

**PERÚ 2019: CRISIS POLÍTICA Y SALIDA INSTITUCIONAL\****Perú 2019: Political Crisis and Institutional Outcome***MARITZA PAREDES** *Pontificia Universidad Católica del Perú***DANIEL ENCINAS** *Northwestern University, USA***RESUMEN**

El presente artículo da cuenta de los acontecimientos del año 2019 centrándose en la grave crisis política que se desató entre el gobierno y el congreso, y su salida institucional. El artículo explica cómo esta crisis escaló en el 2019 de la mano de las escandalosas revelaciones de corrupción que implican gravemente a la mayor parte de la clase política del país. Esta crisis llegó a un punto de inflexión cuando el Presidente Martín Vizcarra disolvió el congreso en setiembre contando con un apoyo mayoritario de la población. Sin embargo, la constitucionalidad no se rompió, el gobierno y el país exhibieron una sorprendente continuidad institucional y se celebraron elecciones para reemplazar a los congresistas disueltos sin mayores sobresaltos. Por un lado, el artículo argumenta que la salida institucional a la crisis política está relacionada al progresivo desprestigio de la clase política peruana debido a las crecientes revelaciones de corrupción que redujeron un potencial conflicto social con la disolución del congreso. Por otro lado, la debilidad y flexibilidad del sistema peruano permitió la aparición de un político independiente, pero afortunadamente, esta vez, con un liderazgo institucionalista en lugar de uno autoritario para ocupar el liderazgo del gobierno. El artículo concluye que este es un resultado contingente y por lo tanto no resuelve problemas estructurales que siguen siendo una fuente de inestabilidad para la democracia en el Perú.

**Palabras claves:** crisis institucional, democracia, corrupción, liderazgo.

**ABSTRACT**

*The present article accounts for the events of the year 2019, focusing on the serious political crisis between the government and the Congress and its institutional outcome. The article explains how this crisis escalated in 2019 due to the corruption scandals seriously involving the country's political class. This crisis reached a turning point when President Martín Vizcarra dissolved the Congress in September with high public support. Yet the constitutional order was not broken and both the government and the country exhibited a surprising institutional continuity. Moreover, elections to replace the dissolved Congress were held without major incidents. On the one hand, the article argues that the institutional solution to the political crisis is related to the continuing loss of prestige of the Peruvian political class due to the corruption scandals. The possibility of social unrest linked to the dissolution of the congress, therefore, decreased. On the other hand, the weakness and flexibility of the Peruvian system made possible the rise of an independent politician to the top of the government, who, fortunately, was an institutionalist rather than an authoritarian leader. The article concludes that the overall outcome was contingent – it does not solve the structural problems of the Peruvian democracy as continuous sources of instability.*

**Keywords:** Institutional crisis, Democracy, Corruption, Leadership.

\* Agradecemos a Tomas Dosek, Alejandra Fuentes y tres revisores anónimos por sus comentarios y sugerencias. Asimismo, destacamos la valiosa asistencia de investigación de Katia Avilés. Los errores y omisiones, como siempre, son de nuestra entera responsabilidad.

## I. INTRODUCCIÓN

El Perú en el 2019 estuvo marcado por un punto de inflexión política: el cierre constitucional del Congreso. Por un lado, esta inflexión representó el debilitamiento del fujimorismo y el aprismo quienes fueron las agrupaciones políticas que se fortalecieron en la escena nacional desde el regreso a la democracia en el 2001.<sup>1</sup> Por otro lado, la inflexión tuvo una salida a favor del Ejecutivo y permitió la continuidad institucional del país y del gobierno de Martín Vizcarra, el vicepresidente de origen provinciano invitado a la plancha presidencial de Pedro Pablo Kuczynski (PPK) como político independiente y que lo sucedió después de su obligada renuncia en marzo del 2018.<sup>2</sup>

Este punto de inflexión, hoy parece un episodio lejano frente al drama que sufre el país a causa de la pandemia global del Covid-19. Hasta el mes de junio del 2020, el Perú es el segundo país con más casos en América Latina, a pesar de las tempranas medidas tomadas por el gobierno (BBC 2020). A ello se suma el colapso económico, que ha llevado a la reducción de la población económicamente activa a casi la mitad en Lima, la capital del país (INEI 2020b). Sin embargo, la coyuntura del 2019 no es para nada una etapa intrascendente en la configuración del nuevo escenario nacional. Por un lado, presenta la caída y la emergencia de los nuevos actores políticos, quienes enfrentaran la crisis del 2020. Por otro lado, refleja los problemas estructurales del país a pesar de la continuidad democrática y el crecimiento económico de los últimos 20 años.

Sin duda, en el 2019 ocurrió la mayor tormenta política del Perú desde su regreso a la democracia en el 2001. El gobierno y la oposición se involucraron en un tipo de *constitutional hardball*, como se le denomina en inglés,<sup>3</sup> que pudo resquebrajar seriamente la democracia (Tushnet 2004; Levitsky y Ziblatt 2018). El camino hacia este punto de inflexión política se inició con la elección del gobierno de PPK en el 2016. Como señalaron Arce e Incio (2018) y Ponce de León y García (2019), el gobierno que llegó con las elecciones generales en 2016 era sumamente débil y dividido. Este derivó pronto en una crisis institucional. El Congreso de la República controlado por el fujimorismo cobró un protagonismo que no tenía precedentes desde la transición democrática.<sup>4</sup> El despliegue de todos sus poderes constitucionales fue volviéndose cada vez más intransigente y obstruccionista con el gobierno, usando la amenaza y la censura de ministros

<sup>1</sup> Entrevista de Jaime Bedoya a Alberto Vergara. Diario El Comercio, 17 de noviembre del 2019.

<sup>2</sup> El 21 de marzo de 2018 Kuczynski presentó su renuncia a la presidencia del Perú en el contexto de un segundo pedido de vacancia para su cargo, debido a escándalos sobre la compra de votos en su primer proceso de vacancia y dentro del marco de acusaciones de vinculación con el caso de corrupción de Odebrecht (Silva 2018).

<sup>3</sup> Definido como "jugar bajo las reglas, pero empujar hacia sus límites (...) es una forma de combate institucional dirigido a derrotar permanentemente a los rivales del partido de uno - sin importar si el juego democrático continúa" (Levitsky y Ziblatt 2018: 109). Todas las citas de los títulos en inglés en las referencias han sido traducidas libremente por los autores.

<sup>4</sup> Su rol hasta ese momento más bien había sido limitado y marginal en relación al rol del Ejecutivo (Valladares 2010).

e incluso invocando dos veces la vacancia del presidente Kuczynski. La última de ellas acabó en su renuncia y la sucesión de Vizcarra.

El escalamiento de la crisis entre el Ejecutivo y el Congreso no se detuvo con el nuevo gobierno de Vizcarra. Esta crisis llegó a su punto más crítico en septiembre del 2019 cuando el presidente disolvió el Congreso sobre la base de una interpretación, si bien no abiertamente inconstitucional, en el límite de la Constitución. En respuesta, el Congreso resolvió suspender al presidente por incapacidad temporal y, en un confuso episodio, hizo juramentar como máxima mandataria a la vicepresidenta del gobierno, Mercedes Aráoz. Pronto se hizo evidente que la decisión del presidente prevalecía. Finalmente, el Tribunal Constitucional (TC) favoreció el acto de disolución el 5 de noviembre y el 26 de enero de 2020 se celebraron elecciones para conformar un nuevo parlamento que cumplieron con estándares democráticos.<sup>5</sup>

Si la continuidad de la democracia peruana era ya sorprendente dada su fragilidad (Barrenechea y Sosa 2014; Arce e Incio 2018), en el 2019 esta continuidad y la salida institucional volvieron a sorprender, en particular en el contexto de un año que ha sido de explosión social y política para la región.<sup>6</sup> Si bien era poco plausible un golpe militar, luego de la disolución del Congreso se abrió un escenario incierto que otorgó una alta discrecionalidad al Ejecutivo que podría haber debilitado el ejercicio democrático en el país. Dargent, por ejemplo, señaló que la facilidad con que se dio la disolución del Congreso, nos hace olvidar que otro pudo ser el resultado (2019b), refiriéndose a una salida no institucional.

El argumento que se plantea respecto a la crisis y salida institucional del 2019 en este artículo destaca la importancia de un factor externo en el proceso de escalamiento de la crisis y su salida a favor del Ejecutivo. Este es el creciente avance del equipo especial de fiscales anticorrupción en mostrar evidencia de la vinculación de varios políticos con el caso Lava Jato y la alta indignación de la población respecto a estos casos de corrupción que involucran a casi toda la clase política del país.<sup>7</sup> Además, frente al escenario de vulnerabilidad democrática que emergió, se resalta cómo el débil sistema político peruano paradójicamente permitió la aparición contingente de un político independiente como Martín Vizcarra con un liderazgo que no se caracterizó por la concentración de poder o el autoritarismo, sino por un estilo mayoritariamente negociador e institucionalista pese a ciertos signos de alerta.

<sup>5</sup> El mandato de este Congreso se extiende hasta el 2021 para completar el periodo que inició en el 2016. Nuevas elecciones están programadas a celebrarse en abril del 2021, incluyendo elecciones presidenciales.

<sup>6</sup> A pesar de que la ciudadanía peruana participó en protestas callejeras por problemáticas similares, no ocurrió un estallido nacional de proporciones equivalentes a las protestas vividas en Chile, Bolivia y Colombia (Coronel 2019).

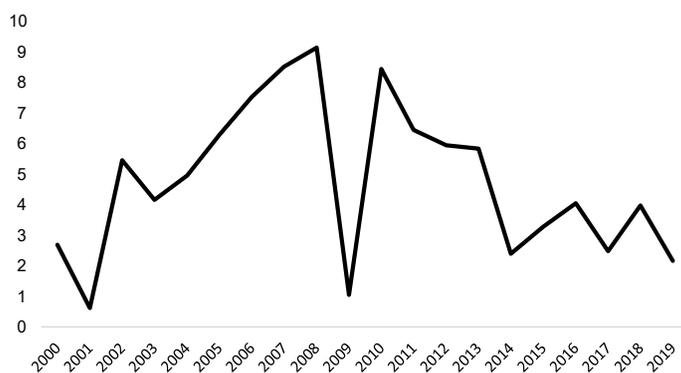
<sup>7</sup> Este caso de dimensiones internacionales afectó al Perú cuando en el año 2016 se empezó a revelar la situación de captura de instituciones públicas por parte de la empresa Odebrecht, mediante arreglos con funcionarios públicos y figuras políticas, la financiación de partidos, sobornos y favores, de manera sistémica (Durand 2018)

El artículo busca dar cuenta del 2019, centrando el análisis en esta crisis política, aunque se menciona otros eventos importantes que ocurrieron también durante el año. Para el análisis usamos información secundaria, datos de las encuestas de opinión, artículos de opinión y entrevistas que describen la coyuntura política del 2019. El texto se organiza en cinco partes. Luego de esta introducción, la segunda sección presenta el panorama económico y social del año 2019. La tercera sección explica la llegada al momento de inflexión política y la salida de la crisis a favor del Ejecutivo con el cierre del Congreso junto con el debilitamiento de grupos políticos como el fujimorismo y el aprismo que dominaron las dos últimas décadas. La cuarta sección, explica la continuidad del mandato presidencial de Vizcarra sin mayor detrimento de la democracia, a pesar de la debilidad de su gobierno para dar solución a problemas que se manifestaron con notoriedad en el 2019.

## II. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DEL 2019

El gobierno de Kuczynski no logró mantener un crecimiento económico estable y esto se reflejó en el 2019 con una desaceleración de la tasa de crecimiento de la economía. El inicio de su gobierno coincidió con lo que Muñoz y Guibert llamaron “el fin del optimismo” (2016) para referirse a los claros desafíos del modelo basado en la exportación de minerales, en un contexto de caída de los precios de los metales. En el 2019 la economía siguió desacelerándose y puede verse en el gráfico 1 claramente el fin del boom que se inició en los 2000s. El PBI creció sólo un 2.3%, una cifra menor al crecimiento del año anterior (4%) y menor a la esperada (entre 3.8% y 4%) (El Peruano 2019). La reducción del PBI es expresión fundamentalmente de la volatilidad y caída del precio del cobre a nivel internacional, que representa el 40% de las exportaciones peruanas (Parodi 2019). El precio de este metal pasó de US\$ 296 por libra en el 2018 a US\$ 272 en el 2019 (BCRPb 2020).

Gráfico 1. Variación porcentual anual del PBI real (2000-2019)



Fuente: elaboración propia en base a datos del BCRP

Si bien la inversión pública siguió una tendencia de pobre desempeño, las inversiones privadas experimentaron una expansión en el 2019 en base a proyectos de inversión minera y en el sector de la construcción, que representaron el 13% del PIB (CEPAL 2019). Asimismo, en el 2019 se logró contener el déficit fiscal que venía en bajada desde el 2014, y que alcanzó su peor momento durante el gobierno de Kuczynski. En el año 2017 el déficit llegó a representar el 3.1% del PBI, valor más alto de la década (BCRP 2019). A finales del 2018, el déficit se recupera (2.3%) y para el 2019 representa el 1.6% del PBI (BCRP 2020a). En cuanto a la recaudación fiscal en el 2019 esta se incrementó en un 3.7% con respecto al año anterior (SUNAT 2020), consolidándose la recuperación tras la caída experimentada entre el 2015 y 2017 (América Económica 2020).

La población ciertamente percibe que la situación económica no es muy alentadora. Una encuesta de julio de 2019 revela que el 48% reconoce la desaceleración de la economía, mientras que 54% no cree que la economía pueda volverse a impulsar bajo el gobierno de Vizcarra. Aparentemente, una alta percepción (50%) sobre el crecimiento del desempleo estaría detrás de este pesimismo (IEP 2019c). Sin embargo, estas preocupaciones no necesariamente corresponden a la realidad oficial. En el 2019, la población ocupada a nivel nacional aumentó en un 2.1% respecto al año anterior, mientras que la tasa de desempleo se mantuvo estable en 3.9% (INEI 2020a). Asimismo, la tasa de desempleo en Lima (6.6%) y su alta incidencia en jóvenes menores de 25 años (10.3%) no mostró mayor variación con respecto a años anteriores (INEI 2020a). Este escenario va a cambiar radicalmente en el 2020 con la crisis del COVID-19; en junio la tasa de desempleo en Lima alcanzó 13.1% (INEI 2020c).

La percepción negativa de la población sobre el desempleo en el 2019, sin embargo, podría haber estado relacionada con la reciente tendencia a atribuir consecuencias negativas para la situación laboral y el nivel de ingresos a la inmigración venezolana (Koechlin et al. 2019: 48). Precisamente, este fenómeno alcanzó su punto más alto en el 2019: el Perú se convirtió en el segundo país receptor después de Colombia y antes de Chile, con 768,000 migrantes (ACNUR 2019). Los resultados de las encuestas evidencian un aumento en la percepción negativa hacia la inmigración venezolana que pasó de 43% en el 2018 a 67% en el 2019 (Alayo 2019). En reacción, el 2019, el gobierno empezó a tomar medidas significativas para reducir el impacto de la migración, a través del requerimiento de pasaporte y visa humanitaria para el ingreso al país, así como nuevas restricciones laborales. El ministerio de trabajo decidió establecer el límite de la planilla extranjera en las empresas a un 20% (SUNAFIL 2019).

En relación a la situación de pobreza, medida monetariamente, su disminución se ha desacelerado en los últimos años con la caída del crecimiento económico. Esta tendencia ha continuado en el año 2019, con una reducción de apenas 0.3% de la pobreza monetaria (INEI 2020b); y definitivamente con la pérdida de empleo en el 2020 debido al COVID-19, esta tendencia se reforzará (o se revertirá) dramáticamente para el 2020 (Prialé 2020).

### III. INICIO Y SALIDA DEL PUNTO DE INFLEXIÓN INSTITUCIONAL

La crisis entre el Congreso y el Ejecutivo en el Perú no es excepcional en América Latina. Entre 1985 y 2008, América Latina experimentó 89 crisis institucionales de las cuales 45 corresponden a enfrentamientos entre el gobierno y el Congreso (Helmke 2017). Las crisis institucionales se refieren a “episodios caracterizados por niveles extremos de conflicto y por la decisión de un poder electo de disolver otro con el objetivo de remodelar su composición” (Pérez-Liñan 2007: 44) o, al menos, desafiarla (Helmke 2017: 17).

Desde la transición democrática, ningún presidente electo en Perú tuvo un respaldo tan débil en el Poder Legislativo como Kuczynski (Ponce de León y García 2019). El gobierno que llegó en el 2016 tuvo que enfrentar la mayoría absoluta de Fuerza Popular (el fujimorismo) en el Congreso, con 73 de 130 escaños.<sup>8</sup> En alianza principalmente con el aprismo, el fujimorismo fue volviéndose cada vez más intransigente y obstruccionista con el gobierno. En particular, destacó su oposición a las políticas educativas con equidad de género que el gobierno buscaba realizar (El Comercio 2017). Entre diciembre de 2016 y agosto del 2017, el Congreso provocó la caída de tres ministros a través de la censura o amenaza de censura, y la renuncia y recomposición de todo un gabinete de ministros al negar la “cuestión de confianza” planteada por el gobierno para evitar la censura de la ministra de educación. Adicionalmente, en diciembre del 2017 buscaron la vacancia del presidente tras revelarse su vinculación al caso Lava Jato (Ponce de León y García 2019). El gobierno se salvó por escasos votos y aparentemente por la negociación del indulto al expresidente Alberto Fujimori que se concretó tres días después, en la víspera de navidad.<sup>9</sup> Finalmente, el segundo proceso de vacancia (marzo del 2018) obligó al presidente a renunciar ante la inminencia de la vacancia. Con matices, el Perú del 2018 se acercó a los casos de crisis presidenciales que combinan escándalos de corrupción, ausencia de apoyo legislativo y rechazo de la población (Pérez-Liñan 2007).

#### Lucha anticorrupción y el desprestigio de la clase política

En el 2019, se reanudó el conflicto del Congreso con el Ejecutivo, pero con una mayor iniciativa de este último. Vizcarra inició una lucha contra la corrupción que fue respaldada por la población, pero que lo enfrentó al Congreso. Al inicio del 2019, el Fiscal de la Nación Pedro Chávarry destituyó sorpresivamente a Rafael Vela y José Domingo Pérez, los fiscales del equipo especial a cargo del

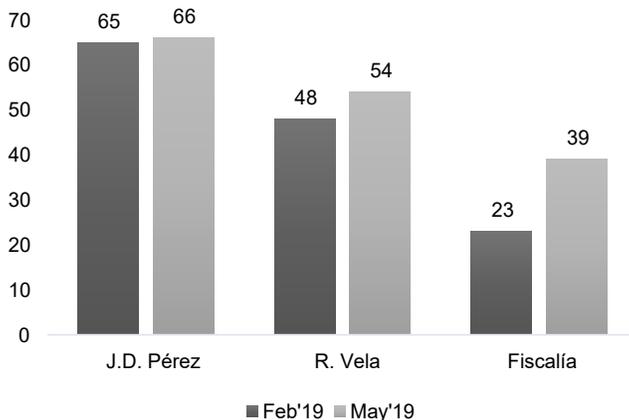
<sup>8</sup> Este resultado fue una expresión, en parte, del fortalecimiento de Fuerza Popular, pero también parte de los errores de su campaña y el persistente anti-fujimorismo (Dargent y Muñoz 2016).

<sup>9</sup> Esta negociación ocurrió con el congresista Kenji Fujimori (hermano de Keiko). Tras el allanamiento de la casa de Kuczynski, se encontraron borradores del discurso con el que dio a conocer el indulto junto con cartas firmadas por Kenji Fujimori (La República 2018). El indulto fue considerado ilegal y revertido por el Juzgado Supremo de Investigación Preparatoria en octubre de 2018 (El Comercio 2019a)

caso Lava Jato.<sup>10</sup> Estos apelaron ante la junta de fiscales supremos señalando que se buscaba sabotear la firma final del acuerdo de colaboración con Odebrecht, que había sido programada para esos días. En una reacción rápida, el presidente Vizcarra inmediatamente se solidarizó con los fiscales y anunció tanto su regreso de un viaje protocolar en Brasil como su decisión de plantear una reforma del Ministerio Público con la cual el Congreso no estaba de acuerdo.

El fiscal Chávarry se vio finalmente obligado a reincorporar a los fiscales y a renunciar días después. El apoyo de la población a Vela y Domínguez se expresó en una masiva movilización nacional el 3 de enero provocando además la renuncia de los fiscales designados para reemplazar a los fiscales. El gráfico 2 muestra la creciente aprobación popular de los fiscales especiales de la comisión Lava Jato entre febrero y mayo del 2019, y cómo contrasta con la baja aprobación de la Fiscalía, en general.

Gráfico 2. Aprobación de los Fiscales anticorrupción Pérez y Vela, y la Fiscalía de la Nación



Fuente: elaboración propia en base a IEP 2019b

Esta fiscalía especial anticorrupción venía ganando un mayor nivel de legitimación desde su creación en el 2016, y la unificación de las diferentes investigaciones vinculadas al caso conocido como 'Lava Jato' bajo su liderazgo en el 2018. Asimismo, el establecimiento de mecanismos como los acuerdos de colaboración eficaz lograron fortalecer las capacidades de esta unidad para avanzar eficientemente con las investigaciones, protegiéndolas de entrampamientos políticos

<sup>10</sup> Aludiendo que los fiscales estaban atentando contra la jerarquía del ministerio público, declarando demasiada información en la prensa y no informado oportunamente sobre el desarrollo de los casos (El Peruano 2018).

(Gonzalez-Ocantos y Baraybar 2019: 65). Del mismo modo, la mediatización del caso y el apoyo de la opinión pública permitió a los fiscales “contrarrestar cierta precariedad institucional” (Ponce de León y García 2019: 357). No obstante, existen críticas a atender sobre el uso recurrente de los fiscales del mecanismo de la prisión preventiva y su demora en presentar acusaciones formales (La Ley 2018). El rol de equipos periodísticos de investigación en difundir los nexos entre corrupción y política, como IDL-Reporteros, también debe destacarse. En 2019, una encuesta identificó a Gustavo Gorriti, director del mencionado medio, como una de las personas más poderosas del país (IPSOS 2019a). Las amenazas e intentos de obstrucción de algunas organizaciones políticas al IDL también demuestran la importancia de este sector de la prensa (Gorriti 2019).

En este contexto, Vizcarra nuevamente tomó la iniciativa política de enfrentar al Congreso, ganando el respaldo de la población. Aunque su proyecto de ley de declarar en emergencia al Ministerio Público era controversial e incluso inconstitucional (Tanaka 2019), su propuesta lo ubicó del lado de los fiscales anticorrupción y en enfrentamiento al Congreso, cuya oposición a la propuesta favorecía al Fiscal de la Nación, quién se aferraba al cargo (Laurente 2019). Finalmente, el fiscal Chavarry renunció, pero el Congreso continuó impidiendo las investigaciones contra el ex Fiscal de la Nación acusado, entre otras cosas, de formar parte de una organización criminal, sustraer documentación con evidencia fiscal y destituir a los fiscales encargados del caso Lava Jato a inicios del 2019. El caso de los CNM audios vinculó a Chavarry a la presunta organización criminal denominada Los Cuellos Blancos del Puerto. Otra alta autoridad del sistema de justicia vinculada fue el juez supremo César Hinostroza, quien también habría sido defendido por el Congreso (Barboza s/f). En este contexto, se profundiza la caída de Fuerza Popular y su lideresa Keiko Fujimori, a quién se vinculaba con este caso de tráfico de influencias en el Poder Judicial. Un testimonio por parte de Augusto Tamayo, dentro de las investigaciones del Equipo Lava Jato, confirmó la participación de Fujimori bajo el alias de “Señora K” (IDL 2019).

Esta primera mitad del 2019 no dejó de sorprender a los peruanos con las revelaciones fiscales producto del acuerdo de colaboración eficaz firmado el 15 de febrero con la empresa Odebrecht (Hernández 2019). Estos testimonios comprometían a las más importantes autoridades del país. Ciertamente, con la orden de arresto preliminar a Kuczynski el 10 de abril, por un presunto delito de lavado de dinero, se completó la lista de ex presidentes detenidos y/o investigados por la justicia por actos de corrupción. Kuczynski, por motivos de salud, sólo recibió detención domiciliaria. Sin embargo, la situación del expresidente Alan García tuvo un final más trágico. El líder histórico del Partido Aprista Peruano (APRA) se suicidó el 16 de abril cuando se ejecutaba la orden de detención preliminar por obtención de dinero ilícito. Con la muerte de García y las crecientes pruebas que reforzaban las acusaciones de corrupción, el 2019 significó la mayor crisis del único partido político de inicios del siglo XX que sobrevivió la crisis de partidos de los noventa y que llegó dos veces al gobierno, en gran parte, gracias a la personalidad avasalladora de su líder. A pesar de que algunos líderes del partido

intentaron instrumentalizar el suicidio para reconectar con la población, la realidad era que el 83% de los peruanos pensaba que Alan García se había suicidado para escapar de la justicia (IEP 2019a). Lo cierto es que el exdirector de Odebrecht en Perú, Jorge Barata, declaró en mayo del 2019 que su compañía había entregado dinero de la contabilidad paralela de la empresa a las campañas electorales de todos los expresidentes peruanos y otros políticos como Keiko Fujimori y Susana Villarán. Esto, además de sobornos para garantizar la obtención de concesiones de obras públicas (Fowks 2019).

## La reforma política y el escalamiento de la crisis

En la segunda parte del año, en un contexto de mucha indignación por las revelaciones de corrupción, siguió el escalamiento de la crisis institucional entre el Ejecutivo y el Congreso. Sin embargo, en este periodo, el *constitutional hardball* estuvo en el lado del presidente. El gobierno presentó dos cuestiones de confianza en el 2019. En junio del 2019, una cuestión de confianza fue planteada para respaldar la reforma política que su gobierno venía impulsando. La Comisión de Alto Nivel para la Reforma política que venía trabajando desde diciembre de 2018 presentó su propuesta en marzo del 2019 con medidas concretas para fortalecer las instituciones, del sistema democrático y del Estado Constitucional de Derecho.<sup>11</sup> La propuesta incluía 12 proyectos de ley que debían ser revisados en el Congreso. Si bien el Congreso elaboró un cronograma para discutir los proyectos, no se priorizaron aquellos señalados como más urgentes por el Ejecutivo. Por ejemplo, el 16 de mayo la Comisión de Constitución del Congreso decidió archivar el proyecto de ley que buscaba hacer cambios sobre el levantamiento de la inmunidad parlamentaria para que esto sea tarea de la Corte Suprema. Esta inmunidad era rechazada por el 78% de la población (La Rosa 2019), porque era vista como una forma de los políticos de ser percibidos por sus actos de corrupción, entre otros delitos.

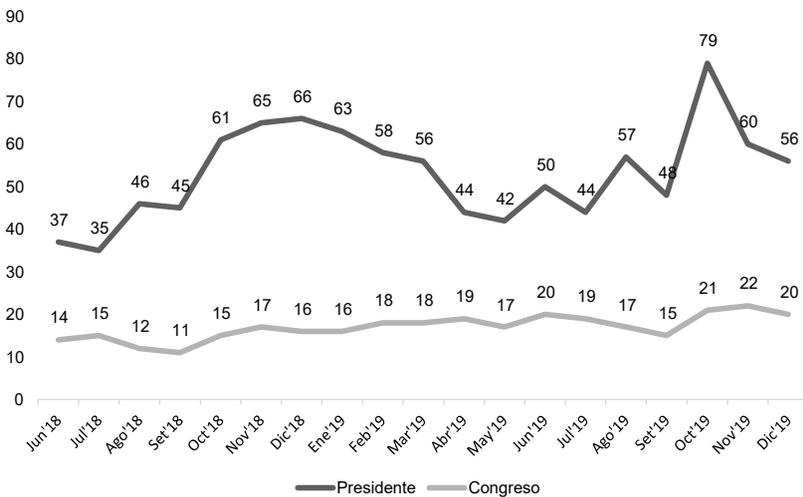
El 29 de mayo, Vizcarra da un mensaje a la nación anunciando que se planteará una cuestión de confianza ante el Congreso sobre el tema de la reforma política. Señaló que había una sensación de que el Congreso estaba demorando la reforma política al haber archivado el proyecto de inmunidad parlamentaria y varias de las denuncias en contra del ex fiscal de la Nación Chávarry. La cuestión de confianza consistiría en la aprobación de seis proyectos de ley de reforma política sin vulnerar su esencia (Calderón 2019). Este momento generó tensión, pues de ser denegada la confianza, el presidente podría constitucionalmente disolver el Congreso, al ser la segunda negativa en el periodo. El Congreso dio la confianza el 5 de junio, comprometiéndose a la revisión y aprobación de los proyectos antes de que acabe la legislatura, que se extendió hasta la tercera semana de julio.

<sup>11</sup> Tras los resultados favorables del referéndum se nombró esta comisión integrada por Fernando Tuesta, Paula Muñoz, Milagros Campos, Jessica Bensa y Martín Tanaka, quienes trabajaron durante tres meses ad honorem (CANRP 2019).

El 27 de julio se inició un nuevo ciclo en el Congreso, bajo la presidencia de Pedro Oleachea, que fue una oportunidad para que se estableciera una nueva reconfiguración de partidos y alianzas en el Legislativo. Sin embargo, la crisis entre el gobierno y el Congreso solo escalaría. Por un lado, Fuerza Popular continuaba manteniendo dominio y mayoría. Por otro lado, el Ejecutivo consideraba que la esencia de la reforma referida a la inmunidad parlamentaria se vio vulnerada, puesto que los mecanismos dispuestos para su levantamiento se alejaban a lo propuesto por el Ejecutivo: el Congreso mantenía la facultad de decidir sobre el levantamiento.

El 28 de julio en el mensaje presidencial que causó mucha sorpresa, Vizcarra propuso una reforma constitucional para adelantar las elecciones generales que estaba programadas para el 2021 al año 2020 en las que él no participaría. Bajo una lógica de “nos vamos todos”, el gobierno quiso demostrar su desprendimiento del poder a cambio de la renovación de la clase política envuelta en controversias de corrupción y una salida a la crisis que ambos poderes enfrentaban afectando la gobernabilidad del país. Esta era una estrategia insólita para una región donde los cambios constitucionales de este tipo suelen orientarse en aumentar el poder y asegurar la permanencia del presidente. El 70% de la opinión estuvo de acuerdo con la propuesta de adelanto de elecciones de Vizcarra, lo cual inmediatamente se reflejó en un aumento de la aprobación del presidente de 44% en julio de 2019 a 57% en agosto y una disminución de la aprobación del Congreso en los mismos meses de 19% a 17% como se observa en el gráfico 3.

Gráfico 3. Niveles de aprobación del presidente Martín Vizcarra y el Congreso (2018-2019)



\* Datos para aprobación del Congreso posteriores a septiembre de 2019 evalúan la aprobación de la Comisión Permanente. Fuente: elaboración propia en base a datos de IPSOS (2019c)

El Congreso, sin embargo, no se mostró a favor de este proyecto. Más bien, en agosto del 2019 aprovecharon el manejo que tuvo el gobierno del conflicto minero Tía María para buscar la interpelación, e incluso algunos congresistas, como Mauricio Mulder de la bancada aprista, amenazaron con la vacancia (El Comercio 2019c).<sup>12</sup> Durante las semanas que siguieron escalaría la crisis. Luego de meses de negociación, el 26 de setiembre, la Comisión de Constitución del Congreso archivó el proyecto de ley de anticipo de elecciones cerrando la posibilidad de una salida constitucional en que ambos poderes del Estado se renovarían. Al día siguiente (27 de setiembre), el presidente anunció que se presentaría una nueva cuestión de confianza por otro tema: la elección de miembros del TC que, según el gobierno, el Congreso venía haciendo de forma inusualmente acelerada y poco transparente. Por lo cual, el gobierno proponía una reforma en el procedimiento de elección.

El escalamiento de la crisis institucional alcanzó un punto de inflexión el 30 de setiembre. En uno de los días más agitados de la política peruana en las últimas dos décadas, el presidente del Consejo de Ministros Salvador del Solar presentó la cuestión de confianza. A pesar de estar facultado constitucionalmente para participar en las sesiones del Legislativo, fue inicialmente impedido de ingresar al hemiciclo y de tomar la palabra. Luego de presentar la cuestión de confianza, el Congreso no discutió la medida y continuó con la elección de miembros del TC (eligiendo a uno de ellos). Como consecuencia, el gobierno interpretó que había ocurrido una denegación “fáctica” de la confianza. De la misma forma, siguiendo el artículo de la Constitución que lo faculta a tomar esa decisión en caso dos cuestiones de confianza fuesen denegadas, el presidente anunció la disolución del Congreso de la República y la convocatoria a elecciones para reemplazar al Congreso disuelto.<sup>13</sup>

Posteriormente, el Congreso votó y aprobó la cuestión de confianza y, al tomar noticia de la disolución, decidió suspender en el cargo al presidente y juramentar en su reemplazo a la vicepresidenta Mercedes Aráoz, quien aceptó hacerlo. Hacia la medianoche, Vizcarra reapareció en una foto junto a los jefes de las fuerzas armadas y policiales en una muestra simbólica de su respaldo. Un comunicado del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea reafirmó que “el Señor Presidente Constitucional de la República, Ing. Martín Vizcarra Cornejo, es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú” (RPP 2019).

¿Qué decisión prevalecía? ¿Quién gobernaba el Perú? ¿Había el presidente disuelto el Congreso o el Congreso suspendido al presidente? Pese a la confu-

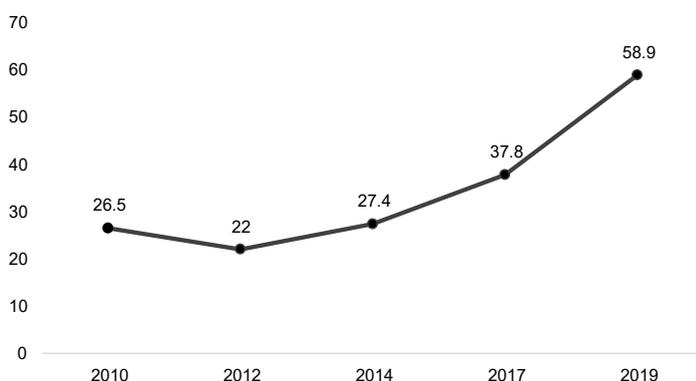
<sup>12</sup> El gobierno suspendió el permiso de construcción de la mina después de una negociación con las autoridades locales debido a la situación de conflictividad social con los agricultores de la zona.

<sup>13</sup> La Constitución Política del Perú de 1993 (vigente) regula estos aspectos. El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear una cuestión de confianza al Congreso (artículo 131). Si la cuestión de confianza es rechazada, se produce la crisis total del Consejo de Ministros (artículo 132). Si el Congreso deniega la cuestión de confianza dos veces, el Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso (artículo 133). Véase: Sentencia del Tribunal Constitucional 0006-2019-CC/TC.

sión de las primeras horas, pronto se hizo evidente que la salida de la crisis se resolvía de manera favorable al Ejecutivo. El Congreso no solo carecía del apoyo de los militares, sino de la comunidad internacional y la ciudadanía. Por una parte, no hubo organismos internacionales que se pronunciaran contra la medida y ningún gobierno latinoamericano insinuó un quiebre constitucional. Por el contrario, la Secretaría General del Organismo de Estados Americanos (OEA) se manifestó al día siguiente de la disolución a través de un comunicado que señalaba que competía al TC pronunciarse sobre el desacuerdo entre los poderes y que era “un paso constructivo” el llamado a elecciones.

Asimismo, la ciudadanía apoyó mayoritariamente al Ejecutivo. De acuerdo con IPSOS, el 85% respaldó la disolución del Congreso y la popularidad del presidente subió a 79% (ver gráfico 3) - un aumento de 31 puntos porcentuales respecto al mes anterior (2019b). Este apoyo se enmarca en el aumento de la tolerancia que expresa la población hacia los llamados golpes Ejecutivos en los últimos años en el Perú<sup>14</sup> (LAPOP 2019). Como muestra el gráfico 4, si bien esta medida tiene un aumento sostenido desde el 2010, la tendencia se acelera del 2017 al 2019: de 37.8% a 58.9%. En perspectiva comparada, como señala el gráfico 5, Perú es de lejos el país sudamericano donde existe más tolerancia al cierre del Congreso. En América Latina, el país más cercano es México con 28.1%. De acuerdo con el análisis de Ramírez y Zechmeister (2019), la tolerancia a los golpes Ejecutivos en Perú en el 2019 no se predice por el apoyo a la democracia, la satisfacción a la democracia, ni la aprobación al presidente. Los mejores predictores son los bajos niveles de confianza hacia el Congreso y la alta percepción de corrupción.

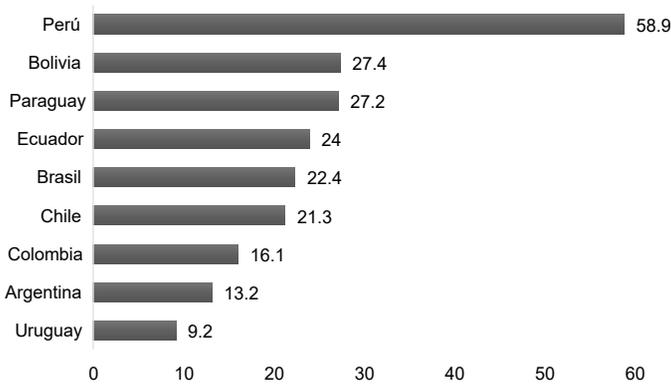
Gráfico 4. Porcentaje que expresa tolerancia a los golpes Ejecutivos en Perú



Fuente: elaboración en base a LAPOP 2019

<sup>14</sup> “¿Cree usted que cuando el país enfrenta momentos muy difíciles, se justifica que el presidente del país cierre el Congreso y gobierne sin Congreso?”

Gráfico 5. Porcentaje de Tolerancia a los Golpes Ejecutivos en Sudamérica



Fuente: elaboración en base a LAPOP 2019

#### IV. CONTINUIDAD DEMOCRÁTICA SIN ESTABILIDAD

Esta sección busca explicar la salida institucional a la crisis y la continuidad democrática, pero al mismo tiempo resaltar la frágil estabilidad de esta continuidad. Siguiendo a autores como Grzymala-Busse (2011) nos parece importante hacer la distinción entre la duración en términos de longitud temporal (continuidad) y la capacidad para proveer un resultado constante (estabilidad). Grzymala-Busse señala, además, que “más tiempo transcurrido, por sí solo, no disminuye las percepciones de riesgos” (2011: 1279). Precisamente, esto es lo que la presente sección también quiere enfatizar como evaluación de un año que no acabó tan mal, pero que no garantiza un futuro en la misma dirección.

La primera parte de la sección se enfoca en la continuidad. Señalamos que la continuidad democrática se explica principalmente por el liderazgo institucionalista del presidente y su resistencia a concentrar poder. Este es un resultado contingente y paradójico de la debilidad partidaria en el Perú, una característica del país usualmente asociada con peligros para la democracia. La segunda parte, busca explicar los graves desafíos que resaltan en el 2019 y suponen un riesgo para la estabilidad de la democracia en el Perú; el desgaste del modelo económico y su consecuente conflictividad; la expansión de economías ilegales en diferentes flancos del territorio y la creciente politización de la lucha por la equidad de género.

#### Continuidad democrática en el 2019

Este análisis se enmarca en la literatura sobre la relación entre crisis institucionales y régimen político democrático.<sup>15</sup> Antes de la tercera ola de democratiza-

<sup>15</sup> La definición de democracia que seguimos es procedimental; es decir, un régimen político que tiene atributos como las elecciones libres y limpias, sufragio universal, amplia protección de libertades civiles,

ción, las crisis institucionales tenían la tendencia a resolverse con el quiebre de la democracia (Linz 1990), frecuentemente a través de un golpe de estado y el establecimiento de una dictadura (O'Donnell 1992). Luego de la tercera ola de democratización, las intervenciones militares son menos comunes y prevalecen las crisis sin quiebres (Mainwaring y Hagopian 2005; Pérez-Liñan 2007). En la mayoría de casos, las soluciones “legales” se han convertido en sustitutos funcionales del golpe militar (Pérez-Liñan y Polga-Hecimovich 2017). Pero los peligros para la democracia no han desaparecido por completo, e incluso se han desarrollado regímenes híbridos como los autoritarismos competitivos en los países de la región (Levitsky y Loxton 2012).

Con la crisis institucional en el Perú en el 2019, se plantearon varios escenarios de debilitamiento e incluso suspensión del régimen democrático. Un posible escenario es la intervención militar de corta duración. Aunque excepcional, la crisis institucional tomó ese rumbo en Guatemala (1993), Ecuador (2000) y Honduras (2009). Otro posible escenario es un abuso evidente del “juicio político” por parte del Congreso que atenta contra una institución clave de las democracias presidencialistas: el mandato fijo del presidente (Linz 1990). El caso más claro es Paraguay (2012), mientras que podría debatirse si la categoría aplica a Brasil (2016) y el primer intento de vacancia a Kuczynski (2017). El tercer escenario es el debilitamiento “lento” y “gradual” de la democracia (O'Donnell 1992; Levitsky y Ziblatt 2018). Como el Perú (1992), Venezuela (1999), Ecuador (2004, 2006), Bolivia (2009) y Nicaragua (2008), la crisis institucional se resuelve a favor de la acumulación desproporcionada de poder de un presidente electo.

En Perú, el escalamiento de la crisis institucional entre el Ejecutivo y el Congreso hizo posible algunos de estos escenarios en el 2019. Sobre todo, la resolución de la crisis a favor del Ejecutivo podría haber acercado al Perú al tercer escenario (muerte lenta de la democracia). Primero, hace algunos años, la posibilidad de un Congreso intransigente e impopular había sido planteado como un contexto que aumentaría los incentivos de los presidentes peruanos para asaltar las instituciones democráticas (Levitsky 2013: 459). Segundo, algunos estudios habían resaltado ciertas estrategias de Vizcarra como populistas y con el consecuente riesgo de inclinarse a propuestas autoritarias (Ponce de León y García 2019).

Finalmente, el escenario post-disolución del Congreso combinaba elementos preocupantes. Vizcarra se convertía en un presidente sin partido político, caracterizado por una legitimidad plebiscitaria asociada a su confrontación con el Congreso, interpretando la constitución de forma amplia para cerrar otro poder del Estado y con amplia discrecionalidad a puertas de una elección para reconfigurar el Congreso. Como consecuencia de este escenario favorable al presidente, distintos analistas destacaron que era necesario que los derechos

ausencia de poderes de veto bajo la sombra y un campo de juego equilibrado entre el gobierno y la oposición (Levitsky y Way 2010).

políticos y las libertades civiles de la oposición y los críticos al gobierno fuesen respetados en dicha elección (Dargent 2019a; De Ferrari 2019). Es decir, no daban el resultado por descontado. Asimismo, también se señaló que existían peligros durante los cuatro meses de gobierno sin Legislativo (entre la disolución y la conformación del nuevo Congreso). En palabras de Vergara (2019), “ahora nos toca permanecer vigilantes. El presidente gobernará con decretos de urgencia y eso hay que mirarlo con lupa. Con todo lo que hemos visto en estos años, yo ya no confío en nadie. Nuestros políticos son culpables hasta que demuestren lo contrario.”

Sin embargo, el gobierno de Vizcarra continuó sin mayor detrimento de la democracia. ¿Qué explica esta continuidad? En primer lugar, el crecimiento económico como sospechoso común de la supervivencia de la democracia (Przeworski y Limongi 1997) no fue aparentemente el responsable. La ilusión del rápido crecimiento económico llegó a su fin y, como se ha señalado anteriormente, la actuación del gobierno de Vizcarra respecto a la economía fue tan pobre como la de su predecesor. En segundo lugar, como hemos mostrado, la población parecía dispuesta a apoyar el cierre del Congreso sin importar la legalidad de la medida (Ramírez y Zechmeister 2019), a esto contribuyó el desprestigio de la clase política involucrada en graves delitos de corrupción. Este era el escenario perfecto para el debilitamiento e incluso suspensión del régimen democrático. Sin embargo, esto no ocurrió.

Este artículo sostiene que el resultado fue de contingencia y paradójico a la debilidad partidaria en el Perú, una característica usualmente asociada con peligros para la democracia por su proclividad para la elección de líderes que confrontan y asaltan las instituciones que los limitan (Levitsky y Loxton 2012). Los políticos como “agentes libres” es una característica fundamental de la política peruana. Es ampliamente estudiando que, a diferencia de otros países, la temporalidad de los políticos en el Perú es bastante corta, su aparición y desaparición ocurre frecuentemente y la distribución de poder entre éstos políticos es bastante fragmentada e inestable (Levitsky 2013). Una de las razones más importantes de esta volatilidad es la debilidad de los partidos políticos. El sistema de partidos políticos colapsó a finales de los ochenta e inicios de los noventa (Cameron 1994; Tanaka 1998) y, desde ahí, no existen prospectos para la re-construcción partidaria (Levitsky et al. 2016). Los partidos que participan en las elecciones suelen ser vehículos personalistas o meros cascarones que presentan su inscripción legal para las candidaturas individuales de turno. Como consecuencia, presidentes, congresistas y autoridades subnacionales tienen una tendencia a ser *outsiders*, tráfugas y novatos (Levitsky y Zavaleta 2019). Asimismo, las alianzas electorales y la conformación de listas (incluyendo las planchas presidenciales y bancadas parlamentarias) obedecen a decisiones de corto plazo que resultan en fragmentación y nuevos reacomodos una vez en el poder.

La solución que tomó la crisis institucional del 2019 es en parte producto de esa realidad. Vizcarra es uno de estos de políticos libres que, aun siendo pre-

sidente, es descrito en libros dedicados a su biografía como “un personaje aún desconocido” (Riepl 2019). Ingeniero Civil de profesión, ingresó a la política luego de trabajar como servidor público en su natal Moquegua y en Arequipa y de fundar la empresa “CyM” con su hermano. En 2006, tentó la Presidencia Regional de Moquegua como invitado por el APRA, obteniendo el segundo lugar. En 2008, fue una figura crucial en resolver las movilizaciones sociales conocidas como el “Moqueguazo” y, con esa popularidad, ganó la presidencia regional en 2010 por el movimiento regional “Integración Regional por Ti” que presidía. En ese puesto “hizo de su pequeña región un ejemplo de desarrollo” (Vivas 2018). Finalmente, se convirtió en candidato a la vicepresidencia como parte de una estrategia de “marketing electoral” para evitar la imagen de un club de “limeñitos” (León 2019) y “blancos” que la dupla de Kuczynski y Aráoz (inicialmente considerada para la primera vicepresidencia) proyectaba (León 2019). Vizcarra tenía el perfil “provinciano” y de líder subnacional exitoso que requerían (León 2019).

Sin embargo, a diferencia de otros políticos “libres”, ha mostrado una inmensa capacidad de liderazgo para sobrevivir a la crisis a pesar de no tener partido y contar únicamente con un apoyo plebiscitario. Adicionalmente ha demostrado una vocación institucionalista. Ya las teorías de la democratización enfatizaron el rol de actores históricos concretos, particularmente en momentos de alta vulnerabilidad para el régimen (Linz 1978; O'Donnell y Schmitter 1986). Por ejemplo, Lipset (1998) sostiene que líderes como George Washington en Estados Unidos y Nelson Mandela en Sudáfrica permitieron institucionalizar la democracia en sus países. Estos actores pusieron su legitimidad carismática al servicio de la institucionalización del régimen en un momento en que podrían haber abusado de su posición.

Sería una exageración asimilar a Vizcarra con líderes como Washington o Mandela. Su nivel de preferencia normativa por la democracia tampoco podría darse por descontada por su condición de político independiente y su novedad para la política nacional. No obstante, el presidente peruano ha mostrado ser moderado en términos programáticos, lo cual es importante para no despertar la oposición de los poderes económicos ni adoptar medidas antidemocráticas para avanzar su agenda (Mainwaring y Pérez-Liñan 2013). Asimismo, Vizcarra ha demostrado niveles altos de tolerancia hacia sus adversarios y auto-restricción, condiciones cruciales para evitar la muerte de la democracia según Levitsky y Ziblatt (2018). Como consecuencia, en lugar de empujar hacia la caída de la democracia ha permitido su supervivencia. De la misma manera, si bien ha mostrado cierta dosis de populismo, ha puesto su popularidad plebiscitaria al servicio de reformas para institucionalizar la democracia y no para acumular poder. Por contraste, la mayoría congresal del fujimorismo y sus aliados no mostraron tolerancia ni auto-restricción. Se comportaron, más bien, como aquellos congresos evocados por Linz (1990) que, en el intento de tumbar a un líder, pueden acabar con todo el régimen.

En esta línea, los meses que siguieron a la disolución del Congreso no mostraron una tendencia del presidente a acumular poder. Primero, se confirmó que la foto junto a los jefes militares y policiales fue, básicamente, protocolar y simbólica. A diferencia del autogolpe del 05 de abril de 1992, los militares no han tenido rol protagónico. Segundo, la Comisión Permanente, órgano del Congreso que se mantiene en funcionamiento pese a la disolución de acuerdo con la constitución, (BBC 2019) siguió operando. Tercero, desde el momento del acto de disolución del Congreso, Vizcarra convocó a elecciones congresales extraordinarias de acuerdo a ley. A diferencia de las elecciones semi-competitivas del 2016, marcadas por la exclusión de candidaturas (Encinas 2016), las elecciones congresales extraordinarias 2020 fueron plenamente competitivas. Más aún, el presidente Vizcarra no postuló lista oficialista a las elecciones congresales. Cuarto, los resultados electorales también parecen reflejar la ausencia de abusos de poder por parte del gobierno.<sup>16</sup>

Por un lado, la mayoría del Congreso disuelto fue ampliamente sancionada por el voto de la población. Fuerza Popular disminuyó sustancialmente su número de escaños de 73 en el 2016 a 15 en el 2020, convirtiéndose en la tercera fuerza política del parlamento. Algunos de sus aliados en el Congreso como el Partido Aprista Peruano y Contigo (ex Peruanos por el Cambio y opositores a Vizcarra durante el último año) no pasaron la valla, así como tampoco Solidaridad Nacional que incluyó en su lista a ex congresistas fujimoristas. Por otro lado, aunque muy lejos de una mayoría absoluta, Acción Popular (25 escaños) y Alianza por el Progreso (22 escaños) obtuvieron la mayor cantidad de votos pese a su cercanía al fujimorismo y su oposición al gobierno en el periodo 2016-2019. El resto de partidos difícilmente podrían ser señalados como pro-gobierno, sobre todo en los casos de FREPAP, UP y PP que consiguieron una representación en el Congreso no prevista hasta poco antes de la elección (Dargent 2020). En conclusión, este fue un resultado mixto para el gobierno que se asemeja al tipo de composición congresal fragmentada de los presidentes anteriores a Kuczynski (Levitsky 2013), con la salvedad de que no existe bancada oficialista.

Más allá del comportamiento de Vizcarra, resulta destacable que se confirmara la constitucionalidad de la disolución del Congreso. El 14 de enero del 2020, el TC declaró infundada la demanda competencial interpuesta por Olaechea como presidente de la Comisión Permanente y respaldó los argumentos jurídicos del gobierno en el acto de disolución. En particular, el TC planteó que el gobierno “contaba con competencia para plantear una cuestión de confianza” sobre el asunto de fondo que lo motivó y que “en la medida en que el Congreso de la República decidió no suspender dicho acto, es evidente que decidió denegar la confianza al Poder Ejecutivo” (TC 2020). Otras acciones judiciales de amparo impuestas por congresistas disueltos también fueron desestimadas (Perú21 2019b). En todas ellas, no se advierte una manipulación judicial por parte del gobierno como en otros casos en América Latina (Helmke 2017).

<sup>16</sup> Un análisis detallado de la campaña y los resultados electoral escapa de los objetivos del presente artículo.

## Las amenazas de la estabilidad democrática

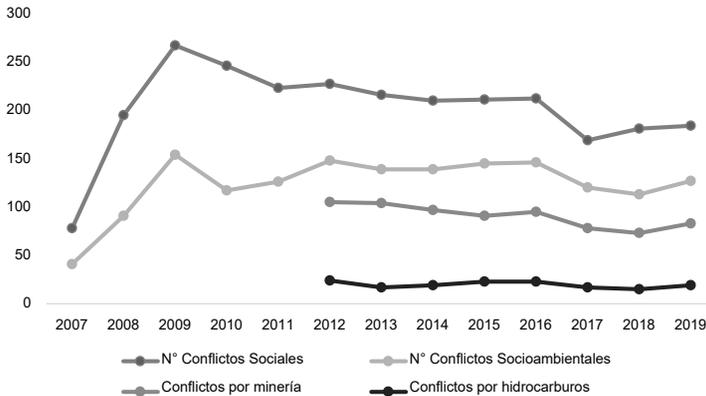
Hemos señalado que el Perú ha conseguido una continuidad democrática, pero sin estabilidad o, en todo caso, una sumamente frágil. Sin negar la sorpresa en términos comparados e históricos de una continuidad democrática sin precedentes, los factores que desencadenaron estas crisis siguen presentes y no se han mitigado, y la salida institucional ha sido fundamentalmente contingente. Esto hace imposible prever el resultado de futuros episodios que desafíen la democracia.

Los desafíos son estructurales y por ello graves. Acá destacamos tres que sobresalen en el 2019: la gestión del crecimiento basado en el modelo exportador de metales, la expansión de las economías ilegales en la Amazonía, y la creciente politización de las políticas de equidad de género.

*Primero*, en el 2019, los conflictos mineros siguieron siendo la otra cara del crecimiento económico basado en un modelo económico exportador de metales, y la tendencia de estos ha tenido un ligero repunte desde el 2017 como muestra el gráfico 6. En el 2019, dos conflictos fueron emblemáticos, el conflicto de las Bambas y el conflicto de Tía María. El primero es el proyecto de cobre más importante del país, ubicado en la región de Apurímac, de propiedad de Minerals and Metals Group (MMG), filial externa de China Minmetals. Está ubicado en Cotabambas en la región de Apurímac, la cuarta más pobre del país y produce el 15% de cobre a nivel nacional (SNMPE 2019). Las sostenidas protestas de los pobladores que bloquearon el tránsito de minerales en el corredor minero por un tiempo significativo pusieron en “jaque” al gobierno en el 2019 y el primer ministro tuvo que atender las negociaciones personalmente (Energiminas 2019). Esta larga movilización expresó bien los problemas estructurales del modelo de exportación de metales y su gobernanza, aún no superadas. Por un lado, se expresó la dificultad de la minería de ofrecer una distribución efectiva de beneficios, y como consecuencia, el desarrollo de una dinámica perversa para todas las partes. Esta es la de la movilización a cambio de beneficios o compensaciones. Por otro lado, se expresó el fracaso del Estado Peruano, después de casi dos décadas de boom de metales, de construir una institucionalidad ambiental y social que prevea estos conflictos de manera efectiva (Orihuela y Paredes 2017).<sup>17</sup>

<sup>17</sup> A la base de los reclamos por compensaciones estaba la incapacidad del Estado de haber garantizado un traslado de los minerales más seguro y menos contencioso, a través de un “cobre oducto” en lugar de una carretera impuesta como pública a las comunidades para uso fundamentalmente de la mina y que genera grandes externalidades de polvo, ruido y vibración para las comunidades (Rojas 2019).

Gráfico 6. Evolución de los conflictos sociales (2007-2019)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Defensoría del Pueblo

A las Bambas se sumó el conflicto de Tía María que se reactivó en julio de 2019. Este conflicto divide a la región de Arequipa entre pro mineros y quienes señalan que la minería sería destructiva de la agricultura próspera del valle del Tambo (La República 2019). Este caso expresa la ausencia de procesos avanzados de ordenamiento territorial (OT) que permitan un manejo adecuado, consensado y sostenible del medio ambiente (Gustafsson y Scurrah 2019). Al final, el presidente Vizcarra estuvo involucrado personalmente en el diálogo con las autoridades locales, lográndose la suspensión de la licencia por parte del MINEM a pesar de la oposición del gremio empresarial, reafirmando que el proyecto no podía seguir adelante sin condiciones necesarias (El Comercio 2019b). En más de 20 años, pocos avances en diversificación económica, desarrollo social, y ordenamiento del territorial plantean una situación de mucha inestabilidad en un contexto internacional de volatilidad de los precios.

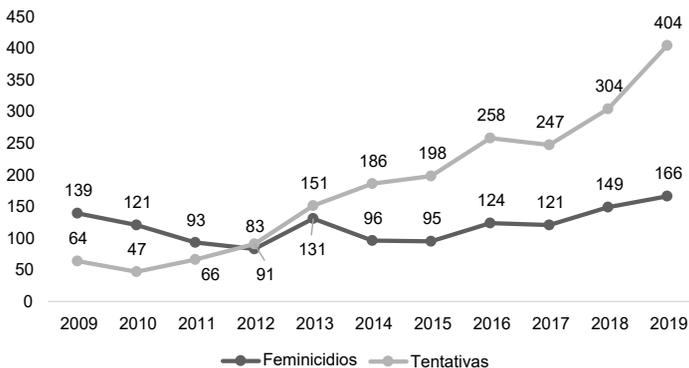
*Segundo*, el año 2019 ha sido muy dinámico en operativos de erradicación de actividades económicas ilegales en el país, en especial en la Amazonía. En el caso de la minería ilegal se inició un gran operativo en la La Pampa en Madre de Dios, la zona con mayor intensidad y concentración de minería ilegal en el país (MAAP 2020). Sin embargo, estas actividades ilegales se desplazan a otras zonas aledañas y a otras partes del país como en la Cordillera del Cóndor en la frontera con el Ecuador donde el gobierno también tuvo que intervenir (Perú21 2019a). De igual manera en septiembre del 2019, el ministerio del interior y DEVIDA (la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas) anunciaron un operativo para la erradicación de la hoja de coca ilegal programado en la zona del VRAEM en noviembre. Sin embargo, el intento fue puntual y frenado por la oposición de los agricultores. Al igual que en el caso de la minería ilegal, los cultivos ilegales de coca se siguen expandiendo a zonas contiguas como en Puno que se reportaron 8000 hectáreas de cultivos ilegales de coca (Romo

2019), y a otras regiones como Aguaytía en la región de Ucayali donde emerge un nuevo foco significativo cultivo de coca ilegal en el Perú (Sierra 2019).

En general el crecimiento de estas economías ilegales está significando una preocupación para los pueblos indígenas por la invasión de mineros ilegales (Cantanoso 2019); pero también porque estas actividades se vuelven atractivas para algunos miembros de sus comunidades creando conflictos en su interior. Los operativos del Estado son muy puntuales y los pueblos indígenas temen que estas economías probablemente volverán de acuerdo a los incentivos del mercado internacional y el bajo nivel de capacidad del Estado.

*Tercero*, en el 2019 se registraron más de 150 mil casos de violencia contra la mujer, tanto físicos como psicológicos, lo cual representa un aumento del 36% con respecto al año anterior (MIMP 2020). Asimismo, las denuncias de violencia sexual aumentaron en un 41% en comparación con cifras del 2018, registrándose más de 16 mil casos, dentro de los cuales el 67.8% de las víctimas eran menores de edad (MIMP 2020). En relación al número de casos de feminicidio, el gráfico 7 muestra que en el año 2019 se registró la mayor cantidad de feminicidios en los últimos 10 años. Aún más alarmante es el crecimiento de denuncias de tentativas de feminicidio en el país, ya que las cifras en los últimos 5 años demuestran un rápido crecimiento. Estas cifras pueden estar expresando un avance de la política pública en identificar y atender el problema de violencia de género. Sin embargo, estos resultados están acompañados por una politización “anti- género” de grupos conservadores que no ha tenido precedentes en el Perú (Rousseau 2020). La acción de estos grupos afecta las políticas y la política en general como lo demuestran las primeras disputas entre el Legislativo y el Ejecutivo, con tres ministros de educación interpelados en parte por la incorporación de una política de equidad de género en el currículum educativo.

Gráfico 7. Feminicidios y tentativas de feminicidio en el Perú (2009-2019)



Fuente: elaboración propia en base a datos del MIMP (2019)

Finalmente, el COVID-19 reveló en el 2020, la mala gestión del crecimiento basado en el modelo primario exportador que tuvo el Perú en los últimos 20 años. Detrás de las cifras que mostraba una sostenida caída de la pobreza de 33.5% en el 2009 a 20.2% en 2019 (INEI 2020a), causada fundamentalmente por transferencias condicionales a los más pobres rurales (Céspedes 2017), la bonanza minera no se tradujo en el desarrollo institucional, infraestructural y social que el país necesitaba. El gasto fiscal en salud pública del Perú se encuentra por debajo del promedio en la región (García 2019). Los recursos existentes para contener la crisis del sistema de salud y económica no contaron con la estructura estatal adecuada para hacer una adecuada redistribución, creando no solo aglutinamiento de la población en espacios públicos, sino la reproducción de prácticas de corrupción (Medrano 2020). El COVID-19 reveló un espacio urbano que creció en este periodo en condiciones de hacinamiento sin planificación de la vivienda, ni del comercio, ni del transporte (Dammert 2020) y una emergente población urbana que cuyos ingresos dependían del acceso a empleos precarios e informales (Pighi 2020)<sup>18</sup>, sobre todo en el sector de servicios, abundantes debido al consumo masivo producido por la bonanza económica.

## V. CONCLUSIONES

En este artículo hemos hecho un recuento del año 2019 centrándonos en la crisis política que llegó a un punto de inflexión: la disolución constitucional del Congreso. Sostenemos que esta crisis representó la mayor tormenta política del Perú desde su regreso a la democracia en el 2001. Por un lado, esta inflexión representó un grave golpe para actores políticos como el fujimorismo y el aprismo que se fortalecieron y ganaron poder a partir de esta transición democrática. Por otro lado, la inflexión tuvo una salida a favor del Ejecutivo que no era necesariamente esperada, pero permitió la continuidad de la democracia y del gobierno. Si bien la literatura señala que es poco plausible un golpe militar, luego de la disolución del Congreso se abrió un escenario incierto en el Perú que otorgó una alta discrecionalidad al Ejecutivo que pudo haber resultado en el debilitamiento del ejercicio democrático en el país, pero esto no pasó.

Primero, hemos mostrado que el apoyo de la ciudadanía al Ejecutivo fue clave y, como señala el análisis de Ramírez y Zechmeister (2019), hemos sostenido que este apoyo estuvo basado en un sostenido rechazo al Legislativo cada vez con más bajos niveles de confianza y la alta percepción de corrupción que se fue volviendo evidente con el desarrollo de la investigación de los fiscales especiales del caso Lava Jato. Segundo, hemos señalamos que la continuidad democrática se explica principalmente por el liderazgo institucionalista del presidente y su resistencia a concentrar poder, siendo este es un resultado contingente y paradójico de la debilidad partidaria en el Perú. Meses antes del ascenso de

<sup>18</sup> Hugo Nopo en una entrevista a la BBC señalaba que aproximadamente 71% de la PEA depende de trabajos informales y de salarios que se ganan día a día.

Vizcarra, Vergara (2018) señaló: “la maldita paradoja del país puede que se resume en que necesitamos un caudillo institucionalista.” Aunque de forma parcial, Vizcarra parece personificar la combinación de ambas características.

El reconocimiento de esta salida contingente es importante para prevenir falsos optimismos sobre la fortaleza de la democracia en el Perú como conclusión de la salida de esta crisis. En realidad, es inviable saber si podrá salir de una crisis similar en otro momento. Los problemas de fondo no mejoran y el panorama del 2019 más bien ha presentado de forma visible el desgaste del modelo económico y su consecuente conflictividad, la expansión de economías ilegales en diferentes flancos del territorio que el Estado no puede contener y la creciente politización de la lucha por la equidad de género generando posiciones conservadoras y progresistas en oposición con importantes consecuencias políticas. Los primeros meses del 2020, sobre todo a partir de los efectos de la pandemia generada por el COVID-19, han vuelto a desnudar dramáticamente estos problemas no resueltos y el peligro de conclusiones demasiado optimistas a partir de un resultado positivo (salida institucional y continuidad democrática) pero contingente. La democracia se salvó el 2019, en el futuro no sabemos.

## REFERENCIAS

- ACNUR. 2019, 7 de junio. “Refugiados y migrantes de Venezuela superan los cuatro millones: ACNUR y OIM”. Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/6/5cfa5eb64/refugiados-y-migrantes-de-venezuela-superan-los-cuatro-millones-acnur-y.html>
- Alayo, Fernando. 2019, 29 de abril. “El 67% de limeños no está de acuerdo con la inmigración venezolana al Perú.” Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/67-limenos-acuerdo-inmigracion-venezolana-peru-noticia-630720-noticia/>
- América Económica. 2020, 6 de enero. “Recaudación tributaria del Perú consolida su recuperación en 2019 al crecer 3,7%.” Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/recaudacion-tributaria-del-peru-consolida-su-recuperacion-en-2019-al>
- Arce, Moisés y José Incio. 2018. “Peru 2017: An Extreme Case of Divided Government.” *Revista de Ciencia Política* 38(2): 361-377.
- Banco Central de Reserva del Perú [BCRP]. 2019. *Informe Macroeconómico: IV Trimestre de 2018*. Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Notas-Estudios/2019/nota-de-estudios-15-2019.pdf>
- BCRP. 2020a. Cotizaciones internacionales (promedio de periodo) – Cobre -LME (€US\$ por libras). BCRPData. Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Notas-Estudios/2020/nota-de-estudios-14-2020.pdf>
- BCRP. 2020b. *Producto bruto interno por sectores productivos (variaciones porcentuales reales) - PBI*. BCRPData. Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/anuales/resultados/PM05568XA/html>
- Barboza, Karem. s/f. “Los cuellos blancos que corrompieron el sistema de justicia.” *El Comercio*. Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://especiales.elcomercio.pe/?q=especiales/a-365-dias-de-los-cuellos-blancos-visual/index.html>
- Barrenechea, Rodrigo y Paolo Sosa. 2014. “Perú 2013: La Paradoja de la Estabilidad.” *Revista de Ciencia Política* 34(1): 267-292.

- BBC. 2019, 2 de octubre. "Disolución del Congreso en Perú: 4 claves para entender el enfrentamiento entre Vizcarra y el Parlamento (y lo que puede pasar ahora)." Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49887706>
- BBC. 2020, 27 de mayo. "Coronavirus en Perú: 4 claves para entender por qué a pesar de su temprana cuarentena es el segundo país con más casos de América Latina." Recuperado el 17 de junio de 2020 de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52824767>
- Bedoya, Jaime. 2018, 19 de abril. "Alberto Vergara y la paradoja del caudillo institucionalista." *El Comercio*. Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://elcomercio.pe/somos/alberto-vergara-paradoja-caudillo-institucionalista-noticia-505070-noticia/?foto=1>
- Calderón, Martín. 2019, 11 de junio. "Reforma política: estos son los seis proyectos que el Ejecutivo impulsa." Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://elcomercio.pe/politica/cuestion-confianza-reforma-politica-son-seis-proyectos-ejecutivo-impulsa-noticia-ecpm-641676-noticia/>
- Cameron, Maxwell A. 1994. *Democracy and Authoritarianism in Peru*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Cantanoso, Justin. 2019, 1 de setiembre. "El golpe del gobierno a la minería de oro ilegal en Perú es prometedor, pero tiene un precio." Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://es.mongabay.com/2019/09/mineria-de-oro-ilegal-peru-operativo/>
- CEPAL. 2019. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. Organización de las Naciones Unidas*. Recuperado el 28 de abril de 2020 de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45000/96/BPE2019\\_Peru\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45000/96/BPE2019_Peru_es.pdf)
- Céspedes, Nikita. 2017. "Las Transferencias Públicas y Privadas y su Importancia en la Pobreza." *Revista Estudios Económicos* 33: 77-96.
- Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política [CANRP]. 2019. *Informe Final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política*. Recuperado el 28 de abril de 2020 de [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/300957/Comisi%C3%B3n\\_Informe\\_Completo-compressed\\_compressed.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/300957/Comisi%C3%B3n_Informe_Completo-compressed_compressed.pdf)
- Coronel, Omar. 2019, 3 de diciembre. "¿Por qué el malestar social en Perú no estalla como en otros países de América Latina?" Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50644745>
- Dammert, Manuel. 2020, 29 de abril. "Territorios urbanos y pandemia: necesidad de la crítica." Recuperado el 17 de junio de 2020 de [https://cisepa.pucp.edu.pe/novedades-y-eventos/novedades/territorios-urbanos-y-pandemia-necesidad-de-la-critica/?fbclid=IwAR2Fi6\\_B2s6qMsD\\_rpfvgAOvbaPESVcEWouqjOoZVwA8vOQ4NOeTYLgyC6g](https://cisepa.pucp.edu.pe/novedades-y-eventos/novedades/territorios-urbanos-y-pandemia-necesidad-de-la-critica/?fbclid=IwAR2Fi6_B2s6qMsD_rpfvgAOvbaPESVcEWouqjOoZVwA8vOQ4NOeTYLgyC6g)
- Dargent, Eduardo. 2019a, 2 de octubre. "¿El golpe?, la columna de Eduardo Dargent." Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://elcomercio.pe/politica/opinion/el-golpe-la-columna-de-eduardo-dargent-noticia/>
- Dargent, Eduardo. 2019b, 25 de diciembre. "Un año impresionante, la columna de Eduardo Dargent." Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://elcomercio.pe/politica/un-ano-impresionante-la-columna-de-eduardo-dargent-noticia/>
- Dargent, Eduardo. 2020, 29 de enero. "Elección." Recuperado el 11 de junio de 2020 de <https://elcomercio.pe/politica/opinion/eleccion-la-columna-de-eduardo-dargent-noticia/>
- Dargent, Eduardo y Paula Muñoz. 2016. "Peru: A Close Win for Continuity." *Journal of Democracy* 27(4): 145-158.
- De Ferrari, Ignazio. 2019, 4 de octubre. "Que el 30 de setiembre no sea un 5 de abril." Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/que-el-30-de-setiembre-no-sea-un-5-de-abril-por-ignazio-de-ferrari-noticia/>
- Durand, Francisco. 2018. *Odebrecht. La Empresa Que Capturaba Gobiernos*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- El Comercio. 2017, 8 de marzo. "Estos son los protagonistas del debate por el currículo escolar." Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://elcomercio.pe/peru/son-protagonistas-debate-curriculo-escolar-143555-noticia/>

- El Comercio. 2019a, 13 de febrero. "Alberto Fujimori: el indulto y su anulación [Cronología]." Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://elcomercio.pe/politica/alberto-fujimori-indulto-anulacion-cronologia-nndc-noticia-590855-noticia/>
- El Comercio. 2019b, 6 de agosto. "Vizcarra sobre Tía María: "el proyecto, si no tiene licencia social, no puede empezar"." Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://elcomercio.pe/peru/arequipa/tia-maria-arequipa-martin-vizcarra-proyecto-minero-licencia-social-empezar-video-noticia-nndc-662581-noticia/>
- El Comercio. 2019c, 12 de agosto. "Mauricio Mulder planteará moción de vacancia contra presidente Martín Vizcarra." Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://elcomercio.pe/politica/mauricio-mulder-planteara-mocion-vacancia-presidente-martin-vizcarra-noticia-nndc-664619-noticia/>
- El Peruano. 2018, 31 de diciembre. "Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 4853-2018-MP-FN". Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://busquedas.elperuano.pe/normas-legales/designan-a-fiscal-superior-provisional-penal-anticorrupcion-resolucion-n-4853-2018-mp-fn-1727863-30/>
- El Peruano. 2019, 19 de febrero. "Sube proyección de crecimiento de PBI para 2019." Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://elperuano.pe/noticia-sube-proyeccion-crecimiento-pbi-para-2019-75587.aspx>
- Encinas, Daniel. 2016. "¿Democracia con Exclusiones? Breve Balance del Perú Post-electoral." *Revista Argumentos* 10 (4).
- Energiminas. 2019. "Salvador del Solar desde Cotabambas: «Las comunidades, muchas veces, se quedan esperando recursos»." Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://energiminas.com/salvador-del-solar-desde-cotabambas-las-comunidades-muchas-veces-se-quedan-esperando-recursos/>
- Fowks, Jaqueline. 2019, 25 de abril. "El exdirector de Odebrecht en Perú confirma pagos a las campañas de cuatro expresidentes." Recuperado el 28 de abril de 2020 de [https://elpais.com/internacional/2019/04/24/america/1556126749\\_606187.html](https://elpais.com/internacional/2019/04/24/america/1556126749_606187.html)
- García, Elías. 2019, 26 de mayo. "Comex: Perú gasta en salud por debajo del promedio en América Latina." Recuperado el 17 de junio de 2020 de <https://gestion.pe/economia/comex-peru-gasta-salud-debajo-promedio-america-latina-268172-noticia/>
- Gonzalez-Ocantos, Ezequiel y Viviana Baraybar. 2019. "Lava Jato beyond Borders. The Uneven Performance of Anticorruption Judicial Efforts in Latin America." *Taiwan Journal of Democracy* 15(1): 63-89.
- Gorriti, Gustavo. 2019, 23 de abril. "Después de la tragedia." Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://www.idl-reporteros.pe/despues-de-la-tragedia/>
- Grzymala-Busse, Anna. 2011. "Time Will Tell. Temporality and the Analysis of Causal Mechanisms and Processes." *Comparative Political Studies* 44(9): 1267-1297
- Gustafsson, Maria-Therese y Martin Scurreh. 2019. "Strengthening Subnational Institutions for Sustainable Development in Resource-Rich States: Decentralized Land-Use Planning in Peru." *World Development* 119: 133-144.
- Helmke, Gretchen. 2017. *Institutions on the Edge. The Origins and Consequences of Inter-Branch Crises in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hernández, Roger. 2019, 19 de junio. "Odebrecht: cronología sobre el acuerdo de colaboración eficaz validado por el PJ." Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://elcomercio.pe/politica/odebrecht-cronologia-acuerdo-colaboracion-firma-brasil-validado-judicial-noticia-607931-noticia/?ref=ecr>
- IDL-Reporteros. 2019, 7 de diciembre. "La 'Señora K' es Keiko Fujimori." Recuperado el 7 de junio de 2020 de <https://www.idl-reporteros.pe/la-senora-k-es-keiko-fujimori/>
- Instituto de Estudios Peruanos [IEP]. 2019a. "IEP Informe de Opinión –Abril 2019. Alan García." Recuperado el 28 de abril de 2020 de [https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2019/04/Informe-OP-Abril-2019\\_5-Alan-Garc%C3%ADa.pdf](https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2019/04/Informe-OP-Abril-2019_5-Alan-Garc%C3%ADa.pdf)
- IEP. 2019b. "IEP Informe de Opinión – Mayo 2019. Congreso, Poder Judicial y Fiscalía." Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2019/05/Informe-OP-Mayo-2019-Congreso-PJ-y-Fiscal%C3%ADa.pdf>

- IEP. 2019c. "IEP Informe de Opinión –Septiembre 2019. Percepciones sobre la situación económica." Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2019/09/Informe-OP-Septiembre-2019-econom%C3%ADa.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI]. 2020a. "Informe técnico. Comportamiento de los indicadores de mercado laboral a nivel nacional." Recuperado el 28 de abril de 2020 de [http://m.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/boletines/01-informe-tecnico-n01\\_empleo-nacional\\_oct-nov-dic2019.pdf](http://m.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/boletines/01-informe-tecnico-n01_empleo-nacional_oct-nov-dic2019.pdf)
- INEI. 2020b. *Resultados de la pobreza monetaria 2019*. Recuperado el 17 de junio de 2020 de <https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/boletines/presentacion-del-je-fe-del-inei.pdf>
- INEI. 2020c. *Situación del Mercado Laboral en Lima Metropolitana. Trimestre móvil: Marzo-Abril-Mayo 2020*. Recuperado el 17 de junio de 2020 de [https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe-tecnico-empleo\\_marzo-abril-mayo-2020.pdf](https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe-tecnico-empleo_marzo-abril-mayo-2020.pdf)
- IPSOS. 2019a. "#PODER2019 @MartinVizcarraC es la persona más poderosa del Perú, de acuerdo con los resultados de la XXXIX Encuesta del Poder." Recuperado el 17 de junio de 2020 de <https://twitter.com/ipsosperu/status/1168157456570159105>
- IPSOS. 2019b. "Estudio de Opinión El Comercio - IPSOS Perú." Recuperado el 28 de abril de 2020 de [https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2019-10/opinion\\_data\\_octubre\\_2019.pdf](https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2019-10/opinion_data_octubre_2019.pdf)
- IPSOS. 2019c. "Estudio de Opinión El Comercio - IPSOS Perú, diciembre de 2019." Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://www.ipsos.com/es-pe/opinion-data-17-diciembre-del-2019>
- Koehlin, José, Ximena Solórzano, Giovanna Larco, y Enrique Fernández-Maldonado. 2019. *Impacto de la Inmigración Venezolana en el Mercado Laboral de Tres Ciudades: Lima, Arequipa y Piura*. Lima: OIM, OIT, MTPE, UARM.
- La Rosa, Rocío. 2019, 22 de noviembre. "El Comercio-Ipsos: Un 78% está a favor de eliminar la inmunidad parlamentaria." Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://elcomercio.pe/politica/el-comercio-ipsos-un-78-esta-a-favor-de-eliminar-la-inmunidad-parlamentaria-el-comercio-ipsos-elecciones-2020-noticia/>
- Laurento, Jhony. 2019, 5 de enero. "Chávarry agrava su situación al aferrarse al cargo, señala Transparencia." Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://andina.pe/agencia/noticia-chavarry-agrava-su-situacion-al-aferrarse-al-cargo-senala-transparencia-738164.aspx>
- La Ley. 2018, 23 de noviembre. "¿Qué ha dicho la CIDH sobre el uso de la prisión preventiva en el Perú?" Recuperado el 17 de junio de 2020 de <https://laley.pe/art/4194/que-ha-dicho-la-cidh-sobre-el-uso-de-la-prision-preventiva-en-el-peru>
- La República. 2018, 19 de abril. "Incautan documentos de negociaciones entre PPK y Kenji para indulto." Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://larepublica.pe/politica/1229976-incautan-documentos-de-negociacion-entre-ppk-y-kenji-para-indulto/>.
- La República. 2019, 15 de julio. "Tía María: Las claves del caso del proyecto minero que ha ocasionado un paro en Islay." Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://larepublica.pe/politica/2019/07/15/tia-maria-las-claves-del-caso-por-el-proyecto-minero-que-ha-ocasionado-un-conflicto-en-islay/>
- León, Rafaella. 2019. *Vizcarra: Retrato de un Poder en Construcción*. Lima: Debate.
- Levitsky, Steven. 2013. "Peru: The Challenges of a Democracy without Parties." En *Constructing Democratic Governance in Latin America*, editado por Jorge I. Domínguez y Michael Shifter. Baltimore: John Hopkins University Press, 282-315
- Levitsky, Steven y James Loxton. 2012. "Populism and Competitive Authoritarianism in the Andes." *Democratization* 20(1): 107-136
- Levitsky, Steven, James Loxton, Brandon Van Dyck y Jorge I. Domínguez. 2016. *Challenges of Party-Building in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven y Lucan Way. 2010. *Competitive Authoritarianism*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Levitsky, Steven y Mauricio Zavaleta. 2019. *¿Por qué no hay Partidos Políticos en Perú?*. Lima: Planeta.
- Levitsky, Steven y Daniel Ziblatt. 2018. *How Democracies Die*. Nueva York: Crown.
- Linz, Juan José. 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Linz, Juan José. 1990. "The Perils of Presidentialism." *Journal of Democracy* 1(1): 51-69.
- Lipset, Seymour Martin. 1998. "George Washington and the Foundation of Democracy." *Journal of Democracy* 9(4): 24-38.
- MAAP. 2020. "MAAP #115: Fronteras de la Minería Ilegal, Parte 1: Amazonía Peruana. Monitoring of the Andean Amazon Project." Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://maaproject.org/2020/fronteras-mineria-peru/>
- Mainwaring, Scott P. y Frances Hagopian. (Eds.). 2005. *The Third Wave of Democratization in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott P. y Anibal Pérez-Liñán. 2013. *Democracies and Dictatorships in Latin America. Emergence, Survival and Fall*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Medrano, Hernán. 2020, 9 de mayo. "Coronavirus en Perú: detectan 32 presuntos casos de corrupción en sector salud durante estado de emergencia." Recuperado el 17 de junio de 2020 de <https://elcomercio.pe/peru/coronavirus-en-peru-detectan-32-presuntos-casos-de-corrupcion-en-sector-salud-durante-estado-de-emergencia-noticia/>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables [MIMP] (2020). "Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar - AURORA. Boletín Estadístico diciembre 2019." Recuperado el 28 de abril de 2020 de [https://www.mimp.gob.pe/files/programas\\_nacionales/pncvfs/estadistica/boletin\\_diciembre\\_2019/BV\\_Diciembre\\_2019.pdf](https://www.mimp.gob.pe/files/programas_nacionales/pncvfs/estadistica/boletin_diciembre_2019/BV_Diciembre_2019.pdf)
- MIMP. 2019. Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar - AURORA. Boletín Estadístico diciembre 2018. Recuperado el 28 de abril de 2020 de [https://www.mimp.gob.pe/files/programas\\_nacionales/pncvfs/estadistica/boletin\\_diciembre\\_2018/BV\\_Diciembre\\_2018.pdf](https://www.mimp.gob.pe/files/programas_nacionales/pncvfs/estadistica/boletin_diciembre_2018/BV_Diciembre_2018.pdf)
- Muñoz, Paula. y Yamilé Guibert. 2016. "Perú: El Fin del Optimismo." *Revista de Ciencia Política* 36(1): 313-38.
- O'Donnell, Guillermo. 1992. "Transitions, Continuities, and Paradoxes." En *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, editado por Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela. Indiana: University of Notre Dame Press, 17-56
- O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press
- Orihuela, José Carlos y Maritza Paredes. 2017. "Fragmented Layering: Building a Green State for Mining in Peru." En *Resource Booms and Institutional Pathways*, editado por Eduardo Dargent, José Carlos Orihuela, Maritza Paredes y Maria Eugenia Ulfe. Nueva York: Palgrave, 97-117
- Parodi, Carlos. 2019. "Desaceleración económica en Perú." Recuperado el 28 de abril de 2020 de <http://www.econolatin.com/informe-coyuntura-peru.php>
- Pérez-Liñán, Anibal. 2007. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pérez-Liñán, Anibal y John Polga-Hecimovich. 2017. "Explaining Military Coups and Impeachments in Latin America." *Democratization* 24(5): 839-858.
- Perú21. 2019a, 5 de abril. "Madre de Dios: Mineros ilegales invaden concesión cerca a La Pampa." Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://peru21.pe/peru/madre-dios-mineros-ilegales-invaden-concesion-cerca-pampa-470157-noticia/>
- Perú21. 2019b, 28 de octubre. "Declaran improcedente acción de amparo interpuesta por Heresi por disolución del Congreso." Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://peru21.pe/politica/salvador-heresi-declaran-improcedente-accion-de-amparo-interpuesta-por-disolucion-del-congreso-noticia/>

- Pighi, Pierina. 2020, 22 de mayo. "Cuarentena en Perú: 5 factores que explican por qué las medidas de confinamiento no impiden que sea el segundo país de América Latina con más casos de covid-19." Recuperado el 17 de junio de 2020 de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52748764>
- Ponce de León, Zoila y Luis García. 2019. "Perú 2018: la precariedad política en tiempos de Lava Jato." *Revista de Ciencia Política* 39(2): 341-365
- Przeworski, Adam y Fernando Limongi. 1997. "Modernization: Theories and Facts." *World Politics* 49(2): 155-183
- Prialé, Javier. 2020, 23 de marzo. "Gobierno preocupado porque el Covid-19 incremente las tasas de pobreza en el Perú." Recuperado el 17 de junio de 2020 de <https://gestion.pe/economia/gobierno-preocupado-porque-el-covid-19-incremente-las-tasas-de-pobreza-en-el-peru-noticia/>
- Ramírez, Mariana y Elizabeth Zechmeister. 2019. "Enfoque: Tolerancia a los golpes Ejecutivos en Perú". En *El pulso de la democracia*, editado por Elizabeth Zechmeister y Noam Lupu. Tennessee: LAPOP, 69.
- Riepl, Martin. 2019. *Vizcarra: Una Historia de Traición y Lealtad*. Lima: Planeta.
- Rojas, Alicia. 2019, 29 de setiembre. "Las Bambas deberá actualizar su EIA: estas son las observaciones del OEFA." Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://elcomercio.pe/peru/cusco/las-bambas-debera-actualizar-su-eia-estas-son-las-observaciones-del-oeфа-noticia/>
- Romo, Vanessa. 2019, 15 de abril. "Perú: cultivos ilícitos de San Gabán acechan áreas protegidas de Madre de Dios y Puno." Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://es.mongabay.com/2019/04/san-gaban-tambopata-bahuaja-sonene-narcotrafico-peru/>
- Rousseau, Stephanie. 2020. "Anti gender Activism in Peru and Its Impact on State Policy." *Politics & Gender* 16(1): 25-32.
- RPP. 2019, 1 de octubre. "Fuerzas Armadas y Policía se pronunciaron tras respaldar al presidente Martín Vizcarra." Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://rpp.pe/politica/gobierno/disolucion-del-congreso-fuerzas-armadas-y-policia-se-pronunciaron-tras-respaldar-al-presidente-martin-vizcarra-noticia-1222324>
- Sierra, Yvette. 2019, 13 de noviembre. "Puerto Nuevo: invasiones y narcotráfico en la comunidad más deforestada de Ucayali." Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://es.mongabay.com/2019/11/puerto-nuevo-invasiones-y-narcotrafico-en-la-comunidad-mas-deforestada-de-ucayali/>
- Silva, Renzo. 2018, 20 de marzo. "PPK renunció a la presidencia de la República tras escándalo por 'keikovideos'." Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://larepublica.pe/politica/1214846-ppk-presento-su-renuncia-a-la-presidencia-del-peru-tras-keikovideos/>
- SNMPE. 2019. *Boletín Estadístico Mensual Minero*. Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://www.snmpe.org.pe/informes-y-publicaciones/boletin-estadistico-mensual/mineria/5970-bolet%C3%ADn-estad%C3%ADstico-mensual-minero-octubre-2019.html>
- SUNAFIL. 2019. "Resolución de Superintendencia N° 187-2019 SUNAFIL". Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://drive.google.com/file/d/1AMMBGb1G445-JvR2YMzuxFL9liLNkSbV/view>
- SUNAT. 2020. "Ingresos del gobierno central consolidado. Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria." Recuperado el 28 de abril de 2020 de [http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/nota\\_tributaria/cdro\\_A1.xlsx](http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/nota_tributaria/cdro_A1.xlsx)
- Tanaka, Martín. 1998. *Los Espejismos de la Democracia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos
- Tanaka, Martín. 2019, 12 de enero. "Chávarry y Fuerza Popular, la columna de Martín Tanaka." Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://elcomercio.pe/politica/pedro-chavarry-fuerza-popular-columna-martin-tanaka-noticia-596696-noticia/>
- Tribunal Constitucional. 2020, 9 de enero. "Sentencia del Tribunal Constitucional. Caso sobre la Disolución del Congreso de la República." Recuperado el 28 de abril de 2020

de <https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2020/01/Proyecto-de-Sentencia-0006-2019-CC.pdf>

- Tushnet, Mark. 2004. Constitutional Hardball. *John Marshall Law Review* 37(2): 523-553
- Valladares, Jorge. 2010. "Representación, Competencia y Unidad en el Congreso peruano." En *La Iniciación de la Política. El Perú Político en Perspectiva Comparada*, editado por Alberto Vergara y Carlos Meléndez. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Vergara, Alberto. 2019, 9 de octubre. "Anatomía de una derrota, por Alberto Vergara." Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/anatomia-de-una-derrota-por-alberto-vergara-noticia/>
- Vivas, Fernando. 2018, 21 de marzo de 2018. "Hasta que Martín dejó Moquegua: un perfil de Martín Vizcarra." Recuperado el 28 de abril de 2020 de <https://elcomercio.pe/politica/martin-dejo-moquegua-perfil-martin-vizcarra-noticia-506232-noticia/>

**Recibido:** 30 de abril de 2020

**Aceptado:** 17 de junio de 2020

**Maritza Paredes.** Profesora Asociada y Directora del Doctorado en Sociología. Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú. Recibió su Doctorado en Desarrollo Internacional por la Universidad de Oxford y es especialista en sociología política y medio ambiente. Investiga y publica sobre la política del medio ambiente, de las industrias extractivas y los commodities ilegales; así como, sobre conflicto ambientales y la política de los pueblos indígenas. Email: [Maritza.paredes@pucp.pe](mailto:Maritza.paredes@pucp.pe). Website: <https://sites.google.com/pucp.pe/maritzaparedes>

**Daniel Encinas.** Magíster y Candidato a Doctor en el programa de ciencia política de la Universidad de Northwestern, Illinois, Estados Unidos. Es politólogo por la Pontificia Universidad Católica del Perú y sus temas de investigación son los regímenes políticos, la política subnacional y los legados de la violencia política. Email: [danielencinas2021@u.northwestern.edu](mailto:danielencinas2021@u.northwestern.edu). Website: [https://www.researchgate.net/profile/Daniel\\_Encinas](https://www.researchgate.net/profile/Daniel_Encinas)