

Un rey sin peones

La inestabilidad política del presidente peruano y su relación con el sistema de partidos

*Kieffer, Valentín**
Universidad de Buenos Aires

Recibido:
13 de mayo de 2022
Aprobado:
23 de junio de 2022

Resumen

Perú ha vivido recientemente períodos de gran inestabilidad política. En menos de cinco años, el Congreso de la República ha iniciado seis pedidos de vacancia contra la Presidencia por incapacidad moral del titular del ejecutivo. Como consecuencia del enfrentamiento entre Legislativo y Ejecutivo, tres de los últimos cinco presidentes han debido abandonar sus cargos, ya sea por la concreción del proceso de vacancia o por renuncia ante la inminencia del mismo. Este trabajo intenta vincular la inestabilidad política de los presidentes peruanos entre 2016 y 2022 con la baja institucionalización del sistema de partidos. Se busca argumentar que, como consecuencia de la baja institucionalización, los presidentes del país andino han sido incapaces de articular mayorías, coaliciones o al menos un bloque sustantivo de diputados que les permita construir un escudo legislativo que los proteja en sus cargos.

Palabras clave

Perú, Pedido de vacancia, Sistema de partidos, Institucionalización.

* Estudiante de Lic. en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Correo electrónico: valentinkieffer2124@gmail.com

Introducción

La República del Perú ha adoptado para sí un sistema presidencial de gobierno. No obstante, los constituyentes peruanos han incluido una serie de cláusulas en la Carta Magna que le imprimen un sesgo parlamentario al régimen, creando una especie híbrida compleja. Una de esas cláusulas constitucionales es el pedido de vacancia del Poder Ejecutivo por parte del Legislativo, que se suma como mecanismo de destitución presidencial al típico juicio político presente en la mayoría de los presidencialismos. El artículo 113 de la Constitución peruana detalla diversas causales por las cuales la presidencia puede quedar, momentáneamente, vacante. Todas estas causales son objetivas (muerte del presidente, aceptación de su renuncia, traición a la patria, entre otras), excepto la referida a la vacancia por incapacidad moral permanente, la cual deja un amplio espacio para la interpretación (Jaramillo, 2021, p. 16). La vaguedad del concepto, librado a la lectura que de él hagan los diputados de turno, ha llevado a que el presidente quede a merced de la voluntad de los legisladores, asemejando esta causal a una moción de censura parlamentaria.

A diferencia del juicio político, el procedimiento de vacancia consta de menos y más sencillos pasos administrativos y, fundamentalmente, requiere magras motivaciones para ponerse en marcha. De acuerdo al reglamento interno del Congreso, el pedido de vacancia debe ser presentado como una moción de orden durante una sesión. Esta moción debe estar firmada mínimamente por el 20% del número legal de congresistas (26 diputados) e incluir los motivos que suscitan el pedido, junto con alguna documentación que lo respalde. Superada esta instancia, en la próxima sesión del Congreso se somete a votación la admisión del pedido de vacancia. Esta requiere para su aprobación el voto afirmativo de al menos el 40% del total de la cámara (52 diputados). De ser admitida la vacancia, el pleno del Congreso define el día de la sesión para la votación que destituirá o mantendrá en el cargo al presidente. Llegada dicha sesión, se requiere una mayoría calificada de dos tercios del total de los diputados, que corresponde a 87, para declarar que la titularidad del Ejecutivo se encuentra vacante. En caso de resultar afirmativa la votación, asume la presidencia de la Nación el primer vicepresidente. De no poder hacerlo el primer vicepresidente, el proceso de acefalía prevé que lo haga el segundo vicepresidente y luego de éste el presidente del Congreso. Agotadas todas las instancias, la constitución prescribe un llamamiento inmediato a elecciones.

Sin embargo, a pesar del vacío conceptual de la incapacidad moral y de su temprana introducción en el régimen de gobierno peruano en 1839, antes del 2016 esta causal solo se empleó en un caso: la renuncia de Fujimori (rechazada por el Congreso y destituido por vacancia) y su salida del país tras un escándalo de corrupción en los años 2000 (Jaramillo, 2021, p. 16-17). Exceptuando este episodio, y tomando los períodos estrictamente democráticos, el Congreso nunca había hecho uso de esta facultad. En contraste, entre

2016 y 2022, el Poder Legislativo inició seis procesos de vacancia por incapacidad moral contra la presidencia.

Este fenómeno puede inscribirse en lo que Aníbal Pérez-Liñán (2009) denominó como “un nuevo patrón de inestabilidad presidencial en la región” de América Latina (p. 18), en el cual los militares ya no son los protagonistas y donde la caída del gobierno no supone la ruptura del régimen. En este nuevo patrón de inestabilidad presidencial son los legisladores quienes tienen un papel preponderante. De acuerdo al autor, las crisis presidenciales, definidas como “casos graves de conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo en los cuales una de las dos ramas electas de gobierno busca la disolución de la otra”, pueden conducir a una activación de mecanismos constitucionales o desencadenar acciones inconstitucionales. En el caso peruano, desde el comienzo de la última etapa democrática estas crisis se han resuelto por medio de la vacancia. Sin embargo, surge la pregunta de por qué recién a partir de 2016 comienza a aparecer este patrón en la política peruana. Este trabajo tiene el objetivo de vincular la inestabilidad política de los presidentes peruanos entre 2016 y 2021 con la baja institucionalización del sistema de partidos. Se buscará argumentar que, como consecuencia de la baja institucionalización del sistema de partidos, los presidentes han sido incapaces de articular mayorías, coaliciones o al menos un bloque sustantivo de diputados que les permita construir un escudo legislativo que los proteja en sus cargos.

El sistema de partidos

Mainwaring y Scully (1997) definen al sistema de partidos como “un conjunto de interacciones normadas en la competencia entre partidos” (p.92). El concepto de interacciones normadas “sugiere que se observan ampliamente —acaso no se aceptan uniformemente— algunas reglas y regularidades en el cómo compiten los partidos, aun si esas reglas y regularidades son cuestionadas y sometidas a cambios”. A su vez, sostienen que la idea de sistema también implica continuidad de las partes que lo componen.

Los autores postulan que una de las principales diferencias entre los distintos sistemas de partidos es su grado de institucionalización. Definen a esta última como “un proceso a través del cual se afianza y se da a conocer efectivamente, acaso no es universalmente aceptada, una práctica u organización. Los actores desarrollan expectativas, orientaciones y conductas basándose en la premisa de que esa práctica u organización prevalecerá en el futuro previsible” (Mainwaring y Scully, 1997, p. 92). Fundamentalmente, la institucionalización reduce la incertidumbre, estabiliza en el tiempo la conducta de los actores y tiende a hacer que éstos cooperen entre sí para alcanzar acuerdos. Por sobre todas las cosas, “institucionalizar un sistema de partidos es una parte importante del proceso de consolidación democrática” (p. 92). En cierto sentido, la naturaleza de los partidos dependerá del sistema en el cual se inserten.

La institucionalización del sistema de partidos, como concepto, es enteramente abstracto. Por ello, Mainwaring y Scully proponen

cuatro condiciones que debe cumplir un sistema de partidos para encontrarse institucionalizado, junto con una serie de indicadores para medir el grado en que cada una de estas condiciones está presente. Desde luego, la respuesta a si un sistema de partidos se encuentra institucionalizado no puede ser dicotómica, sino que debemos imaginarnos un continuum en el cual se ubican los distintos sistemas de partido, donde algunos estarán débilmente y otros fuertemente institucionalizados.

La primera y más importante de las condiciones es que el concepto de sistema de partidos institucionalizado supone estabilidad en las reglas y regularidad en la naturaleza de la competencia entre los partidos. Donde los partidos importantes aparecen y desaparecen con facilidad encontramos sistemas con baja institucionalización. Los autores sugieren medir esta condición mediante el índice de volatilidad electoral de Pedersen “(1979)”, el cual mide el cambio neto de la participación por bancas o votos de todos los partidos de una elección a otra.

La segunda condición descrita por Mainwaring y Scully “(1997)” plantea que los partidos más importantes deben poseer raíces relativamente estables en la sociedad, puesto que de otra forma no son capaces de estructurar las preferencias políticas a lo largo del tiempo y solo se encuentra una regularidad limitada en el modo en cómo vota la población. Aquí lo importante es que las etiquetas partidarias hayan adquirido valor en la sociedad, de manera tal que exista un lazo entre los ciudadanos y los partidos, donde los primeros puedan asociar fácilmente a los segundos con determinadas políticas, posturas, intereses e ideologías. Para medir dicha condición, los autores indican observar la diferencia entre las votaciones presidenciales y legislativas. De acuerdo a este razonamiento, allí donde los partidos son actores principales en dar forma a las preferencias políticas, la diferencia de votos que los partidos reciben para la elección presidencial y legislativa debería ser reducida, lo que mostraría que los partidos han logrado penetrar en la sociedad y que los ciudadanos votan sobre la base de las etiquetas partidarias. Para calcular esta diferencia se utiliza el porcentaje de votos recibidos por los partidos para la elección ejecutiva y el porcentaje de escaños obtenidos en la cámara baja; ahora bien, si se dispone de los datos, lo ideal es usar el porcentaje de votos válidos para ambas elecciones. A su vez, los autores complementan el análisis con otros indicadores, tales como datos brindados por encuestas de opinión y la longevidad de los partidos influyentes en el régimen político.

Como tercera condición, para que un sistema de partidos democrático esté institucionalizado, los ciudadanos y los intereses organizados deben asignarle legitimidad a las elecciones y a los partidos. Cuando el sistema se encuentra institucionalizado los partidos son los vehículos de acceso al poder. Asimismo, “son las elecciones abiertas las que deben constituir el proceso real para determinar quién gobierna, y los principales actores deben contemplarlas como tales”. (Mainwaring y Scully, 1997, p. 93). El medio más indicado para medir estas percepciones lo constituyen

las encuestas de opinión.

Por último, la cuarta condición que debe cumplir un sistema de partido para estar institucionalizado es que los partidos que lo conforman adquieran un status independiente y valor propio. Los autores señalan que las estructuras partidistas están firmemente establecidas cuando son territorialmente extensas, cuando están bien organizadas y cuando poseen recursos propios (Mainwaring y Scully, 1997, p. 93). Aunque no detallan un indicador claro para la medición de esta condición, se trata de una observación sumamente compleja, que excede los objetivos y recursos de estas líneas.

El caso peruano

La hipótesis que sostiene el presente artículo es que el sistema de partidos peruano se encuentra débilmente institucionalizado o profundamente desinstitucionalizado, lo cual tiene consecuencias sobre la estabilidad presidencial. Para demostrar esto, se aplicarán las cuatro condiciones detalladas por Mainwaring y Scully "(1997) al caso peruano.

Haciendo referencia a la primera condición, los autores afirman que la mejor forma de medir la estabilidad en las reglas y la regularidad en la naturaleza de la competencia entre los partidos se encuentra en la volatilidad electoral. Para realizar este cálculo se utilizó el índice de volatilidad de Pedersen (1979), aplicado a las elecciones legislativas y ejecutivas a nivel nacional desde el año 2011 hasta el 2021. El procedimiento consiste en sumar la diferencia neta de votos o bancas recibidas por los partidos de una elección a otra y luego dividirlo por dos. A pesar de la simpleza de la operación, la dificultad se encuentra en que, en el caso de un país con un sistema de partidos escasamente institucionalizado, "la condición de que todos los partidos que participaron en un proceso electoral (T1) participen en el siguiente proceso electoral (T2) termina siendo un supuesto demasiado exigente" (Aragón e Incio, 2015, p. 14). Para resolver este conflicto, a los partidos que no participaron en la primera o segunda elección se les asignó un valor de 0% de votos recibidos. A pesar de que esta "solución" puede traer consigo algunas distorsiones o sesgos en el resultado final de la volatilidad, la precisión derivada de dicho cálculo se presume aceptable para los objetivos del trabajo.

Tabla 1: Volatilidad electoral para las elecciones de Congresales

Elección de Congresales		Elección presidencial		Promedio ambas elecciones
Volatilidad 2011-2016	51.82	Volatilidad 2011-2016	49.63	50.72
Volatilidad 2016-2020	59.15	-	-	-
Volatilidad 2020-2021	32.24	Volatilidad 2016-2021	68.95	50.58
Promedio	47.74	Promedio	59.29	53.51

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Procesos Electorales¹.

1 Oficina Nacional de Procesos Electorales(<https://www.onpe.gob.pe/>).

La tabla 1 muestra que el sistema de partidos peruano presenta, tomando los parámetros de Mainwaring y Scully “(1997)”, niveles altos de volatilidad electoral. Tanto para las elecciones de congresales como de presidente las preferencias del electorado varían ampliamente de un período electoral al otro. Aún más, la volatilidad parece tender a aumentar con el correr los años. La elección de congresales de 2021 registra una caída importante en la volatilidad respecto al período anterior, pero es posible inferir que esto se debe a la corta diferencia de tiempo entre los comicios extraordinarios de 2020² y los generales de 2021. Si vemos la elección presidencial, que respeta el intervalo normal de 5 años entre una elección y la otra, la volatilidad está claramente en alza. Tomando al período en su conjunto, se puede observar que a los partidos les cuesta retener el apoyo electoral entre una elección y la otra, existiendo poca regularidad en la naturaleza de la competencia entre estos.

El segundo punto marcado por Mainwaring y Scully “(1997)” para evaluar el nivel de institucionalización de un sistema de partidos señala que los partidos más importantes deben poseer raíces relativamente estables en la sociedad, penetrar en ella y lograr una identificación con los ciudadanos; de forma tal que, al acercarse a las urnas, los votantes elijan por etiquetas partidarias más que por candidatos. Siguiendo a los autores, se calculó la diferencia entre los votos válidos recibidos por los partidos en sus listas para las elecciones de congresales y los sufragios recibidos por los candidatos a presidente que esos mismos partidos postularon. Una diferencia reducida indicaría que los partidos son capaces de dar forma a las preferencias políticas del electorado eficientemente, que han establecido un lazo con la sociedad y que su sello ha adquirido valor propio. Por el contrario, una marcada diferencia mostraría que los partidos son menos influyentes en este sentido.

Tabla 2: Diferencia de votos (2011-2021).

Diferencia en % de votos válidos recibidos por los partidos	
Elección de congresales vs presidencial	
2011	13.95
2016	17.67
2021	28.42
Promedio	20.01

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

² A fines de 2019 el Congreso fue constitucionalmente disuelto por el presidente Martín Vizcarra, por lo que en 2020 se llamó a elecciones legislativas extraordinarias. Para más información ver https://elpais.com/internacional/2019/10/01/america/1569885710_959879.html

De acuerdo a los datos de la tabla 2, podemos observar una diferencia considerable entre los votos recibidos por los partidos para las elecciones legislativas y ejecutivas, superior al registrado por Mainwaring y Scully “(1997)” para el período 1980-1990 (11.7%). A su vez, de manera congruente con la volatilidad electoral mostrada previamente, la diferencia de votos aumenta con el correr de los años.

Para complementar el análisis de la segunda condición, resulta interesante consultar algunos datos de encuestas de opinión. La ONG Latinobarómetro⁴ aporta significativa información al respecto, con encuestas a nivel nacional y una amplia gama de preguntas de índole político. A pesar de no contar con una extensión temporal importante, dos preguntas realizadas por Latinobarómetro contribuyen a reforzar lo planteado en párrafos previos.

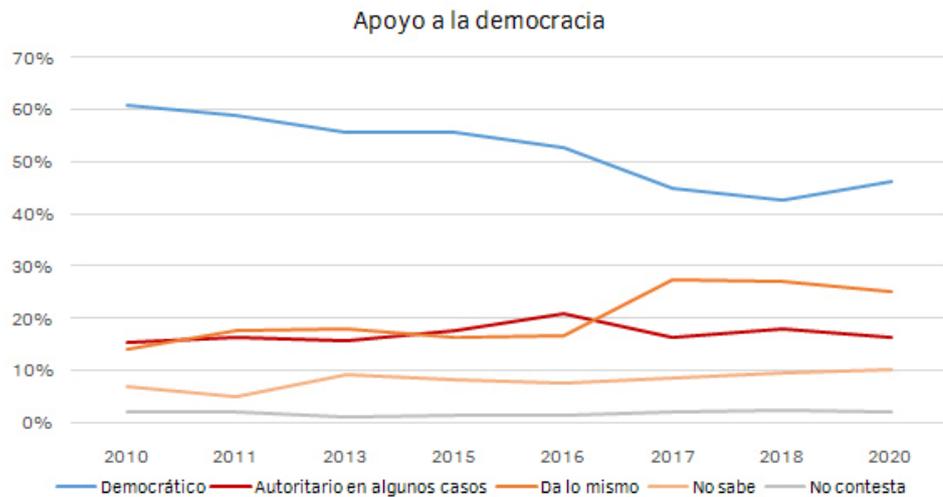
Al ser consultados por Latinobarómetro³ en 2010, el 29,30% de los peruanos respondió que la democracia puede funcionar sin partidos políticos, mientras que el 57,30% afirmó que sin partidos no puede haber democracia. Cuando la pregunta fue repetida en 2013, el 36,20% consideró que los partidos no son fundamentales en una democracia, mientras que el 49,40% aún sostuvo que son cruciales para el régimen democrático. Lamentablemente, la pregunta no fue incluida en posteriores cuestionarios. Sin embargo, la información disponible sirve para poner el ojo en alerta sobre una tendencia: la creencia cada vez mayor de que puede prescindirse de los partidos políticos en una democracia. En la misma línea, cuando Latinobarómetro consultó en 2015 a los ciudadanos del país andino si se sentían representados políticamente en el Congreso de la República, solo un 7,60% respondió que sí, mientras que un 85,80% contestó que no.

Ambas preguntas y sus respectivas respuestas, sumadas a la información de la tabla 2, respaldan la afirmación de que los partidos peruanos poseen escasas raíces en la sociedad. Las etiquetas partidarias poseen poco valor para la ciudadanía peruana, las agrupaciones políticas no han podido afirmarse establemente en la sociedad y han carecido de la capacidad de dar forma a las preferencias políticas a lo largo del tiempo. A pesar de no contar con datos actualizados, las encuestas presentadas nos dan una pauta del estado de situación en Perú.

En cuanto a la tercera condición, Mainwaring y Scully “(1997)” sostienen que, para que un sistema de partidos democrático esté institucionalizado, los partidos políticos deben ser vistos como el vehículo de acceso a las instituciones de gobierno, las elecciones deben constituir el proceso legítimo para determinar quién gobierna y los actores del sistema deben percibir los puntos anteriores como tales. Para medir esta condición, las encuestas de opinión representan el medio más preciso. En este sentido, nuevamente resulta instructivo recurrir a los datos aportados por Latinobarómetro.

3 Latinobarómetro (<https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>)

Gráfico 1: Apoyo a la democracia en una década.



Fuente: Latinobarómetro. Los datos corresponden a la pregunta ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? 1. La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno; 2. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible; 3. A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático; 4. No sabe; 5. No contesta.

El gráfico 1 muestra el apoyo al régimen democrático que declararon entre 2010 y 2020 los peruanos encuestados. Como puede observarse, el grupo de quienes creen que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno decrece hasta 2018 y luego presenta una leve recuperación; aun así, se encuentra 15 puntos porcentuales por debajo de la fecha de inicio (2010). Quienes consideran que un gobierno autoritario puede ser deseable en algunas circunstancias representan una porción nada despreciable de los encuestados. Exceptuando el pico registrado en 2016, este grupo se mantiene relativamente estable a lo largo de la década. El dato más preocupante lo aporta el conjunto de encuestados al que le da lo mismo un gobierno democrático o autoritario, el cual registra un aumento importante a lo largo del decenio.

Ligado con el gráfico 1, ante la consulta de si “apoyaría a un gobierno militar en reemplazo del gobierno democrático si las cosas se ponen muy difíciles”⁴ en el año 2011 el 38,10% de los peruanos respondía que sí, mientras que el 53,50% sostenía que no lo haría bajo ninguna circunstancia. Para el año 2020 estas proporciones habían cambiado, pasando a un 47,80% de apoyo a un posible gobierno de facto en ciertos casos y un 47,60% en ningún caso. El consenso generalizado de que la democracia constituye the only game in town parece aquí, cuanto menos, dudoso.

⁴ La pregunta completa de Latinobarómetro dice “¿Apoyaría Ud. a un gobierno militar en reemplazo del gobierno democrático si las cosas se ponen muy difíciles, o no apoyaría Ud. en ninguna circunstancia un gobierno militar?”

Linz y Stepan (1996) afirman:

“Actitudinalmente, la democracia se vuelve el único juego posible cuando, incluso frente a una crisis política y económica severa, la inmensa mayoría de la población cree que cualquier cambio político debe surgir dentro de los parámetros de una fórmula democrática”. (p. 5)

Lo dicho por los autores parece verificarse de manera parcial en el caso peruano, cuando la mayoría de los encuestados en 2020 afirman que apoyaría a un gobierno militar en una situación de crisis severa. Por último, y como agravante de lo antes dicho, la ciudadanía peruana expresa una bajísima confianza hacia los partidos políticos. Al ser consultados al respecto por Latinobarómetro en 2020, el 91,2% de los encuestados afirmó que tiene poca o ninguna confianza hacia los partidos políticos; valor que, dicho sea de paso, aumentó casi un 9% respecto a los resultados que arrojó ante la misma pregunta en 2011. No parece aventurado decir que a tan baja confianza le corresponde igualmente una baja legitimidad.

Adicionalmente, en cuanto a la asignación de legitimidad al proceso electoral por parte de los principales actores, son dignas de mención las declaraciones de la candidata presidencial Keiko Fujimori. La hija del último dictador de Perú, y competidora serial⁵ en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, arrojó sospechas de fraude sobre los comicios de 2021⁶. A pesar de no presentar ninguna prueba de respaldo, la lideresa del partido Fuerza Popular cuestionó la validez del recuento de votos que dio como ganador a Pedro Castillo. Lo mismo había hecho en las elecciones de 2016, cuando fue superada por una mínima fracción de votos por Pedro Pablo Kuczynski.

El cuarto criterio que determina la medida en que un sistema de partidos está institucionalizado refiere, en pocas palabras, al grado de institucionalización propio de cada partido. Para medir esto los autores que han servido de guía para el presente análisis no mencionan un indicador claro. Por otro lado, cualquier intento de poner a prueba la institucionalización individual de cada partido que ha ingresado en la arena electoral nacional peruana en los últimos años excede en tiempo y espacio el objetivo de este escrito.

Sin ánimos de dar una respuesta y únicamente a modo ilustrativo, se encuentra interesante acercar el siguiente comentario. Margarita Battle y Jennifer Cyr, en su estudio sobre el sistema de partidos peruano (2014), afirman que a partir de los años 2000 los partidos tradicionales⁷, quienes se presume deberían encontrarse entre los más institucionalizados, tuvieron un bajo predominio en los cargos gubernamentales. En el período 2016-2021, a nivel nacional,

5 Participó en el ballottage de las elecciones presidenciales de 2011, 2016 y 2021.

6 Para más información ver <https://elpais.com/internacional/2021-06-08/keiko-fujimori-denuncia-sin-pruebas-fraude-electoral-y-agita-el-tramo-final-del-escrutinio-de-votos-en-peru.html>

7 Los partidos políticos que las autoras consideran como tradicionales son los siguientes: el Partido Aprista Peruano (PAP o APRA), Acción Popular (AP), Partido Popular Cristiano (PPC) e Izquierda Unida (IU).

es posible sostener que de un bajo predominio se ha pasado a un predominio prácticamente nulo de los partidos tradicionales. Únicamente Acción Popular ha mostrado signos de vitalidad, aunque sus logros han sido escasos. Aún más, los históricos Partido Aprista Peruano y Partido Popular Cristiano perdieron su inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones de Perú tras los comicios generales del 11 de abril de 2021, puesto que no reunían todas las condiciones que exige la ley peruana para mantener la vigencia del partido⁸.

La suma de las cuatro condiciones examinadas da como resultado un sistema de partidos escasamente institucionalizado, que presenta un lento pero continuo deterioro. El análisis histórico aportado por diversos autores demostró que el sistema de partidos peruano nunca mostró niveles altos de institucionalización. El argumento que aquí se sostiene es que el sistema de partidos se encuentra menos institucionalizado que antes.

Consecuencias sobre la estabilidad presidencial

Según Mainwaring y Scully (1997), la institucionalización del sistema de partidos no asegura, per se, el buen funcionamiento del régimen democrático. Sin embargo, un sistema de partidos de baja institucionalización o incipiente trae problemas. Allí donde se hallan sistemas de partidos de este tipo la democracia se vuelve más errática, la incertidumbre crece, la legitimidad es más difícil de establecer y la gobernabilidad más compleja.

En ausencia de un sistema institucionalizado los lazos entre el presidente, los legisladores y los líderes partidarios son más débiles. Y aunque un sistema de partidos institucionalizado no asegura en modo alguno al ejecutivo el apoyo del legislativo, sí aumenta su probabilidad. Por otro lado, cuando el sistema está firmemente establecido, los partidos entienden que los problemas que aquejan al gobierno no les son ajenos, por lo que “un abandono en masa del Ejecutivo queda totalmente descartado” (Mainwaring y Scully, 1997, p. 105). Fundamentalmente, en un contexto de baja institucionalización, en lugar de dirigir sus esfuerzos a ganar elecciones, los actores socavan el proceso electoral al cuestionar su legitimidad y tomar parte en acciones que implican rechazar la legitimidad del gobierno (Mainwaring y Scully, 1997).

En un régimen que prevé dos mecanismos distintos para destituir constitucionalmente al presidente (juicio político y vacancia), el apoyo legislativo resulta imprescindible para la supervivencia del Ejecutivo. Más aún, cuando uno de esos procedimientos requiere pocas justificaciones para ponerse en marcha, asegurarse un contingente mínimo de legisladores es determinante. Esto se debe a que el Congreso tiene, como mínimo, la capacidad de bloquear el proceso de vacancia o juicio político. La composición partidaria del Congreso interactúa con las normas constitucionales que definen las mayorías requeridas en cada caso, lo que determina el número de

8 Para más información ver el artículo 13 de la Ley de Organizaciones Políticas.

congresistas necesarios para la formación de un escudo legislativo que proteja al presidente (Pérez-Liñán, 2009, p. 216).

Como se mencionó en la introducción, para concretar un pedido de vacancia presidencial deben superarse tres instancias. La primera requiere la firma de 26 congresistas (20% del total), por lo que bloquearla parece altamente improbable en un Congreso democrático. La segunda necesita del voto afirmativo de 52 diputados (40% de la cámara) para ser superada, lo cual implica una mayoría considerable para frenar la iniciativa. Finalmente, la última y definitiva instancia del procedimiento de vacancia exige una mayoría calificada de dos tercios del total legal de los diputados. De lo anterior se deduce que, para asegurar su continuidad en el cargo hasta la finalización de su mandato, el presidente debe contar con al menos un 34% de legisladores leales.

De acuerdo a Milagros Campos (2020), desde el retorno a la democracia en el 2000 hasta el 2016, la mayoría de los presidentes peruanos no contaron con una bancada mayoritaria, pero impidieron exitosamente una coalición opositora, lo que les permitió concluir con sus mandatos. A su vez, la mayoría de estos contó con un número de legisladores suficiente para protegerse. A partir de 2016 esta lógica se rompe. Durante los mandatos que se suceden entre 2016 y 2022, por momentos el presidente contó con una bancada minoritaria o inexistente, por otros el número de actores relevantes con los que negociar en el Congreso se incrementó en gran medida y en otros momentos ambos fenómenos se dieron de manera conjunta. Lo que se mantuvo constante durante todo el período fue que aquellos legisladores leales al presidente no superaron en número al mínimo de congresistas necesarios para formar un escudo legislativo que proteja al titular del ejecutivo en su cargo.

Tabla 3: Composición del Congreso peruano al inicio de cada gobierno (2001-2021).

Período de gobierno	Bancada oficialista	Bancada opositora mayoritaria	Total de congresistas	Escudo legislativo mínimo	Número efectivo de partidos en el Congreso
2001 - 2006	45 (37,5%)	28 (23,3%)	120	41	4,81
2006 - 2011	36 (30%)	45 (37,5%)	120	41	3,78
2011 - 2016	47 (36,1%)	37 (28,4%)	130	44	3,98
2016 - 2020	18 (13,8%)	73 (56,1%)	130	44	2,74
2020*	0	25 (19,2%)	130	44	7,56
2020**	25 (19,2%)	22 (16,9%)	130	44	7,56
2020 - 2021	9 (6,92%)	25 (19,2%)	130	44	7,56
2021 - 2026	37 (28,4%)	24 (18,4%)	130	44	6,24

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Procesos Electorales. El cálculo del NEP se hizo siguiendo a Laakso y Taagepera (1979).

*El presidente no pertenecía a ningún partido político, por lo que no tuvo una bancada propia. Al ser vicepresidente, asumió la presidencia luego de la renuncia de Kuczynski.

**El presidente solo estuvo en el cargo una semana. Al ser presidente del Congreso y ante la ausencia de un vicepresidente, asumió la presidencia de la Nación luego de la vacancia de Vizcarra.

Los distintos indicadores de la desinstitucionalización del sistema de partidos se combinan entre sí y con reglas constitucionales y electorales, generando la inestabilidad presidencial. La alta volatilidad electoral produce, por un lado, que ningún partido pueda sostener su nivel de apoyo electoral a lo largo del tiempo, impidiendo que estos consigan bloques legislativos importantes. Por otro lado, la enorme volatilidad genera que los actores relevantes al interior del Congreso sean siempre distintos y muchas veces nuevos. Esto se ve agravado por la renovación total de la cámara, así como por la cláusula constitucional que le permite al presidente, en ciertos casos, disolver el Congreso⁹.

Por otra parte, la creciente desconfianza hacia los partidos lleva a que conseguir una mayoría legislativa sea algo sumamente difícil. El fracaso de éstos a nivel gubernamental, junto con reglas electorales que empujan a la competencia en este sentido, ha producido una multiplicación de la oferta partidaria y la fragmentación del voto.

A su vez, la creciente polarización y fragmentación del sistema de partidos provoca que las coaliciones entre partidos sean complejas. Debido a la primera, los partidos se encuentran ideológicamente a mayor distancia relativa los unos de los otros, por lo que amalgamar sus ideales, intereses y objetivos resulta una tarea ardua. Debido a la segunda, la cantidad de actores en el Congreso se multiplica, distribuyendo las bancas entre más partidos. Como consecuencia de ello, muchas de las coaliciones ideológicamente viables entre el partido del presidente y otro no logran reunir una cantidad de legisladores significativa, por lo que es necesario sumar un tercer partido. Si lograr un acuerdo, y sostenerlo en el tiempo, entre dos es dificultoso, entre tres mucho más. Esto se suma a las ya conocidas complicaciones del presidencialismo para la formación de coaliciones gubernamentales, tales como la falta de pagos e incentivos para los miembros menores de la coalición, el reparto de carteras ministeriales susceptibles al decreto presidencial, la posibilidad de los partidos de abandonar la coalición sin hacer caer el gobierno y la incierta disciplina partidaria (Mainwaring y Shugart, 1992).

Asimismo, la diferencia de votos que reciben los partidos para sus candidatos al legislativo y al ejecutivo, junto a la exigencia de una mayoría absoluta en primera vuelta para ganar la presidencia, conduce a que los presidentes electos en ballottage cuenten con una postrísima cantidad de legisladores. Todo lo descrito anteriormente obstaculiza profundamente la obtención de un contingente mínimo de congresistas que le permita al presidente crear un escudo legislativo.

9 De acuerdo al artículo 134 de la Constitución de 1993, El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.

Conclusiones

La mayoría de los sistemas presidenciales de gobierno contemplan en sus constituciones un mecanismo para destituir institucionalmente al presidente ante una falta grave: el juicio político. El régimen peruano incluye en su constitución, además del juicio político, la posibilidad de que el Congreso declare la vacancia de la presidencia por incapacidad moral permanente del titular del ejecutivo. El pedido de vacancia, en comparación al juicio político, consta de menores y más sencillos pasos, al igual que requiere escasas justificaciones para ponerse en marcha. La interpretación de incapacidad moral, al ser altamente subjetiva, queda librada al entendimiento de los congresistas.

Frente a este escenario, la relación del presidente con el Poder Legislativo es clave para su supervivencia, puesto que “si el presidente logra mantener el control del Congreso, su destitución por medio de la Constitución es virtualmente imposible” (Pérez-Liñán, 2009, p. 230). La formación de un escudo legislativo que lo proteja en su cargo resulta de vital importancia para cualquier presidente que aspire a terminar su mandato.

El argumento que aquí se sostiene es que la falta de institucionalización del sistema de partidos le impide al presidente peruano contar con una mayoría, una coalición o un bloque mínimo de diputados que le permita construir un escudo legislativo para bloquear los pedidos de vacancia.

Al aplicarle los distintos indicadores propuestos por Mainwaring y Scully, el sistema de partidos peruano muestra un nivel de institucionalización realmente bajo. La alta volatilidad electoral, el descenso en el apoyo a la democracia, la desconfianza hacia los partidos y su falta de raíces estables en la sociedad se combina con reglas electorales y elementos típicos de un diseño presidencial, produciendo una situación en la cual obtener una mayoría legislativa resulta improbable. Ninguno de los últimos cinco presidentes peruanos ha logrado hacerse con al menos un tercio del Congreso de la República, quedando todos por debajo del mínimo de legisladores leales para formar un escudo legislativo.

A tan solo cuatro meses de haber asumido en julio de 2021, el Presidente Pedro Castillo debió enfrentarse a un pedido de vacancia por incapacidad moral. A pesar de haber sobrevivido al mismo tras rechazarse la admisión de la moción, el Legislativo no tardaría mucho en volver a la carga. Tres meses más tarde un nuevo pedido de vacancia fue llevado al pleno del Congreso y tratado hasta su última instancia. Aunque nuevamente el presidente salió airoso de la situación, las condiciones estructurales y coyunturales auguran un futuro turbulento para el primer mandatario del país andino. La pregunta que impone el contexto es: ¿cuántas veces más puede doblarse sin quebrarse el régimen democrático del Perú?

Referencias bibliográficas

- Aragón, José e Inicio, Jorge. (2015). La medición de la volatilidad electoral en sistemas de partidos escasamente institucionalizados. Análisis del caso peruano. En Tanaka, Martín y Dargent, Eduardo (Eds.): *¿Qué implica hacer ciencia política desde el sur y desde el norte?*, pp. 39-63. Lima: Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Battle, Margarita C. y Cyr, Jennifer. (2014). El sistema de partidos multinivel: el cambio hacia la incongruencia y el predominio de nuevos partidos en Perú (1980-2011). En F. Freidenberg y J. Suárez Cao. Territorio y Poder (Eds.): *Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*, pp. 223-259. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Campos, Milagros. (2020). La Parlamentarización del Presidencialismo Peruano. En Landa, César (Ed.): *Actas de las V Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales*, pp. 19-56. Lima: Palestra.
- Jaramillo, Cristhian. (2021). *La crisis político institucional peruana en 2020*. Documento de Trabajo N° 17. México: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, IIJ-UNAM, Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew. (1992). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Mainwaring, Scott y Scully, Timothy R. (1997). La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina. En *América Latina Hoy*, Vol. 16: 91-108.
- Laakso, Markku y Rein Taagepera. (1979). *Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe*. En *Comparative Political Studies*, Vol. 12: 3-27.
- Linz, Juan J. y Alfred Stepan. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Perdersen, Mogens. (1979). *The dynamics of West European party systems: Changing patterns of electoral volatility*. En *European Journal of Political Research*, Vol. 7: 1-26.
- Pérez-Liñán, Aníbal. (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.