



LOS GOBIERNOS PERUANOS ENTRE 2016 Y 2023: INESTABILIDAD, APARTIDISMO Y ESCASO ATRACTIVO COMO MONEDAS CAMBIO

*Ignacio García Marín*¹

Resumen

La presente investigación analiza la conformación de los gabinetes peruanos que se sucedieron entre 2016 y 2023, período caracterizado por la existencia de siete jefes de Estado, doce premieres y más de 200 cambios ministeriales. A su vez, el oficialismo se encontró siempre en marcada minoría en el Congreso, lo que lleva a preguntarse el por qué de la ausencia de coaliciones en torno al oficialismo y, más concretamente, del escaso atractivo de los cargos ministeriales como vía de lograr y afianzar alianzas parlamentarias. Sin embargo, el caso peruano pareciera ir a contracorriente de lo acontecido en otros regímenes de la región, más tendentes a los acuerdos y al empleo de los gabinetes como monedas de cambio. El análisis sugiere que el sistema de partidos peruano estaría incidiendo en este inesperado resultado, fomentando la elevada rotación y salida anticipada de presidentes de la república, premieres y ministros.

Palavras-chave

Gobierno;
Gabinete;
Perú;
Partidos Políticos;
Sistema de Partidos .

PERUVIAN GOVERNMENTS BETWEEN 2016 AND 2023: INSTABILITY, NON-PARTISANSHIP, AND LOW ATTRACTIVENESS AS EXCHANGE CURRENCIES

Abstract

This research analyzes the composition of the Peruvian cabinets that succeeded each other between 2016 and 2023, a period characterized by the existence of seven heads of state, twelve premiers and more than 200 ministerial changes. At the same time, the ruling party was always in a marked minority in Congress, which raises the question of why there were no coalitions around the ruling party and, more specifically, why ministerial positions were not very attractive as a way to achieve and strengthen parliamentary alliances. However, the Peruvian case seems to go against the grain of what has happened in other regimes in the region, which are more inclined to agreements

Keywords

*Government;
Cabinet;
Peru;
Political Parties;
Party System;
Political Parties.*

¹ PhD em Governo e Administração Pública, Universidad Complutense de Madrid. Professor titular da Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). E-mail: nachogarciamarin08@gmail.com.

and the use of cabinets as bargaining chips. The analysis suggests that the Peruvian party system could be influencing this unexpected result, encouraging the high turnover and early departure of presidents, premiers and ministers.

Introducción

El presente estudio analiza la composición partidaria de los gabinetes peruanos entre 2016 y 2023, periodo caracterizado por la existencia de siete jefes de Estado -solo dos de ellos electos-, 17 presidentes del Consejo de Ministros (PCM o premier en adelante), y más de 280 cambios ministeriales. A esto se suma el carácter apartidista de manera predominante, la ausencia de coaliciones estables y mayoritarias entre el oficialismo y otras fuerzas parlamentarias, y los crecientes enfrentamientos entre los poderes legislativo y ejecutivo que llevaron a varias salidas presidenciales anticipadas e incluso amenazas a la democracia, caso del fallido golpe de Estado de Pedro Castillo en 2022. Asimismo, vale la pena remarcar que el Perú es un régimen presidencial con elementos parlamentarizadores (García Belaunde, 2009; García Marín, 2023a), siendo ejemplo de ello el presidente del Consejo de Ministros, quien debe ser propuesto por el Presidente de la República pero avalado por el Congreso para la asunción de su cargo y la posterior supervivencia del gabinete.

A esto ha de sumarse que el Perú se destaca por contar con un sistema de partidos con muy baja institucionalización (Jaramillo, 2023; Levitsky y Cameron, 2003; Levitsky y Loxton, 2018), fruto de su alta volatilidad (parlamentaria y presidencial), muy elevada fragmentación parlamentaria, variación de marcas electorales y baja competitividad nacional. Es, sin duda, uno de los sistemas de partidos menos institucionalizados de América Latina, con menos estructuras internas y vínculos programáticos con los ciudadanos y entre sus afiliados (Duárez Mendoza, 2022; Sulmont, 2018; Vergara y Watanabe, 2016). Esto se ha traducido en una alta inestabilidad de los grupos parlamentarios, ya que es frecuente el transfuguismo o cambio de bancada, la salida anticipada de jefes de Estado, la corta permanencia de los ministros en sus carteras de gobierno, la creciente tensión entre los poderes ejecutivo y legislativo, y los gabinetes con una duración promedio de menos de ocho meses (García Marín 2023b).

Asimismo, debido a la debilidad y fagocitización de las instituciones políticas, se ha producido una sucesión de gabinetes predominantemente apartidistas (Corvetto, 2014) con escasa presencia de diputados y la necesidad de elegir a altos funcionarios sin afiliación partidista, incluidos los presidentes del Consejo de Ministros. Es decir, los gabinetes peruanos se han destacado por la selección de ministros y presidentes del Consejo de Ministros y altos funcionarios sin afiliación partidista, destacando la ausencia de acuerdos entre el Legislativo y el Ejecutivo para el reparto del gobierno a través del consenso del gabinete. Tampoco hubo coaliciones estables y mayoritarias en torno al oficialismo, lo que sugiere un bajo atractivo de los cargos gubernamentales para diputados y miembros de organizaciones partidarias,

cuestionando la tesis de la literatura reciente sobre la política del clientelismo en América Latina (Panizza, Peters y Ramos, 2023).

Esta incapacidad de utilizar los cargos gubernamentales para lograr acuerdos parlamentarios y afianzar coaliciones no es precisamente la norma en la región (Albalá, 2016; Chasquetti, 2006; Reniú y Albalá, 2012), como tampoco lo es la tendencia peruana hacia gobiernos no partidistas (Bonilla-Aranzales, 2023; Reniú y Albalá, 2012; Serrafiero, 2018), reforzando con ello su carácter atípico como estudio de caso. Por ello, la presente investigación intenta responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿Por qué los sucesivos gobiernos peruanos fueron consistentemente apartidistas e inestables entre 2016 y 2023? En consecuencia, se analizaron los 17 gabinetes del período de estudio, las afiliaciones partidarias de los siete jefes de Estado, los primeros ministros y los 202 ministros que se sucedieron. La hipótesis de partida, y con base en el estudio de su sistema de partidos, establece que, dada la muy baja institucionalización de las organizaciones partidarias peruanas, los gabinetes fueron predominantemente apartidistas debido a la incapacidad de los partidos para brindar perfiles técnicos, así como para garantizar estabilidad a los ejecutivos. En otras palabras, la institucionalización del sistema de partidos, el alto nivel de fragmentación partidaria y la ausencia de coaliciones oficialistas en entornos de gobierno dividido serían las claves para entender la excepcionalidad del caso peruano dentro de la literatura existente sobre el clientelismo y la selección de funcionarios en los regímenes latinoamericanos.

El sistema político peruano: incentivos para la inestabilidad en ausencia de acuerdo.

El Perú es un régimen presidencialista. Por lo tanto, tiene ciertas características que son comunes a esta forma de gobierno. Entre estas características se encuentra la elección directa y separada del jefe de Estado, cuyo mandato es fijo y dura cinco años, con la prohibición de la reelección inmediata. Además, cabe destacar la ausencia de responsabilidad política del presidente ante el Poder Legislativo, tal como lo estipulan los artículos 113 y 114 de la Constitución Política del Perú. En este contexto, el presidente personifica a la nación (art. 110, CPP). El presidente no sólo ostenta el cargo de jefe de Estado, sino que también lidera el ejecutivo, lo que da lugar a un "carácter unipersonal o monista del ejecutivo" (Pease, 2010).

Sin embargo, su forma de gobierno tiene ciertas particularidades, como la existencia del Presidente del Consejo de Ministros (PCM), cuyo papel es secundario y coordinador dentro del ejecutivo, debiendo contar con la confianza del Congreso para su confirmación en el cargo y su posterior permanencia. No obstante, esta institución es propia de los regímenes semi-presidenciales, siendo por tanto una excepción en regímenes presidencialistas. En efecto, el papel del Presidente del Consejo de Ministros (PCM), comúnmente conocido como primer ministro o premier, adquiere una dimensión parlamentaria, tal como prevé el artículo 121 (CPP). Sin embargo, las similitudes con los primeros ministros parlamentarios son mínimas, dado que su poder de decisión es limitado y sus funciones se circunscriben

principalmente a la coordinación y el control internos (Rubio Correa, 1999). El PCM puede ser removido por el Legislativo mediante una moción de censura que sea presentada y aprobada por los congresistas, o si el Congreso rechaza una moción de confianza, según lo establecido en los artículos 132 y 133 (CPP). Un hecho a destacar es la aparente contradicción entre el efecto esperado derivado de la necesidad de obtener la confianza del legislativo para su asunción y mantenimiento en el cargo y lo logrado a efectos prácticos: esta variación del presidencialismo peruano debiera parlamentarizar o, al menos, condicionar la agenda de gobierno del gabinete y la elección de sus miembros. Sin embargo, como se analiza más adelante, este no ha sido el caso ni para el período de estudio ni para las etapas anteriores (Levitt, 2012).

La presidencia de la República está acompañada por dos vicepresidentes cuyas facultades legislativa y ejecutiva son limitadas. Su papel se reduce principalmente a reemplazar al presidente de la República en caso de ausencia o incapacidad temporal, aunque en los últimos años han asumido un papel más activo debido a las salidas presidenciales anticipadas. Son elegidos en la misma papeleta utilizada por el presidente de la república, por lo que gozan de legitimidad democrática y cierto conocimiento por parte del público. Pese a ello, la evidencia empírica muestra elevada inestabilidad débiles lazos partidistas y escaso bagaje político.

Entre las principales atribuciones del jefe de Estado, destaca la facultad presidencial de disolver el Congreso si éste ha censurado o rechazado la confianza de los dos PCM en un mismo quinquenio (art. 134, CPP). Esta prerrogativa no puede ejercerse durante el último año del mandato, salvo en casos de emergencia y supone nuevamente una facultad más propia de regímenes parlamentarios que presidencialistas. Las elecciones legislativas, en todo caso, deben celebrarse dentro de los cuatro meses siguientes a la disolución, sin lugar a excepciones o modificaciones al régimen electoral vigente, (art. 136, CPP).

En relación con las elecciones presidenciales, si ningún candidato obtiene al menos el 50 por ciento de los votos en la primera vuelta, se realiza una segunda vuelta o balotaje, (art. 111, CPP). Es importante señalar que, según la legislación, las elecciones se realizan entre partidos políticos y no entre candidatos presidenciales y sus respectivos vicepresidentes, aunque esto no ha impedido la tendencia hacia la personalización de la elección y el papel secundario de los programas electorales (Levitsky y Loxton, 2018; Levitsky y Way, 2002).

El Congreso, por su parte, está estructurado como un órgano unicameral de 130 escaños, y entre sus principales poderes se encuentran los relacionados con el control político, especialmente los derivados de la moción de censura y confianza a ministros y primeros ministros. Estas facultades han sido utilizadas con frecuencia y, en otras ocasiones, con la amenaza latente de los congresistas de plantearlas, lo que ha dado lugar a un elevado número de salidas anticipadas de miembros del gobierno a lo largo del período analizado, pues durante todo el período de estudio el oficialismo se encontró con una marcada minoría en el legislativo. Siguiendo la literatura especializada en el estudio de las atribuciones constitucionales de los congresos latinoamericanos (Alcántara Sáez, García Montero, & Sánchez López,

2005; Alcántara Sáez, García Montero, & Sánchez López, 2005; Payne, 2006), el congreso peruano se ubica entre los primeros en cuanto a su capacidad y autonomía para controlar al ejecutivo. En este sentido, se puede destacar su capacidad para superar el veto presidencial en cuanto a creación de ley, para la formación de comisiones de investigación o para la propuesta de interpelaciones, entre otros muchos casos.

De esta manera, y como se discute más adelante, existen elementos estructurales que parten del propio diseño constitucional que, si bien invitan a la cooperación entre los poderes ejecutivo y legislativo, pueden desencadenar períodos de inestabilidad, confrontación o estancamiento, dada la combinación de la parlamentarización del presidencialismo peruano y un sistema de partidos de marcada minoría oficialista, dificultando la estabilidad de los gabinetes.

Los gobiernos peruanos entre 2016 y 2023: evidencias en busca de una explicación.

A lo largo de estos siete años de estudio, ha habido siete jefes de Estado, de los cuales solo dos fueron elegidos. Los restantes presidentes llegaron al cargo a través de la vicepresidencia ejecutiva o de la presidencial de Congreso, transición habilitada por la constitución cuando no hubiere vicepresidentes elegibles. La razón de esta situación de extrema inestabilidad presidencial, y sin ahondar excesivamente en las causas, fueron la marcada minoría parlamentaria de los oficialismos, la elevada fragmentación del Congreso, la incapacidad del ejecutivo para formar coaliciones duraderas y mayoritarias, y la recurrente aparición de escándalos de corrupción o mala gestión política.

Los siete presidentes de la República estuvieron acompañados por 17 primeros ministros, lo que se tradujo en una duración media de 4,9 meses en el cargo. Sólo tres pertenecían al partido gobernante, cuatro a otros partidos y el resto no tenía afiliación activa o pública a ningún partido. Han de hacerse, no obstante, dos observaciones al respecto. En primer lugar, recuérdese que los primeros ministros requieren la confianza parlamentaria dentro de los 30 días siguientes a su proclamación por parte del jefe del Estado, por lo que este último debiera tener, en primera instancia, un acuerdo entre la presidencia y la mayoría legislativa. A pesar de este acuerdo entre mínimos e interpoderes, la inestabilidad fue evidente. En segundo lugar, hay que remarcar que la salida de un presidente del Consejo de Ministros supone una crisis total del gabinete, por lo que un nuevo primer ministro debe asumir el cargo, presentar su gabinete y plan de gobierno y, posteriormente, obtener la confianza parlamentaria. Es decir, todos los miembros del gabinete toman posesión de sus cargos y deben ocupar su cargo de manera limitada hasta la toma de posesión de un sucesor o la confirmación del nuevo primer ministro. Por lo tanto, no debe sorprender que en este período se hayan producido 288 cambios ministeriales y 202 ministros diferentes hayan ocupado alguna cartera (algunos de ellos en varios gabinetes), lo que refleja una vez más la elevadísima volatilidad e inestabilidad del gobierno peruano, y que no tiene comparación con ningún otro régimen político del continente.

Así, durante la presidencia del PPK hubo 42 cambios ministeriales; 94 cambios durante la presidencia de Vizcarra; 18 en el breve gobierno de Merino; 22 en la presidencia de Sagasti; 76 en Castillo; y 36 en el gobierno de Dina Boluarte hasta el 31 de diciembre de 2023. Esto arroja un total de 288 cambios ministeriales en seis años y medio, con un promedio de salida anticipada de un ministro cada 3,6 meses y sin considerar la presidencia no reconocida de Aráoz. En cuanto a la afiliación partidista, solo el 15,2 por ciento de los ministros pertenecía a una organización conocida, y la mayoría (71 por ciento) estaba afiliado al partido oficialista. La siguiente tabla resume la composición de los dos principales cargos en el Poder Ejecutivo peruano y la duración breve de algunas presidencias, especialmente los casos de Aráoz y Merino:

Tabla 1: Jefes de Estado y Presidentes del Consejo de Ministros del Perú, 2016-2023.

Presidente	PCM	Fechas de inicio y finalización del mandato:	Tiempo en el cargo:	Partido político
Pedro Pablo Kuczynski	Zavala Lombardi	28/07/2016 - 15/09/2017	1 año, 1 mes, 18 días	No partidista
	Mercedes Aráoz	17/09/2017 - 2/04/2018	6 meses, 16 días	PPK
Martín Vizcarra	César Villanueva	2/04/2018 - 8/03/2019	11 meses, 6 días	Aplicación
	Salvador del Solar	11/03/2019 - 30/09/2019	6 meses, 19 días	No partidista
	Vicente Zeballos	30/09/2019 - 15/07/2020	9 meses, 16 días	No partidista
	Pedro Cateriano	15/07/2020 - 6/08/2020	22 días	No partidista
	Walter Martos Ruiz	6/08/2020 - 11/11/2020	3 meses, 5 días	No partidista
Mercedes Aráoz	Ántero Flores-Aráoz	30/09/2019 - 1/10/2019	1 día	No partidista
Manuel Merino	Ántero Flores-Aráoz	10/11/2020 - 15/11/2020	5 días	No partidista
Francisco Sagasti	Violeta Bermúdez	18/11/2020 - 28/07/2021	8 meses, 10 días	No partidista
Pedro Castillo	Guido Bellido	28/07/2021 - 6/10/2021	2 meses, 8 días	Perú Libre
	Mirtha Vásquez	6/10/2021 - 1/2/2022	3 meses, 26 días	Frente Amplio
	Héctor Valer Pinto	1/2/2022 - 8/2/2022	7 días	Perú Democrático
	Aníbal Torres	8/2/2022 - 25/11/2022	9 meses, 17 días	Perú Libre
	Betssy Chávez	25/11/2022 - 7/12/2022	12 días	Perú Democrático
Dina Boluarte	Pedro Angulo	7/12/2022 - 2/12/2022	14 días	No partidista
	Alberto Otárola	21/12/2022 - En la actualidad*	1 año, 2 meses, 8 días	No partidista

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Congreso de la República. *Hasta el 1 de abril de 2024.

Por otro lado, es obvio que, si el presidencialismo peruano ha tendido a la parlamentarización dado su diseño constitucional, el rol de los partidos políticos y la relación de mayorías en el Congreso ha sido clave. Es necesario por tanto considerar

el cuestionable predominio del oficialismo en el legislativo, al menos en lo que se refiere a la votación de las mociones de confianza y censura, como la filiación partidista de los miembros del gabinete, ya que potencialmente podrían haber pertenecido a diferentes grupos parlamentarios que, en consecuencia, dieran su apoyo al ejecutivo. Esta secuencia lógica, en términos generales, supondría seguir la secuencia de los regímenes parlamentarios europeos y de cada vez, mayor número se sistemas políticos en Sudamérica (Chasquetti, 2001, 2006; Nohlen, 2013).

En este sentido, se puede señalar que de los siete jefes de Estado que asumieron el cargo, ninguno tuvo una larga trayectoria dentro del partido político por el que se presentaron a las elecciones, a excepción de Pedro Castillo con Perú Libre, donde en todo caso no fue su principal líder o cargo. En efecto, PPK se presentó a las elecciones de 2016 con una marca electoral creada *ad hoc* para el proceso electoral apenas unos meses antes, con una evidente falta de cohesión ideológica y programática interna, pocos cuadros técnicos y escasos vínculos con la sociedad. Prueba de ello, el grupo partidario se denominó Peruanos por el Cambio (PPK), denotando un claro personalismo y cortoplacismo en la figura del candidato presidencial. Los dos vicepresidentes que lo acompañaron, Martín Vizcarra (primer vicepresidente) y Mercedes Aráoz (segunda vicepresidenta), fueron nominalmente miembros del partido, pero su trayectoria partidaria anterior y su distancia de los parlamentarios electos hicieron que ninguno de ellos pudiera contar con el oficialismo como aliado en su posterior presidencia. En todo caso, y en especial para el caso peruano, no debiera sorprender la mera existencia instrumental de una organización partidaria en torno al líder con un fin electoralista casi exclusivamente, ya que la academia ha tendido a considerar al sistema de partidos peruano como inexistente o muy poco institucionalizado (Barrenechea y Vergara, 2023; Jaramillo, 2023; Sulmont, 2018), así como a catalogar a sus organizaciones partidarias como “vehículos electorales” en la mayoría de los casos (Levitsky, 2018; Levitsky y Way, 2002).

Esta falta de cohesión partidaria también se tradujo en un alto nivel de transfuguismo de los diputados, de tal manera que ha sido una práctica habitual perder miembros de grupos parlamentarios, pero, además, la creación de nuevas bancadas en todos los periodos presidenciales entre 2001 y 2023 (García Marín, 2023). No es de extrañar, por tanto, que sea difícil para los jefes de Estado y los primeros ministros permanecer en el cargo, ya que siempre han estado en una marcada minoría. Un ejemplo de ello fue Manuel Merino, presidente por un periodo de cinco días por sucesión constitucional y que sí tenía filiación a una organización partidaria tradicional (Acción Popular), aunque no fue el caso de su premier (Flores-Aráoz Esparza), quien tuvo que renunciar ante las fuertes protestas sociales y su falta de apoyos en el Congreso. Fue sucedido por Francisco Sagasti, el quinto jefe de Estado en cuatro años, y miembro del Partido Morado, pero también eligió a un premier independiente y apartidario.

Tabla 2: Evolución de los grupos oficialistas en el Congreso, 2016-2023.

Presidente	Año	Partido político	Número de diputados	% de Diputados
Pedro Pablo Kuczynski	2016	Peruanos por el Cambio	18	14.4%
	2017	Peruanos por el Cambio	18	14.4%
	2018	Peruanos por el Cambio	11	8.8%
Martín Vizcarra	2019 - 2020	Ninguno	0	0%
Mercedes Aráoz	2020	Peruanos por el Cambio	11	8.8%
Manuel Merino	2020	Acción Popular	22	17.6%
Francisco Sagasti	2021	Partido Morado	9	7.2%
Pedro Castillo	2021	Perú Libre	37	29.6%
	2022	Perú Libre	32	25.6%
Dina Boluarte	2023	Ninguno	0	0%

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

En el siguiente y actual sexenio (2021-2026), Castillo estuvo acompañado únicamente por Dina Boluarte como primera vicepresidenta (Perú Libre), ya que el segundo vicepresidente, Vladimir Cerrón, fue inhabilitado de la contienda electoral por acusaciones de corrupción. Es interesante destacar que Boluarte, quien asumió la presidencia tras el juicio político de Castillo por su fallido golpe de Estado, actualmente se declara independiente y no cuenta con una bancada oficialista.

¿Qué nos dice esta teoría? El clientelismo, las estructuras partidarias y la relación entre los poderes en discusión.

El estudio de la formación de gabinetes en los regímenes presidenciales ha sido ampliamente analizado en las últimas décadas, aunque recientemente se ha analizado principalmente desde la perspectiva del gobierno de Estados Unidos y criterios raciales, de género o territoriales (Kinane, 2021; King y Riddlesperger Jr, 2015; Panizza, Peters y Ramos Larraburu, 2023). En el caso de los regímenes latinoamericanos, la tendencia se ha centrado más a menudo en su capacidad para estabilizar coaliciones parlamentarias y compartir el gobierno entre los partidos políticos participantes (Albalá, 2016; Camerlo y Coutinho, 2019; Chasquetti, 2006; Pérez-Liñán, Schmitd y Vairo, 2023) o para el estudio de la estabilidad presidencial (Fernandois, 2000; Reniú y Albalá, 2012; Serrafiero, 2018).

Sin embargo, el caso peruano escapa a estos estudios porque, a una evidente falta de análisis, se suma su excepcionalidad. Así, y como se acaba de explicar, los puestos en el gabinete, empezando incluso por el PCM, no suelen ser cargos a negociar entre el oficialismo y otras fuerzas parlamentarias, destacando el predominio de ministros y primeros ministros de carácter técnico e independiente. Esta tendencia no es nueva en el país, ya que estudios anteriores han demostrado (Corvetto, 2014; Levitt, 2012) que esta práctica se reprodujo en las décadas de 1980, 1990 y principios de 2000. Estos análisis, junto con otros (Barrenechea y Vergara, 2023; García Belaunde, 2009; García Marín, 2016; Jaramillo, 2023), mostraron que el sistema de partidos fue una variable determinante para explicar

las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso a lo largo del tiempo, pero también manifestaron que incluso con una mayoría oficialista en la Cámara (1993-2000), los gabinetes peruanos se mantuvieron marcadamente inestables, apartidistas y aparentemente de carácter tecnocrático. En respuesta, algunos autores han sugerido la debilidad de las organizaciones partidarias y su pobre estructura interna, así como la precariedad de sus cuadros técnicos (Bonilla-Aranzales, 2023; Corvetto, 2014; García Marín, 2022; Meléndez, 2012).

De esta manera, estos gobiernos sin partidos y en línea con lo establecido por la literatura sobre estos raros casos (Corvetto, 2014) se han destacado por derivar la responsabilidad y dirección de los mismos no en el presidente del Consejo de Ministros ni en la búsqueda de consensos con las bancadas parlamentarias, sino en el protagonismo del jefe de Estado, constituyéndose así "gobiernos del mesías" (Corvetto, 2014). Esto se debe a la personalización de los presidentes y a su elección directa del primer ministro, derivando en última instancia en su propuesta de un significativo número de ministros del gabinete. En otras palabras, el caso peruano mostraría que, ante la ausencia de organizaciones partidarias institucionalizadas con capacidad de negociación y alternativas a la hora de asignar cargos de gobierno, el vacío lo ocuparía el jefe de Estado, a pesar de que el presidencialismo peruano otorga este poder de manera compartida al Congreso en cuanto a la elección y aprobación del premier o primer ministro en cuanto a la elección de los ministros.

Este hecho vuelve a situar al Perú a contracorriente de la literatura. El consenso académico (Kinane, 2021; King y Riddlesperger Jr, 2015; Mazzei Mancesidor, 2018; Panizza, Peters y Ramos Larraburu, 2023) considera que, en general, a mayor carisma y liderazgo presidencial, menor capacidad de los partidos políticos para intervenir en la composición de los gabinetes y determinar su estabilidad. Sin embargo, ninguno de los presidentes peruanos analizados se destacó por su especial carisma, y no cosecharon resultados presidenciales sobresalientes más allá de, en dos de los casos, ganar la elección presidencial por un margen muy estrecho. Además, su liderazgo legislativo, incluso con su propia bancada, fue cuestionable, por no decir inexistente en la mayoría de los casos. Es decir, los presidentes peruanos no sólo se destacaron por tener un apoyo y aprecio social bajos, sino que ni tuvieron buenos resultados legislativos, ni dominio sobre su grupo parlamentario. El personalismo presidencial, de haberse producido, no habría sido por carisma y liderazgo, sino por la ausencia de estructuras partidarias que pudieran condicionar la formación de los gabinetes.

En consecuencia, el carácter no partidista de los gabinetes peruanos debe entenderse como el resultado de la falta de un sistema de partidos equiparable a los de otros regímenes políticos y con cierta institucionalización. La alta volatilidad de las organizaciones y la disminución de su composición parlamentaria; sus dificultades para permanecer en el Congreso en el mediano y largo plazo (García Marín, 2023); su incapacidad para presentarse como organizaciones competitivas de carácter nacional (Iazzetta, 2020; Tuesta Soldevilla, 2008); la precariedad organizativa y el carácter unipersonal (Levitsky, 2018); y las sospechas de compra abierta de candidaturas a diputado (Jaramillo, 2023), han dado como resultado un

Congreso disfuncional. A esto también se le han sumado dificultades en la negociación con el Ejecutivo, gabinetes inestables y falta de apoyo popular y partidista. Además, hay que añadir la prevalencia del gobierno dividido, ya que todos los presidentes peruanos entre 2000 y 2023 tuvieron una fuerte minoría parlamentaria que, salvo en el caso de Alan García (2006-2011) se vio mermada por el fenómeno del transfuguismo, y en algunos casos, como Vizcarra y Boluarte, ni siquiera se puede entender que tuvieran una bancada oficialista en el Congreso.

En otras palabras, la falta de miembros del gabinete con filiación partidista puede explicarse, al menos parcialmente, por la falta de cuadros técnicos en las organizaciones partidarias y su inestabilidad en la cámara, ya que la volatilidad, el transfuguismo y la falta de experiencia política dificultaron las negociaciones entre poderes y la satisfacción de una de las tareas de cualquier órgano legislativo en un régimen democrático: el reclutamiento y la selección de determinados funcionarios de alto nivel. En el caso del Perú, cabe recordar que su parlamentarización lleva a que el Poder Legislativo acepte o rechace al gabinete, pero no parece asumir la tarea de proponer o, al menos, lograr un consenso compartido con la presidencia para pactar y dar estabilidad a gabinetes derivados de unos acuerdos mínimos, menos aún de coaliciones reconocibles en el tiempo. Asimismo, no ha de olvidarse la previsible falta de atractivo profesional que podría representar el cargo de ministro, ya que su permanencia en el puesto entre 2016 y 2023 fue de solo 3,6 meses frente a los 4,9 meses de los presidentes del Consejo de Ministros. Nuevamente, la literatura, especialmente en lo que respecta a los gobiernos parlamentarios, apunta a una clara relación entre la estabilidad del gobierno y el establecimiento de coaliciones parlamentarios con traslación al ejecutivo (Camerlo y Coutinho, 2019). Así, para los gobiernos minoritarios, la conformación de gabinetes multipartidistas sería un claro indicador que favorecería su permanencia en el tiempo y su gobernabilidad, siendo el Perú, un caso de confirmación ante su no cumplimiento.

Del mismo modo, es destacable el contexto partidista y la relación entre los poderes que tuvo lugar en el período analizado. Entre 2016 y 2023, el Congreso de la República vivió un creciente enfrentamiento con el Poder Ejecutivo. Esto se evidencia en las cada vez más frecuentes salidas presidenciales anticipadas (PPK, Vizcarra, Aráoz, Merino Castillo), el retiro de apoyo a ministros y primeros ministros que, cabe recordar, pueden ser removidos por el legislativo a través de una moción de censura o la amenaza de su empleo (17 primeros ministros y 288 cambios ministeriales) o en la respuesta presidencial de disolver la cámara para la celebración de nuevas elecciones legislativas (Vizcarra en 2020) por la incapacidad para llegar a acuerdos con la oposición y la respuesta de éstos de intentar la destitución del jefe de Estado. Es decir, y como señalan varios estudios (Barrenechea y Vergara, 2023; García Marín, 2023a; Jaramillo, 2023), el distanciamiento y el enfrentamiento entre poderes en el Perú ha sido evidente en los últimos años, dando lugar a crisis presidenciales que incluso llegaron a poner en jaque a la democracia, como ejemplificaron la simultaneidad de dos presidentes de la república en 2020 que reivindicaron su legitimidad de manera exclusiva (Vizcarra y Aráoz) o el fallido intento de golpe de Estado de Castillo en 2022.

Este contexto de choque o confrontación entre poderes, partidos políticos sin capacidad de influir en la composición de los gabinetes, y la alta inestabilidad de los gobiernos, recuerda a su vez la ausencia de acuerdos de coalición, hecho que no es habitual para la mayoría de los regímenes políticos de la región. En este sentido, y como destacan diversos autores (Albalá, 2016; Chasquetti, 2006; Jorge Lanzaro, 2001; Pérez-Liñán et al., 2023; Reniú y Albalá, 2012), las coaliciones electorales o parlamentarias han tendido a pluralizar los gabinetes, convirtiéndolos en el eje de la negociación entre el oficialismo y sus aliados y en un elemento clave en la generación de visibilidad para todos los actores políticos, pero también como herramienta para asegurar la lealtad parlamentaria entre todos los socios. Sin embargo, la baja institucionalización de los partidos políticos peruanos se ha traducido en un comportamiento inesperado, sin que se haya establecido una coalición estable, pública y mayoritaria durante todo el período de estudio y en torno al partido de gobierno, hecho que ha ido a contracorriente de la mayoría de los gobiernos divididos de la región (Camerlo y Coutinho, 2019).

Finalmente, la volatilidad de los ministros en sus cargos podría ser otra explicación plausible para la falta de interés o capacidad de los partidos para participar en el gobierno de la nación. Por esta razón, el caso peruano es de interés analítico, dada la inestabilidad de los gabinetes, su predominio no partidista, la incapacidad de los jefes de Estado para formar coaliciones en el parlamento y, al mismo tiempo, su impacto en la elección de presidentes del Consejo de Ministros y miembros del gobierno. Todo esto, cabe recordarlo, con los gobiernos y jefes de Estado más inestables de América Latina, un sistema de partidos con muy poca institucionalización y un creciente choque entre poderes que desembocó, entre 2016 y 2023, en dos crisis políticas que pusieron en riesgo la continuidad democrática.

Conclusiones

La situación peruana presenta un notable nivel de complejidad y trascendencia. El poder ejecutivo en el Perú se caracteriza por un grado notablemente alto de volatilidad y falta de afiliación partidista, y no ha sido utilizado como moneda de cambio por el partido gobernante u otras facciones políticas para asegurar o mantener el apoyo. La breve permanencia de los funcionarios y la propensión de los jefes de Estado y congresistas a exigir la dimisión de los ministros parecen ser factores que contribuyen a la alta tasa de rotación de los ministros y primeros ministros.

Del mismo modo, las enmiendas constitucionales que parlamentarizan su presidencialismo no parecen haber tenido un efecto en forzar o alentar estas negociaciones. Los presidentes del Consejo de Ministros no son el resultado de un acuerdo sobre el reparto de puestos en el gabinete o programas de gobierno ni se produjeron coaliciones mayoritarias y estables de conocimiento público. Esto contradice la literatura existente sobre el presidencialismo bajo sistemas multipartidistas y gobiernos divididos (Basabe-Serrano, 2017; José Antonio Cheibub, Przeworski, & Saiegh, 2004; Colomer y Negretto, 2005; Hochstetler, 2008; Reniú y Albalá, 2012; Stepan y Skach, 1993), y por supuesto va en la dirección opuesta a las

prácticas existentes en la región (Chasquetti, 2006; Jorge Lanzaro, 2001; Pérez-Liñán et al., 2023; Reniú y Albalá, 2012), pero también en los regímenes parlamentarios europeos (Cheibub, 2007; García Roca, 2017; Nohlen, 2013).

Por otro lado, y como se destacó anteriormente, las respuestas más plausibles se encuentran en el sistema de partidos peruano, caracterizado por su baja institucionalización y escasa profesionalización de sus cuadros y mandos. No hay que olvidar que la mayoría de los grupos parlamentarios experimentan anualmente el fenómeno del transfuguismo y que, por lo general, presentan dificultades para obtener representación en las comisiones posteriores. En otras palabras, la debilidad electoral y la baja cohesión parlamentaria eran evidentes. Por esta razón, la experiencia peruana puede aportar pistas interesantes sobre el funcionamiento de los regímenes democráticos en entornos de gobiernos no partidistas sin lograr consensos entre el oficialismo y la oposición. Del mismo modo, también arroja luz sobre los efectos nocivos de un sistema de partidos con estas particularidades. En otras palabras, los partidos políticos son necesarios para el buen funcionamiento de las instituciones democráticas, y el caso peruano, al menos entre 2016 y 2023, muestra que, con 'estos' partidos, tanto el Ejecutivo como el Legislativo mostraron una preocupante inestabilidad que llevó a varias crisis políticas graves, incluso poniendo en riesgo el régimen democrático del país en, al menos dos veces. No en vano, tanto el golpe de Estado de Fujimori en 1993 como el golpe de Castillo en 2022 se intentaron legitimar bajo el mismo pretexto: el Poder Legislativo no ofreció apoyos ni oportunidades de acuerdo al oficialismo, 'forzándolo' a un acto inconstitucional y no democrático en busca de una relación más fluida entre poderes.

Por ello, se plantean nuevos interrogantes sobre por qué el caso peruano ha ido a contracorriente de la literatura en términos de gobernabilidad, clientelismo e intercambio de ministerios como mecanismos de obtención de apoyos parlamentarios, así como el propio estudio de su sistema de partidos.

Referencias

- ALBALA, A. (2016). Presidencialismo y coaliciones de gobierno en América Latina: Un análisis del papel de las instituciones. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 36(2), 459-479. Retrieved 8 March 2023 from <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2016000200003>
- ALCÁNTARA SÁEZ, M., García Montero, M., & Sánchez López, F. (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel., García Montero, Mercedes., & Sánchez López, F. (2005). *El poder legislativo en América Latina a través de sus normas*. Ediciones Universidad de Salamanca. Retrieved 25 April 2023 from <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=jfFSjjPlw-QC&oi=fnd&pg=PA9&dq=alcantara+legislativos&ots=wV1aJkW1dz&sig=JTJ9qDzXqNPPvvTS6VHY6pCdSfg#v=onepage&q=alcantara+legislativos&f=false>

- BARRENECHEA, R.; VERGARA, A. (2023). Peru: The Danger of Powerless Democracy. *Journal of Democracy*, 34(2), 77-89. Retrieved 11 May 2023 from <https://doi.org/10.1353/jod.2023.0015>
- BASABE-SERRANO, S. (2017). Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, enero-marzo(157), 3-22.
- BONILLA-ARANZALES, J. K. (2023). Too Legit to Quit? Analyzing the Effect of No-Confidence Motions on Cabinet Members' Instability in Presidential Systems: The Cases of Colombia and Peru. *Latin American Politics and Society*, 65(3), 95-127. Retrieved 31 August 2023 from <https://doi.org/10.1017/lap.2023.1>
- CAMERLO, M., & Coutinho, M. E. (2019). Ministros y afiliación partidaria. Propuesta metodológica aplicada al caso argentino. *América Latina Hoy*, 81, 99-118.
- CHASQUETTI, D. (2006). La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina. *Postdata*, (11).
- CHEIBUB, J. A. (2007). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CHEIBUB, José Antonio, Przeworski, A., & Saiegh, S. M. (2004). Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 34(4), 565-587. Retrieved 10 August 2023 from <https://doi.org/10.1017/S0007123404000195>
- COLOMER, J. M.; NEGRETTO, G. (2005). Can Presidentialism Work Like Parliamentarism? *Government and Opposition*, 40(1), 60-89.
- CORVETTO, P. (2014). Gobiernos sin partido: el reclutamiento de personal en la relación entre el gobierno y el partido de gobierno en el Perú (1980-2011). *Revista De Ciencia Política Y Gobierno*, 1(1), 11-36.
- DUÁREZ MENDOZA, J. L. (2022). La deriva de la representación política en el Perú. El triunfo electoral de Pedro Castillo y la cuestión de la representatividad política. *Discursos Del Sur, Revista de Teoría Crítica En Ciencias Sociales*, 1(10), 9-30. Retrieved 9 May 2023 from <https://doi.org/10.15381/dds.n10.24404>
- FERNANDOIS, A. (2000). Gobierno Dividido versus Gobierno Unificado - Reflexiones sobre el Periodo Presidencia. *Revista Chilena de Derecho*, 27(3), 12-50.
- GARCÍA BELAUNDE, D. (2009). El presidencialismo atenuado y su funcionamiento. Con referencia al sistema constitucional peruano. . In J. J. Orozco Henríquez, D. Zovatto, & A. Ellis (Eds.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*. Ciudad de México: UNAM.
- GARCÍA MARÍN, I. (2016). Partidos políticos y producción legislativa en el Perú: 2006-2011. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*.
- GARCÍA MARÍN, I. (2022). El presidencialismo en el Perú y México: los efectos del diseño institucional y del sistema de partidos en la estabilidad y gobernanza (2006-2020). *Collectivus, Revista de Ciencias Sociales.*, 9(1), 129-170.

- GARCÍA MARÍN, I. (2023a). Congresos fragmentados y limitación de facultades constitucionales: los efectos del sistema de partidos peruano entre 2001 y 2016. *Ciencia Política*, 18(36), 295-322.
- GARCÍA MARÍN, I. (2023b). Fragmentación, polarización y baja institucionalización del sistema de partidos. El caso peruano entre 2001 y 2022. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 12(24), 139-176.
- GARCÍA ROCA, J. (2017). Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo. *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 1(37), 3. Retrieved 5 April 2023 from <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2017.37.11452>
- HOCHSTETLER, K. (2008). Hochstetler, K. (2008). Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el Cono Sur. *América Latina Hoy*, 49, 51-72.
- IAZZETTA, O. (2020). Liderazgos y estabilidad presidencial: las democracias sudamericanas y sus vaivenes. In Gerardo Caetano & Fernando Mayorga (Eds.), *Giros políticos y desafíos democráticos en América Latina. Enfoques de casos nacionales y perspectivas de análisis*. CLACSO.
- JARAMILLO, C. (2023). The Impossibility of Party Unity in Peru: Party Affiliation, Subnational Electoral Competition and Party Discipline (2011-2019). *Bulletin of Latin American Research*, 1-14.
- KINANE, C. (2021). Control without Confirmation: The Politics of Vacancies in Presidential Appointments. *American Political Science Review*, 115(2), 599-614.
- KING, J., & Riddlesperger Jr, J. (2015). Diversity and Presidential Cabinet Appointments. *Social Science Quarterly*, 96(1), 93-103.
- LANZARO, Jorge. (2001). Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina. In J. Lanzaro (Ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina* (pp. 15-49). Buenos Aires: CLACSO.
- LEVITSKY, S. (2018). Peru: The Institutionalization of Politics without Parties. In *Party Systems in Latin America* (pp. 326-356). Cambridge University Press. Retrieved 31 August 2023 from <https://doi.org/10.1017/9781316798553.012>
- LEVITSKY, Steven., & Cameron, Maxwell. (2003). Democracy without parties? Political parties and regimen change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society*, 3(45), 1-33.
- LEVITSKY, Steven., & Loxton, James. (2018). Populism and competitive authoritarianism in Latin America. In *Routledge Handbook of Global Populism* (pp. 334-350).
- LEVITSKY, Steven., & Way, L. (2002). Levitsky, S., & Way, L. A. (2002). Elections without democracy: The rise of competitive authoritarianism. *Journal of Democracy*, 13(2), 51-65.
- LEVITT, B. S. (2012). *Power in the Balance. Presidents, Parties and Legislatures in Peru and Beyond*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

- MAZZEI MANCESIDOR, R. A. (2018). *Sobrevivir o morir en el intento: los partidos políticos de gobierno: análisis comparado del caso peruano frente a la situación regional en el siglo xxi*. PUCP, Lima.
- MELÉNDEZ, C. (2012). *Partidos inesperados. La institucionalización del sistema de partidos en un escenario de post colapso partidario. Perú 2001-2011 (Análisis y Debate)*. Lima: Friedrich Ebert Stiftung.
- MUÑOZ, P.; GUIBERT, Y. (2016). Perú: El fin del optimismo. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 36(1), 313-338. Retrieved 3 March 2023 from <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2016000100014>
- NOHLEN, D. (2013). Presidencialismo versus parlamentarismo. Dos enfoques contrapuestos. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 7, 61-76.
- PANIZZA, F., Peters, B. G., & Ramos, C. (2023). *The politics of patronage appointments in Latin American central administrations*. University of Pittsburgh Press. Retrieved 30 September 2023 from <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=pieqEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT6&dq=Public+Appointments+latin+america&ots=tj5AqbbmT6&sig=Klm7tVx28dNQ9JS-C-YkrsObTX3c#v=onepage&q=Public Appointments latin america&f=false>
- PANIZZA, F., Peters, G., & Ramos Larraburu, C. (2023). *The Politics of Patronage Appointments in Latin American Central Administrations*. University of Pittsburgh Press.
- PAYNE, M. (2006). El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: papel de la Constitución y los partidos políticos. In D. Zovatto, M. Mateo Díaz, & M. Payne (Eds.), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: BID&IDEA.
- PEASE, H. (2010). *Cómo funciona el presidencialismo en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- PÉREZ-LIÑÁN, A., Schmitd, N., & Vairo, D. (2023). Partidos legislativos y coaliciones políticas en América Latina (1925-2019). *Política y Gobierno*, XXX(2), 1-17.
- RENIÚ, J. Ma., & Albala, A. (2012). Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur. *Estudios Políticos (México)*, (26), 161-214. Retrieved 8 March 2023 from http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162012000200008&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- RUBIO CORREA, M. (1999). *Estudio de la Constitución Política de 1993 (Vol. I-IV)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- SERRAFERO, M. D. (2018). Siete cuestiones en torno de la teoría de las caídas presidenciales. *POLÍTICA y Gobierno*, 25(2).
- STEPAN, A.; SKACH, C. (1993). Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism. *World Politics*, 46(1), 1-22.

- SULMONT, D. (2018). ¿Existe el voto programático en elecciones con un sistema de partidos políticos débil? Un análisis de las elecciones presidenciales peruanas de 2016. *Revista de Ciencia Política*, 38(3), 429-457.
- TUESTA SOLDEVILLA, F. (2008). El sistema de partidos en la Región Andina : construcción y desarrollo (1978-1995). *Universidad Nacional Mayor de San Marcos*. Retrieved 10 May 2023 from <http://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/20.500.12672/285>
- VERGARA, A.; WATANABE, A. (2016). Peru Since Fujimori. *Journal of Democracy*, 27(3), 148-157. Retrieved 11 May 2023 from <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0054>



Recebido em 01 de Abril de 2024

Aceito para publicação em 28 de Junho de 2024