

# DEMOCRACIA ASALTADA

EL COLAPSO

DE LA POLÍTICA PERUANA

( Y UNA ADVERTENCIA

PARA AMÉRICA LATINA )

RODRIGO BARRENECHEA  
ALBERTO VERGARA (EDS.)

crisis de la representación política, lo que encontrábamos ahora era su vaciamiento final. Los puestos electivos más importantes eran constantemente ocupados por personajes inesperados, precarios y fugaces. Engendros del presente: carentes de pasado político y desprovistos de todo futuro.

El segundo problema era la erosión del Estado de derecho, es decir, la incapacidad de la ley para regular de manera universal las relaciones sociales y económicas. Es conocido que ciertos sectores económicos y territorios han florecido al margen de la ley en el Perú, y hoy pueden representar sus intereses en las más altas instancias del poder. En los últimos años, hemos presenciado cómo se legisla para debilitar la acción regulatoria de la ley o capturar segmentos de la ley para «facilitar» estas actividades económicas. Pero, además, el proceso está dando lugar a un tipo de violencia delincuencial nueva en el país, una que se filtra gradualmente en la política.

Como es obvio, esta vocación de captura de ciertos segmentos de legalidad no es una novedad de estos años. Lo nuevo está en la imbricación inesperada del vaciamiento democrático y de la erosión del Estado de derecho. En otras palabras, los personajes ligeros y pasajeros se cruzaron con intereses sombríos y engendraron la particular criatura de la época: la democracia asaltada. Nuestro momento político no se comprende solamente desde la esfera representativa, tampoco desde la incapacidad estatal. Su peculiaridad surge del inesperado entronque de ambas.

Este libro desarrolla esa propuesta. El primer capítulo presenta la tesis central, la cual se desgaja luego en cuatro secciones y 10 capítulos escritos por 14 expertos que refieren a distintos ámbitos y momentos en los cuales observar la tesis general del libro. En el capítulo final, situamos el caso peruano en el contexto latinoamericano y encontramos que no se trata de un caso único. Por el contrario, si bien la situación peruana es extrema, más que un caso aislado, contiene rasgos que podrían anunciar una tendencia y que constituyen una advertencia para América Latina.

Nuestro primer agradecimiento es para quienes aceptaron generosamente escribir capítulos para este libro: Moisés Arce, María Claudia Augusto, Omar Coronel, Daniel Encinas, Yamilé Guibert, José Alejandro Godoy, Nattaly López, Omar Manki, Aarón Quiñón, Gonzalo Oyola, Andrea Segovia, Shanna Taco, Zaraí Toledo y Mauricio Zavaleta. También estamos muy agradecidos con Katia Villalobos por la asistencia de investigación en este proyecto. Finalmente, muchas gracias al Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico por interesarse en este libro, especialmente a Malena Romero, Soledad Sevilla y Jorge Cornejo por el trabajo de edición.

Rodrigo Barrenechea y Alberto Vergara

## El asalto a la democracia

RODRIGO BARRENECHEA  
ALBERTO VERGARA

En los últimos siete años, el Perú se desdemocratizó de manera acelerada. Aunque no se ha institucionalizado un régimen autoritario, nuestra democracia ha dejado de cumplir con sus funciones básicas: no produce capacidad de gobierno, no representa a sus ciudadanos, no protege sus derechos, no garantiza el balance de poderes, y es un riesgo real que, si la degradación institucional prosigue su curso, en un futuro próximo las elecciones podrían no cumplir con estándares democráticos mínimos. En paralelo, los intereses de las economías informales e ilegales se abren paso en las ramas de gobierno, sometiendo al Estado de derecho y haciendo inviable la protección del interés general desde las políticas públicas. Si bien la democracia peruana no ha sido eliminada, sí ha sido asaltada.

De 2016 en adelante, se plantearon siete iniciativas de vacancia presidencial: dos lograron su cometido y una tercera también lo hubiera conseguido, pero Pedro Pablo Kuczynski renunció antes de su destitución. En diciembre de 2021, Pedro Castillo dio un golpe de Estado (no por fracasado menos golpe); en septiembre de 2019, Martín Vizcarra disolvió el Congreso; en noviembre de 2020, Manuel Merino, quien era presidente del Legislativo que resolvió vacar a Vizcarra, asaltó el Poder Ejecutivo, dando lugar a un Gobierno tan inepto como abusivo que colapsó al cabo de cinco días; en diciembre de 2022, Dina Boluarte asumió el poder y lo ha mantenido en medio de acusaciones de violaciones de DD. HH. absolutamente inaceptables en una democracia.

Esta trayectoria revela que muchas de las instituciones de la democracia mantienen una vigencia formal, pero han quedado vaciadas de contenido. Si Montesquieu incidió en el *espíritu* de las leyes, en el Perú solo permanecen las leyes.

Si algo queda de la democracia, nada resta de su espíritu. Algunos aseveran que el Perú ya no es una democracia sino un autoritarismo. Otros proponen que se trata de una democracia de muy baja calidad. Si un régimen político (democrático o autoritario) se define por las reglas que institucionalizan el acceso al poder, así como su ejercicio, quizás ambas posiciones estén equivocadas: estamos en un momento muy fluido en el cual no están institucionalizadas ni las reglas de la democracia ni las de un novedoso autoritarismo. Como en la sociedad peruana, rige más la informalidad que la formalidad. La ley en el Perú contemporáneo no estructura el comportamiento de los actores; es, más bien, un arma de los actores para atacar y defenderse. ¿Actores? Ni siquiera. Como mucho, pasajeros personajes de reparto. Entonces, sin reglas ni actores, ¿cómo señalar de manera concluyente la presencia de algún tipo de régimen?

En este capítulo –y en este libro– nos interesa menos determinar si en nuestro país hay una democracia moribunda o un naciente autoritarismo, y abocarnos, en cambio, a observar la transformación de nuestro régimen político: ¿cómo así la imperfecta democracia nacida el año 2000 se vació de contenido hasta convertirse en la «democracia zombi» de hoy? De hecho, este proceso es algo que las organizaciones internacionales que evalúan la calidad de la democracia en el mundo ya han reconocido. Freedom House llama al Perú solo «parcialmente libre» (para el año 2022) y The Economist Intelligence Unit no nos considera democráticos sino un «régimen híbrido» (también para 2022).

Entonces, hay un consenso nacional e internacional sobre la grave desdemocratización del Perú contemporáneo. Aquí, buscamos entender dicho proceso. En este capítulo, sostendemos que comprenderlo requiere observar la degradación democrática de dos esferas: la representación y el Estado de derecho. La democracia liberal solo funciona cuando estas dos dimensiones van de la mano. De hecho, no es fácil armonizarlas, pues cargan con una tensión inherente y a menudo entran en conflicto: la raíz democrática demanda la representación de las preferencias ciudadanas mayoritarias y el Estado de derecho exige –para decirlo con los antiguos– el gobierno de las leyes y no el de los hombres. No hay solución a esa tensión. Y, sin embargo, no por ello podemos optar por un Gobierno puramente democrático –inevitablemente volátil y fuente de abusos–, ni por uno exclusivamente legalista –que llevaría a una vida burocrática infernal-. Son dos esferas animadas por principios contradictorios, y, sin embargo, las democracias consolidadas logran armonizarlos<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Muchos trabajos han tratado la relación positiva entre democracia y Estado. Véanse, entre otros,

En el Perú contemporáneo, no obstante, más que anularse desde su contradicción teórica clásica, lo democrático y lo liberal se desvanecieron. Cuando ambas dimensiones se degradan de manera rápida y simultánea, como ha ocurrido en el Perú, la democracia queda vacante, apoyada en una cáscara incapaz de cumplir con sus objetivos y funciones mínimos. Este libro explica el proceso que llevó a este resultado.

Esta desdemocratización tiene una relevancia teórica más allá del caso peruano. Al menos, en dos vertientes. En primer lugar, le habla a la literatura académica sobre los «retrocesos democráticos» (*democratic backsliding*). Esta línea de investigación asume que las democracias mueren a causa de la acumulación de poder en muy pocas manos, a menudo en las de un líder indiscutible como el húngaro Viktor Orbán, el turco Recep Tayyip Erdogan, el filipino Rodrigo Duterte o el venezolano Hugo Chávez<sup>2</sup>. El caso peruano, sin embargo, sugiere que esta no es la única vía por la que se erosionan las democracias. Estas también pueden padecer de lo opuesto: la disolución del poder. La democracia peruana viene siendo socavada no por culpa de un tirano popular, sino porque ha quedado plagada de líderes impopulares e inexpertos sin capacidad para representar a la sociedad y sin incentivos para hacer posible el juego democrático (Barrenechea & Vergara, 2023).

En segundo lugar, este estudio del caso peruano dialoga con la literatura que ha incidido en la relación positiva entre Estado y democracia. Juan Linz y Alfred Stepan (1996) señalaban que la democracia es una forma de organizar a un Estado, lo cual supone la existencia del Estado en tanto requisito básico para la existencia y funcionamiento de la democracia. Hay muchas maneras en que un Estado puede ejercer esta influencia positiva sobre la democracia. La principal es que la ley –junto a un entramado de instituciones que garantizan su cumplimiento– asegure las libertades ciudadanas que permiten el funcionamiento correcto de la democracia. Es decir, la ley y las instituciones deben asegurar que derechos como el de libre expresión o libre asociación estén vigentes para que las elecciones democráticas sean plenas. Si un Estado fracasa en asegurar que la ciudadanía tenga, por ejemplo, fuentes alternativas para informarse o el derecho efectivo de asociación, el conteo de votos de la elección puede ser limpio, pero una condición fundamental está ausente y mal podríamos hablar de una democracia en ese

Tilly (2007); Mazzuca y Munck (2020); Munck (2023); O'Donnell (1993); Linz y Stepan (1996); Acemoglu y Robinson (2019).

<sup>2</sup> Para la literatura sobre erosión democrática, véanse Bermeo (2016); Levitsky y Ziblatt (2018); Pérez-Liñán, Schmidt y Vairo (2019); y Mounk (2018).

contexto. Por eso, Guillermo O'Donnell señalaba que a la democracia no solo le hace falta un Estado o un Estado de derecho, sino que «debemos pensar la democraticidad del Estado» (O'Donnell, 2002)<sup>3</sup>. Más recientemente, Mazzucca y Munck (2020) han señalado que solo un Estado capaz de hacer cumplir la ley de manera transversal y universal –un Estado burocrático y no uno patrimonial, en los términos clásicos de Weber– fortalece a la democracia (al mismo tiempo que, afirman los autores, una democracia fuerte vigoriza también a ese mismo Estado en una relación de retroalimentación).

En este libro, buscamos aportar a esta discusión introduciendo una forma adicional en la que la afectación al Estado de derecho produce la erosión democrática. Para ello es importante distinguir dos formas de concebir el Estado de derecho. Una primera tiene que ver con la restricción al poder arbitrario de los gobernantes. El Estado de derecho refiere, en este sentido, al constitucionalismo liberal que impide la arbitrariedad del gobernante y, por ende, la concentración del poder en manos de uno solo. El segundo uso del concepto de Estado de derecho se refiere a la capacidad de hacer cumplir las leyes en un determinado territorio o sector socioeconómico. Si las leyes se incumplen o los actores se rigen mediante reglas alternativas a las estatales, estaremos ante un Estado de derecho débil o fracasado. Como desarrollamos más adelante, lo que llamamos la «perforación» del Estado de derecho alude, sobre todo, a este segundo sentido del Estado de derecho.

Las próximas páginas –y luego el volumen de manera desagregada– explican la desdemocratización peruana desde estas dos coordenadas: la erosión de la representación democrática y la del Estado de derecho. Sostenemos que la democracia peruana yaciada de poder representativo viene siendo ocupada por actores cuyo poder ha crecido en los márgenes del Estado de derecho. Una política desprestigiada, lumpen e inestable repele a personas con vocación por la representación de las preferencias ciudadanas y proyectos políticos de largo plazo, y atrae a quienes tienen mucho que ganar con un paso, incluso breve, por el poder: quienes circulan entre la informalidad y la ilegalidad. Esta confluencia entre una política yaciada de representación y el ascenso de intereses particulares en los márgenes de la legalidad ha generado una crisis profunda y compleja cuyos componentes delineamos a continuación.

## El vaciamiento democrático

Las democracias contemporáneas son democracias representativas. Mantienen el ideal del autogobierno popular propio de las democracias, pero a través de representantes elegidos por la ciudadanía. Nadie ha logrado definir con precisión en qué consiste una representación democrática plena, ni nosotros pretendemos establecerlo aquí<sup>4</sup>. Restringámonos a algunas condiciones básicas. Primero, los partidos políticos han sido usualmente las organizaciones a cargo de representar las preferencias ciudadanas. Estos cumplen un papel de bisagras o vasos comunicantes entre Estado y sociedad. Segundo, estos partidos funcionan a través de políticos que compiten para atraer votos y así conseguir un puesto de elección pública. La diversidad de partidos y políticos debe asegurar, entonces, que las múltiples preferencias de la ciudadanía estén representadas en la política nacional. De ahí que un sistema de partidos deba ser un «medio de expresión de la división social» (Rosanvallon, 2009).

Pero, sin políticos ni partidos, la posibilidad de expresar las preferencias de la sociedad queda muy mermada. Es lo que ha ocurrido en el Perú contemporáneo. El proceso no es nuevo. Como se ha mencionado en reiteradas oportunidades, la elección del *outsider* Ricardo Belmont en 1989 y, posteriormente, la segunda vuelta presidencial de 1990 entre dos *outsiders*, Alberto Fujimori y Mario Vargas Llosa, señalaron un deterioro severo de los partidos tradicionales peruanos<sup>5</sup>. Luego, el Gobierno de Alberto Fujimori y su crítica lapidaria contra la «partidocracia» los confinó a los márgenes de la vida política nacional<sup>6</sup>.

Tras la caída del régimen fujimorista, el sistema partidario hizo un amago de reestructuración, pero se frustró. Paradójicamente, no se logró rearticular a pesar del esfuerzo institucional para conseguirlo. El año 2003 se dio una ley de partidos que buscaba resanarlo, sin embargo, fracasó. Las «reglas no escritas de la política peruana» (Levitsky & Zavaleta, 2016) resultaron mucho más poderosas que las formalmente promulgadas (Vergara, 2009). Así, durante el siglo XXI, las organizaciones e individuos encargados de hacer efectiva la representación (partidos y políticos) se hicieron ineficaces hasta desaparecer. Es importante recordar que los últimos cuatro presidentes peruanos (Dina Boluarte, Pedro Castillo, Manuel Merino y Francisco Sagasti) eran completamente desconocidos para el país hace apenas tres o cuatro años. La presidencia les llegó sin planearlo ni imaginarlo.

<sup>4</sup> Sobre el concepto de representación, véase Pitkin (1967).

<sup>5</sup> Véase Tanaka (1998).

<sup>6</sup> Véase Levitsky y Zavaleta (2016).

<sup>3</sup> Véase también O'Donnell (2010).

Vale decir, en reiteradas oportunidades la máxima autoridad política no está ahí por contar con una relación estable con la sociedad sino por azar, por el hecho de arrancar el poder o por una sucesión constitucional inesperada. Si Levitsky y Zavaleta (2016) escribieron que el Perú «debe ser el caso más extremo de colapso partidario en América Latina», visto lo ocurrido entre 2017 y 2023, ya no hay duda de esa aseveración. La posibilidad de la representación se pulverizó. Y, por la vía de la desaparición del lazo representativo, la democracia quedó vacía.

¿Cómo así se llegó a esta situación? Primero, digamos que el debilitamiento de la representación política es un fenómeno global. Países que contaban con sistemas partidarios fuertes muestran graves fisuras. El presidente francés Emmanuel Macron, por ejemplo, ganó la presidencia en 2017 por una vía que el lector peruano reconocería casi como propia: apenas si figuraba en las encuestas, y, unas semanas antes a la elección, apareció con un «partido» inédito llamado En Marche (las iniciales de Emmanuel Macron) y no solo ganó la presidencia, sino que, a las pocas semanas de su triunfo presidencial, consiguió la mayoría absoluta en el Congreso. O pensemos en las últimas elecciones presidenciales chilenas de 2021: los tres primeros puestos no venían de partidos establecidos. Los ejemplos podrían multiplicarse. Así, lo que nos ocurre no es extraño, el Perú solo ha llevado más lejos la pulverización representativa, y ello ha producido la erosión democrática.

Ahora bien, la disolución representativa no ocurre únicamente debido al debilitamiento partidario. La política partidaria es solo una de las esferas donde se ejerce la representación, pero no la única. En el Perú, el debilitamiento partidario vino acompañado del debilitamiento de otras dimensiones que también pueden cumplir un papel representativo. Por ejemplo, a contramano de muchos países latinoamericanos, en el Perú el clientelismo prácticamente desapareció en tanto ligazón entre Estado y sociedad. No se trata de elogiar el clientelismo, sino de reconocer que es una de las formas que ayudan a estabilizar las relaciones entre política y sociedad. Pero en el Perú el clientelismo quedó muy disminuido, reducido a una movilización esporádica, casi exclusivamente electoral (Muñoz, 2018). Algo parecido puede señalarse de las élites y organizaciones regionales. Incluso en regiones que tradicionalmente tuvieron organizaciones y discursos reivindicativos (el sur peruano, en especial), estas sucumbieron políticamente en los centralistas años noventa, y el *boom* económico del siglo XXI generó un enriquecimiento de las regiones pero no produjo élites políticas que pudiesen liderar la representación de las preferencias ciudadanas en las regiones del Perú (Muñoz *et al.*, 2016; Vergara, 2015). En síntesis, el Perú no ha sufrido solamente el debilitamiento de

la representación partidaria, sino el de la representación de manera general. Y, como señalaron Levitsky y Zavaleta (2016), quienes compiten por el poder en el Perú aprendieron a hacerlo en ese desierto representativo, generando estrategias y hábitos que han reforzado la vigencia de la democracia sin partidos.

Hace una década, Peter Mair señaló que las democracias europeas se estaban vaciando debido a un doble proceso: los ciudadanos se retiraban a la vida privada y los políticos se recluían en sus puestos de gobierno. Ante dicha dinámica, el atractivo de los partidos –en tanto foros donde los ciudadanos y los políticos interactúan– se fue agotando (Mair, 2013). Un diagnóstico semejante está presente en la literatura sobre la desinstitucionalización del sistema de partidos en América Latina (Mainwaring, 2018). En el Perú, sin embargo, como ya hemos sugerido, el vaciamiento es más profundo. Más que desconectarse de la ciudadanía, los partidos y los políticos han desaparecido. Y esto ha significado la disolución extrema del poder.

¿Dónde observar esta disolución? Proponemos tres dimensiones: la fragmentación y circulación del poder derivado de elecciones, el reemplazo paulatino de políticos profesionales por «*outsiders*» y la ruptura de los vínculos entre funcionarios electos y la sociedad. La convergencia de estos tres fenómenos convierte a la política en un juego de corto plazo en el que los políticos carecen de incentivo para cooperar y, en cambio, si los tienen para desarrollar un comportamiento depredador y despreocupado de las consecuencias de sus actos<sup>7</sup>.

**Fragmentación y circulación electoral.** El año 2001, los dos candidatos que llegaron a la segunda vuelta presidencial sumaron un 62% de los votos en la primera ronda. Veinte años después, la cifra se había reducido al 32%. Pedro Castillo consiguió en primera vuelta apenas algo más del 10% del padrón electoral, y por Keiko Fujimori no votó ni siquiera uno de cada 10 peruanos habilitados para hacerlo. Esa fragmentación, que revela el desdén ciudadano y la incapacidad de la clase política por capturar su respaldo, parecía mantenerse y hasta profundizarse. Una encuesta de febrero de 2023 pedía nombrar quién podría ser un buen candidato a la Presidencia, y la persona que recibió mayores simpatías obtuvo el 4,5% de las preferencias. De los más de 18 candidatos mencionados, solo dos superaron el 4%. El 71% de los encuestados no mencionó ningún nombre o afirmó que nadie sería un buen contendiente (Instituto de Estudios Peruanos, 2023).

El proceso se repite en el Congreso. La fragmentación general favorece el emprendimiento político individual, ya que no se necesitan muchos votos para

<sup>7</sup> Esta sección se basa en Barrenechea y Vergara (2023).

llegar ahí. Los políticos pueden ser elegidos gracias al control de algo como una pequeña estación de radio local o también «alquilando» operadores y sus pequeñas «máquinas» electorales (Zavaleta, 2014). Una vez que un candidato asegura la elección al Congreso, ya no tiene lealtades ni hacia quien fue su candidato presidencial ni respecto del membrete partidario por el cual postuló. Más bien, una vez electos, para muchos llega la hora de buscar sus propias oportunidades. Así, entre 2016 y 2019, el Congreso pasó de seis agrupaciones partidarias a 13. El Congreso que se instaló en julio de 2021 empezó con 10 bloques y a agosto de 2023 tiene 14, además de 17 congresistas sin afiliación.

La fragmentación representativa está íntimamente ligada a otro fenómeno: la alta circulación de partidos y políticos. La gran mayoría de los membretes partidarios son barridos a cada nuevo ciclo electoral: Perú Posible pasó de 45 escaños en 2001 a solo dos en 2006; el Partido Aprista Peruano cayó de 36 escaños en 2006 a cuatro en 2011; Gana Perú pasó de 47 curules en 2011 a ninguna en 2016; y Peruanos por el Cambio pasó de 18 congresistas en 2016 a ninguno cinco años después. Dada esta dinámica de permanente sanción a los partidos políticos es curioso que el año 2018 se prohibiera la reelección inmediata de congresistas. O sea, se prohibió algo que ocurría poco. Y, como quedará claro más adelante, algo que sería bueno que comience a ocurrir. En todo caso, como se puede apreciar en la tabla 1, la llegada de políticos sin ninguna experiencia se ha incrementado a gran velocidad en el Legislativo peruano.

Tabla 1  
Parlamentarios sin experiencia en cargos electos (%)

| Congreso        | 2011 | 2016 | 2020 | 2021 |
|-----------------|------|------|------|------|
| Sin experiencia | 56,2 | 53,1 | 71,5 | 80,0 |

Fuente: Zavaleta (2022).

Finalmente, con la Presidencia sucede algo semejante: en cada ciclo electoral, los peruanos eligen a un partido nuevo que cinco años después desechan sin más. Los políticos peruanos están bastante bien representados en el título de la novela de Héctor Abad Faciolince: «el olvido que seremos». De manera más general, esta rotación y volatilidad del poder, puede percibirse en la llamada «encuesta del poder» que realiza Apoyo en el Perú hace más de 40 años. Mientras que, hasta hace 25 años, los políticos solían mantenerse en la lista de los más poderosos con prescindencia de su cargo (es decir, Fernando Belaúnde o Alan García no desapa-

recían de la nómina cuando ya no eran presidentes), de Ollanta Humala en adelante, los presidentes son considerados poderosos solamente mientras ostentan el cargo; en cuanto lo dejan, desaparecen de la nómina. Algo similar sucede con los primeros ministros, que, casi sin excepción, desaparecen una vez que abandonan su puesto. La facilidad con la que se pasa de la cima a la irrelevancia es síntoma de la desvinculación entre cargo y poder. En el Perú no se llega al cargo político porque se tiene poder: el poder es resultado del cargo. Así, más que acumularse, el poder circula. Ya no quedan prácticamente políticos profesionales en el país. Si se dijo muchas veces que el Perú encarna una «democracia sin partidos», hoy se acerca a una democracia sin políticos.

**Anateurismo personalista.** Ante este vaciamiento representativo, la política se llenó de *amateurs* sin experiencia ni apoyo confiable. Solo quedan aficionados, incluso para los puestos más altos. De los nueve presidentes desde 2001, seis nunca habían sido elegidos para un cargo previamente. Tres se presentaron en nombre de partidos que eran vehículos meramente personalistas, mientras que otros tres no tenían una conexión significativa con uno.

Los presidentes del año 2016 en adelante ilustran esta tendencia. Pedro Pablo Kuczynski lideró una improvisada e inestable coalición de centro-derecha que era muy poco atractiva fuera de las zonas de clase media y alta de Lima, y esas mismas características determinaron su fracasada presidencia. Martín Vizcarra, vicepresidente de PPK, había sido gobernador por un solo período en una pequeña región. Pedro Castillo era un maestro rural que dirigía un pequeño y marginal sindicato. Toda su experiencia política consistía en haber llegado cuarto en la elección para alcalde de Puña, un distrito con menos de 2000 votantes. Dina Boluarte, su vicepresidenta y reemplazante, había sido una funcionaria pública menor que había fracasado cuando tentó una alcaldía y el Congreso. De hecho, al ser elegida primera vicepresidenta, declaró que la situación era tan inestable que prefería no renunciar a su puesto de funcionaria (Gestión, 2021b).

Si el amateurismo político fue facilitado por las elecciones, fue reforzado por una reforma constitucional de 2018. Mediante referéndum, se aprobó, con el 85% de los votos, la prohibición de la reelección inmediata de congresistas. Ya en 2015, se había prohibido la reelección de gobernadores y alcaldes. Así, en la política peruana se alinearon sus reglas escritas e informales para acabar con la posibilidad de carreras políticas. Como consecuencia, estos *amateurs* son propensos a cometer errores de cálculo graves (como el intento de Castillo de hacerse de todo el poder) y, de otro lado, carecen de incentivos para rendir cuentas ante una

ciudadanía con la cual no tienen vínculos, ni los tendrán en el futuro. En síntesis, se trata de una receta para el comportamiento irresponsable.

**Ausencia de vínculos políticos.** La tercera característica del vaciamiento democrático es la falta de vínculos significativos y estables entre los políticos y la sociedad. Aquí es importante subrayar algo: la representación política debe ser una *relación* entre sociedad y políticos, no un fugaz evento que ocurre el día de las elecciones. Que las autoridades electas hayan surgido de una votación no garantiza que sean representativas; la elección debe venir acompañada de reglas, organizaciones y prácticas que hacen posible la representación en tanto relación, es decir, una que supera el día de las elecciones (Luna & Vergara, 2016). Esto requiere, entonces, de organizaciones con lazos hacia la sociedad, usualmente partidos políticos.

En la década de 1980, las divisiones programáticas dieron forma a un breve sistema de partidos que vinculaba de manera más o menos estable a los votantes con partidos y políticos. Sin embargo, a partir de los noventa, los alineamientos fundados en preferencias políticas se volvieron tenues y el sistema se hizo mucho más volátil; uno donde los políticos no solo cambian de tiendas políticas sino que, según las épocas, pueden defender todo y su contrario, y donde es usual ver que enemigos irreconciliables devienen aliados, al tiempo que viejos correligionarios pueden traicionarse por un cargo. Así, los partidos –que son poco más que membrete en los carteles de campaña– no aseguran la *relación* representativa y, por tanto, no garantizan que los políticos rindan cuentas.

Paradójicamente, tal vez los lazos menos endebles entre política y sociedad en el Perú sean las «antiidentidades» (Meléndez, 2022). Un sistema en el cual los *outsiders* apelan a rechazar visceralmente a ciertos partidos. En los últimos años, esto se hizo especialmente fuerte frente al fujimorismo. Esta política del rechazo consiguió que Keiko Fujimori pierda tres segundas vueltas ante *outsiders* muy distintos (Humala, Kuczynski y Castillo). Elegidos como «mal menor», una vez en la Presidencia, su propia legitimidad y su vinculación con la sociedad resultaron precarias.

Más recientemente, esta política orientada más por lo que rechaza que por lo que afirma, ha adoptado un nuevo giro. Si el antifujimorismo permitió ganar elecciones, desde las elecciones de 2021 ha emergido un antiizquierdismo que facilita la erosión democrática. El terror a Pedro Castillo –incluso desde antes de su desastrosa presidencia– llevó a la derecha peruana a desertar del pacto democrático, y mucho de las clases altas y medias ha seguido a ese sector político.

Aterrados por el regreso del «comunismo», están dispuestos a tolerar prácticas, Gobiernos y actitudes abiertamente antidemocráticos. El principal sostén ideológico y emocional del Gobierno de Boluarte es un antiizquierdismo que –como en tantos otros sitios y momentos de la historia– está dispuesto a desprenderse de la democracia si eso alivia el miedo a la izquierda (Weyland, 2019).

En síntesis, en los últimos años, la democracia fue quedando desprovista de una representación política en la cual las políticas públicas respondan, efectivamente, a la voluntad ciudadana. Por el contrario, la ciudadanía terminó desconectada del régimen político, emergiendo un enorme vacío entre sociedad y Estado, que hace inviable el funcionamiento de la democracia. El sistema político ha quedado dominado por políticos sin pasado ni futuro políticos, y sin una base social ante la cual rendir cuentas. Esto ha llevado al predominio de dos clases de políticos: aquel dispuesto a lanzar una bomba institucional (vacancia presidencial, cierre del Congreso, decapitar a alguna institución) y aquel interesado en lucrar cuanto pueda entre los escombros resultantes. Cuando el futuro desaparece, no hay incentivo para cooperar y sí lo hay para maximizar ganancias, poder e influencia hoy mismo.

Esta situación representativa explica muchas de las convulsiones políticas que ha atravesado el Perú en los últimos años y que, gradualmente, han hecho inviable su democracia. Robert Dahl (1971) estableció de manera canónica que lo que caracteriza a la democracia es ser el régimen en el cual los funcionarios elegidos responden continuamente ante la ciudadanía (un régimen con «*continued responsiveness*»). En el Perú, la degradación de la representación política impide que esta característica fundamentalísima de la democracia pueda llevarse a cabo. Tal es la primera dimensión del proceso de desdemocratización peruano.

### Un Estado de derecho perforado

En los últimos años, la ciencia política se ha ocupado de manera creciente por los actores que desafían el poder del Estado y su capacidad de hacer cumplir la ley (Eaton, 2019). En un artículo notable, Eduardo Dargent, Andreas Feldman y Juan Pablo Luna (2017) mostraron que los años del *boom* económico peruano (digamos, 2002-2015) dieron lugar a un fenómeno peculiar y hasta contradictorio: la expansión económica del país financió un Estado más presente (*mayor state capacity*), pero el enriquecimiento de la sociedad también fortaleció a los actores informales e ilegales que desafían a ese mismo Estado y, por tanto, consiguieron erosionar la capacidad regulatoria del Estado (*menos stateness*). El *boom* económico, en palabras de los autores, transformó al Estado en un mamut y a

sus desafiantes en unas chitas rápidas y difíciles de atrapar. El dinero produjo un Estado más presente, pero también uno menos capaz de controlar a sus enriquecidos desafiantes.

En este libro, seguimos esa línea de razonamiento. Pero nos desplazamos del ámbito puramente estatal para ponerlo en relación con la democracia. Para seguir con la metáfora de los autores mencionados, las chitas no aprendieron solamente a burlar el Estado, también aprendieron a socavar la democracia. Esa es la segunda dimensión del proceso de desdemocratización peruano: ocurre en la relación entre la capacidad regulatoria del Estado y la democracia.

Para mostrarlo, acudimos a un texto clásico de Guillermo O'Donnell (1993). Ahí, el politólogo argentino argumentaba que la capacidad del Estado para lograr que la ley efectivamente gobierne a la sociedad varía en términos territoriales y funcionales (es decir, entre distintos grupos sociales). Como consecuencia, el territorio de los países latinoamericanos puede dividirse en tres situaciones respecto de la presencia estatal, y a cada una el autor le asignó un color: (i) azul, espacios donde hay imperio de la ley tanto en términos territoriales como funcionales; (ii) verde, la alta presencia territorial convive con baja presencia funcional; y (iii) marrón, aquellos donde ambas dimensiones son débiles o inexistentes.

O'Donnell identifica a las zonas «marrones» principalmente con las periferias. Todos reconocemos que esto es así. El Estado ha sido casi siempre una expresión urbana que se irradia desde un centro hacia las periferias, y en ese camino, generalmente, su capacidad va disminuyendo (Herbst, 2000). No importa en qué regulación estatal pensemos: que se trate de comprar medicinas con receta médica, de respetar las señales de tráfico o de conseguir que la policía impida comportamientos ilegales, siempre hay más probabilidades de que esto ocurra en el centro de las ciudades que lejos de ellas. Lo que queremos resaltar es que esta aproximación a las disparidades en las capacidades estatales ha estado tradicionalmente relacionada a la *territorialidad* del Estado, con espacios geográficos azules, verdes o marrones.

Pero las últimas décadas latinoamericanas muestran que, además de la disparidad *territorial*, existe otra que llamaremos *sectorial*. Es decir, hay sectores sociales y económicos que están solo parcialmente regulados por el Estado. O, puesto de otra manera, los actores dedicados a muchas actividades legales, informales e ilegales pueden sobresalir y acumular recursos esquivando las regulaciones estatales, sometiendo a los actores estatales o incluyéndolos en el negocio<sup>8</sup>. Lo que

proponemos, entonces, es que *hay sectores socioeconómicos* que constituyen áreas «marrones», aun si no en términos territoriales, como lo usaba O'Donnell<sup>9</sup>.

En el Perú, y en otros países de la región, el *boom* económico fortaleció a estos sectores. Emergieron y se establecieron verdaderas economías ilegales e informales que prosperaron o bien al margen de la ley o bien sojuzgando a la ley y corrompiendo a sus funcionarios. Esto resulta paradójico, ya que, en la formulación original de O'Donnell, las zonas marrones se extendían como resultado de la crisis económica de la década de 1980, mientras que ahora ha ocurrido de la mano de la expansión económica.

Pongamos algunos ejemplos. En el rubro de actividades legales que prosperaron en gran medida gracias a la desactivación de la función regulatoria estatal, resalta el de las universidades privadas. Sin ser una actividad ilegal ni informal, se benefició de regulaciones laxas o sospechosamente favorables. Las universidades privadas con fines de lucro no pagan impuestos y, hasta la llegada de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu), la regulación de sus actividades era mínima y operaba en ocasiones en el borde de la legalidad. No es de sorprender que la aparición de un regulador fuerte desencadenase una ola de resistencias. Y, finalmente, gracias a las múltiples conexiones de esta «industria» con la política, lograron, en la práctica, quitarle toda capacidad regulatoria a la Sunedu.

Una actividad informal importante es la minería. Cientos de miles de personas trabajan en una actividad que está en los márgenes de la legalidad y que resiste activamente la regulación estatal (Damonte, 2016). La extracción informal de oro en el Perú se ha expandido desde el incremento de los precios de las materias primas en la década de 2000, y se calcula que alrededor de un cuarto de las exportaciones de oro provienen de la minería informal o ilegal<sup>10</sup>. Si se toma en cuenta que el Perú es el cuarto productor de oro a nivel mundial, se han construido verdaderas fortunas desde una actividad que prospera gracias a un Estado que, o bien es incapaz o bien es cómplice. En este volumen, el capítulo de Zaraí Toledo Orozco muestra cómo la minería informal logra desafiar y hasta producir un orden más legítimo que el estatal en el territorio.

En el Perú hay tres actividades ilegales principales: la minería ilegal, el tráfico de drogas y la trata de personas<sup>11</sup>. Según los estimados, estas generan algo cercano

les, véanse Sobering y Auyero (2019), Holland (2017) y Lessing (2021).

<sup>9</sup> Una aproximación similar aparece en Feldman y Luna (2023)

<sup>10</sup> Véase De Echave (2016).

<sup>11</sup> Por supuesto, no se trata de las únicas. Existen otras actividades en esta categoría que también

<sup>8</sup> Sobre la ambivalencia del Estado latinoamericano respecto de actividades criminales o informa-

al 3% del PBI. Su importancia económica en ciertas regiones es mayor. El narcotráfico, en especial, es una actividad que tiende a penetrar el Estado. Casos como los de Colombia y México lo han demostrado por largo tiempo, y los recientes escándalos en Ecuador, referidos a los «narcogenerales» y al operativo «Metástasis», muestran que el problema es agudo y común. El Perú es el segundo productor de cocaína en el mundo, y quien siga la prensa nacional caerá en la cuenta de que la representación política, de tanto en tanto, beneficia a negocios como los casinos o «cooperativas» de ahorro en zonas asociadas al narcotráfico, los que, según los especialistas, son actividades ideales para «lavar» dinero ilegal. Lo cual se condice, por ejemplo, con una investigación periodística reciente que encontró que 11 congresistas peruanos recibían de manera constante a personajes ligados a la minería informal e ilegal (Fernández, 2024). También es conocido que los productores de coca resisten y eventualmente negocian el alcance de las políticas estatales de erradicación (Paredes & Pastor, 2021; Valdés, Basombrío, & Vera, 2022).

Al margen de las diferencias entre estas actividades y de sus consecuencias sociales, todas comparten el hecho de haber enriquecido y fortalecido a miles de personas gracias a la inacción o inexistencia estatal. Y las cabezas de esas actividades lo han internalizado: prospera quien sojuzga o somete al Estado. Lo que argumentamos aquí es que, cuando sectores enteros de la economía y vastas áreas del territorio prosperan y adecúan sus estrategias de acumulación económica a contextos de ausencia estatal, estos actores desarrollarán intereses opuestos a la presencia del Estado y al imperio de la ley. Cuando estos sectores ingresan a la política, lo hacen buscando perpetuar las condiciones que les permitieron emerger: un Estado de derecho débil y sometido a sus intereses particulares. Las zonas y sectores de baja presencia estatal crean los propios medios para su reproducción. Una suerte de *policy-feedback* de la informalidad e ilegalidad<sup>12</sup>. Esto, además, cada vez más viene de la mano de una violencia nueva. Se expanden por el país diversas manifestaciones de violencia criminal que, a su vez, ponen un pie en la política. El Perú no tiene tasas de homicidios generales como las de los países más violentos de América Latina, pero sí hay ciudades con ese tipo de tasas. Sectores asociados a la minería ilegal han perpetrado homicidios y volado torres de alta tensión. Y tenemos evidencia de que esa violencia delincuencial está infiltrándose en la política: tenientes alcaldes y exalcaldes de varias ciudades y barrios de Lima han sido asesinados.

se han expandido en el contexto del *boom* y que resisten la intervención estatal, como la tala ilegal de madera (Paredes, Gianella, & Olivera, 2024) o la extorsión a empresas constructoras (García & Valle-Riestra, 2020).

<sup>12</sup> Sobre *policy-feedback*, véase Pierson (1993).

La presencia de actores políticos que buscan debilitar el Estado de derecho no es nueva en la política latinoamericana. De hecho, ha sido parte constitutiva de todo proyecto autoritario. Sin embargo, a diferencia de la junta militar o el líder populista que socava o elimina estas instituciones, la dinámica de perforación del Estado de derecho no busca el control vertical de sus instituciones, sino dejarlas debilitadas e incapaces de ejercer su rol, particularmente en la regulación de actividades asociadas a estos grupos de interés. Si la eliminación del Estado de derecho por parte de un tirano busca el despliegue arbitrario del poder desde la cúspide, la perforación busca reproducir y asegurar la permanencia –y, si se puede, expansión– de las zonas y sectores de débil presencia estatal.

Agreguemos algo. Está claro que los actores asociados a estas actividades son clave (no los únicos) en erosionar la democracia peruana. Sin embargo, mal haríamos en creer que este es un fenómeno guiado únicamente por liderazgos. Todo esto ocurre en una sociedad que también se ha enriquecido y fortalecido desde la convicción y la práctica de que hay que esquivar la acción estatal. Demos un par de ejemplos. Según un estudio reciente, entre el año 2001 y 2018, el 93% de la expansión urbana fue informal (Espinoza & Fort, 2020). Y el 87,4% de los peruanos considera que alguna actividad ilegal mueve la economía de su región (Carrión et al., 2020, p. 111)<sup>13</sup>. Entonces, cuando los candidatos a alcaldes de todo el país ofrecen amnistías tributarias a diestra y siniestra o cuando el candidato Pedro Castillo prometía en las plazas del Perú «corregir» el trabajo de entidades como la Sunedu o «desactivar» aquellas encargadas de supervisar el cumplimiento de la ley, como la Autoridad de Transporte Urbano; la Superintendencia de Transporte Terrestre, Carga y Mercancías; o el mismo Tribunal Constitucional (*El Comercio*, 2021a, 2021b; *Gestión*, 2021a), estos actores saben que dichas propuestas conectan con parte de una sociedad que ha prosperado al margen del Estado y que ve con buenos ojos proseguir con su desmantelamiento. Como señala una investigación reciente, los sectores menos favorecidos de la sociedad no le reconocen al Estado ninguna virtud; lo sindican, más bien, como un actor arbitrario y abusivo, cuya acción es, en definitiva, «más perjudicial que positiva» (Aragón & Sánchez, 2023, p. 212). Así, la dinámica reseñada aquí va de arriba hacia abajo y a la inversa también.

### La consecuencia: el asalto a la democracia

En un texto muy sugerente, Eduardo Dargent y Stéphanie Rousseau (2022) han propuesto que la descomposición de la democracia peruana debe comprenderse

<sup>13</sup> La cifra corresponde al ciclo de encuestas de 2018/2019.

desde una serie de cambios acaecidos alrededor de la elección presidencial de 2016. Dicha coyuntura quedó muy marcada por la anómala supermayoría del fujimorismo (73 congresistas de 130) y, a partir de entonces, los políticos perdieron toda medida en la utilización de las armas «nucleares» de la Constitución: la vacancia presidencial y la disolución del Congreso. Esta alteración en las prácticas de la política –y no en sus reglas formales– transformó y desestabilizó el sistema político nacional.

Nuestro argumento procura ir más allá del año 2016, sin negar su relevancia. Nuestra explicación sugiere que la desestructuración se había preparado paulatinamente desde bastante antes. Como una casa que colapsa ante el ataque de termitas, el resultado es súbito y estremecedor, pero el proceso que lo preparó fue gradual e imperceptible<sup>14</sup>. Esos dos procesos graduales son los que ya hemos explicado: el vaciamiento representativo y la perforación del Estado de derecho. Ambos exceden a la coyuntura política más reciente. E incluso los historiadores podrían incidir en que, en realidad, sus falencias son rasgos constitutivos del sistema político peruano.

Una forma alternativa de explicar el descalabro político es enfocarse en la histórica desigualdad peruana. Esto tampoco puede negarse: el país está marcado por abismos sociales y territoriales, étnicos y económicos que hacen difícil la democracia en cualquier lugar. De hecho, tales distancias suelen fomentar las polarizaciones que generalmente preceden la llegada de los autoritarismos (Svolik, 2019). Aun cuando los editores de este volumen hemos subrayado, en más de una ocasión, los límites que la democracia encuentra en sociedades altamente desiguales, aquí privilegiamos una mirada centrada en la evolución de las prácticas políticas e institucionales durante la década de 2000<sup>15</sup>. Las divisiones y desigualdades históricas son innegables e importantes, pero también son insuficientes para comprender lo ocurrido en estos años. Como enfatiza la literatura sobre la democracia en «lugares difíciles», las profundas diferencias y desigualdades hacen probable la erosión de las democracias. Pero no las condenan al fracaso. Más bien, los casos de democracias que prevalecen en sociedades desiguales y divididas son, justamente, aquellos donde existen actores colectivos fuertes: Gobiernos, movimientos sociales, partidos políticos, fuerzas armadas, organizaciones de la sociedad civil, liderazgos, sindicatos, entre otros. Es la presencia de actores capaces de expresar las preferencias sociales y de llegar a compromisos dentro y a favor de la democracia

<sup>14</sup> La metáfora de las termitas es tomada de Pierson, citado por Mahoney y Thelen (2010).

<sup>15</sup> Entre los trabajos de los editores que subrayan las diversas desigualdades históricas que hacen inestables a nuestras democracias, véanse Barrenechea y Encinas (2022) y Vergara (2023, 2015, 2007).

la que hace posible la democracia (Masoud & Mainwaring, 2022). Esas élites políticas y ciertas instituciones deben mediar en la disputa política marcada por la desconfianza que segregan las desigualdades y, por tanto, evitar la degradación de la democracia y hacerla viable. El drama peruano, entonces, no está definido únicamente por nuestras desigualdades, sino por tener una política dominada por «aves de paso» abocadas a la destrucción de lo público. El vaciamiento democrático y la perforación del Estado de derecho impiden, justamente, la disminución de nuestras brechas históricas y, *ergo*, la consolidación de la democracia.

En términos temporales, entonces, nuestra explicación no privilegia ni el corto plazo ni la explicación puramente histórica. Proponemos que la combinación de vaciamiento representativo y erosión del Estado de derecho ocurrida en las últimas dos décadas ha sido la principal responsable de la desdemocratización nacional. El vacío dejado por la crisis de representación ha sido ocupado por actores con intereses particulares con conexiones con zonas y sectores que se mueven entre la informalidad y la ilegalidad (lo que O'Donnell hubiera denominado «marrones»), tomando por asalto la democracia.

¿Cómo se ensamblan el vaciamiento representativo y la erosión del Estado de derecho para atrofiar a la democracia peruana? Aquí planteamos cuatro engranajes. El primero explica por qué tantos representantes de intereses informales e ilegales desean un espacio en la democracia vaciada. El segundo desarrolla por qué la democracia vaciada es tan abierta a recibir a estos representantes. Con el tercero, se observa la manera en que estos representantes consiguen influencia en la democracia vaciada. El cuarto describe cómo utilizan ese poder para perforar aún más el Estado de derecho y buscar impunidad.

**Autoselección perversa.** El desprestigio de la política hace que esta atraiga a quienes no tienen un prestigio que preservar. La sociedad peruana reconoce a la política como una actividad ligada a la corrupción. Según el Latinobarómetro (2023), el 90% de los peruanos cree que los poderosos gobernan para sí mismos y, según una encuesta de Ipsos, el 50% afirma que la corrupción es lo que más le avergüenza de ser peruano (Ipsos-Perú, 2023). Todo esto tiene sentido si observamos a nuestros Congresos. En el de 2020-2021, 68 congresistas de un total de 130 eran investigados por la Fiscalía por delitos como corrupción, estafa, lavado de activos, entre otros. Uno de los vicepresidentes del Congreso tenía una investigación por minería ilegal y falsificación de documentos (Marchán, 2020). En el Legislativo inaugurado en 2021, la Fiscalía investiga a 60 legisladores por crímenes como lavado de activos, organización criminal y violación sexual (Rojas, 2022). En el momento de

asumir el cargo, el presidente del Congreso elegido en 2023 contaba con 55 investigaciones abiertas por estafa, difamación y participación en un grupo armado (Valencia, 2023). Esta lumpenización de la política es relevante porque genera un doble movimiento. De un lado, atrae a quienes tienen poco que perder y mucho que ganar en el corto plazo. Entre ellos, los representantes de intereses particulares en los márgenes de la ley. Para ellos, una política lumpen es la continuidad natural de una vida con un pie en la ilegalidad. De otro lado, este proceso logra también que la política ahuyente a liderazgos programáticos y con voluntad de representar ciertas agendas en el largo plazo. Son muy pocas las personas con prestigio social o capital simbólico las que ingresarán en una política cada vez más lumpen. Así, el mecanismo de autoselección lumpen se refuerza cada día.

**Selección oportunista de candidatos.** La autoselección perversa de candidatos, sin embargo, no explica por qué estos consiguen espacios tan fácilmente en las listas partidarias. Aquí ingresa el segundo engranaje. En tanto la dimensión representativa de la democracia se encuentra vaciada y las organizaciones electorales no cuentan con raíces en la sociedad, su supervivencia depende de reclutar candidatos con quienes no tienen ningún vínculo orgánico pero que ofrecen alguna ventaja electoral (Zavaleta, 2014). Esta ventaja puede ser reputacional, pero cada vez más es el acceso a recursos o dinero. En el Perú, es sabido que la manera de reclutar candidaturas se parece cada vez más a una subasta. El partido Podemos Perú, por ejemplo, fue acusado de «vender candidaturas» para las elecciones locales de 2022<sup>16</sup>. Atado a esto, encontramos que el fundador de este partido, José Luna Gálvez, es a su vez dueño de una universidad que no recibió la licencia por parte de la Sunedu y es investigado por influir ilegalmente en el ex Consejo Nacional de la Magistratura y la ONPE para facilitar la inscripción de su partido (*El Comercio*, 2020). También podríamos ilustrar la dinámica con el caso de Joaquín Ramírez en el partido Fuerza Popular. Pese a no tener antecedentes políticos importantes, terminó siendo secretario general del partido. Lo que sí se sabe es que se trata de alguien con muchos recursos y a quien la Fiscalía investiga por lavado de activos. En abril de 2023, se le incautaron 295 bienes valorizados en más de US\$ 1000 millones<sup>17</sup>. En un sistema en el que los partidos no representan y se encuentran abiertos al ingreso de candidatos a cambio de dinero, los intereses de actores al margen del Estado de derecho pueden ingresar con mucha facilidad. La eliminación de las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) por el

Congreso en 2023, y su no objeción por parte del Ejecutivo de Boluarte en 2024, garantizan la continuidad del sistema oportunista de selección de candidatos.

**Codependencias precarias.** La debilidad de los políticos los hace proclives a negociar con intereses informales e ilegales. Como ya hemos señalado, muchos funcionarios elegidos (presidentes, congresistas, alcaldes o gobernadores) terminan en sus cargos por el azar, sin experiencia previa y, las más de las veces, con votaciones magras. Por lo tanto, una vez en su puesto, carecen de legitimidad y capacidad para gobernar y, peor aún, para mantenerse en el poder, pues las vacancias y revocatorias los acechan desde el primer día. Ese funcionario débil solo puede sobrevivir satisfaciendo el apetito de cada político igualmente débil, que no obedece a partido alguno, y que quiere traerlo abajo. En tal situación, donde priman el corto plazo y el particularismo, el ambiente es contrario a la negociación programática y el bienestar general, pero propicio para quienes representan intereses particulares, legales, informales e ilegales. El acuerdo político da paso a la componenda.

**Judicialización política y politización judicial.** Cuanto más la política queda dominada por una combinación de políticos particularistas y ligados a alguna forma de ilegalidad, más necesario se hace controlar el sistema de justicia para asegurar impunidad cuando estos inevitablemente dejen de ser autoridad. Así, el sistema de justicia es un objetivo central de la representación vaciada. Por ejemplo, tanto el Gobierno de Pedro Castillo como el de Dina Boluarte destituyeron al mismo procurador general, Daniel Soria. No importa que aquel fuese un presidente de izquierda y esta gobierne con la derecha, lo relevante es que ambos son *amateurs* que son o serán acusados de ilegalidades y que, por lo tanto, necesitan controlar la justicia. Bajo este marco de análisis, tampoco es una sorpresa que varias veces la política peruana entre en una crisis profunda cuando se trata de renovar el Tribunal Constitucional. Los políticos saben que ahí habrán de resolverse muchos de sus problemas legales personales y muchas de las controversias que atañen a las economías ilícitas. Pero el carrusel también recorre el trayecto inverso: a la justicia le interesa controlar la política. Por ejemplo, a finales de 2023, se conocieron comunicaciones entre la Fiscalía de la Nación y decenas de congresistas, que sugieren se habría negociado la inhabilitación y el nombramiento de autoridades a cambio de archivar causas penales (Bazo, 2023).

Estos mecanismos funcionan de manera cotidiana en la política peruana. Cada día, de manera sostenida y, muchas veces, imperceptible, se degrada la democracia. Pongamos un ejemplo de esta cotidianidad antidemocrática. Observemos las

<sup>16</sup> Véase América Noticias (2022).

<sup>17</sup> Véase Páucar (2023).

prioridades del Congreso peruano justo antes de clausurar una de sus legislaturas, la de 2023. Esto es muy útil porque recoge aquellas iniciativas que buscaban ser aprobadas en los últimos tres días antes de entrar en un receso de más de dos meses. Es un indicador claro de prioridad. Lo otro por tener en cuenta aquí es que dicho paquete de iniciativas audaces y nocivas es realizado por un Congreso de 6% de popularidad que sabe muy bien que el Ejecutivo de 8% de popularidad no tiene margen político para ejercer sus atribuciones constitucionales y poner freno a ciertas iniciativas del Legislativo.

La agenda para los últimos tres días contenía más de 60 iniciativas, pero listemos solamente 10 que capturan bien la esencia del asalto a la democracia que sufre el Perú:

- destituir miembros de la Junta Nacional de Justicia,
- elegir un magistrado del Tribunal Constitucional,
- eliminar la reforma de elecciones primarias para volver a un esquema de control de las cúpulas partidarias,
- facilitar la tala ilegal de madera en la selva peruana, alentando su depredación,
- erosionar la figura de la «colaboración eficaz» en los procesos de corrupción,
- evaluar la permanencia del Perú en el sistema interamericano de DD. HH.,
- evaluar la suspensión del financiamiento a la OEA,
- bachillerato automático para los estudiantes,
- ampliar hasta 2025 el plazo para que profesores universitarios obtengan sus maestrías, y
- dar una segunda oportunidad a las universidades que no fueron licenciadas por la Sunedu.

La prioridad es dar prisa a un comportamiento que condensa el comportamiento predatorio (de beneficio a intereses particulares), la voluntad de controlar las instituciones de la justicia y el deseo de seguir erosionando la democracia y los espacios que garantizan los derechos ciudadanos. Lo importante, entonces, es que de manera cotidiana el amateurismo impopular combinado con la criminalidad revierte en la desdemocratización del país.

Ahora bien, si esta agresión a la democracia peruana se hace en un día a día que resulta difícil de seguir, donde el corrupto de ayer se confunde con el de mañana y el escándalo de mañana reedita uno que parecía superado, la desdemocratización empujada por estos mecanismos también se aprecia en lo que podríamos llamar los momentos «estelares» de ataque a la democracia. Pedro Castillo dio un golpe de Estado cuando entró en pánico porque creyó que

estaban a punto de aparecer una serie de pruebas de sus delitos. El Congreso, de otro lado, pretende destituir a los miembros de la Junta Nacional de Justicia para que los delitos que se imputan a congresistas y a la fiscal de la nación no puedan ser investigados. El asalto al Estado de Manuel Merino el año 2020 estuvo apoyado por muchos de los sectores que pescan en este río revuelto peruano. Finalmente, aunque el Gobierno de Dina Boluarte aparece involucrado en lo que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha calificado como una «masacre», el Congreso ni siquiera censuró a un ministro como consecuencia (CIDH, 2023).

En resumen, como producto del vaciamiento representativo y de la perforación del Estado de derecho, la democracia peruana es incapaz de garantizar sus funciones y propósitos básicos. Esta debería procesar las preferencias ciudadanas e intentar alcanzar el interés general. Y, para responder a esa expectativa, debería contar con dos vías: las políticas públicas y el cumplimiento de la ley. Pero ambas se encuentran averiadas, defraudando de manera transparente y cotidiana la confianza ciudadana. En ausencia de partidos, líderes y organizaciones con capacidad para representar a la sociedad, el vacío tiende a ser copado por agentes ligados a la informalidad e ilegalidad. Sin representación ni Estado de derecho, el Perú se desdemocratizó y nadie parece tener la receta para rescatar a la democracia asaltada.

## Contenido del libro

El conjunto de artículos en este volumen profundiza el argumento delineado en este primer capítulo. La primera sección está dedicada al asalto democrático en el nivel subnacional. Es en ese ámbito en el que el vaciamiento democrático y la perforación del Estado de derecho fueron muy visibles antes que a nivel nacional. Daniel Encinas compara la erosión democrática en las regiones Callao y Áncash, encontrando que, en ambos casos, los Gobiernos regionales se articularon con actores ilegales. Mauricio Zavaleta analiza la trayectoria política de Puno, una región donde la disolución del poder político y el crecimiento de economías informales fueron patentes desde hace mucho. Moisés Arce y Andrea Segovia Marín dedican su capítulo al análisis de la corrupción a nivel subnacional y encuentran que la fragmentación electoral y las denuncias por corrupción se encuentran estrechamente relacionadas. Esto sugiere que las victorias precarias llevan a un uso de los recursos públicos con fines particularistas.

Los capítulos de la segunda sección se enfocan en el asalto democrático a nivel nacional, prestando atención a dos Gobiernos en particular. Yamile Guibert

analiza los eventos que llevaron a la caída de Pedro Pablo Kuczynski y a la seguidilla de presidentes que concluyó en las elecciones de 2021. Los eventos dejan entrever los cálculos de corto plazo por parte de los principales actores políticos involucrados, fruto de la debilidad propia del vaciamiento democrático. En el siguiente capítulo, Rodrigo Barrenechea y Daniel Encinas analizan los Gobiernos de Pedro Castillo y Dina Boluarte, en los cuales aparece una evidente continuidad tanto en términos del vaciamiento democrático como en la perforación del Estado de derecho.

La tercera sección agrupa dos capítulos que ilustran el quiebre de los vínculos políticos en el Perú. Omar Coronel estudia los repudios en la política peruana, argumentando que, en el Perú contemporáneo, hasta los odios se fragmentaron. María Claudia Augusto Meléndez y Aarón Quiñón, por su parte, observan la radicalización de la derecha peruana en años recientes.

La cuarta sección se centra en el proceso de perforación del Estado de derecho desde distintos ángulos. Los periodistas Shanna Taco y Gonzalo Oyola describen la penetración de distintas actividades económicas en el financiamiento político y subrayan la manera en que esto revierte en ciertos apoyos cuando se está en el poder. En su capítulo, José Alejandro Godoy aborda los intentos de la política por controlar el sistema judicial, así como la penetración e influencia por parte de redes criminales. Zaraí Toledo Orozco analiza la manera en que mineros informales de oro han acumulado poder y tejido redes hacia la política formal, convirtiéndose en los gobernantes de su territorio e impidiendo el ingreso de un Estado débil y sin legitimidad. Finalmente, Omar Manky y Nattaly López estudian la relación entre universidades y política en las últimas décadas, ilustrando bien la llegada a la política de intereses económicos que circulan entre la formalidad e informalidad.

En el último capítulo, en la sección de conclusiones, los editores situamos a la democracia peruana en el marco del proceso político latinoamericano contemporáneo. En tal medida, encontramos que muchas de las dinámicas que se aprecian en el caso peruano también están presentes en otros países: a veces por separado, a veces de maneras menos intensas. Pero la combinación de vaciamiento democrático y erosión del Estado de derecho parece acelerarse en varios países de la región. Si esto es así, el proceso de desdemocratización peruano –que ocurre sin la presencia de un tirano formidable, como estamos habituados a observar– no constituye una excentricidad nacional sino una advertencia para el resto de la región.

## Referencias

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2019). *The narrow corridor: How nations struggle for liberty*. Penguin UK.
- América Noticias. (2022, 20 de junio). Venta de candidaturas en Podemos Perú para los postulantes a regidores. *Cuarto Poder* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=jmryShwUZVI>
- Aragón, J., & Sánchez, D. (2023). *La ilegitimidad del poder político en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Barrenechea, R., & Encinas, D. (2022). Perú 2021: democracia por defecto. *Revista de Ciencia Política*, 42(2). <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2022005000115>
- Barrenechea, R., & Vergara, A. (2023). Peru: The danger of powerless democracy. *Journal of Democracy*, 34(2), 77-89. <https://doi.org/10.1353/jod.2023.0015>
- Bazo, A. (2023). La fiscal general, el Congreso y el Gobierno de Perú se enfrentan tras nuevo escándalo de corrupción. *France24.com* <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20231201-la-fiscal-general-el-congreso-y-el-gobierno-de-per%C3%BA-se-enfrentan-tras-nuevo-esc%C3%A1ndalo-de-corrupci%C3%B3n>
- Bermeo, N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, 27(5), 5-19. <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0012>
- Carrión, J. F., Zárate, P., Boidi, F., & Zechmeister, E. J. (2020). *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2018/19: tomándole el pulso a la democracia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2023, 14 de marzo). *CIDH presenta informe sobre situación de derechos humanos en Perú*. [Comunicado de prensa]. Organización de los Estados Americanos. <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2023/083.asp>
- Contreras, C. (2021, 9 de septiembre). Doce congresistas de universidades no licenciadas integran la Comisión de Educación. *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/2021/09/09/congreso-doce-congresistas-de-universidades-no-licenciadas-integran-la-comision-de-educacion>
- Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy: Participation and opposition*. Yale University Press.
- Damonte, G. H. (2016). The «blind» state: Government quest for formalization and conflict with small-scale miners in the Peruvian Amazon. *Antipode*, 48, 956-976. <https://doi.org/10.1111/anti.12230>
- Dargent, E., Feldmann, A., & Luna, J. P. (2017). Greater state capacity, lesser stateness: Lessons from the Peruvian commodity boom. *Politics and Society*, 45(1), 3-34.
- Dargent, E., & Rousseau, S. (2022). *Choque de poderes y degradación institucional: cambio de sistema sin cambio de reglas en el Perú (2016-2022)*. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11651/5375>
- De Echave, J. (2016). La minería ilegal en Perú: entre la informalidad y el delito. *Nueva Sociedad*, (263), 131-144. <https://nuso.org/articulo/la-mineria-ilegal-en-peru-entre-la-informalidad-y-el-delito/>

- Eaton, K. (2019). The state of the State in Latin America: Challenges, challengers, responses and deficits. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 643-657. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2012000300008>
- El Comercio*. (2020, 7 de noviembre). Poder Judicial ordena detención preliminar de José Luna Gálvez y allanamiento de 14 inmuebles. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/justicia/jose-luna-galvez-poder-judicial-ordena-su-detencion-preliminar-y-allanamiento-de-14-inmuebles-cuellos-blancos-del-puerto-nndc-noticia/>
- El Comercio*. (2021a, 26 de abril). Pedro Castillo: «Hay que desactivar la Sutran y la ATU de Lima». *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/elecciones-2021/pedro-castillo-hay-que-desactivar-la-sutran-y-la-atu-de-lima-nndc-noticia/?ref=ecr>
- El Comercio*. (2021b, 15 de marzo). Pedro Castillo: «Vamos a desactivar en el acto el TC y el tribunal siguiente tiene que ser elegido por mandato popular». *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/pedro-castillo-vamos-a-desactivar-en-el-acto-el-tc-y-el-tribunal-siguiente-tiene-que-ser-elegido-por-mandato-popular-nndc-noticia/?ref=ecr>
- Espinoza, Á., & Fort, R. (2020). *Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú. Grade*.
- Feldmann, A., & Luna, J. P. (2023). *Criminal politics and botched development in contemporary Latin America*. Cambridge University Press. <https://www.cambridge.org/us/universitypress/subjects/politics-international-relations/comparative-politics/criminal-politics-and-botched-development-contemporary-latin-america?format=PB#resources>
- Fernández, L. (2024, 2 de enero). Mineros informales e ilegales, asiduos visitantes al Congreso. *Epicentro*. <https://epicentro.tv/mineros-informales-e-ilegales-asiduos-visitantes-al-congreso/>
- García, L., & Valle-Riestra, E. (2020). Participación del sector privado en respuestas estatales: policías y empresarios de la construcción durante el «boom» de los recursos en Perú. *Estudios Sociales del Estado*, 6(12), 223-260. <https://doi.org/10.35305/ese.v6i12.238>
- Gestión*. (2021a, 20 de abril). Pedro Castillo: «Vamos a corregir el accionar de la Sunedu». *Gestión*. <https://gestion.pe/peru/politica/pedro-castillo-vamos-a-corregir-el-accionar-de-la-sunedu-elecciones-2021-nndc-noticia/?ref=gesr>
- Gestión*. (2021b, 6 de agosto). Vicepresidenta no quiere renunciar a Reniec: «En cualquier momento podría dejar el cargo». *Gestión*. <https://gestion.pe/peru/politica/boluarte-no-quiere-renunciar-a-la-reniec-pues-en-cualquier-momento-podria-dejar-el-cargo-por-la-convulsion-del-pais-noticia/>
- Herbst, J. (2000). *States and power in Africa: Comparative lessons in authority and control*. 2.<sup>a</sup> ed. REV-Revised, 2, vol. 149. Princeton University Press.
- Holland, A. (2017). *Forbearance as redistribution: The politics of informal welfare in Latin America*. Cambridge University Press.
- Instituto de Estudios Peruanos (IEP). (2023). *Informe de opinión – febrero 2023 (Informe completo)*. <https://iep.org.pe/noticias/iep-informe-de-opinion-febrero-2023>
- Ipsos-Perú (2023). Opinión data. Perú, julio de 2023. <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2023-07/Opini%C3%B3n%20Data-%20Julio%202023.pdf>
- Latinobarómetro. (2023). Latinobarómetro 2023: banco de datos. <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Lessing, B. (2021). Conceptualizing criminal governance. *Perspectives on Politics*, 19(3), 854-873. <https://doi.org/10.1017/S1537592720001243>
- Levitsky, S., & Zavaleta, M. (2016). Why no party-building in Peru? En S. Levitsky, J. Loxton, B. V. Dyck & J. I. Domínguez (Eds.), *Challenges of party-building in Latin America*. Cambridge University Press.
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Nueva York: Crown Publishers.
- Linz, J., & Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation*. The Johns Hopkins University.
- Luna, J., & Vergara, A. (2016). Delegative democracy revisited: Latin America's problems of success. *Journal of Democracy*, 27(3), 158-165.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency and power*. Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. (2018). Party systems in Latin America. Institutionalization, decay and collapse. *Revista SAAP*, 12(1), 81-90.
- Mainwaring, S., & Scully, T. (Eds.). (1995). *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*. Stanford University Press.
- Mair, P. (2013). *Ruling the void: The hollowing of Western democracy*. Verso.
- Marchán, E. (2020, 6 de noviembre). La lista de los congresistas con expedientes en el Ministerio Público. *El Foco*. <https://elfoco.pe/2020/11/reportajes/todos-los-congresistas-con-expedientes-en-el-ministerio-publico/>
- Masoud, T., & Mainwaring, S. (2022). Introduction: Democracy in hard places. En S. Mainwaring & T. Masoud (Eds.), *Democracy in hard places*. Nueva York: Oxford University Press.
- Mazzuca, S. L., & Munck, G. L. (2020). *A middle-quality institutional trap: Democracy and state capacity in Latin America*. Cambridge University Press.
- Mejía, M. (2016, 1 de mayo). Keiko Fujimori defiende acuerdo con mineros informales. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/elecciones/keiko-fujimori-defiende-acuerdo-mineros-informales-395474-noticia/>
- Meléndez, C. (2022). *The post-partisans: Anti-partisans, anti-establishment identifiers, and apartists in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mounk, Y. (2018). *The people vs. democracy: Why our freedom is in danger and how to save it*. Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/9780674984776>
- Munck, G. L. (2023). The state as a determinant of democracy: Durable poor-quality democracies in contemporary Latin America. *Democratization*. doi:10.1080/13510347.2023.2267992
- Muñoz, P. (2018). *Buying audiences: Clientelism and electoral campaigns when parties are weak*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Muñoz, P., Monsalve, M., Guibert, Y., Guadalupe, C., & Torres, J. (2016). *Élites regionales en el Perú en un contexto de boom fiscal: Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000-2013)*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Nussbaum, M. C. (2019). *The monarchy of fear: A philosopher looks at our political crisis*. Simon and Schuster.

- O'Donnell, G. (1993). On the state, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some postcommunist countries. *World Development*, 21(8), 1355-1369.
- O'Donnell, G. (2002). Las polarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina. En G. O'Donnell & P. Sarmento (Comps.). *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina* (pp. 330-331). Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracy, agency, and the state: Theory with comparative intent*. OUP Oxford.
- Paredes, M., & Pastor, A. (2021). Putting eradication on hold: The symbolic dimension of a negotiated pacification in the VRAEM. *Revista de Ciencia Política*, 41(1), 163-186. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2021005000106>
- Paredes, M., Gianella, C., & Olivera, S. (2024). Corrupting climate change institutions from the inside: Systemic collusion in the Peruvian forest governance. *Political Geography*, 108, 102991. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2023.102991>
- Paucar, L. (2023, 15 de abril). Joaquín Ramírez: mil millones de dólares en bienes incautados, investigaciones por lavado de activos y roces con el poder. *Infobae*. <https://www.infobae.com/peru/2023/04/13/joaquin-ramirez-mil-millones-de-dolares-en-bienes-incautados-investigaciones-por-lavado-de-activos-y-coqueteos-con-el-poder/>
- Pérez-Liñán, A., Schmidt, N., & Vairo, D. (2019). Presidential hegemony and democratic backsliding in Latin America, 1925-2016. *Democratization*, 26(4), 606-625. <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1566321>
- Pierson, P. (1993). When effect becomes cause: Policy feedback and political change. *World Politics*, 45(4), 595-628. <https://doi.org/10.2307/2950710>
- Pitkin, F. H. (1967). *The concept of representation*.
- Rojas, A. (2022, 5 de diciembre). Sesenta congresistas acumulan más de 170 carpetas abiertas en la fiscalía. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/sesenta-congresistas-acumulan-mas-de-170-carpetas-abiertas-en-la-fiscalia-informe-congreso-accion-popular-peru-libre-fuerza-popular-noticia/?ref=ecr>
- Rosanvallon, P. (2009). *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Ediciones Manantial.
- Shklar, J. (2018). *El liberalismo del miedo*. Herder Editorial.
- Sobering, K., & Auyero, J. (2019). Collusion and cynicism at the urban margins. *Latin American Research Review*, 54(1), 222-236.
- Svolik, M. (2019). Polarization versus democracy. *Journal of Democracy*, 30(3), 20-32.
- Tanaka, M. (1998). *Los espejismos de la democracia: el colapso de un sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Tilly, C. (2007). *Democracy*. Cambridge University Press.
- Valdés, R., Basombrío, C., & Vera, D. (2022). *Las economías criminales y su impacto en el Perú: ¿cuáles?, ¿cuánto?, ¿dónde?, ¿cómo?* Capital Humano y Social S. A.
- Valencia, M. (2023, 26 de julio). Estas son todas las denuncias que pesan sobre Alejandro Soto Reyes, nuevo presidente del Congreso. *El Búho*. <https://elbuho.pe/2023/07/estas-son-todas-las-denuncias-que-pesan-sobre-alejandro-soto-reyes/>
- Vergara, A. (2007). *Ni amnésicos ni irracionales: Las elecciones peruanas de 2006 en perspectiva histórica*. Solar ediciones.
- Vergara, A. (2009). *El choque de los ideales. Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-Fujimorato*. IDEA internacional.
- Vergara, A. (2015). *La danza hostil: poderes subnacionales y Estado central en Bolivia y Perú (1952-2012)*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Vergara, A. (2023). *Repúblicas defraudadas: ¿puede América Latina escapar de su atasco?* Crítica. <https://isbnsearch.org/isbn/9786125037183>
- Weyland, K. (2019). *Revolution and reaction*. Cambridge University Press.
- Zavaleta, M. (2014). *Coaliciones de independientes: Las reglas no escritas de la política electoral*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Zavaleta, M. (2022). *Coaliciones de independientes: Las reglas no escritas de la política electoral* (2.ª ed.). IEP.