso de las tácticas vizcarristas de la “negación fáctica”, el Congreso se aprestaba a debatir el tercer proceso de vacancia el 7 de diciembre de 2022. Castillo acorralado decide disolver el Congreso en la mañana del mismo día en un intento de evitar muy probablemente la cárcel y el final anticipado de su presidencia. Al igual que Vizcarra, Castillo disuelve el Congreso de manera irregular, aunque esta vez no se molesta en utilizar el argumento de la “negación fáctica”. En respuesta, el Congreso responde vacándolo inmediatamente y poniendo fin a su presidencia. En esta ocasión, Castillo, a diferencia de Vizcarra, no llegó a convencer a las fuerzas armadas de que le apoyen. Castillo intentó asilarse en la Embajada de México en Lima, pero antes de que pudiera llegar a esta sede, el expresidente fue arrestado.

La tasa de crecimiento económico permaneció baja durante la presidencia castillista debido en buena medida a la baja confianza que despertaba este gobierno entre los empresarios. Tampoco hubo avance en la reducción de la pobreza o desigualdad. Otros indicadores sociales importantes como el de la nutrición tampoco mejoraron y las capacidades burocráticas se debilitaron aún más (Dargent y Rousseau, 2022).¹⁴ La vicepresidenta en ese momento, Dina Boluarte, juramentó como presidenta el 7 de diciembre de 2022. De manera similar a lo que ocurrió con el expresidente Merino, estallaron violentas protestas, tomas de aeropuertos, incendios y bloqueos a vías de comunicación, luego de que la presidenta actual asumiera el cargo. Estas manifestaciones solicitaban la renuncia de la presidenta y combinaban la participación de: 1) grupos sociales golpeados por la crisis económica, la pobreza y la desigualdad, esta vez con una mayor participación del Perú rural, y de 2) los grupos castillistas o sus aliados que veían su pérdida de poder y que veían a Boluarte como una traidora. La prensa también especulaba sobre la posible participación de

¹⁴ Para citar un ejemplo sobre cómo afecta negativamente el desempeño de la administración pública, Pedro Castillo nombró a cuatro presidentes del Consejo de Ministros y cambió a 57 ministros en su gabinete durante su primer año de gobierno (*El País*, 2022).

grupos e intereses ilegales provenientes del narcotráfico y la minería ilegal. Investigaciones futuras deberían revelar más información sobre la composición de estas protestas y aquellas que produjeron la caída de Merino. A diferencia de Merino, Boluarte se ha negado a renunciar a pesar de las muertes y atropellos a los derechos humanos que se produjeron en las protestas (Barrenechea y Vergara, 2023), pero su permanencia en la presidencia aún es precaria. Dada la inestabilidad de este gobierno, no descarto que un nuevo presidente asuma antes del 28 de julio de 2026, que es cuando Boluarte debería entregar la banda presidencial.

CONCLUSIONES

Este estudio de caso describe un contexto institucional que resulta propicio para la inestabilidad política y que se caracteriza por partidos débiles y por una intensa rivalidad entre los partidos que se manifiesta en el uso de mecanismos de eliminación de la competencia (como la judicialización de la política y el cierre del Congreso). Además, reporta dos vías institucionales a través de las cuales el ataque sistemático a la institucionalidad del país logró intensificarse. En la primera vía (la no electoral), el fujimorismo, aprovechando su ventaja numérica en el Congreso y los problemas legales y escándalos en los que estaba involucrado PPK, intenta tomar control del ejecutivo a través de la aprobación de la vacancia presidencial. PPK renuncia al cargo de presidente antes de que el fujimorismo apriete el gatillo de la vacancia. Martín Vizcarra, vicepresidente con cuestionamientos legales sobre corrupción en ese momento, asumió la presidencia. La experiencia peruana muestra que, si un partido o coalición gana fortaleza relativa en este particular contexto de enfrentamiento entre élites, es probable que la usará para reducir a los rivales, incluso a aquellos con orientaciones ideológicas relativamente parecidas. En la segunda vía (la electoral), el ataque sistemático a la institucionalidad retorna en un contexto de crisis económica y con el debilitamiento aun mayor de los partidos (ambos factores inducidos por el gobierno vizcarrista). Con un cóctel que combina una alta volatilidad electoral, un elevado enfrentamiento entre las élites y la debilidad del sistema de partidos, la inestabilidad política en la composición del ejecutivo permanece latente y puede regresar pronto. Los efectos para la economía y el desarrollo institucional de esta inestabilidad no deben ser subestimados. Posiblemente invite a mayor inestabilidad como este ensayo sugiere; además, resulta muy difícil consolidar el desarrollo del país con niveles tan altos de incertidumbre política.

Aunque las probabilidades de que gane un *outsider* destructor de instituciones en las elecciones presidenciales sean más bajas en escenarios de alto crecimiento económico y con la implementación de la segunda vuelta, la experiencia peruana muestra que estos candados o condiciones no son suficientes en el largo plazo y que el país no es inmune a estos políticos antisistema, si los partidos no son capaces de crear tolerancia entre ellos, competencia que respete las reglas electorales y cierto

grado de cooperación para avanzar sus agendas de política pública sin la necesidad de “destruir” a los competidores.

Los hallazgos que se reportan en este ensayo pueden enriquecer la literatura sobre el populismo que explora la teoría de Durkheim basada en la pérdida de los sentimientos de identidad en las sociedades. Según esta perspectiva, aquellos ciudadanos que viven bajo sistemas de partidos débiles, con identidades partidarias muy débiles o casi inexistentes buscan fuentes de identidad alternativas que el populismo sea capaz de ofrecer (Hawkins *et al.*, 2017). Algunas que se han estado construyendo en el contexto peruano son las de “luchadores en contra de la corrupción” o los “ciudadanos dignos” que rechazan el “fujiaprimo”. Otra línea de literatura que podría establecer un diálogo con el caso peruano es aquella que ve la emergencia del populismo como una reacción de largo plazo frente a la corrupción y a la pobre gobernanza (Hawkins, 2010; Hawkins *et al.*, 2017). Me parece que la conexión entre las tácticas de las élites políticas peruanas y el populismo merece un análisis más exhaustivo que excede a los objetivos de este ensayo.

Finalmente, la experiencia peruana sugiere que la emergencia de estos periodos de destrucción institucional tiende a reproducirse en periodos posteriores, debido a los daños que este ocasiona. Aquellos ciudadanos que encontraron atractivo el discurso crítico hacia las instituciones y las élites políticas podrían apoyar la elección de un nuevo político que emplee esta retórica. Se hace necesaria más investigación comparada, que incluya un cuidadoso análisis de series de tiempo, para estudiar este posible contagio intertemporal de manera sistemática.

¿Cómo puede Perú dejar atrás estos episodios de destrucción institucional? El sistema político peruano requiere reformas institucionales importantes que ayuden a los partidos políticos a su fortalecimiento e institucionalización. Estos cambios requieren revisar las reglas que definen desde la magnitud del distrito electoral hasta las barreras para competir en elecciones subnacionales. El fortalecimiento de los partidos debería ayudar a que el liderazgo busque generar vínculos programáticos y a que se promuevan carreras políticas duraderas para los candidatos y políticos. Si estos últimos esperan usar la misma camiseta partidaria y competir contra los mismos partidos en el largo plazo, se torna más probable que los políticos busquen mejores relaciones con sus competidores con el afán de generar momentos de cooperación que les facilite avanzar, por ejemplo, propuestas de legislación relevante para sus intereses. Este “shock” institucional debería asegurar que la incertidumbre se reduzca y el desarrollo de Perú se vuelva mucho más probable de alcanzar. Aun si Perú lograra escapar en el corto plazo de estos episodios de destrucción institucional por algún “shock” exógeno o realineamiento de fuerzas en el Congreso, el país podría volver a la senda destructiva nuevamente si estas reformas institucionales no se implementan. Por el momento la democracia liberal está gravemente enferma en Perú; más deterioro institucional puede terminar por matarla. 

REFERENCIAS

- Actualidad Penal* (2020), “Chats del caso Vizcarra: Mandatario presuntamente se comunicó con el gerente de ICCGSA, coordinó la vacancia de PPK y se reunió con Antonio Camayo”, 9 de noviembre, en: <https://actualidadpenal.pe/noticia/chats-del-caso-vizcarra-mandatario-presuntamente-se-comunico-con-el-gerente-de-iccgsa-coordino-la-vacancia-de-ppk-y-se-reunio-con-antonio-camayo/e5e0183a-2461-48ef-9803-37dfec62c5b5/1> [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022].
- Alarcón, Irékani (2021), “El rol de la institucionalización de los partidos políticos en la implementación de las pruebas de detección del SARS-CoV-2”, tesis de licenciatura, Ciudad de México, CIDE.
- Alemán, Eduardo, Aldo Ponce e Iñaki Sagarzazu (2011), “Legislative Parties in Volatile, Nonprogrammatic Party Systems: The Peruvian Case in Comparative Perspective”, *Latin American Politics and Society*, 53(3), pp. 57-81.
- Arciniegas, Yurany (2020), “Perú: Manuel Merino presentó su ‘renuncia irrevocable’, tras protestas y dimisiones ministeriales”, *France24*, 15 de noviembre, en: <https://www.france24.com/es/am/por-cientoC3por-cientoA9rica-latina/20201115-per/por-cientoC3por-cientoBA-exigen-dimisi/por-cientoC3por-cientoB3n-de-manuel-merino-en-medio-del-caos-social-y-renuncias-ministeriales> [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022].
- Arciniegas, Yurany (2021), “‘Vacunagate’ en Perú: Decenas de poderosos se inocularon con artimañas y en secreto”, *France24*, 17 de febrero, en: <https://www.france24.com/es/am/C3%A9rica-latina/20210216-peru-vacunagate-escandalo-vacunas-covid19-vizcarra> [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022].
- Barrenechea, Rodrigo y Alberto Vergara (2023), “Peru: The Danger of Powerless Democracy”, *Journal of Democracy*, 34(2), pp. 77-89.
- BBC News* (2019a), “Perú: El expresidente Fujimori vuelve a prisión tras más de 100 días internado en una clínica”, 24 de enero, en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-46982435> [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022].
- BBC News* (2019b), “Caso Odebrecht: La destitución de los fiscales encargados de investigar casos de corrupción en Perú desata protestas en el país”, 1 de enero, en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46727031> [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022].
- BBC News* (2019c), “Muerte de Alan García: La carta de suicidio que dejó el expresidente peruano”, 19 de abril, en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47993238> [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022].
- BBC News* (2019d), “Disolución del Congreso en Perú: Quién es Mercedes Aráoz, que renunció tras ser nombrada ‘presidenta en funciones’ por el Parlamento Peruano para sustituir a Vizcarra”, 1 de octubre, en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49890459> [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022].
- BBC News* (2020), “Las 6 economías de América Latina que más cayeron en 2020”, 22 de diciembre, en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-55418674> [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022].
- Cabral, Ernesto (2019), “PPK: Detienen al cuarto expresidente del Perú investigado por el caso Lava Jato”, 10 de abril, en: <https://ojo-publico.com/1142/ppk-detienen-cuarto-expresidente-peru-investigado-por-caso-lava-jato> [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022].
- Castedo, Antía (2020), “Martín Vizcarra: Qué es el ‘Club de la Construcción’, el escándalo

- de presunta corrupción que le costó la presidencia al exmandatario peruano”, *BBC News*, 10 de noviembre, en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54896219> [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022].
- Convoca (2018), “Recomiendan destituir a Kenji Fujimori y Otros dos congresistas por Mamani videos”, 16 de mayo, en: <https://convoca.pe/agenda-propia/recomiendan-destituir-kenji-fujimori-y-otros-dos-congresistas-por-mamani-videos> [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022].
- Coppedge, Michael (1998), “The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems”, *Party Politics*, 4(4), pp. 547-68.
- Corrales, Javier (2010), “The Repeating Revolution. Chávez’s New Politics and Old Economics”, en Kurt Weyland, Raúl Madrid y Wendy Hunter (eds.), *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 28-56.
- Cyr, Jennifer y Carlos Meléndez (2016), “Una exploración de la identidad (y la antiidentidad) política en nivel subnacional: El fujimorismo y el chavismo en perspectiva comparada”, en Fernando Tuesta (ed.), *Partidos políticos y elecciones: Representación política en América Latina*, Lima, Jurado Nacional de Elecciones, pp. 211-228.
- Dargent, Eduardo y Stéphanie Rousseau (2022), “Choque de poderes y degradación institucional: Cambio de sistema sin cambio de reglas en el Perú”, *Política y Gobierno*, XXIX(2), pp. 1-28.
- Diario Gestión* (2022), “Fiscal de la nación presenta denuncia constitucional contra Pedro Castillo ante el Congreso”, 11 de octubre, en: <https://gestion.pe/peru/politica/fiscal-de-la-nacion-presenta-denuncia-constitucional-contra-pedro-castillo-ante-el-congreso-subcomision-de-acusaciones-constitucionales-patricia-benavides-rmmn-noticia/> [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022].
- Durand, Francisco (2018), *Odebrecht, la empresa que capturaba gobiernos*, Lima, Fondo Editorial PUCP.
- El País* (2022), “El primer año de gobierno de Pedro Castillo en Perú, en Imágenes”, 28 de julio, en: <https://elpais.com/internacional/2022-07-28/el-primer-ano-de-gobierno-de-pedro-castillo-en-peru-en-imagenes.html> [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022].
- El Peruano* (2021), “JNJ ratifica destitución de fiscal supremo Pedro Chávay”, 17 de junio, en: <https://elperuano.pe/noticia/122853-jnj-ratifica-destitucion-de-fiscal-supremo-pedro-chavay> [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022].
- Equipo Anticorrupción IDEHPUCP (2020), “Martín Vizcarra y el Club de la Construcción: Un recuento a las investigaciones en su contra”, 22 de diciembre, en: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/analisis1/martin-vizcarra-y-el-club-de-la-construccion-un-recuento-a-las-investigaciones-en-su-contra/> [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022].
- Fowks, Jacqueline (2017), “El indulto de Kuczynski a Fujimori divide al Perú”, *El País*, 26 de diciembre, en: https://elpais.com/internacional/2017/12/25/america/1514226251_340721.html [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022].
- Fowks, Jacqueline (2018), “Keiko Fujimori, detenida por lavado de dinero”, 11 de octubre, en: https://elpais.com/internacional/2018/10/10/america/1539186236_528387.html [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022].
- Fowks, Jacqueline (2020), “El Congreso de Perú elige como presidente interino al veterano dirigente Francisco Sagasti”, *El País*, 16 de noviembre, en: <https://elpais.com/america/2020-11-16/>

- el-Congreso-de-peru-elige-como-presidente-interino-al-veterano-dirigente-francisco-sagasti.html [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022].
- Fowks, Jacqueline (2021), “Perú registra la mayor tasa de mortalidad del mundo por la covid”, *El País*, 1 de junio, en: <https://elpais.com/internacional/2021-06-01/peru-eleva-de-68000-a-180000-los-muertos-por-la-pandemia-de-la-covid-19.html> [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022].
- France24* (2019), “Perú: Aceptan la renuncia de Pedro Chávarry al cargo de fiscal de la Nación”, 8 de enero, en: <https://www.france24.com/es/20190108-peru-renuncia-fiscal-pedro-chavarry> [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022].
- France24* (2021), “Destituyen a prominente fiscal en Perú por sospechas de corrupción”, 2 de febrero, en: <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20210202-destituyen-a-prominente-fiscal-en-per> por cientoC3 por cientoBA-por-sospechas-de-corrupci por cientoC3 por cientoB3n [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022].
- Hawkins, Kirk (2010), *Venezuela's Chavismo and Populism in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hawkins, Kirk, Madeleine Read y Teun Pauwels (2017), “Populism and its Causes”, en Cristóbal Kaltwasser, Paul Taggart, Paulina Espejo y Pierre Ostiguy (eds.), *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford, Oxford University Press, pp. 267-286.
- Hidalgo, David (2018), “El referéndum que empoderó a Vizcarra”, *The New York Times*, 10 de diciembre, en: <https://www.nytimes.com/es/2018/12/10/espanol/america-latina/referendum-peru-vizcarra.html> [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022].
- Hidalgo, Martín (2019), “Mercedes Araóz juró como presidenta de la República encargada por el Congreso”, *El Comercio*, 1 de octubre, en: <https://elcomercio.pe/politica/mercedes-araoz-jura-como-presidenta-en-funciones-ante-pedro-olaechea-noticia/> [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022].
- Infobae (2022a), “El 67 por ciento de peruanos desaprueba la gestión de Pedro Castillo”, 7 de agosto, en: <https://www.infobae.com/america/peru/2022/08/07/el-67-de-peruanos-desaprueba-la-gestion-de-pedro-castillo/> [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022].
- Infobae (2022b), “Martín Vizcarra niega concertación en compra de pruebas rápidas covid-19 y denuncia ‘sesgo’ en investigaciones”, 29 de noviembre, en: <https://www.infobae.com/america/peru/2022/11/29/martin-vizcarra-niega-concertacion-en-compra-de-pruebas-rapidas-covid-19-y-denuncia-sesgo-en-investigaciones/> [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022].
- Jones, Mark P. (2005), “The Role of Parties and Party Systems in the Policymaking Process”, presentado en el Inter-American Development Bank Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes, Washington, D.C.
- Levitsky, Steven y Maxwell Cameron (2003), “Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori’s Peru”, *Latin American Politics and Society*, 45(3), pp. 1-33.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (1995), “Introduction: Party Systems in Latin America”, en Scott Mainwaring y Timothy Scully (eds.), *Building Democratic Institutions*, Stanford, Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott y Matthew Søberg Shugart (eds.) (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- McClintock, Cynthia (1996), “La voluntad política presidencial y la ruptura constitucional

- de 1992 en el Perú”, en Fernando Tuesta Soldevilla (ed.), *Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996*, Lima, Fundación Friedrich Ebert, pp. 53-74.
- Muñoz, Paula (2021), “Latin America Erupts: Peru Goes Populist”, *Journal of Democracy*, 32(3), pp. 48-62.
- New York Times* (2018), “Alberto Fujimori deberá regresar a prisión: El Poder Judicial anuló su indulto”, 3 de octubre, en: <https://www.nytimes.com/es/2018/10/03/espanol/americ-latina/fujimori-indulto-prision.html> [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022].
- Ojo Público* (2017), “PPK firmó documentos claves para Odebrecht mientras su empresa recibía pagos de la compañía brasilera”, en: <https://lavajato.ojo-publico.com/articulo/ppk-firmo-documentos-claves-para-odebrecht-mientras-su-empresa-recibia-pagos-de-la-compania-brasilena/> [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022].
- Padinger, Germán (2021), “Qué opinan Pedro Castillo y Keiko Fujimori sobre estos seis temas controversiales”, *CNN Español*, 11 de junio, en: <https://cnnespanol.cnn.com/2021/06/11/pedro-castillo-keiko-fujimori-sobre-seis-temas-controversiales-orix/> [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022].
- Payne, Mark, Daniel Zovatto, Fernando Carrillo Flórez y Andrés Allamand Zavala (2002), *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ponce, Aldo (2016), “Strong Presidents, Weak Parties, and Agenda Control: Lawmaking in Democratic Peru”, en Eduardo Alemán y George Tsebelis (eds.), *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- Ponce, Aldo (2023), “¿A qué candidato elimino? El uso de las tachas electorales en las elecciones subnacionales peruanas”, *Política y Gobierno*, XXX(2), pp. 1-23.
- Quispe, Diego (2022), “Congreso: El factor ‘Los Niños’ en el caso Pedro Castillo”, *La República*, 11 de octubre, en: <https://larepublica.pe/politica/congreso/2022/10/14/congreso-el-factor-los-ninos-en-el-caso-pedro-castillo-accion-popular-lady-camones-ministerio-publico> [fecha de consulta: 2 de febrero de 2023].
- Roberts, Kenneth y Erik Wibbels (1999), “Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A Test of Economic, Institutional, and Structural Explanations”, *American Political Science Review*, 93(3), pp. 575-590.
- Rosas, Guillermo (2005), “The Ideological Organization of Latin American Legislative Parties: An Empirical Analysis of Elite Policy Preferences”, *Comparative Political Studies*, 38(7), pp. 824-849.
- RPP (2020), “Chats muestran que Martín Vizcarra y José Hernández coordinaron reuniones con Héctor Becerril a inicios del gobierno”, 9 de noviembre, en: <https://rpp.pe/politica/actualidad/chats-muestran-que-martin-vizcarra-y-jose-hernandez-coordinaron-reuniones-con-hector-becerril-a-inicios-del-gobierno-noticia-1303182?ref=rpp> [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022].
- Saldarriaga, Rodrigo (2021), “La popularidad del comunista Pedro Castillo se desploma: El 57 por ciento de los peruanos lo desapruueba”, *Criterios Digital*, 18 de noviembre, en: <https://criteriosdigital.com/contexto/rsaldarriaga/pedro-castillo-cae-en-las-encuestas/> [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022].
- Wise, Carol (2003), *Reinventing the State: Economic Strategy and Institutional Change in Peru*, Ann Arbor, University of Michigan Press.