

# Crisis política y transición en Perú, 2000-2024

**Luigi Guarnieri Calò Carducci**

*Università degli Studi "Roma Tre", Roma*

---

El tema de la transición política peruana es al menos tan antiguo como el del retorno a la democracia después de la dictadura de los años 1968-1980. Las instituciones democráticas en Perú aparentemente funcionan, pero con baja credibilidad a causa de su debilidad, la disfuncionalidad actual del sistema político, la ineficiencia del sistema administrativo y la corrupción pública generalizada. El conflicto constante entre ejecutivo y legislativo es el embudo en el que convergen las tensiones sociales y la crisis institucional permanente. El tema de la transición política ha sido invocado repetidamente durante los últimos veinticuatro años para explicar la situación política peruana y ha sido ampliamente debatido desde diferentes perspectivas metodológicas y visiones políticas. Este ensayo ilustrará las principales cuestiones relacionadas con el tema, según una línea cronológica.

## **Treinta años de transición**

Desde el regreso del Perú a la democracia en 1980, los acontecimientos políticos han estado marcados por cambios repentinos, con algunos períodos de aparente estabilidad, antes de volver a caer en la confusión institucional. El fracaso político y económico del gobierno militar (1968-1980) llevó al retiro de los militares en una transición negociada. Con el regreso de la democracia, Perú experimentó un desmoronamiento gradual del orden democrático bajo los presidentes Fernando Belaúnde Terry (1980-1985) y

Alan García Pérez (1985-1990) debido al terrorismo y la crisis económica. En 1988, año particularmente dramático por el enfrentamiento entre el Estado y las bandas armadas, el PIB per cápita era de 738 dólares, mientras que el promedio latinoamericano rondaba los 2 150 dólares. El régimen militar no había cancelado la capacidad de resistencia de los viejos partidos políticos peruanos, al punto que, con el regreso de las elecciones libres, y durante al menos una década—hasta 1990— Acción Popular, Partido Popular Cristiano, Apra e Izquierda Unida todos juntos sumaban entre 90 y 70% de los votos. Sin embargo, el regreso a la constitucionalidad estuvo acompañado por problemas de gran hondura que arremetían contra la legitimidad del régimen democrático. La crisis económica que se agravaba y la aparición de la guerrilla de Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, fueron fenómenos, altamente desestructurantes para una sociedad como la peruana, de mayor magnitud en comparación con los que los partidos podían enfrentar.<sup>1</sup>

Este deterioro culminó primero con la elección de Alberto Fujimori como presidente en 1990, con una formación política que no derivaba de partidos políticos consolidados, y después con su “autogolpe” de abril de 1992, justificado por el caos social y la ineficacia de la lucha contra el terrorismo llevada a cabo hasta entonces. El autogolpe de 1992 provocó el cierre del congreso, la reorganización del poder judicial y de los gobiernos regionales. Bajo presión internacional, Fujimori restauró parcialmente la regularidad constitucional, iniciando un proceso de reforma que condujo a la constitución de 1993, aprobada mediante un muy discutido referéndum.

La carta constitucional de 1993 tenía varias novedades respecto a la precedente, de 1979. El mandato presidencial se mantuvo en cinco años, pero permitiendo la reelección inmediata (artículo 112). El Poder Ejecutivo, en especial el presidente de la República, obtuvo mayores atribuciones a nivel de potestad legislativa, mediante los decretos de urgencia; además, el presidente podía disolver el Congreso si éste censuraba a dos consejos

---

1. O. Gonzáles, “La crisis de los partidos peruanos. Aspectos para una lectura socio-histórica”, *Espacio abierto*, 8, 3, 1999, pp. 305-324.

de ministros. El Poder Legislativo tuvo un cambio radical: se abolió la bicameralidad parlamentaria y se impuso la unicameralidad, es decir un Congreso con 120 representantes. Se estableció el rol subsidiario del Estado en la economía. Por otro lado, se creó la Defensoría del Pueblo, un ente autónomo encargado de defender los derechos de los ciudadanos y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal. En las elecciones de 1995, Fujimori obtuvo una victoria aplastante (64.4%) que arrasó con todos sus oponentes. El poder estaba altamente concentrado y hubo violaciones regulares de la libertad de prensa, las libertades individuales, así como manipulaciones electorales que aseguraron que Fujimori recibiera un tercer mandato en julio de 2000. El 28 de julio, día de inicio del tercer mandato presidencial de Fujimori, tuvo lugar la manifestación popular más poderosa del período y el ejemplo más claro de la usura del régimen, encabezada por Alejandro Toledo. Lo que siguió fue una rápida sucesión de acontecimientos, que en sólo cuatro meses llevaron al colapso. El hecho que hizo precipitar la situación las cosas fue la revelación, en septiembre de 2000, de un vídeo que mostraba al asesor del presidente, Vladimiro Montesinos, el “Rasputín” del régimen de Fujimori –ex jefe de los servicios secretos y en el centro de una red criminal internacional de tráfico de armas y conexiones con narcos en otros países– pagarle a un diputado de la oposición con dólares para asegurar el control político del Congreso. Durante otros dos meses, Fujimori intentó distanciarse de su poderoso asesor, pero las revelaciones sobre el carácter profundamente corrupto de su gobierno, la caída de su credibilidad en todo el país y la creciente presión internacional lo empujaron a convocar nuevas elecciones, anunciando que no se presentaría.<sup>2</sup>

El largo deterioro institucional contribuyó al debilitamiento de las instituciones democráticas, aunque restablecidas, dejando algunas consecuencias: alta volatilidad electoral, baja confianza en las principales

---

2. R. Madueño Paulet, “Perú: el difícil camino de la transición a la democracia 2000-2003”, *Sociológica*, 21, 62, 2006, pp. 79-105; G. Hermoza Alarcón, “La oposición en la transición política peruana entre los años 2000 y 2002”, *Investigaciones sociales*, 21, 38, 2017, pp. 299-313.

instituciones políticas, predominio de modalidades informales de representación, expansión de organizaciones políticas altamente personalistas. La presidencia interina de Valentín Paniagua (noviembre de 2000-julio de 2001) garantizó la celebración de las elecciones presidenciales, restableciendo un mínimo de ética política y gobernabilidad, sin tener tiempo para reconfigurar el sistema político. Una dinámica democrática volvió a existir con la elección de Alejandro Toledo en 2001. El nuevo gobierno tuvo que afrontar la reorganización del poder ejecutivo, los ministerios, las cuentas nacionales y el restablecimiento de la autonomía del Poder Judicial para desmantelar la red de corrupción creada por Montesinos y Fujimori. Las acciones judiciales iniciadas contra quienes estuvieron involucrados en actos de corrupción durante el fujimorismo –además de Montesinos, ex ministros, diputados, generales del ejército, fiscales, empresarios, periodistas– ganaron reconocimiento popular, a lo que se sumó que el Congreso aprobó una ley que impidió a Fujimori desempeñar cualquier cargo público. La formación de la Comisión de la Verdad para investigar los crímenes cometidos por el terrorismo y las fuerzas armadas en los años ochenta y noventa creó un clima de confianza en amplios sectores de la población y contribuyó a mejorar la imagen interna y externa del país.<sup>3</sup>

En una sociedad con desigualdades de ingresos muy grandes y deficiencias insoportables en educación y salud, en ausencia de políticas estatales de cierta magnitud, así como con el surgimiento de demandas sociales regionalmente diferenciadas, hubo varias oleadas de movilizaciones y protestas. El gobierno de Toledo definió una agenda política más sensible a los problemas de desarrollo del país, incluso a la luz de importantes avances en las variables macroeconómicas. En particular, el producto interno bruto (PIB) creció entre un 3,3 y un 5 por ciento anual en los años 2002-2004, pero la pobreza seguía afectando a más del 52 por ciento de la población. Toledo se vio abrumado por la intensidad de nuevos movimientos y

---

3. R. Pajuelo Teves, “Perú: crisis política permanente y nuevas protestas sociales”, *OSAL, Observatorio Social de América Latina*, V, 14, mayo-agosto 2004, pp. 51-68; E. Ford Deza, “El proceso de transición democrática en el Perú y el liderazgo de Toledo”, *Enfoques*, 2, 2004, pp. 143-156.

organizaciones sociales que demostraron gran efervescencia con cientos de marchas de protesta, huelgas, cortes de carreteras y, en ocasiones, manifestaciones violentas. La frecuencia de este tipo de eventos mostró una sociedad tendiendo a la participación política, pero poco dispuesta a buscar acuerdos y reconocer al gobierno como actor principal en una posible mediación.

En este contexto, la confrontación social, cada vez más polarizada y centrada en los intereses de grupos locales y regionales, provocó el desgaste político del gobierno, reduciendo su capacidad para consolidarse como referente principal. La caída del consenso de Toledo del 53% en 2001 al 16% en 2005 puede explicarse por las expectativas generadas en los primeros meses después de Fujimori y por las promesas de Toledo, que luego no se cumplieron.

Tanto la presidencia de Alan García (2006) como la de Ollanta Humala (2011) se caracterizaron por una continuidad del crecimiento económico. El segundo mandato de Alan García (2006-2011) se desarrolló en un contexto interno e internacional muy diferente al del primero (1985-1990). En marcado contraste con el anterior mandato presidencial, García fue acusado por la izquierda de haber “virado a la derecha” hasta el punto de pactar tácitamente con el fujimorismo para remediar al estatus de minoría en el parlamento; practicó una política económica respetuosa de las reglas del libre mercado y en continuidad con la aplicada por Toledo, con una multiplicación de los acuerdos bilaterales de libre comercio. El auge de las exportaciones de minerales y el aumento sin precedentes de la demanda interna, debido al aumento del consumo privado y de las inversiones en grandes proyectos de infraestructura pública, garantizaron un consenso inicial. Si bien los niveles de pobreza disminuyeron, la prosperidad no se tradujo en una reducción tangible de los desequilibrios regionales y una mejora en el bienestar de muchos peruanos, que terminaron dándole la espalda al gobierno. Escándalos de corrupción, conflictos sociales, algunos con implicaciones violentas y resultados trágicos, y el regreso del terrorismo en forma de narcoguerrilla, caracterizaron la segunda parte de su mandato. García también enfrentó cargos de enriquecimiento ilícito y fue investigado

por el Congreso por presuntas irregularidades gubernamentales, pero la Corte Suprema lo protegió.<sup>4</sup>

Ollanta Humala, ex general que había encabezado una insurrección contra Fujimori, fue elegido Presidente de la República en verano de 2011, superando por unos pocos votos a Keiko Fujimori, hija de Alberto Fujimori (50.7% contra 49.3%), con una plataforma en la que se fusionaron indigenismo, socialismo y neonacionalismo y que, partiendo de actitudes más radicales, adoptó una posición más moderada. Su gobierno introdujo impuestos a las empresas mineras y una ley que preveía consultas previas con las comunidades locales antes de iniciar la explotación del subsuelo. En noviembre del mismo año, estallaron en el norte del país conflictos mineros vinculados al proyecto Conga, que provocaron varias muertes y obligaron a suspender la construcción de nuevos pozos y a la dimisión del primer ministro. El vicepresidente también tuvo que dimitirse, tras ser descubierto favoreciendo a una empresa privada durante una reunión con agentes de policía.<sup>5</sup>

Un año después, otros escándalos sacudieron al gobierno. En abril de 2012, narcos secuestraron a 36 personas en Camisea, en el departamento de Cusco. La operación de rescate provocó la muerte de ocho agentes. El descubrimiento de la persistencia de vínculos entre los hombres de Montesinos y la policía provocó la dimisión de un ministro, un viceministro y varios jefes policiales. El período de gobierno de Ollanta Humala terminó con una clara pérdida de consenso, debido a las críticas de que había fracasado en temas importantes como la seguridad, la corrupción y la desaceleración económica.<sup>6</sup>

A partir del año 2000 ningún gobierno tuvo mayoría en el parlamento. Si hasta 2015 la falta de votos dificultaba la implementación del programa sin provocar un enfrentamiento dramático entre el Ejecutivo y el Legislativo,

---

4. BTI Country Report, 2022: <https://bti-project.org/en/reports/country-report/PER>.

5. M. Arce, *Resource extraction and protest in Peru*, Pittsburgh, Pennsylvania, University of Pittsburgh Press, 2014.

6. BTI Country Report, 2022, *op. cit.*

desde 2016 la situación empeoró. A pesar de una desaceleración en las tasas de crecimiento en 2014, el Perú se mantuvo entre los países con mayor progresión económica de América Latina. Pedro Pablo Kuczynski, exbanquero y exministro de Economía, ganó las elecciones presidenciales de 2016, pero su gobierno pronto cayó en una profunda crisis política, caracterizada por agudos conflictos con el Congreso, en el que la oposición controlaba la mayoría absoluta, con el grupo parlamentario Fuerza Popular, cuya líder, Keiko Fujimori, había perdido la segunda vuelta contra Kuczynski. Los conflictos con el parlamento y la explosión de escándalos internacionales lo obligaron a dimitir en marzo de 2018. El mandato presidencial pasó al vicepresidente Martín Vizcarra, que gobernó sin un partido de referencia y sin que ningún grupo importante en el Congreso le apoyara explícitamente. Surgieron fricciones por la reforma política impulsada por el ejecutivo y el cuestionable proceso de selección de los nuevos jueces del Tribunal Constitucional.<sup>7</sup>

El 30 de septiembre de 2019, el presidente Vizcarra disolvió el parlamento y convocó elecciones legislativas extraordinarias en enero de 2020. La disolución del Congreso fue controvertida: fue dispuesta por Martín Vizcarra, al haber considerado que el Congreso había denegado fácticamente una cuestión de confianza planteada en nombre del Consejo de Ministros. La decisión presidencial se amparó en el artículo 134 de la Constitución, según el cual el Presidente puede disolver el Congreso y convocar a nuevas elecciones parlamentarias si el Congreso ha denegado su confianza por dos veces al Gobierno. La decisión generó una controversia sobre su apego a la Constitución, por parte de la oposición, quien en el Parlamento respondió declarando la suspensión de Vizcarra. Los cuestionamientos a la medida se concretizaron en una demanda competencial planteada por la Comisión Permanente (órgano que se mantiene en funciones durante la suspensión del Parlamento) para que el Tribunal Constitucional se pronunciara sobre la legalidad de la disolución parlamentaria. El pronunciamiento del 14 de enero de

---

7. *Ibidem.*

2020 en mayoría (4 votos contra 3) declaró infundada la demanda y por tanto válido el acto de disolución del Parlamento.<sup>8</sup>

Durante varios meses, el ejecutivo gobernó con decretos de emergencia y sin contrapeso legislativo. El 26 de enero de 2020 se celebraron elecciones parlamentarias extraordinarias que dieron lugar a un parlamento aún más fragmentado. La epidemia de Covid-19 llevó al gobierno a declarar el estado de emergencia nacional y el aislamiento social obligatorio el 15 de marzo. El Parlamento comenzó a presionar al gobierno proponiendo iniciativas populistas, que amenazaban la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal que habían sido la base de la transformación económica lograda hasta entonces. Después de cierto apoyo inicial, Vizcarra fue blanco de acusaciones de corrupción por parte de la oposición. En septiembre de 2020, el Parlamento inició un proceso de *impeachment* contra él, acusado de intentar obstruir una investigación por corrupción. El 9 de noviembre siguiente, el Parlamento le quitó la confianza con una moción motivada por su “incapacidad moral”. La destitución de Martín Vizcarra, acusado sin pruebas reales y en ausencia de una investigación formal, fue vista como un golpe de Estado por muchos analistas políticos y medios de comunicación y desató protestas populares. Francisco Sagasti, el presidente interino, enfrentó problemas similares a los de su predecesor. Todo esto mientras la explosión de la pandemia de Covid-19 era el catalizador de la crisis social: mientras un pequeño sector apelaba a la reinstauración del presidente deposto, otro grupo más numeroso expresaba su intolerancia hacia la clase política en general, así como su descontento con los problemas causados por la pandemia, con enfrentamientos callejeros que también provocaron la muerte de jóvenes manifestantes.<sup>9</sup>

---

8. J. F. Palomino Manchego y D. Paiva Goyburu, “La peligrosa judicialización de la política. Un complicado panorama desde el Perú”, en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 27, 1, 2023, pp. 51-86, <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.27.02>.

9. Los efectos de la pandemia han dejado consecuencias socioeconómicas, mucho mayores que en otros países, creando un impacto sindémico, es decir, una interacción entre la enfermedad y condiciones preexistentes, determinada por factores políticos, sociales y económicos más amplios, que han multiplicado los efectos. Esta combinación ha hecho que el país haya alcanzado la tasa de mortalidad más alta del mundo: entre marzo de 2020

Sagasti debía garantizar el proceso electoral en el final natural del quinquenio y enfrentar la pandemia con una campaña de vacunación a nivel nacional. Pedro Castillo Terrones, ganador de las elecciones de junio de 2021 frente a Keiko Fujimori, juró como nuevo presidente el 28 de julio de 2021, día del bicentenario de la independencia del Perú.

## Juridicalización de la política y transición continua

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Tribunal Electoral (JNE) que, junto con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) –todos ellos órganos previstos por la constitución de 1993– son responsables de la ejecución y seguimiento de todos los procesos electorales, son considerados los organismos estatales más eficientes y confiables. La Constitución establece el derecho a la organización política, en particular a grupos políticos y cívicos independientes a asociarse y reunirse libremente. Sin embargo, los problemas de gobernabilidad y la frecuencia de los conflictos sociales, que ocasionalmente tornan violentos, especialmente a nivel local, han hecho que el gobierno sea proclive a adoptar restricciones, permitiendo un uso excesivo de la fuerza y abusos. La policía peruana ha arrestado varias veces a participantes en manifestaciones sin causa justificada. Esta práctica es más común en las zonas rurales, donde los agricultores que protestaban y sus líderes han sido detenidos sin pruebas de que estuvieran alterando el orden público. Cuando se trata de protestas, no es raro que se produzcan lesiones mortales entre los manifestantes, lo que también está relacionado con problemas con la formación y organización de la fuerza policial. El ejemplo más evidente fue la represión de las manifestaciones contra el *impeachment* de Martín Vizcarra en noviembre de 2020, que terminó con decenas de heridos y dos muertos en Lima. Los problemas relacionados con la libertad de expresión están vinculados a la incapacidad del Estado para proteger a los periodistas

---

y abril de 2023, 220085 personas fallecieron en el Perú a causa del COVID-19; la gran mayoría durante el primer año de la pandemia y antes de la vacunación.

de amenazas y ataques. Las agencias estatales, a menudo individuos y el crimen organizado, presionan a los periodistas que informan sobre temas como la corrupción, lo que a veces conduce a la autocensura. Los ataques a periodistas son más comunes a nivel local, donde las autoridades y los actores no estatales se sienten más libres para actuar. En los últimos años, los medios de comunicación en Perú se han concentrado cada vez más, con unos pocos medios poderosos capaces de dominar y ejercer una influencia sustancial. La fuerte polarización política ha favorecido acusaciones sensacionalistas contra opositores políticos, en particular contra órganos gubernamentales. Debido a la debilidad del poder ejecutivo, en muchos casos estas acusaciones no pudieron ser contrarrestadas con éxito, como en ocasión de los juicios políticos contra Kuczynski y Vizcarra.<sup>10</sup>

La separación de poderes, establecida por la Constitución, prevé la existencia de un Tribunal Constitucional y varias autoridades de autonomía electoral. Sin embargo, el funcionamiento del principio de separación está determinado por factores administrativos y políticos influenciados por la débil institucionalización del sistema político peruano. En el período que se examina, lo que más ha afectado al sistema político peruano ha sido el conflicto extremo entre los poderes ejecutivo y legislativo. El Perú se ha encontrado en un punto muerto cada vez que el ejecutivo ha carecido de mayoría en el Congreso frente a una oposición beligerante. El uso del procedimiento de activación de vacancia presidencial por parte del Congreso de la República, si bien ampliamente justificado en el pasado –caso de Fujimori– en los tiempos recientes denota un intento de derrocar al presidente “a cualquier precio”, como en el caso de Kuczynski y Vizcarra. El Tribunal Constitucional ha actuado como una especie de “válvula de seguridad” para resolver conflictos entre el ejecutivo y el legislativo. En enero de 2020, por ejemplo, reconoció la constitucionalidad de la disolución del Parlamento solicitada por Martín Vizcarra. El poder ejecutivo ha cuestionado la constitucionalidad de varios proyectos de ley “populistas” aprobados por el Congreso porque implicaban un aumento del gasto, que no es una prerrogativa del Congreso. El Tribunal Constitucional en

---

10. J.G. Palomino Manchego, *op. cit.*, pp. 79-85.

este caso afirmó su centralidad, apoyando al ejecutivo. Sin embargo, en noviembre de 2020, el Tribunal no logró llegar a un acuerdo para detener el proceso de *impeachment* contra Vizcarra, a pesar de las preocupaciones sobre su constitucionalidad.<sup>11</sup>

Los ciudadanos no confían en el poder judicial, porque, en los últimos años, la clase política se ha visto seriamente amenazada por las investigaciones judiciales. En relación con el escándalo “Lavajato”, los expresidentes Toledo, García, Humala y Kuczynski y otros destacados dirigentes políticos como Keiko Fujimori, fueron investigados por recibir sobornos y financiación ilegal de la compañía multinacional Odebrecht para sus campañas electorales. Un número importante de gobernadores también han sido acusados y condenados. El equipo especial de fiscales a cargo de estas investigaciones utilizó la prisión preventiva y el arresto domiciliario como principal herramienta de la fiscalía. Esta estrategia ha sido criticada por diversos sectores y calificada de arbitraria. En abril de 2019, Alan García se suicidó justo cuando estaba a punto de ser detenido. La juridicalización de la política y, por otro lado, la previsible politización del poder judicial, han convertido las acusaciones de corrupción en un arma política.<sup>12</sup>

La mayoría de las disputas están impulsadas por consideraciones oportunistas y de corto plazo, con consecuencias políticas potencialmente desastrosas. La disolución del Congreso en septiembre de 2019 fue muy

---

11. A. Barturén Núñez, “Conflicto de poderes en el Perú entre 2018 y 2022”, *Revista Jurídica Mario Alario D’Filippo*, 14, 28, pp. 253-263.

12. El escándalo “Lavajato” estalló en Brasil en julio de 2013, tras una investigación sobre el blanqueo de dinero al amparo de una cadena de lavaderos de coches (de ahí el nombre). El sistema de corrupción involucró a la compañía petrolera brasileña Petrobras, a algunos ejecutivos estatales y al holding Odebrecht. En Estados Unidos en 2016 hubo una condena contra Odebrecht, al descubrirse que había pagado millones de dólares a políticos locales, con el objetivo de favorecer a la empresa en la adjudicación de obras públicas. En Brasil y Perú, las investigaciones llevaron al arresto de políticos que habían recibido sobornos a cambio de ayuda en la adjudicación de contratos públicos. En el caso de políticos, el holding casi siempre había financiado las campañas electorales con donaciones procedentes de sociedades *offshore*. En el caso de funcionarios públicos, el dinero pasaba a los familiares de los interesados. A través del sistema, el holding se aseguró una vía preferencial para la asignación de obras financiadas con dinero público.

controvertida y constitucionalmente cuestionable, a pesar de la aprobación de la mayoría de los ciudadanos. El ejecutivo gobernó durante varios meses sin contrapeso parlamentario. La elección del nuevo Congreso en enero de 2020 y su posterior inauguración en marzo de 2020 prometían reducir las tensiones, pero el Covid-19 cambió la dinámica política, agravando la inestabilidad institucional con una situación de emergencia derivada de la pandemia.

La insatisfacción de los peruanos con el funcionamiento del sistema democrático ha afectado su apoyo a la democracia. Existe una enorme brecha entre las altas expectativas de los ciudadanos y la decepción resultante, creada por resultados políticos nulos o insatisfactorios, con la difusión de inseguridad, corrupción, discriminación y altos niveles de desigualdad. La mayoría de las personas no pueden acceder al sistema de justicia, que se considera costoso, poco confiable y corrupto, y tratan de resolver sus disputas de manera informal. El sistema judicial está seriamente comprometido por la corrupción, la ineficiencia, la diferente presencia territorial, los recursos limitados, la cultura jerárquica y conservadora y los procedimientos arbitrarios de reclutamiento y ascenso.

En 2018, el porcentaje de entrevistados en encuestas oficiales que prefería la democracia a cualquier otra forma de gobierno era del 43%, por debajo del promedio latinoamericano (48%) y en constante descenso desde 2010 (61%). La satisfacción con la democracia era del 11% en 2018, penúltima en el continente (promedio latinoamericano: 24%). La confianza en instituciones específicas también estaba por debajo del promedio de los países latinoamericanos examinados. La única excepción es la autoridad electoral con un 33% (promedio latinoamericano: 28%). Confianza en el gobierno (13%), en el parlamento (8%), en el poder judicial (6%) en los partidos políticos (7%) se encuentran entre los índices más bajos de América Latina. La institución más confiable es la Iglesia con un 60%, seguida por los militares (46%) y los medios de comunicación (44%).<sup>13</sup> Sin embargo, la Iglesia es una expresión de la sociedad civil, no estatal. A este respecto, cabe recordar que Perú tiene una identidad mayoritariamente

---

13. Latinobarómetro, *Informe 2018*, [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).

católica, con valores relativamente conservadores. Varios grupos religiosos ejercen su influencia principalmente a través de mecanismos informales, aunque algunos líderes religiosos participan más directamente en el proceso político como representantes electos y a través de sus actividades de movilización de la sociedad civil.

El espectro de grupos de interés abarca desde asociaciones empresariales y profesionales hasta movimientos sociales y organizaciones comunitarias, mientras los sindicatos se han visto debilitados por la liberalización económica y la alta proporción de trabajadores empleados en el sector informal. En parte debido a la espiral de largo plazo de empobrecimiento y crecimiento del sector informal heredada de las crisis de los años ochenta y noventa, la capacidad de la sociedad peruana para organizarse se ha visto extremadamente debilitada. Las protestas sociales son ciertamente importantes en el Perú y, en términos comparativos, un alto porcentaje de personas participa en las protestas, pero en su mayoría son eventos esporádicos, que permanecen en el nivel local, como es el caso de las protestas que surgen en las comunidades afectadas por la actividades sin escrúpulos de las industrias extractivas. Para la mayoría de los peruanos, por lo tanto, la mejor manera de canalizar las demandas no es a través de instituciones representativas, sino a través de la movilización directa en las calles. En este sentido, la tradición de rebeliones que ha caracterizado al Perú desde la época virreinal parece repetirse, pasando por el primer siglo republicano y contando también con algunos episodios más recientes, caracterizados por explosiones violentas y generalizadas y que casi siempre han terminado con una feroz represión.<sup>14</sup>

Pese a todo ello, en 2022 el Perú registró su producto interno bruto (PIB) más alto en 12 años. El crecimiento macroeconómico sostenido fue consecuencia de los programas de estabilización y reformas estructurales lanzados a principios de los noventa: privatización de empresas y servicios públicos, prioridad a la entrada de capital internacional, limitación de las

---

14. Sobre el tema: A. Flores Galindo, *Buscando un Inca. Identidad y utopía en los Andes*, Lima, Horizonte, 1988; S. Stern, *Resistencia, Rebelión y conciencia campesina en los Andes. Siglos XVIII a XX*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1987.

inversiones sociales. En 2022, si bien el crecimiento fue mucho más contenido proporcionalmente, 2.68%, se alcanzó el PBI más alto, 567 390 millones de soles. El año del colapso institucional y la explosión social, por tanto, fue un buen año en términos macroeconómicos. La población en pobreza es el 27.5% de la población nacional: 9 millones 184 mil personas. Si se toma en cuenta la población considerada en condición vulnerable (32.3%, 10 millones 795 mil personas), la población que vive en pobreza o en riesgo de caer en ella es 59.8%; un nivel muy alto. La pobreza afecta más a las zonas rurales (41.1%), a los jóvenes de 0 a 17 años (36.7%), a los de menor nivel educativo (36.8%) y a los que no tienen como lengua materna el español (33.5%). La mayoría de los que sufren las limitaciones que impone la pobreza coincide territorialmente con las regiones que conforman el llamado “Sur andino” –principalmente Ayacucho, Puno y Apurímac– en las que la población indígena es más numerosa. A pesar de que el Perú es una nación multiétnica, compuesta por elementos de origen indígena, blanco, negro y asiático, y también un país muy heterogéneo en términos regionales, la politización de la diversidad étnica del Perú, ha tenido menos importancia política que en los países vecinos, como Bolivia o Ecuador. Desde la década de 2010, los grupos indígenas han comenzado a movilizarse, en particular contra la minería y las industrias extractivas, invocando su derecho a ser consultados como pueblos indígenas en el contexto del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.<sup>15</sup>

Sólo una minoría de la población económicamente activa (PEA), alrededor del 20% desde la pandemia, tiene acceso a derechos laborales formalmente garantizados. El 80% de la PEA, la gran mayoría del país, trabaja de manera informal, por tanto en condiciones precarias y sin reconocimiento de derechos sociales. Los servicios públicos son otro gran problema. El 76% de la población tiene acceso a servicios de saneamiento,

---

15. Salazar Soler C., “¿Qué significa ser indio o indígena? Reflexiones sobre estas categorías sociales en el Perú andino”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Debates, 2013, <http://nuevomundo.revues.org//66106>.

penúltimo lugar en Sudamérica, sólo por delante de Bolivia con un 50%; el 87% tiene acceso a una fuente de agua, último lugar del continente.<sup>16</sup>

La opinión pública peruana se ha vuelto muy sensible al tema de la corrupción. La percepción de la omnipresencia de prácticas corruptas es la más alta de la región (88%). Esta situación hace que toda autoridad electa sea inmediatamente cuestionada desde el inicio de sus funciones, lo que, a largo plazo, sólo se traduce en renuncia dentro del país a lo que representa la democracia. Esta percepción generalizada, combinada con la creciente brecha social entre regiones urbanas y rurales y, dentro de estas últimas, entre ricos y pobres, ha resultado en una polarización política extrema, revelada en el proceso electoral de 2021, en el que terminó ganando Pedro Castillo, uniendo a fuerzas populares y renovadoras, contra la oligarquía y las clases medias, pero sin lograr socavar el viejo sistema de poder.<sup>17</sup>

Por lo tanto, el continuo enfrentamiento entre los poderes ejecutivo y legislativo que comenzó en 2016 ha llevado a la preeminencia del poder legislativo y ha allanado el camino para la erradicación de facto de la tradición presidencial. La decisión de Pedro Castillo de disolver el Congreso y nombrar un gobierno de emergencia ha sumido al país en una profunda incertidumbre. El Tribunal Constitucional calificó las medidas anunciadas, que incluían la reorganización del sistema judicial y el toque de queda, como un “golpe de Estado”. El mandato de Castillo, marcado por la inestabilidad, terminó así después de un año y medio de promesas incumplidas y escándalos de corrupción. Otra vez, el legislativo derrotó a un presidente. La vicepresidenta Dina Boluarte, con el apoyo del Congreso y del ejército, se convirtió en la primera peruana presidenta de la República.<sup>18</sup>

El nuevo gobierno cuenta con el apoyo no sólo del Congreso, sino también de la Corte Constitucional y de las Fuerzas Armadas, así como de

16. BCRP, *Indicadores económicos*, III Trimestre 2023.

17. IEP, Instituto de Estudios Peruanos, *Informe de Opinión*, Diciembre 2023.

18. V. Carrasco Cortez, “Crisis política en el Perú: cambios profundos y consecuencias importantes del ‘golpe’ de diciembre de 2022”, *Acta Erediana*, 66, 1, 2023, pp. 25-31.

la policía y las élites empresariales. La reacción inmediata del país fue un levantamiento popular que exigía la caída del gobierno y la convocación de elecciones generales y una asamblea constituyente. La respuesta del gobierno provocó decenas de muertos y cientos de heridos.

## Conclusión

La constitución de Fujimori, considerada generalmente autoritaria, se ha convertido de hecho en una de las más duraderas de la república. No debemos olvidar que ha sido modificada en algunas de sus partes fundamentales, atenuando los rasgos más críticos. Primero, se eliminó la reelección directa del Presidente de la República, se reintrodujo la descentralización regional, se asignó la capacidad de iniciativa legislativa a los gobiernos regionales; después, se aumentó el número de congresistas a 130 y se amplió el plazo para perseguir delitos contra la Administración Pública. Finalmente, en 2024, se reintrodujo el bicameralismo.

El 2023 fue el año del descrédito definitivo del sistema político. La erosión de la democracia es evidente en la opinión pública, que muestra un rechazo tanto al Presidente de la República como al Congreso: la aprobación nunca ha sido tan baja. El deterioro del sistema político ha llegado a un punto de quiebre que no puede resolverse desde dentro. Si la protesta popular se fortalece, obligando a la caída del gobierno de Boluarte y del Congreso, tal vez la petición de una asamblea constituyente pueda volver a ganar terreno. Sin embargo, una salida constituyente también abriría otro frente de lucha con los actores políticos dominantes que buscarían hegemonizar el proceso. El objetivo del establishment es gobernar hasta la expiración natural del mandato, 2026, contando además con la habitual desorganización de la oposición en las calles.<sup>19</sup>

---

19. C. Ilizarbe Pizarro, “Colapso, democrático, estallido social y transición autoritaria”, *Revista de Ciencia Política*, V.43, 2, 2023, pp. 349-375; N. Lynch, “Perú en crisis: la difícil búsqueda de su destino”, en *Cidob Notes internacionales*, 287, 2023.

Las protestas callejeras se fueron apagando poco a poco. Sin embargo, se pueden prever otras movilizaciones, dependiendo del agravamiento de las emergencias ya presentes o de alguna novedad a nivel institucional. La noticias más recientes relatan una ulterior judicialización de la política, tal como se presenta, de hecho, la irrupción de la policía con mandato de un juez en la residencia privada de la Presidente Boullard en busca de relojes de marca, joyas y cualquier cosa que pueda conducir al enriquecimiento ilícito, de conformidad con la ley que exige la demostración de la procedencia de bienes y objetos preciosos para los administradores públicos. Otra señal más de la radicalización de la lucha política y de la actual impracticabilidad del cambio institucional.

En conclusión, en el Perú actual, los conflictos, latentes, emergen violentamente en momentos de crisis institucional, son contenidos por el gobierno con métodos apresurados y antidemocráticos, se estancan a nivel nacional y local y permanecen sin resolverse. Sobre todo, no logran formar un movimiento político que pueda proponer una sólida plataforma alternativa a nivel nacional. La transición continúa.

## Bibliografía

- Arce, M. *Resource extraction and protest in Peru*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2014.
- Barturén Núñez, A. “Conflicto de poderes en el Perú entre 2018 y 2022”, *Revista Jurídica Mario Alario D’Filippo*, 14, 28, 2022, pp. 253-263.
- Bernales Ballesteros, E. “El desarrollo de la Constitución de 1993 desde su promulgación a la fecha”, *Pensamiento Constitucional*, 18, 2013, pp. 35-46.
- BCRP, Banco Central de Reserva del Perú, *Indicadores económicos*, III Trimestre 2023, <https://www.bcrp.gob.pe>.
- BTI Country Report, 2022, <https://bti-project.org/en/reports/country-report/PER>.

- Carrasco Cortez, V. “Crisis política en el Perú: cambios profundos y consecuencias importantes del ‘golpe’ de diciembre de 2022”, *Acta Erediana*, 66, 1, 2023, pp. 25-31.
- Cerna, D. *La importancia de la historia en el orgullo nacional de un país*, 28 de julio de 2019, <https://www.udep.edu.pe/hoy/2019/07/la-importancia-de-la-historia-en-el-orgullo-nacional-de-un-pais>.
- Crabtree, J. “La crisis del sistema partidario peruano (1985-1995)”, *Apuntes*, 35, 2, 1994, pp. 19-36.
- Euiyoung Noh, E. “En la mayoría de las Américas, el orgullo nacional continúa siendo alto y estable, mientras que se derrumba en los Estados Unidos”, *Latin American Public Opinion Project*, Vanderbilt, 2018, <https://dds.cepal.org/redesoc/portal/publicaciones/ficha/?id=4913>.
- Flores Galindo, A. *Buscando un Inca. Identidad y utopía en los Andes*, Lima, Horizonte, 1988.
- Ford Deza, E. “El proceso de transición democrática en el Perú y el liderazgo de Toledo”, *Enfoques*, 2, 2004, pp. 143-156.
- Hermeza Alarcón, G. “La oposición en la transición política peruana entre los años 2000 y 2002”, *Investigaciones sociales*, 21, 38, 2017, pp. 299-313.
- García Belaunde, D. “La constitución peruana de 1993: sobreviviendo pese a todo pronóstico”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 2014, pp. 211-229.
- Gómez, R. “Así acabaron los últimos 10 presidentes de Perú”, *El País*, 20 diciembre 2022, <https://elpais.com/internacional/2022-12-20/asi-acabaron-los-ultimos-10-presidentes-de-peru.html>.
- Guarnieri Calò Carducci, L. “Stato o nazione? Il sentimento di appartenenza nazionale in Perù tra passato e presente”, en Edoardo Novelli (ed.), *Il ritorno della nazione. Linguaggi e culture politiche in Europa e nelle Americhe*, Roma, Carocci, 2023, pp. 273-286.

- Gonzáles, O. “La crisis de los partidos peruanos. Aspectos para una lectura socio-histórica”, *Espacio abierto*, 8, 3, 1999, pp. 305-324.
- IEP, Instituto de Estudios Peruanos, *Informe de Opinión*, Diciembre 2023, <https://iep.org.pe/estudios-de-opinio/>.
- Ilizarbe Pizarro, C. “Colapso, democrático, estallido social y transición autoritaria”, *Revista de Ciencia Política*, V.43, 2, 2023, pp. 349-375.
- Latinobarómetro, *Informes varios*, [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).
- Lynch, N. “Perú en crisis: la difícil búsqueda de su destino”, *Cidob Notes internacionales*, 287, 2023.
- Madueño Paulett, R. “Perú: el difícil camino de la transición a la democracia 2000-2003”, *Sociológica*, 21, 62, 2006, pp. 79-105.
- Manrique, N. *Territorio y Nación. La difícil construcción de la comunidad nacional*, 2005, <http://palestra.pucp.edu.pe>.
- Pajuelo, Teves. R. *Perú: crisis política permanente y nuevas protestas sociales*, OSAL, Observatorio Social de América Latina, V, 14, mayo-agosto 2004, pp. 51-68.
- Palomino Manchego, J.F. y Paiva Goyburu D. “La peligrosa judicialización de la política. Un complicado panorama desde el Perú”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 27, 1, 2023, pp. 51-86, <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.27.02>.
- Portocarrero, G. *La urgencia por decir “nosotros”. Los intelectuales y la idea de nación en el Perú republicano*, Fondo Editorial de la PUCP. Lima, 2015.
- Pronunciamento. Impulsemos una transición democrática e integral*, Lima, 18 de noviembre de 2022.
- Salazar Soler, C. “¿Qué significa ser indio o indígena? Reflexiones sobre estas categorías sociales en el Perú andino”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, [En línea] *Debates*, 2013, <http://nuevomundo.revues.org//66106>.

Stern, S. *Resistencia, Rebelión y conciencia campesina en los Andes. Siglos XVIII a XX*, Lima, Instiuto de Estudios peruanos, 1987.

Tanaka, M. “Los partidos políticos y el fujimorismo (1992-1999) y las elecciones del 2000. ¿Hacia un cambio de régimen?”, *Perfiles latinoamericanos*, 16, 2000, pp. 101-126.