

PERÚ: EL FIN DEL OPTIMISMO*

Peru: The End of Optimism

PAULA MUÑOZ

Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

YAMILÉ GUIBERT

Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

RESUMEN

El presente artículo identifica y analiza los principales acontecimientos políticos del año 2015, que representa el último tramo del gobierno de Ollanta Humala. En un contexto de desaceleración económica, el debilitado gobierno de Humala tuvo que enfrentar una serie de casos, temas y escándalos políticos que involucraron a órganos estatales nacionales y a personajes en las altas esferas del poder. El gobierno de Humala muestra continuidades importantes en el precario equilibrio de gobernabilidad democrática peruana de los últimos años, marcado por una brecha grande entre la política y la sociedad y una gran debilidad de la institucionalidad político-estatal. No obstante, si bien Humala comparte un aire de familia con Toledo y García, especialmente con el primero, su gobierno termina mostrando también una trayectoria política-institucional diferente.

Palabras clave: Perú, democracia, conflictos sociales, partidos políticos, elecciones.

ABSTRACT

This article compiles the main political events of the year 2015, which represents the last stretch of Ollanta Humala's government. In a context of economic slowdown that has been accompanied by social unrest, the weakened government had to face a series of cases, issues, and scandals that involved national state bodies and political figures in the upper echelons of power. Humala's government shows similarities to that of his predecessors García and, especially, Toledo, in terms of weak institutions and the gap between the political system and society. These similarities notwithstanding, Humala's administration shows nuances that differentiate its political and institutional trajectory.

Key words: Peru, democracy, social conflict, political parties, elections.

* Agradecemos a Eduardo Dargent, Mauricio Zavaleta y Paolo Sosa por sus comentarios a una versión preliminar del texto. Agradecemos también los comentarios de un evaluador anónimo designado por la revista.

I. INTRODUCCIÓN

Iniciado el último año del gobierno de Ollanta Humala, es posible observar una serie de continuidades importantes en lo que configura un modelo de gobernabilidad democrática característico del Perú postransición. Por un lado, la tendencia a gobernar con “piloto automático” desde la derecha (Dargent y Muñoz, 2012; Meléndez y Sosa, 2013; Vergara, 2012) sigue vigente. El modelo económico continúa inalterado y la economía peruana sigue destacando en la región por su crecimiento mayor al de otros países.

En segundo lugar, Perú destaca en perspectiva comparada por la precariedad de sus instituciones políticas y su baja legitimidad. Por un lado, el Estado peruano ostenta niveles bastante bajos de capacidad y profesionalización (Centeno, 2009; Cortázar, Lafuente, y Sanginés, 2014), tiene problemas crecientes para mantener un control territorial y social efectivo (Eaton, 2012; Dargent, 2012), y sus instituciones gozan de una muy baja confianza ciudadana (Carrión y Zárate, 2015). En estos años se ha hecho poco por fortalecer las instituciones estatales salvo por excepciones aisladas y, de hecho, las limitaciones de algunas, como los organismos de justicia y la policía, para hacer frente a retos crecientes se hacen más evidentes.

Por otro lado, luego de la transición democrática del 2000, Perú no ha logrado remontar la gran debilidad organizativa de sus partidos políticos (Levitsky, 2013; Levitsky y Cameron, 2003; Tanaka, 2005) que funcionan como coaliciones electorales temporales de políticos independientes (Zavaleta, 2014a). Esta debilidad partidaria está caracterizada por una extrema desarticulación que se replica también a nivel subnacional (Muñoz y García, 2011; Muñoz, Monsalve, Guibert, Guadalupe y Torres, 2016; Tanaka y Guibert, 2011), lo que resulta en una representación política poco enraizada y altos niveles de incertidumbre. En este contexto de debilidad institucional, la desafección con respecto a los gobernantes y a la política es alta, por lo que el descontento social no se hace esperar. El estallido de conflictos sociales ha sido una característica más bien estable desde mediados de la primera década del siglo, aunque este malestar tampoco logra articularse políticamente (Meléndez y León, 2009; 2010). En tanto, la brecha entre el Estado y la sociedad se sigue ampliando (Tanaka y Vera, 2008; Barrenechea y Sosa, 2014).

No obstante, en medio de estas continuidades es posible advertir algunas particularidades del gobierno nacionalista que lo apartan tanto del gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) y especialmente, del de Alan García (2006-2011) y que serán discutidas más adelante. Entre estas destacan la desaceleración económica y el fin de optimismo económico, el fortalecimiento político y electoral del fujimorismo, la constitución de una oposición relativamente más fuerte en el Congreso y el debilitamiento extremo junto con la creciente soledad de la pareja presidencial. A continuación, pasamos revista a los acontecimientos más resaltantes del 2015 para retomar luego esta discusión.

II. TEMAS SALIENTES EN LA REALIDAD NACIONAL Y SU IMPACTO POLÍTICO

Coyuntura política

Mientras que el 2014 fue un año en que la coyuntura política estuvo marcada por denuncias por presuntos actos de corrupción cometidos por diversos gobiernos regionales y locales así como por las elecciones subnacionales,¹ la discusión política y pública del 2015 giró más bien en torno a casos, temas y escándalos relacionados con órganos y representantes del Estado nacional, con un inicio de año bastante agitado. El nuevo año se recibiría con la resaca política que causó la decisión del Congreso de la República de aprobar el 11 de diciembre el régimen de empleo juvenil (Ley N° 30288) sin mucha discusión pública. Esta ley, promovida desde el Ejecutivo, contó con el apoyo de la mitad de la bancada gobiernista y de partidos de oposición. Este régimen que buscaba combatir la informalidad, recortaba las vacaciones de 30 a 15 días para los trabajadores de 18 a 24 años, y los privaba del derecho a recibir dos gratificaciones anuales y compensación por tiempo de servicios.² Tras la decisión, los medios de comunicación empezarían a discutir los alcances de la norma y los posibles efectos negativos entre los jóvenes, bautizándola la “Ley Pulpín”.³ Mientras tanto, jóvenes opuestos al nuevo régimen organizaron de forma bastante rápida una serie de movilizaciones, tras las cuales el presidente Humala convocó a una legislatura extraordinaria para debatir la ley. El 27 de enero, ante la presión de los jóvenes que se encontraban en las calles en su quinta marcha, los antiguos promotores de la ley, le dieron la espalda en el Congreso, y votaron por la derogación del nuevo régimen juvenil. Destacó en especial el cambio de posición en bloque de la bancada fujimorista así como de otras bancadas de oposición que inicialmente habían apoyado el proyecto. Vemos aquí a un gobierno que retrocede después de haber manejado políticamente el tema de manera bastante deficiente al no contar con algún tipo de canal de comunicación con la sociedad civil, especialmente tratándose de una reforma tan controversial (Tanaka, 2014; Guibert y Sosa, 2015).

Al tiempo que la crisis política de “los pulpines” llegaba a su fin, la coyuntura política de inicios del 2015 fue remecida por noticias relacionadas con el Caso Martín Belaúnde Lossio, exasesor de campaña de Ollanta Humala en el 2006 y 2011. Durante el 2014 Belaúnde Lossio fue acusado de interceder ante gobiernos regionales y locales a favor de empresas constructoras para favorecerlas con contrataciones estatales y de formar parte de la red de corrupción del gobernador regional de Áncash (ver Relaciones entre niveles de gobierno). Luego de que el Poder Judicial emitiera una orden de captura en su contra en mayo de dicho año, Belaúnde Lossio permaneció prófugo por varios meses,

¹ Para más sobre las elecciones regionales y municipales 2014, ver Zavaleta, 2014b; Muñoz y Guibert, 2014; Aragón y Incio, 2014.

² El grado de informalidad en Perú es uno de los más elevados en la región, alcanzando alrededor del 60% de nuestro PBI. Muchos especialistas y representantes del sector formal están convencidos de que para avanzar hacia la formalización se requiere la eliminación de barreras burocráticas, tributarias y laborales, entendiendo por esto último la disminución de “sobrecostos” laborales.

³ “Pulpín” se derivó de la expresión “chibolo pulpín” que quiere decir niño zozzo, lerdo.

por lo que crecientemente se especuló sobre la supuesta protección del mismo por el gobierno. En diciembre del 2014, se supo que el prófugo había ingresado irregularmente a Bolivia, lo que inició un período de tensión con el gobierno boliviano que incluyó la detención preventiva domiciliaria del mismo, la espera a que la Comisión Nacional de Refugiados de Bolivia evaluara su pedido de refugio político y la subsecuente fuga de Belaúnde Lossio luego de que el Tribunal Supremo de Justicia de Bolivia aprobara su extradición. La fuga generó una crisis política importante que obligó a renunciar al ministro del Interior boliviano y culminó unos días después con su recaptura el 28 de mayo y su entrega las autoridades peruanas. Desde su retorno al Perú, Belaúnde Lossio se encuentra recluso en un penal de máxima seguridad y enfrenta un juicio por peculado, lavado de activos y asociación ilícita para delinquir.

En tercer lugar, con el nuevo año se inició también uno de los episodios más graves de crisis política del gobierno, que culminó con la censura de la presidenta del Consejo de Ministros (premier), Ana Jara, y su gabinete el 31 de marzo.⁴ El detonante de esta crisis se produjo el 15 de enero en que una denuncia periodística señaló la existencia de pruebas que demostrarían que políticos de la oposición y empresarios estaban siendo vigilados por la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI), lo que fue desmentido por la premier Jara. No obstante, la denuncia propició la apertura de una investigación de oficio en el Ministerio Público, así como el establecimiento de una comisión investigadora en el Congreso. En este contexto, a fines de enero el expresidente Alan García pediría un cambio de Gabinete Ministerial, luego de que se denunciara que la DINI también lo seguía a él. El pedido de los apristas sería rápidamente respaldado por los fujimoristas en el Congreso. Como veremos más adelante, la oposición terminaría ganando esta partida al lograr aprobar la censura del gabinete a fines de marzo.

En cuarto lugar, el 2015 fue el año de las acusaciones contra la primera dama y presidenta del Partido Nacionalista, Nadine Heredia. En enero, durante el escándalo por la detención de Belaúnde Lossio en Bolivia, los medios circularon unas fotos que intentaban vincular al prófugo y Heredia señalando la cercanía entre ambos luego de iniciado el gobierno. En febrero, la Fiscalía de Lavado de Activos abre un proceso indagatorio a Heredia sobre depósitos hechos por diferentes personas por un total de 215 mil dólares entre el 2006 y 2011 y cuya procedencia Heredia no pudo esclarecer. En junio, la prensa discutió unos supuestos gastos de Heredia por US\$ 38 mil dólares en bienes de lujo en viajes oficiales al exterior, utilizando una tarjeta de crédito adicional de su amiga Rocío Calderón. Calderón fue involucrada también como el vínculo entre el gobierno de Humala e investigaciones en curso a empresarios brasileños detenidos por soborno en el marco del escándalo de Petrobras. Finalmente, en agosto un nuevo destape periodístico hizo que la primera dama continuara en las primeras planas de los diarios durante los últimos meses del año. Esta vez se presentaron a la prensa unas agendas de presunta propiedad de Heredia en las cuales se anotaron las cuentas del

⁴ La Constitución del Perú de 1993 precisa que si el Congreso le niega dos veces el voto de investidura o si censura dos veces a un Gabinete, el jefe de Estado tiene la facultad de disolverlo y convocar a nuevas elecciones. Pero dicha facultad no es aplicable al último año de su mandato.

partido durante la campaña del 2011. Asimismo, información contenida en las agendas ratificaría que la pareja presidencial sí se reunió en octubre del 2010 con empresarios brasileños encarcelados luego por el caso “Lava Jato”. Tras negar por varios meses que las agendas fuesen suyas, la primera dama aceptó en noviembre que las agendas habían sido robadas de su domicilio. Las investigaciones continúan en curso.

A fines de agosto del 2015 otra crisis política golpearía fuertemente al gobierno. En dicho mes se vencía la concesión del Lote 192 a la empresa argentina Pluspetrol⁵ que el Ejecutivo decidió adjudicar por dos años a la empresa canadiense Pacific Rubiales. La población de Loreto organizó como protesta a la medida un paro de 24 horas, demandando que la empresa estatal Petro-Perú sea la que explote esta reserva de petróleo, la más importante del país. La demanda de los loretanos tuvo eco en el Congreso. Bancadas de oposición y algunos congresistas oficialistas presentaron entonces un proyecto de ley para atribuir legalmente la administración del Lote 192 a Petro-Perú. El conflicto entre el Ejecutivo y Legislativo culminaría con una nueva derrota del gobierno en noviembre cuando el Congreso aprueba una modificatoria a la ley permitiendo a la empresa estatal Petro-Perú explotar el lote 192, sin considerar las observaciones enviadas por el Ejecutivo.⁶

En suma, el 2015 estuvo marcado por grandes escándalos que involucran denuncias e investigaciones de corrupción a personajes cercanos al gobierno así como una serie de controversias que crispan las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Como veremos más adelante, estos eventos van debilitando y arrinconando a un gobierno de salida, que cada vez exhibe menos reflejos para reaccionar. Ya durante los últimos meses del año la atención de los medios y la ciudadanía empezaron a enfocarse en el proceso de elecciones generales del 2016. El 23 de diciembre se cerró el proceso de inscripción de planchas presidenciales con 20 listas, de las cuales 19 quedarían inscritas. La novedad del fin de año fue el crecimiento en la intención de voto del ex gobernador regional de La Libertad, César Acuña, quien tras haber arrebatado al APRA dicho gobierno regional en el 2014, ahora lograba superar la intención de voto del expresidente Alan García.⁷ El año cerraría con una ciudadanía descontenta con el gobierno en curso y expectante sobre lo que el nuevo proceso electoral pueda deparar.

Coyuntura económica

A lo largo de los dos últimos años, el país ha experimentado una desaceleración económica cada vez más palpable para el ciudadano de a pie. El Perú venía experimentando un crecimiento económico considerable desde hace alrededor de una década, principalmente

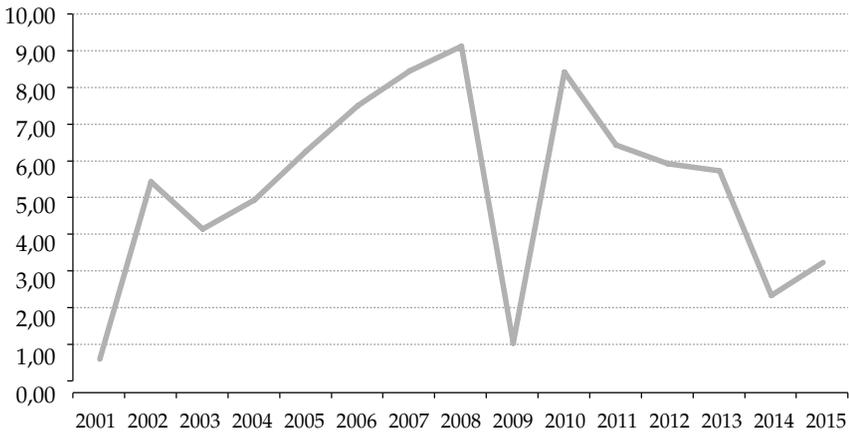
⁵ Este lote es uno de los mayores productores de petróleo en el país desde que se inició su explotación en 1971 y la concesión se superpone a territorios de pueblos indígenas de las etnias Achuar, Urarina y Quechua en el departamento de Loreto.

⁶ Además de estos grandes casos, a inicios de año se politizó el tema de los derechos de la población LGTB, con manifestaciones a favor y en contra. Pero el proyecto de ley de unión civil no matrimonial de personas del mismo sexo terminó siendo archivado por la Comisión de Justicia del Congreso en abril.

⁷ A diciembre, la intención de voto era liderada por Keiko Fujimori con 33%, seguida por Pedro Pablo Kuczynski con 16%, César Acuña con 10%, Alan García con 8%, y Alejandro Toledo con 5%. Ver Ipsos, Opinión Data, Año 15, N° 198, diciembre del 2015.

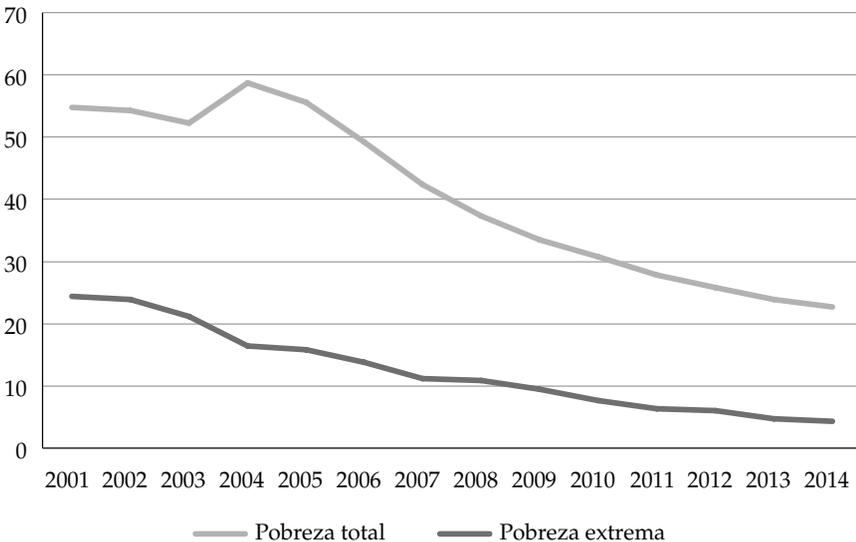
gracias a las exportaciones mineras (Barrenechea y Sosa, 2014; Meléndez y Sosa, 2013); sin embargo, podemos observar que ya desde el año 2011, la tendencia ha sido a la baja y que en el 2014 se experimentó el crecimiento más bajo de la última década de bonanza económica (2,36%) que luego experimentaría un ligero repunte durante el 2015 al alcanzar 3,26% (Gráfico 1). Esta desaceleración la podemos apreciar también en las cifras de pobreza total y pobreza extrema, las cuales siguen evolucionando de manera positiva, aunque en los últimos dos años esta reducción ha sido más lenta (Gráfico 2).

Gráfico 1. Variación anual del PBI real (%) 2001-2014



Fuente: BCRP. Elaboración propia.

Gráfico 2. Incidencia de la pobreza total y extrema 2001-2014



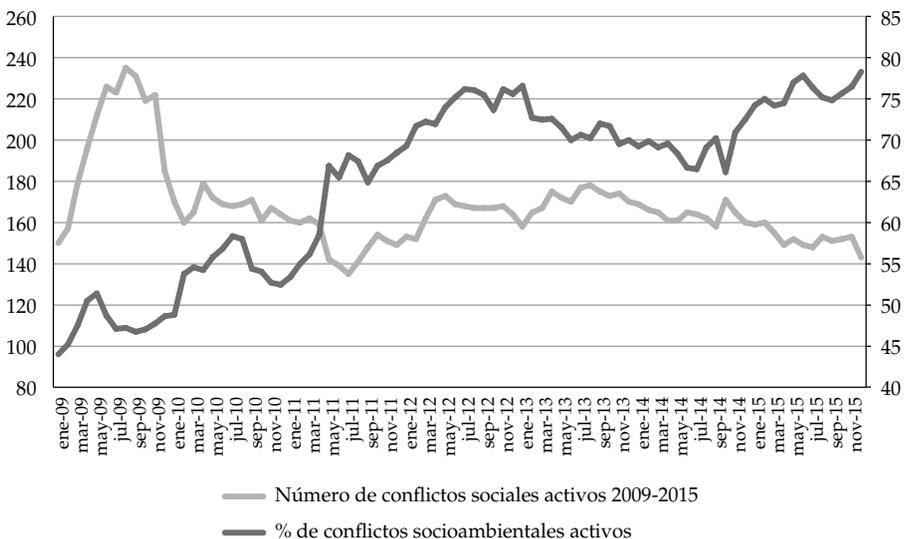
Fuente: INEI. Elaboración propia.

Durante el 2015, la preocupación por la desaceleración económica finalmente llegó a la clase política y empresarial del país, que hasta hacía poco mantenía un exacerbado e ingenuo optimismo económico (Ghezzi y Gallardo, 201; Ganoza y Stiglich, 2015). De hecho, la edición 2015 del foro empresarial Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE), que contó con la presencia de los principales candidatos, tuvo como tema principal cómo impulsar el crecimiento en el país más allá de solo centrarnos en las exportaciones, la producción o el empleo (Conterno, 2015). Si bien no existe un cuestionamiento al modelo económico *per se*, la mayor parte de los candidatos presidenciales con miras al 2016 se han pronunciado sobre el tema. El tema de fondo que empieza a cuestionarse es qué tanto más puede rendir un modelo basado centralmente en la exportación de minerales, en un contexto en el cual el precio de los *commodities* está en caída. Este bajo rendimiento económico no ha pasado desapercibido por la población, la cual experimentó durante el 2015 la tasa de inflación más alta de este gobierno (4,4%) y una importante devaluación del sol.

Coyuntura social

Como ha sido ilustrado en versiones anteriores del anuario, paralelamente al crecimiento económico experimentado en el Perú, el malestar social que se expresa a través de conflictos sociales se ha mantenido a lo largo de la mayor parte del gobierno de Ollanta Humala. Durante todo el 2015 los conflictos activos por mes disminuyen y se mantienen por debajo de los 160, siendo el promedio mensual 152 (Gráfico 3). Recordemos que en años pasados, el promedio de conflictos activos por mes no bajaba de los 160.

Gráfico 3. Número de conflictos sociales activos y porcentaje de conflictos socioambientales activos (2009-2015)



Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaboración propia.

Si bien esta cifra nos podría llevar a pensar que la conflictividad es menor, al revisar el porcentaje de conflictos socioambientales del total de conflictos activos por mes, encontramos que este número ha ido en aumento, llegando a su pico en diciembre del último año (78% de los conflictos activos por mes son socioambientales).

Esta cifra es importante, ya que precisamente son los conflictos socioambientales en zonas alejadas de la capital los que en muchos casos suscitan una respuesta inadecuada por parte del gobierno y terminan, en algunos casos, en episodios de violencia indiscriminada. Si bien el gobierno actual se inauguró de manera auspiciosa y tuvo reformas importantes como la aprobación de la ley y reglamento de la consulta previa y la creación de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (Barrenechea y Sosa, 2014; Guibert y Sosa, 2015), tal parece ser que hacia el final del gobierno el descontento con respecto a los proyectos mineros continúa. Dos conflictos clave desarrollados en el 2015, Tía María y Las Bambas, exhiben esta combinación de lucha redistributiva y malestar por problemas ambientales a los cuales el Estado responde de manera tardía y desordenada (Arellano, 2011; Dargent, 2013; Orihuela y Paredes, 2015).

Ambos conflictos tienen en común el cuestionar los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) llevados a cabo para sustentar los proyectos mineros. En el caso de Tía María, la población sostiene que el proyecto dañará la agricultura en el Valle del Tambo y el uso del agua, y cuestionan el segundo EIA aprobado para el proyecto. En el caso de Las Bambas, la población sostiene que las modificaciones del EIA del proyecto tras los cambios en el mismo no han quedado sustentadas, y sostienen que estos cambios afectarán la salud de la población. En ambos casos encontramos una profunda desconfianza por parte de la ciudadanía con respecto a la actuación de las empresas mineras y del mismo Estado, incapaz no solo de proveer un sistema evaluación de impacto ambiental neutral sino también de mediar eficazmente en la resolución de estos conflictos. Si bien estos dos conflictos recibieron cobertura por parte de medios de comunicación en la capital, no son conflictos que lleguen a escalar a nivel nacional, algo que contrasta con la movilización contra la “Ley Pulpín”.⁸

Efectivamente, las movilizaciones contra la “Ley Pulpín” (2015) y la “Repartija”⁹ (2014), que se desarrollaron en Lima y tuvieron como protagonistas a capas urbanas, lograron revertir medidas tomadas por un desprestigiado Congreso, mostrando la debilidad de la clase política peruana y su incapacidad para comunicar sus decisiones a la población. Algo similar sucedió con el paro organizado en Iquitos contra la renovación de la concesión del Lote 192 a una empresa privada, que logró movilizar al Congreso en contra del Ejecutivo. Circunstancialmente, entonces, las movilizaciones callejeras logran revertir decisiones de política en un contexto de gran desprestigio de la misma.

⁸ Los protagonistas son jóvenes de zonas urbanas y las movilizaciones incluso llegaron a ser descentralizadas a lo largo del país. Ver Coyuntura política.

⁹ Se llamó “Repartija” a la negociación de fuerzas políticas en el Congreso para la elección del Defensor del Pueblo, miembros del Banco Central de Reserva y magistrados del Tribunal Constitucional. La inclusión de personas cuestionadas generó una protesta de la sociedad civil y los medios.

Un último fenómeno que cabe analizar es el malestar creciente ocasionado por el aumento de la sensación de inseguridad en las ciudades del país. El crimen organizado y la violencia en los centros urbanos se ha vuelto una preocupación central para los ciudadanos.

De acuerdo a una encuesta nacional urbano-rural de Ipsos Perú (julio), la delincuencia y falta de seguridad es considerada el principal problema del país. De acuerdo a otra encuesta de agosto, el 90% de los encuestados se sentía inseguro al salir a la calle.¹⁰ Lamentablemente, el gobierno actual ha hecho muy poco por enfrentar el problema de raíz (por ejemplo, con una reforma del Ministerio del Interior y la PNP) y los escasos intentos de algunos de los siete ministros que han pasado por la cartera de Interior han sido inestables (Guibert y Sosa, 2015). Por supuesto, esta inacción por parte del gobierno no ha pasado desapercibida por los ciudadanos, ya que la inseguridad ciudadana se vuelve el principal motivo de desaprobación de la gestión de Humala¹¹ e incluso se responsabiliza abiertamente al gobierno central de la situación de criminalidad que vive el país.¹²

Este descontento ciudadano se traduce en apoyo a medidas cada vez más extremas para combatir la inseguridad ciudadana. Un episodio que da cuenta de esto es la popularidad que alcanzó la iniciativa ciudadana en redes sociales “Chapa tu choro”¹³ durante septiembre del año pasado, la cual buscaba que los ciudadanos tomen justicia con sus propias manos al capturar a los ladrones. El 60% de los limeños estaba a favor de la medida,¹⁴ lo que da cuenta del alto grado de desconfianza de los ciudadanos a la capacidad del Estado para enfrentar el problema (Chávez, 2015). La ciudadanía parece preferir soluciones más drásticas como la inclusión de las Fuerzas Armadas en la lucha contra la delincuencia¹⁵ o incluso declarar un estado de emergencia en las zonas más peligrosas de Lima.¹⁶ Precisamente, esta fue la medida adoptada por el gobierno central en el Callao durante el mes de diciembre del 2015 para restablecer el orden interno en la provincia. De nuevo, el gobierno responde al problema con medidas extremas que no buscan solucionar el tema de fondo, y el 96% de limeños encuestados apoyaron la declaratoria de emergencia.¹⁷

En síntesis, con el gobierno de Humala entrando a su último tramo y el estancamiento de la economía, en el 2015 se empezó a repensar qué tanto la bonanza económica ha contribuido a la disminución de la desigualdad social, al fortalecimiento de instituciones y al aumento del bienestar de los ciudadanos peruanos en general.

Coyuntura subregional e internacional

Como se ha referido, el 2015 se inició con una relación tensa con Bolivia que se resolvió positivamente cuando este país entregó al prófugo Belaúnde Lossio en la frontera a fines

¹⁰ Encuesta de Ipsos Perú nacional urbana de agosto de 2015.

¹¹ Encuesta de Ipsos Perú de noviembre de 2015.

¹² Encuesta de Ipsos Perú de octubre de 2015.

¹³ Atrapa a tu ladrón.

¹⁴ Encuesta de Ipsos Perú en Lima Metropolitana de septiembre de 2015.

¹⁵ Encuesta de Ipsos Perú nacional urbana de octubre de 2015.

¹⁶ Encuesta de Ipsos Perú en Lima de octubre de 2015.

¹⁷ Encuesta de Ipsos Perú en Lima de diciembre de 2015.

de mayo. Durante los siguientes meses Lima se preparó para ser la sede de la Reunión Anual 2015 de las Juntas de Gobernadores del Grupo del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional en octubre. Cuando parecía que el año cerraría positivamente para el Perú en la escena internacional, las relaciones entre Perú y Chile entraron en tensión. El 7 de noviembre el Congreso peruano aprobó por unanimidad la creación del distrito de Yarada-Los Palos en la región fronteriza de Tacna. Esta decisión provocó una respuesta del canciller chileno y el envío de dos notas diplomáticas que terminarían suspendiendo las rondas de encuentro formal entre ambas naciones y retirando a sus embajadores. El problema es que ambos países consideran que su frontera terrestre está delimitada, pero toman puntos diferentes para su inicio. Hasta febrero del 2016, las relaciones diplomáticas no se han normalizado.

Como vemos, el 2015 fue un año bastante acontecido en el plano político nacional e internacional, así como en lo social y económico. Pero, como discutiremos a continuación, estos eventos han tenido impactos más profundos, logrando alterar la dinámica de funcionamiento político-institucional del gobierno, así como de políticas con la dación de algunas reformas.

III. CAMBIOS INSTITUCIONALES Y EN POLÍTICAS PÚBLICAS

En el 2015 la iniciativa conjunta de ONGs y los organismos electorales logró visibilizar y poner en debate público y en el Congreso la reforma electoral. La premura fue tratar de pasar las reformas antes del inicio de las elecciones presidenciales del 2016. Alrededor de quince propuestas lograron ser discutidas y van desde reformas controversiales y que no lograron ser aprobadas, como el retorno a la bicameralidad y la eliminación del voto preferencial, a las más puntuales y fáciles de aprobar como la curul vacía o la ventanilla única de antecedentes para uso electoral. Si bien algunas de las reformas fueron empujadas por la bancada del gobierno como parte de sus promesas de campaña (por ejemplo, con la bicameralidad), la mayor parte fueron propuestas por los organismos electorales peruanos (Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales y Registro Nacional de Identificación y Estado Civil) y contaron con el apoyo de parlamentarios de diversas bancadas, las cuales no mostraron preferencias específicas hacia la mayor parte de las propuestas.

Entre las medidas que fueron aprobadas tenemos la figura de la curul vacía, que establece que aquellos congresistas condenados por delitos como tráfico ilícito de drogas, terrorismo, o lavado de activos no podrán ser reemplazados por accesitarios, lo que obligaría a los partidos políticos a tener mayor cuidado al incluir a un candidato en sus listas congresales. Otro par de medidas que también buscan mejorar el perfil de los candidatos al Congreso son la ventanilla única de antecedentes para uso electoral, que tiene la finalidad de funcionar como una central de información sobre antecedentes judiciales y financieros de los candidatos, y el aumento de información solicitada en la hoja de vida de los candidatos (se solicita ahora relación de procesos penales, sentencia por violencia familiar, historial de afiliación a partidos, entre otros).

Otro conjunto de las medidas aprobadas busca modificar el funcionamiento de la competencia intra e interpartidaria, a través de reformas en la Ley de Organizaciones Políticas (antes Ley de Partidos Políticos) y la Constitución. Entre los principales cambios de la primera, realizados en diciembre, tenemos la puesta en funcionamiento efectivo del financiamiento público para partidos políticos que cuenten con representación en el Congreso del 2016, el aumento del porcentaje de candidatos que pueden ser designados directamente en las listas de 20% a 25%; el aumento la barrera electoral en 1% por cada partido político que forme parte de una alianza electoral; la prohibición de entrega de regalos durante la campaña; la pérdida de inscripción tras no participar en dos elecciones consecutivas (y ya no un solo proceso electoral como era antes); entre otras. En cuanto a la modificación de la Constitución, en el 2014 se aprobó impedir la reelección inmediata de gobernadores y vicegobernadores regionales, así como también de alcaldes.

En general, el debate sobre las medidas pasó bastante desapercibido por la población, pues el 62% de los encuestados a nivel urbano nacional admitió no estar informado con respecto al tema,¹⁸ y solo algunas de las medidas más notorias fueron discutidas en medios de comunicación. Aunque hayan pasado fuera del radar, algunas reformas introducidas en este último año de gobierno podrían afectar la dinámica y competencia política de los próximos años. Sobre todo a raíz de medidas aprobadas a fin de año, se puede prever que se exacerbarán algunos de los problemas preexistentes en las agrupaciones políticas peruanas: mayor desarticulación, debilitamiento de estructuras partidarias y aumento de incentivos para el cortoplacismo, puesto que promueven las designaciones discrecionales dentro de las listas congresales, desincentivan la formación de coaliciones electorales entre partidos y facilitan que partidos que no se presentan a elecciones regularmente mantengan su inscripción. Si bien en su momento la reforma de la prohibición de la reelección a nivel subnacional generó rechazo por parte de la comunidad académica, el resto de medidas aprobadas entre diciembre de 2015 y enero del 2016 no han suscitado la misma atención aunque puedan ser igual de perjudiciales. Queda claro que la improvisación al momento de tomar decisiones sigue siendo la regla en el Congreso peruano.

Adicionalmente, cabe resaltar los avances de dos reformas implementadas en años anteriores del gobierno de Humala: la Ley del Servicio Civil y la reforma de la Ley Universitaria (Barrenechea y Sosa, 2014). En cuanto a la ley Servir, está previsto que para el primer trimestre del 2016 se implemente el nuevo régimen del Servicio Civil en las primeras 20 entidades que califican. La reforma, que tiene previsto mejorar la calidad de la burocracia peruana, se ha encontrado con dos grandes obstáculos en su fase final de valorización de los puestos de trabajo: la presión fiscal que generará el incremento salarial producto de otorgar gratificaciones y compensaciones por tiempo de servicios (CTS), y la falta de interés de algunas entidades para llevar a cabo la reforma (Moncada, 2015). Por lo pronto, es un avance que estas 20 entidades ya cuenten con un mapeo de procedimientos y puestos sincerados. Los siguientes pasos serán ejecutar el plan de

¹⁸ Encuesta de Ipsos Perú de marzo del 2015 (Ipsos Perú, 2015).

mejoras, elaborar perfiles para los puestos y valorizarlos y, finalmente, empezar los concursos públicos (*Diario Gestión*, 2015).

En cuanto a la segunda reforma, durante octubre del 2014 se puso en funcionamiento la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), organismo encargado de aplicar la nueva Ley Universitaria. Hasta el momento, la SUNEDU sigue funcionando e implementando sus funciones, y ha logrado sobrevivir a las críticas. Su primera gran batalla fue con los rectores de las universidades estatales, quienes se niegan a adecuarse a la nueva ley. A raíz de esta negativa, los rectores, encabezados por Pedro Cotillo, rector de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, buscaron el respaldo político del aprismo en el Congreso e intentaron extender su mandato mediante la llamada “Ley Cotillo”. Esta ley quedó archivada en el Congreso a finales de noviembre y recientemente el rector de San Marcos ha sido desconocido por la SUNEDU. La siguiente gran batalla que deberá pelear la entidad será tras los comicios presidenciales de abril del 2016, pues algunos de los candidatos se oponen a la reforma universitaria.

IV. PODER EJECUTIVO

Composición y rotación del gabinete

Durante el 2015 el gobierno tuvo dos gabinetes (Cuadro 1): el Gabinete Jara (hasta su censura por el Congreso el 31 de marzo del 2015) y el Gabinete Cateriano (3 de abril a la fecha). Siguiendo la tendencia peruana de los últimos años (Barrenechea y Sosa, 2014; Dargent y Muñoz, 2012; Levitsky, 2013; Meléndez y León, 2009, 2010; Meléndez y Sosa, 2013), la mayoría de miembros de dichos gabinetes fueron independientes llamados a asumir el cargo por su experiencia profesional previa en el sector público, privado o en organismos internacionales. Así, solamente 3 de los 19 ministros del Gabinete Jara fueron miembros de partidos políticos (dos del Partido Nacionalista y uno del aliado de gobierno, Perú Posible) mientras que en el Gabinete Cateriano solamente hay un partidario del Nacionalismo como ministro. Por su parte, la presencia de mujeres fue de 26 (5) y 32% (6) respectivamente. Llama la atención que algunas carteras, como Ambiente, Educación, Comercio Exterior, Economía, Trabajo y Comunicaciones, muestran una estabilidad sorprendente en medio de la inestabilidad del Ejecutivo en este gobierno.

Análisis de funcionamiento del gabinete y “estilo” presidenciales

Los antecedentes en el funcionamiento de los gabinetes previos y sus cambios en el 2014 son relevantes para entender los procesos en el Ejecutivo en el 2015, incluyendo la censura del Gabinete Jara que tiene como único precedente en la historia democrática peruana la censura de un gabinete en 1963 durante el primer gobierno de Acción Popular. Durante el 2014 se acrecienta la distancia entre el gobierno y la oposición política, produciéndose dos crisis ministeriales. Como trasfondo tenemos una opinión

Cuadro 1. Composición del Consejo de Ministros peruano 2011-2015

	2011		2012		2013		2014		2015	
PCM	Salomón Lerner G.	Oscar Valdés	Juan Jiménez	César Villanueva	René Comejo	Ana Jara			Pedro Cateriano	
Agricultura	Miguel Caillaux	Luis Ginocchio	Milton von Hesse			Juan Manuel Benites				
Defensa	Daniel Mora	Alberto Otárola	José Urquiza	Pedro Cateriano					Jakke Valakivi	
Interior	Oscar Valdés	Daniel Lozada	Wilber Calle	Wilfredo Pedraza	Walter Albán	Daniel Urresti			José Luis Pérez-Guatalupe	
Justicia y Derechos Humanos	Francisco Eguiguren	Juan Jiménez	Edda Rivas	Daniel Figallo		Fredy Otárola			Gustavo Adriansén	Aldo Vásquez
Producción	Kurt Burneo	José Urquiza	Gladys Triveno						Piero Ghezzi	
Trabajo y Promoción del Empleo	Ruddecindo Vega	José Villena	Nancy Laos		Ana Jara	Fredy Otárola			Daniel Maturate	
Cultura	Susana Baca	Luis Peirano							Diana Álvarez-Calderón	
Ambiente	Ricardo Giesecke								Manuel Pulgar-Vidal	
Energía y Minas	Carlos Herrera D.	Jorge Merino							Eleodoro Mayonga	Rosa María Ortiz
Mujer y Poblaciones Vulnerables	Aída García-Naranjo	Ana Jara							Carmen Omonte	Marcela Huaita
Salud	Alberto Tejada			Micóri de Habich						Aníbal Velásquez
Relaciones Exteriores	Rafael Roncagliolo			Edda Rivas					Gonzalo Gutiérrez	Ana María Sánchez
Desarrollo e Inclusión Social	Carolina Trivelli			Monica Rubio						Paola Bustamante
Comercio Exterior y Turismo	José Silva									Magali Silva
Educación	Patricia Salas									Jaime Saavedra
Vivienda y Construcción										Milton von Hesse
Economía y Finanzas										Alonso Segura
Transporte y Comunicaciones										José Gallardo

Fuente: PCM, Infogob-JNE. Elaboración propia.

cada vez más crítica hacia el gobierno por el poder creciente de la pareja presidencial y, en especial, el papel preminente que ocupa la primera dama Heredia y sus ministros aliados (sobre todo el Ministro de Economía y Finanzas, Luis Miguel Castilla) en la toma de decisiones del Ejecutivo. De hecho, el excesivo poder informal de Heredia es lo que gatilla la primera crisis ministerial.¹⁹ El premier César Villanueva, exgobernador regional de San Martín, renuncia a su cargo a tan solo 4 meses de haber asumido el mismo luego de un enfrentamiento público con Heredia por el tema del sueldo mínimo. En respuesta a la crisis, la oposición en el Congreso generó una situación inédita al impedir que el nuevo Gabinete Cornejo lograra el voto de confianza en dos votaciones consecutivas en las que la oposición no votó en contra sino que se abstuvo.²⁰ Finalmente, el impase fue superado después de que el nuevo premier negociara con la bancada APP-PPC su cambio en el voto, prometiendo que garantizaría la no injerencia de Heredia en el gabinete. No obstante, el Gabinete Cornejo caería poco después cuando este fue obligado a renunciar por el destape de denuncias periodísticas que lo acusaron de encargar a su asesor liderar una campaña para desacreditar a un congresista opositor. Luego de este nuevo incidente la asunción del Gabinete Jara no llegó sin problemas. Una vez más, la oposición en el Congreso impidió que Jara lograra el voto de confianza en dos votaciones al sumar nuevamente un número más elevado de abstenciones que de votos favorables y en contra. La premier obtuvo finalmente el respaldo del Congreso con un apretado margen, 55 adhesiones frente a 54 votos en contra, en una tercera votación.

En este contexto, el liderazgo del presidente Humala se encuentra cada vez más debilitado, con poca capacidad de respuesta y escasa capacidad política para construir coaliciones políticas. El aislamiento del Presidente es, además, cada vez mayor, lo que incrementa la desconfianza ante el poder de la pareja presidencial y sus ministros aliados.

El nuevo año no hace sino incrementar la desconfianza y debilitar cada vez más políticamente al gobierno con la sucesión de derrotas (derogatoria de la Ley Pulpín) e incidentes que le restan aún mayor credibilidad (detención y fuga de Belaúnde Lossio). Esto preparará el terreno político para que la oposición entre a la ofensiva de forma más decidida. La denuncia del reglaje de la DINI a opositores, oficialistas y empresarios, filtrada desde el propio gobierno a la prensa, será la gota que derramará el vaso y facilitará a la oposición castigar políticamente al Ejecutivo a través del sacrificio de la premier Jara y la aprobación de su censura a fines de marzo.

Con los antecedentes de conflicto entre el Ejecutivo-Legislativo, crecía la posibilidad de que un nuevo enfrentamiento llevara al Presidente a disolver el Congreso y esto abriera un período de confrontación e inestabilidad política, debido a que a partir del 28 de julio Humala no podría ejercer ya este derecho.²¹ En este contexto de gran polarización entre una oposición más fortalecida (pero aún débil si se le evalúa desde

¹⁹ Si bien el cargo de primera dama en el Perú no cuenta con poderes formales, la primera dama Nadine Heredia ha figurado, desde el inicio de la administración de Humala, como un actor político importante y poderoso por su peso informal dentro del Ejecutivo. Su injerencia en la política responde a la delegación informal de poder del Presidente y a su estilo de liderazgo. Ver Barrenechea y Sosa (2014).

²⁰ Con la abstención, la oposición estaba tratando de evitar un voto de rechazo al gabinete.

²¹ La facultad del Ejecutivo de disolver el Congreso no es aplicable al último año de mandato.

un punto de vista comparado y la facilidad con la que cambian en sus decisiones ante la presión de la ciudadanía movilizada), el gobierno finalmente logra maniobrar una salida a la crisis política con el nombramiento del entonces ministro de Defensa Pedro Cateriano como el nuevo premier. Cateriano, político liberal y demócrata que sobrevive a la crisis de los partidos de los años 1990, tiene la suficiente experiencia política para dirigir un proceso de diálogo y negociación con la oposición. Cateriano logra el voto de confianza del Congreso en una primera votación el 28 de abril y, luego, la aprobación de facultades legislativas para el Ejecutivo en materia económica y de seguridad ciudadana, en un contexto en el que la preocupación por la desaceleración económica es cada vez más apremiante.

A diferencia de los anteriores premieres, Cateriano consigue posicionarse como una figura con poder propio, con un estilo más confrontacional y directo pero al mismo tiempo respetuoso de las formas democráticas. Su presencia, no obstante, no logró impedir que el Ejecutivo perdiera nuevas batallas como la decisión del Congreso de autorizar a Petro-Perú a explotar el Lote 192. En realidad, durante esta crisis el gobierno mandó mensajes contradictorios sobre su posición en torno al Lote 192 pues, pues incluso congresistas oficialistas votaron a favor de la controvertida medida. Algo similar sucedió con la primera votación de la ley que autoriza el retiro de 95,5% de los fondos de las AFP al cumplir los 65 años, medida opuesta por el Ejecutivo y aprobada por voto unánime en el Congreso en diciembre.

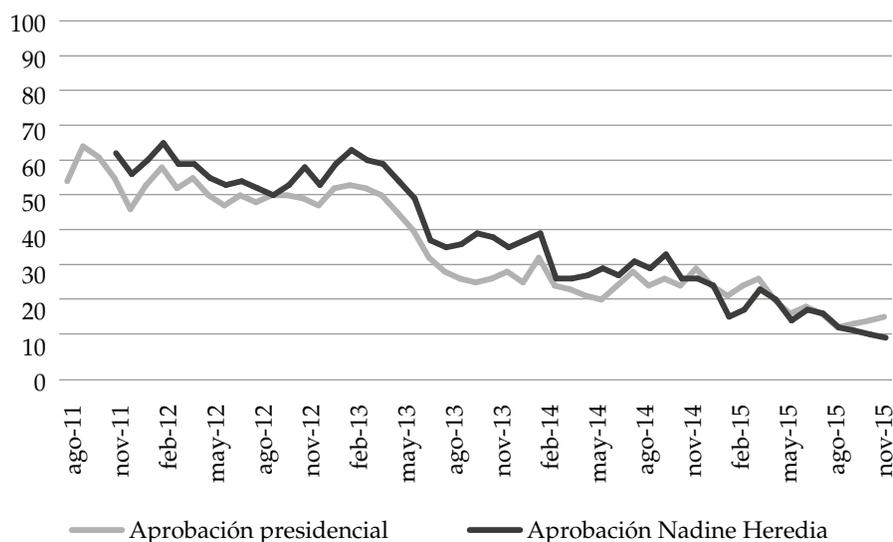
Como sucedió con la “Ley Pulpín”, la derrota del Ejecutivo con el Lote 192 puso de manifiesto el agotamiento del estilo tecnocrático de gobierno y la ausencia de liderazgo presidencial y político en el mismo. Así, a pesar del destacado rol jugado por Cateriano, el Ejecutivo inicia su último año de gobierno arrinconado, como un “pato rengo”. La soledad del oficialismo se acentúa conforme se aproxima el proceso electoral y el número de congresistas de la bancada oficialista sigue decreciendo (ver Cuadro 3). Tal vez el hito que simboliza esta soledad creciente fue la renuncia de la vicepresidenta de la República, Marisol Espinoza, al Partido Nacionalista a fines de octubre, unos días antes de que se cerrara el plazo legal para que militantes partidarios que quieran ser candidatos por una agrupación política diferente puedan realizar el cambio.

El aislamiento del Ejecutivo y de la pareja presidencial se refleja también en significativa pérdida de aprobación de Humala desde el 2014, con una tendencia más baja que en el 2015, especialmente para Heredia, quien empieza a recibir cifras más bajas que las del Presidente (Gráfico 4). Sin duda, las denuncias en contra de Heredia, procesos en curso así como su soberbia y falta de claridad al responder ante las acusaciones, han mellado significativamente su popularidad. Curiosamente, la aprobación de Humala en el 2015 es, en promedio, mayor en el sector E (Ver Cuadro 2). Esto contrasta con la tendencia de años anteriores en que la aprobación presidencial solía más bien ser más alta en el sector más pudiente (A) y, aparentemente, confirma la hipótesis trabajada por Meléndez y Sosa sobre la importancia de construcción de legitimidad del gobierno en los sectores más pobres a través del funcionamiento de los programas sociales y de lucha contra la pobreza dirigidos desde un modelo tecnocrático (Meléndez y Sosa,

2013). Al mismo tiempo, el descenso en su aprobación en el sector A podría explicarse por creciente preocupación por la situación de desaceleración económica y las críticas del manejo macroeconómico del gobierno (ver sección Coyuntura Social y Económica).

En síntesis, el 2015 acaba con un Ejecutivo extremadamente debilitado y cada vez más arrinconado, que intenta pasar la fiesta en paz para acabar con su mandato.

Gráfico 4. Aprobación de la pareja presidencial 2011-2015



Fuente: Ipsos Perú. Elaboración propia.

Cuadro 2. Aprobación anual promedio del presidente Humala según Sector Socioeconómico

Año	Sector Socioeconómico*				
	A	B	C	D	E
2011	56,40	53,40	56,80	56,80	58,60
2012	61,17	51,00	48,17	45,33	44,33
2013	45,92	41,75	38,75	36,67	40,00
2014	31,33	25,50	25,67	25,75	26,58
2015	18,25	15,50	17,75	19,25	25,25

Fuente: Ipsos Perú. Elaboración propia.

* Donde el sector A es el más acomodado y el E el más vulnerable económicamente.

V. PODER LEGISLATIVO

El período de tiempo transcurrido nos permite ver, una vez más, un patrón común en el Perú que expresa la debilidad de nuestros partidos políticos y la carencia de agendas programáticas específicas: la fragmentación de los partidos/alianzas representadas en el Congreso y cómo esta se acentúa conforme el período electoral se aproxima. El Congreso elegido en el 2011 empezó con 6 bancadas, 3 de las cuales eran en realidad alianzas electorales destinadas a superar la barrera (Alianza por el Gran Cambio y Alianza Parlamentaria) y una Concertación Parlamentaria, una coalición netamente parlamentaria conformada en un inicio por los 4 representantes apristas y dos congresistas que renunciaron a su bancada inmediatamente después de la elección.²² El Congreso se encuentra dividido ahora en 9 bancadas más el grupo especial de los No Agrupados que reúne a 9 congresistas que no se encuentran afiliados a ninguna bancada (ver Cuadro 3). 7 de estos últimos, renunciaron en lo que va del período legislativo, iniciado el 28 de julio del 2015. El llamado “transfuguismo” es parte constitutiva de la forma en que opera una política de alianzas circunstanciales, sin partidos organizados y duraderos (Levitsky, 2013; Levitsky & Cameron, 2003; Tanaka, 2005; Zavaleta, 2014a).

El 2015 confirma también la crisis del partido de gobierno, que pierde la mayoría en el Congreso. Del 2014 al 2015 la bancada de Gana Perú pierde 9 congresistas más, la mayoría de los cuales pasaron a conformar la bancada Dignidad y Democracia. A diferencia de las primeras rupturas del oficialismo que obedecieron más bien a razones ideológicas luego del “giro hacia la derecha” realizado por el gobierno,²³ estas últimas bajas se dieron más bien por disconformidad con el manejo interno partidario. Una excepción fue la renuncia por motivos ideológicos de Sergio Tejada que se produjo luego de que el Ejecutivo aprobara la polémica “Ley Pulpín”.

Pero el caso de Gana Perú no es excepcional. Como podemos apreciar en el Cuadro 4, este partido pierde un porcentaje similar de miembros de su bancada inicial al de Alianza Parlamentaria y Alianza por el Gran Cambio. La diferencia es que estas fueron alianzas meramente electorales formadas por diversos partidos sin posiciones programáticas claras. Si bien todas las bancadas del 2011 sufren pérdidas de miembros, en este

²² Las bancadas parlamentarias deben estar conformadas por al menos 6 congresistas.

²³ Durante el primer año de gobierno se habló del “giro hacia la derecha” del nuevo gobierno que continuó con el mismo tipo de manejo económico neoliberal, gobernando incluso más a la derecha de su posición moderada de la segunda vuelta (Dargent y Muñoz, 2012). La derechización del gobierno se vio expresada en la definición del primer gabinete, especialmente con el nombramiento del entonces viceministro de Hacienda como ministro de Economía y Finanzas, así como en la ratificación del presidente del Banco Central de Reserva. De hecho, se especuló que al menos 9 de los 18 ministros de Humala podrían perfectamente haber sido ministros en el gabinete de su rival en la segunda vuelta, percibida claramente a la derecha por la ciudadanía (Vergara, 2012). La derechización del gobierno de Humala cuando la economía se encontraba en un ciclo expansivo desafía la teoría elaborada por Campello (2014). Si bien este giro se explica en parte por la fragmentación del electorado peruano y el escaso margen con que Humala gana la segunda vuelta (Biglaiser, 2016), se deben considerar otros factores asociados al funcionamiento de una democracia sin partidos organizados y la relativa fortaleza de sectores promercado, como el empresariado y la tecnocracia (Dargent y Muñoz, 2012; Vergara, 2012; Vergara y Encinas, 2016). Por lo demás, cabe anotar que este giro no fue tan extremo como el del gobierno anterior (Dargent y Muñoz, 2012) y se produce cuando el gobierno contaba con mayoría parlamentaria en el Congreso.

Cuadro 3. Composición del Poder Legislativo peruano 2011-2016

Período legislativo 2011-2012			Período legislativo 2012-2013			Período legislativo 2013-2014			Período legislativo 2014-2015			Período legislativo 2015-2016		
Nombre	Esaños	Partidos	Nombre	Esaños	Partidos	Nombre	Esaños	Partidos	Nombre	Esaños	Partidos	Nombre	Esaños	Partidos
Gana Perú	47	PNP, Partido Socialista	Gana Perú	43	PNP	Gana Perú	43	PNP	Gana Perú	36	PNP	Grupo Parlamentario Fujimorista	34	Fuerza 2011, Renovación Nacional
Grupo Parlamentario Fujimorista	37	Fuerza 2011, Renovación Nacional	Grupo Parlamentario Fujimorista	36	Fuerza 2011, Renovación Nacional	Grupo Parlamentario Fujimorista	36	Fuerza 2011, Renovación Nacional	Grupo Parlamentario Fujimorista	36	Fuerza 2011, Renovación Nacional	Gana Perú	27	PNP
Alianza Parlamentaria	20	Perú Posible, AP, Somos Perú	Alianza Parlamentaria	15	Perú Posible, Somos Perú	Perú Posible	10	Perú Posible	Perú Posible	11	Perú Posible	Dignidad y Democracia	12	ex PNP
Alianza por el Gran Cambio	12	APP, Humanista, PPC, Restauración Nacional	Alianza por el Gran Cambio	12	APP, Humanista, PPC, Restauración Nacional	PPC-APP	7	APP, PPC	Acción Popular-Frente Amplio	9	AP, Partido Socialista	Perú Posible	11	Perú Posible
Solidaridad Nacional	8	Solidaridad Nacional, UPP	Solidaridad Nacional	8	Solidaridad Nacional, UPP	Solidaridad Nacional	9	Solidaridad Nacional, UPP	Concertación Parlamentaria	9	APRA, Cambio Nacional, Perú Posible	Concertación Parlamentaria	9	APRA, Cambio 90, Solidaridad Nacional, Perú Posible, Alianza por el Gran Cambio
Concertación Parlamentaria	6	APRA, Cambio Nacional, Perú Posible	Concertación Parlamentaria	6	APRA, Cambio Nacional, Perú Posible	Concertación Parlamentaria	6	APRA, Cambio Nacional, Perú Posible	Dignidad y Democracia	7	ex PNP	Acción Popular-Frente Amplio	8	AP, Partido Socialista
			Acción Popular-Frente Amplio	10	AP, Partido Socialista	Acción Popular-Frente Amplio	10	AP, Partido Socialista	PPC-APP	7	APP, PPC	Solidaridad Nacional	7	Solidaridad Nacional, UPP
			Unión Regional	8	Ex Perú Posible, Alianza por el Gran Cambio (Restauración Nacional)	Unión Regional	8	Ex Perú Posible, Alianza por el Gran Cambio (Restauración Nacional)	Solidaridad Nacional	7	Solidaridad Nacional, UPP	PPC-APP	7	APP, PPC
			Grupo Parlamentario Especial (sin bancada)	1	Partido Humanista	Grupo Parlamentario Especial (sin bancada)	1	Partido Humanista	Unión Regional	6	ex Perú Posible, Restauración Nacional	Unión Regional	6	ex Perú Posible, Restauración Nacional, ex PNP
						Grupo Parlamentario Especial (sin bancada)	2	Solidaridad Nacional, Fuerza 2011	Grupo Parlamentario Especial (sin bancada)	9	Solidaridad Nacional, Fuerza 2011	Grupo Parlamentario Especial (sin bancada)	9	Solidaridad Nacional, Fuerza 2011, PNP, Perú Posible

Fuente: Congreso de la República, elaboración propia.

panorama destaca la relativa estabilidad de la bancada fujimorista que solo perdió 3 miembros en estos años.²⁴ Este dato parece confirmar la tesis de varios autores que desde hace unos años señalan el proceso de fortalecimiento partidario iniciado por el fujimorismo (Meléndez, 2014; Navarro, 2011; Urrutia, 2011). Además, al permanecer unido y disciplinado, el fujimorismo logra consolidarse como la primera mayoría en el Congreso en el 2015. Este cambio en la correlación de fuerzas parlamentarias permitió la elección de la primera Mesa Directiva de oposición en este gobierno, algo que no sucedía en el Congreso peruano desde el 2004 (Gobierno de Toledo).

Cuadro 4. Número de Congresistas por Bancada Parlamentaria

Bancada	Julio del 2011	Diferencia 2011-15	Diferencia (%)
Gana Perú	47	-20	-42,6
Fujimorismo	37	-3	-8,1
Alianza Parlamentaria (PP, AP, SP)	20	-9	-45
Alianza por Gran Cambio (PPC, APP, PH, RN)	12	-5	-41,7
Solidaridad Nacional (SN, UPP)	8	-1	-12,5
Concertación Parlamentaria (APRA, C90, ex PP)	6	+3	+50
Acción Popular-Frente Amplio (AP y ex GP)	0	+10	+100
Unión Regional (ex PP y RN)	0	+6	+100
Dignidad y Democracia	0	+12	+100
No agrupados	0	+9	+100

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

El control de la Mesa Directiva ha permitido a la oposición un mayor margen de maniobra para el control de la agenda parlamentaria. Asimismo, ha propiciado nuevas derrotas al Ejecutivo como las decisiones del Congreso en los casos Lote 192 y la primera votación a favor del retiro de fondos de las AFP referidos en la sección anterior.

VI. RELACIÓN ENTRE LOS PODERES DEL ESTADO

Como hemos comentado ya, el 2015 es un año en que el conflicto Ejecutivo-Legislativo en curso desde el 2014 se define a favor de la oposición y resulta en un debilitamiento extremo del partido de gobierno. El Ejecutivo confronta serios problemas para pasar su legislación en el Congreso porque no tiene mayoría parlamentaria, pierde congresistas y exagera sus diferencias con la oposición. El cierre de año con la votación unánime a favor del retiro de fondos de las AFP es la última derrota asestada por la oposición

²⁴ No es despreciable tampoco la estabilidad de la bancada de Solidaridad Nacional, aunque en este caso el reducido número inicial de miembros puede haber ayudado.

legislativa, que contó con el entusiasta apoyo de congresistas oficialistas debido a lo popular de la medida, tomada en contexto electoral.

Un episodio adicional de conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo se produjo en el mes de octubre en que el ministro de Justicia, Gustavo Adrianzén, destituyó a la procuradora pública en Lavado de Activos, Julia Príncipe, luego de 12 años de trabajo intachable por dar declaraciones “no autorizadas” a los medios sobre el caso de la agendas atribuidas a la primera dama. La indignación pública ante una decisión abiertamente arbitraria no se hizo esperar. Por su parte, el Congreso se aprestaba a preparar una nueva sesión de censura al ministro, pero este renunció antes de que fuese convocado, lo que dio por terminado el conflicto.

Este también fue un año de escándalos dentro de la judicatura, aunque estos no hayan desencadenado conflictos entre poderes. Por un lado, el 13 de mayo el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) destituyó al cuestionado fiscal de la Nación, Carlos Ramos Heredia (primo de la primera dama) tras hallarlo responsable de inconducta funcional y presunto encubrimiento en la investigación de casos emblemáticos de corrupción. Por otro lado, a inicio de noviembre el CNM protagonizó un lamentable incidente al aceptar el nombramiento de Alfredo Quispe Pariona, miembro propuesto en representación de los colegios profesionales, como consejero tras haberse presentado pruebas en su contra por haberse coludido con el rector de una universidad privada para facilitar la expedición indebida de títulos universitarios. Esto ocasionó la renuncia al cuerpo colegiado de uno de sus miembros. Luego de que los medios hicieran públicos los audios que lo comprometían, la presión mediática, del Congreso y la Defensoría del Pueblo obligó al CNM a revertir su decisión y aprobar la vacancia por “incapacidad moral” de Quispe Pariona. El presidente de dicho órgano, también cuestionado por posibles vínculos con una red de corrupción de un caso emblemático, se negó a presentar su renuncia. No obstante, el CNM se encuentra notablemente cuestionado desde entonces.

VII. RELACIÓN ENTRE NIVELES DE GOBIERNO

Como se mencionó, el año 2014 estuvo marcado por la irrupción de una serie de denuncias contra diversos gobernadores regionales y alcaldes por presuntos actos de corrupción. Esta ola de denuncias y apertura de procesos de investigación se produjo como consecuencia del estallido del Caso César Álvarez en el mes de marzo. En dicho mes el exconsejero regional Ezequiel Nolasco fue asesinado de tres balazos, quien se había convertido en un molesto opositor del gobernador regional de Ancash, César Álvarez, a quien acusó de corrupción en repetidas ocasiones. El asesinato se produjo días antes de que Nolasco inscribiera su candidatura a gobernador regional. En el 2010, Nolasco se había salvado ya de otro atentado contra su vida del cual responsabilizó a Álvarez, en el que murió su yerno. Otros asesinatos pendían entre otras denuncias contra Álvarez, cuyas investigaciones habían sido entorpecidas por los contactos del mismo en el Ministerio Público, la Contraloría de la República, la Policía y el

Congreso.²⁵ Este asesinato fue la gota que derramó el vaso y forzó la actuación de diferentes organismos de los tres poderes nacionales para asegurar que el círculo de encubrimiento e impunidad se rompiera.

A partir de este escándalo los organismos de control y fiscalización empezaron a actuar más proactivamente en la investigación de presuntas irregularidades cometidas en varias regiones, encontrando efectivamente indicios de corrupción. Estas investigaciones continuaron también en el 2015. Como saldo, en enero del 2016 la Contraloría informó que 11 (de los 25) exgobernadores regionales se encuentran denunciados por corrupción.²⁶ De estos, dos (incluyendo a Álvarez) se encuentran detenidos y los exgobernadores de Tumbes, Gerardo Viñas, y de Ayacucho, Wilfredo Ocorima, son prófugos de la justicia. Si bien los procesos contra gobernadores regionales han sido más visibles por la importancia creciente de este relativamente nuevo cargo político, la mayoría de denuncias de corrupción ingresadas a la Contraloría se encuentran a nivel municipal (Muñoz, 2014a). Numerosos alcaldes y funcionarios municipales se encuentran a la fecha siendo investigados o sentenciados por delitos de corrupción. El crecimiento de denuncias por corrupción a las autoridades subnacionales se explica por el notable incremento de rentas fiscales subnacionales producido durante el boom económico reciente en un contexto de gran debilidad de la institucionalidad política del Estado nacional y los órganos de control, de los gobiernos subnacionales y de los partidos y movimientos regionales (Muñoz et al., 2016).

VIII. CONCLUSIÓN: EVALUACIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

Al evaluar el último año de gobierno, tenemos la ventaja de poder apreciar más claramente patrones y responder interrogantes planteadas previamente sobre el funcionamiento del gobierno y la calidad de la democracia peruana bajo Humala.

La elección de Humala y el posible rumbo de su gobierno suscitó mucho debate (Dargent, 2011; Dargent y Muñoz, 2012; Levitsky, 2011; Meléndez, 2011; Vergara, 2012; Tanaka, 2111). Aunque el fantasma de la cercanía entre Humala y Chávez aún estuvo presente durante la campaña entre los medios de comunicación, los académicos cuestionaron la posibilidad de que el gobierno de Humala se acercara al chavismo. Más bien, fueron tres interpretaciones alternativas las ensayadas. Primero, luego de que Humala ganara la elección tras haberse moderado, cabía la posibilidad de que antes que a Chávez, Humala buscara imitar la ruta de Lula en Brasil, estableciendo un gobierno que manteniendo la economía de mercado hiciese un fuerte énfasis en la inclusión social de los sectores desaventajados. Segundo, cabía más bien la posibilidad de que el gobierno de Humala terminara pareciéndose más a sus antecesores peruanos (Toledo y García), que gobernaron más a la derecha de donde fueron elegidos y terminaron con una popularidad de

²⁵ De hecho, la destitución del Fiscal de la Nación obedeció a comprobadas inconductas en varios de estos casos.

²⁶ Ver *El Comercio*, "Once ex gobernadores regionales denunciados por corrupción", 12 de enero del 2016.

media a baja, sostenida por los sectores medios-altos, más que a un gobierno vecino. Finalmente, se especuló sobre la posibilidad de observar en Humala un gobierno capaz de construir una legitimidad mayor y más pareja a través de los diferentes sectores socioeconómicos, especialmente si lograba retener el apoyo de los sectores más bajos a través de su inclusión en los programas sociales.

Al final de su gobierno, ¿Humala se parece más a Lula, a García y/o Toledo, o logró superar la legitimidad de estos? Nuestra revisión del año apunta hacia la segunda hipótesis pero matizada. Primero, el giro a la derecha de Humala cuando inicia su gobierno le restó credibilidad ante sus bases y el lanzamiento de efectivos programas sociales manejados técnicamente no fue acompañado de un proceso de construcción de vínculos políticos con la ciudadanía ni un discurso político coherente y convincente. Un gobierno que es percibido demasiado a la derecha, no cuenta con vínculos con la ciudadanía y tiene niveles tan bajos de popularidad al finalizar su período, definitivamente, no se parece al de Lula.

Segundo, Humala no logra tampoco “superar” a los gobiernos de Toledo y García construyendo una popularidad más pareja a través de clases sociales, como se especuló en su primer año. Si bien es cierto que Humala gobernó más a la izquierda que Toledo y García, expandiendo los programas sociales, implementando la consulta previa, apostando por la diversificación productiva y relanzando el proceso de reforma educativa, este no logró capitalizar políticamente estos matices. Si uno ve el promedio anual de aprobación presidencial (Cuadro 2), ya desde el 2012 el gobierno de Humala se empieza a parecer más a los anteriores en tanto su aprobación empieza a ser mayor entre los más ricos (sector A). De hecho, Humala hizo poco por fortalecer al Partido Nacionalista (Dargent y Muñoz, en prensa), por lo que incluso la popularidad presidencial en el sector más pobre (E) no se traduce en el apoyo orgánico a un proyecto político de continuidad del nacionalismo. Además, a diferencia de Toledo y García, quienes lograron remontar su popularidad durante su último año de gobierno llegando a alrededor de 40% de aprobación (Barrenechea y Sosa, 2014), la aprobación de Humala es baja y cae aún más durante los meses equivalentes del final de su período.

En realidad, durante el gobierno de Humala se mantienen estables varios elementos de la gobernabilidad escindida de los anteriores gobiernos, como la debilidad de las instituciones políticas, el desprestigio de las mismas y su incapacidad para responder los sucesivos conflictos sociales que estallan pero sin articularse en un movimiento opositor mayor que amenace al gobierno (Meléndez y León, 2009, 2010). No obstante, si bien Humala comparte un aire de familia con Toledo y García, especialmente con el primero, su gobierno termina mostrando también una trayectoria política-institucional diferente. Primero, a diferencia de ambos, Humala debe hacer frente a la desaceleración de la economía, que le toma cuentas al final de su mandato. De hecho, como vimos, el 2015 se da el fin del optimismo económico peruano, que hasta hacía poco aún pensaba que el “piloto automático” podía continuar dando resultados “envidiables” a pesar de la debilidad de la institucionalidad política. El 2014 y 2015 se hacen patentes las consecuencias políticas del manejo tecnocrático del Estado y el

gobierno cuando las acusaciones por corrupción se multiplican, así como los escándalos asociados a las entidades encargadas de hacer cumplir la ley. Asimismo, la impotencia de la ciudadanía frente a la sensación de inseguridad y aparente avance del crimen organizado fortalecen posiciones antiinstitucionales y antidemocráticas, como “Chapa tu choro”. El deterioro de la institucionalidad del sistema de administración de justicia es cada vez más patente, como también la incapacidad del Estado para regular a una sociedad cambiante.

Segundo, el funcionamiento del Ejecutivo y las relaciones del mismo con el Legislativo también difieren. Si bien es cierto que el gobierno de Humala se parece más al de Toledo por lo débil de su partido, el estilo tecnocrático en el Ejecutivo y la forma en que se diluye su bancada con el paso del tiempo, la trayectoria temporal de ambos es diferente. Las grandes crisis políticas Toledo las sufre sobre todo al inicio de su gobierno, lo que liquida su popularidad desde temprano. Pero, más adelante, logra estabilizar las relaciones con el Legislativo y remontar substantivamente su alicaída popularidad en los últimos meses de su gobierno. En contraste, vemos cómo el declive del gobierno nacionalista se concentra hacia el final de su período, con escasas posibilidades de recuperación.

Por otro lado, aunque la popularidad del gobierno de García cae más rápido también al inicio del gobierno, esta nunca llega a descender tanto como la Toledo o Humala, incluso en los momentos más álgidos del mismo. Por otro lado, a diferencia del Partido Nacionalista, el APRA logra mantener su mayoría parlamentaria y el control político del Legislativo durante todo su gobierno. De hecho, lo que llamaba la atención era la ausencia de una oposición cohesionada internamente en el Parlamento que hiciese frente al gobierno (Meléndez y León, 2009). En contraste, Humala ha enfrentado un fujimorismo más consolidado políticamente y numeroso en el Congreso, así como una pequeña pero experimentada bancada aprista. Así, enfrenta una oposición más orgánica dentro de las esferas institucionales, que logra asestar varios triunfos a costa de mellar cada vez más la imagen del Ejecutivo. Mientras tanto, el Partido Nacionalista se divide ni bien iniciado el gobierno y, con el tiempo, se licúa.

El estilo presidencial no puede tampoco ser más diferente. Humala pierde rápidamente el liderazgo que tuvo como candidato y su figura se ve ensombrecida por el poder creciente de la primera dama, mostrándose como un Presidente sin iniciativa ni capacidad de explicar las decisiones importantes que toma al país. Pero tampoco delega poder suficiente a sus ministros, como Toledo. Con el tiempo, la pareja presidencial se aísla cada vez más políticamente y es incapaz de mantener una política de alianzas. En contraste, García destaca por su iniciativa y hasta agresividad en su estilo presidencial y la gran muñeca política que tiene para enfrentar incluso capítulos tan graves como la denuncia por los Petroaudios y el “Baguazo”.

En síntesis, en el 2015 vemos continuidades importantes en el precario equilibrio de gobernabilidad democrática de los últimos años marcado por una brecha grande entre la política y la sociedad y una gran debilidad de la institucionalidad político-estatal. No obstante, en este marco general de continuidad se observan también algunos

matices en la trayectoria del gobierno, que lo apartan algo del gobierno de Toledo y, especialmente, del de García. El fin del optimismo peruano es también notable. Por ello, los candidatos a las elecciones del 2016 han puesto énfasis a la reactivación económica y la diversificación productiva entre a la discusión. No obstante, hasta el momento, no vemos en la campaña una discusión de fondo sobre los problemas del crecimiento con instituciones políticas débiles ni una vocación real de los candidatos por comprarse el reto de fortalecer las instituciones. Tal vez el mejor ejemplo de las limitaciones de la oferta política actual sea la coincidencia entre varios de los candidatos en que para lidiar con el problema de inseguridad ciudadana lo que se necesita es sacar los militares a las calles. En los próximos meses veremos si la discusión logra ser encauzada hacia aspectos más de fondo.

REFERENCIAS

- Aragón, Jorge y Incio, José Luis. 2014. "La reelección de autoridades regionales y municipales en el Perú, 2006-2014". *Revista Argumentos* 5. En: <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/la-reeleccion-de-autoridades-regionales-y-municipales-en-el-peru-2006-2014/>.
- Arellano-Yanguas, Javier. 2011. *¿Minería sin fronteras?* Lima: IEP/PUCP/UARM.
- Barrenechea, Rodrigo y Sosa, Paolo. 2014. "Perú 2013: La paradoja de la estabilidad". *Revista de Ciencia Política* 34 (1): 267-292.
- Biglaiser, Glen. 2016. "Mandate and the Market: Policy Outcomes under the Left in Latin America". *Comparative Politics* 48 (2): 185-204.
- Campello, Daniela. 2014. "The Politics of Financial Booms and Crises Evidence from Latin America". *Comparative Political Studies* 47 (2): 260-286.
- Carrión, Julio F. y Zárate, Patricia. 2015. *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2014*. Lima: IEP. En: http://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/AB2014_Peru_Country_Report_Final_W_042215.pdf.
- Centeno, Miguel Ángel. 2009. "El Estado en América Latina". *Revista CIDOB d'afers internacionals*: 11-31.
- Chávez, Npelía. 2015. "Chapa tu choro, una campaña con trampa". *EsAhora.pe*. En: <http://www.esahora.pe/chapa-tu-choro-una-campana-con-trampa/>.
- Conterno, Elena. 2015. "CADE 2015: cambios para seguir creciendo". *Semana Económica*. En: <http://semanaeconomica.com/articulo/economia/macroeconomia/174657-cade-2015-cambios-para-seguir-creciendo/>.
- Cortázar, Juan Carlos, Lafuente, Mariano y Sanginés, Mario. (ed.). 2014. *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. Washington D.C.: BID. En: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6636/Al-servicio-del-ciudadano-Una-decada-de-reformas-del-servicio-civil-en%20America-Latina.pdf?sequence=1>.
- Dargent, Eduardo. 2011. "Lo que nos Deja la Elección (y lo que se viene)". En *Post-candidatos*, editado por Carlos Meléndez. Lima: Mitin, 339-367.
- Dargent, Eduardo. 2012. *El Estado en el Perú*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas -PUCP.
- Dargent, Eduardo y Muñoz, Paula. 2012. "Perú 2011: Continuidades y cambios en la política sin partidos". *Revista de Ciencia Política* 32 (1): 245-268.
- _____. (En prensa). "Patronage, Subnational Linkages and Party-Building: The Cases of Colombia and Peru". En *Challenges of Party-Building in Latin America*, editado por Steven Levitsky, James Loxton, Brandon Van Dyck y Jorge Domínguez. Cambridge: Cambridge University Press.
- Diario Gestión*. 2015. "Solo 20 entidades están en la recta final para implementar Servir" (29 de diciembre). En: <http://gestion.pe/economia/solo-20-entidades-estan-recta-final-implementar-servir-2151739>.
- Eaton, Kent. 2012. "The State of the State in Latin America". *Revista de Ciencia Política* 32 (3): 643-657.
- Ganoza, Carlos y Stiglich, Andrea. 2015. *El Perú está calato*. Lima: Planeta.
- Ghezzi, Piero y Gallardo, José. 2013. *Qué se puede hacer con el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico/PUCP.

- Guibert, Yamilé y Sosa, Paolo. 2015. "Lo bueno, lo malo y lo feo". *Revista Argumentos* 9: 14-24. En: <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/lo-bueno-lo-malo-y-lo-feo-balance-preelectoral-de-un-gobierno-jugando-sus-descuentos/>.
- Levitsky, Steven. 2011. "A Surprising Left Turn". *Journal of Democracy* 22 (4): 84-94.
- _____. 2013. "Peru: Challenges of a Democracy without Parties". En *Constructing Democratic Governance* (4th ed), editado por Michael Shifter y Jorge Dominguez. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 282-315.
- Levitsky, Steven y Cameron, Maxwell. 2003. "Democracy without Parties?" *Latin American Politics and Society* 45 (3): 1-33.
- Meléndez, Carlos (ed.). 2011. *Post-candidatos*. Lima: Aerolíneas Editoriales.
- _____. 2014. "Is there a Right Track in Post-Party System Collapse Scenarios? Comparing the Andean Countries". En *The Resilience of the Latin American Right*, editado por Juan. Pablo. Luna y Cristobal. Rovira Kaltwasser. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 167-193.
- Meléndez, Carlos y León, Carlos. 2009. "Perú 2008: el juego de ajedrez de la gobernabilidad en partidas simultáneas". *Revista de ciencia política* 29 (2): 591-609.
- _____. 2010. "Perú 2009: los legados del autoritarismo". *Revista de Ciencia Política* 30 (2): 451-477.
- Meléndez, Carlos y Sosa, Paolo. (2013). "Perú 2012: ¿Atrapados por la historia?" *Revista de Ciencia Política* 33 (1): 325-350.
- Moncada, Andrea. 2015. "Servir: una reforma necesaria pero dolorosa". *Semana Económica*. En: <http://semanaeconomica.com/article/legal-y-politica/sector-publico/170996-servir-una-reforma-necesaria-pero-dolorosa/>.
- Muñoz, Paula. 2014a. *Gobernabilidad y desarrollo subnacional*. Lima: CIUP. En: <http://agenda2014.pe/publicaciones/agenda2014-gobernabilidad-desarrollo-subnacional-1.pdf>.
- Muñoz, Paula. y García, Andrea. 2011. "Balance de las elecciones regionales 2010". En *El nuevo poder en las regiones*. Lima: Departamento de Ciencias Sociales-PUCP, 8-17.
- Muñoz, Paula y Guibert, Yamilé. 2014. "Mujeres y política en las elecciones regionales y municipales, 2002-2014". *Revista Argumentos* 5. En: <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/mujeres-y-politica-en-las-elecciones-regionales-y-municipales-2002-2014/>.
- Muñoz, Paula, Monsalve, Martín, Guibert, Yamilé, Guadalupe, César y Torres, Joaquín. 2016. "Élites regionales en el Perú (2000-2014) en un contexto del boom fiscal". Manuscrito en revisión de pares.
- Navarro, Melissa. 2011. *La organización partidaria fujimorista a 20 años de su origen*. Tesis de Pregrado. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Orihuela, José Carlos y Paredes, Maritza. 2015. *Gestión sostenible de recursos naturales e industrias extractivas CIES*. En: http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/011-jose_carlos_orihuela-maritza_paredes.pdf.
- Tanaka, Martín. (2005). *Democracia sin partidos, Perú, 2000-2005*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- _____. 2011. "A vote for Moderate Change", *Journal of Democracy*, 22(4): 75-83.
- _____. 2014. "Empleo y política". *Diario La República* (21 de diciembre). En: <http://larepublica.pe/columnistas/virtu-e-fortuna/empleo-y-politica-21-12-2014>.
- Tanaka, Martín y Guibert, Yamilé. 2011. "Entre la evaporación de los partidos y la debilidad de los movimientos regionales. Una mirada a las elecciones regionales y municipales desde las provincias, 2002-2006-2010". En *El nuevo poder en las regiones. Análisis de las elecciones regionales y municipales 2010*, editado por María Ana Rodríguez y Omar Coronel. Lima: Departamento de Ciencias Sociales PUCP, 18-28.
- Urrutia, Adriana. 2011. "Que la Fuerza (2011) esté con Keiko". En *Post-candidatos*, editado por Carlos Meléndez. Lima: Aerolíneas Editoriales, Lima: Mitin, 91-120.
- Vergara, Alberto. 2012. "Alternancia sin alternativa". *Argumentos* 3 (julio). En: http://www.revistargumentos.org.pe/alternancia_sin_alternativa.html.
- Vergara, Alberto y Encinas, Daniel. 2016. "Continuity by Surprise. Explaining Institutional Stability in Contemporary Peru". *Latin American Research Review* 51 (1): 159-180.
- Zavaleta, Mauricio. 2014a. *Coaliciones de independientes*. Lima: IEP.
- _____. 2014b. "Todo se transforma". *Revista Argumentos* 5. En: <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/todo-se-transforma-la-articulacion-de-la-oferta-politica-en-el-peru-subnacional/>.

Paula Muñoz es PhD y MA en Ciencia Política por la Universidad de Texas en Austin. Es profesora del Departamento Académico de Ciencias Sociales y Políticas e Investigadora del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. E-mail: p.munozchirinos@up.edu.pe.

Yamilé Guibert es Licenciada en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Es asistente de investigación en el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. E-mail: ys.guibertp@up.edu.pe.