

Un presidencialismo a la deriva: Diseño institucional y crisis recurrente en el Perú (2016-2020)♦

Strained Presidentialism: Institutional Design and Persistent Crises in Peru (2016-2020)

Alonso Barandiarán Argote♦♦
Pontificia Universidad Católica del Perú
ORCID: [0009-0000-3845-0590](https://orcid.org/0009-0000-3845-0590)

Fecha de recepción: 30 de marzo del 2025
Fecha de aceptación: 20 de abril del 2025

ISSN: 2219- 4142

Barandiarán, Alonso (2025). «Un presidencialismo a la deriva: Diseño institucional y crisis recurrente en el Perú (2016-2020)». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 16, N.º 26: pp. 17-30

DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.202501.001>

-
- ♦ El autor resalta que este artículo forma parte de una línea de investigación desarrollada a partir de su tesis de licenciatura en Ciencia Política en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Agradezco los valiosos comentarios recibidos durante la etapa de revisión, así como las observaciones de profesores y colegas que contribuyeron a afinar el enfoque del estudio.
 - ♦♦ Licenciado en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Sus intereses de investigación se centran en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, el presidencialismo y las crisis institucionales en América Latina, con especial énfasis en el caso peruano. Este artículo constituye su primera publicación académica, derivada de una investigación más amplia desarrollada durante su formación universitaria. Actualmente, se desempeña como Analista de Incidencia Política en el gremio Mypes Unidas del Perú, en el que coordina propuestas legislativas y procesos de articulación entre actores públicos y privados. Correo electrónico: alonso282812@gmail.com

RESUMEN

En los últimos años, el Perú ha atravesado una crisis política marcada por continuos enfrentamientos entre el poder Ejecutivo y el Legislativo, especialmente durante el periodo 2016-2020. Ante los conflictos, se generaron diversas respuestas institucionales—como vacancias, disoluciones y renunciaciones—que lejos de resolver la crisis, contribuyeron a su prolongación. Este ciclo de inestabilidad culminó con un estallido de convulsión social, expresado en protestas masivas y en la renuncia del entonces presidente Manuel Merino. La presente investigación sostiene que la debilidad del modelo presidencialista peruano, reflejada en su diseño institucional y en su limitada capacidad para gestionar crisis presidenciales, facilitó la persistencia del conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo durante el periodo 2016-2020. A través del método de rastreo de procesos (*process tracing*), este estudio reconstruye los eventos clave y analiza información proveniente de fuentes primarias y secundarias, con el objetivo de comprender los factores que intensificaron la crisis. El estudio concluye que la combinación de un presidencialismo con débil institucionalidad, la fragmentación del sistema de partidos y el uso estratégico de mecanismos de control político han profundizado la inestabilidad, lo cual generaría recurrentes problemas sin ofrecer soluciones estructurales.

Palabras claves: *Conflicto Ejecutivo-Legislativo, Crisis presidenciales, Presidencialismo peruano, Diseño Institucional, Process Tracing*

ABSTRACT

In recent years, Peru has faced a political crisis marked by continuous clashes between the Executive and Legislative branches, particularly during the 2016-2020 period. These conflicts led to various institutional responses—such as impeachments, dissolutions, and resignations—that, rather than resolving the crisis, contributed to its prolongation. This cycle of instability culminated in a wave of social unrest, expressed through mass protests and the resignation of then-president Manuel Merino. This study argues that the weakness of Peru's presidential model, reflected in its institutional design and its limited capacity to manage presidential crises, facilitated the persistence of the Executive-Legislative conflict during the 2016-2020 period. Through the process tracing method, this research reconstructs key events and analyzes information from primary and secondary sources to understand the factors that perpetuated the crisis. The study concludes that the combination of a presidential system with weak institutions, the fragmentation of the party system, and the strategic use of political control mechanisms have deepened instability, generating recurring crises without providing structural solutions.

Keywords: *Executive - Legislative Conflict, Presidential Crises, Peruvian presidentialism, Institutional Design, Process Tracing*

1. Introducción

Durante el período 2016-2020, el Perú experimentó una crisis política sin precedentes caracterizada por la inestabilidad presidencial y el enfrentamiento constante entre el Ejecutivo y el Legislativo. A lo largo de estos años, cuatro episodios críticos—la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski, la disolución del Congreso por Martín Vizcarra, la vacancia de Vizcarra y la renuncia de Manuel Merino tras una ola de protestas—pusieron en evidencia la incapacidad del sistema político para contener y gestionar eficazmente las crisis presidenciales. En lugar de proporcionar mecanismos de resolución de conflictos, el diseño institucional del modelo presidencialista peruano y la aplicación estratégica de las herramientas de contención política, facilitaron la prolongación del conflicto, en tanto se convirtió en un factor estructural de inestabilidad.

Más que eventos aislados, estos episodios de crisis revelan un patrón recurrente de confrontación entre el Ejecutivo y el Legislativo, impulsado por deficiencias estructurales en el modelo presidencialista peruano. La ausencia de incentivos institucionales para la cooperación entre poderes, así como la falta de mecanismos efectivos de resolución de conflictos han permitido que las crisis presidenciales se perpetúen y escalen hasta convertirse en conflictos sistémicos (Mainwaring y Shugart, 1997). En ese sentido, una de las problemáticas, especialmente, que ha contribuido a la erosión progresiva de la estabilidad gubernamental y la gobernabilidad democrática, es la vacancia por incapacidad moral permanente, no como un recurso excepcional de control democrático, sino una herramienta de presión política por parte de coaliciones parlamentarias opositoras.

El presente estudio busca analizar de qué manera el diseño institucional del modelo presidencialista peruano ha contribuido a la perpetuación del conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo entre los años 2016-2020. Si bien la confrontación entre poderes es un rasgo inherente de los sistemas presidenciales, en el caso peruano, la falta de mecanismos efectivos de resolución de crisis ha convertido estos conflictos en un fenómeno constante. Instrumentos como la vacancia presidencial, la disolución parlamentaria y la cuestión de confianza, en lugar de operar como válvulas de escape dentro del sistema político, han sido utilizados de manera estratégica por los actores políticos, alimentando la inestabilidad en lugar de contenerla.

A partir del análisis de los episodios de crisis presidencial ocurridos en este periodo, esta investigación busca determinar en qué medida el marco normativo y la dinámica parlamentaria han contribuido a la fragilidad del equilibrio de poderes. Se examinará cómo estos mecanismos de contención política, en lugar de generar estabilidad institucional, atenuaron el conflicto y debilitaron la gobernabilidad del país.

Esta investigación sostiene que la falta de mecanismos institucionales de contención y la concentración de poder del Congreso frente al uso de la vacancia por incapacidad moral permanente han debilitado la estabilidad del sistema presidencialista peruano, y lo han expuesto a escenarios de crisis recurrentes. En un contexto donde las reglas del juego han persistido, pero la dinámica política ha cambiado, el uso estratégico de estos mecanismos ha transformado el conflicto Ejecutivo-Legislativo en una fuente de incesante inestabilidad, lo que dificulta la continuidad gubernamental y la resolución efectiva de crisis presidenciales.

Para desarrollar este estudio, se empleará el método de rastreo de procesos (*process tracing*), el cual permite reconstruir secuencias causales a partir del análisis detallado de eventos políticos. A través de esta técnica, se examinarán los episodios de crisis presidencial ocurridos entre 2016 y 2020, y se identificarán los factores que contribuyeron a su desarrollo y desenlace. La investigación se basará en tres fuentes principales: primero, la reconstrucción de hechos a partir tanto de fuentes primarias como secundarias; segundo, el

análisis de libros testimoniales escritos por protagonistas o testigos directos de los acontecimientos, aquello que permitirá contrastar narrativas y motivaciones políticas; y tercero, una revisión de literatura académica sobre presidencialismo, crisis políticas y mecanismos de confrontación entre poderes.

Este enfoque metodológico no solo busca describir los eventos, sino también identificar patrones y dinámicas que expliquen por qué el modelo presidencialista peruano no logró contener los conflictos entre Ejecutivo y Legislativo, facilitando en cambio su escalamiento y repetición.

El presidencialismo y sus debilidades

El presidencialismo ha sido objeto de un extenso debate dentro de la literatura política, especialmente en relación con su estabilidad y capacidad para gestionar conflictos entre poderes del Estado. Desde la clásica distinción entre parlamentarismo y presidencialismo, autores como Juan Linz (1990) han señalado que los sistemas presidencialistas tienden a generar crisis recurrentes debido a su rigidez institucional y la posibilidad de un estancamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo. A diferencia del parlamentarismo, donde el gobierno depende del respaldo legislativo y puede ser sustituido con relativa facilidad, el presidencialismo establece mandatos fijos que, en contextos de confrontación, pueden llevar a bloqueos prolongados e incluso colapsos institucionales.

Dentro de este marco teórico, Mainwaring y Shugart (1997) argumentan que no todos los presidencialismos son igualmente vulnerables; su estabilidad depende del diseño institucional y del contexto político en el que operan. En particular, sistemas con partidos políticos fragmentados y sin mecanismos efectivos de negociación entre poderes pueden verse más expuestos a crisis recurrentes. En el caso de América Latina, estudios han identificado que la combinación de presidencialismo con sistemas multipartidistas tiende a incrementar la conflictividad política (Shugart y Carey, 1992).

En el contexto peruano, el diseño constitucional otorga al Congreso herramientas de control político como la vacancia presidencial y la cuestión de confianza, mecanismos que, en teoría, buscan equilibrar el poder entre ambos órganos del Estado. Sin embargo, en la práctica, estos mecanismos han sido utilizados estratégicamente como instrumentos de confrontación, contribuyendo a la inestabilidad gubernamental (Levitsky y Ziblatt, 2018). La interacción entre un Ejecutivo sin mayoría parlamentaria y un Congreso con incentivos para desafiar al presidente ha generado un escenario propenso a la repetición de crisis presidenciales.

Conflicto estructural entre Ejecutivo y Legislativo

El diseño institucional del sistema político peruano ha generado un escenario propenso a la confrontación entre el Ejecutivo y el Legislativo, particularmente en contextos de fragmentación partidaria. La Constitución de 1993 establece un modelo presidencialista con elementos de parlamentarismo, al otorgar al Congreso mecanismos de control sobre el presidente, como la vacancia por incapacidad moral permanente y la censura ministerial; mientras que, el Ejecutivo tiene la facultad de disolver el Parlamento, si este último niega la confianza a dos Consejos de Ministros consecutivos. Esta estructura ha creado incentivos para el uso estratégico de estos mecanismos como herramientas de confrontación política en lugar de instrumentos de balance democrático (Levitsky y Ziblatt, 2018).

Históricamente, el conflicto Ejecutivo-Legislativo ha sido una constante en el Perú, pero su intensidad y frecuencia se han acentuado en los últimos años. Tal como advierten Mainwaring y Shugart (1997), la inestabilidad política en los sistemas presidencialistas se agrava cuando el presidente carece de mayoría legislativa, ya que la falta de incentivos para la cooperación parlamentaria aumenta la probabilidad de bloqueos y crisis recurrentes. En relación al Perú, la presencia de partidos políticos débiles y altamente personalistas ha hecho que los conflictos entre poderes no se resuelvan mediante negociaciones institucionales, sino a través de estrategias de confrontación, lo que ha derivado en escenarios de crisis presidencial como los ocurridos entre 2016 y 2020 (Meléndez y León, 2020).

Un factor determinante en este conflicto ha sido el uso de la vacancia presidencial como un mecanismo de control político. Aunque la figura de la “incapacidad moral permanente” tiene antecedentes en la Constitución de 1839, su aplicación en las últimas décadas ha sido controversial debido a su ambigüedad y a la falta de criterios objetivos para su aplicación (Dargent y Vergara, 2021). Durante el periodo 2016-2020, este mecanismo fue empleado de manera reiterada por el Congreso para intentar destituir a los presidentes en ejercicio, evidenciando un patrón de confrontación que debilitó aún más la estabilidad institucional.

Además, la dinámica de enfrentamiento se ha visto reforzada por la recurrencia de fuerzas políticas opuestas en el Parlamento y un sentido de revanchismo político entre los congresistas, en particular, aquellos que fueron disueltos en 2019 tras la clausura del Congreso por parte del expresidente Martín Vizcarra. Esta continuidad de actores con incentivos para la confrontación ha contribuido a prolongar el ciclo de crisis políticas, limitando la capacidad del sistema para generar soluciones sostenibles a los conflictos entre poderes del Estado.

El análisis del conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo en Perú no puede comprenderse sin considerar la recurrencia de crisis presidenciales en el período 2016-2020. Estos episodios de inestabilidad, han marcado la política reciente del país. A partir de estos eventos, se examinará cómo las dinámicas de confrontación y la ausencia de mecanismos efectivos de contención contribuyeron a la prolongación del conflicto.

Para examinar la prolongación del conflicto Ejecutivo-Legislativo en Perú entre 2016 y 2020, esta investigación emplea el método de rastreo de procesos (*process tracing*). Mediante la reconstrucción detallada de los eventos clave y el análisis de fuentes primarias y secundarias, se identifican los factores que contribuyeron a la perpetuación de las crisis presidenciales. Asimismo, se recurre al estudio de libros testimoniales y literatura especializada para contextualizar el papel de los actores políticos y los mecanismos institucionales involucrados en cada episodio de inestabilidad.

El primer quiebre: La renuncia de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018)

Las elecciones generales de 2016 configuraron un escenario de alta asimetría de poder entre el Ejecutivo y el Congreso. Pedro Pablo Kuczynski asumió la presidencia con una bancada de gobierno de solo 18 escaños bajo la coalición de Peruanos por el Cambio (PPK); a diferencia de Fuerza Popular (FP), liderada por Keiko Fujimori, que obtuvo 73 curules, lo que aseguró una mayoría absoluta en el Parlamento. A diferencia de otros periodos de crisis en América Latina, en los que la fragmentación legislativa ha sido un obstáculo para la construcción de mayorías de gobierno (Mainwaring y Shugart, 1997); en Perú, la concentración del poder en la oposición parlamentaria fue el factor determinante que condicionó la relación entre poderes (Meléndez y León, 2019).

La bancada de Fuerza Popular, con su dominio del Congreso, empleó sistemáticamente mecanismos de presión y contención política para debilitar al Ejecutivo. Una de sus primeras

manifestaciones de poder político fue la censura del ministro de Educación Jaime Saavedra en diciembre de 2016, una decisión que marcó el tono confrontacional del quinquenio y evidenció la capacidad del Parlamento para condicionar las decisiones del Ejecutivo (Levitsky y Ziblatt, 2018). El control legislativo permitió a la oposición instrumentalizar herramientas como la interpelación y la censura ministerial para minar la estabilidad del gobierno de PPK, en tanto, erosionó su margen de maniobra política (Barandiarán, 2025).

A pesar de la mayoría fujimorista, el Congreso no era monolítico. Otras fuerzas políticas, como el Frente Amplio (FA) y Alianza para el Progreso (APP), jugaron roles fluctuantes en la dinámica parlamentaria¹. Caso diferenciado fue la Cédula Parlamentaria Aprista, de cinco escaños, que se alineó estratégicamente con el fujimorismo en votaciones clave al respaldar la censura a ministros y sumarse a las mociones de interpelación. Esta colaboración consolidó un bloque opositor que amplificó la presión sobre el gobierno de PPK y redujo aún más su límite de gobernabilidad (Meléndez y León, 2019).

Tras la censura de Jaime Saavedra, la confrontación entre el Ejecutivo y el Congreso se intensificó. En mayo de 2017, Martín Vizcarra renunció al Ministerio de Transportes y Comunicaciones en medio de fuertes cuestionamientos desde el Parlamento por la firma de la adenda del contrato del aeropuerto de Chinchero. Su salida evidenció el creciente desgaste del gabinete frente a la mayoría fujimorista, que utilizaba la interpelación y la amenaza de censura como herramientas de presión sobre el Ejecutivo (Vergara y Encinas, 2019).

Ante esta ofensiva, el Ejecutivo recurrió a la cuestión de confianza como mecanismo de defensa. En septiembre de 2017, el presidente del Consejo de Ministros, Fernando Zavala, planteó una cuestión de confianza en respaldo a la ministra de Educación, Marilú Martens, quien enfrentaba una inminente censura. El Congreso, dominado por Fuerza Popular, rechazó la solicitud, provocando la caída del gabinete Zavala y obligando a Kuczynski a reorganizar su equipo ministerial. Este episodio reflejó la fragilidad del Ejecutivo ante un Legislativo con la capacidad de bloquear su agenda y condicionar la composición del gabinete (Meléndez y León, 2019).

La crisis política peruana alcanzó un nuevo nivel de confrontación cuando la vacancia presidencial comenzó a ser utilizada como un mecanismo de presión parlamentaria². En diciembre de 2017, Fuerza Popular, con el respaldo de otras bancadas del parlamento, presentó la primera moción de vacancia contra Pedro Pablo Kuczynski, basándose en revelaciones sobre pagos de Odebrecht a empresas vinculadas al mandatario. Si bien Kuczynski intentó minimizar su vinculación con el caso, la oposición argumentó que las revelaciones eran suficientes para configurar la causal de "incapacidad moral permanente" para intentar removerlo del cargo (Vergara y Encinas, 2019).

Esta primera moción puso de manifiesto, una vez más, la fragilidad del gobierno, que no contaba con una bancada propia lo suficientemente numerosa para resistir la ofensiva parlamentaria. Sin una mayoría en el Congreso, Kuczynski recurrió a estrategias de supervivencia política, apelando a sectores disidentes de la oposición y buscando construir una coalición que le permitiera frenar la destitución (Barandiarán, 2025). Un elemento clave en esta negociación fue el indulto humanitario concedido a Alberto Fujimori el 24 de diciembre de 2017, pocos días después de que la moción no alcanzara los votos necesarios para su aprobación. Este acto generó un quiebre dentro de Fuerza Popular, permitiendo que un grupo de congre-

1 Tanto Alianza Para el Progreso como el Frente Amplio, resultaron bancadas con posicionamiento mayormente neutral pues su posicionamiento, en tanto a alinearse con la oposición o el gobierno, resultó coyuntural o dividido (Barandiarán, 2025).

2 Las firmas para la primera moción de vacancia se consiguieron con legisladores de las bancadas de Fuerza Popular, el Frente Amplio, la Célula Parlamentaria Aprista y Alianza Para el Progreso.

sistas liderado por Kenji Fujimori se apartara de la línea dura del fujimorismo y se abstuviera en la votación de la vacancia, lo que resultó en su fracaso (Meléndez y León, 2019).

Desde una perspectiva institucional, este episodio evidenció cómo la arquitectura del presidencialismo peruano permite el uso de la vacancia por declaratoria de permanente incapacidad moral como una herramienta de chantaje político, en ausencia de reglas claras sobre su aplicación. Como lo señaló Gino Costa en su testimonio, la oposición "no buscaba probar una falta grave, sino desgastar al Ejecutivo y forzarlo a negociar su permanencia" (Costa, 2022). Pedro Cateriano coincidió en este análisis, indicando que el uso recurrente de la vacancia presidencial sin una mayoría clara generó incentivos para prácticas de negociación opacas y alejó aún más al Ejecutivo de una gestión estable (Cateriano, 2021).

A pesar de haber resistido la primera vacancia, la concesión del indulto a Fujimori tuvo un alto costo político para el presidente. Este acto fue ampliamente criticado por diversos sectores de la sociedad civil y partidos aliados³, y debilitó aún más la base de apoyo del gobierno. En consecuencia, la relativa victoria de diciembre de 2017 solo postergó el desenlace inevitable: la segunda moción de vacancia en marzo de 2018, culminó con la renuncia de Kuczynski y la confirmación del Congreso como el actor dominante en la pugna de poderes durante este periodo (Vergara y Encinas, 2019).

Tras la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski, el gobierno de Martín Vizcarra heredó un escenario de alta confrontación con el Congreso. La mayoría legislativa de Fuerza Popular, consolidada en la elección de 2016, continuó utilizando los mecanismos de control parlamentario para condicionar la acción del Ejecutivo. A pesar de que Vizcarra llegó al poder con un discurso orientado a la lucha contra la corrupción y la reforma política, su administración enfrentó un Parlamento adverso que percibía cualquier iniciativa de reforma como una amenaza a sus propios intereses (Vergara y Encinas, 2019).

Uno de los principales detonantes de la crisis fue el uso estratégico de la cuestión de confianza. Vizcarra recurrió a esta herramienta en varias ocasiones para forzar la aprobación de reformas vinculadas a la lucha anticorrupción y la reforma del sistema político. En junio de 2019, el Ejecutivo planteó una cuestión de confianza para impulsar cambios en el proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional, argumentando la necesidad de garantizar independencia judicial. Sin embargo, el Congreso respondió con tácticas dilatorias y modificaciones que constituían la desnaturalización de las propuestas originales, lo que generó un nuevo punto de quiebre entre ambos poderes (Meléndez y León, 2019).

El colapso de Legislativo: Martín Vizcarra y la disolución del Congreso (2018-2019)

El gobierno de Martín Vizcarra comenzó con una aparente distensión en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, en parte debido a la conformación del nuevo gabinete que reflejó un acercamiento con el Congreso⁴ (Barandiarán, 2025). Sin embargo, esta frágil estabilidad se fracturó con la difusión de los "CNM Audios" en julio de 2018, una serie de grabaciones que expusieron redes de corrupción dentro del Consejo Nacional de la Magistratura

3 Parlamentarios del Nuevo Perú, facción de izquierda que se separó del Frente Amplio, respaldaron al presidente frente al primer intento de vacancia. Sin embargo, posterior al indulto, conformaron parte de las bancadas firmantes para la segunda moción de vacancia (Barandiarán, 2025).

4 El primer gabinete de Vizcarra estaría conformado por personas con cercanías a Alianza Por el Progreso, como el caso del premier Villanueva y Daniel Córdoba, y Fuerza Popular con Salvador Heresi (Costa, 2022).

(CNM), entre otros organismos judiciales⁵. La magnitud del escándalo situó la reforma judicial como una prioridad en la agenda política; así, hecho desató tensiones con el Congreso, donde varios sectores mostraban resistencia a cambios estructurales que podrían afectar su capacidad de influencia en el sistema judicial (Vergara y Encinas, 2019).

La reacción inicial de la mayoría parlamentaria fue asumir la fiscalización del caso mediante el control de la subcomisión de Acusaciones Constitucionales y la Comisión Permanente, marcando la agenda del debate (Costa, 2022). No obstante, este control legislativo también evidenciaría su reticencia a respaldar una reforma profunda. En este contexto, Martín Vizcarra promovió una primera propuesta de reforma política en 2019, que proponía cambios en la composición y el mecanismo de elección del CNM, tratando de reducir la injerencia política en el nombramiento de jueces y fiscales. Además, presentó un paquete de reformas que incluía la eliminación de la reelección parlamentaria y nuevas regulaciones para el financiamiento de partidos.

Estas medidas encontraron fuerte resistencia en el Congreso, cuyos miembros veían amenazados sus intereses políticos. No obstante, el Congreso dilató el debate y aprobó modificaciones que alteraron la propuesta original, lo que reforzó la percepción de que la oposición utilizaba su mayoría parlamentaria para bloquear iniciativas clave del Ejecutivo (García, 2023). Ante las demoras en la discusión, el Ejecutivo planteó su primera cuestión de confianza. Aunque el Congreso otorgó la confianza, finalmente aprobó las reformas con modificaciones sustanciales, evidenciando una estrategia de contención política frente al Ejecutivo (Carbajal, 2023). Finalmente, las propuestas del Ejecutivo serían respaldadas por la población mediante el referéndum del 2018, a excepción del retorno a la bicameralidad que el gobierno desaconsejó aprobar por la desnaturalización de su propuesta inicial.

Este hecho consolidó un nuevo patrón en la relación entre ambos poderes: la cuestión de confianza dejó de ser solo una herramienta del Ejecutivo para impulsar reformas y se convirtió en un factor de presión institucional. En un contexto de presidencialismo parlamentarizado, donde el Ejecutivo depende de la cooperación legislativa para gobernar, el uso de estos mecanismos terminó promoviendo un escenario de crisis en lugar de resolverlo (Linares, 2022).

Tras la aprobación de la primera cuestión de confianza en 2018, el gobierno de Vizcarra redobló su apuesta por una reforma política más amplia. En abril de 2019, el Ejecutivo presentó un nuevo paquete de proyectos que incluía la eliminación de la inmunidad parlamentaria, la regulación del financiamiento de los partidos políticos y la prohibición de la reelección inmediata de congresistas. Sin embargo, la respuesta del Congreso siguió el mismo patrón de dilación y modificación de las propuestas, lo que generó nuevos roces entre ambos poderes. La resistencia a las reformas, especialmente aquellas que afectaban directamente a los legisladores, evidenció el interés del Parlamento en preservar el statu quo y su negativa a someterse a cambios estructurales que pudieran afectar sus prerrogativas (Vergara y Encinas, 2019; Dargent, 2021).

Ante la creciente tensión, Vizcarra volvió a recurrir a la cuestión de confianza en junio de 2019, exigiendo que el Congreso aprobara sin modificaciones sustanciales los proyectos presentados. Aunque la confianza fue finalmente otorgada, las reformas aprobadas mantuvieron alteraciones significativas que desfiguraron la propuesta original. Esta estrategia de contención parlamentaria reveló la debilidad del sistema presidencialista peruano, en el que el Ejecutivo no contaba con herramientas eficaces para hacer valer sus iniciativas frente a una oposición parlamentaria hostil (Meléndez y León, 2019; Levitsky, 2021). Como advierte

5 La red de corrupción también abarcaría a altos jueces y fiscales de la Corte Suprema, La Junta de Fiscales Supremos y la Corte Superior del Callao (Barandiarán, 2025).

Tanaka (2020), la crisis peruana reflejó un presidencialismo que, lejos de garantizar estabilidad, se convirtió en un espacio de pugna permanente, sin mecanismos institucionales adecuados para canalizar los conflictos.

El punto de quiebre se produjo en septiembre de 2019, cuando el Congreso intentó designar a nuevos magistrados del Tribunal Constitucional (TC) en un proceso cuestionado por su falta de transparencia y su evidente intencionalidad política (Carrasco y Zárate, 2020). Vizcarra denunció que esta elección respondía a intereses de la mayoría parlamentaria y planteó una nueva cuestión de confianza, esta vez condicionada a la modificación del mecanismo de elección de magistrados del TC. A pesar de ello, el Congreso ignoró la solicitud del Ejecutivo y continuó con el proceso de selección, lo que fue interpretado por Vizcarra como una negativa implícita de la confianza (Costa, 2022).

El 30 de septiembre de 2019, en un acto sin precedentes en la historia reciente del Perú, Vizcarra anunció la disolución del Congreso, amparándose en la interpretación de que la denegación fáctica de la cuestión de confianza habilitaba el uso de esta medida extrema. Si bien la Constitución establecía la posibilidad de disolver el Parlamento tras dos negativas de confianza, la naturaleza implícita de esta segunda negativa generó un fuerte debate sobre la legitimidad de la decisión. Por el lado de la oposición, se trató de un golpe institucional; pero ante el Ejecutivo y sus aliados, fue la única salida viable ante un Congreso que bloqueaba sistemáticamente cualquier intento de reforma (Vergara y Encinas, 2019; Tanaka, 2020). Como señala Levitsky (2021), este episodio evidencia la fragilidad de los límites constitucionales en el Perú, donde los actores políticos utilizaron de manera instrumental las herramientas institucionales para justificar medidas extremas.

Este episodio consolidó la crisis del modelo presidencialista en el Perú, al demostrar que el uso inadecuado y estratégico de herramientas de control político no solo debilita la gobernabilidad, sino que también crea las condiciones para una confrontación sin retorno entre ambos poderes (Dargent, 2021). Lejos de resolver el problema de fondo, la disolución del Congreso marcó un punto de inflexión que agravó la inestabilidad política y dejó al país en una situación de incertidumbre institucional.

Vacancia exprés, gobierno fugaz: El desenlace de un sistema roto

La disolución del Congreso en septiembre de 2019 abrió un periodo de transición marcado por una reconfiguración del poder legislativo. Durante los meses en los que el país se encontró sin Parlamento, la Comisión Permanente asumió funciones limitadas, restringiendo su capacidad de aprobar leyes, pero manteniendo su influencia en la fiscalización del Ejecutivo (Vergara y Encinas, 2019). En esa línea, el gobierno de Martín Vizcarra gobernó sin una oposición directa en el Congreso, pero con la necesidad de sostener su legitimidad en medio de crecientes cuestionamientos por su uso de herramientas extraordinarias como la cuestión de confianza y la disolución parlamentaria.

Las elecciones legislativas de enero de 2020 dieron paso a un Congreso fragmentado, en contraste con el dominio fujimorista de la legislatura disuelta. Fuerza Popular perdió su hegemonía, reduciendo su presencia a solo 15 escaños, mientras que nuevas fuerzas políticas emergieron, como Acción Popular, que obtuvo la mayor representación con 25 curules, seguido por Alianza para el Progreso (22), FREPAP (15) y Unión por el Perú (13) (Meléndez, 2021). A diferencia del Congreso anterior, que operó bajo una lógica de oposición cerrada contra Vizcarra, el nuevo Parlamento se caracterizó por su falta de cohesión, donde múltiples bancadas sin liderazgo definido buscaron posicionarse en la agenda política mediante la fiscalización agresiva al Ejecutivo.

Este Congreso, sin una mayoría dominante, terminó generando un ambiente aún más volátil. El Parlamento del 2020 se convirtió en un espacio de competencia entre múltiples bancadas que, al no contar con un liderazgo claro, encontraron en la fiscalización al Ejecutivo un medio para ganar visibilidad y legitimidad frente a la opinión pública (Meléndez, 2021). Como señala Gino Costa (2022), lejos de facilitar la gobernabilidad, la ausencia de una mayoría clara incentivó la inestabilidad, al tratar al gobierno como un adversario en lugar de un aliado. En la misma línea, Pedro Cateriano (2021) advirtió que la dispersión parlamentaria no redujo la conflictividad política, sino que alimentó el oportunismo y la incertidumbre en el escenario político.

Por otro lado, el presidente Vizcarra optó por no constituir una bancada oficialista, lo que limitó severamente su margen de maniobra en el Legislativo (Vergara y Encinas, 2019). Esta decisión lo dejó sin un bloque propio que pudiera actuar como un amortiguador ante las ofensivas parlamentarias y lo obligó a depender de negociaciones con fuerzas políticas dispersas. La literatura sobre presidencialismo en América Latina advierte que la ausencia de una base legislativa puede ser particularmente riesgosa en contextos de crisis, ya que priva al Ejecutivo de mecanismos institucionales para frenar intentos de destitución y favorece la formación de coaliciones negativas orientadas a la remoción del mandatario (Pérez-Liñán, 2007).

La llegada de la pandemia del COVID-19 en marzo de 2020 alteró significativamente la dinámica entre el Ejecutivo y el Legislativo en el Perú. En un contexto de crisis sin precedentes, el gobierno de Martín Vizcarra concentró el poder en el Ejecutivo, recurriendo ampliamente a los decretos de urgencia y decretos legislativos para gestionar la emergencia sanitaria y económica. Si bien estas medidas respondieron a la necesidad de una respuesta rápida, también reforzaron la percepción de un Ejecutivo que gobernaba sin necesidad de concertación con el Congreso, lo que avivó la tensión entre ambos poderes (Zevallos, 2021). La falta de una bancada oficialista que facilitara la coordinación parlamentaria agravó esta situación, dejando a Vizcarra en una posición de debilidad política estructural (Rojas y Grompone, 2021).

El nuevo Congreso, elegido en enero de 2020 tras la disolución del anterior, evidenció desde sus primeras sesiones una actitud de confrontación con el Ejecutivo. Un punto de inflexión en esta relación fue la denegación de confianza al gabinete encabezado por Pedro Cateriano en agosto de 2020, un hecho inusual en medio de una crisis sanitaria sin precedentes. Esta negativa parlamentaria no solo reflejó la fragmentación del Congreso y su falta de disposición a cooperar con el Ejecutivo, sino que también debilitó la estabilidad del gobierno de Vizcarra al impedirle consolidar un equipo ministerial con respaldo político sólido (Vergara, 2021).

El conflicto escaló con la revelación del Caso Swing en septiembre de 2020, cuando se hicieron públicos audios que tenían un vínculo con Vizcarra sobre presuntas irregularidades en la contratación del cantante Richard Cisneros en el Ministerio de Cultura. Esta controversia proporcionó al Congreso un pretexto para activar nuevamente el mecanismo de vacancia presidencial por "incapacidad moral permanente", figura cuya aplicación discrecional ya había sido criticada en el proceso contra Pedro Pablo Kuczynski (Zevallos, 2021). Aunque Vizcarra logró sortear esta primera moción de vacancia con un margen significativo de votos, el episodio consolidó un patrón en el que el Congreso utilizaba este recurso como una herramienta de presión política más que como un mecanismo excepcional de control (Rojas y Grompone, 2021).

Poco después, nuevas acusaciones surgieron en el denominado Caso Club de la Construcción, en el que Vizcarra fue señalado por presuntos sobornos durante su gestión como gobernador regional de Moquegua. Estos señalamientos dieron al Congreso un nuevo impulso para insistir en su destitución, lo que llevó a la presentación de una segunda moción de

vacancia en noviembre de 2020. En este escenario, la combinación de un Ejecutivo sin respaldo parlamentario y un Legislativo fragmentado pero decidido a imponer su dominio institucional evidenció las debilidades del presidencialismo peruano en un contexto de crisis. Como han señalado estudios previos, la falta de un equilibrio de poder y la instrumentalización de mecanismos de control político exacerbaron la inestabilidad del sistema, convirtiendo la vacancia en un arma recurrente en el conflicto Ejecutivo-Legislativo (Vergara, 2021).

La destitución de Martín Vizcarra el 9 de noviembre de 2020 a través de la vacancia por "incapacidad moral permanente" fue la segunda vez en menos de tres años en que el Congreso removía a un presidente bajo este mecanismo. Aunque el procedimiento se ajustó formalmente a la interpretación congresal del artículo 113 de la Constitución, la aplicación discrecional de la vacancia puso en evidencia, una vez más, la falta de límites claros en la manera de emplearse y la ausencia de contrapesos institucionales que puedan promover la cooperación entre poderes (Zevallos, 2021).

Con la vacancia consumada, el entonces presidente del Congreso, Manuel Merino, asumió la presidencia de la República, respaldado por una coalición parlamentaria frágil y sin un mandato legítimo en los ojos de la ciudadanía. Su gobierno fue recibido con un rechazo inmediato y generalizado, reflejado en la masiva movilización social que estalló en diversas regiones del país. A diferencia de otros episodios de crisis política, esta vez la ciudadanía no solo expresó su oposición en encuestas o discursos políticos, sino que tomó las calles en un clamor colectivo que reflejaba el agotamiento del sistema (Rojas y Grompone, 2021).

El rechazo a Merino no solo se debió a la forma en que llegó al poder, sino también a la brutal respuesta represiva de su gobierno ante las protestas. La represión policial, que resultó en la muerte de dos jóvenes manifestantes, Inti Sotelo y Bryan Pintado, aceleró su caída y generó un punto de quiebre en la crisis. La debilidad institucional del gobierno de Merino quedó en evidencia cuando, en cuestión de días, perdió el apoyo de su propio gabinete y de las bancadas que lo habían respaldado en el Congreso. Por último, el 15 de noviembre de 2020, presionado por la movilización ciudadana y la falta de respaldo político, presentó su renuncia, marcando el colapso de un gobierno que apenas duró cinco días (Vergara, 2021).

Este episodio confirmó los riesgos del diseño institucional peruano, donde la fragmentación política y el uso indiscriminado de los mecanismos de control parlamentario, como la vacancia presidencial, generaron un ciclo de crisis constante sin herramientas eficaces para contenerlo. El Congreso, aunque operó dentro de los márgenes de la ley, evidenció su incapacidad para construir estabilidad política, mientras que la ciudadanía, ante la falta de canales institucionales que garantizaran la gobernabilidad, asumió un rol central en la resolución de la crisis. El desenlace de la presidencia de Merino no solo cerró un capítulo de caos político, sino que también dejó en evidencia la urgencia de una reforma que redefina los límites y el uso de los mecanismos de control en el sistema presidencial peruano (Zevallos, 2021).

Balance general y Conclusiones

El análisis de los cuatro eventos críticos –la vacancia de Kuczynski, la disolución del Congreso por Vizcarra, su posterior destitución y el fallido gobierno de Merino– revela patrones recurrentes que evidencian la fragilidad del presidencialismo peruano. Si bien cada crisis tuvo sus particularidades, todas comparten elementos estructurales que exacerbaron el conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo, impidiendo la estabilidad y gobernabilidad del país.

Entre los factores estructurales del conflicto, la fragmentación del Congreso y la debilidad de los partidos políticos han generado parlamentos altamente volátiles, sin cohesión inter-

na ni capacidad de negociación efectiva con el Ejecutivo (Vergara, 2021). La proliferación de bancadas con intereses cortoplacistas y agendas personalistas convirtió al Congreso en un ente reactivo y desestabilizador. En este contexto, los mecanismos de control político, como la vacancia presidencial por “incapacidad moral permanente” y la cuestión de confianza, se transformaron en herramientas de confrontación más que en mecanismos de balance de poder. En un ambiente de polarización y ausencia de consensos, estos instrumentos fueron utilizados estratégicamente por ambos poderes para imponerse sobre el otro, sin generar soluciones institucionales sostenibles (Zevallos, 2021).

A esto se suma la debilidad del Ejecutivo y su falta de incentivos para la cooperación con el Legislativo. La ausencia de un partido de gobierno en el caso de Vizcarra, impidió la construcción de mayorías parlamentarias que garantizaran estabilidad. A diferencia de sistemas presidenciales con estructuras partidarias consolidadas, en el Perú el Ejecutivo enfrenta serias dificultades para alinear al Congreso detrás de una agenda común, lo que lo deja vulnerable a crisis recurrentes (Campos, 2022). Esta crisis institucional se ve agravada por la creciente deslegitimación del sistema político. La erosión de la confianza en las instituciones ha sido un factor determinante en la agudización de las crisis. La ciudadanía percibe tanto al Ejecutivo como al Legislativo como actores desacreditados, lo que alentó a la movilización social como un mecanismo de resolución de conflictos. El caso de Merino es un ejemplo paradigmático: sin respaldo popular ni político, su gobierno colapsó en cuestión de días ante la presión ciudadana (Rojas y Grompone, 2021).

El modelo presidencialista peruano, tal como está diseñado, no ha ofrecido mecanismos eficientes para gestionar la coexistencia entre poderes en escenarios de fragmentación extrema. Ante ello, diversas voces en la academia han propuesto reformas estructurales para mitigar los riesgos de crisis recurrentes. Milagros Campos (2021) sostiene que es imprescindible redefinir el concepto de “incapacidad moral permanente” en la Constitución para evitar su uso arbitrario como mecanismo de destitución presidencial, sugiriendo la necesidad de establecer criterios objetivos y jurídicamente verificables para su aplicación. En paralelo, Tuesta Soldevilla (2021) plantea que una reforma electoral orientada a fortalecer los partidos contribuiría a reducir la fragmentación del Congreso, lo que implicaría elevar los requisitos para la inscripción de partidos, fomentar la disciplina partidaria y limitar la proliferación de bancadas.

Asimismo, se ha planteado la necesidad de un rediseño de los mecanismos de confianza y censura. Para evitar el abuso de la cuestión de confianza y la vacancia, se ha sugerido adoptar un modelo similar al de otros sistemas presidencialistas atenuados, donde la destitución del presidente solo pueda darse en casos de delitos graves y con procedimientos estrictos que incluyan la participación de instancias judiciales (Campos, 2022). Junto con ello, se ha considerado la implementación de mecanismos de gobierno de coalición como una alternativa viable para fortalecer la estabilidad del Ejecutivo. Siguiendo experiencias comparadas en América Latina, algunos expertos proponen la introducción de incentivos para la formación de gobiernos de coalición, permitiendo dotar al Ejecutivo de mayor estabilidad y obligándolo a negociar con el Legislativo en lugar de depender exclusivamente de mecanismos de confrontación (Vergara, 2021).

El Perú atraviesa un momento crítico en su sistema político. La sucesión de crisis presidenciales ha demostrado que el problema no radica únicamente en los actores políticos, sino en el propio diseño institucional que no ofrece incentivos para la cooperación. Las reformas aquí planteadas no garantizan por sí solas la estabilidad, pero representan pasos fundamentales para reducir la vulnerabilidad del sistema ante futuros episodios de crisis. La viabilidad del presidencialismo en el Perú dependerá, en última instancia, de la capacidad del país para aprender de sus errores y adoptar reformas que promuevan la gobernabilidad y la estabilidad democrática.

REFERENCIAS

- Barandiarán, A. (2025). Conflicto Ejecutivo - Legislativo en el Perú (2016-2021): Un marco para el análisis de factores que explican los términos anticipados de los periodos presidenciales y congresales en el país. [Tesis de licenciatura]. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Campos, M. (2021). Reformas políticas y estabilidad democrática en el Perú. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Campos, M. (2022). Los mecanismos de control parlamentario en el Perú: Entre la rendición de cuentas y el abuso institucional. *Revista Peruana de Ciencia Política*, 18(2), 45-67.
- Carbajal, R. (2023). Ejecutivo vs. Legislativo: El caso peruano (2016-2020). Factores que incrementaron la conflictividad entre ambos poderes del Estado. [Tesis de pregrado] Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Carrasco, K. y Zárate, P. (2020). Crisis institucional y el Tribunal Constitucional en el Perú. Fondo Editorial PUCP.
- Cateriano, P. (2021) Sin Anestesia. Una década de lucha por la democracia. Planeta.
- Costa, G. (2022). La democracia sitiada: Un testimonio parlamentario (Perú: 2016 2021). Planeta.
- Dargent, E. (2021). Democracia sin partidos: La crisis de representación en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos.
- Dargent, E. y Vergara, A. (2021). La debacle: los años del derrumbe de la democracia en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos.
- García, I. (2023). Las instituciones sí importan: el presidencialismo parlamentarizado del Perú y la amenaza a la democracia en el período 2016-2021. *Analecta Política*, 13(25), 1-23.
- Levitsky, S. (2021). Crisis y autoritarismo en América Latina: El caso peruano. Cambridge University Press.
- Levitsky, S. y Cameron, M. (2003). Democracy Without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society*, 45(3), 1-33.
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018). Cómo mueren las democracias. Ariel.

- Linares, C. (2022). ¿La influencia de los actores políticos o el diseño institucional peruano?: Un estudio sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el autogolpe de 1992 y la disolución del Congreso del 2019. [Tesis de licenciatura]. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Linz, J. (1990). The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, 1(1), 51-69.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press.
- Meléndez, C. (2021). El ocaso de la política en el Perú: crisis de representación y colapso de partidos. Instituto de Estudios Peruanos.
- Meléndez, C. y León, J. (2019). Perú: élites, reforma y democracia. Instituto de Estudios Peruanos.
- Meléndez, C. y León, J. (2020). Crisis política y la erosión del presidencialismo en el Perú. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Meléndez, C. y León, J. (2019). El malestar político en el Perú: Crisis de representación y conflicto institucional. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Pérez-Liñán, A. (2007). *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge University Press.
- Rojas, C. y Grompone, R. (2021). Fragmentación y confrontación: El Congreso peruano y la crisis del presidencialismo. Fondo Editorial PUCP.
- Shugart, M. y Carey, J. (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press.
- Tanaka, M. (2020). El Perú fracturado: Instituciones, gobernabilidad y representación política. Instituto de Estudios Peruanos.
- Tuesta, F. (2021). Partidos políticos y representación en el Perú: Desafíos para una reforma electoral efectiva. Instituto de Estudios Peruanos.
- Vergara, A. (2021). Crisis política y presidencialismo en el Perú: Entre la fragmentación y la confrontación. Universidad del Pacífico.
- Vergara, A. y Encinas, J. (2019). El colapso de la política en el Perú: De la crisis de partidos al enfrentamiento institucional. Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- Vergara, A. y Encinas, J. (2019). El resurgir de las sombras: Crisis política y autoritarismo en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos.
- Vergara, A. y Encinas, M. (2019). Los rendimientos decrecientes del autoritarismo competitivo: Crisis política y cambio institucional en el Perú, 2016-2019. *Revista de Ciencia Política*, 39(2), 279-304.
- Zevallos, J. (2021). Gobernabilidad y crisis en tiempos de pandemia: El enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos.