

Debilidad institucional y crisis presidencial en el Perú

Jazmin Goicochea Medina¹

El objetivo de la presente ponencia es analizar la crisis presidencial peruana en un contexto de debilidad institucional, bajo un régimen de democracia delegativa. En el Perú, hacia el año 2000, aunque se transitó a la democracia, se dio continuidad a la liberalización de la economía, la Constitución Política y las instituciones fundadas durante la dictadura de Alberto Fujimori (1990-2000). Bajo esas condiciones, el país andino se caracteriza por un poder Ejecutivo con control sobre las políticas públicas, un poder Legislativo débil frente al Ejecutivo, ausencias de protestas articuladas y poca legitimidad de las autoridades (Dargent y Rousseau, 2021). En palabras de O'Donnell (1994), se trata de una democracia delegativa. Es decir, un régimen democrático que cumple en términos procedimentales, pero no sustantivos. Pues, aunque se sustenta en el principio de incertidumbre y un proceso electoral democrático, el ejercicio del poder tiene un carácter individualista -con procesos de rendición de cuentas horizontal débiles- y los votantes se convierten en una audiencia pasiva. Esto no implica que los partidos, el Congreso y la prensa dejen de ser libres de expresar abiertamente sus críticas. Sin embargo, en el 2016, se abrió un contexto de crisis profunda de la democracia como la conocemos, pues el poder Ejecutivo perdió fuerza frente a un Congreso que amplió sus procesos de rendición de cuentas horizontal, como la vacancia y la censura ministerial, a tal punto que, desde el 2016 hasta la fecha, se han tenido 6 presidentes. La última vacancia presidencial al gobierno de Pedro Castillo (2021-2022) llevó a la presidencia a Dina Boluarte en alianza con el Congreso de mayoría fujimorista (la continuidad de la dictadura de 1990). En ese contexto, aunque se mantienen las elecciones como forma de llegar al poder, se violan continuamente las libertades civiles y la libertad de expresión (Velasco, Hummel, Handlin y Smith, 2021)

Instituciones débiles en la democracia peruana

La democracia se hizo popular a partir de la segunda mitad del siglo XX. Aunque no son lo mismo, se acompañó de un proceso de liberalización económica estimulada por el Fondo

¹ Socióloga por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, maestrante en la Maestría en Ciencias Sociales de FLACSO-sede México e investigadora en temas de género y sociología política.

Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) en los países de América Latina. Durante esta temporalidad, no solo se abrió la discusión sobre la transición democrática, sino también acerca de la consolidación de la misma. La transición democrática, señalan O'Donnell y Schmitter, fundamentalmente se refiere al intervalo que se presenta entre el resquebrajamiento del régimen autoritario y el establecimiento del régimen democrático (Montoya, 2008). A lo que Acemoglu y Robinson (2006) agregan que se trata de un contexto en el que los y las ciudadanas exigen cambios en las instituciones políticas porque entienden que desde allí se puede regular el poder político de jure (uso de las instituciones). Por otro lado, varios autores coinciden en que la consolidación democrática se define considerando que las instituciones que la caracterizan perduren en el tiempo, y permitan que el régimen democrático gane autonomía y legitimidad (Cansino, 1993; Ninou, 1993; Acemoglu y Robinson, 2006).

Esta primera perspectiva da cuenta de un proceso lineal cuyo fin es la consolidación democrática. Una propuesta diferente es la que plantea O'Donnell (1994). Se trata de una propuesta que entiende que existe la posibilidad de consolidar las democracias, sin embargo, también existe la posibilidad de que no suceda. Este estado se denomina democracia delegativa. En ella, la institucionalización es débil y no, necesariamente, se busca fortalecerla. Es decir, un régimen democrático que cumple en términos procedimentales, pero no sustantivos. Pues, aunque se sustenta en el principio de incertidumbre y un proceso electoral democrático, el ejercicio del poder tiene un carácter individualista -con procesos de rendición de cuentas horizontal débiles- y los votantes se convierten en una audiencia pasiva. Bajo este argumento, las instituciones políticas democráticas proporcionan un nivel decisivo de mediación y agregación entre, por un lado, factores estructurales y, por el otro, no sólo individuos sino también las diversas agrupaciones bajo las cuales la sociedad organiza sus múltiples intereses e identidades. Este nivel intermedio, es decir institucional, tiene un efecto importante en los modelos de organización de la sociedad al conferir representación a algunos participantes del proceso político y excluir a otros. Esta es, por supuesto, una descripción ideal típica, pero es útil para trazar, por la vía del contraste, las peculiaridades de una situación de carencia de instituciones democráticas. Una democracia no institucionalizada se caracteriza por el alcance restringido, la debilidad y la baja intensidad de cualquiera que sean las instituciones políticas existentes. El lugar de las instituciones que funcionan

adecuadamente lo ocupan otras prácticas no formalizadas, pero fuertemente operativas, como el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción. (O'Donnell, 1994)

En el Perú, se transitó a la democracia, sin embargo, no hubo ni se intentó consolidarla. Dicha transición tuvo su punto de partida durante la segunda mitad del gobierno militar², presidida por Francisco Morales Bermúdez (1975-1980). Su gobierno implementó políticas que apuntaban a abrir el Perú al mercado internacional, generar condiciones para que las empresas fuesen más rentables, reducir subsidios y gasto social, así como se impuso medidas de austeridad que afectaban directamente a las y los trabajadores (recorte de salarios, despidos masivos). Estas condiciones alcanzaron también el nivel político, a través de una apertura a los partidos tradicionales que durante varios años habían sido reprimidos en su participación política, así como el Plan Túpac Amaru que planeaba convocar a elecciones hacia una Asamblea Constituyente, cuya intención era preparar el camino para la transición a un gobierno democrático. (Klarén, 2004). La nueva constitución tuvo resultados significativos, entre ellos, conceder el sufragio universal, reducir el período presidencial de 6 a 5 años sin reelección, y limitar el ámbito de acción de los militares en asuntos nacionales. (Klarén, 2004; Cotler, 2005)

Aunque transitamos a la democracia, la crisis se mantuvo de la mano de una serie de desastres naturales: la aparición del fenómeno de El Niño en la costa norte y una prolongada sequía en el sur. Estas condiciones y la reducción de subsidios a productos de primera necesidad produjeron un alza exagerada del costo de vida. En consecuencia, el Perú siguió figurando como uno de los países latinoamericanos con la distribución más desigual del ingreso. (Klarén, 2004). Frente a ello, el descontento social incrementaba y varios paros nacionales estallaron en las ciudades y el campo, la izquierda triunfaba en las elecciones de la alcaldía de Lima, y surgían organizaciones guerrilleras como Sendero Luminoso (SL) y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA). (Klarén, 2004)

² La primera fase estuvo a cargo de Juan Velasco Alvarado (1968-1975). Se trató de un gobierno militar nacionalista que impulsó la reforma agraria y la construcción de mecanismos de participación social institucionales como el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS).

En estas condiciones, el siguiente gobierno liderado por Alan García (1985-1990), un joven militante aprista, adoptó una postura nacionalista, desafiante hacia la comunidad financiera internacional. Impulsó un programa económico heterodoxo, basado en una política de intervención estatal selectiva en la economía. Brindó subsidios estatales tanto a las empresas como a los trabajadores para estimular la economía deprimida y revivir el crecimiento. La medida también contenía medidas antiinflacionarias tales como un sistema de controles de salarios y precios. El gobierno implementó programas para contratar trabajadores para proyectos estatales, diseñados para mejorar las condiciones de vida en los pueblos jóvenes y áreas rurales. Estas medidas estimularon la demanda de consumo, en tanto que políticamente ayudaron a consolidar el respaldo electoral popular del partido. (Klarén, 2004). Por su parte, la comunidad empresarial recibió concesiones y subsidios del gobierno, como créditos tributarios, tasas de cambios múltiples para apoyar a los exportadores y a los importadores de insumos industriales, y otros incentivos. Al respecto, esperaba que el sector empresarial reinvirtiese sus utilidades. Esperaba entonces un crecimiento económico generado internamente. Estas políticas tuvieron éxito durante la primera mitad del gobierno. El ingreso per cápita subió de -1.2% en 1985 a 7.3% en 1986. El crecimiento real se elevó de 1.5% en 1985 a 8.5% en 1986. (Klarén, 2004). Sin embargo, las señales de advertencia aparecieron. En principio, la condición fiscal del gobierno se deterioró debido a la caída de los ingresos estatales. A pesar del crecimiento económico de 1986 y 1987, el ingreso del sector público disminuyó, debido a la constante evasión de las leyes tributarias que el gobierno no fiscalizaba. Otro asunto fue que el sector empresarial no invertía en el país, por lo que no hubo crecimiento económico. Al mismo tiempo, el FMI declaró al Perú como inelegible para futuros créditos. (Klarén, 2004). Estas condiciones hicieron que la popularidad de García cayera. Su intención era recuperar la aceptación nacional y, con ello, al Perú. Por lo que anunció la nacionalización del 20% de la banca privada del país, excluyendo bancos extranjeros. Esta medida generó una fuga de capitales del sector empresarial. Ante ello, el inti, la moneda nacional, se devaluó alcanzando 1722% en 1988 y 2776% al año siguiente. El ingreso real cayó 22% entre 1987 y 1989, y empezaron a escasear los productos de primera necesidad. En 1990, el 70% de la fuerza laboral estaba desempleada o subempleada. Esto produjo una serie de movilizaciones encabezadas por la CGTP. Al mismo tiempo,

aprovechando la situación, los grupos guerrilleros incrementaron sus acciones en Lima. (Klarén, 2004)

Estas condiciones generaron un espacio tanto para la izquierda como para la derecha. Sin embargo, fue la derecha la que ganó más con la crisis económica. Alberto Fujimori (1990-2000), una expresión de un presidente delegativa en sus primeros años y un dictador posteriormente, alcanzó a ganar las elecciones. Durante su gobierno, implementó el neoliberalismo, a partir de un shock económico que profundizó la crisis económica. Generó cortes salariales, despido de trabajadores y la derogación de las leyes que protegían los derechos colectivos. En 1992, Fujimori anunció un autogolpe el 5 de abril de 1992, poniendo fin a 12 años de democracia. Suspendió la Constitución, cerró el congreso y ordenó el arresto de varios dirigentes opositores. Con el respaldo de los empresarios y de los jefes militares anunció la creación de un Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional, bajo el discurso de que ello, abriría paso a una auténtica democracia. Fujimori le echó la culpa al congreso que, en algunos casos, no permitió el avance de las políticas que pretendía implementar. (Klarén, 2004). Frente a ello, Estados Unidos amenazó con quitar el apoyo económico al Perú. De inmediato, Fujimori señaló que llamaría a una Asamblea Constituyente. Esto fue suficiente para la comunidad internacional, preocupada por SL. Más tarde, detuvo al líder de SL, lo que le dio impulsó para convocar las elecciones al Congreso Constituyente Democrático (CCD). Varios partidos se abstuvieron de participar, por lo que el partido presidencial obtuvo una cuota representativa. Así fue como se construyó la Constitución de 1993, documento que le permitió reelegirse en 1995. (Klarén, 2004). Su caída fue producto de un escándalo de corrupción en el año 2000, lo que generó un proceso de democratización nuevamente. Valentín Paniagua (2000-2001) estuvo a cargo de la transición, sin embargo, esta vez no hubo cambio de Constitución. El régimen fujimorista se mantuvo en el Perú, pues fue hecho a la medida del sector empresarial. Aunque se transitó a la democracia, se dio continuidad a la liberalización de la economía, la Constitución Política y las instituciones fundadas durante la dictadura de Alberto Fujimori (1990-2000).

Durante la primera década de la instalación de la democracia, la elección presidencial mantenía su carácter individualista. No se trataba de partidos políticos o programas de gobierno, sino de figuras a la que los y las peruanas delegaban la toma de decisiones del

gobierno del Perú, aunque ninguno con las en términos de popularidad como Fujimori. Las instituciones no dejaron atrás su debilidad ni se fortalecieron. Los mecanismos de rendición de cuentas horizontales o societales no eran utilizados, a pesar de una serie de eventos como la continua reducción de derechos laborales, los conflictos mineros que terminaban con pérdida de vidas, movilizaciones sociales focalizadas, entre otros. Estas condiciones se mantuvieron hasta que estalló una crisis presidencial como consecuencia de las condiciones de la democracia delegativa y la ineficacia de los gobiernos.

Efectos de la débil institucionalidad: un estallido en forma de crisis

Considerando lo anterior, partimos de que la apertura de un contexto de inestabilidad democrática se articula con las propias características de la democracia delegativa peruana en términos de su debilidad institucional. Aunque los presidentes pueden ser figuras paternalistas con amplia popularidad, su ausencia o ineficacia también puede decantar en conflictos con otros poderes del Estado, así como estallido social. En el Perú, han sucedido ambas cosas. Aunque los y las votantes tomaban decisiones electorales individualistas, la debilidad de los presidentes abrió paso a disputas crecientes con el Poder Legislativo que, haciendo uso de los mecanismos de rendición de cuentas horizontal no usados desde Fujimori, han debilitado ampliamente la democracia peruana y han abierto paso a una crisis presidencial.

Según Pérez (2008), la crisis presidencial es una expresión de la inestabilidad democrática y cuenta con diversas expresiones como la renuncia anticipada, el golpe legislativo y el juicio político. La renuncia anticipada presenta una presidencia interrumpida en el contexto de una crisis sin derrumbe, el golpe legislativo denota una presidencia interrumpida con acuerdo del Poder Legislativo en circunstancias que violentan el normal proceso democrático, y el juicio político "indica una situación en la que la presidencia ha sido interrumpida siguiendo un procedimiento constitucional como resultado de una acción del Poder Legislativo contra el presidente" (Pérez, 2008, p. 105). Se trata de eventos que producen que los presidentes electos no logren concluir su mandato por motivos ajenos a su voluntad (Pérez, 2008).

El juicio político, en términos conceptuales, es útil para el análisis de la crisis presidencial peruana. Considerando su utilidad será analizada a partir de la interacción de lo institucional y los movimientos sociales. En términos institucionales, se considera el conflicto Ejecutivo-

Legislativo a partir de los elementos relacionados a la flexibilización o parlamentarización del presidencialismo, las minorías legislativas y la capacidad del presidente de formar coaliciones. En términos de movimientos sociales, se profundizará en la protesta social como manifestación política de los movimientos sociales (Pérez, 2008).

Como mencionamos anteriormente, el Perú está normado por la Constitución de 1993, escrita y promulgada luego del autogolpe del dictador Alberto Fujimori (1990-2000). Representa un “giro hacia un nuevo corte económico, la mayor parlamentarización del sistema de gobierno, el cambio de bicameralidad por un sistema unicameral y el continuo crecimiento de las atribuciones del gobierno frente a los otros poderes” (Tuesta, 2020, p. 240). Aunque inicialmente los y las parlamentarias y la figura presidencial podían reelegirse inmediatamente, actualmente dicha posibilidad fue anulada, según el artículo 112 de la Constitución.

La naturaleza del modelo semiparlamentario peruano en sus pesos y contrapesos han sido utilizados para agudizar los conflictos entre el Ejecutivo y Legislativo en un contexto en el que el presidente cuenta con más amplitud de acción sobre el Congreso, pues tiene la potestad de dar decretos de urgencia en materia económica y financiera (Tuesta, 2020). Al respecto, el capítulo IV de la Constitución señala que el presidente de la República puede ser vacado, entre otros, por su permanente incapacidad moral o física por el Congreso, según el artículo 113. Cabe considerar que con 40 votos, la vacancia pasa a discusión por el pleno y con 87 votos ($\frac{2}{3}$ del total de congresistas) se efectúa la vacancia, según el Reglamento del Congreso de la República. En caso esto suceda, asume la presidencia la primera vicepresidencia; en su defecto, la segunda vicepresidencia; o el presidente del Congreso. Los dos primeros son elegidos en la misma fórmula presidencial que el Jefe de Estado.

Del mismo modo, el capítulo VI de la Constitución señala en su artículo 130 que el presidente y sus ministros, luego de los 30 días de asumida la gestión, solicitan al Congreso la cuestión de confianza al gabinete y a la política general de gobierno. El artículo 134 dota al Presidente de la facultad de disolver el Congreso si este niega la cuestión de confianza en dos ocasiones al Consejo de Ministros. En caso esto suceda, a la disolución del Congreso le sigue de inmediato la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso en los próximos 4 meses, sin alteración del sistema electoral preexistente. Cabe precisar que durante el último año de gobierno, el Congreso no puede disolverse.

Desde el 2016 hasta la fecha, el Perú ha tenido 6 presidentes, en el marco de 7 mociones de vacancia discutidas en el Congreso, y 1 disolución del Congreso por parte del Ejecutivo. En las elecciones del 2016, de las 10 organizaciones políticas postulantes a cargos de gobierno, la organización política Fuerza Popular alcanzó 39.86% votos válidos, Peruanos por el Kambio, 21.05%, y el Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, 18.74% (Jurado Nacional de Elecciones, 2017). El primero es un partido de extrema derecha, el segundo es un partido centro liberal y el tercero es un partido de izquierda progresista, según sus programas de campaña. Los otros partidos, en su mayoría liberales de derecha, contaron con menos del 15% cada uno. Estos resultados denotan la fragmentación del sistema de partidos y del electorado (Muñoz, 2021) que ha ido profundizándose desde el 2000, tras la transición democrática y el tránsito al pluralismo partidario.

Los dos primeros partidos se enfrentaron en una segunda vuelta electoral que construyó una mayoría estratégica, bajo coaliciones implícitas con la izquierda, a favor de la organización política Peruanos por el Kambio. Dicha organización ganó las elecciones con 50.12%, frente al 49.88% de Fuerza Popular. Esta ajustada elección abrió paso al gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018), con la primera vicepresidencia a cargo de Martín Vizcarra, y la segunda vicepresidencia a cargo de Mercedes Aráoz. Su gobierno se instaló bajo denuncias de fraude electoral de la oposición. Esto implicó conflictos constantes entre el Congreso y el Ejecutivo, pues se trataba de un parlamento con 36 congresistas de Fuerza Popular, seguido de 18 de Peruanos por el Kambio, 20 del Frente Amplio y otras organizaciones de centro liberales. (Jurado Nacional de Elecciones, 2017)

Las coaliciones en el Congreso no favorecieron al Ejecutivo, sino más bien a Fuerza Popular. La presión política con dos intentos de vacancia presidencial por incapacidad moral, en el marco del escándalo de corrupción “Lava Jato”, generó que, a fines del 2017, el presidente indultara a Alberto Fujimori, padre de la candidata Keiko Fujimori por Fuerza Popular y ex presidente en 1990, con la finalidad de establecer acuerdos con el Congreso. Sin embargo, este acontecimiento produjo movilizaciones sociales en Lima y el interior del país. Alberto Fujimori volvió a la cárcel, tras la anulación del indulto por la Corte Suprema del Perú. En estas condiciones, el presidente renunció antes de la votación por la segunda moción de vacancia en 2018. (Ponce y García, 2019)

Tras ello, Martín Vizcarra (2018-2020), primer vicepresidente, asume la presidencia del Perú. Su gobierno no detuvo las tensiones entre el Ejecutivo y Legislativo. En el 2018, el Ejecutivo llamó a un referéndum que, entre otras cosas, consultó por la reelección inmediata de los parlamentarios y parlamentarias. Como resultado, el Congreso no puede reelegirse inmediatamente. Esta reforma constitucional no resolvió el problema. En el año 2020, iniciada la pandemia del Covid-19, el Ejecutivo disolvió el Congreso, tras 2 cuestiones de confianza ministerial negadas y censuras constantes a los ministros y ministras. En este contexto, se llamó a elecciones congresales y se reconfiguró la distribución partidaria en el parlamento.

Durante la elección congresal, aunque Fuerza Popular alcanzó solo 11 escaños, logró coaliciones que desestabilizaron al gobierno. A mediados del mismo año, se revelaron audios que responsabilizaban al presidente por corrupción en su gestión municipal previa en Moquegua. La primera moción de vacancia fue desestimada y, la segunda, en el mismo año, fue aprobada. Así, a fines del 2020, el Congreso vacó a Martín Vizcarra, a pesar de que gozaba con aprobación en la ciudadanía (aunque se redujo, luego de los escándalos de corrupción). En su defecto, el presidente de la mesa directiva del Congreso, Manuel Merino (10 de noviembre-15 de noviembre del 2020), asumió la presidencia del Perú. Sin embargo, su mandato duró 5 días, pues se generaron una serie de movilizaciones sociales con 2 jóvenes muertos. En consecuencia, el Congreso eligió una nueva mesa directiva presidida por Francisco Sagasti (2020-2021), quien asumió la presidencia del Perú el tiempo que quedaba del mandato que inició Pedro Pablo Kuczynski. (Muñoz, 2021).

Las elecciones generales del 2021 llevaron a segunda vuelta electoral a las organizaciones políticas Perú Libre, con 18.92% de votos válidos, y Fuerza Popular, con 13.41%, considerando que postularon 19 candidatos y candidatas. La primera, una organización de izquierda conservadora y, la segunda, de extrema derecha. En la segunda vuelta electoral, Perú Libre ganó con 50.17% votos válidos frente a 49.89% de Fuerza Popular. Nuevamente, Fuerza Popular denunció fraude electoral. La distribución congresal coloca a Perú Libre con 37 escaños, seguido de Fuerza Popular con 24 escaños, entre otras organizaciones de derecha liberal y conservadora, así como 5 escaños de la izquierda progresista. Estas condiciones afianzaron los conflictos entre el Ejecutivo y Legislativo, beneficiando al fujimorismo, pues se construyeron coaliciones a su alrededor. Dichas coaliciones fueron

apoyadas por poderes fácticos como la prensa que desplegó, junto a Fuerza Popular, una campaña de miedo al comunismo que se decía representaba Perú Libre (Muñoz, 2021; Glave, 2022).

Pedro Castillo (2021-2022), maestro, líder sindical y rondero, fue invitado por Perú Libre a ser candidato presidencial con una agenda política conservadora que levantaba la Asamblea Constituyente para una nueva Constitución. Es decir, representaba el cambio en medio de la creciente crisis presidencial (Muñoz, 2021; Glave, 2022). La segunda vuelta electoral permitió la consolidación de la coalición con Juntos por el Perú, partido de izquierda progresista, y así la suma de demandas como las de género, ambientales, entre otras. En consecuencia, los 2 primeros gabinetes ministeriales de 5 fueron asumidos por ambas organizaciones, sin embargo, la presión política generó que se sumaran al gabinete figuras vinculadas a la derecha conservadora con lealtades lejanas al presidente. Aunque a ninguno de sus gabinetes se le negó la confianza en el Congreso, si se censuraron varios ministros y ministras. (Glave, 2022)

La elección de sus gabinetes ministeriales y el apoyo a las demandas de género, produjeron rupturas con el partido que lo llevó a la presidencia y su bancada congresal. De este modo, ante la falta de respaldo político en el Congreso, la propuesta de referéndum para la Asamblea Constituyente entregada por el gabinete ministerial no fue discutida en el parlamento bajo el argumento que, según la Constitución, cualquier reforma constitucional es responsabilidad del parlamento (Glave, 2022). Bajo estas condiciones, el presidente disuelve el Congreso sin éxito y termina siendo vacado a finales del 2022.

Pedro Castillo enfrentó 3 mociones de vacancia por incapacidad moral, tras denuncias de corrupción que aún no han sido probadas, las 2 primeras fueron desestimadas y la última, aprobada. Mientras, se discutía la última moción, el Congreso era disuelto por el presidente. Sin embargo, al no cumplir con lo establecido en la Constitución, el presidente fue vacado, aperturando el gobierno de su segunda vicepresidenta Dina Boluarte (2022-hoy) (Glave, 2022). La sucesión se dio en medio de una coalición entre el Congreso y la vicepresidenta, lo que produjo un estallido social en todo el país y más de 100 muertes. Actualmente, 76.9% de los y las peruanas desaprueban la gestión presidencial y 89.3% desaprueba la gestión congresal.

Lo descrito presenta una crisis presidencial que pone en juego la estabilidad democrática peruana y su capacidad de representar a los ciudadanos y ciudadanas. Pues, ambos poderes del Estado, Legislativo y Ejecutivo, elegidos por voto popular, se encuentran deslegitimados y, en ese sentido, el régimen también.

Según Pérez (2008), la crisis presidencial es una expresión de la inestabilidad democrática, y cuenta con diversas expresiones como la renuncia anticipada, el golpe legislativo y el juicio político. La renuncia anticipada presenta una presidencia interrumpida en el contexto de una crisis sin derrumbe, el golpe legislativo denota una presidencia interrumpida con acuerdo del Poder Legislativo en circunstancias que violentan el normal proceso democrático, y el juicio político “indica una situación en la que la presidencia ha sido interrumpida siguiendo un procedimiento constitucional como resultado de una acción del Poder Legislativo contra el presidente” (Pérez, 2008, p. 105). Se trata de eventos que producen que los presidentes electos no logren concluir su mandato por motivos ajenos a su voluntad (Pérez, 2008).

El juicio político, en términos conceptuales, es útil para el análisis de la crisis presidencial peruana. Considerando su utilidad será analizada a partir de la interacción de lo institucional y los movimientos sociales. En términos institucionales, se considera el conflicto Ejecutivo-Legislativo a partir de los elementos relacionados a la flexibilización o parlamentarización del presidencialismo, las minorías legislativas y la capacidad del presidente de formar coaliciones. En términos de movimientos sociales, se profundizará en la protesta social como manifestación política de los movimientos sociales (Pérez, 2008).

Considerando los elementos descritos, cabe señalar que el Perú está normado por la Constitución de 1993, escrita y promulgada luego del autogolpe del dictador Alberto Fujimori (1990-2000). La carta magna hoy sigue vigente y rige el régimen peruano. Representa un “giro hacia un nuevo corte económico, la mayor parlamentarización del sistema de gobierno, el cambio de bicameralidad por un sistema unicameral y continuo crecimiento de las atribuciones del gobierno frente a los otros poderes” (Tuesta, 2020, p. 240). Aunque inicialmente los y las parlamentarias y la figura presidencial podían reelegirse inmediatamente, actualmente dicha posibilidad fue anulada, según el artículo 112 de la Constitución.

La naturaleza del modelo semiparlamentario peruano en sus pesos y contrapesos han sido utilizados para agudizar los conflictos entre el Ejecutivo y Legislativo en un contexto en el que el presidente cuenta con más amplitud de acción sobre el Congreso, pues tiene la potestad de dar decretos de urgencia en materia económica y financiera (Tuesta, 2020). Al respecto, el capítulo IV de la Constitución señala que el presidente de la República puede ser vacado, entre otros, por su permanente incapacidad moral o física por el Congreso, según el artículo 113. Cabe considerar que con 40 votos, la vacancia pasa a discusión por el pleno y con 87 votos ($\frac{2}{3}$ del total de congresistas) se efectúa la vacancia, según el Reglamento del Congreso de la República. En caso esto suceda, asume la presidencia la primera vicepresidencia; en su defecto, la segunda vicepresidencia; o el presidente del Congreso. Los dos primeros son elegidos en la misma fórmula presidencial que el Jefe de Estado.

Del mismo modo, el capítulo VI de la Constitución señala en su artículo 130 que el presidente y sus ministros, luego de los 30 días de asumida la gestión, solicitan al Congreso la cuestión de confianza al gabinete y a la política general de gobierno. El artículo 134 dota al Presidente de la facultad de disolver el Congreso si este niega la cuestión de confianza en dos ocasiones al Consejo de Ministros. En caso esto suceda, a la disolución del Congreso le sigue de inmediato la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso en los próximos 4 meses, sin alteración del sistema electoral preexistente. Cabe precisar que durante el último año de gobierno, el Congreso no puede disolverse.

Desde el 2016 hasta la fecha, el Perú ha tenido 6 presidentes, en el marco de 7 mociones de vacancia discutidas en el Congreso, y 1 disolución del Congreso por parte del Ejecutivo. En las elecciones del 2016, de las 10 organizaciones políticas postulantes a cargos de gobierno, la organización política Fuerza Popular alcanzó 39.86% votos válidos, Peruanos por el Cambio, 21.05%, y el Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, 18.74% (Jurado Nacional de Elecciones, 2017). El primero es un partido de extrema derecha, el segundo es un partido centro liberal y el tercero es un partido de izquierda progresista, según sus programas de campaña. Los otros partidos, en su mayoría liberales de derecha, contaron con menos del 15% cada uno. Estos resultados denotan la fragmentación del sistema de partidos y del electorado (Muñoz, 2021) que ha ido profundizándose desde el 2000, tras la transición democrática y el tránsito al pluralismo partidario.

Los dos primeros partidos se enfrentaron en una segunda vuelta electoral que construyó una mayoría estratégica, bajo coaliciones implícitas con la izquierda, a favor de la organización política Peruanos por el Kambio. Dicha organización ganó las elecciones con 50.12%, frente al 49.88% de Fuerza Popular. Esta ajustada elección abrió paso al gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018), con la primera vicepresidencia a cargo de Martín Vizcarra, y la segunda vicepresidencia a cargo de Mercedes Aráoz. Su gobierno se instaló bajo denuncias de fraude electoral de la oposición. Esto implicó conflictos constantes entre el Congreso y el Ejecutivo, pues se trataba de un parlamento con 36 congresistas de Fuerza Popular, seguido de 18 de Peruanos por el Kambio, 20 del Frente Amplio y otras organizaciones de centro liberales. (Jurado Nacional de Elecciones, 2017)

Las coaliciones en el Congreso no favorecieron al Ejecutivo, sino más bien a Fuerza Popular. La presión política con dos intentos de vacancia presidencial por incapacidad moral, en el marco del escándalo de corrupción “Lava Jato”, generó que, a fines del 2017, el presidente indultara a Alberto Fujimori, padre de la candidata Keiko Fujimori por Fuerza Popular y ex presidente en 1990, con la finalidad de establecer acuerdos con el Congreso. Sin embargo, este acontecimiento produjo movilizaciones sociales en Lima y el interior del país. Alberto Fujimori volvió a la cárcel, tras la anulación del indulto por la Corte Suprema del Perú. En estas condiciones, el presidente renunció antes de la votación por la segunda moción de vacancia en 2018. (Ponce y García, 2019)

Tras ello, Martín Vizcarra (2018-2020), primer vicepresidente, asume la presidencia del Perú. Su gobierno no detuvo las tensiones entre el Ejecutivo y Legislativo. En el 2018, el Ejecutivo llamó a un referéndum que, entre otras cosas, consultó por la reelección inmediata de los parlamentarios y parlamentarias. Como resultado, el Congreso no puede reelegirse inmediatamente. Esta reforma constitucional no resolvió el problema. En el año 2020, iniciada la pandemia del Covid-19, el Ejecutivo disolvió el Congreso, tras 2 cuestiones de confianza ministerial negadas y censuras constantes a los ministros y ministras. En este contexto, se llamó a elecciones congresales y se reconfiguró la distribución partidaria en el parlamento.

Durante la elección congresal, aunque Fuerza Popular alcanzó solo 11 escaños, logró coaliciones que desestabilizaron al gobierno. A mediados del mismo año, se revelaron audios que responsabilizaban al presidente por corrupción en su gestión municipal previa en

Moquegua. La primera moción de vacancia fue desestimada y, la segunda, en el mismo año, fue aprobada. Así, a fines del 2020, el Congreso vacó a Martín Vizcarra, a pesar de que gozaba con aprobación en la ciudadanía (aunque se redujo, luego de los escándalos de corrupción). En su defecto, el presidente de la mesa directiva del Congreso, Manuel Merino (10 de noviembre-15 de noviembre del 2020), asumió la presidencia del Perú. Sin embargo, su mandato duró 5 días, pues se generaron una serie de movilizaciones sociales con 2 jóvenes muertos. En consecuencia, el Congreso eligió una nueva mesa directiva presidida por Francisco Sagasti (2020-2021), quien asumió la presidencia del Perú el tiempo que quedaba del mandato que inició Pedro Pablo Kuczynski. (Muñoz, 2021).

Las elecciones generales del 2021 llevaron a segunda vuelta electoral a las organizaciones políticas Perú Libre, con 18.92% de votos válidos, y Fuerza Popular, con 13.41%, considerando que postularon 19 candidatos y candidatas. La primera, una organización de izquierda conservadora y, la segunda, de extrema derecha. En la segunda vuelta electoral, Perú Libre ganó con 50.17% votos válidos frente a 49.89% de Fuerza Popular. Nuevamente, Fuerza Popular denunció fraude electoral. La distribución congresal coloca a Perú Libre con 37 escaños, seguido de Fuerza Popular con 24 escaños, entre otras organizaciones de derecha liberal y conservadora, así como 5 escaños de la izquierda progresista. Estas condiciones afianzaron los conflictos entre el Ejecutivo y Legislativo, beneficiando al fujimorismo, pues se construyeron coaliciones a su alrededor. Dichas coaliciones fueron apoyadas por poderes fácticos como la prensa que desplegó, junto a Fuerza Popular, una campaña de miedo al comunismo que se decía representaba Perú Libre (Muñoz, 2021; Glave, 2022).

Pedro Castillo (2021-2022), maestro, líder sindical y rondero, fue invitado por Perú Libre a ser candidato presidencial con una agenda política conservadora que levantaba la Asamblea Constituyente para una nueva Constitución. Es decir, representaba el cambio en medio de la creciente crisis presidencial (Muñoz, 2021; Glave, 2022). La segunda vuelta electoral permitió la consolidación de la coalición con Juntos por el Perú, partido de izquierda progresista, y así la suma de demandas como las de género, ambientales, entre otras. En consecuencia, los 2 primeros gabinetes ministeriales de 5 fueron asumidos por ambas organizaciones, sin embargo, la presión política generó que se sumaran al gabinete figuras vinculadas a la derecha conservadora con lealtades lejanas al presidente. Aunque a ninguno

de sus gabinetes se le negó la confianza en el Congreso, si se censuraron varios ministros y ministras. (Glave, 2022)

La elección de sus gabinetes ministeriales y el apoyo a las demandas de género, produjeron rupturas con el partido que lo llevó a la presidencia y su bancada congresal. De este modo, ante la falta de respaldo político en el Congreso, la propuesta de referéndum para la Asamblea Constituyente entregada por el gabinete ministerial no fue discutida en el parlamento bajo el argumento que, según la Constitución, cualquier reforma constitucional es responsabilidad del parlamento (Glave, 2022). Bajo estas condiciones, el presidente disuelve el Congreso sin éxito y termina siendo vacado a finales del 2022.

Pedro Castillo enfrentó 3 mociones de vacancia por incapacidad moral, tras denuncias de corrupción que aún no han sido probadas, las 2 primeras fueron desestimadas y la última, aprobada. Mientras, se discutía la última moción, el Congreso era disuelto por el presidente. Sin embargo, al no cumplir con lo establecido en la Constitución, el presidente fue vacado, aperturando el gobierno de su segunda vicepresidenta Dina Boluarte (2022-hoy) (Glave, 2022). La sucesión se dio en medio de una coalición entre el Congreso y la vicepresidenta, lo que produjo un estallido social en todo el país y más de 100 muertes. Actualmente, 76.9% de los y las peruanas desaprueban la gestión presidencial y 89.3% desaprueba la gestión congresal.

Lo descrito presenta una crisis presidencial que pone en juego la estabilidad democrática peruana y su capacidad de representar a los ciudadanos y ciudadanas. Pues, ambos poderes del Estado, Legislativo y Ejecutivo, elegidos por voto popular, se encuentran deslegitimados y, en ese sentido, el régimen también. Evidentemente, esta crisis es consecuencia de la debilidad institucional de la democracia delegativa peruana que ha perdurado desde la transición democrática. Se trata de un régimen que no han alcanzado progreso institucional ni eficacia gubernamental frente a crisis sociales y políticas.

Conclusiones

Este primer acercamiento al caso peruano explica las condiciones que han permitido la crisis presidencial actual en el Perú y los indicios de un deterioro de la democracia. Partimos de profundizar en la transición democrática y las características fundantes de las instituciones actuales bajo un régimen de democracia delegativa. Los presidentes en el Perú han sido

elegidos de forma individualista, pues los y las votantes tomaban sus decisiones bajo las características del candidato presidencial, más no por el programa político, la ideología o la estructura partidaria. Ello se acompaña de la debilidad de las instituciones democráticas.

Estas condiciones permitieron que se abriera paso a un contexto de crisis presidencial que ha dejado 7 presidentes en 6 años y 1 disolución del Congreso, en medio de un estallido social que ha dejado más de 70 muertos, al menos en cifras oficiales. Es decir, se vienen violando los derechos humanos de forma reiterada.

Bibliografía

Acemoglu, Daron, y Robinson, James, 2006. *Economic origins of dictatorship and democracy*. New York: Cambridge University Press.

Cansino, Cesar, 1993. “La consolidación de la democracia en América Latina: Problemas y desafíos.” *Foro Internacional*, vol 33, n°4, pp. 716-736.

Constitución Política del Perú, 1993. *Capítulo III: De los derechos políticos y de los deberes*. Perú. <https://pdba.georgetown.edu/Parties/Peru/Leyes/constitucion.pdf>

Cotler, Julio, 2005. *Clases, estado y nación*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Glave, Marissa, 2022. “Perú: el profesor en su laberinto”. *Nueva Sociedad*, n°299, pp. 70-82.

Dargent Bocanegra, Eduardo; Rousseau, Stephanie, 2021. “Perú 2020: ¿el quiebre de la continuidad?” *Revista de ciencia política*, vol. 41, no 2, pp. 377-400.

Guinot, Carmen, 1993. *Transición y consolidación democrática en América Latina*. *Revista de Estudios Políticos*, n°82, pp. 107-136.

Klarén, Petter, 2004. *Nación y sociedad*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Larrabure, Manuel, 2020. *Left Governments and Social Movements in Latin America*. United Kingdom, Oxford Research Encyclopedia of Politics.

Montoya, Rafael, 2008. Algunas reflexiones sobre los procesos de transición y consolidación democrática en América Latina. *Revista Mexicana de Política Exterior*, n°83, pp. 85-135.

Muñoz, Paula, 2021. América Latina erupciona: Perú gira al populismo. *Revista Elecciones*, vol 20, n°22, pp. 284-305.

O'Donnell, Guillermo, 1994. “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, January, pp. 55-69. National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

Pérez Liñán, Aníbal, 2008. "Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales". *América Latina Hoy*, Vol. 49, abril, pp. 105-126.

Ponce, Zoila y García, Luis, 2019. "Perú 2018: la precariedad política en tiempos de Lava Jato". *Revista de ciencia política*, vol 39, n°2, pp. 341-365.

Velasco, Ximena, et al, 2021. "Latin America Erupts: When Does Competitive Authoritarianism Take Root?" *Journal of Democracy*, vol. 32, no 3, pp. 63-77.