

# PERÚ EN 2023: DE LA POLARIZACIÓN A LA COALICIÓN CONSERVADORA Y POPULISTA DURANTE EL GOBIERNO DE DINA BOLUARTE

*Peru in 2023: From Polarization to the Conservative and Populist Coalition during the Government of Dina Boluarte*

DOI: 10.4067/S0718-090X2024005000123

VOLUMEN 44 / N° 2 / 2024 / 415-439

ISSN: 0718-090X

Revista de Ciencia Política

cienciapolitica.uc.cl



MARTÍN TANAKA 

*Pontificia Universidad Católica del Perú & Instituto de Estudios Peruanos, Perú*

## RESUMEN

2023 fue un año muy particular y significativo en el Perú. Fue el año del gobierno de Dina Boluarte, quien como vicepresidenta sucedió al destituido Pedro Castillo a finales de 2022, para completar el periodo presidencial 2021-2026. Lo llamativo es que, a luz de la experiencia del gobierno de éste, de las circunstancias de su vacancia por parte del Congreso, y de las características de la dinámica política peruana posterior a 2016, lo esperable era la continuidad de una dinámica de polarización y confrontación política y social. Inesperadamente, lo que vimos es la gestación en las alturas de la política institucional de una mayoría, que atraviesa grupos de derecha y de izquierda, alrededor de valores conservadores y populistas contraria a diversas iniciativas de reforma institucional implementadas en los últimos años, acompañada por una relativa desmovilización ciudadana. Si bien esto deslegitimó seriamente tanto al gobierno como al Congreso, la ausencia de alternativas viables en el corto plazo generó una cierta estabilidad relativa. Lo problemático es que la precaria democracia peruana parece capturada “desde abajo” por diversos caudillos locales e intereses particularistas, consecuencia de la extrema debilidad de los partidos políticos, constituyendo un peculiar y peligroso camino de deterioro democrático.

**Palabras clave:** Perú, 2023, política, Dina Boluarte, Congreso

## ABSTRACT

*2023 was a very particular and significant year in Peru. It was the year of Dina Boluarte's government, who, as vice president, succeeded the ousted Pedro Castillo at the end of 2022 to complete the 2021-2026 presidential term. Remarkably, given the experience of Castillo's government, the circumstances of his impeachment by Congress, and the characteristics of Peruvian political dynamics post-2016, the expected scenario was the continuation of a dynamic of polarization and political and social confrontation. Unexpectedly, we witnessed the formation at the heights of institutional politics of a majority that crosses right-wing and left-wing groups, centered around conservative and populist values opposed to various institutional reform initiatives implemented in recent years, accompanied by relative citizen demobilization. Although this seriously delegitimized the government and Congress, the absence of viable short-term alternatives generated relative stability. The problematic*



All the contents of this electronic edition are distributed under the Creative Commons license of “Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International” (CC-BY-SA). Any total or partial reproduction of the material must cite its origin.

*aspect is that Peru's fragile democracy seems to be captured "from below" by various local leaders and particularistic interests, a consequence of the extreme weakness of political parties, constituting a peculiar and dangerous path of democratic deterioration.*

**Keywords:** Peru, 2023, politics, Dina Boluarte, Congress

## I. 2023. SU SIGNIFICADO EN CONTEXTO

Entender la relevancia del 2023, año clave para entender la forma específica de deterioro democrático que está sufriendo el Perú, requiere ubicarse en el contexto general inmediato. 2023 es el año de la presidencia de Dina Boluarte, elegida primera vicepresidenta de Pedro Castillo, electo en las elecciones generales para el periodo 2021-2026. La presidencia de Castillo puede verse como la máxima expresión de las características del periodo iniciado en 2016, marcado por la conflictividad entre los poderes legislativo y ejecutivo. Entre 2001 y 2016, la dinámica política peruana sorprendía por su estabilidad relativa; a pesar de su debilidad institucional, el modelo orientado al mercado continuaba (en medio del giro a la izquierda regional), la economía crecía (por encima del promedio regional) y la alternancia democrática se cumplía cada cinco años sin interrupciones. Además, la debilidad de los partidos de gobierno abrió la posibilidad para que se gestaran islas de eficiencia dentro del Estado, así como espacios de reforma alentados por diversas redes de *expertise* tecnocráticas (Tanaka 2020; Vergara y Encinas 2016). En 2016 resultó elegido presidente Pedro Pablo Kuczynski, un tecnócrata y banquero de inversión, y Fuerza Popular, el partido del fujimorismo, alcanzó una inesperada mayoría absoluta en el Congreso unicameral; esto podría haber marcado el inicio de un relanzamiento del modelo de mercado implantado en la década de los años noventa. Sin embargo, en 2016 inició un periodo marcado por una inestabilidad política extrema, la extensión de discursos populistas y antisistema, y lógicas de polarización y confrontación en la élite política. Kuczynski, amenazado por la inminencia de una vacancia por parte del Congreso, se vio forzado a renunciar en marzo de 2018. Lo sucedió el vicepresidente Martín Vizcarra, quien inicialmente optó por evitar reavivar la confrontación; sin embargo, esta continuó, en medio de los intentos del gobierno por responder políticamente ante escándalos de corrupción y otros problemas, que terminaron con la disolución constitucional del Congreso por parte del presidente Vizcarra en septiembre de 2019. El nuevo Congreso, electo en enero de 2020 para complementar el periodo 2016-2021, retomó una dinámica de confrontación con el ejecutivo, que terminó con la declaratoria de vacancia del cargo del presidente Vizcarra en noviembre de 2020, asumiendo la presidencia el presidente del Congreso, Manuel Merino. Una gran movilización popular de protesta en su contra lo forzó a renunciar apenas cinco días después, y fue el nuevo presidente del Congreso, Francisco Sagasti, quien encabezó el gobierno de transición que culminó el periodo presidencial 2016-2021 (Dargent y Rousseau 2022; Tanaka 2022).

En las elecciones generales de 2021 resultó inesperadamente electo Pedro Castillo, dirigente magisterial y profesor de escuela rural, representante de un partido radical de izquierda, Perú Libre (que se consideraba sin mayores oportunidades de triunfo), pero sin mayoría parlamentaria, enfrentando la oposición de una derecha que fue adoptando posiciones extremistas, que desconoció la legitimidad de los resultados electorales y que buscó encontrar la forma de vacarlo prácticamente desde el inicio de su mandato. El discurso descalificador contra Castillo en que tuvieron gran vocería grupos conservadores, identificados con sectores altos y medios limeños, tuvo el efecto inesperado de ayudar a crear vínculos de identificación con Castillo en el mundo rural, y en particular en el sur andino. A pesar de esto, puede afirmarse que Castillo encabezó un gobierno signado por la falta de preparación, por un proceso de toma de decisiones contradictorio, marcado por la improvisación, el cortoplacismo, la incapacidad para asimilar o enmendar errores, y que además impulsó una lógica signada por el patronazgo en la asignación de cargos claves en la administración pública, que en buena parte explica las limitaciones de su gobierno. En términos programáticos, lo único medianamente distintivo podría ser la reivindicación de algunos intereses particulares sectoriales (magisterio, sectores informales) y un discurso que apelaba, aunque sin mucha convicción, a la necesidad de convocar a un proceso constituyente para enfrentar los problemas de legitimidad del sistema político.

Apenas al año y medio de gestión, acosado por múltiples cuestionamientos, Castillo intentó un golpe de Estado que terminó con la inmediata declaratoria de vacancia del cargo de presidente por parte del Congreso, y la asunción del mando por parte de la vicepresidenta Dina Boluarte, en diciembre de 2022. La vacancia de Castillo generó una importante ola de protestas, especialmente en el sur andino, que terminaron con 49 muertos en medio de enfrentamientos con las fuerzas del orden. Así, a inicios de 2023, podría decirse que la expectativa más razonable era que este sería un año en el que la confrontación entre ejecutivo y parlamento continuaría, así como la polarización política entre sectores de izquierda y derecha, y una importante dinámica de protestas sociales, con lo que se esperaba que el gobierno de Boluarte resultara muy convulsionado. Sin embargo, poco de eso ocurrió. La protesta social amainó, los pedidos de renuncia de la presidenta y la convocatoria a nuevas elecciones generales adelantadas perdieron fuerza, e inesperadamente no solo la conflictividad entre ejecutivo y parlamento se desvaneció, sino que además en el Congreso se gestó una amplia mayoría de carácter conservador y populista. El gobierno de Boluarte optó claramente por evitar chocar con esta mayoría, y ésta aprobó un amplio conjunto de medidas que muestran la extensión de lógicas conservadoras entre grupos de izquierda, y de lógicas populistas entre grupos de derecha. Que además convergen en el intento de fortalecer el poder del parlamento frente al poder ejecutivo y al sistema de justicia; y de dismantelar un conjunto de reformas que se intentaron implementar en los últimos años, dentro de las que destacan la reforma de la educación, la reforma política, del sistema de justicia

e iniciativas de combate a la corrupción, entre otras, favoreciendo así grupos de interés informales y procesados por la justicia por casos de corrupción.

¿Cómo entender este cambio tan drástico? Como veremos, desaparecida la lógica de confrontación entre ejecutivo y legislativo con la caída de Castillo y la decisión de Boluarte de “allanarse” ante el Congreso, se reveló la profundidad del vacío de representación expresado en los partidos políticos. Estos han perdido prácticamente todo control y capacidad de estructuración de las agendas parlamentarias, con lo que los congresistas, en todas las bancadas, se revelan interesados en defender agendas de corto plazo y particularistas, que terminan favoreciendo intereses informales e incluso de actores ilegales, pasando muchas veces por la constitucionalidad y afectando gravemente los equilibrios entre poderes del Estado. De este modo, a diferencia de países en donde el deterioro democrático está asociado a presidencias autoritarias, o de países donde grandes grupos de poder pretenden imponerse sobre la autoridad democrática, en Perú la amenaza proviene de los propios representantes electos en el parlamento, resultado de la extrema debilidad de los partidos políticos, que terminan cobijando liderazgos caudillistas provinciales con intereses personalistas.

## II. CASTILLO Y SU CAÍDA

Para entender los sucesos de 2023 es imprescindible entender las circunstancias de la caída de Castillo a finales de 2022, y su llegada a la presidencia en julio de 2021. Para empezar, recordemos que Dina Boluarte postuló a las elecciones generales de 2021 como primera vicepresidenta de Pedro Castillo; no contaba con mayor experiencia política previa; postuló a la alcaldía del distrito de Surquillo en Lima metropolitana en las elecciones municipales de 2018 (obtuvo el 3.46% de los votos válidos) y al Congreso en las elecciones extraordinarias de 2020 por Lima metropolitana, en ambas ocasiones por el partido Perú Libre (partido que obtuvo el 3.4% de los votos a nivel nacional, y el 2.07% de los votos en Lima metropolitana, sin obtener ningún escaño). Al llegar Castillo a la presidencia, Boluarte fue designada ministra de Desarrollo e Inclusión Social, cargo que ejerció desde el inicio del gobierno hasta el 25 de noviembre de 2022.

Si bien puede decirse que la gestión de Boluarte no fue particularmente destacada, ciertamente tuvo la habilidad suficiente para liderar el ministerio más estable dentro de la muy inestable gestión de Castillo. Al cumplir quince meses en el gobierno (de los 16 que tuvo), Castillo había removido a 54 ministros, a diferencia de los 4 que removió Sagasti, 20 Vizcarra, 15 Kuczynski, 20 Humala, 2 García, y 14 de Toledo en el mismo periodo de tiempo. La única ministra que pudo cumplir 15 meses en el cargo durante el gobierno de Castillo fue Boluarte (Bazo 2022). Si bien su gestión fue relativamente estable en medio de la inestabilidad del gobierno, esto no significa que no estuviera exenta de cuestionamientos. De hecho, desde el Congreso se presentaron dos denuncias constitucionales contra Boluarte, pidiendo una sanción de inhabilitación de

diez años para ejercer la función pública. Esto porque, supuestamente, Boluarte habría continuado ejerciendo el cargo de presidenta del Club Departamental Apurímac y haciendo trámites a nombre de éste, al mismo tiempo que ocupaba el cargo de ministra; mientras que la Constitución, en su artículo 126, establece que los ministros “no pueden ejercer otra función pública, excepto la legislativa”, y que “no pueden ser gestores de intereses propios o de terceros ni ejercer actividad lucrativa, ni intervenir en la dirección o gestión de empresas ni asociaciones privadas”. Durante 2022 se especulaba sobre una posible interpelación y censura a la ministra (las denuncias en contra de Boluarte se archivaron en el Congreso recién en febrero de 2024).

Podría decirse que Boluarte también quedó entonces “atrapada” por la dinámica de confrontación y polarización que marcó la gestión del presidente Castillo, amenazado permanentemente con la posibilidad de declarar la vacancia del cargo por supuesta “incapacidad moral”, apelando al artículo 113 de la Constitución por parte del Congreso, y que afectaba también la continuidad de los ministros en sus cargos por la amenaza de mociones de censura. En medio de estas discusiones, es relevante recordar que, el 7 de diciembre de 2021, en un mitin en la provincia de Juliaca, en Puno, Boluarte declaró que, si el Congreso aprobara una moción de vacancia en contra del presidente Castillo, ella renunciaría.

Poco antes de su vacancia, hacia noviembre de 2022, el presidente Castillo mostraba un acelerado desgaste. Según IPSOS, el presidente inició su mandato con una aprobación de cerca del 40% de los ciudadanos encuestados entre agosto y setiembre de 2021, mientras que quince meses después, a finales de noviembre, tenía por lo menos diez puntos menos, registrando 27% en ese mes. El nivel de desaprobación en ese mes superaba al de aprobación en todos los sectores, ubicándose en un 66%, con la excepción de los entrevistados en el ámbito rural, donde la aprobación alcanzaba el 49%, frente al 42% de la desaprobación. La menguante aprobación al desempeño del presidente Castillo, y los reiterados problemas de ineficacia y escándalos diversos en su gestión llevaron a un cambio en el Consejo de Ministros el 25 de noviembre de 2021, siendo Boluarte reemplazada por Cinthya Lindo (o tal vez Boluarte prefirió dejar el ministerio ante el desgaste del gobierno). En cualquier caso, este renovado Consejo de Ministros tuvo que enfrentar un tercer pedido de declaratoria de vacancia de la presidencia por incapacidad moral, invocando el artículo 113 de la Constitución. La moción fue presentada el 29 de noviembre con el respaldo de 67 firmas, fue admitida a debate con 73 votos el 1 de diciembre, y el presidente Castillo fue citado al Congreso para hacer sus descargos el 7 de diciembre a las 3 pm. La declaratoria de la vacancia necesitaba contar con el voto aprobatorio de dos tercios del número legal de congresistas, 87 votos. Recordemos que la primera moción de vacancia se presentó en noviembre de 2021, pero no alcanzó los votos suficientes para ser debatida en el pleno; la segunda se presentó en marzo de 2022, fue admitida a debate, y en la votación en el pleno solo alcanzó 55 votos a favor.

Es importante tener en cuenta que, si bien la caída en la aprobación de Castillo en cierto modo explica estas iniciativas parlamentarias, estas tampoco lograban mayores niveles de aprobación para el funcionamiento del Congreso. La imagen de un Congreso obstruccionista frente al ejecutivo también tuvo consecuencias: según la misma encuesta de IPSOS de noviembre, la aprobación al desempeño del Congreso era solo del 18%, y la desaprobación del 73%, es decir, cifras aún peores que las de Castillo. La tercera moción de vacancia presentaba tres grandes argumentos: el “copamiento y desmantelamiento del aparato Estatal a través de la designación de altos funcionarios con graves cuestionamientos, favoreciendo los intereses del Presidente y sus allegados en perjuicio del bienestar ciudadano”; “las investigaciones por corrupción en el entorno más cercano del Presidente Castillo, las cuales sugieren poderosamente que el Jefe de Estado lidera una organización criminal”; y las “manifestaciones directas de la inmoralidad del Presidente, como el plagio académico y el encubrimiento personal”. En la encuesta del Instituto de Estudios Peruanos del mes de octubre se señalaba que, si bien un 56% consideraba que lo más conveniente para el país sería un adelanto de elecciones generales, ese porcentaje se mostraba declinante a lo largo del año, y existía un no despreciable 33% que consideraba que lo mejor sería que Castillo terminara su mandato, porcentaje relativamente en ascenso a lo largo del año. Nuevamente, la permanencia de Castillo obtenía respaldo mayoritario en el ámbito rural y en el sur del país (47%). Las especulaciones periodísticas apuntaban a que los 87 votos para la vacancia no se conseguirían el 7 de diciembre.

Sin embargo, en la mañana del día en el que se esperaba la presentación del Presidente en el Congreso para hacer sus descargos, sorprendentemente, Castillo lanzó un mensaje a la nación mediante el cual anunció medidas como “disolver temporalmente el Congreso de la República e instaurar un gobierno de emergencia excepcional... convocar a elecciones para un nuevo Congreso con facultades constituyentes para elaborar una nueva constitución”; y en el que “se declara en reorganización el sistema de justicia, el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Junta Nacional de Justicia, el Tribunal Constitucional”. Sin embargo, ninguna de las instituciones del país siguió al presidente. La respuesta inmediata del Congreso fue someter a votación una nueva moción de vacancia por incapacidad moral, invocando el artículo 46 de la Constitución, que establece que “nadie debe obediencia a un gobierno usurpador”. La vacancia fue aprobada por 102 votos a favor. Casi en simultáneo, el presidente Castillo era detenido por sus propios custodios de la policía cuando se desplazaba por la ciudad en busca de un asilo diplomático, “por encontrarse en flagrancia del presunto delito de rebelión, abuso de autoridad e infracción a la Constitución”. Ese mismo día, en horas de la tarde, la vicepresidenta Boluarte asumía la Presidencia de la República.

¿Qué puede decirse de estos acontecimientos? Hasta el momento resulta desconcertante el intento de golpe de Estado de Castillo, injustificado y, además, pobremente planificado. En cualquier caso, puede verse como una demostra-

ción más de la torpeza, inexperiencia y escaso manejo político del expresidente (Barrenechea y Encinas 2022; Ilizarbe 2023).

### III. LAS DECISIONES DE BOLUARTE

Como resulta obvio, la presidencia de Boluarte inició en condiciones extremadamente complicadas. Si bien Boluarte había declarado en reiteradas ocasiones que ella renunciaría si es que se vacaba al presidente Castillo, la destitución ciertamente no se dio como consecuencia de la acción de una oposición desleal, irresponsable y extremista de derecha, como podría haberse dicho respecto a las tres primeras mociones de vacancia, sino como consecuencia de un abierto intento de golpe de Estado por parte del propio Castillo. Boluarte llegó entonces al poder debido a que los sectores conservadores del Congreso consiguieron finalmente los votos para conducirla a éste. Así, desde la conformación de su primer consejo de ministros, que juramentó el 10 de diciembre, se podía percibir el intento de tener una postura no confrontacional con el parlamento que la había designado como presidenta. Es decir, decidió no intentar recomponer la endeble base de apoyo con la que contó el presidente Castillo.

Sin embargo, a pesar de que el gobierno de Castillo tenía una aprobación ciudadana menguante y la desaprobación superaba a los niveles de aprobación, la rapidez de los acontecimientos del 7 de diciembre generó mucha confusión y consolidó el rechazo ciudadano a las decisiones del Congreso. Según encuesta del IEP de diciembre de 2022, el 71% de los encuestados declaró estar en desacuerdo con la toma de mando de Boluarte (un 77% en el ámbito rural y 84% en el sur del país); un 44% aprobó el intento de Castillo de cerrar el Congreso (52% en el ámbito rural y 58% en el sur); y un 83% consideró que lo mejor para el país sería un adelanto de las elecciones generales (91% en el sur), frente a un 13% que consideró que Boluarte debería completar el periodo presidencial hasta 2026. Además, en esta encuesta, se encontró que un 27% evaluó al gobierno de Castillo como “bueno o muy bueno” (frente al 42% de “malo y muy malo”), porcentaje que llegó hasta el 43% en el ámbito rural y al 40% en el sur del país. Vemos así que, si bien la desaprobación a Castillo era mayoritaria en noviembre, mantenía una base de apoyo importante en el ámbito rural y en las regiones del sur, y que además el Congreso mostraba niveles de desaprobación aún mayores a los de Castillo.

Si bien estas cifras hacían prever que, cuando menos en el mundo rural peruano, y en particular en la sierra sur, se iban a producir manifestaciones en contra del nuevo gobierno de Boluarte, y movilizaciones por su renuncia y el pedido de adelanto de elecciones; también podía considerarse que esas protestas no serían de mayor consideración. La desaprobación a Castillo ya era mayoritaria en el país; este había intentado llevar a cabo un golpe de Estado; además, construir una salida institucional a la crisis que implicara el recorte del mandato de Boluarte y la convocatoria a elecciones generales resultaba muy complicado,

porque pasaba necesariamente por reformas constitucionales que tenía que tomar el propio Congreso. Sin embargo, la rapidez, contundencia y masividad de estas resultaron inesperadas, sobre todo en el sur andino y las áreas rurales, sectores que suelen movilizarse bajo demandas muy concretas y localistas, no bajo banderas netamente políticas. El reporte de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo de noviembre de 2022, por ejemplo, registró un total de 221 conflictos, número que fue en ligero ascenso a lo largo de todo el año, pero 63.3% de ellos son de naturaleza socioambiental, un 10% son de naturaleza comunal, y solo un 7.2% se relaciona con asuntos referidos al gobierno nacional. Este perfil en las protestas es habitual en la dinámica peruana (Coronel 2003; Ilizarbe 2023; Durand 2023).

El drama es que la respuesta policial y militar a las protestas no solo estuvo caracterizada por su desprolijidad e improvisación; además, estuvo enmarcada en un discurso, proveniente desde el poder político, sectores de derecha y desde los propios mandos policiales y militares, según el cual las protestas eran resultado de la iniciativa de sectores con vínculos con el terrorismo y actores ilegales, que pretendían la toma del poder por medios violentos, y que, en todo caso, buscaban objetivos contrarios al mantenimiento del sistema democrático. Es importante considerar que este tipo de discurso, si bien ha estado siempre presente en sectores conservadores, no había sido formulado como relato oficial desde las propias autoridades gubernamentales desde el retorno a la democracia en 2001. Esto, además, es parte de la extensión de discursos extremistas en el mundo de la derecha peruana en los últimos años, que también se expresó en el no reconocimiento de los resultados electorales de 2021, de la denuncia de la ocurrencia de un fraude en esos comicios (sin ninguna prueba que respaldara esos alegatos), y que justificó además la búsqueda de la vacancia del presidente Castillo desde el inicio de su mandato. Queda claro por esta reacción, y también por la reacción de las fuerzas del orden de no plegarse al intento de golpe de Castillo, que estas no solo no lo respaldaban, sino que miraban con mucha desconfianza su gestión en el gobierno. Lamentablemente, bajo esta retórica, en un contexto de gran incertidumbre, la intervención de las fuerzas policiales y armadas, que también fueron llamadas a apoyar las acciones de control del orden público, terminaron con un altísimo saldo de muertes.

Entre el 9 y el 14 de diciembre, en Apurímac, se registraron 6 fallecidos; en Ayacucho, en las protestas del 15 de diciembre, 10 ciudadanos más perdieron la vida. Las protestas tuvieron una pausa por las celebraciones de fin de año, y se reanudaron en enero de 2023, esta vez teniendo como epicentro la región de Puno; lamentablemente, las protestas del 9 de enero en Juliaca terminaron con el saldo trágico de 18 fallecidos más. En las tres semanas críticas que transcurrieron entre el 15 de diciembre y el 9 de enero, Boluarte tuvo un espacio para buscar un cambio en la respuesta policial y militar ante las protestas, y algún tipo de diálogo que permitiera apaciguar la situación política, pero al final optó por respaldar el tipo de conducción represiva que impulsó al inicio Pedro Angulo y luego Alberto Otárola desde la presidencia del consejo de ministros.



Y luego de ocurridas las muertes, y de la apertura de investigaciones alrededor de las mismas, optó por consolidar un camino alineado a la derecha más conservadora, al respaldar sin ambages a las fuerzas armadas y policiales. Por ejemplo, en una conferencia de prensa con la Asociación de Prensa Extranjera del Perú (APEP), el 24 de enero, declaró que la Policía nacional había tenido “una conducta inmaculada, han resistido a la violencia, los han golpeado”. La presidenta, al referirse a las protestas, señaló que “eso no es una protesta pacífica, es una acción violenta generada por un grupo de personas radicales que tienen como agenda política y económica basada en el narcotráfico, la minería ilegal y el contrabando”. En esta línea, señaló que las principales protestas se ubicaron en Puno, departamento sureño fronterizo con Bolivia, “donde hay minería ilegal y contrabando”, y en Apurímac, también en el sur, “donde está el Vraem, cerca de donde sale el tráfico de cocaína”, y que es por esta razón que el caos se ha desarrollado, “mientras la Policía salvaguarda la vida de compatriotas y de la propiedad privada y del Estado”.

En el mes de abril de 2023, *Human Rights Watch* presentó el informe *Deterioro letal. Abusos por las fuerzas de seguridad y crisis democrática en el Perú*. En este se señala que “cuarenta y nueve manifestantes y transeúntes, entre ellos ocho niños menores de 18 años, murieron durante las protestas” (entre diciembre de 2023 y enero 2023); “el ejército y la policía del Perú son responsables de muertes que podrían constituir ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias”, al mismo tiempo que “la retórica del Gobierno, que parecía excusar o minimizar los abusos, combinada con la aparente inacción de las más altas autoridades civiles que tienen a su cargo a las fuerzas de seguridad ante las sólidas pruebas de los abusos, plantea interrogantes sobre una posible negligencia o incluso complicidad en los abusos”. Este informe documenta y coincide con numerosos testimonios e investigaciones de otros medios e instituciones hechos previamente, como la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, el *New York Times* e IDL Reporteros. Días después, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe “Situación de los Derechos Humanos en el Perú en el contexto de las protestas sociales”, a través del cual aborda el contexto de la crisis de institucionalidad democrática y social, señaló que la represión a las protestas “estuvo caracterizada por el uso desproporcionado, indiscriminado y letal de la fuerza”, y que en algunos casos podría hablarse de “ejecuciones extrajudiciales”, y hasta de “masacre” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2023; Coordinadora Nacional de Derechos Humanos 2023; Amnistía Internacional 2023; McDonald y Tiefenthäler 2023)<sup>1</sup>.

Ciertamente, las decisiones políticas tomadas en cuanto al manejo de las protestas sociales, y respecto a las denuncias de graves violaciones a los derechos humanos durante las mismas, posteriormente, son claves para entender el rumbo general del gobierno.

<sup>1</sup> Ver también las investigaciones de IDL Reporteros sobre las protestas aquí: <https://www.idl-reporteros.pe/tag/crisis-peruana/>

¿Podría Boluarte haber seguido otro camino? ¿Las circunstancias en las que asumió el poder condicionaron el rumbo seguido? Podría argumentarse que la necesidad de evitar una nueva confrontación con la mayoría conservadora del parlamento que destituyó a Castillo era la única forma que tenía Boluarte de asegurar su continuidad; también podría decirse que la rapidez, masividad y virulencia de las protestas en contra de su toma de mando la tomó por sorpresa, por lo que se dejó llevar por lecturas conspirativas de éstas ya instaladas entre las fuerzas policiales y las fuerzas armadas, así como entre los sectores de derecha que la respaldaban, con lo que se reforzaría la idea de que la presidenta no contaba con opciones disponibles.

Sin embargo, consideramos que un camino alternativo, si bien no era sencillo, tampoco era imposible. Para empezar, Boluarte podría haber intentado deslindar con la salida autoritaria, la corrupción e ineficiencia del gobierno de Castillo, y al mismo tiempo mantenerse mínimamente fiel al electorado y al programa por el que hizo campaña en 2021, enfatizando asuntos sociales y de integración; recordemos que Boluarte fue ministra de Desarrollo e Inclusión Social entre julio y noviembre de 2022. Ciertamente seguir con una lógica de confrontación con la derecha más extrema habría sido contraproducente, con lo que abandonar las banderas más polarizantes asociadas con la gestión de Castillo habría sido inevitable, como la convocatoria a una Asamblea Constituyente, o pedidos de confianza al Congreso que evoquen el escenario de una posible disolución. Pero sí había espacio para mantener una gestión que reivindicara, por ejemplo, a los pequeños productores agrarios, en el marco de una “segunda reforma agraria”, anunciada por Castillo, pero nunca propiamente implementada. Al mismo tiempo, podría, después de los sucesos de diciembre de 2022 (incluso los de enero de 2023), haber recompuesto su Consejo de Ministros, ordenado comisiones investigadoras independientes que realicen indagaciones exhaustivas sobre lo sucedido, sancionado a quienes hubieran resultado responsables, e implementado acciones de justicia y reparación a las víctimas. Nada de eso ocurrió. La presidenta tiene una gran responsabilidad en el rumbo que siguió su gobierno, no solo fue víctima de las circunstancias.

#### IV. LA GESTIÓN DE BOLUARTE

El inicio de la gestión de Boluarte estuvo, como hemos visto, fuertemente marcado por las protestas en su contra, la demanda de su renuncia, la convocatoria a una Asamblea Constituyente y nuevas elecciones generales, entre otras demandas. Según la encuesta de enero 2023 del Instituto de Estudios Peruanos, 73% de los entrevistados estaba de acuerdo con la realización de elecciones generales en ese mismo año, y apenas un 5% con elecciones al término del mandato en 2026. 75% declaraba estar de acuerdo con la renuncia de Boluarte; un 74% de acuerdo con el cierre del Congreso, 69% de acuerdo con la convocatoria a una Asamblea Constituyente, y un no despreciable 43% declaraba incluso estar de acuerdo con la liberación del detenido Pedro Castillo. Respecto a las protes-

tas, un 59% se identificaba y justificaba las protestas ocurridas en los meses de diciembre y enero, porcentajes que llegaron hasta el 70% en el ámbito rural y a 71% en el sur del país.

La presidenta Boluarte señaló que ella no renunciaría, lo que motivó una reanudación de las protestas. En el sur del país, particularmente en Puno, las manifestaciones y bloqueos de carreteras y caminos fueron bastante contundentes; sin embargo, en la ciudad de Lima, donde se asienta el poder político, las autoridades parecían indiferentes ante las movilizaciones en el sur y el malestar ciudadano en general. Para la segunda semana de enero se convocó a una “segunda toma de Lima” (la “primera” se dio en noviembre de 2022, en respaldo al presidente Castillo y en rechazo a las mociones de vacancia en su contra), y a un paro nacional para el 19 de enero. Si bien las movilizaciones en Lima fueron importantes, no tuvieron la contundencia y masividad de las ocurridas en noviembre de 2020 y que motivaron la renuncia del presidente Merino, por ejemplo.

Con todo, el Congreso se vio obligado a discutir posibles salidas a la crisis política. Si la presidenta no estaba dispuesta a renunciar, solo una nueva vacancia declarada por el Congreso podría llevar a la convocatoria a nuevas elecciones generales. El otro camino sería aprobar una reforma constitucional para, de manera excepcional, acortar el mandato 2021-2026 y así tener elecciones en 2023. El Congreso votó una propuesta de reforma constitucional para acotar el periodo de gobierno 2021-2026 y convocar a elecciones generales complementarias para un periodo 2023-2026, que fue rechazada, con 54 votos a favor, 68 en contra, y dos abstenciones (Ortiz 2023). Cada vez más fue quedando claro que uno de los fundamentos de la sobrevivencia de la presidenta Boluarte estuvo en contar con cierto respaldo parlamentario; respaldo en realidad no a ella, sino al común interés de la presidenta y de los legisladores de continuar en sus cargos hasta el 2026. Según la Constitución, la salida de Boluarte implicaría que el presidente del Congreso convoque de inmediato a elecciones generales, escenario que, por supuesto, los congresistas quisieran evitar, aún más después del antecedente de la disolución del Congreso de 2019. En cualquier caso, existe una clara convergencia de intereses entre el ejecutivo y el parlamento respecto a su continuidad hasta 2026<sup>2</sup>.

Así, conforme fueron pasando las semanas y los meses, las protestas sociales fueron amainando. Se convocó por ejemplo a una “tercera toma de Lima” para julio de 2023, con cada vez menor impacto. Pero si bien la contundencia de las manifestaciones en contra de Boluarte y del Congreso fue aminorando, esto no implica en absoluta una mejora en la evaluación de su desempeño. Boluarte inició su mandato con un 19% de aprobación y un 71% de desaprobación en

<sup>2</sup> Si bien en Perú se elige a un presidente y dos vicepresidentes, el segundo vicepresidente propuesto por Perú Libre, Vladimir Cerrón, fue excluido de la competencia por haber sido sentenciado en 2019, con una pena de cuatro años, por el delito de “aprovechamiento indebido de cargo”, mientras ejerció el cargo de Gobernador de la Región Junín (2011-2014). Es importante anotar que esta sentencia fue anulada en febrero de 2023.

enero, y terminó en diciembre con 9 y 84%, respectivamente, según la encuesta del Instituto de Estudios Peruanos. De este modo, si bien la desaprobación y legitimidad de Boluarte (y del Congreso) se mantuvieron en niveles muy bajos y descendentes, la percepción de que no había una salida institucional viable disponible, y tampoco opciones políticas atractivas en el escenario de un adelanto de elecciones, hizo que la presidenta lograra superar la ola de cuestionamientos y protestas en su contra y asentarse, aunque muy precariamente, en el cargo a lo largo del año.

En cuanto a la gestión de Boluarte propiamente dicha, lamentablemente no hay mucho que decir, dado que no ha implementado ninguna política pública ni tomado decisiones significativas. Su primer Consejo de Ministros, presidido por Pedro Angulo, duró apenas diez días, y cayó en medio de las protestas sociales a las que hemos hecho referencia, y resulta ilustrativo de la improvisación e incoherencia con la que se toman decisiones muy importantes. Fue reemplazado por Alberto Otárola, quien ocupaba la cartera de Defensa, y que condujo el Consejo durante todo el 2023, y hasta marzo de 2024. Otárola fue percibido como el verdadero gestor del gobierno, ante la inexperiencia de Boluarte. Otárola contaba con una importante experiencia política, habiendo ejercido diversas responsabilidades en el sector público a lo largo de los años, y postulado a diversos cargos. Fue ministro de Defensa durante el gobierno de Ollanta Humala, entre diciembre de 2011 y mayo de 2012. En las elecciones de 2021 postuló tanto al Congreso como a la segunda vicepresidencia de la República en la lista del expresidente Ollanta Humala; y más adelante fue contratado por la entonces ministra Boluarte como su abogado en el caso del club departamental Apurímac al que hemos hecho referencia más arriba.

Aun cuando Otárola fue claramente el operador político del gobierno, el consejo de ministros aparece como fruto de diversas negociaciones, influencias y parcelas de poder, que dieron como resultado un conjunto heterogéneo e inestable. Los ministerios relacionados con el manejo económico continuaron con una línea ortodoxa orientada al mercado, aunque bastante debilitada, en medio de la extensión de lógicas populistas en el sistema político, iniciadas desde 2016, y exacerbadas en los Congresos 2020 y 2021. Algunos ministros son resultado de negociaciones o acercamientos con grupos parlamentarios; otros son más cercanos a Boluarte, y otros provienen de la propia burocracia de los sectores. La lógica de las decisiones gubernamentales busca contentar a los grandes intereses económicos, pero también a sectores informales; a grupos parlamentarios, pero también a intereses políticos de gobernadores y alcaldes de algunas regiones; a algunas demandas muy presentes en la opinión pública, pero también a grupos de interés en defensa de rentas o privilegios. El nombramiento de los ministros y sus decisiones expresa también la precariedad del gobierno, lo que se traduce en su inestabilidad. En promedio, durante el gobierno de Boluarte se produjo un cambio de ministros cada 15 días, el segundo promedio más bajo desde 2001 (el promedio más bajo lo tuvo el presidente Castillo, durante cuyo

mandato se cambió un ministro cada 8 días (Observatorio de Democracia y Gobernabilidad y Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - PUCP 2024).

Lo importante a retener de estas consideraciones es que esta heterogeneidad y precariedad revela que el gobierno no “representa” propiamente a ningún sector en particular, salvo a la difusa coalición conservadora que logró la destitución de Castillo. Esto implica que Boluarte no cuenta con ningún apoyo sustancial, todos los que tiene son circunstanciales; se ve obligada a intentar contentar a múltiples sectores, pero en último término no logra contentar a ninguno. Esto hace que aquí no compartamos diagnósticos según los cuales este sería un gobierno “del empresariado”, “del parlamento”, o de “sectores informales” específicos. En parte expresa todos esos intereses, pero tampoco responde directamente a ellos. En realidad, el verdadero sostén de Boluarte no viene de su capacidad de representar a ningún sector en particular, sino del hecho de que todos los actores relevantes prefieren un escenario de elecciones generales en 2026 y no antes. La gran mayoría de parlamentarios, de todas las bancadas, quiere terminar el periodo iniciado en 2021; el empresariado busca estabilidad para poder desarrollar sus emprendimientos; y el conjunto de la ciudadanía, al no percibir opciones atractivas disponibles, tampoco presiona demasiado por una salida (International Crisis Group 2024). Al mismo tiempo, ningún grupo está plenamente satisfecho con Boluarte. Los grupos populistas quisieran alejarse más de la ortodoxia; los ortodoxos recelan de las concesiones al populismo. Los conservadores quisieran mayor iniciativa por parte del gobierno, y los intereses informales, los intereses asociados al clientelismo y la corrupción, más espacio; y al mismo tiempo, los empresariales exigen recuperar confianza para la promover la inversión, por lo que exigen previsibilidad, reglas claras, y respeto a la institucionalidad.

Así, el desempeño gubernamental en el primer año de Boluarte resultó bastante mediocre. En términos del desempeño económico, su dinámica resultó bastante afectada por la inestabilidad y la incertidumbre política. Según datos de la CEPAL de diciembre 2023, la proyección de crecimiento del producto de la región en general en ese año fue de 2,1%; para América del Sur, 1,5%; en Perú, apenas 0,3% (CEPAL 2023)<sup>3</sup>. Podría decirse que sigue siendo cierto que los fundamentos de la macroeconomía peruana mantienen su solidez (bajos niveles de endeudamiento, de déficit fiscal, de inflación, alto nivel de reservas internacionales); pero su desempeño se ve amenazado por la inestabilidad e incertidumbre política, y también por la extensión de lógicas populistas en el sistema político, como veremos.

En 2023 se presentaron un conjunto de desafíos muy evidentes para el gobierno de Boluarte: atender los crecientes problemas de inseguridad ciudadana; implementar acciones para mitigar los efectos del fenómeno del niño costero;

<sup>3</sup> Aunque para el año 2024 las cosas se ven un poco mejores: la proyección de crecimiento para América Latina fue de 1,8%; la de América del Sur, 1,4%; mientras que para Perú fue 2,4%, nuevamente por encima del promedio.

mejorar la eficacia del gasto público; implementar grandes proyectos de inversión pública atrasados, claves para la reactivación económica. Sin embargo, no puede mostrar ni logros ni iniciativas relevantes en ninguno de estos campos, ni en ningún otro. Los problemas de inseguridad se han profundizado; según encuesta de IPSOS de enero de 2024, (IPSOS 2024), el crimen y la violencia aparecen como el tema que más preocupación genera entre los peruanos, seguido de la corrupción, el desempleo, la pobreza y la inflación. Las tasas de victimización han subido del 18% en 2021 hasta un 27.1% en 2023, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INEI), extendiéndose nuevas modalidades delictivas que causan gran impacto en la ciudadanía, como secuestros, asesinatos y extorsiones. Llama la atención el crecimiento de esta última modalidad delictiva; según datos de la fiscalía, el número de denuncias por extorsión pasó de poco más de 2000 en el año 2020 a 19,400 denuncias en 2023 (Ardiles 2023). Para enfrentar este problema se decretó el estado de emergencia en varios distritos del país, donde también se autorizó el apoyo de las Fuerzas Armadas para la acción de la policía. Sin embargo, los resultados fueron muy escasos, lo que se expresó en que la cartera del interior fuera ocupada por cinco diferentes ministros durante el año del gobierno de Boluarte; al mismo tiempo, la inestabilidad en la dirección del sector explica también el mal desempeño. En los demás aspectos mencionados como objeto de preocupación de los ciudadanos, tampoco el gobierno logró transmitir una sensación de eficacia, y las denuncias por la demora en el desarrollo de tareas de prevención frente al niño costero (que felizmente no resultó tan intenso como se temía), así como por la ineficacia en la ejecución del gasto público en general fueron noticia de todos los días, con lo que tampoco se tuvo la percepción de que se estuvieran tomando decisiones acertadas para combatir la corrupción o reactivar la actividad económica<sup>4</sup>.

Puede afirmarse que, en general, el gobierno de Boluarte no mostró mayor iniciativa ni tomó decisiones particularmente relevantes en ninguna área. En realidad, en 2023, las novedades e iniciativas provinieron del Congreso de la República.

## V. LA INESPERADA “SUPERMAYORÍA” CONGRESAL

Lo verdaderamente relevante de la política peruana en 2023 está en la inesperada formación de una “supermayoría” conservadora y populista en el Congreso, que tomó decisiones que afectaron seriamente la calidad de la democracia en el país, en particular el equilibrio de poderes y el respeto al orden constitucional, favoreciendo además grupos de interés informales, yendo en contra de procesos de reforma institucional impulsados en los últimos años. Esta inesperada

<sup>4</sup> Según IPSOS 2024, ante la pregunta “¿dirías que las cosas en tu país van en la dirección correcta o por el camino equivocado?”, en Perú el 85% de los entrevistados respondió que van por el camino equivocado, siendo el país con la mayor percepción negativa de los 29 países parte del estudio, por debajo de Sudáfrica, Hungría y Turquía.

“supermayoría” desafía nuestras capacidades de análisis, y abre preguntas sobre el tipo de declive de la democracia peruana, en el contexto de la debilidad extrema de su sistema de partidos.

Como decíamos más arriba, dadas las características de la caída de Pedro Castillo y la manera en que inició su gobierno Dina Boluarte, la expectativa más razonable era esperar la continuación de una lógica de conflictos entre parlamento y ejecutivo, una dinámica de polarización y enfrentamiento político, a lo largo de líneas ideológicas, en medio de una intensa conflictividad social. De hecho, hacia finales de 2022, Perú podría verse como una ilustración emblemática de los problemas de gobernabilidad consecuencia de las dificultades para formar mayorías en democracias presidencialistas, en un contexto de polarización como tendencia general, combinada con fragmentación entre los actores políticos, escasa representatividad de cada uno de ellos, además con escasa disciplina y cohesión, todo lo cual podría conducir a escenarios de entrapamiento e incapacidad para tomar decisiones y llegar a acuerdos.

Estos problemas podían registrarse a través del seguimiento de las bancadas parlamentarias del Congreso electo en 2021. Para empezar, si miramos el número efectivo de partidos representados en el parlamento entre 2001 y 2021, encontramos los números más altos en los congresos electos en 2020 y 2021, con 7,93 y 6,22, respectivamente (Campos y Zegarra 2021). Otro dato revelador es que, en julio de 2021, al iniciar el periodo parlamentario 2021 – 2026, teníamos nueve grupos parlamentarios; mientras que en agosto de 2023, ya eran trece. Perú Libre inició con 37 representantes, y pasó a tener solo 12. Acción Popular pasó de 16 a 7, entre los cambios más llamativos (Asociación Civil Transparencia 2023). Esta dinámica de indisciplina, falta de cohesión y creciente fragmentación, reveladora de la precariedad de los partidos representados en el Congreso, convivió con la dinámica general de polarización y de enfrentamiento entre los sectores más radicales de la derecha, que buscaban la vacancia de Pedro Castillo, y los de izquierda, que levantaban como banderas la convocatoria a una Asamblea Constituyente y un cambio en el modelo económico.

La opción de Boluarte, de alejarse de su base original de apoyo, de su partido, y más bien ampararse en la derecha que había vacado a Castillo, no implicó la reanudación de un enfrentamiento entre derecha e izquierda, sino más bien, sorprendentemente, la formación de una gran mayoría de carácter conservadora y populista en el parlamento. Desaparecido el gobierno de Castillo y el conflicto asociado a su vacancia, con un gobierno como el de Boluarte, sin mayor iniciativa política, se produjo un cambio de agenda, y aparecieron las “verdaderas prioridades” del Congreso y una lógica diferente de actuación. Se revelaron progresivamente extensas actitudes conservadoras entre los representantes de la izquierda y populistas en la derecha, con lo que se gestó un amplio margen para lograr acuerdos en un sentido contrario a ciertas lógicas reformistas desarrolladas en los últimos años. Hablamos de “supermayoría” porque en 2023, a diferencia de los últimos años, el nivel de convergencia del parlamento es tal que se es capaz de alcanzar mayorías superiores a los dos

tercios del número legal de congresistas, número suficiente para imponer incluso reformas constitucionales.

¿Qué caracteriza a esta inesperada mayoría congresal? En primer lugar, una lógica orientada a fortalecer las prerrogativas del parlamento frente a los poderes ejecutivo y al sistema de justicia, valiéndose para ello de la pura fuerza de los votos, pasando por encima de procedimientos, consideraciones legales y constitucionales. Ya habíamos encontrado algunos antecedentes, como la ley 31355 de octubre de 2021 que regula el ejercicio de la cuestión de confianza por parte del poder ejecutivo, que en la práctica limita extremadamente su uso, y que fue refrendada en su constitucionalidad por el Tribunal Constitucional en febrero de 2022. “Neutralizada” la amenaza de disolución del Congreso por parte del poder ejecutivo, el parlamento pasó a ejercer presión sobre otros poderes del Estado y organismos autónomos. En mayo de 2022 se logró la mayoría calificada de dos tercios de votos para elegir a seis de siete miembros del Tribunal Constitucional; a diferencia de años anteriores, en los que construir la mayoría requerida era difícil, y en los que la solución pasaba por nombramientos de personalidades plurales, que satisfacían posturas diversas, esta vez el perfil de la mayoría de los magistrados era claramente conservador, y con menores calificaciones que magistrados de años anteriores, lo que muestra que se impuso claramente un criterio muy político. En mayo de 2023 se eligió al Defensor del Pueblo con similar lógica. Estos nombramientos revelaron más adelante que organismos constitucionales autónomos claves para controlar iniciativas del Congreso terminaron actuando muy en consonancia con este.

Por ejemplo, en enero de 2023 el nuevo Tribunal Constitucional emitió una sentencia convalidando los cambios realizados por el Congreso en enero de 2022 cambiando la composición de la Superintendencia de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) y otros asuntos, que en la práctica paralizaron la reforma de la educación superior peruana iniciada en 2014, con la promulgación de una nueva ley universitaria. En febrero de 2023 el TC emitió un fallo en el que se discutía los alcances del control judicial sobre decisiones del Congreso, cuando vulneran derechos o tienen vicios de inconstitucionalidad. En esta sentencia el TC concede amplias prerrogativas al Congreso, cuando éste era cuestionado por no respetar procedimientos internos, ejercer control sobre organismos constitucionales afectando su autonomía, e incluso violando la propia Constitución. Esta sentencia limita el control del poder judicial sobre decisiones del Congreso. Finalmente, cabe mencionar que el TC, en diciembre de 2023, ordenó la liberación del expresidente Fujimori, sentenciado por la comisión de graves violaciones a los derechos humanos, validando el indulto recibido en 2017 “por razones humanitarias”, y que fue anulado por la Corte Suprema de Justicia en octubre de 2018, siguiendo un criterio señalado también por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Cabe recordar que desde agosto de 2023 Fuerza Popular, el partido del fujimorismo, cuenta con la representación más grande en el Congreso (23 parlamentarios), luego de que las deserciones en Perú Libre hicieran que pase de tener 37 a solo 12 legisladores; y que con la excarcelación



de Fujimori tanto el TC como el gobierno peruano han desacatado abiertamente la resolución de la Corte IDH del 5 de diciembre de 2023, en la que requirió al Estado peruano que se abstuviera de ejecutar la orden del Tribunal Constitucional. Desde entonces, se ha agudizado tanto en el Congreso como en el poder ejecutivo una lógica de cuestionamiento a las decisiones de la Corte.

Otro ámbito en el cual el Congreso impuso su poder es sobre el Ministerio Público. En junio de 2023 el Congreso inhabilitó del ejercicio de la función pública por cinco años a la ex Fiscal de la Nación Zoraida Avalos (2019-2022), acusada de haber suspendido investigaciones en contra del expresidente Pedro Castillo mientras éste ejercía el cargo. Cabe mencionar que el artículo 117 de la Constitución señala que “el Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral”. Invocando este artículo, otros fiscales en el pasado tampoco investigaron presidentes en ejercicio. Este evento muestra, de un lado, cómo dentro de la derecha sectores extremistas han ganado espacio: la lógica de enfrentamiento con el presidente Castillo fue extendida para afectar a una ex Fiscal de la nación, atentando abiertamente contra el funcionamiento de organismos autónomos. Criterios republicanos y liberales han quedado desplazados por la radicalización de sectores de derecha. Del otro, muestra que sectores de izquierda, participantes del gobierno de Castillo, se plegaron a la sanción contra Avalos, y esto se entiende porque durante la gestión de Avalos se investigó también a muchos dirigentes, militantes y parlamentarios de Perú Libre por la presunta comisión de varios delitos. Según diversos reportes, más de la mitad de los parlamentarios electos en 2021 tienen carpetas fiscales, entre denuncias e investigaciones (Verano 2023). Y es relevante recordar que Vladimir Cerrón, líder del partido Perú Libre, fue sentenciado en 2023 por delitos de corrupción cometidos cuando ejerció el cargo de gobernador de la región Junín, entre 2011 y 2014, y se encontraba investigado por varios otros delitos, por lo que pasó a la clandestinidad en octubre de 2023.

Siguiendo con la lógica de imposición sobre otras entidades del sistema de justicia, tenemos que, en el mes de setiembre de 2023, varios congresistas presentaron una moción que buscaba la inhabilitación de los miembros de la Junta Nacional de Justicia, organismo autónomo encargado de nombrar, evaluar, ratificar y sancionar a jueces y fiscales, entre otras funciones. Esto como reacción a un pronunciamiento de la Junta, del mes de mayo, en el que el “se permite invocar respetuosamente, a las señoras y señores representantes en el Congreso de la República, la mayor reflexión en torno a la acusación constitucional que se tramite contra la exfiscal de la nación”; también como reacción a la apertura de investigaciones disciplinarias por parte de la Junta en contra de la sucesora de Avalos en la fiscalía, Patricia Benavides, quien mostraba gran afinidad con las posturas del Congreso. Más adelante, en el mes de diciembre, la Junta tomó

la decisión de suspender provisionalmente a Benavides, en medio de acusaciones e investigaciones por haber negociado el archivamiento de investigaciones penales en contra de congresistas a cambio de sus votos a favor de la inhabilitación de Avalos (lo que le habría allanado el camino para llegar a la dirección de la fiscalía), de la elección de Josué Gutiérrez como Defensor del Pueblo (cercano a Benavides), y de la destitución de los miembros de la Junta Nacional de Justicia, que ya la estaba investigando por diversas irregularidades. Después de esta decisión el Congreso arreció los cuestionamientos a la Junta, y finalmente tomó la decisión, en marzo de 2024, de inhabilitar por diez años a dos de sus miembros para ejercer cargos públicos, precisamente los dos más vocales en la defensa de la autonomía institucional.

Un segundo elemento que caracteriza a la “supermayoría” congresal es la convergencia en torno a favorecer intereses de grupos de interés particulares, muchos de naturaleza informal e incluso cercanos a actores ilegales, con capacidad de movilización, que llevan en muchas ocasiones a desandar algunos procesos de reforma institucional implementados en los últimos años. Ya hemos hecho referencia a los retrocesos en cuanto a la reforma de la educación superior universitaria, convalidados por el Tribunal Constitucional. Otra área relevante es enfrentar el activismo judicial iniciado hacia 2016, en el contexto de denuncias e investigaciones alrededor del caso *lava jato* y del caso “los cuellos blancos del puerto” de 2018, y que afectó al conjunto de la elite política, de derecha y de izquierda. Vivimos en 2023 una suerte de contraofensiva de sectores, vinculados a los investigados, que cuestionan la labor del sistema de justicia, y además presionan abiertamente y amenazan con sancionar a jueces y fiscales incómodos a sus intereses. Si bien puede afirmarse que en la persecución de los delitos se han cometido excesos (por ejemplo, con el uso de prisiones preventivas o larguísimos procesos de investigación que no desembocan en acusaciones concretas o en el inicio de los juicios propiamente dichos), la solución es ciertamente mejorar el proceso, no tirarlo por la borda. En esta línea, el Congreso aprobó en mayo de 2023 un cambio en el que se reduce el tiempo en el que se suspende el plazo de prescripción de delitos, decisión que afectaría la preparación de casos de gran complejidad en las fiscalías y procuradurías anticorrupción. Más adelante, en junio, se aprobó una ley que establece mayores exigencias y menores plazos para la aplicación del mecanismo de la colaboración eficaz en investigaciones penales, que, según representantes del Ministerio Público, el Poder Judicial, la procuraduría y el Ministerio de Justicia, pone en riesgo los esfuerzos anticorrupción. La ley fue observada por el poder ejecutivo, pero terminó siendo aprobada por insistencia por el Congreso en el mes de diciembre. Nuevamente, se invocan excesos en la aplicación de la figura de la colaboración eficaz para en la práctica limitar su aplicación.

Otro ejemplo relevante de la lógica que estamos describiendo es la aprobación, en noviembre de 2023, de una ley que permite el ingreso a la carrera pública magisterial a profesores nombrados interinamente, que en la práctica otorga nombramiento a 14 mil docentes interinos cesados en 2014 por no haber ren-

dido una evaluación de capacidades o haber desaprobado la prueba. Esta fue una demanda promovida por Pedro Castillo desde sus años de dirigente magisterial y luego como candidato presidencial, que favorece a un núcleo políticamente relevante del magisterio, y que en la práctica lesiona gravemente el proceso de reforma de la educación básica y el proceso de construcción de una carrera pública magisterial meritocrática, impulsada desde 2012. Esta ley fue observada por el poder ejecutivo en diciembre, pero aprobada finalmente por insistencia por el Congreso en abril de 2024. En el sector educación cabe mencionar también el avance de lógicas conservadoras y contrareformistas, como la aprobación, en setiembre de 2023, de la eliminación del uso del lenguaje inclusivo, ley que fue observada por el ejecutivo y también aprobada por insistencia en abril 2024.

Finalmente, otra área en la que consolidó una corriente contrareformista, que además expresa claramente una lógica de defensa de los intereses particulares de los parlamentarios, es la aprobación de un conjunto de modificaciones a la ley electoral por medio de la cual se eliminan las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) para la selección de candidaturas de los partidos a puestos de elección popular, aprobada en 2019 pero nunca implementadas, que también incluyó la condonación de multas por infracciones a normas electorales por parte de los partidos políticos. Las PASO buscaban democratizar y abrir a los ciudadanos el proceso de designación de los candidatos de los partidos al parlamento, y con su eliminación el proceso este proceso queda en la práctica limitado a la realización de convenciones de delegados elegidos de manera opaca, y que en realidad encubren negociaciones particulares entre los líderes partidarios y los aspirantes a postular a cargos de elección popular. En esta dirección habría que sumar también la aprobación de una importante reforma constitucional por medio de la cual se aprobó la vuelta a un sistema bicameral, en primera votación en noviembre de 2023, y en segunda votación en marzo de 2024. Si bien puede afirmarse que la vuelta a la bicameralidad es una reforma positiva en sí misma, también lo es que para los legisladores un estímulo importante fue que esta reforma permite la reelección congresal (prohibida desde 2018), crea más espacios de representación (el senado) y permite por ley ampliar el número de representantes en la cámara de diputados.

Un tercer rasgo que caracteriza a la “supermayoría” congresal es la extensión de lógicas “populistas” en materia económica, que rompen con el consenso promercado vigente desde la década de los años noventa hasta, cuando menos, 2016. Si bien es correcto señalar que un consenso promercado básico se mantiene, también lo es que se ha debilitado, y que el peso del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que se mantiene todavía como el “guardián de la ortodoxia” ha sido muy debilitado en los últimos años. Una muy buena ilustración de esto es el número de leyes aprobadas por el Congreso en contra de la opinión del MEF. Según el Consejo Fiscal, entre los años 2001 y 2023, que cubren siete periodos parlamentarios, se puede calcular el porcentaje de leyes que se aprobaron por insistencia del Congreso pasando por encima de la observación del poder

ejecutivo, respecto al total de leyes promulgadas. Así, entre 2001 y 2019, se tenía un porcentaje promedio de 6%, mientras que entre 2020 y 2023 este porcentaje se cuadruplicó a 24%. En 2023 ese porcentaje se elevó a 32%, la segunda cifra más alta históricamente (después de 2021), lo que ilustra claramente la debilidad reciente del poder ejecutivo frente al Congreso en general. Del total de leyes aprobadas por insistencia, un 42% fueron observadas “porque tenían algún impacto fiscal ya sea incrementando gastos, o afectando aspectos tributarios” (Consejo Fiscal 2023).

La pregunta que debemos hacernos a continuación es ¿cómo explicar este cambio tan súbito y drástico en la lógica del Congreso? La pregunta es relevante porque este desenlace ha sido bastante inesperado, y porque marca un grave deterioro en la calidad democrática del país, donde se ven afectados la independencia y equilibrio entre los poderes del Estado, donde se imponen lógicas conservadoras y populistas, se limita el pluralismo y se afecta la institucionalidad y la legalidad, y se favorecen intereses informales y hasta ilegales; y que sigue además un camino que pensamos bastante original en el contexto de la región. Consideramos que la clave de la explicación se encuentra en la naturaleza de los partidos políticos en el Perú.

Los politólogos peruanos y peruanistas llevamos hablando casi veinte años de que tenemos una democracia que funciona precariamente sin partidos políticos (Tanaka 2005; Levitsky y Cameron 2003); sin embargo, hasta no hace mucho, los partidos, sus dirigencias y líderes parlamentarios, en medio de sus debilidades, mantenían un mínimo control de la agenda y definían la dinámica congresal. Esto ayuda a entender la paradoja de la coexistencia entre cierta estabilidad económica y política y una gran precariedad institucional en el periodo 2001-2016. Estos líderes cumplían la función de *gatekeepers*, resultaban canales a través de los cuales hacían posible la materialización de iniciativas políticas, y también filtros que impedían el avance de iniciativas particularistas y populistas contrarias al consenso existente entre las elites políticas y sociales.

En el periodo 2011-2016 empezaron a verse ya síntomas del debilitamiento de esos *gatekeepers*, registrándose con más intensidad problemas de indisciplina, fraccionamiento y transfuguismo. Así, Gana Perú empezó con 47 parlamentarios y terminó con 25, Perú Posible empezó con 21 y terminó con 11, la Alianza por el Gran Cambio, que eligió a 12 congresistas desapareció, y pasamos de cinco a nueve grupos parlamentarios a lo largo del periodo. En 2016 todo cambió con la supermayoría fujimorista, el problema pasó por un momento a ser el férreo control de la bancada ejercido por Keiko Fujimori y su entorno más cercano y su actitud de obstrucción a las iniciativas del poder ejecutivo. Los problemas detectados en 2011 reaparecieron con aún más fuerza en las elecciones congresales extraordinarias de 2020 y las de 2021. En ambos casos empezamos con Congresos muy fraccionados, con nueve bancadas, pero, sobre todo, sin figuras fuertes en los principales grupos políticos, capaces de ejercer las funciones de canalización y filtro descritas, y de negociación, cuando más necesarias resultan; de allí que el parlamento 2021-2026 cuente ahora con trece grupos

parlamentarios. Si analizamos a los candidatos al Congreso de los diez partidos con representación parlamentaria, y consideramos la fecha de su afiliación al partido, encontramos una abrumadora mayoría de postulantes inscritos menos de un año antes de las elecciones, o que aparecen como invitados no afiliados; dato indicativo de su escasa identidad partidaria<sup>5</sup>.

La desaparición de estas figuras refleja que los partidos han perdido una mínima estructura, articulación política y programática, y se han convertido en poco más que vehículos electorales para el desarrollo de intereses particulares, sin reflejar los perfiles que supuestamente los caracterizan. Los núcleos dirigenciales partidarios, sus “estados mayores” se han pulverizado y perdido influencia sobre sus bancadas. Acción Popular y Fuerza Popular, por ejemplo, dos partidos con representación importante en 2020 y 2021, y que solían tener un perfil programático más claro, son una muestra elocuente de ello. AP aparece atravesado por graves disputas internas, y FP aparece sin un claro rumbo programático, cuando entre 2001 y 2016 aparecía como el guardián de la ortodoxia y de las reformas implementadas en la década de los años noventa. La representación parlamentaria de las regiones, en todos los partidos, refleja emprendimientos personalistas, que también se ven en los gobiernos regionales y municipales. Los efectos combinados de los escándalos asociados a casos como *lava-jato* y otros, la crisis política 2019-2020, y el impacto del Covid-19, entre otros, nos han conducido a este punto particularmente bajo, dentro de una historia ya bastante pobre. Al mismo tiempo, en los últimos años se ha registrado un crecimiento en el país de actividades informales e ilegales en diferentes zonas del territorio, que influyen poderosamente en los todos los partidos, ya sea a través del financiamiento de campañas, como de la representación directa, es decir, la incursión en la política de personajes vinculados a ese tipo de actividades económicas (F. Durand 2013; Valdés, Basombrío, y Vera 2021).

La extrema debilidad partidaria los ha reducido, ciertamente con matices, a la condición de pequeños núcleos básicamente asentados en Lima, sin militantes o cuadros suficientes, sin presencia nacional, sin recursos propios, que terminan siendo plataformas para la postulación de “personalidades” regionales o provinciales. ¿Quiénes aspiran y pueden lanzar candidaturas exitosas? Excepcionalmente, se trata de figuras con méritos en la gestión, el prestigio académico o profesional. Sobre todo se trata de figuras que manejan recursos propios, y que entienden la política como la extensión de sus actividades o emprendimientos empresariales. Y en los últimos años, el crecimiento regional ha estado muy asociado a diversas modalidades de informalidad. Además, cada vez más terminan llegando al parlamento personajes que arrastran denuncias, juicios y múltiples cuestionamientos, para quienes el acceso al poder resulta también parte de una

<sup>5</sup> En Hidalgo 2021 encontramos que, considerando a los partidos con representación en el Congreso, Fuerza Popular tiene al 94% de postulantes con afiliación menor a un año en el partido o con postulación como invitados; Avanza País, al 90%; Renovación Popular, al 90%; Perú Libre, al 80%; Juntos por el Perú, al 75%; Podemos Perú, al 69%; Partido Morado, al 58%; Somos Perú, al 56%; Alianza para el Progreso, al 58%; y Acción Popular, al 36%.

estrategia de defensa legal. Así, en todas las bancadas del Congreso se encuentra territorio fértil para encontrar representantes afines a posturas conservadoras, populistas en lo económico, defensoras del fuero parlamentario al que pertenecen, de intereses particularistas y contrarias a lógicas de reforma institucional.

Ahora, todo esto ha tenido por supuesto un impacto sobre la legitimidad del Congreso. Según la encuesta del Instituto de Estudios Peruanos, el porcentaje de ciudadanos que aprobaba el funcionamiento del Congreso pasó de 31% en agosto de 2021, al inicio del periodo, a 15% en diciembre 2022, cuando se produce la vacancia de Castillo y la toma de mando de Boluarte; para ubicarse en apenas un 5% en diciembre 2023. Los porcentajes de desaprobación fueron 61% en agosto 2021, 80% en diciembre 2022, y 91% en diciembre 2023. A pesar de esto, los congresistas parecen indiferentes ante el amplísimo rechazo de los ciudadanos. El principio de representación política parece totalmente roto. No es de extrañar que, según una encuesta de IDEA Internacional (IDEA Internacional 2024), encontremos que el 83% de los encuestados declare que no se siente representado por ninguna autoridad actual, y que un 50% claramente se incline por considerar que “la democracia funcionaría mejor sin un “Congreso”, frente a un 31% que por el contrario considera que “la democracia no puede funcionar sin un Congreso”.

## **VI. PARA TERMINAR: PERÚ VISTO EN LA REGIÓN. DECLIVE DEMOCRÁTICO POR CAPTURA “DESDE ABAJO”**

Consideramos que el caso peruano en 2023 pone sobre la agenda una peculiar y peligrosa modalidad de deterioro democrático, consecuencia de la debilidad extrema de sus partidos, que conduce a una suerte de “captura desde abajo” de la representación política por liderazgos locales e intereses particulares conservadores e informales, expresada en el parlamento, entidad supuestamente representativa de las preferencias de los ciudadanos.

No son tiempos favorables para nuestras democracias. Según el Latinobarómetro de 2023, con datos desde 1995, encontramos que la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia nunca ha sido tan alta; la preferencia por la democracia y el rechazo a formas autoritarias de gobierno se encuentran en sus niveles más bajos; con lo que va en aumento la tolerancia a respuestas autoritarias que sean eficaces para enfrentar los problemas de la ciudadanía. Las democracias no definen su naturaleza por sus resultados sustantivos, sino por el respeto a ciertas reglas y procedimientos para regular el acceso y el ejercicio del poder político, donde las elecciones para definir las autoridades resultan un componente esencial. Pero la ineficacia para enfrentar los problemas de los ciudadanos por parte del conjunto de los actores políticos termina afectando su legitimidad; y la pérdida de legitimidad puede expresarse en la búsqueda de opciones que ofrezcan soluciones pasando por alto precisamente los mecanismos que definen la esencia de la democracia.

La emergencia de liderazgos autoritarios son un gran desafío para nuestras democracias; sin embargo, estas no están desarmadas frente a amenazas que provienen desde las presidencias fruto de elecciones. Para empezar, está el papel que puede jugar la oposición política, desde el parlamento y otros espacios. Está también el papel que juegan el poder judicial y otras instancias que pueden declarar inconstitucionales o ilegales iniciativas que pretenden imponer líderes autoritarios. En nuestros países el poder está también distribuido regionalmente, gobernadores y alcaldes pueden funcionar como contrapesos, también la existencia de un cuerpo burocrático de carrera que puede limitar modificaciones a políticas de Estado. Si bien algunos presidentes han exhibido conductas autoritarias, sus democracias han podido resistir y evitar una debacle, como en Brasil después de la presidencia de Bolsonaro, o como en México con López Obrador. Otros presidentes sí lograron romper los diques institucionales que limitan el ejercicio arbitrario del poder, como en Venezuela, Nicaragua o El Salvador.

Pero las amenazas a la democracia no solo provienen de liderazgos autoritarios desde la presidencia. En Guatemala, por ejemplo, tenemos un caso en el que un poder de facto alrededor de una oligarquía constituida por grandes grupos de poder económico, en alianza con intereses menores que lucran de asociaciones indebidas y corruptas con el Estado, legitimadas en amplias redes clientelísticas, se resisten a iniciativas de democratización y de lucha contra esquemas de corrupción. Como en Guatemala, en Perú una coalición de intereses conspira contra iniciativas de reforma y lucha contra la corrupción; pero no por la acción de una poderosa oligarquía que se impone sobre la representación<sup>6</sup>. Ocurre que la propia representación ha sido “capturada desde abajo”, desde espacios de representación regionales y locales, articulados en torno de la defensa de valores conservadores e intereses informales, que logran imponer una lógica particularista que instrumentaliza a los partidos políticos para esto. Una suerte de “captura del Estado” desde los sótanos del aparato público, para bloquear iniciativas de formalización, paralizar procesos judiciales, impulsar políticas populistas, y obtener beneficios particulares. A esto habría que sumarle que estos intereses surgen de contextos en los que imperan culturas más conservadoras y localistas, por lo que pliegan fácilmente a iniciativas políticas que impulsa la derecha radical o extremista. Se trata de un riesgo al que conduce el debilitamiento de los partidos, que constituye una clarinada de alerta para el conjunto de países de la región. Pensando, en el futuro inmediato, constamos que estamos ante intereses heterogéneos y unidos coyunturalmente, lo que abre oportunidades para la resistencia de los espacios y bolsones de la institucionalidad democrática.

<sup>6</sup> Una comparación entre el deterioro democrático en Guatemala y Perú, con énfasis en sus similitudes, no en sus diferencias, puede verse en Vergara y Quiñón 2023. Otra mirada del declive democrático en Perú en el contexto de la región puede verse en Barrenechea y Vergara 2023, quienes ponen énfasis en los problemas de representación en general, cuyas causas intentamos explicar en este trabajo.

## REFERENCIAS

- Amnistía Internacional. 2023. «Perú: racismo letal. Ejecuciones extrajudiciales y uso ilegítimo de la fuerza por los cuerpos de seguridad de Perú».
- Ardiles, Abby. 2023. «Denuncias anuales por extorsión incrementaron de 4.000 a casi 20.000 en solo dos años, según la Fiscalía». *El Comercio*.
- Asociación Civil Transparencia. 2023. «Cambios en la composición del Congreso de la República 2021-2023».
- Barrenechea, Rodrigo, y Daniel Encinas. 2022. «Perú 2021: Democracia Por Defecto». *Revista de Ciencia Política* 42(2): 407-38.
- Barrenechea, Rodrigo, y Alberto Vergara. 2023. «Peru: The Danger of Powerless Democracy». *Journal of Democracy* 34(2): 77-89.
- Bazo, Ana. 2022. «Volatilidad inédita: la gestión Castillo supera su propio récord con 73 ministros en menos de 500 día». *El Comercio*.
- Campos, Milagros, y Katherine Zegarra. 2021. «¿Cómo elige Perú a sus representantes?» *Revista Elecciones* 20(22): 197-230.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2023. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2023*. Santiago: CEPAL.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2023. *Situación de Derechos Humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Consejo Fiscal. 2023. «Análisis del Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas 2023-2026».
- Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. 2023. «50 días de represión en Perú. Vulneraciones de derechos humanos durante movilizaciones».
- Coronel, Omar. 2003. «Ni revolución ni barbarie: ¿por qué protestan en Perú?» *Nueva Sociedad* (304): 4-13.
- Dargent, Eduardo, y Stéphanie Rousseau. 2022. «Choque de Poderes y Degradación Institucional: Cambio de Sistema sin Cambio de Reglas en el Perú (2016-2022)». *Política y gobierno* 29(2): 1-28.
- Durand, Anahí. 2023. *Estallido en los Andes. Movilización popular y crisis política en Perú*. Ciudad de Buenos Aires: CLASCO.
- Durand, Francisco. 2013. «Socioeconomías informales y delictivas». En *El Perú subterráneo*, Perú hoy, ed. Werner Jungbluth Melgar. Lima, Perú: Desco, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
- Hidalgo, Martín. 2021. «Elecciones 2021: El 43% de los candidatos se afilió a un partido en el último mes de plazo». *El Comercio*.
- Human Rights Watch. 2023. *Deterioro letal. Abusos por las fuerzas de seguridad y crisis democrática en el Perú*. Human Rights Watch.
- IDEA Internacional. 2024. «Promoviendo valores democráticos y diálogo en el Perú».
- Ilizarbe, Carmen. 2023. «Perú 2022: Colapso Democrático, Estallido Social y Transición Autoritaria». *Revista de Ciencia Política* 43(2): 349-75.
- International Crisis Group. 2024. «Conflictividad perpetua: una ruta hacia la estabilidad en el Perú».
- IPSOS. 2024. «What Worries the World - January 2024».
- Levitsky, Steven, y Maxwell Cameron. 2003. «Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru». *Latin American Politics and Society* 45(03): 1-33.
- McDonald, Brent, y Ainara Tiefenthäler. 2023. «La policía y el ejército de Perú usaron fuerza excesiva contra manifestantes». *The New York Times*.
- Observatorio de Democracia y Gobernabilidad, y Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - PUCP. 2024. «Número de días por cambios ministeriales».
- Ortiz, Sebastián. 2023. «¿Qué congresistas votaron en contra del adelanto de elecciones complementarias 2023?» *El Comercio*.



- Tanaka, Martín. 2005. *Democracia sin partidos, Perú, 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. 1. ed. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- . 2020. «Política sin representación, estabilidad sin legitimidad: la paradoja peruana». En *Democracias en vilo: la incertidumbre política en América Latina*, eds. Juan Carlos Domínguez y Alejandro Monsiváis. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 255-82.
- . 2022. «¿El final del “posfujimorismo” (2001-2020)? ¿Qué ha terminado en el Perú?». En *Gobernanza democrática y regionalismo en América Latina*, eds. Guadalupe González, Juan Olmeda, y Jean-François Prud’homme. Ciudad de México, México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- Valdés, Ricardo, Carlos Basombrío, y Dante Vera. 2021. *Las economías criminales y su impacto en el Perú. ¿Cuáles? ¿Cuánto? ¿Cómo? ¿Dónde?* Lima: Capital Humano y Social S.A.
- Verano, Paloma. 2023. «Más de la mitad de congresistas tiene carpetas fiscales, entre denuncias e investigaciones». *Radio Programas del Perú*.
- Vergara, Alberto, y Daniel Encinas. 2016. «Continuity by Surprise: Explaining Institutional Stability in Contemporary Peru». *Latin American Research Review* 51(1): 159-80.
- Vergara, Alberto, y Aarón Quiñón. 2023. «¿De Guatemala a GuatePerú? O cómo mueren las democracias sin dictador». *Foreign Affairs Latinoamérica* 23(3): 51-62.

**Received:** april 18, 2024

**Accepted:** july 23, 2024

**Martín Tanaka.** Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México. Es Profesor Principal del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú; es también Investigador Principal del Instituto de Estudios Peruanos, del que fue su director general. Sus temas de investigación comprenden: democracia, Estado, política y partidos; movimientos sociales, participación ciudadana y conflictos; cultura política e historia del pensamiento político en Perú y América Latina.  
Email: mtanaka@pucp.pe

