

Fragmentación, polarización y baja institucionalización del sistema de partidos. El caso peruano entre 2001 y 2022

Fragmentation, Polarization, And Low Institutionalization of The Party System. The Peruvian Case Between 2001 And 2022

IGNACIO GARCÍA MARÍN*

Fecha de recepción: septiembre 14 2023
Fecha de aceptación: noviembre 27 2023

Resumen

La presente investigación analiza el sistema de partidos peruano entre 2001 y 2022 a través de un estudio longitudinal y comparado. En este período, se destaca una muy baja institucionalización del sistema de partidos, crecientes tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo y una progresiva fragmentación y atomización del Congreso. Esta fagocitación partidaria tuvo su reflejo en el Ejecutivo, donde doce presidentes ocuparon el cargo y se iniciaron ocho procesos de vacancia, pero también en el Legislativo, con una elevada volatilidad y dificultad para alcanzar mayorías. Así, el Perú se ha configurado como un interesante estudio de caso sobre los efectos que un sistema de partidos de baja institucionalización puede generar para el conjunto del sistema político y la importancia del análisis de esta

* Profesor en la UAM, Departamento de Ciencias Sociales. Doctor en Gobierno y Administración Pública, Universidad Complutense de Madrid.

variable. En este sentido, se evidencian los efectos nocivos en ambos poderes y para la gobernabilidad, así como la ausencia de indicadores que atestigüen una posible consolidación.

Palabras clave

Perú; partidos políticos; sistema de partidos; institucionalización; relaciones Ejecutivo - Legislativo

Abstract:

This research analyzes the Peruvian party system between 2001 and 2022 through a longitudinal and comparative study. During this period, a very low institutionalization of the party system, growing tensions between the executive and the legislature, and progressive fragmentation and atomization of Congress stand out. This party fragmentation was reflected in the executive, where 12 presidents held office and eight vacancy processes were initiated, but also in the legislature, with high volatility and difficulty in reaching majorities. Thus, Peru has become an interesting case study on the effects that a party system with low institutionalization can have on the political system as a whole and the importance of analyzing this variable. In this sense, the harmful effects on both powers and governance are evidenced, as well as the absence of indicators that attest to possible consolidation.

Keywords:

Peru; Party Politics; Party System; Institutionalization; Executive - Legislative Relations

Introducción

El Perú fue uno de los primeros regímenes latinoamericanos que dejó atrás la autocracia durante la tercera ola en 1979. Tras ello, discurrió una década marcada por los partidos políticos tradicionales y que ya habían protagonizado la arena política en los periodos democráticos previos. Fernando Belaúnde (1980-1985, Acción Popular) y Alan García (1985-1990, APRA) presidieron la República en un contexto de crisis económica, hiperinflación, inseguridad y la amenaza terrorista de Sendero Luminoso. Esta difícil coyuntura afectó a las entonces dominantes organizaciones

partidarias, sumiendo al sistema político en una crisis de representación que dio lugar a nuevos actores políticos (Tanaka, 1998; Tuesta Soldevilla, 2008, 2015).

Así, en 1990, se presentaron dos candidatos *outsiders* con un claro discurso tecnocrático y alejado de los partidos políticos. Mario Vargas Llosa y Alberto Fujimori, resultando ganador y contra todo pronóstico, el segundo. Esta elección no sólo inició un nuevo período político en el país, sino que afianzó el colapso del sistema de partidos que hasta entonces había dominado al país e inició una década de autoritarismo competitivo (Encinas, 2016; Levitsky & Cameron, 2003; Levitsky & Way, 2002). Asimismo, se estableció una nueva constitución en 1993 que buscaba, entre otras cuestiones, darle pátina de legalidad al autogolpe fujimorista de 1992 (Tuesta Soldevilla, 2015).

Dicha década de gobiernos autoritarios y limitada competitividad electoral llegó a fin en el año 2000 con la salida precipitada de Fujimori tanto del poder como del país. Desde entonces, puede considerarse que el Perú ha mantenido la institucionalidad democrática basada en la credibilidad de los procesos electorales y el mantenimiento de la separación de los poderes del Estado. Cinco elecciones presidenciales y seis legislativas con alternancia partidaria en todas ellas y sin denuncias creíbles de fraude dan cuenta de ello.

Sin embargo, en este mismo período no puede hablarse de un sistema de partidos institucionalizado, estable, con organizaciones partidarias estructuradas y vínculos programáticos con la ciudadanía y entre sus propios integrantes. En efecto, el sistema de partidos peruano ha destacado por una muy baja institucionalización, donde los candidatos se sirven de las organizaciones partidarias como de instrumentos para sus fines electorales; la cohesión de las bancadas es baja, siendo frecuente el transfuguismo; la atomización de la Cámara ha sido creciente en una misma legislatura; y la polarización ha derivado en elecciones divisivas que debilitaron a los presidentes resultantes.

En consecuencia, la presente investigación busca responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo ha evolucionado el sistema de partidos peruano entre 2001 y 2022 y qué efectos ha tenido para las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo? Como se discute posteriormente, este período ha estado marcado por la permanencia del gobierno dividido, generando, especialmente en las últimas presidencias, ejecutivos débiles e inestables, con una muy elevada salida anticipada de ministros, presidentes del consejo de ministros y jefes de Estado. Por ello, se establece la siguiente hipótesis: *durante el período 2001 a 2022 el sistema de partidos peruano se caracterizó por una baja institucionalización y elevada fragmentación, condicionando la estabilidad de los ejecutivos y la actividad del Legislativo*. Es decir, la baja institucionalización del sistema de partidos habría sido una constante durante el período de estudio, pero, además, habría condicionado la actividad tanto del Legislativo como del Ejecutivo como posteriormente se expone.

I. Una explicación metodológica

En el período analizado pueden identificarse diferentes etapas en cuanto a institucionalización del sistema de partidos¹ y de las relaciones y/o efectos entre el Legislativo y el Ejecutivo. En este sentido, resulta de interés discutir si esto tuvo consecuencias en cuanto a la actividad parlamentaria, caso de las facultades de control al gobierno, confianza al Ejecutivo o en creación

¹ Para la presente investigación se considera la institucionalización del sistema de partidos a partir de la estabilidad electoral, la identificación programática de las organizaciones partidarias, sus lazos con la sociedad y la estructuración interna de las mismas (Torcal, 2015). Siguiendo la definición empleada por Torcal (2015), e ideada por otros autores previamente (Mainwaring, 1993), una baja institucionalización sería muestra de un sistema de partidos inestable e impredecible. Por el contrario, la estabilidad se relaciona con la estabilidad electoral y la identificación clara de los ciudadanos respecto a las propuestas electorales de los partidos y sus representantes.

normativa. Del mismo modo, si es posible identificar coaliciones parlamentarias, tanto oficialistas como opositoras.

Para responder a la pregunta de investigación y verificar la hipótesis, se lleva a cabo un estudio longitudinal y comparado entre 2001 y 2022 con análisis de cada uno de los períodos presidenciales que se sucedieron y diversos indicadores habituales del estudio de sistemas de partidos: fragmentación, competitividad electoral², volatilidad presidencial y legislativa³ y número efectivo de partidos (NEP y NEPp)⁴, entre otros. Por parte de la actividad legislativa, se consideran la creación normativa; el empleo de medidas de control parlamentario al Ejecutivo y su éxito; el rol de la Cámara en las mociones de confianza, censura y el juicio político o vacancia presidencial; la estabilidad de los gabinetes; y el apoyo recibido a los Presidentes del Consejo de Ministros (PCM). Es importante destacar que el período de estudio a analizar comienza con la recuperación de la institucionalidad democrática en 2001 pero finaliza en 2022 con un nuevo atentado a la democracia a través del intento fallido de golpe de Estado de Castillo, quien trató de emular sin éxito a Fujimori y siendo, en ambos

² Entendiéndose la competitividad electoral como la diferencia porcentual en votos válidos entre las candidaturas presidenciales (Ruiz Rodríguez & Otero Felipe, 2013). Una competitividad ajustada muestra escenarios electorales con victoria escasa por parte del ganador, lo que a la postre puede representar cierta debilidad de los presidentes por limitada legitimidad, máxime si logró la victoria con apoyos procedentes de otras fuerzas para la segunda vuelta.

³ Para el cálculo de la volatilidad presidencial y legislativa se siguió la fórmula de Pedersen (Ruiz Rodríguez & Otero Felipe, 2013): $\sum_{i=1}^n |\Delta P_{i,t}|$. Este indicador muestra el cambio de voto total y de cada partido con respecto a la anterior elección, lo que puede señalar su capacidad competitiva en el tiempo y su dependencia con respecto a los candidatos.

⁴ El cálculo de la fragmentación se realiza con base a la fórmula: $NEP = 1/\sqrt{\sum \text{voto}_i^2}$. (Laakso & Taagepera, 1979). Para el NEPp se siguió la proporción de escaños del partido en el legislativo. Una mayor fragmentación muestra un mayor número de partidos o grupos parlamentarios, dificultando la obtención de mayorías parlamentarias y, con ello, hipotéticamente, de la actividad legislativa. Asimismo, su crecimiento a lo largo de un mismo período legislativo mostraría inestabilidad en las bancadas, siendo resultado de la salida de legisladores de sus grupos, lo que atomiza la conformación congresual.

casos, la variable partidaria y la actitud del Congreso uno de los argumentos que ambos golpistas emplearon para su ataque autocrático.

En cuanto al orden del documento, se inicia con una breve explicación normativa del estudio de caso, dada la excepcionalidad del presidencialismo peruano. Posteriormente, se exponen las principales características del sistema de partidos peruano entre 1980 y 2000, período que se definió por el colapso del sistema de partidos y la década de autoritarismo competitivo de Fujimori. Tras ello, se analizan 21 años de relaciones Ejecutivo-Legislativo para, finalmente, discutir los hallazgos e intentar trazar una perspectiva sobre el sistema de partidos realmente existente en el Perú.

II. El presidencialismo peruano: un modelo propio que tiende al parlamentarismo

El Perú se define como un régimen presidencial, reuniendo características habituales de este tipo de formas de gobierno: elección directa y separada del jefe de Estado, mandato fijo (cinco años), sin reelección inmediata, ausencia de responsabilidad política ante el Legislativo (Arts. 113 y 114 de la Constitución Política del Perú) y personificación de la nación en el presidente (Art. 110, CPP). El jefe de Estado también lidera el Ejecutivo (Art. 188, CPP), lo que da origen a un “carácter unipersonal del ejecutivo” (Pease, 2010), a pesar de la existencia del Presidente del Consejo de ministros (PCM en adelante), el cual tiene un rol secundario y coordinador dentro del Ejecutivo, pero con la necesaria confianza de la Cámara.

En efecto, hay que destacar el rol parlamentarizador a través de la figura del PCM (Art. 121, CPP), comúnmente conocido como primer ministro o premier. Requiere de la aprobación del Congreso antes de los treinta días después de asumir el cargo, aunque su nombramiento le corresponde al presidente de la República. Sin embargo, las similitudes con los primeros ministros parlamentarios son mínimas, dado que su poder de decisión es

limitado, quedando sus funciones mayormente confinadas a la coordinación y control internos (Rubio Correa, 1999). Asimismo, puede ser destituido por el Legislativo a través de una moción de censura que sea presentada y aprobada por sus proponentes, o si una moción de confianza es rechazada por el Congreso (Arts. 132 y 133 de la CPP).

La Presidencia de la República es acompañada por dos vicepresidentes, quienes carecen de atribuciones legislativas especiales. Su rol es igualmente secundario y, en la práctica, se reduce a reemplazar al presidente de la República en caso de ausencia o incapacidad temporal, aunque en los últimos años han protagonizado un rol creciente por las salidas presidenciales anticipadas, como se expone posteriormente.

De entre las principales facultades del jefe de Estado, destaca la potestad presidencial de disolver el Congreso en caso de que este haya censurado o rechazado la confianza de dos PCM en un mismo quinquenio. La resolución de disolución conlleva la convocatoria de elecciones para una nueva composición del Congreso (Art. 134, CPP). No obstante, esta prerrogativa no puede ser ejercida durante el último año del mandato, excepto en situaciones de emergencia. Las elecciones legislativas, en consecuencia, deben llevarse a cabo en un plazo de hasta cuatro meses desde la disolución, sin margen para excepciones o modificaciones del régimen electoral existente. Es importante destacar que el mandato de los nuevos legisladores coincide con el tiempo restante del período presidencial, hecho sucedido durante la presidencia de Vizcarra y que mantiene la realización concurrente de elecciones presidenciales en la primera vuelta y los comicios legislativos (Art. 136, CPP). Es relevante resaltar que, en el período de estudio (2001-2022), ningún presidente ha logrado contar con mayorías absolutas en el Congreso.

Por otro lado, el Congreso se estructura como un cuerpo unicameral. De entre sus principales facultades, destacan las de control político, especialmente, las derivadas de la moción de censura y confianza hacia los ministros y primeros ministros, dada la asiduidad con la que se ha

empleado o, más importante aún, la amenaza de su empleo por parte de la Cámara, lo que ha generado en una elevadísima salida anticipada de miembros del gobierno en todo el período de estudio. Asimismo, otra facultad digna de destacar es la vacancia presidencial o juicio político, la cual es común en cualquier régimen presidencial pero que también en el Perú ha adquirido un empleo ciertamente elevado en perspectiva comparada.

En relación con las elecciones presidenciales, si ningún candidato obtiene al menos el 50% de los votos en la primera vuelta, se procede a una segunda vuelta o balotaje. Este debe llevarse a cabo obligatoriamente treinta días después del cómputo final de los resultados oficiales, con la participación de los dos candidatos que recibieron el mayor número de votos en la primera ronda (Art. 111, CPP). Es importante señalar que, de acuerdo con la legislación, la elección se lleva a cabo entre partidos políticos y no entre candidatos presidenciales y sus respectivos vicepresidentes. Sin embargo, esto no ha impedido la tendencia a la personalización de la elección (Levitsky, 2018; Levitsky & Way, 2002).

III. Antecedentes y colapso del sistema de partidos peruano. Una breve contextualización previa al período de estudio

La década de los años 80 estuvo caracterizada por el dominio político ejercido principalmente por dos partidos políticos: Acción Popular (AP), encabezado por Fernando Belaunde Terry, y el Partido Aprista Peruano (APRA), con Armando Villanueva del Campo al frente en un primer momento y posteriormente bajo el liderazgo de Alan García. A estos partidos se sumaron el Partido Popular Cristiano (PPC) y la coalición Izquierda Unida (IU). Este panorama político representó una continuidad con respecto al período previo a la dictadura militar —y cabe mencionar que estas cuatro formaciones políticas concentraron el 90% de los votos, además de presentar una clara distribución ideológica—, con IU en la

izquierda, APRA en la centroizquierda y PPC y AP en la derecha (García Marín, 2019; Muñoz & Guibert, 2016; Tuesta Soldevilla, 2008). En el caso de APRA y AP, estas organizaciones partidarias mantuvieron cierta estructura histórica y permanente, aunque con una notable falta de autonomía con respecto a sus líderes, especialmente durante sus gobiernos, (Tuesta Soldevilla, 2015: 90).

Con respecto al sistema de partidos durante esta década, la tasa de volatilidad presidencial promedio se situó en torno al 42.37%, siendo aún más alta en las elecciones legislativas, alcanzando el 52.3% (Meléndez, 2007; 2012). El Número Efectivo de Partidos (NEP) se estableció en 3.45 y 2.72, respectivamente, mientras que el NEPp fue de 2.46 y 4.04 en las elecciones de 1980 y 1985. En lo que respecta a la composición de las bancadas oficialistas en la Cámara de Diputados, en 1980 AP logró obtener 98 de los 180 escaños. La segunda fuerza parlamentaria fue el APRA con 58 escaños, seguido por una serie de pequeños grupos parlamentarios liderados en términos cuantitativos por el Partido Popular Cristiano (PPC) con apenas 10 curules. De esta manera, Belaunde Terry contó con un sustancial respaldo inicial en el Congreso, especialmente en comparación con presidentes posteriores y la dinámica electoral predominante en América Latina en cuanto a la relación de fuerzas entre el poder Ejecutivo y el Legislativo (Chasqueti, 2008; Torcal, 2015).

En relación con las elecciones generales de 1985, se produjo un notable crecimiento de la izquierda, que llevó a la elección del presidente Alan García (APRA) en la primera vuelta, con el 53.1% de los votos, seguido por el candidato de Izquierda Unida (IU), Alfonso Barrantes Lingán, con el 24.7%. Es relevante señalar que el partido anteriormente en el poder (AP) obtuvo sólo el 7,3% de los votos. En cuanto a los resultados legislativos, el Congreso estuvo dominado por el APRA, que alcanzó 107 escaños, asegurando así una mayoría absoluta. IU logró 47 escaños, seguida de Convergencia Democrática con 12 escaños (donde se incluyó al PPC junto a otros partidos conservadores) y AP, que obtuvo sólo 10 escaños. En el

ámbito subnacional, los cuatro principales partidos políticos obtuvieron en conjunto cerca del 95% de los votos en las elecciones regionales y locales a lo largo de toda la década, aunque con una tendencia decreciente con el paso de los años (Levitt, 2012; Tanaka, 2015). Además, estas organizaciones partidarias no necesitaron formar coaliciones electorales debido a su dominio y penetración territorial en ese momento.

Para las elecciones generales de 1990 hay que destacar la compleja coyuntura económica que caracterizó la década de 1980, así como los desafíos en cuanto a inseguridad ciudadana, emigración y terrorismo. De hecho, el desprestigio de las agrupaciones políticas que dominaron la década alcanzó dimensiones considerables, llevando a las dos principales opciones presidenciales en 1990 a presentarse bajo nuevas denominaciones políticas. Como destacan diversos autores (Levitt, 2012; Tanaka, 1998; Tuesta Soldevilla, 2005, 2008), la agenda de orientación izquierdista adoptada por el presidente García provocó la movilización de sectores intelectuales, clases medias y artistas en torno al Partido Libertad, fundado por Mario Vargas Llosa en 1988. Este partido, junto con otras formaciones políticas de orientación centrista y derechista, participó en las elecciones de 1990 bajo la coalición denominada Frente Democrático. Los partidos que predominaron en esta coalición fueron el partido de Vargas Llosa, PPC y AP.

Desde sus primeros momentos de existencia, el Partido Libertad se erigió como el favorito destacado para las elecciones de 1990, llegando a alcanzar estimaciones de voto que superaron el 44% en 1989 (Tanaka, 2004). Sin embargo, el principal contendiente en estas elecciones fue otro *outsider*, Alberto Fujimori, quien lideró la agrupación Cambio 90 y presentó un programa tecnocrático orientado a las clases medias (Tuesta Soldevilla, 2008). Por su parte, la izquierda se representó a través de las opciones del APRA e IU. Estas elecciones sorprendieron no sólo por la victoria de Fujimori, sino también por su rápido ascenso en las semanas previas a la primera vuelta presidencial (Meléndez, 2007). Además, Fujimori demostró

una habilidad notable para obtener apoyos en la segunda vuelta electoral, y en un entorno de muy elevada polarización y agitación social (Corvetto, 2014; García Marín, 2023).

En efecto, las elecciones generales de 1990 concluyeron con la victoria de Fujimori en la segunda vuelta, obteniendo el 62.4% de los votos frente al 37.6% de Mario Vargas Llosa. La tasa de volatilidad presidencial agregada alcanzó el 69.30% con respecto a las elecciones anteriores. En lo que respecta a las elecciones legislativas, los resultados difirieron notoriamente, ya que Fredemo obtuvo 62 escaños, el APRA 53, Cambio 90 32 e IU 16. Los 17 diputados restantes fueron distribuidos entre otras agrupaciones políticas. El NEP se situó en 3.99 y el NEPp en 4.04, valores significativamente más elevados que los registrados en 1985. La volatilidad parlamentaria agregada se ubicó en el 63.95%.

Estos resultados electorales marcaron un cambio sustancial en relación con la situación previa. Sin embargo, la transformación radical del sistema de partidos políticos se materializó a través del autogolpe fujimorista de 1992, respaldado por las fuerzas militares y apreciable apoyo social (Levitsky, 2018; Tuesta Soldevilla, 2008; 2017) así como por los conflictos internos que vivían las restantes organizaciones partidarias (Tanaka, 1998).

Resultado de ello, durante los años 90 el sistema de partidos entonces existente experimentó un colapso significativo (Levitt, 2012; Tanaka, 2015; Tanaka & Vera Rojas, 2010; Tuesta Soldevilla, 2005), lo que llevó a la marginación de organizaciones que hasta entonces habían gozado de apoyo social. El discurso antipolítico y anti-partidos penetró en la sociedad, y fue utilizado por el nuevo presidente durante su campaña electoral con evidente éxito. Poco después, se promulgó la actual Constitución en 1993.

Como resalta Tanaka (1998; 2004), debido a la creciente popularidad de Fujimori en la sociedad, al agotamiento de los partidos tradicionales y a la mala imagen del Congreso y el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo tendió a fortalecerse bajo un discurso populista y tecnocrático, anulando los mecanismos de control horizontal. Puede por tanto hablarse de esta década

de un ejemplo de “autoritarismo competitivo” (Levitsky & Cameron, 2003; Levitsky & Way, 2002), ya que se mantuvieron los procesos electorales e instituciones propias de la democracia, pero sin contrapesos reales ni credibilidad en los comicios.

Las elecciones generales de 1995 consolidaron estos cambios. Fujimori ganó las elecciones presidenciales en la primera vuelta con un amplio margen: obtuvo el 64.28% de los votos válidos. En segundo lugar, se ubicó Pérez de Cuéllar, exsecretario general de las Naciones Unidas, quien alcanzó el 21.53% con el partido Unión por el Perú (UPP). El APRA quedó en tercer lugar, con un escaso apoyo (4.11%). La volatilidad presidencial agregada se situó en el 40.24%. En cuanto al Legislativo, Cambio 90 dominó la Cámara desde el inicio con 67 escaños de los 120 disponibles en el nuevo Congreso. UPP obtuvo 17 curules, APRA 8, y los 28 escaños restantes se distribuyeron entre numerosos partidos y grupos parlamentarios, lo que fortaleció la percepción inicial de una oposición dividida y débil frente al fujimorismo. Estos resultados llevaron a una volatilidad parlamentaria del 28.4% (Meléndez, 2012), mientras que NEP se situó en 2,16 y el NEPp en 2.91.

Por lo tanto, esta década estuvo marcada en el ámbito político por la presencia dominante de Fujimori y su partido político, consolidándose como la fuerza hegemónica en el Congreso. Los partidos políticos tendieron a acentuar su carácter personalista y, en ocasiones, se convirtieron en simples vehículos electorales para sus candidatos presidenciales, situación que se replicará a partir de 2001 (Levitsky, 2018; Levitsky & Loxton, 2018). Además, continuó la baja valoración social de los partidos (Levitt, 2012), junto con altas tasas de volatilidad electoral que adquirieron un nuevo matiz: el voto ya no se distribuyó solo entre las fuerzas partidarias existentes en el parlamento, sino también entre estas y nuevas organizaciones y candidaturas independientes. En otras palabras, la volatilidad electoral adquirió un carácter externo creciente.

La legislación electoral desempeñó un papel crucial en este contexto, ya que, como señala (Tuesta Soldevilla, 2005), el sistema de distrito único combinado con el voto preferencial y la cifra repartidora sin barrera de entrada debilitó a la oposición en el Legislativo. Además, la penetración territorial y el dominio de las elecciones subnacionales por parte de los principales partidos parlamentarios se distanciaron notablemente de la situación en los años 80 (Muñoz, 2021; Sulmont, 2018), ya que Cambio 90 se convirtió en un competidor cada vez más fuerte en estos comicios. También se intensificó la presencia de candidaturas independientes con un enfoque local o regional, como se evidenció en la no participación del APRA en las elecciones locales de 1995 y la desaparición de IU en ese mismo período (Tuesta Soldevilla, 2008; 2015).

IV. El sistema de partidos entre 2001 y 2022 y sus efectos en el Congreso y el Ejecutivo: cinco períodos presidenciales con creciente tensión entre poderes

151

Apenas un año después de las elecciones del año 2000, Fujimori renunció tras varios escándalos de corrupción⁵, fue destituido por el Congreso y finalmente sustituido por Paniagua, entonces presidente de la Cámara. Durante su mandato de un año fueron emprendidas diversas reformas para recuperar la institucionalidad democrática (García Marín, 2019; Tanaka & Vera Rojas, 2010) y celebrar las elecciones de 2001.

⁵ La aparición de numerosos casos de corrupción a partir de 1997 fue laminando la imagen del gobierno de Fujimori, hasta que el caso Vladivideos supuso la definitiva pérdida de apoyos sociales y una crisis de gobierno que derivó en su salida precipitada del gobierno. En este caso, el entonces asesor de seguridad Vladimiro Montesinos apareció en numerosos videos sobornando a políticos, empresarios e influyentes periodistas.

a) 2001 - 2006: el reinicio de las relaciones Ejecutivo-Legislativo

Las primeras elecciones democráticas resultaron en la victoria de Toledo, quien obtuvo la mayoría de los votos tanto en la primera como en la segunda vuelta, superando a García en esta última instancia. La competitividad electoral en la segunda vuelta fue ajustada, situándose en un 5.42%, siendo la segunda diferencia más baja desde 1980. Destacable el alto grado de concentración del voto, ya que las tres principales candidaturas obtuvieron el 86.58% de los votos válidos. También es relevante la ausencia de una candidatura fujimorista con fuerte respaldo electoral, dado que el exministro Boloña Behr apenas logró el 1.69% de los votos válidos.

A pesar de la alta volatilidad parlamentaria (62.10%), las organizaciones partidarias mostraron cierto grado de continuidad. Sin embargo, se observaron cambios significativos en lo que respecta a los candidatos, siendo Toledo el único que se presentó nuevamente como contendiente, en su tercer intento por acceder a la presidencia. Se hizo evidente el fenómeno del transfuguismo o cambio de grupo parlamentario, lo cual no sólo alteró la proporción relativa de los partidos, sino que también dio lugar a la creación de una bancada de no afiliados que se convirtió en la quinta facción más grande entre las nueve existentes al final del período parlamentario. Esta dinámica redujo la influencia del PP, situándolo en un 26.6% de las bancadas y acercándose al APRA en términos cuantitativos, fortaleciendo así su rol como partido opositor. Además, el principal aliado de Toledo, el FIM, también experimentó una considerable pérdida de parlamentarios. En consecuencia, el NEPp aumentó de 4.37 en 2001 a 6.06 en 2006. Según lo señalado por Levitt (2012: 205), a excepción del APRA y el PPC, la mayoría de las demás organizaciones partidarias en el Congreso fueran meros vehículos electorales, con una escasa cohesión en términos ideológicos y programáticos, y una mayoría de sus miembros con objetivos personalistas a corto plazo. A modo de ejemplo, veintinueve

parlamentarios abandonaron sus grupos parlamentarios para formar otros nuevos, lo que representó el 24% de los congresistas totales.

En cuanto a la producción legislativa, se aprobaron un total de 1271 leyes en el Congreso, de las cuales el Ejecutivo propuso el 35% (469), la Cámara el 63% (800) y otras tres fueron propuestas por otros actores (Levitt, 2012: 172). Estas cifras indican una cantidad significativamente alta de proyectos de ley presentados, superando las cifras correspondientes a los legislativos de Chile y Ecuador para el mismo período. Además, es importante señalar que muchas de estas leyes tenían un impacto limitado.

En cuanto al uso del veto, se empleó en el 30% de las leyes aprobadas por el Congreso (249), de las cuales el 18% (45) fue superado por el Legislativo (Morón & Sanborn, 2006). En particular, el veto parcial se utilizó en 31 ocasiones, y se aplicó el veto de bolsillo (no promulgación del proyecto de ley) en 59 ocasiones. Este porcentaje de uso del veto es notablemente alto en comparación con los gobiernos de Belaunde (1980-1985) y García (1985-1990), donde el veto se empleó para un 5.2% y un 9% de las leyes, respectivamente. Asimismo, el uso frecuente del veto por parte de Toledo refleja un creciente distanciamiento entre los poderes, coincidiendo con mociones de censura, cambios en la presidencia de la mesa directiva y falta de habilitación para decretos legislativos.

En términos de medidas de control parlamentario, se presentaron nueve mociones de censura, pero sólo una de ellas fue exitosa para la oposición. En 2005, dos congresistas de UN propusieron un antejudicio político contra Toledo, pero no obtuvieron el respaldo de su bancada ni de otros grupos de oposición. También se llevaron a cabo ocho interpelaciones, una de las cuales resultó en la mencionada moción de censura a un ministro. Las interpelaciones reflejaron la fragmentación parlamentaria y la baja disciplina de voto, ya que, de las 22 mociones presentadas, sólo se sometieron a votación nueve, y ocho de ellas se llevaron a cabo. La retirada de firmas o acuerdos en el Consejo Directivo fue la razón detrás de la no votación de las mociones restantes (Campos, 2014: 34-35).

En cuanto a las comisiones de investigación, se crearon un total de 12 *comisiones ad hoc*, además de la Comisión Ordinaria de Fiscalización y Contraloría. En total, se realizaron 66 investigaciones de un total de 256 propuestas, y el 73% de estas investigaciones culminó en informes presentados ante el Congreso. En comparación, durante el período 1995-2000, sólo se llevó a cabo una comisión de investigación y no se presentaron informes ante la Cámara (Levitt, 2012: 189). Es relevante destacar que durante el período 1995-2000 se propusieron 265 investigaciones, pero sólo el 2.3% de ellas recibió el respaldo parlamentario necesario para su aprobación, en marcado contraste con el período de Toledo, donde el 25.8% de las propuestas de investigación obtuvo apoyo parlamentario (Levitt, 2012). Además, se presentaron 55 solicitudes de preguntas y 65 solicitudes para que los ministros informaran ante el Congreso (2012: 180). Estos mecanismos son en sí mismos limitados, aunque no impiden que la oposición pueda considerar medidas adicionales, como mociones de censura. El distanciamiento del Congreso se evidenció igualmente en el decreciente apoyo que fueron obteniendo los PCM propuestos por el jefe del Estado (Campos, 2014; García Marín, 2023).

b) 2006 - 2011: ¿el espejismo de un naciente sistema de partidos institucionalizado?

El 9 de abril de 2006 se celebraron las elecciones generales en Perú, y, de manera análoga a los comicios de 2001, este evento representó un cambio significativo en el sistema de partidos. García resultó electo presidente, logrando la primera victoria de un partido tradicional desde 1985. Ollanta Humala (UPP), considerado un *outsider*, obtuvo el segundo lugar. Es importante señalar que PP no presentó candidato para estas elecciones, lo que evidenció el personalismo de esta organización política. La volatilidad presidencial se mantuvo en un nivel alto, alcanzando el 51.86%, y el nivel

de competitividad electoral se situó en un 6.29%. Las tres principales candidaturas concentraron el 78.74% de los votos válidos.

En lo que respecta a los resultados legislativos, hubo una notable renovación en la composición de la Cámara, con sólo 19 congresistas reelegidos en sus cargos (Tanaka & Vera, 2007: 243). La volatilidad parlamentaria disminuyó en comparación con los años 2000 y 2001, situándose en el 25.8% (Meléndez, 2010: 11). Estos comicios introdujeron la Ley 28617, diseñada para reducir el elevado número de partidos políticos representados en el Congreso y estabilizar los resultados electorales. La ley logró cierto éxito, ya que, mientras que en 2001 ingresaron al Congreso once partidos políticos, en esta ocasión lo hicieron sólo siete de los 24 que compitieron en las elecciones.

En cuanto a la distribución de escaños en grupos parlamentarios, Unión por el Perú (UPP) emergió como la fuerza política principal con 45 escaños, lo que representó un crecimiento significativo en comparación con 2001 (+39). El partido aprista ocupó el segundo lugar con 36 curules (30% de los diputados). UN obtuvo 17 escaños. La concentración de votos en las tres principales fuerzas políticas en las elecciones legislativas fue del 57.07%. Alianza por el Futuro ganó 13 escaños, aunque su líder para el Congreso, Keiko Fujimori, fue la diputada más votada (Masías Núñez & Segura Escobar, 2006: 117). Los otros nueve diputados se distribuyeron entre el Frente de Centro, PP y Restauración Nacional. Es importante destacar la caída significativa del PP, que pasó de ser la fuerza política dominante en el Congreso en el período 2001-2006 a ser la sexta entre siete partidos, perdiendo 43 escaños en comparación con esos comicios.

Estos datos reflejan una elevada fragmentación parlamentaria que además varió significativamente a lo largo del quinquenio gracias al transfuguismo y creación de nuevas bancadas, con un NEPp de 3.99 en 2006-2007; 5.37 en 2007-2008; 6.01 en 2008-2009; 5.99 en 2009-2010 y 5.76 en 2010-2011. Así, se produjeron cambios en el número y tamaño de los grupos parlamentarios cada año. Esto llevó al oficialismo a convertirse en

la fuerza parlamentaria más grande, quien forjó además alianzas relativamente estables con el fujimorismo y pequeñas fuerzas de centroderecha. La oposición, en contraste, se mostró dividida, débil y propensa a la fragmentación (Tanaka & Vera Rojas, 2010), lo que se vio reflejado en una menor cohesión en el voto en comparación con el aprismo (Meléndez & León, 2010: 469).

En cuanto al éxito legislativo, el Ejecutivo obtuvo tasas de éxito decrecientes a lo largo de su mandato, comenzando con un 70.5% en los primeros meses y llegando al 36.3% al final del período. Esto indica la influencia significativa del Ejecutivo en la legislación, aunque no debe interpretarse como una participación pasiva del Congreso, ya que sólo el 50% de las leyes propuestas por el Ejecutivo fueron aprobadas, lo que podría sugerir una Cámara reactiva (Patriau, 2012).

En cuanto a las medidas de control político del Legislativo sobre el Ejecutivo, durante este período se llevaron a cabo 140 interpelaciones. Aunque esta cifra representó un aumento significativo en comparación con el período anterior, su importancia y uso en la práctica política peruana fueron limitados (Campos, 2014: 43). Además, se presentaron 1529 solicitudes de información a miembros de la administración, una cifra sustancialmente mayor que en el pasado (3154 para toda la administración nacional, según datos del Congreso). También se crearon 15 comisiones extraordinarias de investigación, un aumento leve en comparación con el período 2001-2006 (Campos, 2014: 42).

En cuanto a las mociones de interpelación, se presentaron 40, de las cuales se votaron 20 y se llevaron a cabo sólo 10 (Campos, 2014: 35). Esto destaca la incapacidad de la oposición para llegar a acuerdos de fiscalización hacia el Ejecutivo y la capacidad del presidente para obtener, en ocasiones, el apoyo de diputados de manera individual. Es relevante destacar que, de las 12 mociones presentadas, ninguna fue aprobada. Además, se puede citar el caso de las mociones relacionadas con el escándalo de los “petroaudios”, donde la oposición exigió responsabilidad

penal para varios funcionarios, pero debido a la debilidad de la oposición en el Congreso, no se logró llevar a cabo ningún proceso penal o constitucional en ese sentido (Meléndez & León, 2010: 462).

Otro aspecto importante es la necesidad de obtener una mayoría simple en el Congreso para aprobar a los primeros ministros nombrados por el presidente de la República y, posteriormente, la conformación del Consejo de Ministros. Los niveles de apoyo disminuyeron a lo largo del período, con un número reducido de votos a favor (García Marín, 2021). Es importante destacar que, de no ser por las numerosas ausencias en el Pleno, las dificultades para obtener la confianza del Congreso podrían haber sido aún mayores (Campos, 2014).

c) 2011-2016: aislamiento presidencial y atomización del Congreso

Las elecciones generales de 2011 representaron, nuevamente, un cambio significativo en el sistema de partidos políticos en Perú, aunque la volatilidad electoral experimentó una moderada disminución. En la segunda vuelta, Humala fue elegido presidente con el 51.45% de los votos, derrotando a Keiko, quien obtuvo el 48.55% de los votos y confirmó el regreso del fujimorismo como fuerza política competitiva. Así, la estrecha contienda en el balotaje y el desempeño Legislativo exitoso convirtieron al fujimorismo en la principal fuerza de oposición, destacándose como una organización política sólida y cohesionada en comparación con los demás partidos (Dargent & Muñoz, 2012: 255). Su ideología podría ubicarse entre la derecha y extrema derecha, con el historial de Alberto Fujimori como activo electoral para una parte de la sociedad (Meléndez, 2012: 19-20). Sin embargo, algunos votantes también percibieron que su candidatura representaba una reivindicación del pasado autoritario de su padre, lo que resultó en una cierta estabilidad en las estimaciones de voto, pero también en una corriente de votos en contra significativa (Dargent & Muñoz, 2012; Meléndez, 2007).

Asimismo, los partidos políticos siguieron siendo personalistas, aunque, investigaciones como las de Meléndez (2012) y Tanaka (2015) sugieren que el principal predictor del voto fue la ideología, por lo que podría hablarse de una progresiva institucionalización del sistema de partidos. En cuanto a las elecciones legislativas, el partido de Humala obtuvo 47 de los 130 escaños disponibles (36.15% de los curules), aunque al final del quinquenio, sólo mantuvo 26 miembros en el Congreso. El fujimorismo ocupó el segundo lugar con 37 escaños (28.4% de la Cámara). Perú Posible (PP) se ubicó en tercer lugar, ganando 21 curules y experimentando un aumento de 19 escaños en comparación con 2006. Alianza por el Gran Cambio, liderada por Pedro Pablo Kuczynski (PPK), se situó en cuarto lugar, con 12 escaños y solo el 14.42% de los votos. Solidaridad Nacional ocupó el quinto lugar con 9 escaños de un total de 130. El partido aprista logró ingresar al Congreso con 4 escaños, todos ellos reelectos, siendo la única organización política tradicional que lo logró de manera independiente. Este resultado confirmó la disminución del partido después de la segunda presidencia de García, ya que en las elecciones subnacionales de 2010 había mostrado un rendimiento considerablemente inferior en comparación con años anteriores (García Marín, 2022).

Al igual que en 2006, el balotaje se definió en parte por la capacidad de movilizar el voto útil hacia alguna de las dos principales candidaturas, dada la polarización de la campaña. A pesar de las reformas electorales implementadas, los grupos parlamentarios experimentaron cambios notables en su composición a lo largo del quinquenio. En este contexto, el NEP se situó en 4.45 un valor similar al de 2006, pero el segundo más alto desde 1980, explicado en gran medida por el bajo porcentaje de escaños obtenidos por el partido oficialista. En cuanto al NEPp, registró los siguientes valores: 3.41 (2011-2012), 3.8 (2012-2013), 4.02 (2013-2014 y 2014-2015), y 5.81 (2015-2016). La volatilidad parlamentaria fue del 25.80%, el valor más bajo desde 1980, lo que confirmó la tendencia a la disminución que comenzó en 2001. La concentración del voto válido entre las tres

principales organizaciones fue del 63.07%, aunque alcanzó el 80.7% en términos de escaños. Esta discrepancia entre votos y escaños resaltó los beneficios para los partidos que pudieron presentar candidaturas competitivas en todo el territorio peruano.

En cuanto a la creación de leyes, se promulgaron un total de 485. De estas, 196 (40.6%) procedieron del Ejecutivo y 273 (56.2%) del Legislativo. Las 16 leyes restantes fueron propuestas por terceros actores. En lo que respecta al uso del veto por parte del presidente Humala, se negó a firmar 18 leyes aprobadas por el Congreso. Con respecto a la observación, lo utilizó en 58 ocasiones, de las cuales 29 fueron superadas por el Congreso por insistencia, es decir, con el respaldo de la mitad más uno de los congresistas. Durante el último período anual de sesiones (2015-2016), el presidente empleó esta medida en 19 ocasiones.

En cuanto a otras medidas de control político desde el Legislativo, las interpelaciones jugaron un papel importante. Se presentaron un total de 41, cifra similar a las presentadas durante el gobierno de Alan García (40). Sin embargo, en los primeros dos años legislativos de Humala, poco más de la mitad de las interpelaciones presentadas (23) finalmente fueron votadas en el Pleno debido a cuestiones procedimentales. De las 41 interpelaciones, 19 fueron aprobadas y 22 no obtuvieron los apoyos necesarios. En cuanto a su distribución a lo largo del quinquenio, cabe destacar el año 2012-2013, en el que se presentaron un total de 18 interpelaciones, pero sólo se aprobaron 6.

La moción de censura se convirtió en el instrumento de control político más efectivo, seguido por la moción de confianza. En particular, la oposición logró aprobar una moción de censura contra la primera ministra Ana Jara Velásquez, lo que llevó a la renuncia de todos los ministros (crisis total del gabinete). En total, se presentaron doce mociones de censura. Cabe destacar que esta situación fue inusual, ya que desde 1980 nunca se había llevado a cabo con éxito por parte de quienes la presentaron. En lo que respecta a las mociones de confianza, si bien los PCM contaron con

apoyos legislativos razonables, esta dinámica cambió a partir de Juan Jiménez Mayor, quien enfrentó los primeros votos en contra. René Cornejo y Ana Jara enfrentaron mayores dificultades, ya que obtuvieron la confianza en la tercera votación. En el caso de Ana Jara, esto se logró gracias al voto de desempate de la presidenta del Congreso, que pertenecía al oficialismo. Finalmente, durante este quinquenio se realizaron 703 concurrencias de ministros al Congreso (un 62.7% a comisiones, ya fueran ordinarias, de investigación o especiales) y 1964 pedidos de información respecto a 3279 (59% atendidos) a la administración pública, especialmente a los ministerios y la Presidencia de la República.

d) 2016 - 2021: inestabilidad creciente y abierto enfrentamiento entre poderes

En 2016, se inauguró un nuevo escenario político en el país. Fuerza Popular se consolidó como la fuerza predominante en el Congreso, al obtener una representación de 73 escaños, equivalente al 56.1% del total de la Cámara y una novedad en el período de estudio, ya que por primera vez una fuerza partidaria lograba la mayoría absoluta. Por su parte, el presidente electo, Pedro Pablo Kuczynski (PPK), tuvo que superar un muy ajustado balotaje contra Keiko Fujimori, logrando una ventaja de escasos 0.24 puntos porcentuales en el cómputo total de votos. Este estrecho margen, aunado a la carencia de un respaldo social sustancial, contribuyó a establecer a PPK como un mandatario con un apoyo ciudadano limitado y una situación de marcada minoría en el Congreso. Numerosos autores han tendido a sostener que la victoria de PPK se basó más en los apoyos prestados para evitar un gobierno de Keiko Fujimori que por el propio atractivo de la alternativa (Levitsky, 2018; Muñoz & Guibert, 2016; Sulmont, 2018).

Muestra de ello, se puso de manifiesto la fragilidad del oficialismo y de la candidatura presidencial en la obtención del 13.8% de los escaños (18 en total), relegándolo al tercer lugar en representación parlamentaria, detrás del Frente Amplio, que logró 20 escaños (15.3%). Siguiendo la tendencia a

la creación de meros vehículos electorales que sirvan a los candidatos, es destacable que Peruanos Por el Kambio (PPK), el partido político de PPK, surgió apenas unos meses antes de los comicios, sin una clara cohesión ideológica ni programática, enfrentando rápidamente divisiones internas y la salida de varios de sus curules e imitando la abreviatura del nombre de su candidato presidencial. Esto derivó en una disminución de su presencia parlamentaria de 18 escaños a 7 en el transcurso del año 2019 y en mayor dependencia del oficialismo hacia el fujimorismo.

No obstante, la práctica del transfuguismo y de la salida de diputados de sus grupos parlamentarios afectó a todas las agrupaciones, incluido el fujimorismo, ya que, tras la ruptura entre los hermanos Keiko y Kenji Fujimori, pasó de contar con 30 escaños a principios de 2019. Por ello, el escenario partidario se caracterizó por una creciente atomización y debilidad de las organizaciones, con el fujimorismo ejerciendo una marcada influencia en el Congreso con capacidad para determinar la agenda legislativa, pero con inestabilidad e impredecibilidad recurrente. Ejemplo de ello, la dominación fujimorista en la Cámara y la fragilidad del Poder Ejecutivo llevaron a PPK a otorgar el indulto al expresidente Alberto Fujimori (Jaramillo, 2023); experimentar una marcada inestabilidad en su gabinete, así como dos intentos de destitución presidencial (vacancia). La protesta social, derivada del intento de indultar a Alberto Fujimori debilitó aún más a la figura presidencial, situando al Ejecutivo en una difícil minoría sociopolítica y baja aprobación (Barrenechea & Vergara, 2023; López-Lozano, 2022). La debilidad partidaria, sus bajos apoyos sociales, la ausencia incluso de una bancada oficialista y el mal manejo de las crisis reputaciones estuvieron detrás de su renuncia ante las acusaciones de corrupción.

Su sustituto en la presidencia fue el primer vicepresidente, Martín Vizcarra. A pesar de la inicial distensión en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo bajo el mandato de Vizcarra, debido a la descomposición del fujimorismo y al respaldo popular que obtuvo, el nuevo presidente

enfrentó desafíos considerables. Carecía de una bancada oficialista como tal, ya que no contaba con adscripción partidaria a PPK y los miembros del grupo parlamentario tendieron a desmarcarse frecuentemente del nuevo presidente (García Marín, 2021). Esto facilitó una fuerte oposición en el Congreso a sus iniciativas legislativas y de reforma política, principalmente por el fujimorismo, pero también por la dificultad de encontrar otros aliados parlamentarios. El resultado a la marcada minoría fue una inestabilidad gubernamental elevada, con salidas anticipadas de PCM y dos intentos de destitución presidencial.

Este choque entre poderes llevó a un adelanto extraordinario de las elecciones legislativas en 2020, lo que generó respuesta en el Congreso con el intento infructuoso de destituir a Vizcarra. Las elecciones extraordinarias de 2020 trajeron un panorama partidario nuevamente renovado, con la emergencia de diversas fuerzas políticas y la formación de nueve bancadas en el Congreso. El NEPp se situó en 7.3, mientras que la volatilidad parlamentaria alcanzó el 64.7%. El fujimorismo experimentó un notorio declive, alcanzando apenas el 12.5% de los escaños, lo que se tradujo en un total de 15 representantes en el Congreso. Por su parte, el partido aprista, que había sido previamente aliado del fujimorismo, no logró obtener representación en la Cámara, al igual que PPK, que se presentó bajo la denominación de Contigo. No obstante, a pesar de la incorporación de nuevos actores políticos y la persistente situación de emergencia derivada de la pandemia, la crisis política e institucional no encontró un punto de inflexión. Varios diputados intentaron nuevamente destituir a Martín Vizcarra en julio de 2020, logrando su cometido apenas unos meses después, alegando “incapacidad moral permanente” (Barrenechea & Vergara, 2023; Campos Bernal, 2023). Vizcarra fue reemplazado por el presidente del Congreso, Manuel Merino, a pesar de contar con un considerable respaldo social y el apoyo de numerosas manifestaciones urbanas en su favor.

La oposición popular a la destitución de Vizcarra y a su sucesor, Merino, tuvo como resultado la renuncia de este último apenas cinco días después de asumir la presidencia. Fue reemplazado por Francisco Sagasti. Con una postura conciliadora hacia los manifestantes y las víctimas de la represión policial, Sagasti logró mitigar las protestas sociales y garantizar la continuidad institucional en medio de la crisis económica y de salud pública que aquejaba al país. A pesar de la brevedad de su mandato, Sagasti optó por mantener a la mayoría de los ministros en sus cargos, a excepción de los de Interior y Relaciones Exteriores, aunque no logró obtener concesiones significativas en el ámbito legislativo.

e) 2021 - 2022: los efectos de la política sin partidos

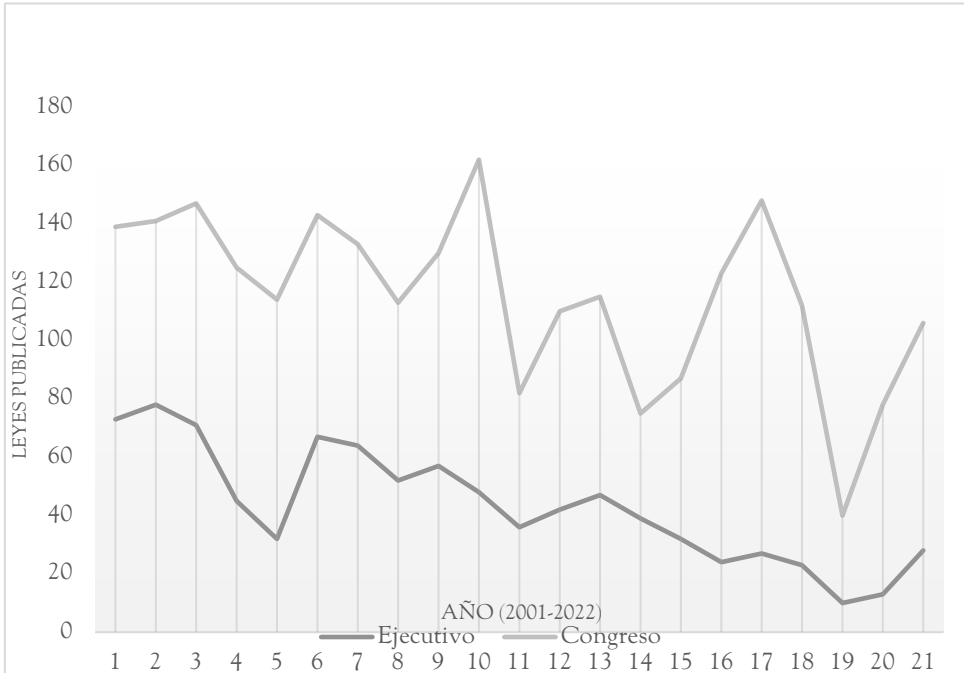
Las elecciones de 2021 significaron la victoria de un nuevo *outsider* con discurso anti-partidos y antipolíticos, una organización débil y un nuevo sistema de partidos. Pedro Castillo logró una victoria ajustada (0.26%) y contra pronóstico sobre Keiko Fujimori, quien llegó incluso a cuestionar la validez de los resultados y la integridad del proceso (Barrenechea & Vergara, 2023; Jaramillo, 2023). Cabe destacar que el enfoque de la campaña electoral no se centró excesivamente en cuestiones programáticas, sino más bien en el simbolismo asociado a cada candidato y en las percepciones sobre los riesgos que entrañaba la victoria de cualquiera de los dos contendientes (Duárez Mendoza, 2022; López-Lozano, 2022). De este modo, el principal factor que influyó en la toma de decisiones de los votantes fue el denominado “voto del miedo” y la amplia difusión de propaganda política intensificada en un ambiente de muy alta polarización (Duárez Mendoza, 2022; Escárzaga, 2022).

En lo que concierne a la composición del Congreso, el oficialismo logró posicionarse como la primera minoría, obteniendo el 28.4% de los escaños parlamentarios. Sin embargo, esta mayoría se vio caracterizada por dificultades en el control de la agenda legislativa y en la preservación de la

cohesión dentro de su propia bancada (Goldstein, 2022), lo que debilitó su posición en el ámbito legislativo. El NEPp alcanzó un elevado 6.59. Este hecho reflejó la persistente fragmentación política que prevaleció durante el período de estudio. Asimismo, el fujimorismo logró recuperar terreno parlamentario, iniciando el período legislativo como la segunda fuerza política con el 18.5% de representación.

No obstante, la debilidad estructural del oficialismo y su escasa organización interna tuvieron repercusiones significativas en el gobierno de Castillo. Durante su mandato, que abarcó un período de apenas 497 días, el país experimentó la presencia de cinco primeros ministros y se llevaron a cabo 77 cambios ministeriales, lo que lo convirtió en el gobierno más inestable en comparación con otros períodos analizados, con la excepción del breve mandato de Merino. En este contexto, se evidenció la fragilidad de su liderazgo tanto en su partido político como en su gabinete, siendo objeto frecuente de críticas relacionadas con su autoridad y capacidad para liderar y coordinar la actividad ejecutiva y su bancada en el Congreso (Duárez Mendoza, 2022; Escárzaga, 2022). Asimismo, Castillo enfrentó dos intentos de destitución, ambos sorteados de manera precaria y bajo fuertes acusaciones de corrupción y tráfico de influencias (Barrenechea & Vergara, 2023). Esto se sumó a su escasa aprobación en las encuestas y al aumento de las protestas sociales dirigidas tanto contra el Congreso como contra su propio gobierno (Bonilla-Aranzales, 2023). Como resultado, se acentuó la parálisis en la implementación de políticas públicas destacables, así como las tensiones internas en su propio gabinete y las críticas que surgieron incluso desde sectores de la izquierda. La producción legislativa, como muestra la **Gráfica 1**, también resultó ser baja, en especial si se considera el impulso legislador con el que tendieron a iniciar los presidentes previos:

Gráfico 1: Producción legislativa anual en el Perú, 2001-2022 por períodos anuales legislativos



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

Finalmente, y en un desenlace dramático, Castillo llevó a cabo un intento de golpe de Estado el 7 de diciembre de 2022, en un intento por emular la estrategia de Alberto Fujimori. Sin embargo, este intento resultó en un fracaso debido a la falta de respaldo tanto social como político, así como al escaso apoyo en el seno del ejército y la policía. En respuesta, el Congreso procedió rápidamente a destituirlo de su cargo presidencial. En su lugar, asumió la entonces vicepresidenta primera, Dina Boluarte, quien se esforzó por desvincularse rápidamente tanto del autogolpe como de la línea política de Castillo, todo ello en medio de fuertes protestas sociales y la represión policial subsiguiente. Véase la siguiente **Tabla 1** para una perspectiva comparada de los jefes de Estado peruanos que han ocupado la presidencia desde 2001:

Tabla 1: Presidentes de la República entre 1990 a 2022

Llegada	Salida	Presidente	Vía de llegada	Vía de salida
1990	2000	Alberto Fujimori	Elecciones libres	Abandono del cargo
2000	2001	Valentín Paniagua	Sucesión constitucional	Fin de mandato
2001	2006	Alejandro Toledo	Elecciones libres	Fin de mandato
2006	2011	Alan García	Elecciones libres	Fin de mandato
2011	2016	Ollanta Humala	Elecciones libres	Fin de mandato
2016	2018	Pedro Pablo Kuczynski	Elecciones libres	Renuncia
2018	2020	Martín Vizcarra	Vacancia	Vacancia exitosa
2019	2019	Mercedes Aráoz*	Sucesión constitucional	Renuncia
2020	2020	Manuel Merino	Vacancia	Renuncia
2020	2021	Francisco Sagasti	Sucesión constitucional	Fin de mandato
2021	2022	Pedro Castillo	Elecciones libres	Vacancia
2022	-	Dina Boluarte	Vacancia	En el cargo

Fuente: elaboración propia. * No contó con reconocimiento nacional ni internacional.

V. La institucionalización del sistema de partidos peruano y sus efectos en el sistema político

El sistema de partidos peruano continúa en consolidación, mostrando ciertos rasgos permanentes desde las elecciones de 1990: elevada volatilidad —aunque con leve moderación—, renovación continuada de marcas electorales, predominancia de los personalismos sobre las organizaciones partidarias, dificultad para mantener la cohesión entre las bancadas parlamentarias y polarización creciente tanto en las elecciones generales como en las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Asimismo, la fragmentación y baja institucionalización del sistema de partidos han tenido efectos tanto en la actividad legislativa como en el funcionamiento del Ejecutivo. Es decir, la parlamentarización orgánica del presidencialismo peruano

aunado a este sistema de partidos ha generado claros efectos desestabilizadores en el conjunto del sistema político.

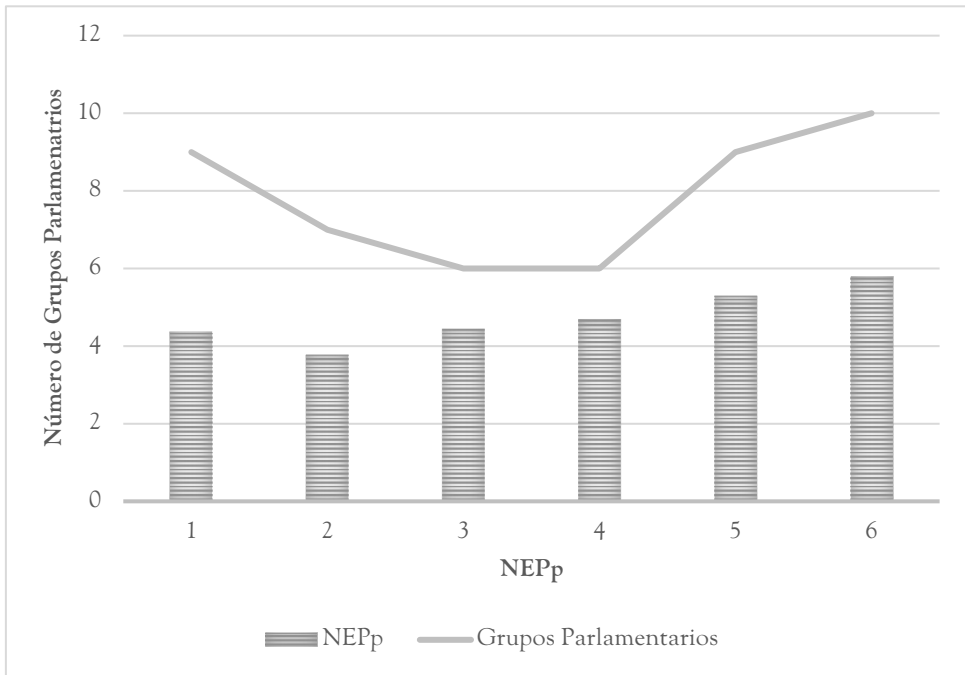
Llama la atención, a su vez, la dificultad para identificar coaliciones formales y estables a lo largo del tiempo, especialmente a partir de 2016 y en torno al oficialismo, así como la reelección de diputados, con porcentajes que tienden a situarse por debajo del 11% (García Marín, 2021) y la práctica de los gobiernos divididos, pero con mayoría apartidista en los gabinetes (Corvetto, 2014). En consecuencia, la fragmentación partidaria y la atomización de la Cámara han derivado en un creciente número de bancadas (véanse la **Tabla 2** y **Gráfico 2**), dificultando en ocasiones las medidas de control político, pero también que el Congreso pudiera llevar a cabo sus tareas de creación de leyes o de compartición de gobierno, caso claro con la elección y aprobación del PCM (véanse la **Tabla 2** y **Gráfico 2**).

Tabla 2. Evolución numérica de los grupos parlamentarios en el Congreso de la República, 2001-2022

Período parlamentario	Número de bancadas al inicio del período parlamentario	Número de bancadas al final del período parlamentario
2001-2006	5	8
2006-2011	5	8
2011-2016	6	9
2016-2019	6	12
2020-2021	9	11
2021-2022	10	11

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

Gráfico 2. Evolución del Número Efectivo de Partidos Parlamentarios entre 2001 y 2022



Fuente: elaboración propia.

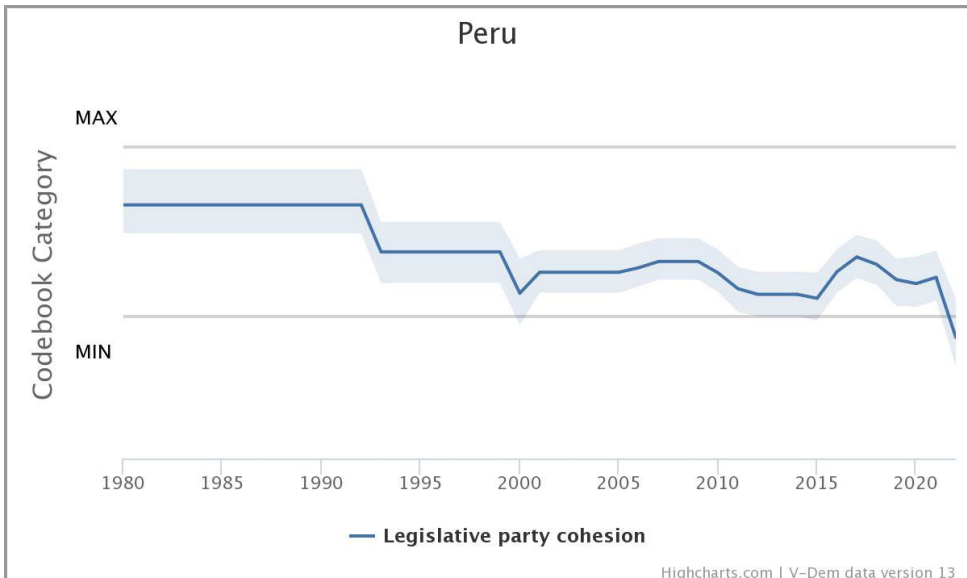
De igual modo, la baja valoración social de los partidos y del Legislativo (Bonilla-Aranzaes, 2023; Goldstein, 2022) le ha restado capacidad de incidencia en los choques contra el Ejecutivo, como los casos de Mercedes Aráoz y Manuel Merino ejemplificaron. No obstante, es cierto que el Congreso sí fue capaz de articular precarias y puntuales mayorías para amenazar la supervivencia de los ejecutivos. Así, el Perú ha contado con diez presidentes de la República en el período 2001-2022, cuando únicamente fueron electos cinco de ellos. Mayor inestabilidad puede identificarse en los PCM, ya que en este mismo período hubo 41, con una duración promedio de 6.14 meses, aunque ciertamente la fagocitación de los PCM y ministros es una práctica peruana desde los años 80 (García Marín, 2017; Levitt, 2012). A ello, súmese una celebración extraordinaria elecciones parlamentarias en 2020 por disolución del Congreso, ocho

intentos de vacancia y creciente tensión entre poderes en el período de estudio, que culminaron, no se olvide, con el fallido golpe de Estado de 2021 por parte de Castillo. Esta capacidad de coordinación para confrontar al Ejecutivo, así como la resiliencia del fujimorismo y la permanencia de ciertos líderes —aunque su personalismo pueda contradecir esta tesis— lleva a pensar que el sistema de partidos peruano está en una incipiente, aunque aún precaria institucionalización y con capacidad de imponer en ocasiones su agenda. Ahora bien, ¿qué responsabilidad tiene el sistema de partidos en esta deriva crecientemente preocupante para la gobernabilidad y el mantenimiento de la democracia? Siguiendo a Levitsky (2018), puede decirse que son claras las consecuencias negativas de lo que denomina la descomposición del sistema de partidos peruano. Por un lado, la mayoría de las organizaciones partidarias ha contado con una fuerte dependencia hacia el candidato, impulsando el personalismo de la política, pero, también, convirtiendo en ocasiones a las organizaciones en meros vehículos o instrumentos para sus fines individuales. Por otro lado, ha dificultado la mediación entre ciudadanía e instituciones políticas y representación de demandas de la sociedad. En esta línea, y como advierten otros muchos autores (Barrenechea & Vergara, 2023; Duárez Mendoza, 2022; Jaramillo, 2023; Muñoz & Guibert, 2016), se ha producido un claro desarraigo social de los partidos, sin identificación partidaria apreciable entre los votantes y tendencia al voto no programático, “aunque no inexistente” (Sulmont, 2018). Es decir, los partidos políticos peruanos no están cumpliendo con las tareas que se le encomiendan en un régimen democrático representativo (Duverger, 1992; Lanzaro, 2012; Sartori, 1966).

Otra cuestión interesante que responder es la llamativa incapacidad del sistema de partidos peruano para consolidarse a pesar del tiempo transcurrido desde su colapso y de los eventos sucedidos desde entonces. Una década de gobierno autoritario y más de dos décadas de procesos electorales confiables no han servido para la emergencia y estabilización de marcas partidarias que fueran capaces de ser competitivas a lo largo del

país y del tiempo. En efecto, la nacionalización del sistema de partidos es muy precaria, con una creciente regionalización (García Marín, 2019; Jaramillo, 2023; Levitsky, 2018); los presidentes salientes no siempre fueron sucedidos por candidatos en su mismo partido; y la ideología de los partidos no tiende a ser fácilmente identificable para el votante. Habría de invocarse la falta de profesionalización de los cuadros y candidatos, siendo generalmente recién llegados a la política con sus propios intereses personales como prioridad, así como la abierta compraventa de puestos en las listas en la que incurren las organizaciones partidarias (Barrenechea & Vergara, 2023; Jaramillo, 2023; Levitsky & Loxton, 2018; Sulmont, 2018). En todo caso, la falta de cohesión partidaria y la atomización en la que incurren los legislativos desde su toma de posesión ha sido una constante en el período de estudio:

Gráfico 3. Cohesión partidaria en el Congreso de la República, 1980 - 2022



Fuente: Instituto V-Dem (2023). A menor valor, más independencia de los legisladores a la hora de votar en el Congreso de la República con respecto a su bancada.

Hay, por tanto, inherentes dificultades dentro y en torno a los partidos políticos que explicarían, aparentemente, por qué la institucionalización sigue siendo baja con el paso de los años y algunos fenómenos identificados desde hace décadas son inmutables, caso del transfuguismo y la falta de cohesión de las bancadas, aun a pesar de la elevada polarización vivida en estas décadas analizadas, especialmente cuando se ha tratado de balotajes, factor que sí ha tendido a fomentar la estructuración de los partidos en otros escenarios (Levitsky, 2018).

Por último, pero no menos importante, es el hecho de que las disfuncionalidades del sistema de partidos peruano no sólo han afectado a las relaciones Ejecutivo-Legislativo en cuanto a la estabilidad ejecutiva y al despliegue de las facultades del Congreso. Como ya han señalado recientes estudios (Barrenechea & Vergara, 2023; Duárez Mendoza, 2022; Muñoz, 2021; Muñoz & Guibert, 2016), la calidad democrática del país está en retroceso, estando clasificado como régimen híbrido o parcialmente libre (Instituto V-Dem, 2023; The Economist, 2023), el discurso anti-político es electoralmente atractivo para una parte importante de la sociedad y la falta de representatividad de las instituciones es persistente. Es decir, es claro que el sistema de partidos peruano es parte del problema político en el país.

VI. Conclusiones

El sistema de partidos peruano se ha caracterizado por una baja institucionalización y una creciente tendencia a la atomización en el transcurso de los períodos legislativos, así como de un progresivo enfrentamiento contra el Poder Ejecutivo. Asimismo, los presidentes peruanos han mostrado una evidente debilidad parlamentaria en el período de estudio, inclusive en el caso de Castillo, a pesar de su intento de subvertir la democracia en 2022.

Estos factores, vistos desde el largo plazo (1980-2022), muestran no obstante una inquietante continuidad y estabilidad, lo que explicaría, al

menos parcialmente, el porqué de la fagocitación de los gobiernos y organizaciones partidarias peruanas, así como la errática trayectoria democrática del país. Es decir, el caso peruano es una verdadera invitación a los efectos que un *sistema de partidos sin partidos* puede ocasionar para el conjunto del sistema político y la democracia. Así, el personalismo, la persistencia de los vehículos electorales sobre los partidos políticos debidamente estructurados, la polarización y competitividad de los últimos balotajes o la ausencia creciente de coaliciones transversales y programáticas son claras señas de disfuncionalidad de los poderes Ejecutivo y Legislativo que se derivan de este sistema de partidos.

Sin embargo, surgen interesantes preguntas que invitan a profundizar el análisis del caso peruano. Por ejemplo, el porqué de la ausencia de movimientos sociales que hayan dado el paso a una articulación partidaria que compita con los vacíos de representación existentes. O si la resiliencia de la democracia peruana ha sido casual ante golpes de Estado, pero, a tenor de la decreciente calidad democrática y respeto a los derechos humanos, se está ante un paulatino, progresivo y preocupante vaciamiento del poder político y del Estado de derecho, como algunas recientes investigaciones sugieren (Barrenechea & Vergara, 2023). En todo caso, el caso peruano muestra que, más allá de su excepcionalidad y expectativas que genera, los partidos políticos siguen siendo necesarios para el correcto funcionamiento de la democracia liberal.

VII. Referencias

- Barrenechea, R. & Vergara, A. 2023. "Peru: The Danger of Powerless Democracy". *Journal of Democracy*, 34(2), 77-89. <https://doi.org/10.1353/jod.2023.0015>
- Bonilla-Aranzaes, J. K. 2023. "Too Legit to Quit? Analyzing the Effect of No-Confidence Motions on Cabinet Members' Instability in Presidential Systems: The Cases of Colombia and Peru". *Latin American Politics and Society*, 65(3), 95-127. <https://doi.org/10.1017/lap.2023.1>

- Campos Bernal, H. J. 2023. “La Constitución (in)orgánica: una reflexión sobre las tensiones e inconsistencias del régimen político peruano”. *Revista Derecho del Estado*, 56(mayo-agosto), 131-161.
- Campos, M. 2014. *Relaciones ejecutivo-parlamento: grupos parlamentarios y mecanismos de control político en el Poder Ejecutivo*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Chasqueti, D. 2008. *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la “difícil combinación”*. (Ediciones CAUCE). Ediciones CAUCE.
- Corvetto, P. 2014. “Gobiernos sin partido: el reclutamiento de personal en la relación entre el gobierno y el partido de gobierno en el Perú (1980-2011)”. *Revista De Ciencia Política Y Gobierno*, 1(1), 11-36.
- Dargent, E. & Muñoz, P. 2012. “Perú 2011: Continuidades y cambios en la política sin partidos”. *Revista de Ciencia Política*, 32(1), 245-268.
- Duárez Mendoza, J. L. 2022. “La deriva de la representación política en el Perú. El triunfo electoral de Pedro Castillo y la cuestión de la representatividad política”. *Discursos del Sur, revista de teoría crítica en Ciencias Sociales*, 1(10), 9-30. <https://doi.org/10.15381/dds.n10.24404>
- Duverger, M. 1992. “Influencia de los sistemas electorales en la vida política”. En Albert Batlle i Rubio (Ed.), *Diez textos básicos de ciencia política*. Ariel.
- Encinas, D. 2016. “Los escudos de la democracia en Argentina y Perú: la crisis como ruta hacia el autoritarismo competitivo”. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 36(3), 631-654. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2016000300004>
- Escárzaga, F. 2022. “The Election of Pedro Castillo. Polarization, Racism, and ‘Terrorismo’ in the Presidential Elections”. *Anuario Latinoamericano - Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 13(0), 77-91. <https://doi.org/10.17951/al.2022.13.77-91>
- García Marín, I. 2017. *Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en el Perú (2001-2016)*. Universidad Complutense de Madrid.
- García Marín, I. 2019. “La parlamentarización peruana (2001-2016). Presidencialismo y sistema de partidos”. *Espiral* (Guadalajara), 26(74), 127-163.
- García Marín, I. 2021. “La oposición parlamentaria en el Perú (2006-2020): de la cooperación al conflicto”. *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 20(2). <https://doi.org/10.15304/rips.20.2.7448>

- García Marín, I. 2022. "El presidencialismo en el Perú y México: los efectos del diseño institucional y del sistema de partidos en la estabilidad y gobernanza (2006-2020)". *Collectivus, Revista de Ciencias Sociales.*, 9(1), 129-170.
- García Marín, I. 2023. "Las instituciones sí importan: el presidencialismo parlamentarizado del Perú y la amenaza a la democracia en el período 2016-2021". *Analecta Política*, 13(25).
- Goldstein, A. 2022. "Las elites y las derechas en oposición al gobierno de Pedro Castillo en Perú". *Discursos del Sur, revista de teoría crítica en Ciencias Sociales*, 1(9), 119-150. <https://doi.org/10.15381/ddsn.9.21593>
- Instituto V-Dem. 2023. Reporte de la democracia 2023. Resistencia frente a la autocratización.
- Jaramillo, C. 2023. "The Impossibility of Party Unity in Peru: Party Affiliation, Subnational Electoral Competition and Party Discipline (2011-2019)". *Bulletin of Latin American Research*, 1-14.
- Laakso, M. & Taagepera, R. 1979. "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe". *Comparative Political Studies*, 12(1), 3-27.
- Lanzaro, J. (2012). *Presidencialismo con Partidos y sin Partidos. El presidencialismo en América Latina: Debates teóricos y evolución histórica*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Levitsky, S. 2018. "Peru: The Institutionalization of Politics without Parties". En *Party Systems in Latin America* (pp. 326-356). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316798553.012>
- Levitsky, Steven & Cameron, Maxwell. 2003. "Democracy without parties? Political parties and regimen change in Fujimori's Peru". *Latin American Politics and Society*, 3(45), 1-33.
- Levitsky, Steven & Loxton, James. 2018. "Populism and competitive authoritarianism in Latin America". En *Routledge Handbook of Global Populism* (pp. 334-350).
- Levitsky, Steven & Way, L. 2002. Levitsky, S., & Way, L. A. 2002. "Elections without democracy: The rise of competitive authoritarianism". *Journal of democracy*, 13(2), 51-65.
- Levitt, B. S. 2012. *Power in the Balance. Presidents, Parties and Legislatures in Peru and Beyond*. University of Notre Dame Press.
- López-Lozano, R. B. 2022. "Posibles explicaciones en torno al triunfo electoral de Pedro Castillo en las elecciones peruanas de 2021: un análisis desde la antropología política". *Forum. Revista Departamento de Ciencia Política*, 22, 222-240. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n22.97450>

- Mainwaring, S. 1993. "Presidentialism, Multipartism, and Democracy". *Comparative Political Studies*, 26(2), 198-228.
- Masías Núñez, Rodolfo & Segura Escobar, Federico. 2006. "Elecciones Perú, 2006: complejidades y paradojas de una democracia aún vulnerable". *Colombia Internacional*, 64, 96-121.
- Meléndez, C. 2007. "Partidos y sistema de partidos en el Perú". En R. Roncagliolo & C. Meléndez (Eds.), *La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos* (pp. 213-273). International Institute for Democracy and Electoral Assistance y Asociación Civil Transparencia.
- Meléndez, C. 2012. *Partidos inesperados. La institucionalización del sistema de partidos en un escenario de post colapso partidario. Perú 2001-2011* (Análisis y Debate). Friedrich Ebert Stiftung.
- Meléndez, C. & León, C. 2010. "Perú 2009: Los legados del autoritarismo". *Revista de Ciencia Política*, 30(2), 451-477.
- Morón, Eduardo & Sanborn, Cynthia. 2006. *The Pitfalls of Policymaking in Peru: Actors, Institutions and Rules of the Game*.
- Muñoz, P. 2021. "Latin America Erupts: Peru Goes Populist". *Journal of Democracy*, 32(3), 48-62. <https://doi.org/10.1353/jod.2021.0033>
- Muñoz, P. & Guibert, Y. 2016. "Perú: El fin del optimismo". *Revista de ciencia política* (Santiago), 36(1), 313-338. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2016000100014>
- Patriau, E. 2012. *El Congreso Peruano en el proceso de políticas públicas: influencia informal sobre la burocracia* (1; Seminario de Investigación).
- Pease, H. 2010. *Cómo funciona el presidencialismo en el Perú*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Rubio Correa, M. 1999. *Estudio de la Constitución Política de 1993: Vols. I-IV*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ruiz Rodríguez, L. & Otero Felipe, P. 2013. *Indicadores de partidos y sistemas de partidos*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Sartori, G. 1966. *Opposition and Control: Problems and Prospects*. *Government and Opposition*, 1(1).
- Sulmont, D. 2018. "¿Existe el voto programático en elecciones con un sistema de partidos políticos débil? Un análisis de las elecciones presidenciales peruanas de 2016". *Revista de Ciencia Política*, 38(3), 429-457.
- Tanaka, M. 1998. "Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada". En INSTITUTO

DE ESTUDIOS PERUANOS. Instituto de Estudios Peruanos.

<http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/610>

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

Tanaka, M. 2015. "Agencia y estructura y el colapso de los sistemas de partidos en los países andinos". En M. Torcal (Ed.), *Sistemas de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable*. (pp. 161-182). Anthropos Editorial.

Tanaka, M. & Vera Rojas, S. 2010. "La dinámica neodualista de una democracia sin sistema de partidos: La situación de la democracia en el Perú". *Revista de ciencia política* (Santiago), 30(1), 87-114. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2010000100006>

The Economist. 2023. *Democracy Index 2022. Frontline democracy and the battle for Ukraine*.

Torcal, M. 2015. *Sistemas de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable*. Anthropos Editorial.

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

176

Tuesta Soldevilla, F. 2008. *El sistema de partidos en la Región Andina: construcción y desarrollo (1978-1995)*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. <http://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/20.500.12672/285>

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

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