

POLITAI

REVISTA DE CIENCIA POLÍTICA



PUCP

POLITAI

REVISTA DE CIENCIA POLÍTICA

Director:

Sebastian Luis Eduardo Albañil Romero

Comité Revisor:

Fabiola Osorio Torres
Paulo Montalván Romero
María Cristina Osornio Guerrero
Juan José Garza Onofre
Paulina Barrera
Ana María Fernández Poncela
Olivia Leyva Muñoz
Brandon Ramírez González
José Carlos Hernández Gutiérrez
Luis Fernando Llanos Illescas
Alonso Barandiarán Argote
Obed Vargas Salas
Juan Carlos Sandoval
Héctor Daniel Quiñonez Oré
Carlos Valentino Choquenaira Taipe
Raúl Cerro Fernández
Ignacio Santorro
María Alejandra Chinchay Cáceres
Luis Roel Alva
Oscar Pazo Pineda

Víctor Samuel Rivera
Francisco Reveles Vázquez
Leyla Vílchez Guivar de Rojas
Luis Cabrera Suárez
Carmen Velarde Koechlin
Antony Ramos Castillo
Álvaro Carbajal Rosas
Carlos Adrián Daza Lozada
César Machaca Escobar
Joaquín Cáceres Rosado
Néstor Loyola Ríos
Henry Ayala Abril
Camila Fashé
Antonella Rojas Rivera
Valeria Soldevilla Montoya
Alessandro Caviglia Marconi
Alejandro Quintanilla Perea
José Alfonso Lip Zegarra
Pablo César Rosales Zamora
Juan Manuel Ponte Torrel

Equipo Editorial:

Sebastian Albañil Romero
Maricielo Quispe Pulache
Daniel Romero Ayra
Julissa Navarro Chávez
Consuelo Escobar Luyo
Marianna Guzmán Sebastián
Geraldly Rojas López
Christy Yapuchura Mamani
Tomás Hernández Mondoñedo

Diseño de carátula y diagramación:

Vision PC Perú

Gestión de visibilidad académica e indización:

Ismael Canales

Portal de Politai:

revistas.pucp.edu.pe

Agradecimientos:

El Equipo de Publicaciones de Politai agradece *al Comité Asesor.*

POLITAI

REVISTA DE CIENCIA POLÍTICA

Consejo Directivo

Presidente: Jhojan Danny Carreño Flores
Vicepresidenta: Milagros Margareth Rodríguez Euscate
Directora de Fiscalía: Alexa Jael Fernández Gavilano
Directora de Recursos Humanos: Luciana Fernanda Dávila Wong
Director de Publicaciones: Sebastian Luis Eduardo Albañil Romero
Directora de Investigación: Sabrina Araceli Romero Chero
Directora de Comunicaciones: Sofía Beatriz Silva Rejas
Directora de Finanzas y Cooperación: Maricarmen Isabel Amador Gutiérrez
Directora de Eventos: María Fernanda Flores Gutiérrez

Comisión de Fiscalía

Alexa Fernández Gavilano
Carlos Cabrera Chumbes
Erika Flores Coapaza
José Garate Vilca
Noelia Rodas Vigo
Lucía Cruz
Erick Ticona

Comisión de Recursos Humanos

Luciana Dávila Wong
Rodrigo Lozano Castañeda
Fer Torres Llerena
Emanuel Gonzales
Daria Villanueva Álvarez
Joaquín Cairampoma Simon

Comisión de Publicaciones

Sebastian Albañil Romero
Maricielo Quispe Pulache
Daniel Romero Ayra
Consuelo Escobar Luyo
Julissa Navarro Chávez
Marianna Guzmán Sebastián
Geraldys Rojas López
Christy Yapuchura Mamani
Tomás Hernández Mondoñedo

Comisión de Investigación

Sabrina Romero Chero
Luis Martínez Sánchez

Luis Rojas Antonio
Camila Sebastian Mosquera
Rodrigo Salcedo González
Gonzalo Cabrera Gambeta
Gabriela Moya
Joaquín Vidal
Estefanía Apaza Díaz
Julieta Quispe Torres
Matías Alvarado
Fabiana Zamora
Harold Hadley

Comisión de Comunicaciones

Sofía Silva Rejas
Edgar Luna Salazar
Adiana Ccalahuilli Melgarejo
Mateo Guerrero
Jennifer Retamozo Gonzales
Sofía Ortiz Bernal

Comisión de Finanzas y Cooperación

Maricarmen Amador Gutiérrez
Mell Ruiz
Matias Rosilio

Comisión de Eventos

María Fernanda Flores Gutiérrez
Anielisse Sánchez Contreras
Camila Cuadros Jorge
Mariano Peralta Cisneros
Maricielo Aquino Vega
Milagros García Rivera
Rafaella Piscoya Villa
Raika Ramos Olano
Valeria Orellana Chomba
Eduardo Málaga
Gianfranco Figueroa
Flory Villa
Esmeralda Curi
Adrián de la Cruz

ÍNDICE

Presentación	9
Editorial	11
Artículos	15
La exclusión del partido político Acción Popular de las Elecciones Generales 2026: análisis jurídico-electora	17
Aproximaciones sobre los efectos de las reformas propuestas por la CANRP al financiamiento de partidos en el Perú (2019-2026)	34
El liberalismo fracasado en el Perú. Un análisis de las últimas candidaturas liberales del 2021-2026	47
¿Vulneración al principio de separación de poderes?: El particular diseño del proceso de selección de los magistrados del Tribunal Constitucional del Perú	60
El lado discursivo del retroceso democrático en el Perú: análisis del <i>terruqueo</i> entre el 2021 y 2025	85
El pensamiento conservador peruano del siglo XXI: una aproximación histórico-jurídica	111
Del éxito electoral al desgobierno: estrategias electorales y desintegración de la base política de Pedro Castillo (2021-2022)	132
Tlaxcala 2024: las elecciones locales bajo la contienda federal	159
¿Cuántos venezolanos son demasiados? Solidaridad y cierre selectivo en los planes de gobierno del Perú electoral	185
Del voto de rechazo al voto de supervivencia: partidos débiles, electores volátiles y nuevas lógicas del comportamiento electoral en el Perú rumbo a 2026	220
Entrevista a Gerardo de Icaza	251

PRESENTACIÓN

Elecciones, democracia y poder

Luego de prácticamente una década de inestabilidad política, durante la cual tuvimos ocho presidentes (Kuczynski, Vizcarra, Merino, Sagasti, Castillo, Boluarte, Jerí y Balcázar) y no solo los dos que fueron elegidos en las urnas en el 2016 y el 2021, el país llegó al 2026 ante un super año electoral que combinó las elecciones generales de abril con las elecciones subnacionales en octubre. Se abría así la esperanza, al menos, de encontrar un punto de quiebre que permita que las nuevas autoridades rompan el ciclo de inestabilidad de los últimos diez años.

A pesar de la oportunidad de acudir nuevamente a las urnas en dos procesos distintos y renovar por completo y a todo nivel a nuestras autoridades, la atomización y fragmentación de la oferta electoral, por un lado, y la desafección de una ciudadanía decepcionada, evidenciada en distintas encuestas de opinión, sugerían que enfrentaríamos quizás las elecciones más complejas de nuestra historia democrática reciente.

En términos de la cantidad de partidos políticos, ésta situación se vio alimentada por la derogación de facto de las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO). Salvo tres agrupaciones políticas, todas las demás optaron por la modalidad de elecciones primarias por delegados. Esto no sólo limitó el ejercicio de democracia interna, sino que también evitó que se redujera la oferta para aquellos partidos que no pasaran un umbral mínimo, como sucedió en Argentina en el 2023 cuando de 15 partidos, sólo cinco participaron en la instancia electoral definitiva.

A pesar de los diversos esfuerzos por promover alianzas electorales, con la advertencia de que la gran mayoría de partidos no lograrían mantener su inscripción después del 1 de enero del 2027 al no alcanzar representación en el Parlamento, 36 candidaturas presidenciales llegaron a la primera columna de la cédula electoral.

Pero, además, las elecciones de abril del 2026 marcaron un hito al consagrar el retorno a la bicameralidad, después de 36 años. Esto implicó que los votantes debían elegir, además de una fórmula presidencial, hasta dos senadores nacionales, un senador regional, dos diputados, y dos parlamentarios andinos.

En resumidas cuentas, más de 27 millones de electores tuvieron que enfrentarse a una célula gigante de dimensiones inéditas, con hasta 36 partidos a lo largo y cinco elecciones simultáneas a lo ancho.

Elecciones, democracia y poder

Sin embargo, al final de la jornada, los temores previos no se tradujeron en un voto involuntariamente viciado masivo, aunque sí en problemas logísticos que ocasionaron un retraso en la distribución del material electoral. Lo que ocasionó una instalación tardía de las mesas de sufragio y obligó a que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones acordase ampliar el horario de votación y dispusiera que, en algunos locales de votación en Lima Metropolitana la jornada electoral se extendiera hasta el lunes 13 de abril de 2026.

En el ámbito de la promoción del principio – derecho de igualdad material entre varones y mujeres, las Elecciones Generales 2026 marcaron un hito histórico. Pese a la derogación de la alternancia en la conformación de las fórmulas de candidatos a la presidencia y vicepresidencias de la República, se eligió a la primera presidenta de la República, Keiko Fujimori (Fuerza Popular). Por su parte, la alternancia y paridad, sin perjuicio del restablecimiento pleno del voto preferencial opcional, pareció seguir generando impacto positivo en las elecciones por distrito electoral múltiple y circunscripciones plurinominales. La Cámara de Diputados, será conformada por 130 representantes, albergando así un número mayor número de parlamentarias mujeres en comparación con el último Congreso unicameral. Ello contrasta con la composición del Senado, de 60 integrantes, donde solo aproximadamente la cuarta parte estará integrada por mujeres.

Lamentablemente, las denuncias injustificadas de fraude, tanto en primera como en segunda vuelta, volvieron a ensombrecer una elección general, y evidenciaron la irresponsabilidad e inmadurez democrática de agrupaciones políticas que rompen con el principio básico de aceptar resultados electorales.

A pesar de todas las dificultades, siempre debemos recordar que las elecciones, en un régimen democrático, constituyen la mejor forma herramienta para resolver nuestras diferencias, canalizar nuestras demandas y renovar legítimamente a quienes nos gobiernan. Que este proceso sea, entonces, un punto de partida para que, tanto desde la clase política como desde la ciudadanía, fortalezcamos nuestra democracia más allá de una contienda electoral y asumamos que su defensa y consolidación es una responsabilidad permanente.

Omar Awapara

*Licenciado en Ciencia Política y Gobierno,
Secretario General de la Asociación Civil Transparencia.*

EDITORIAL

Elecciones, democracia y poder

Las elecciones generales de 2026 en el Perú estuvieron marcadas por una profunda insatisfacción ciudadana, una alta desaprobación hacia los poderes Ejecutivo y Legislativo, y una fragmentación política evidenciada por la desmesurada cantidad de partidos en competencia. La jornada electoral fue la muestra de un panorama crítico al no estar exenta de controversias, provocadas por el retraso en la entrega del material electoral y el cuestionamiento sobre la veracidad del proceso y la legitimidad de las instituciones electorales. Ello sumió al país en semanas de incertidumbre por las denuncias de un presunto fraude y mantuvo a la población ansiosa por los resultados de la primera vuelta.

Si bien se trató del sexto proceso electoral ininterrumpido —un hecho de gran relevancia, “pues supone el mantenimiento del sistema democrático y de sus instituciones durante más de veinte años” (Tuesta, 2022, p. 10)¹—, la renovación de autoridades parece no despertar entusiasmo entre la ciudadanía. Esta desafección se manifestó en los niveles de ausentismo en las urnas, una cifra que no mejoró considerablemente con respecto a las elecciones de 2021².

En este contexto, la edición N° 28 de la *Revista Política* reúne diversas investigaciones destinadas a incentivar la discusión sobre los retos contemporáneos que presentan los procesos electorales. Desde diferentes aproximaciones, las contribuciones reunidas en este número buscan esclarecer el escenario político peruano con partidos políticos e instituciones debilitadas, una ciudadanía desanimada y un electorado volátil.

Desde un análisis jurídico e institucional, Eduardo Chocano examina las condiciones normativas, institucionales y procedimentales que provocaron la exclusión del partido Acción Popular del proceso de las elecciones generales de 2026. Mediante la revisión del marco regulatorio vigente, resoluciones emitidas, comunicaciones institucionales y reportes de fiscalización, el autor busca discutir los conceptos de democracia interna y gobernanza electoral.

1 Tuesta, F. (2022). *Elecciones 2021: pandemia, crisis y representación*. Fondo Editorial PUCP.

2 García, O. (2026, 17 de julio). ¿Qué nos dejaron las Elecciones Generales 2026?: especialistas PUCP analizan el proceso. *Punto.edu*.
<https://puntoedu.pucp.edu.pe/actualidad/que-nos-dejaron-las-elecciones-generales-2026-especialistas-pucp-analizan-el-proceso/>

Elecciones, democracia y poder

En la misma línea del análisis institucional, Jean Carlos Rodríguez evalúa de manera crítica las reformas al financiamiento de partidos políticos sugeridas por la Comisión de Alto Nivel de Reforma Política (CANRP). El análisis concluye que tales medidas resultaron ineficaces debido a su carácter reactivo y a la falta de consideración de la dinámica real del financiamiento partidario, lo cual generó vacíos normativos que fueron aprovechados por actores al margen de la ley.

El estudio desarrollado por Luis Llanos y Guido Vargas ofrece un examen de las candidaturas liberales en el Perú (2021 -2026). Los autores evidencian el escaso alcance de esta ideología en el electorado, algo que se expone en el débil desempeño de dichas opciones políticas. Por otro lado, Alanis Ollancaya analiza la vulneración del principio de separación de poderes en el proceso de selección de magistrados del Tribunal Constitucional (TC) desde un enfoque dogmático, institucional y comparado. En su análisis, sostiene que el modelo actual concentra esta facultad en el Poder Legislativo, provocando la politización del proceso, el reparto de cuotas partidarias e interferencias en la independencia judicial, comprometiendo la autonomía y legitimidad del garante de la supremacía constitucional.

Antonio Zuñiga, por su parte, realiza una investigación sobre las implicancias del *terruqueo* en el retroceso democrático de los últimos años. En su estudio, expone que este fenómeno se ha consolidado como un importante discurso empleado por las élites en la esfera política, ocasionando un escenario hostil para los políticos de izquierda y propiciando un aparato estatal de carácter más represivo frente a las manifestaciones sociales. Por otra parte, el desarrollo del pensamiento conservador peruano es abordado por Carlos Pérez-Crespo. El autor sostiene que la vertiente del siglo XXI ha adquirido una mayor densidad conceptual articulada en torno a la autoridad como principio generador de la unidad política, alejándose del enfoque ensayístico de los siglos XIX y XX.

Esta edición incluye la investigación de Fabricio Flores, Luis Rojas y Sergio Torres, quienes argumentan que las estrategias electorales de Pedro Castillo que lo llevaron a la presidencia, como el establecimiento de un liderazgo personalizado no partidizado y la construcción de una coalición heterogénea no institucionalizada, constituyeron las razones principales del colapso de su gobierno. En el contexto electoral de 2021, caracterizado por la fragilidad institucional de los partidos y un desencanto ciudadano latente, el estudio de esta fenómeno cobra pertinencia para comprender las repercusiones actuales de su crispado gobierno.

A través de un enfoque metodológico mixto, este número incorpora la investigación de Emelia Higuera acerca del desarrollo de las elecciones in-

Elecciones, democracia y poder

termedias en México. El estudio analiza las elecciones a nivel subnacional de 2024 en Tlaxcala, lugar que sirve como laboratorio para comprobar la consolidación del partido en el poder.

En el marco del proceso electoral peruano de 2026, Herick Pacheco examina los 36 planes de gobierno presentados por las candidaturas para analizar la manera en que es tratada la migración venezolana. Su estudio sostiene que ese fenómeno no es planteado como un mero hecho demográfico o administrativo, sino como un problema de frontera, membresía y protección. Así, los planes articulan políticamente la solidaridad como una tríada (cooperación, fraternidad y solidaridad) que delimita a quienes son parte del “nosotros” y a quienes se admite, filtra o excluye.

Siguiendo esta misma línea de reflexión, Sabrina Romero y Rodrigo Salcedo plantean que el actual contexto electoral peruano —compuesto por una debilidad partidaria, una crisis de representación política y el escaso poder estructurante de las ideologías— ha propiciado la aparición de un voto reactivo. Este voto es capitalizado por candidatos con discursos *anti-establishment*, quienes instrumentalizan la desconfianza ciudadana, la alta percepción de la corrupción y la baja capacidad estatal. Sumado a este panorama, aparece la agudización de la inseguridad ciudadana, elemento que reconfigura el comportamiento electoral, desplazando el voto de rechazo hacia un voto de supervivencia.

Para concluir este número, se presenta una entrevista a Gerardo De Icaza, director del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) de la Organización de Estados Americanos (OEA). En la entrevista, De Icaza reflexiona sobre el creciente impacto de la desinformación en los procesos electorales, señalando cómo este fenómeno promueve la polarización y desconfianza ciudadana. Frente a este desafío, la observación electoral toma un papel relevante en la lucha por la verdad, al ofrecer informes imparciales basados en evidencia técnica. En última instancia, enfatiza que el reto para las democracias y sus procesos electorales es mantener la solidez técnica y la responsabilidad de los actores políticos involucrados.

Con 17 años de trayectoria, la *Revista Académica Polítai* mantiene el propósito de promover las investigaciones en ciencia política en Perú y América Latina, buscando develar los fenómenos políticos y promover la construcción de democracias sólidas y justas. En este marco, los trabajos presentados en esta edición buscan impulsar las discusiones en torno a los retos que enfrentan los procesos electorales y los regímenes democráticos. Al visibilizar las nuevas dinámicas en la esfera política, como la transformación del comportamiento del electorado y las consecuencias

Elecciones, democracia y poder

de la desinformación, es posible identificar las vulnerabilidades de los sistemas electorales, permitiendo pensar en soluciones encaminadas a salvaguardar los regímenes democráticos.

Expresamos nuestro agradecimiento a las valiosas contribuciones de las autoras y los autores de esta edición, así como al esfuerzo realizado por el equipo editorial y el comité asesor, cuya labor hizo posible esta edición.

Sebastian Luis Eduardo Albañil Romero
Asociación Civil Polital

ARTÍCULOS

Elecciones, democracia y poder

- **La exclusión del partido político Acción Popular de las Elecciones Generales 2026: análisis jurídico-electoral**
Eduardo Chocano Ravina
- **Aproximaciones sobre los efectos de las reformas propuestas por la CANRP al financiamiento de partidos en el Perú (2019-2026)**
Jean Carlos Rodríguez Avilez
- **El liberalismo fracasado en el Perú. Un análisis de las últimas candidaturas liberales del 2021-2026**
Luis Fernando Llanos-Illescas / Guido Martín Vargas-La Torre
- **¿Vulneración al principio de separación de poderes?: El particular diseño del proceso de selección de los magistrados del Tribunal Constitucional del Perú**
Alanis Julianet Ollancaya Pilco
- **El lado discursivo del retroceso democrático en el Perú: análisis del *terruqueo* entre el 2021 y 2025**
Antonio Zuñiga Romero
- **El pensamiento conservador peruano del siglo XXI: una aproximación histórico-jurídica**
Carlos Pérez-Crespo
- **Del éxito electoral al desgobierno: estrategias electorales y desintegración de la base política de Pedro Castillo (2021-2022)**
Fabricio Flores Quispe / Luis Salvador Rojas Antonio / Sergio Gabriel Torres Quispe
- **Tlaxcala 2024: las elecciones locales bajo la contienda federal**
Emelia Higuera Zamora

- **¿Cuántos venezolanos son demasiados? Solidaridad y cierre selectivo en los planes de gobierno del Perú electoral**
Herick Varosvky Pacheco Saravia
- **Del voto de rechazo al voto de supervivencia: partidos débiles, electores volátiles y nuevas lógicas del comportamiento electoral en el Perú rumbo a 2026**
Sabrina Araceli Romero Chero / Rodrigo Salcedo González

Entrevistado Gerardo de Icaza

La exclusión del partido político Acción Popular de las Elecciones Generales 2026: análisis jurídico-electoral♦

The exclusion of the Acción Popular political party from the 2026 General Elections: legal-electoral analysis

Eduardo Chocano Ravina♦♦

Universidad de Lima

ORCID: [0000-0003-2254-6197](https://orcid.org/0000-0003-2254-6197)

Fecha de recepción: 3 de febrero del 2026

Fecha de aceptación: 29 de marzo del 2026

ISSN: 2415-2498

Chocano, Eduardo (2026). «La exclusión del partido político Acción Popular de las Elecciones Generales 2026: análisis jurídico-electoral». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 17, N.º 28: pp. 17-33.

DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.202601.001>

-
- ♦ Los comentarios emitidos en el presente ensayo constituyen exclusivamente la opinión del autor y no comprometen ni representan la posición de su centro laboral ni de las instituciones a las que se encuentra vinculado.
 - ♦♦ Bachiller de Derecho en la Universidad de Lima. Maestrante en Gestión Pública y Buen Gobierno por la Universidad de San Martín de Porres. Asistente Legal en el área de Derecho Electoral del Estudio Silva y Romero. Asesor y miembro honorario del Grupo de Estudios Constitucionales de la Universidad Nacional Federico Villarreal. Posee artículos publicados en autoría y coautoría en Derecho Constitucional, el Derecho con las nuevas tecnologías y filosofía aplicada. Conferencista en diplomados, cursos y charlas respecto al Derecho Constitucional, realidad nacional y teoría política. Correo electrónico: ejchocano@gmail.com

RESUMEN

El artículo analiza las condiciones institucionales y procedimentales que condujeron a la exclusión de Acción Popular del proceso de Elecciones Generales 2026 y usa el caso para discutir los conceptos de la democracia interna y gobernanza electoral. El objetivo es explicar cómo decisiones administrativas adoptadas en etapas tempranas, en especial durante la organización de elecciones primarias, pueden encaenarse hasta producir efectos irreversibles sobre la competencia electoral y la representación. La hipótesis sostiene que un enfoque registral para validar información partidaria, sin verificaciones reforzadas ante alertas institucionales, eleva el riesgo de errores o capturas procedimentales que afectan derechos de participación y la credibilidad del sistema.

La investigación sigue una metodología cualitativa de análisis institucional y reconstrucción procesal. Examina normas, tales como la Ley N° 28094, modificada por la Ley N° 31981, y el Reglamento de Competencias para las Elecciones Primarias EG 2026. Asimismo, se analizan las resoluciones y actos administrativos emitidos por los organismos electorales, tales como la Resolución N° 069-2025/CNE-AP, Informe N° 000399-2025-DNFPE/JNE, Informe N° 000597-2025-GOE-COR/ONPE y Resolución N° 0745-2025-JNE. Por último, se consideraron las comunicaciones institucionales y reportes de fiscalización producidos entre el 3 y el 11 de diciembre de 2025. Dichas fuentes documentales fueron seleccionadas por su relevancia directa en la cadena causal que condujo a la exclusión del partido y su análisis se realizó mediante lectura sistemática, lo cual se contrastó con otras fuentes primarias realizando una reconstrucción cronológica del proceso.

El texto desarrolla la tensión entre independencia funcional y cooperación interorgánica al señalar que la autonomía no debe convertirse en compartimentos estancos cuando están comprometidos bienes públicos como la autenticidad del sufragio y la integridad de la selección de candidaturas. Se argumenta que coordinar no implica invadir competencias, sino activar mecanismos de contraste y corrección compatibles con el diseño electoral.

Los hallazgos muestran que el problema se inicia en la controversia intrapartidaria y se proyecta en cómo el sistema identifica, valora y gestiona señales de riesgo. Cuando la validación se limita a verificar consistencia registral y se presume la corrección del dato por su sola incorporación mediante credenciales autorizadas, se debilitan salvaguardas frente a suplantaciones, decisiones estratégicas o distorsiones de la voluntad partidaria. En consecuencia, la exclusión resulta coherente pero políticamente costosa, pues restringe opciones, afecta el pluralismo y erosiona la confianza pública. Además, el modo en que se produce introduce dudas sobre la tutela del debido procedimiento y de los derechos de participación. El artículo concluye proponiendo protocolos de verificación ante alertas, estándares de trazabilidad y reglas de coope-

ración operativa para reducir exclusiones por fallas procedimentales y fortalecer la legitimidad electoral.

Palabras claves: *Partidos políticos, democracia interna, elecciones primarias, criterio de conciencia, gobernanza electoral*

ABSTRACT

The article analyzes the institutional and procedural conditions that led to the exclusion of Acción Popular from the 2026 General Election process and uses the case to discuss internal democracy and electoral governance. The objective is to explain how administrative decisions taken at early stages, especially during the organization of primary elections, can have irreversible effects on electoral competition and representation. The hypothesis argues that a registry-based approach to validating party information, without reinforced checks in response to institutional alerts, increases the risk of errors or procedural pitfalls that affect participation rights and the credibility of the system.

The research follows a qualitative methodology of institutional analysis and procedural reconstruction. It examines norms such as Law No. 28094, as amended by Law No. 31981, and the Rules of Competence for the EG 2026 Primary Elections, as well as administrative resolutions and acts issued by electoral bodies, including Resolution No. 069-2025/CNE-AP, Report No. 000399-2025-DNFPE/JNE, Report No. 000597-2025-GOECOR/ONPE, and Resolution No. 0745-2025-JNE. Institutional communications and oversight reports produced between December 3 and 11, 2025 were also considered. These documentary sources were selected for their direct relevance to the causal chain that led to the party's exclusion, and were analyzed through systematic reading, cross-referencing with other primary sources, and chronological reconstruction of the process.

The article develops the tension between functional independence and inter-agency cooperation, arguing that autonomy must not become institutional compartmentalization when public goods such as the authenticity of suffrage and the integrity of candidate selection are at stake. It contends that coordination does not imply encroaching on competencies, but rather activating mechanisms of contrast and correction compatible with the electoral design.

The findings show that the problem begins with intra-party controversy and is reflected in how the system identifies, assesses, and manages risk signals. When validation is limited to verifying the consistency of records and the accuracy of data is presumed solely on the basis of its inclusion through authorized credentials, safeguards against impersonation, strategic decisions, or distortions of party will are weakened.

Consequently, exclusion is consistent but politically costly, as it restricts options, affects pluralism, and erodes public confidence. Furthermore, the way in which it occurs raises doubts about the protection of due process and participation rights. The article concludes by proposing verification protocols for alerts, traceability standards, and operational cooperation rules to reduce exclusions due to procedural failures and strengthen electoral legitimacy.

Keywords: *Political parties, internal democracy, primary elections, conscience voting, electoral governance.*

1. Introducción

La exclusión de una organización política del proceso de Elecciones Generales (EG) constituye un hecho de especial gravedad para cualquier sistema democrático, tanto por sus efectos inmediatos en la competencia electoral como por las cuestiones estructurales que plantea sobre la democracia interna partidaria y el rol de los organismos electorales. En el caso de Acción Popular, dicha gravedad adquiere una dimensión particular por tratarse de una organización con trayectoria histórica en la política peruana, impedida de presentar candidaturas en las EG 2026 tras la nulidad de sus elecciones primarias. Este caso se inscribe en un plano problemático en el que confluyen disputas intrapartidarias, decisiones administrativas, control jurisdiccional electoral y los límites de corrección dentro de un calendario electoral preclusivo.

La controversia tuvo origen en discrepancias surgidas durante la acreditación de los delegados habilitados para participar en las elecciones primarias del 7 de diciembre de 2025. Mientras el Comité Nacional Electoral de Acción Popular proclamó una relación determinada de delegados mediante la Resolución N° 069-2025/CNE-AP, ante la ONPE se registró una relación distinta en el Registro de Elecciones Primarias. Esta situación generó cuestionamientos sobre la conformación del cuerpo electoral, debido a que se habría producido la sustitución de veintiocho delegados previamente proclamados. Las observaciones fueron posteriormente comunicadas por el órgano electoral partidario y advertidas mediante informes de fiscalización del JNE.

La investigación sigue una metodología cualitativa de carácter jurídico-institucional. Como unidades de análisis se han considerado normas electorales y partidarias, resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), actuaciones y registros de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), documentos internos de Acción Popular, así como reportes de fiscalización y fuentes periodísticas empleadas únicamente para la reconstrucción fáctica del caso. La selección de estas fuentes responde a su relevancia directa con el conflicto analizado, su delimitación temporal y su incidencia en la identificación de alertas institucionales y decisiones adoptadas durante el proceso. El método empleado combina la reconstrucción cronológica de los hechos con un análisis institucional orientado a contrastar el ejercicio formal de competencias con sus efectos materiales sobre la democracia interna y la participación electoral.

En ese marco, el presente artículo se articula en torno a dos problemas centrales. El primero consiste en determinar si el diseño competencial del sistema electoral permitió una respuesta suficiente frente a alertas objetivas sobre la autenticidad de la voluntad partidaria durante las elecciones primarias. El segundo radica en establecer si la ausencia de mecanismos efectivos de contraste y cooperación entre la ONPE y el JNE trasladó la tutela de la democracia interna a una etapa jurisdiccional tardía, cuando la preclusión del calendario electoral ya restringía severamente la posibilidad de corrección. A partir de ello, el caso de Acción Popular será analizado como una manifestación concreta de las tensiones entre autonomía funcional, coordinación interorgánica y tutela oportuna de la integridad del proceso electoral.

Asimismo, se expondrán los antecedentes que dieron lugar a la problemática antes descrita, con especial atención a la modalidad de elección por delegados utilizada por Acción Popular, la cual trasladó el núcleo de la competencia democrática a un cuerpo electoral reducido. Del mismo modo, se analizarán los mecanismos impugnatorios presentados por los militantes disconformes con el resultado de las elecciones primarias, así como los pronunciamientos emitidos por los órganos electorales frente al conflicto suscitado. De este modo, el análisis busca trascender la coyuntura específica para aportar reflexiones de alcance general sobre la tutela de la autenticidad del sufragio y los límites del formalismo en un Estado constitucional de derecho.

2. Problemática sobre lo acontecido

La controversia surgida en Acción Popular no se limitó a una discusión registral o procedimental. El conflicto se vinculó con la determinación de quiénes integraban válidamente el cuerpo electoral delegado encargado de definir las candidaturas del partido. La coexistencia de relaciones distintas de delegados y las observaciones formuladas respecto de la sustitución de afiliados previamente proclamados generaron dudas sobre la autenticidad del sufragio interno y sobre la capacidad de respuesta institucional frente a alertas previas a la jornada electoral.

2.1 Separación de poderes y colaboración o cooperación de la ONPE y el JNE en el sistema electoral

El caso de Acción Popular pone de manifiesto una tensión estructural entre los principios de independencia funcional y colaboración institucional que rigen el sistema electoral peruano. Si bien la ONPE y el JNE ejercen competencias diferenciadas y autónomas, la experiencia analizada evidencia que dicha autonomía no puede traducirse en compartimentos estancos cuando se encuentran comprometidos principios sustantivos del proceso electoral, como la autenticidad del sufragio y la democracia interna partidaria.

Al respecto, la separación de poderes se configura como un principio estructural del constitucionalismo moderno que, según Anselmo Flores Andrade, llegó a asumir un carácter casi dogmático en numerosas Constituciones del siglo XIX y parte del XX por su capacidad legitimadora y por funcionar como un referente normativo imprescindible en la arquitectura del Estado. En su acepción más conocida, este principio busca impedir la concentración del poder en una sola persona u órgano, típica de los Estados absolutistas, donde el soberano reunía las funciones legislativa, ejecutiva y judicial (2024, p. 2).

Por otro lado, el principio de colaboración o cooperación exige que la separación de poderes no sea comprendida como una lógica de antagonismo institucional. Antes bien, supone que las ramas del poder público, dentro de sus competencias, coordinen y cooperen para el adecuado funcionamiento del Estado constitucional. En esa medida, los poderes interactúan y se prestan apoyo recíproco cuando ello resulta necesario, siempre bajo los límites, condiciones y procedimientos previstos por la Constitución y el ordenamiento jurídico (Díaz Palacios, 2009, p. 8).

Aunado a ello, destaca lo dicho por Carlos Chipoco, en el sentido de que la separación de poderes, al estructurar el gobierno en tres ramas, persigue un doble objetivo, contener el poder de cada órgano para resguardar la libertad y, simultáneamente, asegurar la cooperación entre poderes y órganos del Estado como condición de un gobierno eficaz. En esa medida, aunque la Constitución dispersa el poder, la práctica institucional tiende a articularlo para mantener la gobernabilidad. Por ello, la división de poderes garantiza equilibrio, control, coordinación y contribuye a la unidad del Estado (2006, p. 293).

De este modo, la relación entre la ONPE y el JNE, como organismos constitucionales autónomos, debe entenderse a partir de una autonomía funcional delimitada por sus respectivas competencias. La coordinación entre ambos órganos no puede proyectarse sobre todas sus funciones, debido a que la administración de justicia electoral corresponde de manera exclusiva al JNE, mientras que la organización material de la votación corresponde a la ONPE. Aun así, dentro de los márgenes constitucionales y legales, pueden existir mecanismos de comunicación, alerta y contraste de información frente a inconsistencias que comprometan la autenticidad del sufragio o la democracia interna partidaria. En el caso de

Acción Popular, el punto central consiste en evaluar si las alertas institucionales existentes pudieron activar mecanismos mínimos de verificación sin invadir las competencias propias de cada organismo electoral.

Bajo esa premisa, la autonomía funcional de la ONPE y del JNE no debe confundirse con aislamiento institucional. Cada organismo conserva competencias propias y excluyentes, pero ello no excluye la existencia de mecanismos de comunicación y contraste cuando surgen alertas objetivas que pueden afectar la validez del proceso electoral. En ese sentido, la coordinación admisible tiene por finalidad garantizar, por lo menos para el caso de análisis, que las alertas e inconsistencias relevantes para la autenticidad del sufragio y la democracia interna sean oportunamente identificadas, comunicadas y valoradas por cada organismo electoral dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales.

Precisamente desde esa premisa, corresponde examinar la actuación desplegada por la ONPE en las elecciones primarias de Acción Popular del 7 de diciembre de 2025. El caso plantea una tensión entre la validez formal de la información registrada en el Registro de Elecciones Primarias (REP) y la autenticidad material del cuerpo electoral delegado. La ONPE sostuvo que debía atender la información ingresada mediante el canal oficial y por quien contaba con las credenciales correspondientes. Esa posición resulta jurídicamente relevante desde una lógica procedimental. No obstante, el caso permite discutir si, ante alertas institucionales sobre discrepancias graves en la relación de delegados, el sistema electoral contaba con mecanismos suficientes de verificación compatibles con las competencias de cada organismo electoral.

El problema radica en que, ante indicios institucionalmente corroborables sobre una posible ruptura de la trazabilidad del cuerpo electoral, la sola validación formal del registro puede resultar insuficiente para tutelar bienes constitucionalmente relevantes. En elecciones por delegados, la determinación de quién integra el padrón habilitado constituye una condición esencial para preservar la autenticidad del sufragio interno y la legitimidad de las candidaturas que pretenden acceder a la competencia electoral general. Por ello, aunque el REP constituía el canal formal previsto para el registro de la información electoral, el caso plantea si dicho mecanismo resultaba suficiente frente a alertas previas sobre posibles sustituciones o discordancias entre la proclamación partidaria y la lista utilizada para la votación.

En esa línea, la coordinación interinstitucional resulta una exigencia funcional del sistema para evitar que la autonomía de los organismos electorales se convierta en aislamiento. Activar canales de verificación y corrección compatibles con el marco electoral, por ejemplo, contrastar oportunamente la información del REP con las comunicaciones formales del órgano partidario competente y con los reportes de fiscalización, no implica sustituir la voluntad partidaria ni resolver el conflicto interno, en realidad, apunta a asegurar que el proceso administrativo-electoral no convalide, por inercia procedimental, una conformación defectuosa del electorado delegado.

Así, el punto crítico del caso Acción Popular es que la falta de una respuesta institucional articulada frente a alertas concretas incrementó el costo del conflicto y terminó por desplazar la tutela de la democracia interna hacia una solución jurisdiccional tardía, con efectos irreversibles por la preclusión del calendario electoral.

2.2 Criterios de conciencia del JNE

Otro aspecto por tratar es que el uso del criterio de conciencia por parte del JNE como fundamento para ampliar el control jurisdiccional más allá de una revisión estrictamente numérica de los resultados. La mayoría del Pleno entendió que, frente a un vicio estructural

en la conformación del cuerpo electoral, no resultaba constitucionalmente admisible limitar su intervención a los supuestos aritméticos previstos en la normativa reglamentaria, pues ello equivaldría a tolerar una afectación sustantiva de la democracia interna.

Debe mencionarse que dicho criterio se presenta en el artículo 181 de la Constitución y el artículo 23 de la Ley Orgánica del JNE. Constituye un sistema de valoración probatoria no tasado, mediante el cual el órgano electoral aprecia los hechos y los elementos disponibles con libertad racional, conforme a reglas de lógica y conocimiento, y con el deber de exteriorizar el razonamiento que sustenta la decisión, orientado a la determinación de la verdad electoral (Arévalo-Rengifo, 2023, p. 3).

El Tribunal Constitucional señaló en el fundamento 14 de la sentencia recaída en el expediente N° 5854-2005-PA/TC que la argumentación constitucional se acompaña de una cabal conciencia de la realidad social, orientada a aliviar y encauzar los conflictos inter-subjetivos e interinstitucionales mediante funciones de ordenación y pacificación (Tribunal Constitucional del Perú, 2005, pp. 7 y 8).

A su vez, Enrique Gherzi expresó que “El criterio de conciencia le permite a un jurado resolver casos sobre la base de otros elementos de juicio, tales como la ética, la moral, los valores en una sociedad” (2025). Adicional, Pedro Cateriano señaló en una entrevista para Canal N que “(...) es un argumento que permite a los jueces la evaluación de la prueba con mayor profundidad. Les da cierta libertad en la apreciación de los hechos que sustentan una prueba” (2021).

De tal modo que el criterio de conciencia del JNE debe comprenderse como un estándar constitucional de valoración y decisión que habilita al órgano electoral a apreciar de manera integral los hechos, la prueba y el contexto del proceso electoral, superando una revisión estrictamente numérica. Su ejercicio se orienta a preservar la autenticidad del sufragio, la vigencia de la democracia interna y la legitimidad del proceso electoral, incorporando consideraciones jurídicas, fácticas y axiológicas propias de un Estado constitucional de derecho.

No obstante, dicho criterio no puede superar los contenidos de la Constitución. En esa línea, César Landa sostiene que la actuación de los organismos constitucionalmente autónomos, entre ellos el JNE, corresponde a poderes constituidos cuyas competencias deben ejercerse conforme al orden constitucional y legal, esto es, dentro de los límites impuestos por la Constitución y las leyes (2007, p. 122).

Además, el Tribunal Constitucional indicó en los fundamentos cuarto y quinto de la sentencia recaída en el expediente N° 2366-2003-AA/TC que no pueden admitirse ámbitos absolutamente inmunes al control constitucional bajo el argumento de la irreversibilidad de determinadas decisiones electorales, pues dicha regla solo resulta aceptable cuando las competencias se ejercen de manera debida y en armonía con los valores y principios materiales de la Constitución. En esa medida, precisó que, cuando el ejercicio de la función electoral deviene intolerable para la vigencia de los derechos fundamentales o quebranta principios esenciales del orden constitucional, el control constitucional no solo es legítimo, sino necesario, especialmente a través de mecanismos como el amparo (2004).

Por lo que, a la luz de lo ocurrido en el caso de la organización política Acción Popular, el uso del criterio de conciencia por parte del JNE puede ser comprendido como una respuesta institucional frente a una afectación estructural de la democracia interna que no podía ser adecuadamente corregida mediante una revisión meramente aritmética de los resultados. En efecto, el JNE asumió que la constatación de un vicio en la conformación del cuerpo electoral comprometía la autenticidad del proceso y exigía una valoración integral de los hechos, orientada a preservar la regularidad del sistema electoral y la vigencia de los derechos de participación política.

Sin embargo, este ejercicio no puede interpretarse como la creación de un espacio inmune al control constitucional, pues, como advirtió reiteradamente la doctrina y la jurisprudencia constitucional, el criterio de conciencia se encuentra materialmente limitado por la Constitución y los valores que la informan. En consecuencia, el caso Acción Popular pone de relieve tanto la potencialidad del criterio de conciencia como instrumento para tutelar la democracia interna, como la necesidad de su aplicación prudente y razonada sujeta a los límites constitucionales, a fin de evitar que una potestad concebida para proteger la legitimidad del proceso electoral derive en un ejercicio expansivo que desdibuje las garantías propias de un Estado constitucional de derecho.

3. El caso de Acción Popular: historia, situación previa y desarrollo del conflicto

Ahora bien, una vez expuesta la problemática, conviene explicar brevemente la importancia de Acción Popular en la historia peruana. Este partido ha tenido un papel relevante, sobre todo, en el ejercicio del Poder Ejecutivo a través de los dos mandatos presidenciales de su fundador, Fernando Belaúnde Terry, quien asumió la Presidencia de la República en dos momentos decisivos de la historia constitucional del país: entre 1963 y 1968, y luego entre 1980 y 1985. A ello se suma el gobierno de transición encabezado por Valentín Paniagua entre 2000 y 2001, quien asumió la presidencia tras la crisis del régimen de Alberto Fujimori con la finalidad de restablecer el orden constitucional y la credibilidad institucional. Junto con ello, cabe resaltar que Acción Popular mantuvo representación en el Congreso de la República de manera ininterrumpida entre 2001 y 2026, incluso luego de la disolución parlamentaria de 2019 y de la posterior elección del Congreso complementario de 2020 (Campos Ramos & Zegarra Díaz, 2024, p. 295).

4. Situación previa a las elecciones generales 2026 en Acción Popular

Acción Popular llegó al proceso electoral 2025 marcada, principalmente, por un problema de institucionalidad interna que combina disputa orgánica y alta litigiosidad de sus procesos de democracia interna. En los últimos años, la conducción partidaria se encontró atravesada por controversias respecto del reconocimiento de autoridades y la validez de actos intrapartidarios, lo cual proyectó el conflicto hacia el ámbito del control registral-electoral¹.

Un elemento clave de la estructura orgánica de Acción Popular en los procesos electorales internos es el Comité Nacional Electoral (CNE), configurado como un órgano especializado del partido (artículo 75.1.5), encargado de la organización y conducción de las elecciones internas y de la administración de justicia electoral partidaria, cuyas decisiones son de cumplimiento obligatorio (artículo 44). Aunado a ello, le corresponde convocar oportunamente a las elecciones de dirigentes y aprobar el cronograma electoral (artículo 53), así como articular su actuación con los organismos del sistema electoral estatal, solicitando el apoyo de la ONPE, el JNE y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (artículo 45), lo que lo posiciona como el principal nexo entre la democracia interna del partido y el control electoral externo (Acción Popular, 2025).

¹ Por motivos de practicidad expositiva y a fin de no desviar el eje temático central del presente artículo, no se desarrollan en detalle los conflictos internos del partido vinculados a la disputa y renovación de sus altos mandos directivos, limitándose el análisis a sus efectos institucionales y registrales relevantes para el proceso electoral.

En suma, antes de las EG 2026, Acción Popular afrontaba un proceso de reorganización tras una etapa de conflictividad interna que proyectó controversias orgánicas hacia el control registral-electoral. Pese a ello, el Estatuto prevé una estructura definida para encauzar su funcionamiento, con una Presidencia orientada a la conducción política, una Secretaría General Nacional a cargo de la gestión ejecutiva y un CNE responsable de garantizar la democracia interna y articularse con los organismos electorales del Estado. El reto central, por tanto, era asegurar que estas instancias operen con regularidad y legitimidad procedimental para evitar la reiteración de disputas que comprometan la estabilidad organizativa del partido y se lograra la participación en las EG 2026.

5. Desarrollo del conflicto en las elecciones primarias de Acción Popular

5.1 Elección interna de los delegados de Acción Popular

Las organizaciones políticas, conforme a lo señalado en la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, modificada por la Ley N° 31981 el 18 de enero de 2024, estipularon en su artículo 24 que las elecciones primarias deben realizarse de manera simultánea y bajo alguna de las siguientes modalidades:

- La participación mediante voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de afiliados y de ciudadanos previamente inscritos como electores ante la organización.
- La votación bajo las mismas condiciones, pero exclusivamente de afiliados.
- La elección a través de delegados previamente elegidos por los afiliados conforme al estatuto y al reglamento electoral partidario, con la posibilidad de solicitar apoyo a los organismos del sistema electoral (Congreso de la República, 2003).

Esta última modalidad, resulta un mecanismo indirecto de selección de candidaturas, en el que la militancia no define de manera directa a los postulantes, sino que designa previamente representantes que concurren a una convención encargada de adoptar la decisión final. En dicho esquema, la convención puede operar como un espacio de acceso restringido, debido a la existencia de costos de entrada elevados o a la participación concurrente de miembros que ejercen cargos en la dirección partidaria o en instancias de representación nacional (Gutiérrez Cruz & Moreno Brid, 2024, p. 394).

Adicionalmente, corresponde subrayar la relevancia de la figura del delegado cuando se le atribuye la competencia de definir las candidaturas y, por esa vía, de determinar quiénes representarán al partido en los comicios generales. Ello se explica porque la selección de postulaciones constituye una función estructural de los partidos en un sistema democrático y, simultáneamente, un punto de alta tensión organizativa, en la medida en que la decisión tiende a desplazarse hacia instancias reducidas que concentran poder dentro de la organización (Freidenberg & Došek, 2016, p. 366).

Acción Popular, reguló su proceso de elecciones primarias a través de dos normativas internas. En primer lugar, el Reglamento General de Elecciones estipuló en sus artículos 100 y 101 que la elección de delegados para elecciones primarias exige que el postulante forme parte del padrón de afiliados de su circunscripción electoral, extendiéndose a los candidatos a delegados los mismos impedimentos previstos para quienes postulan a cargos de elección popular, y atribuyendo al CNE la determinación del ámbito de representación ya sea nacional o regional para cada proceso. Por otro lado, la Directiva N° 006-2025-CNE-AP estableció como electores a los afiliados inscritos en el padrón partidario con corte al 18 de

febrero de 2025, precisando la modalidad de listas cerradas y bloqueadas, y reguló los mecanismos de calificación, impugnación y proclamación de resultados, disponiendo que la votación se realizara bajo los principios de universalidad, libertad, igualdad, voluntariedad, carácter directo y secreto (Acción Popular, 2025).

En aplicación de dicho marco normativo interno, la jornada electoral se efectuó el 30 de noviembre de 2025, tal como se desprende de los registros oficiales de la ONPE y de lo consignado en la Resolución N° 0745-2025-JNE.

5.2 Problemática respecto a los delegados electos

Posterior a las elecciones para elegir a los delegados que eligieron a los representantes de Acción Popular en las EG, el paso a seguir era la inscripción de los vencedores por la ONPE. Esta etapa resulta decisiva porque traslada el resultado interno del partido hacia el circuito institucional de las elecciones primarias, en tanto la ONPE requiere contar con una relación oficial de delegados proclamados para habilitar su participación en la elección primaria, garantizar la trazabilidad del proceso y permitir la organización operativa correspondiente (padrón habilitado, mesas, actas y reporte de resultados).

Al respecto, la mayoría del Comité Nacional Electoral del partido emitió la Resolución N° 069-2025/CNE-AP, de fecha 3 de diciembre de 2025, mediante la cual proclamó a los delegados ganadores de la elección interna realizada el 30 de noviembre de 2025, sobre la base del cómputo nacional efectuado a partir de las actas y resoluciones remitidas por los Comités Electorales Departamentales².

Por otro lado, la presidenta del Comité Electoral ejercía el control operativo del acceso al REP de la ONPE y contaba con las credenciales habilitadas para el ingreso de información al sistema. Desde esa posición, se registró ante la ONPE una relación de delegados distinta de la proclamada por la mayoría del Comité Nacional Electoral mediante la Resolución N° 069-2025/CNE-AP. Dicha discrepancia habría generado la sustitución de veintiocho (28) delegados previamente electos por otros afiliados que no habrían resultado ganadores, elemento que posteriormente fue considerado determinante para la nulidad de las primarias del partido (Valencia Pantoja, 2025; Mendoza Talledo, 2025).

Aunado a ello, el JNE, mediante el Oficio N° 000617-2025-GG/JNE, remitió a la ONPE el Informe N° 000399-2025-DNFPE/JNE, en el que se trasladaban observaciones previamente formuladas por sectores del órgano electoral partidario respecto de la relación de delegados utilizada para las elecciones primarias. Dicho informe advertía que la lista empleada por la ONPE no coincidía con la relación proclamada mediante la Resolución N° 069-2025/CNE-AP y ponía en conocimiento posibles afectaciones al derecho de sufragio de los delegados proclamados.

De este modo, se observa que la controversia sobre los delegados electos fue una ruptura en la cadena de validez del proceso, debido a que coexistieron dos listas (la proclamada por el CNE y la registrada ante la ONPE), lo que generó incertidumbre sobre quiénes estaban habilitados para votar y derivó en la sustitución de 28 delegados. Ello comprometió la regularidad de las primarias, afectó el derecho de sufragio de delegados legítimos y motivó alertas institucionales del JNE, configurando un vicio determinante que explica la nulidad del proceso interno.

2 La mencionada Resolución se encuentra presente en el siguiente enlace web: <https://accionpopular.com.pe/wp-content/uploads/2025/12/RESOLUCION-069-CNE-AP-3.12.25-2.pdf>

5.3 Elección del domingo 07 de diciembre de 2025

Frente a las observaciones formuladas por el JNE y por sectores del órgano electoral partidario, la ONPE optó por mantener vigente la información registrada en el REP, al considerar que dicho sistema constituía el canal oficial de validación para las elecciones primarias.

Lo dicho se advierte en el Informe N° 000597-2025-GOECOR/ONPE, en el que la ONPE sostuvo que actuó dentro de las competencias asignadas por el marco electoral y que los hechos advertidos no generaban, desde su evaluación, una vulneración de derechos fundamentales. Su argumento se centró en el REP como canal oficial y determinante para la organización de las primarias, señalando que, al encontrarse el acceso bajo responsabilidad de la presidencia del comité electoral partidario, la información ingresada mediante dicha plataforma debía ser reconocida como válida (Oficina Nacional de Procesos Electorales, 2025c, p. 2). Esta posición resulta atendible desde una perspectiva procedimental, aunque deja abierta la discusión sobre si el sistema contaba con mecanismos suficientes para contrarrestar alertas graves sobre la conformación del cuerpo electoral delegado.

Por lo que, la elección del 7 de diciembre de 2025 se desarrolló sobre la base de un criterio estrictamente registral, en el que la ONPE privilegió la información ingresada en el REP por la presidencia del comité electoral partidario, descartando cualquier rectificación u otro tipo de acto pese a las observaciones del JNE y las quejas de los delegados afectados.

Resultado de estas elecciones, la Lista N° 6, contando con candidato presidencial al Sr. Alfredo Barnechea, obtuvo la victoria con 37 votos (55.224% de válidos), frente a la Lista N° 1, dirigida por el Sr. Julio Chávez, con 26 votos (38.806%) (Oficina Nacional de Procesos Electorales, 2025d)³. Empero, el desenlace no clausuró la controversia interna, pues el propio Chávez, en su condición de presidente partidario, impugnó los resultados alegando un presunto fraude asociado al padrón de delegados y anunció la interposición de recursos ante las instancias electorales competentes, sosteniendo que no se estaría respetando la voluntad de la militancia (Ramos Martinez, 2025).

5.4 Resolución N° 0745-2025-JNE

Resultado de la impugnación del presidente partidario y otros recursos presentados ante el JNE, se emitió la Resolución N° 0745-2025-JNE, de fecha 11 de diciembre de 2025, la cual permite comprender cómo concluyó, en el marco de las EG 2026, la controversia suscitada. Ante dicho órgano se presentaron once recursos agrupados en diez expedientes (EPEG.2026000046 al EPEG.2026000059), interpuestos por afiliados y candidatos de diversas provincias del país. Las pretensiones formuladas fueron, por un lado, impugnaciones parciales de resultados por circunscripción, referidas a Loreto, Lambayeque, Lima Provincias, Lima Metropolitana y Cajamarca; y de otro, solicitudes de nulidad absoluta del proceso, vinculadas al indebido registro de la lista de delegados ante la ONPE. Si bien los recursos provenían de distintos recurrentes y de diferentes provincias, todos coincidían en cuestionar la legitimidad del padrón utilizado el 7 de diciembre de 2025. Por ello, el JNE dispuso la acumulación de los expedientes a fin de garantizar la economía y celeridad procesal y evitar la emisión de pronunciamientos contradictorios (Jurado Nacional de Elecciones, 2025b, pp. 1-5).

3 Al respecto, los candidatos que buscaban ser el representante a la elección presidencial de Acción Popular fueron Julio Chávez (Lista 1), Víctor García Belaúnde (Lista 2), Edwin Martínez (Lista 3), Higinio Torres (Lista 4), Erwin Pinedo (Lista 5) y Alfredo Barnechea (Lista 6).

Señalado ello, en la Resolución N° 0745-2025-JNE se indicó, respecto al análisis del caso en particular, que si bien las impugnaciones de resultados se rigen por reglas específicas, el Jurado Nacional de Elecciones no se limita a una verificación meramente numérica, pues cuenta con atribuciones constitucionales y funciones fiscalizadoras orientadas a asegurar el cumplimiento de la normativa electoral y la regularidad de los procesos de democracia interna; por ello, valoró las incidencias reportadas por la DNFPE en su Informe N° 00400-2025-DNFPE/JNE (10 de diciembre de 2025) como insumos relevantes para reconstruir los hechos y determinar si se afectó la autenticidad del sufragio partidario.

Respecto a dicho Informe, se señaló que, conforme a la normativa vigente, el CNE de Acción Popular es el órgano competente para resolver en última y definitiva instancia lo relativo a las candidaturas de delegados habilitados para votar el 7 de diciembre de 2025; por ello, la Carta N° 025-2025/CNE-AP, que puso en conocimiento la Resolución N° 069-2025/CNE-AP, constituía una comunicación válida y atendible, oportunamente trasladada a la ONPE. En esa misma línea, el Informe advirtió que cualquier registro en el REP que no se sustente en dicha resolución carecería de validez y, de hecho, constató diferencias entre la relación de electores elaborada por la ONPE y el listado de delegados ganadores consignado en el Anexo III de la Resolución N° 069-2025, pues un número considerable de delegados hábiles no aparecía en los documentos electorales.

A partir de lo advertido en el informe mencionado por la DNFPE, el JNE consideró procedente los argumentos de los impugnantes, al constatar que la relación de delegados declarados ganadores por el CNE no coincidía con la lista de electores utilizada por la ONPE en doce circunscripciones, tales como Áncash, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Lima Norte, Lima Centro, Lima Oeste, Lima Provincias, Loreto, Piura, Tacna y Ucayali. Sin embargo, pese a que dichas observaciones habían sido puestas en conocimiento de la ONPE con anterioridad a la jornada electoral, no adoptaron medida correctiva alguna. En esa línea, el Tribunal precisó que el vicio era de naturaleza estructural, pues en las seis mesas de sufragio analizadas N° 901001 a N°901006 se incluyó a ciudadanos que no habían sido elegidos como delegados, comprometiendo la conformación misma del cuerpo electoral y, con ello, la autenticidad del sufragio interno. En consecuencia, en ejercicio de su función jurisdiccional y de su deber de fiscalizar la legalidad del sufragio, el JNE concluyó que las elecciones primarias se realizaron en contravención del marco constitucional y legal, motivo por el cual declaró su nulidad a nivel nacional.

De la misma forma, el JNE indicó que, aunque declaró nulas las primarias de la organización política, no podía retrotraer el proceso ni convocar a nuevas elecciones internas porque ello rompería los hitos del 7 de diciembre de 2025 y pondría en riesgo el del 15 de diciembre (proclamación de resultados), vulnerando el calendario electoral, cuyos plazos son perentorios y preclusivos. En mérito a lo expuesto, el JNE resolvió declarar la nulidad del proceso de elecciones primarias llevado a cabo por la organización política Acción Popular, destinado a la selección de sus candidaturas en el marco de las EEGG 2026.

No obstante, resulta relevante destacar el voto en minoría, el cual introdujo una lectura distinta sobre los límites de intervención del JNE respecto de las elecciones primarias. Es así como el voto discrepante sostuvo que la intervención del JNE respecto de los resultados de primarias se circunscribe a los supuestos del artículo 364 de la LOE, vinculados a inconsistencias cuantificables en el cómputo, y que el Reglamento de Competencias para las Elecciones Primarias EG 2026 delimita la impugnación ante el Pleno exclusivamente a cuestionamientos con sustento numérico. En consecuencia, al no tratarse el caso de Acción Popular de una controversia aritmética, los pedidos de nulidad debían declararse improcedentes, dejando a salvo que cualquier control sobre eventuales incumplimientos legales o aquellos en el marco del estatuto partidario, correspondía realizarse en la etapa de inscripción de listas ante el JEE y de llegar al Pleno, solo podría ser en vía de apelación.

De este modo, la Resolución N° 0745-2025-JNE cerró la controversia en el plano electoral al declarar la nulidad nacional de las elecciones primarias de Acción Popular bajo la modalidad de delegados, a partir de un vicio estructural en la conformación del cuerpo electoral que quebró la trazabilidad del padrón y comprometió la autenticidad del sufragio interno. A la par, la mayoría del Pleno vinculó su respuesta a la lógica del cronograma electoral, destacando que la preclusión de hitos y la necesidad de preservar la seguridad jurídica impedían retrotraer el proceso y convocar nuevas primarias sin afectar la regularidad del calendario de las EG 2026. Finalmente, la existencia de un voto en minoría muestra que el caso también activó una disputa interpretativa sobre el alcance del control del JNE en primarias, en particular frente a la exigencia de sustento numérico, lo que confirma que el expediente fue un punto de tensión institucional entre los conceptos de la democracia interna, fiscalización electoral y límites procedimentales del sistema de justicia electoral.

6. Conclusiones

El caso Acción Popular evidencia cómo una controversia intrapartidaria sobre la conformación del cuerpo electoral delegado puede proyectarse sobre el funcionamiento del sistema electoral cuando existen discrepancias en la trazabilidad de la información registrada. La coexistencia de dos listas y la sustitución de delegados generaron dudas sobre quiénes estaban habilitados para votar, afectando la autenticidad del sufragio interno. No obstante, el argumento de la ONPE resultaba atendible desde una perspectiva procedimental, en la medida en que el REP operaba como canal oficial de registro y la información fue ingresada por quien contaba con credenciales habilitadas.

Por ello, el problema central se ubica en la interacción entre la actuación registral de la ONPE, la controversia intrapartidaria que originó la discrepancia de delegados y la ausencia de mecanismos de verificación temprana frente a alertas graves sobre la conformación del padrón delegado.

En ese contexto, la actuación de la ONPE debe entenderse dentro de la tensión entre la formalidad del REP como canal oficial de registro y las alertas institucionales que cuestionaban la conformación del cuerpo electoral delegado. La controversia no respondió únicamente a un enfoque registral, pues tuvo su origen en una pugna interna del partido que generó discrepancias sobre la relación de delegados habilitados. Posteriormente, el JNE declaró la nulidad del proceso, aunque la preclusión del cronograma electoral impidió retrotraer etapas y convocar nuevas primarias, produciendo como efecto final la exclusión fáctica de Acción Popular de las EEGG 2026.

Finalmente, el caso muestra que la autonomía de los organismos electorales exige coordinación efectiva cuando están en juego la democracia interna y el derecho de participación política. Lo dicho permite reflexionar que si la ONPE y el JNE no articulan respuestas tempranas ante inconsistencias relevantes, el sistema termina resolviendo conflictos sustantivos mediante salidas procedimentales que pueden impactar el pluralismo y la representación.

En esa medida, el episodio deja una lección institucional clara respecto a la necesidad de fortalecer controles de trazabilidad, con mecanismos de verificación cruzada de la información entre el JNE y la ONPE, estandarizar la trazabilidad de los procesos electorales primarios y contar con canales de cooperación. Estas medidas constituyen condiciones necesarias para preservar la legitimidad del proceso electoral y evitar exclusiones irreversibles en los comicios generales.

REFERENCIAS

- Arévalo-Rengifo, P. K. (2023). El derecho a la verdad y el sistema de justicia electoral peruano, desde la óptica de los estándares probatorios internacionales, 2015 – 2021. *Revista Científica Ratio Iure*, 3(2), e481. <https://doi.org/10.51252/rcri.v3i2.481>
- Acción Popular. (2025). Estatuto de Acción Popular. <https://accionpopular.com.pe/wp-content/uploads/2025/02/estatuto.pdf?download>
- Acción Popular. (2025). Reglamento general de elecciones. <https://accionpopular.com.pe/wp-content/uploads/2025/08/REGLAMENTO-GENERAL-DE-ELECCIONES-2025.pdf>
- Acción Popular. (2025). Directiva N.º 006-2025-CNE-AP: Convocatoria a elección interna de delegados en elecciones primarias. <https://accionpopular.com.pe/wp-content/uploads/2025/08/DIRECTIVA-N%C2%B0-006-2025-DELEGADOS.pdf>
- Congreso de la República. (2003). Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas. Diario Oficial El Peruano.
- Chipoco, C. (2006). El Congreso: historia constitucional y valores democráticos. *IUS ET VERITAS*, 16(33), 281–296. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12358>
- Canal N. (2021, 22 de junio). Cateriano: magistrados del JNE tienen la obligación de aplicar el criterio de conciencia. <https://canaln.pe/actualidad/cateriano-magistrados-jne-tienen-obligacion-aplicar-criterio-conciencia-n436388>
- Campos Ramos, M., & Zegarra Díaz, K. (2024). Trayectorias políticas en el Congreso peruano 2001-2021. *Revista Elecciones*, 23(28), 287–320. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2024.v23n28.09>
- Díaz Palacios, J. (2009). El Estado Constitucional de Derecho en el Marco de la Descentralización en los Países Andinos. Programa CAPACIDES – InWEnt. <https://www.bivica.org/file/view/id/858>
- Freidenberg, F., & Došek, T. (2016). La selección de candidaturas presidenciales en México: Una propuesta metodológica para medir el nivel de democracia interna de los partidos. *Política y Gobierno*, 23(2), 365–408. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/826>
- Flores Andrade, A. (2024). El principio de división de poderes. Una revisión crítica. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana De Derecho Constitucional*, 25(51), e17162. <https://doi.org/10.22201/ij.24484881e.2024.51.17162>

- Gutiérrez Cruz, F., & Moreno Brid, J. C. (2024). Teoría de juegos y elección racional: selección de candidatos en México en 2021. *Revista Mexicana De Ciencias Políticas Y Sociales*, 69(252). <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2024.252.86741>
- Gherssi, E. (2025, 2 de mayo). Con criterio de conciencia. LAMPADIA. <https://www.lampadia.com/opiniones/enrique-ghersi/con-criterio-de-conciencia/>
- Landa, C. (2007). Tribunal Constitucional y Jurado Nacional de Elecciones. *Revista Elecciones*, 6(7), 119-137. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2007.v6n7.05>
- Ramos Martinez, P. L. (2025). Presidente de Acción Popular impugnó resultados de elecciones internas por supuesto fraude. <https://rpp.pe/politica/elecciones/presidente-de-accion-popular-impugno-resultados-de-elecciones-inter-nas-por-supuesto-fraude-noticia-1667223>
- Mendoza Talledo, V. (2025, 15 de diciembre). JNE anula las elecciones primarias de Acción Popular tras detectarse irregularidades en el registro de delegados. Infobae. <https://www.infobae.com/peru/2025/12/13/accion-popular-fuera-de-las-elecciones-2026-la-resolucion-completa-del-jne-y-las-razones-por-las-que-anulo-las-primarias-del-partido/>
- Oficina Nacional de Procesos Electorales. (2025a, 16 de octubre). ONPE: 37 organizaciones políticas elegirán candidatos vía delegados y solo 2 lo harán de manera directa, vía afiliados. gob.pe. <https://www.gob.pe/institucion/onpe/noticias/1265509-onpe-37-organizaciones-politicas-elegiran-candidatos-via-delegados-y-solo-2-lo-haran-de-manera-directa-via-afiliados>
- Oficina Nacional de Procesos Electorales. (2025b). ELECCIONES PRIMARIAS 2025: padrón de afiliados y organización. https://www.researchgate.net/publication/398721553_Analisis_Electoral_n_1_Elecciones_Primarias_2025_padron_de_afiliados_y_organizacion
- Oficina Nacional de Procesos Electorales. (2025c). Elecciones primarias 2025: Resultado de la elección presidencial – Acción Popular (modalidad delegados). Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://resultados.onpe.gob.pe/DEL2025/EleccionesPresidenciales/RePres/00000001>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2004). Sentencia recaída en el Expediente N° 02366-2003-AA/TC. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02366-2003-AA.html>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2005). Sentencia recaída en el Expediente N° 05854-2005-PA/TC. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/05854-2005-AA.html>

Jurado Nacional de Elecciones. (2025a). Informe N° 000399-2025-DNFPE/JNE. <https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:VA6C2:1f-181db5-5a95-4c28-aa6d-b4f3b4242cb5>

Jurado Nacional de Elecciones. (2025b). Resolución N° 0745-2025-JNE. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2468065-1>

Valencia Pantoja, K. (2025, 15 de diciembre). JNE declara la nulidad de las elecciones primarias de Acción Popular por inconsistencias en la lista de delegados. RPP. <https://rpp.pe/politica/elecciones/jne-oficializa-nulidad-de-las-primarias-de-accion-popular-por-graves-irregularidades-en-el-padron-de-delegados-noticia-1667999?ref=rpp>

Aproximaciones sobre los efectos de las reformas propuestas por la CANRP al financiamiento de partidos en el Perú (2019-2026)

Approaches to the effects of the reforms proposed by the CANRP on political financing in Peru (2019-2026)

Jean Carlos Rodriguez Avilez*
Universidad Nacional Mayor de San Marcos
ORCID: [0000-0003-2161-1479](https://orcid.org/0000-0003-2161-1479)

Fecha de recepción: 1 de abril del 2026
Fecha de aceptación: 9 de mayo del 2026

ISSN: 2415-2498

Rodriguez, Jean (2026). «Aproximaciones sobre los efectos de las reformas propuestas por la CANRP al financiamiento de partidos en el Perú (2019-2026)». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 17, N.º 28: pp. 34-46.

DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.202601.002>

* Politólogo y egresado de la maestría de Gestión Pública de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Asociado junior de la Asociación de Derecho Electoral y Constitucional (ADEC), miembro asesor de la Asociación Addminis y director de incidencia política de Juventud, Política y Desarrollo. Correo electrónico: jean.rodriguez1@unmsm.edu.pe

RESUMEN

El presente artículo analiza críticamente las reformas al financiamiento de partidos políticos propuestas por la Comisión de Alto Nivel de Reforma Política (CANRP) en 2019, evaluando sus efectos prácticos en los procesos electorales de 2020, 2021, 2022 y 2026. Se argumenta que, pese a las buenas intenciones declaradas, las propuestas de la CANRP partieron de supuestos que no correspondían a la realidad estructural del sistema político peruano, caracterizado por una profunda informalidad económica, alta fragmentación partidaria y la creciente penetración de economías ilegales en la política. La prohibición del financiamiento privado de personas jurídicas, lejos de frenar la corrupción, generó un vacío que fue aprovechado por actores ilegales, mientras que el financiamiento público directo no logró consolidar organizaciones partidarias más robustas. Se concluye que las reformas respondieron a una lógica reactiva y normativista que no consideró las condiciones estructurales del país.

Palabras claves: *financiamiento de partidos, CANRP, reforma política, economías ilegales, Perú, sistema de partidos.*

ABSTRACT

This article critically analyzes the reforms to political party financing proposed by the High-Level Commission for Political Reform (CANRP) in 2019, evaluating their practical effects on the 2020, 2021, 2022, and 2026 electoral processes. It is argued that, despite their declared good intentions, the CANRP proposals were based on assumptions that did not correspond to the structural reality of the Peruvian political system, characterized by deep economic informality, high party fragmentation, and the growing penetration of illegal economies into politics. The prohibition on private financing from legal entities, far from curbing corruption, created a vacuum that was exploited by illegal actors, while direct public financing failed to consolidate stronger party organizations. It is concluded that the reforms followed a reactive and normativist logic that did not account for the country's structural conditions.

Keywords: *party financing, CANRP, political reform, illegal economies, Peru, party system*

Introducción

El financiamiento de partidos es un elemento muy importante en la política, porque consiste en los recursos económicos que permitirán el sostenimiento de las campañas electorales y de las actividades partidarias fuera de las épocas de competencia electoral. Debido a esa relevancia y al caso Odebrecht¹, que terminó golpeando a actores políticos de toda la región, la Comisión de Alto Nivel de Reforma Política (en adelante, CANRP)², por encargo del presidente Martín Vizcarra, planteó una serie de reformas al sistema político peruano. Dentro de las reformas planteadas se crearon propuestas legislativas que buscaron modificar la regulación del financiamiento de partidos, las cuales buscaron mejorar la regulación del financiamiento público indirecto, utilizar los fondos del financiamiento público directo para las campañas electorales, rendición de cuentas de los gastos de campaña y otras iniciativas. La mayoría de estas reformas llegaron a aprobarse en 2019, siendo aplicadas en las siguientes elecciones (2020, 2021, 2022 y 2026³), por lo cual es importante realizar un balance de sus efectos. Para ello, analizaremos algunos datos estadísticos de diversas índoles (sociales, económicas, etc.) para aproximarnos a una evaluación de los posibles efectos de las reformas en este período de aplicación.

La tesis central que expondrá el presente trabajo es que las propuestas de la CANRP partieron de un diagnóstico incompleto de la realidad peruana. Si bien identificaron adecuadamente los síntomas del problema -como la penetración de dinero ilícito en la política y la mercantilización de las candidaturas-, las soluciones propuestas respondieron a una lógica normativista que sobreestimó la capacidad regulatoria del Estado y subestimó la profundidad estructural de la informalidad económica y la debilidad institucional del sistema de partidos. En ese sentido, las reformas aprobadas en base a las propuestas de la Comisión que en contextos institucionales sólidos podrían haber funcionado, en el Perú generaron consecuencias no previstas que, en algunos aspectos, agravaron los problemas que se buscaban resolver.

Marco teórico

El estudio del financiamiento político ha cobrado creciente relevancia en América Latina a partir de los grandes escándalos de corrupción de la última década, especialmente por el caso Odebrecht. Conceptualmente, el financiamiento de partidos puede ser analizado desde dos grandes dimensiones: la dimensión normativa, que se pregunta cómo debería regularse para garantizar la equidad y la transparencia; y la dimensión empírica, que examina cómo funciona realmente en contextos institucionales específicos (Zovatto, 2003).

Otro concepto que es importante para nuestra investigación fue desarrollado por Mainwaring y Scully (1995) quienes, desde la perspectiva del sistema de partidos, desarrollaron el concepto de institucionalización del sistema de partidos como condición necesaria para la gobernabilidad democrática. Un sistema de partidos institucionalizado, entre otros requisitos, supone que las organizaciones políticas cuenten con raíces sociales estables, recursos propios y una burocracia interna consolidada. En el caso peruano, como señala Tanaka

1 El caso Odebrecht es el caso de financiamiento ilegal más grande que ha tenido América Latina por parte de esta constructora a diferentes partidos políticos de la región.

2 La CANRP fue instaurada el 21 de diciembre de 2018 mediante la Resolución Suprema N.º 228-2018-PCM, por encargo del presidente Martín Vizcarra y su Consejo de Ministros (Tuesta Soldevilla et al., 2019).

3 La redacción de este artículo se realizó durante el desarrollo de las Elecciones Generales del 2026.

(1998), el colapso del sistema de partidos a inicios de los noventa generó un escenario de extrema debilidad organizativa (débil institucionalización). A su vez, Zavaleta (2014) describe las características de los partidos pos-colapso y los califica como “coaliciones de independientes”, lo que da cuenta de la persistencia de una débil institucionalización. Este es un escenario en el que el financiamiento ilegal encontró terreno fértil.

En torno a estas debilidades, considero importante revisar literatura sobre la captura del Estado (Hellman et al., 2000) que nos permite entender cómo actores económicos privados, incluidos los ilegales, pueden influir sobre las reglas de juego político para proteger sus intereses. En el Perú, la presencia de economías ilegales como el narcotráfico, la minería y la tala ilegales han generado un fenómeno que algunos autores denominan como la “captura delictiva del Estado” (Dargent y Muñoz, 2016), en el que las organizaciones criminales invierten en la política para garantizar impunidad y acceso a contratos públicos.

Asimismo, debido a que analizo una reforma política-electoral, consideramos importante tener un marco analítico para evaluar reformas electorales. Norris (2004) propone distinguir entre el diseño formal de las reglas y su implementación efectiva, señalando que el impacto real de una reforma depende de la capacidad institucional del Estado para hacerla cumplir. Este enfoque es especialmente pertinente para el caso peruano, donde la brecha entre la norma escrita y la práctica política es frecuentemente abismal. Ello se complementa con el enfoque de la teoría de la segunda opción o *second best* (Lipsey y Lancaster, 1956), la cual, desde la economía política, expone que en contextos en los que no pueden alcanzarse las condiciones óptimas (como un mercado de financiamiento político transparente con actores formales), eliminar una de las condiciones del problema (el financiamiento privado formal) puede empeorar el resultado global si los actores ilegales llenan el vacío dejado.

Además, a partir de un balance de las investigaciones previas sobre la CANRP, existen sendos estudios que se enfocaron especialmente en la propuesta de las PASO (siglas de las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias⁴), en las cuales se analizaron diferentes elementos de esta propuesta desde el diseño, las motivaciones de la propuesta y las reformas posteriores que se dieron a la misma en el transcurso de los últimos años.

Las reformas al financiamiento político propuestas por la CANRP

La CANRP agrupó las reglas del financiamiento político en la temática “Anticorrupción y rendición de cuentas”, dentro de lo concerniente al sistema de partidos con la siguiente nomenclatura: “Financiamiento: público, privado, controles, sanciones y rendición de cuentas”. La Comisión fue instaurada el 21 de diciembre de 2018 por encargo del presidente Martín Vizcarra, mediante la Resolución Suprema N.º 228-2018, y estuvo conformada por cinco expertos que tuvieron un plazo de dos meses para presentar sus propuestas⁵ (Tuesta Soldevilla et al., 2019).

4 Podemos considerar investigaciones como las de Carranza y Chuquillanqui (2019), Carranza (2022) y Santoro (2024), que analizan la propuesta de las PASO desde el diseño hasta su posible implementación en el Perú.

5 Para ello pueden ver la tabla 1.

Tabla 1
Propuestas de la CANRP para el sistema de partidos

Nº	Propuesta
1	Inscripción de partidos nacionales y movimientos regionales
2	Cancelación de partidos nacionales y movimientos regionales
3	Alianzas y fusiones de organizaciones políticas
4	Elecciones internas de candidatos
5	Financiamiento: público, privado, controles, sanciones y rendición de cuentas

Nota. Elaborado en base a datos de la CANRP (2019).

Para la comisión, la precariedad de las organizaciones políticas había generado el ingreso de dinero de origen ilícito a las campañas electorales. Esto se mencionaba respecto al financiamiento de los movimientos regionales:

Las organizaciones regionales registran una vida efímera, desarrollan un alto personalismo en la organización, practican bajos niveles de democracia interna, que se exige a los partidos políticos, y el financiamiento de las campañas electorales recae en fuentes privadas, en muchos casos de origen delictivo. (CANRP, 2019, p. 17)

Los autores plantean, entonces, que ya existía una probable penetración de lo que actualmente denominamos las economías ilegales en el financiamiento de las campañas electorales.

Asimismo, en el Eje 2 “Política vulnerable a la corrupción y escasa rendición de cuentas”, la CANRP (2019) precisaba que la política se estaba mercantilizando para financiarse: “En general, se cuestiona que, a falta de organización interna, la campaña implica la comercialización de candidaturas, votos, propaganda electoral, entre otros. Crecientemente, entonces, se requiere de más recursos económicos para solventar campañas electorales” (p. 19). Es así como los autores plantean que se ha creado este hábito político de “comercialización de candidaturas”, con el objetivo de financiar las campañas electorales, lo cual también podría generar otros problemas como la plutocratización de la política, la cooptación de espacios de decisión política para fines privados, etc.

Las reformas más relevantes en materia de financiamiento que planteó la comisión y que fueron recogidas por el Poder Ejecutivo en el Proyecto de Ley N.º 4189/2018-PE fueron las siguientes:

Tabla 2
Propuestas de financiamiento de la CANRP y estado de aprobación

Propuesta	¿Fue aprobada?
Regulación de acceso al financiamiento público indirecto durante la campaña electoral (ampliación y distribución más equitativa)	Sí, mediante la Ley 30997
Permitir el uso del financiamiento público directo para las campañas electorales (incluidas las elecciones internas)	Parcialmente. Las comisiones parlamentarias rechazaron la extensión a campañas electorales por considerarse que afectaba normas de 2017
Rendición de cuentas por organización política (no candidatos), salvo en las elecciones internas	Sí, incorporada en la Ley 30997
Obligación de presentar dos reportes de gastos durante las campañas	Sí, en la ley 31046.
Mejoras en el control y sanción: sanciones administrativas, penales y políticas	Sí. Se tipificó el delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas (arts. 359-A y 359-C del Código Penal)
Facultades de cobranza coactiva de multas a la ONPE	Sí, en la ley 31046.

Nota. Elaborado en base a datos de la CANRP (2019), la Ley 30997 y el Dictamen Conjunto de las Comisiones de Constitución y Justicia (2019).

Un elemento central de la reforma fue la prohibición del financiamiento privado de personas jurídicas con fines de lucro, aprobada inicialmente mediante referéndum constitucional en 2018. Esta decisión, que luego fue complementada por la Ley 30997 en materia penal, respondió al contexto del escándalo Odebrecht y los aportes falsos, pero como argumento a continuación, tuvo consecuencias no previstas que han erosionado la integridad del financiamiento político peruano.

Efectos de las reformas en la praxis política

3.1 El problema del vacío de financiamiento privado y la penetración de economías ilegales

El principal efecto no previsto de las reformas de 2019 fue la creación de un vacío de financiamiento que las economías ilegales se apresuraron a llenar. La lógica de la CANRP asumía que, al prohibir el financiamiento privado de empresas y aumentar la transparencia, los partidos se verían forzados a depender del financiamiento público y de pequeños aportantes individuales⁶. Sin embargo, esta premisa ignoró un dato estructural: la economía peruana presenta uno de los índices de informalidad más altos de América Latina, con alrededor del 72% de empleados en el sector informal (Kamichi, 2023).

En este contexto de informalidad masiva, la distinción entre financiamiento “formal” e “informal” resulta difusa, y la prohibición de las personas jurídicas solo desalentó a los actores formales sin afectar a los ilegales, que operan al margen de cualquier regulación⁷. Como señala Cáceres (2024) en un análisis publicado en El Comercio: “La minería ilegal, el narcotráfico y otras actividades ilegales mueven miles de millones de dólares al año. La prohibición absoluta —como toda prohibición absoluta— solo ha traído informalidad y ha abierto canales al crimen organizado”. Los datos disponibles confirman esta preocupación. Según una encuesta de Datum Internacional para la consultora Centro Wiñaq (2024), el 82% de los peruanos considera que la influencia de las industrias ilegales (narcotráfico, minería ilegal y tala ilegal) en la política es alta o muy alta. Esta percepción ciudadana no es producto de la ignorancia, sino de la observación de hechos concretos: congresistas vinculados a la minería ilegal, candidatos que promueven la ampliación del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) tras reunirse con sus representantes, y partidos que se niegan a suscribir acuerdos de no recepción de dinero ilegal.

En efecto, de cara a las elecciones generales de 2026, la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) alertó que la minería ilegal⁸ podría financiar activamente las campañas electorales (Panamericana, 2024). Solo cinco partidos y una alianza suscribieron el acuerdo promovido por la SNMPE para rechazar estos aportes, mientras que agrupaciones con vínculos documentados con sectores de minería informal se negaron a pronunciarse.

Este panorama revela que las reformas de la CANRP no solo fallaron en frenar el ingreso de dinero ilegal, sino que, paradójicamente, al expulsar del mercado político al financiamiento

6 Otro motivo mencionado por la CANRP era blindar a la política de *lobbies* empresariales, argumento muy ligado al contexto de Odebrecht.

7 Un problema adicional generado por la informalidad también es la dificultad que tienen los partidos y candidatos especialmente, para rendir cuentas de sus ingresos y gastos de campaña.

8 Según estimaciones de la SNMPE, la minería ilegal exportaría más de 12 mil millones de dólares en 2025, lo cual la convierte en la primera actividad ilícita del país, superando incluso al narcotráfico.

privado formal, volvieron a los partidos más vulnerables frente a los actores ilegales, quienes no tienen escrúpulos en evadir las restricciones legales. Como sostiene el secretario general de la Asociación Civil Transparencia, Omar Awapara (2025), el retorno del financiamiento privado busca precisamente “devolverle la posibilidad al sector privado de disputar un espacio de influencia con las economías ilegales”.

Desde la perspectiva de la teoría del *second best*, la reforma incurrió en un error clásico: al no poder alcanzarse la solución óptima (financiamiento político completamente transparente en un mercado dominado por actores formales) se eliminó una condición que, aunque imperfecta, contribuía a equilibrar el ecosistema político. El resultado fue un escenario peor que el inicial, en el que los actores ilegales ganaron mayor influencia relativa en la política.

3.2 El financiamiento público directo: entre el despilfarro y la subejecución

La CANRP apostó fuertemente por el fortalecimiento del financiamiento público como contrapeso al dinero privado. En su lógica, el Estado debía proveer a los partidos con recursos suficientes para que no tuvieran que depender de fuentes privadas potencialmente corruptas. Sin embargo, la evidencia empírica muestra que esta apuesta también tuvo resultados mixtos.

Para el período 2021-2026, la ONPE distribuyó un total de S/ 77'980,016.40 en concepto de financiamiento público directo entre los diez partidos con representación congresal, a razón de una quinta parte por cada año. De este monto, al menos el 50% debía destinarse a actividades de formación, capacitación, investigación y difusión (ONPE, 2021). No obstante, los datos de ejecución son preocupantes: según la ONPE (2024), de cada cuatro soles asignados para capacitación y formación, los partidos solo gastan uno. Acción Popular, por ejemplo, en 2024 no ejecutó gastos de capacitación e investigación (El Comercio, 2025).

Esta situación revela una contradicción fundamental en el diseño de las reformas: los partidos peruanos, caracterizados por su debilidad organizativa y su naturaleza predominantemente electoralista, no tienen incentivos reales para invertir en formación política. Como señala el análisis de Crisis Group (2024), el sistema de partidos peruano está dominado por agrupaciones “con financiamiento dudoso, sin liderazgo ni ideas” (p. 16), cuya razón de ser es ganar elecciones, no construir cuadros ideológicos o técnicos. En ese contexto, el financiamiento público para formación e investigación tiende a ser malgastado en gastos de funcionamiento disfrazados, o simplemente no se ejecuta.

La CANRP, al diseñar esta reforma, asumió implícitamente que los partidos peruanos tenían la voluntad institucional de fortalecerse como organizaciones. Esta premisa era, en el mejor de los casos, optimista. La evidencia histórica evidencia que, desde el colapso del sistema de partidos en los años noventa, los actores políticos peruanos han tenido escasos incentivos para construir organizaciones partidarias sólidas, prefiriendo en su lugar mantener estructuras ligeras y personalizadas que les permitan adaptarse rápidamente a los cambiantes vientos electorales (Tanaka, 1998).

Adicionalmente, si bien se planteó permitir el uso del financiamiento público directo para gastos de campaña, una de las propuestas de la CANRP que fue rechazada en el dictamen parlamentario, dejó a los partidos en una situación peculiar: reciben fondos del Estado que no pueden usar cuando más los necesitan (pues el financiamiento se fracciona en 5 partes correspondientes a los 5 años de representación), mientras que en los períodos no electorales tienen escasa motivación para gastarlos en actividades de fortalecimiento institucio-

nal⁹. El resultado es una suerte de disfunción estructural que compromete los objetivos de la reforma.

3.3 La rendición de cuentas y los procesos sancionadores: entre la norma y la realidad

Uno de los avances más significativos de las reformas de 2019 fue la tipificación del delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas mediante los artículos 359-A y 359-C del Código Penal, incorporados por la Ley 30997. Como señala el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP (IDEHPUCP, 2024), esta norma permitió por primera vez sancionar penalmente, con hasta ocho años de pena privativa de libertad, el financiamiento proveniente de fuentes ilegales, diferenciando este delito del lavado de activos.

Sin embargo, la eficacia de esta norma ha sido cuestionada por su aplicación práctica. Si bien la Ley 30997 establece un marco penal claro, la ONPE que está encargada de la fiscalización administrativa, ha demostrado tener capacidades limitadas para rastrear el origen real del dinero que financia a los partidos, especialmente cuando proviene de supuestas pequeñas donaciones individuales, que es precisamente la modalidad que utilizan las economías ilegales para camuflar sus aportes¹⁰. El sistema financiero peruano, con altos niveles de informalidad, facilita este tipo de operaciones.

En 2020 recién se obligó a los partidos a presentar dos reportes de gastos durante las campañas electorales, siguiendo lo planteado por la CANRP. No obstante, como señaló LP Derecho (2021), las prohibiciones fijadas por la Ley 28094 y sus modificatorias “no tienen ninguna eficacia si las sanciones no son aplicadas y las entidades designadas para la fiscalización de dichos fondos no son capaces de rastrear y supervisar los diferentes fondos particulares que reciben todos los partidos políticos existentes”. En efecto, la ONPE ha iniciado procesos sancionadores contra varios partidos, incluyendo a Fuerza Popular durante el período 2021-2026, pero la cobranza efectiva de multas sigue siendo un desafío institucional mayor¹¹.

Este problema de implementación no es accidental: responde a una limitación estructural de las reformas de la CANRP, que diseñaron mecanismos de control sofisticados sin considerar la dotación a la ONPE de los recursos humanos, tecnológicos y presupuestales necesarios para operarlos. La comisión asumió que el marco normativo, por sí solo, generaría los incentivos para el cumplimiento. Esta visión, coherente con una lógica normativista, subestimó el papel de la capacidad estatal en la implementación efectiva de las reformas (Norris, 2004).

9 Aquí es importante aclarar que la aprobación, modificación o rechazo de los contenidos propuestos por la CANRP mediante proyectos de ley es totalmente responsabilidad de los legisladores peruanos. Asimismo, debido al contexto de polarización entre el fujimorismo y el gobierno de turno, debilitó ampliamente las capacidades de los integrantes de la comisión de intentar convencer a los legisladores de la necesidad de aprobar la totalidad de sus propuestas.

10 Lo cual en el argot político peruano se conoce como “pitufeo”.

11 Durante este período también se aprobó la anulación de multas previas a los partidos políticos, por motivo de incumplimiento a las reglas de financiamiento partidario.

3.4 La fragmentación del sistema de partidos: una variable ignorada

Quizás el mayor punto ciego del diagnóstico de la CANRP fue la falta de atención a la fragmentación extrema del sistema de partidos peruano, la cual pretendió gestionar con reformas en la inscripción y cancelación de los partidos, buscando que se inscriban partidos con militancia y comités reales. La realidad nos demostró un resultado totalmente distinto: han proliferado los partidos y con la eliminación de las PASO generará una fragmentación elevada del voto.

Para las elecciones de 2026, el número de partidos habilitados para participar llegó a 39, con una decena adicional en proceso de habilitación. Esta proliferación partidaria implica que los costos de campaña se multiplican, que la ONPE tiene que fiscalizar a un número creciente de organizaciones con recursos limitados, y que el umbral de financiamiento necesario para ser competitivo se eleva constantemente, generando más presión hacia el financiamiento ilegal.

La fragmentación también tiene consecuencias directas sobre el financiamiento público. El esquema de distribución del financiamiento directo (40% igualitario entre todos los partidos con representación congresal y 60% proporcional a los votos) no logra superar la lógica de subsistencia cortoplacista de los partidos peruanos. Con recursos insuficientes para construir organizaciones sólidas y con incentivos para usar el financiamiento en gastos de funcionamiento más que en formación política, el círculo vicioso se perpetúa.

Es así como podemos colegir que la comisión asumió que su paquete de reformas, entre ellas las del financiamiento, bastarían para inducir comportamientos más institucionales en las organizaciones políticas. Sin embargo, el problema de fondo: la existencia de decenas de partidos sin arraigo social, ideología clara ni membresía real, no fue suficientemente abordado. Como indicamos líneas atrás, la CANRP propuso requisitos supuestamente más estrictos para la inscripción de partidos (incluyendo un padrón mínimo de afiliados y la obligación de presentar candidatos en todos los procesos electorales), pero estas medidas no lograron frenar la proliferación de las organizaciones políticas, por el contrario, aumentaron la cantidad de partidos inscritos. Esto tampoco implicó que los partidos recuperasen el control de los gobiernos subnacionales. Como documenta Crisis Group (2024), los movimientos regionales obtuvieron más del 50% de las gobernaciones regionales y alcaldías en las elecciones de 2022, evidenciando que los partidos nacionales siguen sin tener raíces reales en el territorio.

Conclusiones

Las reformas propuestas por la CANRP en materia de financiamiento de partidos respondieron a un impulso legítimo: el escándalo Odebrecht y la crisis de representación política en el Perú. Sin embargo, como he argumentado a lo largo de este artículo, estas reformas partieron de supuestos que no correspondían a la realidad estructural del Perú y sus efectos prácticos han demostrado ser cuanto menos ambiguos y en algunos aspectos contraproducentes para todo el sistema político peruano.

En primer lugar, la prohibición del financiamiento privado de personas jurídicas, lejos de cerrar la puerta al dinero ilegal, generó un vacío que fue aprovechado por las economías ilegales. La minería ilegal, el narcotráfico y la tala ilegal, que mueven decenas de miles de millones de soles al año, encontraron en la restricción del financiamiento privado formal una oportunidad para ganar mayor influencia relativa en la política peruana. La percepción

ciudadana lo confirma: ocho de cada diez peruanos consideran que la influencia de las industrias ilegales en la política es alta o muy alta (Datum/Centro Wiñaq, 2024).

En segundo lugar, el financiamiento público directo no logró generar los incentivos para el fortalecimiento institucional de los partidos. La subejecución crónica de los fondos asignados a formación y capacitación revela que los partidos peruanos no tienen vocación institucional para invertir en su propio fortalecimiento, y que el diseño de la reforma no contempló mecanismos efectivos para asegurar que el dinero público se usara con los fines previstos.

En tercer lugar, los mecanismos de rendición de cuentas y las nuevas figuras penales introducidas por la Ley 30997 representan avances formales importantes, pero su eficacia práctica está severamente limitada por la capacidad institucional de la ONPE y del sistema de justicia para fiscalizar y sancionar efectivamente. Si bien en 2019 no se aprobaron todas las propuestas de la CANRP, mediante otros proyectos de ley se fueron añadiendo las sugerencias que plantearon para la regulación del financiamiento.

En cuarto lugar, la fragmentación extrema del sistema de partidos, una variable que la CANRP no pudo solucionar, continúa siendo el principal obstáculo estructural para cualquier reforma de financiamiento político. En un sistema con decenas de partidos sin arraigo social y con una economía informal que supera el 70% del empleo, las reglas de financiamiento, por más sofisticadas que sean, tienen un alcance limitado.

En definitiva, las reformas de la CANRP en el financiamiento partidario fueron necesarias pero insuficientes, y en algunos aspectos opuestas a la realidad del país. El Perú no necesita solo mejores reglas de financiamiento, sino una transformación estructural de su sistema de partidos, una reducción efectiva de la economía informal y un fortalecimiento real de las capacidades institucionales de los organismos electorales, las cuales se comenzarán a desarrollar gracias a reformas que reconozcan el complejo punto de partida que actualmente tenemos, de lo contrario cualquier reforma normativa del financiamiento político está condenada a ser una norma que se cumple en el papel, pero se elude en la práctica.

REFERENCIAS

- Cáceres, F. (2024, 2 de septiembre). La minería ilegal en campaña política. El Comercio. <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/peru-libre-fuerza-popular-congreso-la-mineria-ilegal-en-campana-politica-por-fernando-caceres-freyre-noticia/>
- Carranza, N. (2022). Elecciones internas Perú 2022: abriendo la 'caja negra' de los datos electorales. *Elecciones* 21 (23): 279-300. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2022.v21n23.11>
- Carranza, N. & Chuquillanqui, M. (2019). Ni improvisación ni copia: rastreando el proceso de transferencia y adaptación en el diseño de las PASO peruanas. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 6 (11): 129-153. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/22546>
- Comisión de Alto Nivel de Reforma Política [CANRP]. (2019). Hacia la reforma política: Informe final. Presidencia del Consejo de Ministros.
- Crisis Group. (2024, 25 de marzo). Conflictividad perpetua: una ruta hacia la estabilidad en el Perú. <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/peru/104-unrest-repeat-plotting-route-stability-peru>
- Datum Internacional & Centro Wiñaq. (2024). Encuesta de opinión pública sobre influencia de industrias ilegales en la política. [Estudio de opinión pública, informe citado por El Comercio, octubre 2024].
- Dargent, E., & Muñoz, P. (2016). Peru: A close call. *Journal of Democracy*, 27(1), 145-156.
- Diario Gestión. (2024, 18 de junio). Es imperativo regular de manera adecuada el financiamiento privado a los partidos políticos. <https://gestion.pe/opinion/mineria-ilegal-tala-ilegal-narco-trafico-es-imperativo-regular-de-manera-adecuada-el-financiamiento-privado-a-los-partidos-politicos-confiep-noticia/>
- El Comercio. (2024, 4 de octubre). El 82% de peruanos sostiene que la influencia de industrias ilegales en los políticos es muy elevada. <https://elcomercio.pe/politica/partidos/el-82-de-peruanos-sostiene-que-la-influencia-de-industrias-ilegales-en-los-politicos-es-muy-elevada-datum/>
- El Comercio. (2025, 3 de febrero). ¿Cuánto gastaron los partidos políticos del dinero del financiamiento público? <https://elcomercio.pe/politica/cuanto-gastaron-los-partidos-poli->

ticos-del-dinero-del-financiamiento-publico-y-que-sucede-con-el-monto-no-ejecutado-renovacion-popular-fuerza-popular-peru-libre-app-elecciones-onpe-agrupaciones-gastos-noticia/

Hellman, J. S., Jones, G., & Kaufmann, D. (2000). Seize the state, seize the day: State capture and influence in transition economies. World Bank Policy Research Working Paper, 2444.

Instituto de Democracia y Derechos Humanos [IDEHPUCP]. (2024). El delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/el-delito-de-financiamiento-prohibido-de-organizaciones-politicas/>

Kamichi, M. (2023). La realidad de la informalidad en el Perú previo a su bicentenario. Desde el Sur, 15(1), e0013.

Lau Tam, H. (2022). El delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas. Derecho PUCP, 88, 181-220. http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0251-34202022000100181

Lipsey, R. G., & Lancaster, K. (1956). The general theory of second best. The Review of Economic Studies, 24(1), 11-32.

LP Derecho. (2021, 19 de octubre). La tipificación del delito de financiamiento ilegal de partidos políticos en la legislación penal peruana. <https://lpderecho.pe/tipificacion-delito-financiamiento-ilegal-partidos-politicos-legislacion-penal-peruana>.

Mainwaring, S., & Scully, T. (1995). Building democratic institutions: Party systems in Latin America. Stanford University Press.

Norris, P. (2004). Electoral engineering: Voting rules and political behavior. Cambridge University Press.

Oficina Nacional de Procesos Electorales [ONPE]. (2021). Diez organizaciones políticas recibirán del Estado cerca de 78 millones de financiamiento público directo. <https://www.onpe.gob.pe/sala-prensa/notas-prensa/>

Panamericana Televisión. (2024, diciembre). Minería ilegal amenaza elecciones 2026: solo seis partidos rechazan dinero sucio para sus campañas. <https://panamericana.pe/politica/457043-mineria-ilegal-amenaza-elecciones-2026-seis-partidos-rechazan-dinero-sucio-campanas>

Radio Nacional. (2025, 12 de enero). Transparencia: aporte de privados a partidos políticos frenará participación de economías ilegales. <https://www.radionacional.gob.pe/novedades/la-entrevista/transparencia-aporte-de-privados-a-partidos-politicos-frenara-participacion-de-economias-ilegales>

- RPP Noticias. (2024, 9 de noviembre). Economías ilegales en las campañas políticas: ¿cómo evitar el ingreso de este dinero ilícito? <https://rpp.pe/politica/elecciones/economias-ilegales-en-las-campanas-politicas-como-evitar-el-ingreso-de-este-dinero-ilicito-noticia-1597183>
- Santoro, I. (2024). Cambiar algo para que nada cambie. La reforma decorativa de las elecciones primarias obligatorias en Perú. *Colombia Internacional*, 118, 115-140. <https://doi.org/10.7440/colombiaint118.2024.05>.
- Tanaka, M. (1998). Los espejismos de la democracia: El colapso del sistema de partidos en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos.
- Tuesta Soldevilla, F., Barrenechea, R., Cotler, J., Dargent, E., & Meléndez, C. (2019). Hacia la democracia del bicentenario: Informe final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Transparencia Internacional Argentina / Transparencia por Colombia. (2020). Corrupción política vía financiación irregular de campañas [Informe conjunto]. <https://transparencia.org.co>
- Zavaleta, M. (2014). Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral. Lima: IEP.
- Zovatto, D. (2003). Financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina. IDEA Internacional / IIDH.

El liberalismo fracasado en el Perú. Un análisis de las últimas candidaturas liberales del 2021-2026

**The failure of liberalism in Peru.
An analysis of the latest liberal candidates
from 2021 to 2026**

Luis Fernando Llanos-Illescas[♦]
Pontificia Universidad Católica del Perú
ORCID: [0009-0005-7670-9555](https://orcid.org/0009-0005-7670-9555)

Guido Martín Vargas-La Torre^{♦♦}
Universidad Católica Santa María
ORCID: [0000-0003-4284-1054](https://orcid.org/0000-0003-4284-1054)

Fecha de recepción: 31 de enero del 2026
Fecha de aceptación: 20 de febrero del 2026

ISSN: 2415-2498

Llano-Illescas, Luis y Vargas-La Torre, Guido (2026). «El liberalismo fracasado en el Perú. Un análisis de las últimas candidaturas liberales del 2021-2026». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 17, N.º 28: pp. 47-59.

DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.202601.003>

-
- ♦ Licenciado en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú con especialización en Relaciones Internacionales y en Políticas Públicas. Miembro del Grupo de Investigación sobre Estado y Sociedad (GIES) perteneciente a la misma casa de estudios. Correo electrónico: llanos.luis@pucp.edu.pe
 - ♦♦ Bachiller en Derecho de la Universidad Católica de Santa María de Arequipa. Estudiante de Historia de la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa. Correo electrónico: latorrevargasguidomartin@gmail.com

RESUMEN

El liberalismo en el Perú casi siempre ha sido una ideología que no ha llegado a calar en la población peruana. Si bien ha tenido figuras importantes como fue el caso de Mario Vargas Llosa en la década de los noventa, la realidad es que las propuestas liberales, sobre todo en el aspecto social, han sido rechazadas en más de una oportunidad por el electorado peruano. Para poder comprender este fenómeno se analizarán las más recientes candidaturas de los procesos electorales de 2021 y 2026 respectivamente a través de las figuras de Hernando de Soto (2021), Carlos Espá (2026) y Rafael Belaúnde (2026).

Palabras claves: *Liberalismo, elecciones, ciudadanía*

ABSTRACT

Liberalism in Peru has almost always been an ideology that has failed to resonate with the Peruvian population. While it has had important figures, such as Mario Vargas Llosa in the 1990s, the reality is that liberal proposals, especially in the social sphere, have been rejected on more than one occasion by the Peruvian electorate. To understand this phenomenon, the most recent candidacies in the 2021 and 2026 electoral processes will be analyzed through the figures of Hernando de Soto (2021), Carlos Espá (2026), and Rafael Belaúnde (2026).

Keywords: *Liberalism, elections, citizenship*

Introducción

La ideología liberal durante el periodo republicano tuvo como su principal exponente al abogado huamachuquino José Faustino Sánchez Carrión. Durante los debates promovidos por el libertador Don José de San Martín, Sánchez Carrión a través tanto de oratoria como de su semanario *La Abeja República* defendió tanto las ideas liberales como la idea de que el Perú debía asumir el sistema Republicano como modelo en contraste con el modelo monárquico promovido tanto por el mismo San Martín como por el válido Don Bernardo de Monteagudo (Vásquez Monge, 2010).

Las ideas liberales en el Perú, posteriores a los debates entre ambos personajes de la historiografía peruana, no llegaron a colarse en el imaginario colectivo de la ciudadanía peruana (Llanos Illescas, 2025). Si bien hubo intentos de que ciertas propuestas liberales entrasen en el debate político durante los gobiernos de Ramón Castilla [1845-1851, 1855-1862] y Manuel Pardo [1872-1876] sobre todo al permitir la construcción de infraestructura pública como motor para el desarrollo del país, la realidad es que el Perú se mostraba reacio a aceptar las ideas de la libertad, sobre todo cuando las ideas de un Estado fuerte opacaron la retórica liberal finalizando el siglo XIX (Ballón Vargas, 2012).

Una vez entrado el siglo XX en el Perú, existieron referentes liberales, aunque en algunos casos llegaron a deslindarse del liberalismo para más bien asociarse con el naciente fascismo. Tal fue el caso de Raúl Ferrero Rebagliati, quien consideró que el liberalismo había fracasado en mitigar las desigualdades que afectaban a la sociedad, así como enfrentar las nuevas amenazas ideológicas como fuese el caso del comunismo (Ballón Vargas, 2012). Posteriormente, a mediados del siglo XX surgió la figura de Pedro Beltrán, quien a través del diario *La Prensa* defendió la libertad de mercado y la no intromisión del Estado. Asimismo, propuso ideas vanguardistas para la época como evitar la desnutrición infantil o el saneamiento como medios para poder alcanzar el desarrollo como país (Llanos Illescas, 2025).

Finalmente, está la figura del premio Nobel de Literatura Mario Vargas Llosa, quien a través tanto de sus discursos políticos como de su columna de opinión *Piedra de Toque* en el diario *El País* promovió la defensa del liberalismo, así como a candidatos que él consideraba baluartes de la libertad en comparación con sus adversarios nacionalistas. Es necesario resaltar la creación de la Fundación Internacional para la Libertad en el año 2002, a través de esta institución se promovió la defensa de las ideas liberales en los países de Latinoamérica, así como su oposición a los gobiernos de Cuba, Venezuela o Nicaragua por promover regímenes autoritarios (Llanos Illescas, 2025).

Pero ¿y qué ocurre ahora ya entrada una nueva campaña política en el Perú? Pues el liberalismo, pese a la presencia de grandes defensores del mismo dentro del contexto político, todavía no ha conseguido ser aceptado por la ciudadanía peruana. Es más, la derecha peruana ha rechazado las ideas de liberalismo social para apoyar únicamente la noción de liberalismo económico mientras que el aspecto social, los así llamados liberales tienden a ser más conservadores (Gil, 2022; Coronel, 2024). En ese sentido, la presencia de los liberales más tradicionales como se entendería de aquellos políticos que han apoyado tanto el liberalismo económico como social en las elecciones ha sido mínima.

Incluso cuando han llegado a participar en la campaña electoral durante el periodo de inestabilidad política (2018 en adelante), sus índices de aprobación no llegaron a superar el dígito de intención de voto. Por ello, en esta oportunidad nos enfocaremos en analizar las candidaturas liberales de las elecciones 2021 y 2026, tomando en consideración que estas se realizaron durante el periodo de inestabilidad política, centrándonos por ello en las figuras de Hernando de Soto (2021), Carlos Espa (2026) y Rafael Belaúnde (2026). En el texto,

nos enfocamos en presentar el concepto de liberalismo a través de un Marco Teórico para posteriormente analizar tanto los planes de gobierno como los discursos de los candidatos liberales para de esa manera poder entender cuáles son los motivos por los cuales el liberalismo como ideología continúa fracasando en la arena electoral peruana.

Marco teórico

El liberalismo, como ideología política, puede comprenderse como un conjunto de ideales políticos cuya idea primaria es la libertad del individuo en cualquier ámbito de la sociedad (Freeden, 2015). Los liberales, desde un inicio, tuvieron la convicción de que su posición social al nacer no debía determinar cuál debía ser el destino como individuos. Es por ello que defendieron la idea de que como personas podían tomar las decisiones que considerasen necesarias para su mejoría dentro de la sociedad. Claro, está siempre asumiendo las consecuencias que estas acciones podrían provocarles (Vergara, 2020).

En sí, no podemos perder de vista lo que en estas últimas décadas nos venden como liberalismo, ¿Una filosofía política? ¿Una fase histórica pasajera? ¿Una justificación filosófica del capitalismo? Hemos de ser pragmáticos en este sentido para evitar elucubraciones y verla como una ideología que ha sido llevada a la práctica durante varias etapas históricas del Perú (Fawcett, 2018).

El liberalismo ha sido capturado por sus desviaciones actuales, como viene a ser el libertarismo, ello ha incentivado revisar los principios que defiende, el que más retumba es el de la libertad, sin embargo la limitada comprensión de la misma reduciéndola a su aspecto negativo, no intervención y no obstaculización, olvida el carácter positivo de la misma, siendo indispensable la preservación de la misma en pos de que el gobierno pueda “mantener las condiciones sin las cuales el ejercicio libre de las facultades humanas sería imposible” (Benavente, 2010).

La tradición que dicen defender ha de ser la clásica, jugando un rol imperativo aquellos “liberales clásicos” que omiten en denunciar el uso, o mal uso de sus preceptos ideológicos, no podemos obviar la figura de Javier Milei, presidente de la República argentina, “liberal-libertario”, si es que ambas ideologías pueden converger. El referente del liberalismo clásico argentino Alberto Benegas Lynch (h), empapela de elogios al presidente (Infobae, 2025)

Siguiendo las anteriores premisas no será extraño el plantearse la idea del alejamiento de la ideología liberal de la cultura democrática, sus mismos teóricos argumentan que desde el New Deal, surgió la necesidad de desarraigarse del Liberalism para así denominarse pertenecientes del Classical Liberalism, pues las medidas con las que se enfrentó el gobierno de Hoover fueron “democrático-intervencionistas” (Cubeddu, 1999).

Los perfiles liberales en las elecciones

1. Hernando de Soto

Hernando de Soto, es economista, de relevancia internacional, y psicólogo social, fundó el Instituto Libertad y Democracia (ILD), el cual se encarga o encargaba, hemos de notar la

falta de actividad del instituto, de: “crear marcos legales modernos que instalen poder en manos de los pobres en los países en vías de desarrollo y excomunistas. Lo hace propiciando su acceso a los derechos de propiedad formal y la conversión de sus activos en capital utilizable” (Instituto Libertad y Democracia, s. f.).

Su figura gira en torno a temas centrales como lo son la informalidad y los derechos de propiedad en países de desarrollo, y abocándose en el ámbito político a la inclusión de los sectores populares en el mercado (Contreras, 2000).

El culmen de su aspecto político en el Perú llegó al postular como candidato presidencial por el partido político Avanza País en las elecciones generales de 2021, su motivación principal fue la innegable informalidad, la debilidad del estado de derecho, viendo en su liderazgo técnico como una posible solución a aquellas fallas institucionales que frenaban el desarrollo económico y social del país, frente a este Estado fallido (El Comercio, 2021).

De Soto como opción política significó una alternativa con un enfoque liberal con un acento en la institucionalidad donde la libertad económica, la seguridad jurídica y la propiedad privada jugarán un rol indispensable para el desarrollo, su proyecto político no se alejaba de su figura intelectual, ya que había contemplado en su proyección política la masiva titulación de la propiedad, la simplificación administrativa y la integración de la economía informal al sistema legal como estrategia principal para reducir la desigualdad y fortalecer la democracia (Contreras, 2000).

Si bien es cierto, que el pensamiento de De Soto puede ser ubicado dentro del propio aspecto del liberalismo clásico por el típico enfoque liberal en torno a la eliminación de barreras estatales y el individuo como fin último de la sociedad capaz de generar bienestar para consigo y la sociedad (Freeden, 2015). Su inclusión de los sectores populares dentro de la economía, así como su inclusión en el Estado de Bienestar peruano nos recuerda a un liberalismo más moderno propio del liberalismo progresista europeo cuyas luchas residían en una justicia social, un estado más eficiente y transparente (Fawcett, 2018). De Soto, a su vez, resaltó entre los demás candidatos por su búsqueda de articular los problemas sociales en concreto con el sistema económico, es así que buscaba una mejora mediante la reforma del modelo económico orientado a un capitalismo inclusivo.

No obstante, no podemos obviar los puntos de inflexión de su campaña y como personaje de lo que más resalto fue el sentimiento esquivo que tuvo el peruano promedio con su figura, ya que su discurso pese a estar orientado a un sector importante de la sociedad peruana excluida por el sistema, su orientación hacia lo internacional y su perfil intelectual lo llevaron a una percepción de elitismo, volviéndolo un personaje ajeno a la realidad, se percibía más afín a grupos empresariales y académicos. Dicha percepción limitó a su electorado, no pudiendo conectar con él, en especial en un contexto de crisis política y desconfianza (Davis, 2021).

Asimismo, observamos que en el Plan de Gobierno de Avanza País (2021-2026), se distinguen como principios rectores los siguientes: Democracia, Libertad, Solidaridad y Reciprocidad, Ética Social; Confianza en el desarrollo del país y Creatividad Empresarial”, dichos principios, cuidadosamente hemos de abarcar los mismos ya que no son los que usualmente se repiten los liberales como los son “vida, libertad y propiedad” sino que media la misma solidaridad y reciprocidad muy ligada a la idea del solidarismo francés, observando una tardía evolución del liberalismo peruano a un liberalismo más social, o llámese progresista como lo auguraba Max Weber, es así que el liberalismo en esas elecciones habría tomado un cuerpo moderno donde residieron ideas relativamente nuevas abandonando ese homo economicus liberal individualista a uno consciente de su existen-

cia en colectividad, una verdadera “rivoluzione dell’edonismo al solidarismo” (Segado, 2012).

Así también observamos en sus objetivos estratégicos un marcado aumento del gasto público, ampliando a su vez la cobertura de los servicios públicos no dejando de lado los derechos sociales de las personas, al contrario reforzando los mismos, reafirmando una lucha contra la corrupción, podemos así concluir que su plan de gobierno no solo busca la inversión privada y un respeto por la institucionalidad típica de los liberales clásicos, sin embargo no se reduce a ello sino que aspira a un funcionamiento transparente y eficaz del aparato estatal, esto no sería compatible con un liberalismo reducido y restringido sino que aboga, el Plan o De Soto, por un liberalismo mal llamado de “izquierdas” cercano al liberalismo europeo (solidarismo, positive freedom, socioliberalismo, liberalism americano (New Deal).

2. Rafael Belaúnde

Rafael Belaúnde Llosa es economista y empresario. Nieto del expresidente Fernando Belaúnde Terry se ha dedicado al rubro empresarial, específicamente al inmobiliario. Trabajó además como ministro de Energía y Minas durante el gobierno del expresidente Martín Vizcarra. Posteriormente, como consecuencia de la crisis política que ha afectado al Perú, decidió fundar su propio partido político llamado Libertad Popular con el propósito de defender el liberalismo y la libertad en el Perú. Belaúnde Llosa se autodenomina: “una persona que cree en el mercado, la competencia, prosperar a partir de tu empeño, en el mérito” (Valle, 2025).

Pero en sí, ¿cuáles son las propuestas que propone Libertad Popular como partido liberal en favor de la ciudadanía? En el rubro de la minería ilegal, Belaúnde Llosa propone la siguiente solución:

Si los mineros pequeños y artesanales tuviesen más posibilidades de ser formales, la conflictividad se reduciría. La minería no puede ser una actividad netamente elitista o de grandes corporaciones. Hay que dar un carácter más popular a la que, creo, es nuestra principal palanca al desarrollo. En tanto no tenga una cara más popular y más social va a tener problemas. (Patriau, 2025)

En esa línea, a través de un concepto de libertad para la realización del trabajo, sin que necesariamente se observan matices populistas, Belaúnde Llosa propone abrir la posibilidad de que los mineros artesanales y pequeños puedan formalizarse de manera efectiva. A través de esta propuesta se busca reducir el campo “laboral” para la minería informal. Puesto que, de ser formal, la minería ilegal no tendría oportunidad de expansión ni de captar posibles trabajadores.

Asimismo, el candidato de Libertad Popular asegura que, si bien la minería formal ha llevado a mejoras en la calidad de vida de algunos ciudadanos, realmente esta actividad no está ayudando a quienes realmente la necesitan. Dado que solo se han llegado a beneficiar las autoridades de las zonas mineras mas no aquellas personas que trabajan alrededor de la mina:

La minería ha aportado, sobre todo, al gobierno central y a las autoridades políticas de las regiones, pero el día a día del que vive en el corredor minero y tiene que meter

su rebaño a su casa para no congelarse en la noche. [...]. Esa realidad no ha cambiado. Espinar no tiene agua potable y hace 50 años que hay gran minería ahí. La empresa dirá que ha pagado miles de millones de soles en impuestos, cosa que es verdad, pero el diseño del sistema es lo que no ha funcionado, por ello se requiere la redistribución del canon minero. (Patriau, 2025)

Ante un modelo que según Belaúnde Llosa no funciona, se propone mejorar la redistribución del capital recolectado por la mina. Que un porcentaje vaya dirigido al Estado, mientras que el otro porcentaje vaya dirigido a la población que vive alrededor de la mina. A través de estos mecanismos no solo se buscaría promover la libertad con la promoción del empleo y el libre albedrío en el uso de recursos económicos por parte de la ciudadanía. Sino que, a su vez, se lucharía contra la criminalidad.

Respecto a esta problemática que afecta a varios países de la región latinoamericana, Belaúnde Llosa considera que en el Perú ya hay experiencia a raíz de la lucha contra el terrorismo, pero que todavía hay mucho por hacer:

En el tema de la inseguridad ciudadana, el Perú tiene la experiencia de la lucha contra el terrorismo. [...]. Lo que derrotó al terrorismo fue el GEIN, la inteligencia operativa, de campo. Esa es la experiencia que hay que rescatar. [...]. Eso [La crisis de criminalidad], se tiene que resolver con inteligencia, con [asignación de] recursos a la Policía. (Patriau, 2025)

Lograr los cambios en el rubro de seguridad requiere un buen manejo de recursos, así como la posibilidad de usar la fuerza del Estado de manera responsable. Esa es una propuesta liberal que propone Belaúnde Llosa. A la par, en el rubro de la salud, por poner mejorar la infraestructura y la calidad de atención en hospitales y postas, dado que de acuerdo con la doctrina liberal; sin una buena salud o educación el ser humano será incapaz de realizar su proyecto de vida (Llanos, 2025):

Salud y educación inciden directamente en la productividad de la gente, lo que se llama el capital humano. Esa es la gran apuesta al futuro. Hay que hacer un cambio que tiene dos dimensiones. Primero, la infraestructura en salud. [...]. La mitad de las postas médicas no tienen médicos y el 60% atienden menos de 12 horas. La prestación de salud es un derecho universal que lo tiene que garantizar el Estado, porque no hay forma de que eso lo haga un privado. [...]. Bueno, [propongo] atender el tema de la inversión, asegurarse de tener una cobertura de horas más alta, de que las postas médicas tengan, al menos, un médico por posta. (Patriau, 2025)

Sin duda alguna, para Belaúnde Llosa buscar solucionar estas problemáticas como fuesen el caso de la salud, educación o inseguridad va a la par con la promoción de la ideología liberal en el Perú. Dado que sin un contexto en el que el ser humano pueda desarrollarse de manera libre y segura no se podrá alcanzar la verdadera libertad, solo se promoverá una dependencia permanente ante el Estado como mencionó Pedro Beltrán, una de las figuras claves del liberalismo en el Perú (Llanos, 2025).

Pese a estas propuestas, Libertad Popular no ha llegado a superar el 2% de intención de voto. Esta realidad electoral se puede deber a factores importantes en el Perú como el alto nivel de informalidad, así como el conservadurismo que muchas veces puede presentarse como la antítesis de la libertad (Vergara, 2020). Asimismo, la poca presencia del candidato en medios de comunicación y la alta tasa de oferta electoral pueden llevar a que la ciudadanía considere otras opciones (Valle, 2025).

3. Carlos Espá

Carlos Espá es un periodista y abogado limeño que perteneció a la generación de los llamados jóvenes turcos, quienes bajo el mando del director del diario La Prensa, Arturo Salazar Larraín, se formaron como periodistas y como defensores del liberalismo. Asimismo, como político se ha buscado promocionar como un candidato novedoso que busca dejar atrás a todos aquellos políticos tradicionales que han estado afectando la estabilidad del país (Vivas, 2025).

En paralelo, es necesario resaltar que el abogado limeño decidió participar en la política peruana como consecuencia de la victoria del expresidente Pedro Castillo en las elecciones del 2021. Dado que consideraba a la figura de Castillo como una amenaza comunista y autoritaria que ponía en jaque nuestras libertades en favor de un proyecto político parecido al de Cuba o de Venezuela, según el candidato (Vivas, 2025). Para poder participar en política, Espá decidió crear su propio partido más enfocado en la ideología liberal llamado “Sí creo”. De acuerdo con el propio candidato, el ideario del partido político se enfoca en la libertad como eje central y propone 5 temas indispensables que abordará en caso de que llegase a ser presidente:

El valor principal de la sociedad es la libertad, la libertad política, de expresión, asociación, libertad en todo sentido. Por encima de la libertad solo está la vida. Creo que somos el único partido que ya está elaborando su plan de gobierno. [...]. Y hemos dividido nuestras políticas en cinco columnas. La primera se llama “secar el pozo de la corrupción”. Eliminar lo que da pie a la corrupción: trámites, exoneraciones, permisos, licencias, privilegios, algunos impuestos. La segunda es la formalización de la economía. La tercera es revisar la regionalización en educación, salud y agua, que ha fracasado estrepitosamente. Luego, conectividad e infraestructura, para convertir la sierra en una potencia agroexportadora. Y la última es seguridad ciudadana. (Cabanillas, 2025)

Observamos entonces que para Espá la libertad y la vida son los enfoques más preciados que puede tener todo individuo, características que están muy presentes en la ideología liberal (Freeden, 2015). Esta promoción de la libertad y la reducción del aparato estatal, ejes ideológicos, también está presente en las propuestas que tiene Espá como candidato, por ejemplo, promocionar la formalización y la lucha contra la corrupción a través de la reducción de trámites o impuestos, es un enfoque que también han asumido otros candidatos liberales en la región latinoamericana (Vergara, 2020).

Por otro lado, propone soluciones a problemáticas que a lo largo de los últimos años han afectado la calidad de vida de la ciudadanía peruana, como, por ejemplo, la inseguridad ciudadana, la precarización en educación, la falta de acceso a agua potable y las dificultades para acceder a la atención en salud (Vivas, 2025). La presencia de estas propuestas nos muestra que la candidatura de Espá, si bien tiene un enfoque liberal en su estructura básica, también busca abordar problemáticas que afectan al ciudadano peruano.

Por ejemplo, en el caso de inseguridad ciudadana el candidato Espá plantea el siguiente enfoque:

Hay que desmembrar las organizaciones. [...]. Planteamos seis penales de máxima seguridad, sin visitas. Uno en El Frontón. Audiencias por Zoom. La visita se ha convertido en un derecho, cuando es un privilegio si te portas bien. La prisión debe ser donde no lleguen los celulares [...]. (Cabanillas, 2025)

Estas propuestas muestran que, en el caso de Espá no solo se centra en la libertad sino también en proponer medidas articuladas y que responden a demandas ciudadanas. Caso contrario de muchos políticos, autoidentificados como libertarios pero que proponían soluciones más populistas buscando sobre todo captar la mayor cantidad de votos (Coronel, 2024).

Además, es interesante porque Espá pese a tener tanto de manera personal como en su partido político una ideología liberal muy presente se muestra contrario a la idea popularizada entre la ciudadanía y ciertos sectores académicos peruanos de que el peruano es un emprendedor por naturaleza:

[...]. No es cierto que el Perú sea un país de emprendedores. Es un país con falta de alternativas y eso obliga a la gente a emprender. Lógicamente, hay grandes emprendedores y felicitaciones a ellos. Pero el 80% de la gente quiere ser empleados: tener horas extra, sueldo seguro, etcétera. Un 20% que quiere ser emprendedor. Pero en el Perú, el 70% emprende porque no tiene alternativa. (Cabanillas, 2025)

Podemos observar que Espá pese a ser un liberal, que ideológicamente debería promover ideas en favor de emprendimiento bajo la lógica de que el individuo puede satisfacer sus propias necesidades sin apoyo del Estado; no obstante, no lo hace (Vergara, 2020). Al contrario, proponer más bien la idea de que el peruano busca ser emprendedor porque carece de alternativas laborales en un contexto en que más del 70% de la población peruana labora en la informalidad.

Eso muestra que lo que plantea el candidato del partido “Sí Creo” es un análisis de la realidad peruana. Y a la par plantea soluciones por ejemplo en temas de seguridad o económicos, pero ¿En temas como educación o salud? Para estos problemas Espá propone las siguientes soluciones: “[...]. Hay que conectar carreteras con caminos para que los agricultores saquen sus productos y no estén a merced de intermediarios. Hay un derecho universal del siglo XXI: Internet. Y el derecho al agua, que es del siglo XIX. Es intolerable que una cuarta parte no tenga agua y saneamiento” (Cabanillas, 2025).

Sin duda, el liberalismo está presente en la manera de presentarse de Carlos Espá, sus propuestas de reducir el Estado y apelar a que el peruano requiere de libertades y la defensa de ciertos derechos como el acceso a agua, salud, educación e, inclusive, internet; para poder desarrollarse dentro de la sociedad. Pese a ello, sorprende que, en las encuestas, no haya llegado a superar el 2% de intención de voto, lo cual muestra cierta oposición de ciudadanía a la candidatura (Vivas, 2025).

La intención de voto de 2% se puede explicar por las siguientes características de Carlos Espá. Si bien es un candidato que ha buscado presentar soluciones a las problemáticas que afectan a la ciudadanía, todavía se le asocia como una persona cercana al establishment político tradicional. El hecho de que su círculo social sea principalmente personas cercanas más a la burguesía limeña lleva a que muchos no lo asocien con un candidato modernizador (Cabanillas, 2025). En su lugar, muchos consideran que él en realidad representa más bien un continuismo de la inestabilidad política que ha afectado a la política peruana desde el 2016.

Cuadro de propuestas

	Hernando De Soto	Rafael Beláunde Llosa	Carlos Espá
Economía	Mantener la autonomía y comunicación clara del BCR.	Realización de Obras por Impuestos y convenios G2G con altos estándares sanitarios.	Simplificar y reducir impuestos antitécnicos.
	Repriorizar el gasto público.	Transformar el modelo extractivo en uno de alto valor para el consumo humano.	Simplificar trámites, licencias y permisos a nivel nacional.
	Aplicar mecanismos de evaluación ex-ante/ex-post de grandes programas.		Sostenibilidad en la recaudación y creación de 5 millones de puestos formales.
Salud	Culminar la implementación de las Redes Integradas de Salud (RIS) a nivel nacional.	Reducir la anemia infantil, la desnutrición, la mortalidad infantil, materna y prematura, y disminuir la carga de enfermedades crónicas.	Acabar con la Anemia.
	Implementar de manera obligatoria la Historia Clínica Universal y Digital.	Transformar EsSalud en una entidad de gestión autónoma.	Implementación Plataforma libre y abierta de información para todos los usuarios (doctores, pacientes, enfermeras).
	Reorganizar y ampliar los Centros de Promoción y Vigilancia Comunal	Integrar la logística del MINSA, EsSalud y regiones en una sola plataforma.	Montaje de una red de atención primaria primera línea de pacientes en hospitales del Sistema de Salud.
Educación	Establecimiento del Programa de Alimentación Escolar de Alto Impacto.	Fortalecer la enseñanza de comprensión lectora y matemáticas mediante estándares nacionales y evaluaciones periódicas.	Programa de Bono Educativo para devolver el dinero a las familias.
	Establecimiento de Centros de Bienestar Familiar	Fortalecer la enseñanza en lenguas originarias.	Revisar los procesos de selección y designación de maestros, directores de escuelas y funcionarios del rubro.
	Establecimiento de un Programa de Talentos Locales	Garantizar la implementación efectiva de la ESI.	
Seguridad	Reducir las duplicidades administrativas entre el Ministerio del Interior	Promover la percusión del dinero buscando a sus cabecillas principales.	Implementar una estrategia integral de prevención del delito.
	Aumento de la presencia policial en zonas de alta incidencia delictiva.	Rentar vehículos con capacidad disuasiva para la criminalidad.	Reestructuración del currículo e infraestructura de las Academias Policiales a nivel nacional.
	Implemento de operativos para dismantelar mercados ilícitos.	Promover Unidades de Flagrancia Nacionales: Juez, fiscal y policía en un solo edificio.	Crear programa de reclutamiento de nuevos efectivos policiales en personal de las Fuerzas Armadas.
	Establecer mayores controles sobre la posesión de armas y endurecer las penas por su porte ilegal.		

Fuente: Programas de gobierno de los partidos: Avanza País, Libertad Popular y Sí Creo.

Conclusiones

El liberalismo en el Perú parece caer de popularidad en el ámbito electoral. Pese a la presencia de figuras importantes como fuera el caso de Pedro Beltrán o Mario Vargas Llosa, la ideología liberal no ha obtenido mucha popularidad en el ámbito de las masas. Esto se puede deber a factores inherentes del país, ya que recordemos que el liberalismo en el Perú fue una ideología asociada a las masas sino más bien a la burguesía (Ballón Vargas, 2012). Esto puede llevar a que un amplio sector de la ciudadanía no se identifique con el mismo.

En su lugar, la ciudadanía peruana parece aceptar más los rasgos autoritarios y populistas mucho más afines a sus demandas (Coronel, 2024). Por otro lado, es necesario resaltar la precariedad del sistema de partidos políticos peruano puede llevar a que muchas personas alrededor del país desconozcan a estos personajes políticos, lo cual también puede acarrear una baja intención de voto tanto en las encuestas como en las urnas. Para poder hacerle frente a estas problemáticas sería necesario que los candidatos liberales puedan no solo adaptarse al escenario político peruano a través de bailes o tendencias. Sino que más bien busquen escuchar a la ciudadanía y en base a ello logren adaptar el liberalismo a la demanda peruana.

Inclusive, podemos observar que esta recomendación está asociada con la ideología liberal. Dado que el liberal más clásico propone sobre todo basar sus políticas en concepto bottom-up, es decir, propone que sea la base de la pirámide social quien busque brindar las soluciones necesarias a las problemáticas que les aquejan en lugar de recurrir al poder estatal o tecnocrático. Solo de esa manera, el liberalismo podrá asumir un rol dirigente al frente de la ciudadanía peruana.

REFERENCIAS

- Ballón Vargas, J. C. (2012). El liberalismo peruano en el siglo XX. PUCP. <https://textos.pucp.edu.pe/texto/El-liberalismo-peruano-en-el-siglo-XX>
- Cabanillas, C. (2025). Carlos Espá: “La democracia ha sido boba, negligente, indolente e insensible”. Peru21. <https://peru21.pe/politica/carlos-espala-democracia-ha-sido-boba-negligente-indolente-e-insensible>
- Contreras, C. (2000). Hernando De Soto, 2000. El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo. Lima. El Comercio, 287 pp. Traducción de Mirko Lauer y Jessica McLauchlan. Economía, 23(46), 135-139. <https://doi.org/10.18800/economia.200002.007>
- Coronel, O. (2024). La nueva derecha radical de base en el Perú. Desafíos, 36(2), 1-36. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.13841>
- Cubeddu, R. (1999). Atlas del liberalismo. Unión editorial
- Davis, M. (2021). ¿Quién es Hernando de Soto? The Jacobin. <https://jacobinlat.com/2021/04/quien-es-hernando-de-soto/>
- El Comercio. (2021, 23 marzo). Hernando de Soto: “El Estado peruano, actualmente, es un ‘Estado fallido’ que no puede ni comprar vacunas”. El Comercio Perú. <https://elcomercio.pe/politica/hernando-de-soto-el-estado-peruano-es-un-estado-fallido-que-no-puede-ni-comprar-vacunas-avanza-pais-elecciones-2021-revtli-noticia>
- Fawcett, E. (2018). Liberalism: The Life of an Idea, Second Edition. Princeton University Press.
- Freedden, M. (2015). Liberalism: A very short introduction (1st edition). Oxford University Press.
- Gil Piedra, R. (2022). “Viva la vida, la familia, la libertad y la patria”. Anotaciones sobre la derecha política y el movimiento conservador en el Perú en clave comparada. IEP. https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2023/05/Gil-Rodrigo_Viva-la-vida-la-familia-la-libertad-y-la-patria.pdf

- Infobae. (2025). “Venga, profesor, quiero mostrarle algo”: cómo sorprendió Milei a Alberto Benegas Lynch, su mentor económico. Infobae. <https://www.infobae.com/economia/2025/11/25/venga-profesor-quiero-mostrarle-algo-como-sorprendio-milei-a-alberto-benegas-lynch-su-mentor-economico/>
- Instituto Libertad y Democracia. (s. f.). elcato.org. <https://www.elcato.org/enlaces/instituto-libertad-y-democracia>
- Llanos Illescas, L. F. (2025). Del periodista al escritor: Pedro Beltrán y MVLL como promotores del liberalismo en el Perú. *Politai*, 16(26), 122-141. <https://doi.org/10.18800/politai.202501.006>
- Patriau, E. (2025). Rafael Belaunde Llosa: “Salirse de la Corte IDH me parece que es un disparate”. Ojo Público. Recuperado el 30 de enero del 2026 de: <https://ojo-publico.com/entrevistas/rafael-belaunde-llosa-salirse-la-corte-idh-es-un-disparate>
- Segado, F. F. (2012). La solidaridad como principio constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 30, 139. <https://doi.org/10.5944/trc.30.2012.7004>
- Valle, J. (2025). Rafael Belaunde: “Keiko o ‘Porky’ en la segunda vuelta lanzaría al Perú a la izquierda radical”. Trome. Recuperado el 30 de enero de 2026 de: <https://trome.com/actualidad/politica/rafael-belaunde-llosa-keiko-fujimori-o-porky-en-la-segunda-vuelta-lanzaria-al-peru-a-la-izquierda-radical-rafael-lopez-aliaga-elecciones-presidenciales-entrevista-video-noticia/>
- Vásquez Monge, E. (2010). El pensamiento liberal de José Faustino Sánchez Carrión. *Investigaciones Sociales*, 14(25), 165-180. <https://doi.org/10.15381/is.v14i25.7314>
- Vergara, A. (2020). *Ciudadanos sin República* (3a ed.). Planeta.
- Vivas, F. (2025). Carlos Espásela cree. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/elecciones/carlos-espasa-garces-alvear-si-se-la-cree-una-cronica-de-fernando-vivas-elecciones-2026-alejando-toledo-tlcnota-noticia/>

¿Vulneración al principio de separación de poderes?: El particular diseño del proceso de selección de los magistrados del Tribunal Constitucional del Perú♦

Violation of the principle of separation of powers?: the peculiar design of the selection process for the magistrates of the Constitutional Court

Alanis Julianet Ollancaya Pilco♦♦

Universidad Católica Santa María

ORCID: [0009-0005-3184-8332](https://orcid.org/0009-0005-3184-8332)

Fecha de recepción: 16 de abril del 2026

Fecha de aceptación: 27 de mayo del 2026

ISSN: 2415-2498

Ollancaya Pilco, Alanis Julianet (2026). «¿Vulneración al principio de separación de poderes?: el particular diseño del proceso de selección de los magistrados del Tribunal Constitucional». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 17, N.º 28: pp. 60-84.

DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.202601.004>

-
- ♦ La autora agradece al Taller de Derecho Constitucional de la Universidad Católica de Santa María por el espacio de formación académica, debate e investigación que contribuyó al desarrollo del presente trabajo. De igual forma, agradece profundamente a mi familia, a mis amigos, por el constante apoyo.
 - ♦♦ Estudiante de séptimo semestre de la Escuela Profesional de Derecho de la Universidad Católica de Santa María. Integrante del Taller de Derecho Constitucional de la Universidad Católica de Santa María.

RESUMEN

El presente trabajo analiza la vulneración del principio de separación de poderes en el Perú a partir del actual modelo de selección de magistrados del Tribunal Constitucional, caracterizado por la concentración de dicha facultad en el Poder Legislativo. La investigación parte de la premisa de que este diseño institucional ha favorecido dinámicas de politización, reparto de cuotas partidarias e interferencias sobre la independencia judicial, afectando la legitimidad y autonomía del órgano encargado de garantizar la supremacía constitucional. Asimismo, se examinan casos emblemáticos como “El Frontón” y el caso Urresti, evidenciando una línea jurisprudencial reciente del Tribunal Constitucional que relativiza las obligaciones internacionales asumidas por el Estado peruano en materia de derechos humanos y control de convencionalidad. La investigación adopta un enfoque cualitativo de carácter jurídico-dogmático, sustentado en el análisis documental, normativo, doctrinal y jurisprudencial. Para ello, se revisan aportes doctrinales clásicos y contemporáneos sobre separación de poderes e independencia judicial, así como sentencias relevantes del Tribunal Constitucional peruano y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Del mismo modo, se desarrolla un análisis comparado de los modelos de designación de magistrados en Italia, España y Colombia, concluyéndose que los sistemas heterogéneos o mixtos ofrecen mayores garantías de independencia judicial, equilibrio institucional y legitimidad democrática que aquellos concentrados exclusivamente en órganos políticos.

Palabras claves: *Principio de separación de poderes, democracia, tribunal constitucional, estado, selección*

ABSTRACT

This paper examines the violation of the principle of separation of powers in Peru arising from the current system for appointing justices to the Constitutional Court, characterized by the concentration of this authority in the Legislative Branch. The study is based on the premise that this institutional design has encouraged processes of politicization, partisan quota-sharing, and interference with judicial independence, thereby weakening the legitimacy and autonomy of the institution responsible for upholding constitutional supremacy. The research also analyzes emblematic cases such as El Frontón and the Urresti case, highlighting a recent line of Constitutional Court jurisprudence that tends to relativize the international human rights obligations assumed by the Peruvian State, particularly regarding conventionality control. This study adopts a qualitative legal-dogmatic approach supported by documentary, normative, doctrinal, and jurisprudential analysis. It draws on both classical and contemporary scholarship concerning the separation of powers and judicial independence, as well as relevant decisions issued by the Peruvian Constitutional Court and the Inter-American Court of Human Rights. In addition, the pa-

per develops a comparative analysis of judicial appointment models in Italy, Spain, and Colombia, concluding that heterogeneous or mixed systems provide stronger guarantees of judicial independence, institutional balance, and democratic legitimacy than systems in which appointment powers are concentrated exclusively in political bodies.

Keywords: *Principle of separation of powers, democracy, constitutional court, state, selection*

Introducción

El principio de separación de poderes constituye uno de los pilares esenciales del constitucionalismo contemporáneo y una garantía indispensable para la protección de los derechos fundamentales dentro del Estado constitucional de derecho. Su finalidad no se limita a la distribución funcional del poder estatal, sino que persigue evitar la concentración arbitraria del poder mediante un sistema de controles recíprocos entre órganos constitucionales autónomos. Dentro de este esquema, el Tribunal Constitucional ocupa una posición especialmente relevante, en tanto órgano encargado de controlar la constitucionalidad de las leyes, resolver conflictos competenciales y garantizar la supremacía normativa de la Constitución. Precisamente por ello, la forma en que se designan sus magistrados adquiere una importancia trascendental para asegurar su independencia, imparcialidad y legitimidad institucional.

En el caso peruano, el modelo vigente de selección de magistrados del Tribunal Constitucional ha sido objeto de constantes cuestionamientos debido a la concentración de dicha facultad en el Poder Legislativo. Aunque formalmente el procedimiento incorpora mecanismos de concurso público y exigencias de mayoría calificada, en la práctica la elección de magistrados ha estado marcada por negociaciones partidarias, reparto de cuotas políticas y tensiones parlamentarias que afectan la percepción de autonomía del órgano constitucional. Esta problemática se ha intensificado en los últimos años a raíz de diversos conflictos entre poderes del Estado, así como por decisiones jurisprudenciales controvertidas vinculadas a casos de derechos humanos y control de convencionalidad, generando un debate sobre la existencia de una progresiva erosión de la independencia judicial y del equilibrio institucional.

La investigación aborda precisamente esta problemática desde una perspectiva dogmática, constitucional y comparada. Para ello, se analizará la evolución del modelo peruano de designación de magistrados, las deficiencias estructurales derivadas de la concentración parlamentaria y las repercusiones institucionales observadas en determinados pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Asimismo, se recurrirá al estudio de experiencias comparadas —particularmente de Italia, España y Colombia— con la finalidad de identificar mecanismos que permitan fortalecer la independencia judicial y reducir los riesgos de captura política del órgano constitucional. Finalmente, se propondrá un modelo alternativo de selección sustentado en principios de meritocracia, pluralidad institucional, transparencia y control técnico, orientado a reforzar la legitimidad democrática y constitucional del Tribunal Constitucional peruano.

Marco teórico

1. Evolución del principio de separación de poderes

La evolución del principio de separación de poderes constituye uno de los desarrollos más significativos dentro del constitucionalismo, cuya acepción ha evolucionado con el cambio y avance en las sociedades modernas, obedeciendo a factores como el tamaño de las ciudades, densidad demográfica, cultura e historia (Flores Andrade, 2024). Una vez más, reconociendo el rol de este principio en la constitución de estados democráticos modernos, es importante aceptar su dinamismo, es decir, este principio no surge como una construcción cerrada, sino como el resultado de un proceso histórico en el que con-

vergen distintas tradiciones intelectuales, todas ellas orientadas a evitar la concentración del poder y sus consecuencias arbitrarias. Como advierte Norberto Bobbio (2001), la historia de las formas de gobierno es, en esencia, la historia de los mecanismos ideados para controlar el poder.

En sus antecedentes más remotos, la preocupación por el control del poder puede encontrarse en la filosofía política clásica, desde autores como Platón y Aristóteles, quienes reflexionaron sobre las condiciones de legitimidad del gobierno, vinculando el ejercicio del poder con la consecución del bien común. Aristóteles particularmente introdujo una distinción entre formas puras e impuras de gobierno, en función de si estas perseguían el interés general o intereses particulares. Aunque no formularon una teoría de separación de poderes stricto sensu, definitivamente sentaron las bases de la idea fundamental: el poder debe estructurarse de manera tal que evite su degeneración (Yllesca Díaz, 2024).

Un paso adicional en este proceso evolutivo se advierte en el pensamiento de Polibio, quien propuso la teoría del gobierno mixto como un mecanismo de equilibrio entre distintas formas de organización política. La relevancia de esta propuesta radica en que introduce la noción de distribución del poder entre diversos órganos, los cuales se controlan recíprocamente. Como señala Manuel Aragón (1995), esta idea constituye un antecedente directo del moderno sistema de checks and balances, en la medida en que reconocer que el poder solo puede limitarse eficazmente mediante el poder mismo.

Durante el Medievo, si bien el poder político se concentró en la figura del monarca, se desarrolló paralelamente una concepción jurídica que limitaba su ejercicio. La percepción de que el soberano debía someterse al derecho marcó un punto de inflexión en este proceso evolutivo. En este escenario, la Carta Magna de 1215 se erige como un hito fundamental, que consagró la sujeción del poder real a normas jurídicas y estableció garantías frente a posibles abusos. Este proceso, como sostiene Jiménez Asensio (2016), inaugura una tradición constitucional basada en la limitación jurídica del poder. El tránsito hacia la modernidad consolida esta evolución con la formulación teórica de la separación de poderes. En este punto, resultan decisivas las aportaciones de John Locke y Montesquieu. Locke propuso una primera distinción entre funciones del poder estatal, mientras que Montesquieu desarrolló una teoría sistemática en la que sostiene que la libertad política depende de que el poder no se concentre en una sola instancia. En *El espíritu de las leyes*, plantea que la división entre poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los denominados poderes tradicionales, los cuales constituyen una condición indispensable para evitar el despotismo.

Sin embargo, como advierte la doctrina contemporánea, esta formulación clásica no debe entenderse como una separación absoluta. En efecto, la experiencia histórica ha demostrado que una división rígida puede resultar disfuncional. En este sentido, doctrinarios como César Landa Arroyo y Domingo García Belaúnde han señalado que la separación de poderes debe concebirse más bien como un sistema de equilibrio dinámico, en el que los órganos del Estado interactúan y se controlan mutuamente. En una línea similar, Hakansson (2019) sostiene que la separación de poderes no implica compartimentos estancos, sino una distribución funcional del poder orientada a garantizar su control efectivo. En la contemporaneidad, el principio ha evolucionado hacia una concepción más flexible y compleja, en la que la separación se articula como mecanismos de cooperación y control recíproco. Como afirma García Pelayo (1983), la clave del constitucionalismo actual no radica en la separación estricta, sino en la existencia de un sistema de controles, checks and balances, que impida la concentración del poder. De este modo, la separación de poderes se mantiene como un principio vigente, pero reinterpretado a la luz de las exigencias del Estado constitucional.

2. Separación de poderes en el Estado constitucional

En el Estado constitucional contemporáneo, el principio de separación de poderes adquiere una dimensión normativa y funcional que trasciende su formulación clásica. Ya no se trata únicamente de una técnica de organización del poder, sino de una garantía estructural orientada a preservar el equilibrio institucional y la vigencia de los derechos fundamentales. En ese sentido, la separación de poderes se configura como uno de los pilares sobre los que se sostiene el Estado constitucional de Derecho (García Roca, 2000).

Una de las características esenciales de este modelo es la supremacía de la Constitución, la ley de leyes, que actúa como una norma fundamental vinculante para todos los poderes públicos; de esa manera, este principio se introduce a la esfera jurídica, en tanto el ejercicio del poder se encuentra sometido a límites normativos que condicionan su validez. Como sostiene Luigi Ferrajoli (2001), el poder en el Estado constitucional deja de ser una potestad discrecional para convertirse en una función jurídicamente regulada, sujeta a controles y garantías. En esta línea, la separación de poderes se articula estrechamente con el control del poder, tal como menciona García Macho (1986), la finalidad última de este principio no es únicamente la mera distribución de funciones, sino la prevención del abuso mediante la instauración de mecanismos de control recíproco. Así, los poderes del Estado no actúan de forma aislada, sino en una relación de interdependencia en la que cada uno limita y supervisa la actuación de los demás.

Desde la perspectiva de la doctrina nacional, Hakansson (2019) enfatiza que la separación de poderes en el Estado constitucional debe entenderse como un sistema de equilibrio, en el que la distribución de funciones se complementa con mecanismos efectivos de control; en consecuencia, advierte que la concentración de competencias en un solo órgano, incluso si se encuentra formalmente prevista, puede generar riesgos de afectación al principio, especialmente cuando se trata de funciones de control constitucional, más aún si es acerca del control constitucional concentrado, cuya aplicación determina la continuidad de la vigencia de la norma analizada. Un elemento central en esta configuración es el rol de los tribunales constitucionales, a diferencia del rol del Poder Judicial, cuya principal función está referida a la resolución de conflictos en aplicación de la ley vigente bajo una mirada constitucional, es decir, en base a un sistema garantista, protector de derechos fundamentales, no obstante, los tribunales constitucionales, son órganos especializados, garantes de la supremacía constitucional, ejerciendo un control sobre los actos de los demás poderes del Estado. Como señala García Pelayo (1983), el control de constitucionalidad se interpreta como manifestación concreta de la separación de poderes, en la medida que materializa el contrapeso jurídico frente a las decisiones políticas, reforzando así el equilibrio institucional.

Por otro lado, el Estado constitucional contemporáneo se caracteriza por una creciente complejidad en la distribución del poder. A la clásica división tripartita se suman nuevas formas de organización, como los órganos constitucionales autónomos, la descentralización territorial y la influencia de actores políticos y sociales. Esta pluralidad de centros de poder obliga a repensar la separación de poderes en términos más amplios, como un sistema dinámico de relaciones entre diversas instancias de decisión (García Roca, 2000). Como se mencionó en líneas anteriores, el principio de separación de poderes cumple una función sustantiva en la protección de los derechos fundamentales. La organización del poder y los mecanismos de control no son fines en sí mismos, sino instrumentos destinados a garantizar la libertad y la igualdad de los ciudadanos. En consecuencia, como sostiene Ferrajoli (2001), la legitimidad del Estado constitucional de derecho depende de su capacidad para someter el poder a la ley y asegurar su ejercicio conforme a los derechos fundamentales.

3. El Tribunal Constitucional como órgano de cierre

Por otro lado, el Estado constitucional contemporáneo se caracteriza por una creciente complejidad en la distribución del poder. A la clásica división tripartita se suman nuevas formas de organización, como los órganos constitucionales autónomos, la descentralización territorial y la influencia de actores políticos y sociales. Esta pluralidad de centros de poder obliga a repensar la separación de poderes en términos más amplios, como un sistema dinámico de relaciones entre diversas instancias de decisión (García Roca, 2000). Como se mencionó en líneas anteriores, el principio de separación de poderes cumple una función sustantiva en la protección de los derechos fundamentales. La organización del poder y los mecanismos de control no son fines en sí mismos, sino instrumentos destinados a garantizar la libertad y la igualdad de los ciudadanos. En consecuencia, como sostiene Ferrajoli (2001), la legitimidad del Estado constitucional de derecho depende de su capacidad para someter el poder a la ley y asegurar su ejercicio conforme a los derechos fundamentales.

Las cortes o tribunales constitucionales cumplen un papel fundamental en el Estado constitucional de derecho moderno, entre sus vías de control se encuentran los procesos constitucionales orgánicos, por ejemplo, el proceso de inconstitucionalidad y el competencial. Como resalta Huerta (2023), ante un caso de conflicto de poderes, el rol de estas instituciones es crucial, dado que a través de sus pronunciamientos busca garantizar el principio de separación de poderes. De esa manera, Landa (2011) precisa que la función de los órganos jurisdiccionales de control constitucional es “consagrar la transformación del clásico modelo de división de poderes, al ocupar una posición en el sistema político del Estado Constitucional, orientada a realizar el control y balance de poderes” (p. 61). En congruencia a la garantía de motivación, sus decisiones para resolver estos conflictos deben estar compuestas en gran mayoría por argumentos jurídicos, sin embargo, de alguna manera se encuentran contaminadas por cuestiones políticas. Incluso si adicionamos el proceso de inconstitucionalidad, que determina si la norma materia de análisis es coherente con la norma suprema, condicionando su vigencia a determinados requisitos como la cantidad necesaria de votos en el pleno para dictar la fundabilidad de la demanda; teniendo ello cuenta y el rol imprescindible de las cortes o tribunales constitucionales como supremo interprete de la ley de leyes, es posible que los órganos políticos intenten limitar o interferir en la actividad de estas instituciones a fin de evitar o conflictuar la declaratoria de inconstitucionalidad de aquellas leyes que son producto del Legislativo, e incluso la declaratoria de nulidad de las decisiones del Ejecutivo, tal como postula Huerta (2023).

Históricamente, la instauración de un TGC¹ en 1979 se presenta como un hito dentro del constitucionalismo peruano, dado que anteriormente no se tenía una institución con esas funciones en específico, se mantuvo vigente hasta el 5 de abril de 1992, tras el golpe de Estado, esta institución fue inactivada, en palabras de Eguiguren (1998) “muchas de las expectativas que se cifraron en el tribunal [quedaron] defraudadas y [...] los males que se quisieron corregir con su creación no [fueron] significativamente superados” (p. 123). Sin embargo, volvió a surgir con la constitución de 1993, bajo otro nombre, Tribunal Constitucional, aunque, como precisa Huerta (2023), durante el debate se presentó la idea de desaparecer al TC y delegar sus competencias a una Sala Constitucional de la Corte Suprema, propuesta que no recibió apoyo, pero constata las intenciones de la dictadura fujimorista, para limitar aún más la justicia constitucional peruana. El resurgimiento otorga más funciones que las que tenía el antiguo TGC, aunque, comparado con otros tribunales, aún tenía ciertas limitaciones.

1 Tribunal de Garantías Constitucionales

En junio de 1996 se conforma el nuevo TC, integrado por siete magistrados², dando inicio a sus funciones en el marco de la Constitución de 1993. En este contexto, el 23 de agosto del mismo año, el Congreso de la República promulgó la Ley N°26657, denominada Ley de Interpretación Auténtica, mediante la cual se establecía que los períodos presidenciales anteriores a la vigencia de la Carta Magna de 1993 no debían ser contabilizados para efectos de la reelección, habilitando así una nueva postulación del entonces presidente Alberto Fujimori. Frente a ello, el 29 de agosto de 1996 el Ilustre Colegio de Abogados de Lima interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra dicha norma alegando una violación al artículo 112 de la constitución y la incompatibilidad en cuanto a las facultades interpretativas del Legislativo; demanda que fue admitida a trámite el 23 de septiembre de ese año.

Posteriormente, el TC conoció el caso y, tras un proceso interno marcado por tensiones y presiones políticas, el 16 de enero de 1997 emitió su decisión, declarando la inaplicabilidad de la ley para el caso concreto mediante control difuso, al no haberse alcanzado los votos necesarios para una declaración de inconstitucionalidad con efectos generales. Cabe señalar que, en los días previos a la emisión de la sentencia, el Tribunal fue objeto de hostigamientos y presiones por parte de sectores políticos, en particular el 14 de enero de 1997 un grupo de cuarenta congresistas remitió una comunicación en la que se intentaba limitar el alcance de su decisión. Así, el 27 de febrero de 1997 se creó una comisión encargada de investigar los presuntos hostigamientos contra el Tribunal Constitucional, aunque con la prohibición expresa de revisar sus decisiones jurisdiccionales. Sin embargo, durante el período marzo-mayo de 1997, dicha investigación se desvió de su finalidad inicial y pasó a centrarse en la actuación de los propios magistrados, específicamente en la emisión de una resolución aclaratoria. En ese contexto, el 5 de mayo de 1997 se formuló una denuncia constitucional en su contra, bajo el argumento de usurpación de funciones del pleno. Este proceso de acusación constitucional que culminó, el 28 de mayo de 1997, con la destitución de tres magistrados³. Frente a ello, los magistrados interpusieron, entre julio y agosto de 1997, acciones de amparo en la jurisdicción nacional, las cuales fueron posteriormente declaradas infundadas por el Poder Judicial como por el propio Tribunal Constitucional en su nueva conformación en 1998. En paralelo, desde junio de 1997, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tomó conocimiento del caso. Tras el trámite correspondiente, que incluyó la emisión de un informe de admisibilidad en mayo de 1998, la CIDH concluyó que el Estado peruano había vulnerado la independencia judicial y el debido proceso, recomendando la reincorporación de los magistrados destituidos. Ante el incumplimiento de dichas recomendaciones, el 2 de julio de 1999 la CIDH⁴ sometió el caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Posteriormente, el Estado peruano intentó retirar, con efectos inmediatos, su reconocimiento de la competencia contenciosa de dicho tribunal, lo cual fue declarado inadmisile mediante sentencia de competencia de 24 de septiembre de 1999, reafirmando así la jurisdicción de la Corte IDH.

El 17 de noviembre de 2000, y en el marco del retorno a la democracia, el Congreso de la República dejó sin efecto las resoluciones de destitución y dispuso la reincorporación de los magistrados en sus cargos. Finalmente, mediante sentencia de fondo de 31 de enero de 2001, la Corte IDH⁵ declaró que el Estado peruano había vulnerado los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial de los magistrados destituidos.

2 Delia Revoredo Marsano, Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry, Luis Díaz Valverde, Francisco Acosta Sánchez, Ricardo Nugent López Chávez, José García Marcelo.

3 Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo Marsano.

4 Comisión Interamericana de Derechos Humanos

5 Corte Interamericana de Derechos Humanos

Esta situación constituye un ejemplo paradigmático de la forma en que los órganos políticos pueden interferir en el funcionamiento de los tribunales constitucionales, afectando su independencia, condicionando su accionar para favorecer determinadas posturas políticas y, con ello, el equilibrio propio del principio de separación de poderes. En efecto, la destitución de magistrados como reacción frente a una decisión jurisdiccional evidencia una instrumentalización de los mecanismos de control político, transformándolos en herramientas de presión institucional. Estos acontecimientos resultan particularmente graves si se considera que el TC es el órgano de cierre de la interpretación constitucional, cuya actuación no es oficiosa, como señaló el magistrado César Ochoa Cardich (Tribunal Constitucional del Perú, 2023). Sino que se activa únicamente a partir del conocimiento de casos concretos. En esa línea, su función no consiste en emitir pronunciamientos abstractos o consultivos, sino en resolver controversias dentro de los límites del debido proceso, lo que refuerza su carácter jurisdiccional y su sujeción al orden constitucional.

Bajo esta premisa, cualquier intento de interferencia externo, ya sea mediante presiones políticas, acusaciones constitucionales o mecanismos de control ejercidos de manera arbitraria, no solo afecta a los magistrados en su esfera individual, sino que erosiona estructuralmente el sistema de frenos y contrapesos. Así, no solo se revela una crisis institucional concreta, sino que reafirma la necesidad imperativa de garantizar su independencia y autonomía frente a cualquier forma de injerencia de los órganos políticos. Ello resulta esencial en atención a su naturaleza jurisdiccional y a la función que desempeña como órgano de cierre de la interpretación constitucional, cuya actuación se proyecta tanto en la determinación del sentido y alcance de la Constitución como en su rol de última y definitiva o única instancia en los procesos de garantías constitucionales. En esa medida, el TC se erige como la última garantía de defensa del orden constitucional, por lo que cualquier interferencia externa no solo compromete su funcionamiento, sino que debilita estructuralmente la vigencia del principio de separación de poderes y la supremacía de la Constitución.

4. Diseño constitucional del proceso de selección en el Perú

4.1. Regulación normativa

En sus inicios, el Tribunal de Garantías Constitucionales, bajo la regulación de la carta magna de 1979, su conformación era de nueve magistrados, de los cuales, tres eran elegidos por el Legislativo, otros tres por el Ejecutivo y tres por la Corte Suprema, de alguna manera los poderes tradicionales participaban directamente del proceso de selección de los magistrados del TGC. Con la nueva regulación de la constitución de 1993, esta conformación cambia, de nueve a siete magistrados, todos ellos elegidos por el Congreso unicameral, sin embargo, con la reforma del congreso bicameral, esta atribución será del Senado, a partir de julio de 2026, con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros. La regulación normativa del proceso de selección de los magistrados del TC se sustenta en disposiciones constitucionales como el artículo 102-A, 201 y 202 de la carta suprema, así también en el artículo 8 de la Ley Orgánica del TC.

De acuerdo a la normativa de la LOTC se realiza un concurso público de méritos, a cargo de una comisión especial del Congreso integrada por representantes de los grupos parlamentarios. Este proceso comprende etapas de convocatoria pública, evaluación de hojas de vida, presentación y resolución de tachas ciudadanas, entrevistas personales y elaboración de cuadro de méritos, bajo principios de transparencia, igualdad y meritocracia; posteriormente el Senado realiza la elección mediante votación individual, siguiendo el orden de calificación.

4.2. Problemas estructurales del modelo peruano

El modelo peruano de organización del poder revela una serie de deficiencias estructurales que afectan directamente la vigencia efectiva del principio de separación de poderes, no solo desde una perspectiva normativa, sino también desde su funcionamiento real en el contexto político. En efecto, más allá del diseño constitucional formal, el desenvolvimiento de las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo, por citar un ejemplo, ha estado marcado por tensiones recurrentes que evidencia una erosión progresiva del equilibrio institucional. La doctrina advierte que la separación de poderes no puede entenderse únicamente como una técnica organizativa, sino como una filosofía del constitucionalismo orientada a garantizar la libertad mediante la limitación del poder (Håkansson, 2022). Sin embargo, en el caso peruano, dicha filosofía parece haberse debilitado frente a prácticas políticas que desnaturalizan sus fundamentos.

Uno de los problemas estructurales más relevantes radica en la configuración misma del sistema político peruano, caracterizado por una separación de poderes menos rígida que en los modelos presidencialistas clásicos. En efecto, como señala Håkansson (2022), la forma de gobierno peruana presenta un modelo atípico, en el que existen diversos grados de relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, particularmente a través de mecanismos como la cuestión de confianza, la censura y el propio control político. Si bien estos instrumentos están diseñados para generar equilibrio, en la práctica han sido utilizados como herramientas de confrontación política, desvirtuando su finalidad original y contribuyendo a una dinámica de inestabilidad institucional. En esta situación, adquiere especial relevancia la interpretación extensiva de la cuestión de confianza, cuya configuración como una institución de contenido abierto ha generado uno de los mayores focos de conflicto entre poderes, y no olvidemos de mencionar a la figura de la vacancia por incapacidad moral. Al respecto el propio TC, ejerciendo una función interpretativa, ha reconocido el carácter flexible de estas figuras, pero ello no implica que puedan ser utilizadas para incidir en competencias exclusivas de otros órganos del Estado. Esta problemática se torna particularmente grave cuando se vincula con procesos sensibles, como la elección de magistrados del TC, tal como menciona Huerta (2023): (...) En la práctica, ese periodo suele extenderse por las dificultades para lograr un consenso que permita alcanzar los ochenta y siete votos requeridos para ello (de un total de ciento treinta congresistas) (p. 420) el problema que presenta esta particular forma de elección son relativos a la influencia política que se ejerce, siendo que el Legislativo es una institución de naturaleza política, es así que el proceso de elección se convierte en “un prisionero de las tensiones políticas parlamentarias entre el gobierno y la oposición” (Landa, 2020, p. 103), y en “una arena más de disputa política desde la forma de acceso de los magistrados hasta el proceso de toma de decisiones de los mismos” (Loaiza, 2013, p. 194).

Metodología

La presente investigación adopta un enfoque cualitativo de carácter jurídico-dogmático, sustentado en el análisis documental, normativo y jurisprudencial del principio de separación de poderes y del modelo de selección de magistrados del Tribunal Constitucional peruano. Para el desarrollo del estudio se recurrió a la revisión de fuentes doctrinales clásicas y contemporáneas vinculadas al constitucionalismo y la independencia judicial, tomando en consideración autores como Montesquieu, Norberto Bobbio, Luigi Ferrajoli, así como doctrina nacional especializada. Asimismo, se efectuó un análisis jurisprudencial de decisiones relevantes del Tribunal Constitucional del Perú y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, especialmente en casos vinculados al control de convencionalidad,

independencia judicial y crímenes de lesa humanidad. Del mismo modo, se examinó el marco normativo vigente relativo al proceso de selección de magistrados, incluyendo disposiciones constitucionales, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y recientes reformas constitucionales vinculadas a la bicameralidad. Finalmente, la investigación incorpora un análisis comparado de diversos modelos de designación de magistrados constitucionales —particularmente los sistemas de Italia, España y Colombia— con la finalidad de identificar mecanismos institucionales que fortalezcan la independencia judicial, la meritocracia y el equilibrio entre poderes en el contexto peruano.

¿El mecanismo actual de elección de magistrados del Tribunal Constitucional constituye una vulneración al principio de separación de poderes moderno?

El modelo actual de selección de los magistrados del TC, permite lo que se denomina doble legitimación, si bien es cierto, la carta suprema les confiere legitimidad en cuanto son un órgano constitucionalmente autónomo con facultades para conocer en única instancia los procesos de inconstitucionalidad y conflictos competenciales, así como ser la última y definitiva instancia en cuando a procesos de Habeas Corpus, Amparo, Habeas Data y Acción de Cumplimiento; su particular forma de elección les confiere una legitimidad reforzada o derivada como postula Rojas Canales (2023), sin embargo, bajo ninguna circunstancia puede verse tergiversada por las dinámicas de confrontación político-partidaria, mucho menos que se comercialice los cargos por acuerdos políticos, ello referido a lo dicho por Restrepo Tamayo y Gallo Gómez (2021) “en nombre de la defensa de la Constitución, un tribunal debe intervenir de manera que la dignidad moral inherente a la consolidación de los principios de justicia no sea vulnerada en el juego político” (p. 182). Es así que el proceso de selección debe estructurarse de tal manera que garantice la independencia de la institución, su imparcialidad, y su necesaria distancia con los intereses coyunturales del Parlamento.

El derecho internacional, particularmente la CIDH, ha dado ciertas recomendaciones para garantizar la independencia de los operadores judiciales. No obstante, la comisión ha pronunciado: “(...) que no le correspondería indicar cuáles son los órganos que deben intervenir en un procedimiento de selección y nombramiento de los operadores de justicia ya que es una materia a ser definida por cada Estado” (CIDH, 2013, p. 43, párr. 98) aun así, el marco normativo referido al proceso de selección debe incluir ciertas previsiones para evitar que otras instituciones puedan intervenir negativamente en su rol independiente, dentro de ellas resulta indispensable los siguientes principios: “la difusión previa de convocatorias, plazos y procedimientos; la garantía de acceso igualitario e incluyente de las y los candidatos; la participación de la sociedad civil y la calificación con base en el mérito y capacidades profesionales” (CIDH, 2013, p. 47, párr. 106), a fin de que el Estado pueda asegurar que los procesos de selección no sean realizados o den lugar a la percepción de que han sido producto de razones políticas.

La CIDH mencionó con alarmismo el proceso de selección de julio de 2013, donde el procedimiento utilizado consistía en que cada partido político presentó a sus candidatos, se dio la votación por “bloque”, un proceso completamente indiferente a una evaluación individual o bajo criterios meritocráticos, incluso se difundió una grabación en los medios Portal del Sur (2013), Perú 21 (2013) y Human Rights Watch (2013) donde se apreciaba que previamente se había planificado la forma de votación respecto de la elección de magistrados del TC y del Defensor del Pueblo, posteriormente tras protestas sociales, algunos magistrados presentaron sus renuncias y se habría convocado a una reunión del Legislativo para anular dicho proceso de selección.

A ello, se incluye otra forma de presión sobre el TC, referido a la acusación constitucional en contra de los magistrados, como ya se mencionó en líneas anteriores, los peligros que implica la influencia política en estas instituciones, como intentó la dictadura fujimorista en abril de 1992, bajo un pretexto reformista; no obstante, existe otra herramienta jurídica que

forma parte del sistema checks and balances, la acusación por infracción constitucional, regulada por los artículos 99 y 100 de la Constitución, que en la teoría puede funcionar muy bien, pero si se utiliza de manera arbitraria, he allí el conflicto, puesto que con la reforma de bicameralidad, cuya entrada en vigor está programada para julio de este año, corresponde a la Cámara de Diputados, realizar la acusación correspondiente ante el Senado, en contra del presidente de la República, senadores, diputados, ministros de Estado, magistrados del TC, miembros de la JNJ, jueces de la Corte Suprema, fiscales supremos, defensor del pueblo y al contralor general. Además, corresponde al Senado, la decisión de suspender, inhabilitar o destituirlo de su función, no obstante, bajo el modelo anterior, el proceso era dirigido por el Congreso de la República, en términos simples, el Legislativo designaba a los magistrados del TC, en caso de que el Tribunal resolviera en contra de los intereses de las mayorías parlamentarias, el Legislativo con su carácter enteramente político podría usar erróneamente la acusación constitucional, de tal manera que podría suspenderlos, inhabilitarlos o destituirlos.

Por ejemplo, en el denominado caso El Frontón (Tribunal Constitucional del Perú, 2013), tramitado a través de un proceso de hábeas corpus, el TC emitió en 2013 una sentencia en la que, entre otros aspectos, se pronunció sobre la calificación de los hechos como crímenes de lesa humanidad. No obstante, mediante auto de subsanación de abril de 2016 (Tribunal Constitucional del Perú, 2016), el propio Tribunal rectificó dicho extremo al advertir un error en el cómputo de los votos⁶, concluyendo que no existía la mayoría requerida para sostener válidamente esa calificación. Entonces, se dispuso que tal pronunciamiento no formaba parte de la decisión, eliminándose las restricciones que impedían al PJ continuar con el proceso penal y reafirmando que la determinación de la naturaleza jurídica de los hechos corresponde a la jurisdicción penal ordinaria. Empero, la tensión institucional que existía alrededor de la figura de la subsanación y sus efectos sobre la cosa juzgada constitucional, se enerva posteriormente con las decisiones que adopta el TC en 2022, cuando, mediante el voto dirimente del entonces presidente Augusto Ferrero Costa, se declaró fundado el recurso de reposición (Tribunal Constitucional del Perú, 2022) interpuesto contra el auto de subsanación de 2016, restituyéndose así la vigencia plena de la sentencia original de 2013. Ello reabrió la posibilidad de considerar prescrita la acción penal al excluir nuevamente la calificación de “lesa humanidad”. Asimismo, magistrados del propio TC, en ese momento, denunciaron irregularidades en la emisión de dicha decisión. (Casimiro, 2022) La magistrada Marianella Ledesma cuestionó la intervención de magistrados que no participaron en el auto de subsanación de 2016 y advirtió que el uso del voto dirimente en una composición reducida del TC permitía alterar el sentido previo de las decisiones jurisdiccionales.

La actuación jurisdiccional respecto del auto de subsanación de 2016 generó una reacción por parte del Congreso de la República que promovió una acusación constitucional contra los magistrados que intervinieron en la rectificación del fallo, planteando incluso su destitución y suspensión (Huerta, 2023). La controversia adquirió una dimensión internacional

6 El magistrado Vergara Gotelli suscribió la sentencia de 2013 del TC en el caso El Frontón, pero acompañó su firma con un voto particular de diecisiete páginas en el que discrepó expresamente del fundamento jurídico 68 y del punto resolutivo 1 de la mayoría —integrada por los magistrados Mesía Ramírez, Calle Hayen y Álvarez Miranda—, en cuanto estos declaraban que los hechos materia del proceso penal no constituían crímenes de lesa humanidad. En su voto, Vergara Gotelli sostuvo que el Tribunal Constitucional carecía de competencia para efectuar dicha calificación jurídica, por corresponder exclusivamente al juzgado penal ordinario en el marco del proceso correspondiente. En lugar de pronunciarse sobre el fondo de la calificación, propuso una parte resolutive alternativa: declarar la nulidad del auto de apertura de instrucción exclusivamente por falta de motivación en el extremo relativo a la prescripción de la acción penal, y disponer que el juez penal competente dictara un nuevo pronunciamiento con sujeción a la debida motivación constitucional. Esta posición generó una ambigüedad interpretativa —pues Vergara firmaba una sentencia que contenía una afirmación que su propio voto controvertía—, lo que motivó sendas solicitudes de aclaración presentadas por la Procuraduría Pública Especializada Supranacional, el Instituto de Defensa Legal, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y la Asociación Pro Derechos Humanos, las cuales quedaron sin resolver por la anterior composición del Tribunal.

en el marco del Caso Durand y Ugarte vs. Perú, en el cual la Corte IDH ya había establecido, mediante sentencia de fondo de 16 de agosto de 2000 y la sentencia de reparaciones de 3 de diciembre de 2001, las obligaciones del Estado peruano respecto a la investigación y sanción de graves violaciones a los derechos humanos.

En este contexto, la Corte IDH, en ejercicio de sus facultades de supervisión de cumplimiento, dictó resoluciones de medidas provisionales el 30 de mayo de 2018 y el 1 de junio de 2020, en las que ordenó al Estado peruano adoptar medidas para evitar afectaciones a la independencia judicial, incluyendo el archivo del proceso de acusación constitucional seguido contra magistrados del TC. Tras la declaración, mediante la razón de relatoría de 2022, de vigencia de lo resuelto en la sentencia de 2013, la controversia trascendió el debate estrictamente procesal, evidenciando una tensión no solo entre órganos internos, sino también respecto de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado. Este escenario no solo pone de relieve un conflicto institucional, sino que evidencia una afectación al principio de control de convencionalidad, que vincula a todos los poderes públicos y exige la adecuación de sus actuaciones a los estándares establecidos por el sistema interamericano de derechos humanos.

Otro suceso, que prueba la intervención invasiva del Legislativo, en 2017, con la sentencia del expediente N° 0006-2017-PI/TC (Tribunal Constitucional del Perú, 2017), por cuanto el Tribunal declaró inconstitucional el artículo 37.5 del reglamento del congreso, por vulnerar con el derecho a la libertad de conciencia, participación política y el principio de interdicción de mandato imperativo, además de la vulneración al derecho a la asociación respecto de las expresiones “partidos políticos” y “alianzas electorales”, adicionado a ello, un año más tarde se dictó la sentencia del Caso de la ley que regula el gasto de publicidad (Tribunal Constitucional del Perú, 2018), que declaraba la inconstitucionalidad de la Ley N°30793, por vulneración del derecho a la libertad de información, legalidad penal y libertad de contratar con fines lícitos y por vulnera la regulación constitucional de los decretos de urgencia; tras estas decisiones del TC, que iban en contra de los interés de los partidos Aprista y Fujimorista, los acuerdos políticos entre estos partidos buscaban obstaculizar al Tribunal, apresurando la renovación de magistrados, posteriormente, en septiembre de 2019, la CIDH emite un comunicado respecto de la situación peruana, donde se omitieron los criterios de selección, en consecuencia no se dio oportunidad de participar a las organizaciones de la sociedad civil, adicionando las acusaciones a ciertos candidatos por tener comunicación con investigados por corrupción. Si bien es cierto, en líneas anteriores ya se mencionó la preocupación de la CIDH y sus recomendaciones en 2013, con los sucesos de seis años más tarde, su comunicado expresa lo siguiente:

los riesgos que conllevan en sí mismo los nombramientos a cargo de órganos políticos se incrementan por la falta de especificación de criterios objetivos de selección que garanticen que los operadores de justicia sean personas íntegras, las más idóneas, que cuenten con la formación y calificaciones jurídicas apropiadas. (p. 47)

Como cúspide de la crisis, durante el mismo año, una magistrada realizó la acusación de que el TC estaba influenciado políticamente, con el objetivo de favorecer a Keiko Fujimori, lideresa de un partido político, caso que fue conocido por el tribunal por medio de un hábeas corpus, posteriormente se tuvo un ciclo de crisis, sin descanso, el conflicto entre Ejecutivo y Legislativo se agudizó, desde la disolución del congreso, censuras, vacancias, entre otras herramientas jurídicas que han sido guiadas por cuestiones políticas. Recientemente, decisiones como las contenidas en la sentencia 44/2026, la sentencia 190/2025, han dado lugar a opiniones diversas respecto de la influencia política que se ejerce en el TC, desde normalizar la cultura de indiferencia hacia lo indicado o resuelto el tribunales supranacionales, hasta una extralimitación de las funciones del TC en cuanto la delimitación de responsabilidad penal, facultad exclusiva de órganos especializados, sin duda alguna ese actuar enerva la desconfianza institucional, un problema que no puede ser tomado a ligera.

La sentencia 190/2025 del TC (Tribunal Constitucional del Perú, 2025), recaída en los expedientes acumulados 00009-2024-PI/TC y 00023-2023-PI/TC, en la cual, la controversial Ley N°32107 es sometida a un control de constitucionalidad, propio del proceso de inconstitucionalidad e incluso, a la actualidad, este pronunciamiento del TC es uno de más controvertidos del desarrollo jurisprudencial, debido a las implicancias que genera respecto de la relación entre el ordenamiento jurídico interno y las obligaciones internacionales asumidas por el Estado peruano en materia de derechos humanos. Aunque formalmente el TC declaró infundadas las demandas de inconstitucionalidad contra la Ley N°32107, lo cierto es que la permanencia de la norma en el ordenamiento obedeció a una cuestión procesal vinculada al número de votos requeridos para expulsar una ley del sistema jurídico, consolidándose así un escenario en el que una regulación severamente cuestionada desde el derecho internacional continúa produciendo efectos jurídicos. El núcleo problemático de la decisión radica en la interpretación adoptada por la mayoría del colegiado respecto a la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. Los magistrados que respaldaron la constitucionalidad de la ley sostuvieron una lectura estrictamente positivista del principio de legalidad y de la prohibición de retroactividad de la ley penal, afirmando que tanto el Estatuto de Roma⁷ como la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y Crímenes de Lesa Humanidad solo pueden desplegar efectos desde su entrada en vigor formal en el Perú. Bajo esta lógica, los hechos delictivos ocurridos antes de 1 de julio de 2002 – según el artículo 2 de la ley N°32107 – respecto del Estatuto de Roma y antes de 9 de noviembre de 2003 – según el artículo 3 de la citada ley – respecto de la vigencia de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y Crímenes de Lesa Humanidad, no podrían ser calificados jurídicamente como crímenes de lesa humanidad ni beneficiarse de la regla de imprescriptibilidad.

No obstante, dicha interpretación supone un distanciamiento significativo respecto de la jurisprudencia consolidada de la Corte IDH y del desarrollo contemporáneo del derecho internacional penal, particularmente en torno al carácter de *jus cogens* – (Saco Chung, 2010) normas jurídicas imperativas del derecho internacional, reconocidas por la comunidad internacional en su conjunto, que generan obligaciones *erga omnes*, no admiten acuerdos en contrario y solo pueden modificarse por otras de igual carácter – de la prohibición de los crímenes de lesa humanidad⁸. En efecto, tanto la Corte IDH como distintos tribunales internacionales han sostenido que la imprescriptibilidad de estos crímenes no nace con los tratados internacionales modernos, ni con la ratificación de los mismos, sino que constituye una obligación preexistente derivada de normas imperativas del derecho internacional penal. Desde esta perspectiva, los tratados internacionales y su consecuente ratificación a nivel interno, tendrían una naturaleza declarativa antes que constitutiva.

Por consiguiente, la sentencia evidencia una línea jurisprudencial cada vez más indiferente frente a los estándares internacionales de protección de derechos humanos, privilegiando

7 Tratado internacional que fundó la Corte Penal Internacional, estableciendo su marco de gobierno. Adoptado en 1998 y en vigor desde 2002, define la jurisdicción de la Corte sobre genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y el crimen de agresión. Además, aborda aspectos como la admisibilidad, la ley aplicable, la administración de la Corte, las investigaciones, los juicios, las penas, la cooperación internacional y la ejecución.

8 Tratado internacional que establece la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de lesa humanidad, adoptado por la ONU en 1968 y vigente desde 1970. Este instrumento internacional establece que los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad, por su gravedad excepcional dentro del derecho internacional, no están sujetos a plazo alguno de prescripción. La Convención responde a la preocupación de la comunidad internacional ante la aplicación de normas de prescripción propias del derecho interno a estos delitos, lo que impedía su enjuiciamiento y castigo. Su objetivo es asegurar la represión efectiva de tales crímenes, prevenir su comisión futura, proteger los derechos humanos y contribuir a la paz y seguridad internacionales. El Perú ratificó este tratado el 1 de julio de 2003 mediante Decreto Supremo N° 082-2003-RE, previa aprobación del Congreso de la República a través de la Resolución Legislativa N° 27998, y entró en vigor en el ordenamiento jurídico peruano el 9 de noviembre de 2003.

una concepción cerrada de soberanía constitucional por encima de la aplicación del control de convencionalidad. Ellos es manifiestamente preocupante si se considera que la propia Corte IDH, en casos como *Barrios Altos vs. Perú* y *La Cantuta vs. Perú*, ha establecido de manera reiterada la incompatibilidad de mecanismos normativos orientados a impedir la investigación y sanción de graves violaciones a los derechos humanos. Asimismo, la Ley N°32107 – vigente – introduce disposiciones especialmente problemáticas desde una perspectiva constitucional y convencional, como la prohibición expresa de calificar a los hechos que se dieron con anterioridad a la entrada en vigencia del Estatuto de Roma y la Convención de Imprescriptibilidad, como delitos de lesa humanidad y la imposición de responsabilidad funcional a jueces y fiscales que no apliquen automáticamente sus disposiciones. Este último aspecto genera una tensión directa con la independencia judicial y con el deber de ejercer control difuso y control de convencionalidad, en tanto condiciona la actuación de los operadores jurisdiccionales mediante mecanismo potencialmente sancionadores. Aunque la sentencia intenta evitar un escenario de impunidad absoluta mediante la suspensión excepcional de los plazos de prescripción hasta el año 2002, dicha solución intermedia no elimina las críticas de fondo. Por el contrario, evidencia una contradicción interna, el TC reconoce implícitamente que existieron obstáculos estatales sistemáticos para investigar graves violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado interno, pero simultáneamente limita las herramientas jurídicas destinadas precisamente a combatir esa impunidad. Desde la óptica institucional, este tipo de pronunciamientos refuerza la preocupación sobre la consolidación de una jurisprudencia constitucional menos receptiva al diálogo con el derecho internacional de los derechos humanos. Más allá del debate estrictamente penal, la trascendencia de esta sentencia radica en que legitima producciones legislativas que restringen el alcance de obligaciones internacionales previamente reconocidas por el propio Estado peruano, debilitando así la fuerza vinculante del sistema interamericano y relativizando el deber estatal de investigar, juzgar y sancionar graves violación a los derechos humanos.

Esta línea jurisprudencial se manifestó recientemente con la emisión de la sentencia 44/2026 (Tribunal Constitucional del Perú, 2026) del caso relacionado con el exministro del Interior, Daniel Urresti Elera, respecto del asesinato del periodista Hugo Bustíos Saavedra y al intento de homicidio de Eduardo Rojas Arce en 1988, durante el conflicto armado interno. Luego de un extenso proceso judicial que culminó con una condena confirmada por la Corte Suprema en 2024, el TC conoció del caso mediante el proceso de hábeas corpus interpuesto por el exministro que concluyó declarando fundada en parte la demanda de hábeas corpus, anulando las sentencias condenatorias y ordenando su inmediata libertad al considerar prescrita la acción penal. Para ello, el TC sostuvo nuevamente que ni el Estatuto de Roma ni la Convención sobre la Imprescriptibilidad podrían aplicarse retroactivamente, al igual que su fundamento jurídico en el caso Ley N°32107. La mayoría del TC optó por una interpretación estrictamente interna del principio de legalidad penal, subordinando el alcance del ius cogens y del control de convencionalidad a los límites temporales fijados por el derecho nacional. Los casos descritos mostraron una progresiva resistencia del TC frente a los estándares internacionales de protección de derechos humanos. Esta tendencia resulta particularmente relevante porque terminó legitimando – desde la jurisdicción constitucional – producciones legislativas y resoluciones jurisdiccionales orientadas a restringir la persecución de graves violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado interno. Ello no solo debilita el deber estatal de investigar, juzgar y sancionar este tipo de crímenes, sino que además proyecta una interpretación constitucional indiferente a las obligaciones internacionales asumidas por el Perú y al carácter vinculante de la jurisprudencia interamericana, generando un escenario de desprotección y asegurando la impunidad de estos hechos delictivos.

Resulta intrigante esta línea jurisprudencial si tomamos en consideración los discursos políticos de los distintos actores dentro del Legislativo, entre los que se pueden mencionar, el congresista José Cueto, el congresista Fernando Rospigliosi quien expresamente calificó

la posición de la Corte IDH como “proterrorista”, el expresidente de la República, José Jerí, que durante su mandato como presidente del Congreso, manifestó su apoyo a la moción del retiro de la nación de la Corte IDH, propuestas y recomendaciones sobre que el Perú se retire de la Corte IDH, alegando la protección de la soberanía nacional. Es crucial tomar en consideración esta línea de opinión política, siendo que no viene de ciudadanos comunes, son opiniones de un poder del Estado, uno que actualmente goza de un haz de facultades, que nos desplazan de un presidencialismo atenuado a un parlamentarismo camuflado, frente a este contexto, órganos como el TC han de mantenerse incólumes, mantener su autonomía, independencia y su indiferencia a ideales políticos, es una urgencia, siendo el constante escenario de inestabilidad política que sufre el país.

El Legislativo, desde la teoría, obedeciendo a su naturaleza política, y lejos de un carácter técnico, ejerce una presión que, si bien es formalmente válida, puede resultar materialmente incompatible con el principio de separación de poderes, dada las facultades que le confiere la propia carta magna y leyes específicas, en cuanto a la selección de los magistrados, monopoliza estas facultades, lejos de “legitimizar” a la institución, la politiza, es necesario una reforma y una reestructuración en cuanto al sistema de selección, con la finalidad de garantizar el derecho a un juez independiente e imparcial, además de salvaguardar el principio de separación de poderes dentro de una democracia moderna.

Propuesta de reforma del proceso de selección

La existencia de nuevos órganos constitucionales como los tribunales constitucionales, bancos centrales o más recientes órganos constitucionales autónomos en materias como derechos humanos, transparencia, telecomunicaciones, etcétera, han motivado un serio cuestionamiento a la concepción estricta, total y pura de la división de poderes. (Flores Andrade, 2024, p. 22).

En primer lugar, quisiera mencionar abiertamente el desacuerdo y la desaprobación con aquellos procesos de selección que involucran que los magistrados sean escogidos a voto popular, como Ferrajoli (2025) mencionó, una reforma de tal magnitud transgrede la esfera de lo indecible, es decir, se somete a la voluntad de las mayorías las garantías de independencia e imparcialidad de los magistrados. Incluso se evidencia un fenómeno relativista referido a la noción de “democracia”, errando al tratar de someter todo a la dimensión de la democracia formal, cuando realmente, la democracia, consta de dos dimensiones, la primera, que ya se mencionó, democracia formal, quienes y como se toman las decisiones, aquí incluimos los procesos electorales que dotan de legitimidad al Ejecutivo y Legislativo; por otro lado, la democracia sustancial, que indica que algunos contenidos no pueden ser suprimidos o modificados por las mayorías, tal es el caso de los derechos fundamentales.

Trasladando este postulado a una hipotética reforma peruana, sería incluso más perjudicial permitir que los magistrados del Tribunal Constitucional sean escogidos a voto popular, permitir ello implicaría una vulneración directa al derecho a un juez independiente e imparcial, además de la naturaleza propia del Tribunal Constitucional, la cual es actuar como última y definitiva instancia en procesos constitucionales ordinarios, en otras palabras, el Tribunal Constitucional es la última ratio en cuanto a protección de derechos fundamentales, esta función se traduce en la necesidad de un Tribunal Constitucional independiente, autónomo, ajeno a actuares políticos, y más aún, indiferente a las decisiones de las mayorías, puesto que está sujeto a ley, específicamente, a la Constitución y a su Ley Orgánica, y ello también constituye una garantía, de que la institución será eficaz al momento de salvaguardar derechos fundamentales de la ciudadanía, ya que no dependerá de condicionamientos políticos contingentes.

Es así como la forma en que se designan los magistrados de los tribunales o cortes constitucionales constituye uno de los elementos más relevantes para garantizar la independencia

judicial y adecuado funcionamiento del principio de separación de poderes dentro de un Estado constitucional. En el derecho comparado, los modelos de selección oscilan entre sistemas homogéneos, donde un único órgano concentra la facultad de nombramiento, y sistemas heterogéneos o mixtos, caracterizados por la intervención concurrente de diversos poderes del Estado. La experiencia comparada evidencia que estos últimos ofrecen mayores garantías institucionales, al evitar la concentración del poder de designación y reducir el riesgo de captura política del órgano del control constitucional. En la mayoría de democracias constitucionales contemporáneas predomina precisamente el modelo heterogéneo, mediante fórmulas que combinan legitimidad democrática, criterios técnicos y controles recíprocos entre órganos constitucionales. Estrada (2015) precisaba que se distinguen entre modelos de designación directa, donde un órgano decide autónomamente el nombramiento, y modelos compuestos, en los que la propuesta requiere consentimiento o ratificación de otro órgano estatal. Incluso, parte de la doctrina contemporánea propone avanzar hacia procedimientos más institucionalizados y transparentes, estructurados en fases diferenciadas de postulación, evaluación y elección, con la finalidad de fortalecer la legitimidad de origen de los tribunales constitucionales. En esa perspectiva, además de los requisitos tradicionales vinculados a la reconocida competencia jurídica y amplia trayectoria profesional de los candidatos, los sistemas más desarrollados incorporan criterios relacionados con la pluralidad de perfiles profesionales, la representación equilibrada de género y la necesidad de garantizar procesos de selección transparentes, meritocráticos y ajenos a negociaciones estrictamente partidarias. Se analizará algunas realidades de otras latitudes, considerando las particularidades de cada sistema y las similitudes con el modelo peruano.

En Italia, (Chmielarz-Grochal et al., 2018, p. 498) la composición de la Corte Constitucional responde a un esquema equilibrado, puesto que distribuye la facultad de designación entre diversos órganos constitucionales independientes, un tercio de los quince jueces es nombrado por el presidente de la República, otro tercio por el Parlamento en sesión conjunta y el tercio restante por las supremas magistraturas ordinarias y administrativas – incluyendo la Corte Suprema de Casación, el Consejo de Estado y la Corte de Cuentas – con la finalidad de evitar la concentración de esta facultad en un único órgano político. La doctrina comparada considera este mecanismo como uno de los modelos más equilibrados de Europa, debido a que consolida la participación de los varios órganos autónomos del Estado, verbigracia, la intervención de las altas magistraturas favorece la selección de juristas con reconocida trayectoria y experiencia en la administración de justicia, mientras que la participación del presidente de la República funciona como un factor de equilibrio frente a dinámicas partidarias del Parlamento. Por otro lado, la exigencia de mayorías calificadas de dos tercios – y posteriormente de tres quintos – en la elección parlamentaria busca impedir imposiciones unilaterales y promover consensos amplios entre distintas fuerzas políticas. Precisamente, este diseño contrasta con el modelo peruano actual, donde el Legislativo tiene un rol onnipotente en el proceso de selección, lo que ha generado recurrentes cuestionamientos vinculados a repartos de cuotas políticas, negociaciones partidarias y afectaciones a la percepción de independencia del TC.

Pese a un esquema institucional más plural, la experiencia italiana demuestra que la politización no desaparece completamente. En la práctica, los partidos políticos han desarrollado mecanismos informales de negociación para distribuir los puestos de la Corte Constitucional según su representación parlamentaria, fenómeno conocido como *lottizzazione*⁹. Ello provocó, entre muchas otras consecuencias, una crisis de nombramiento entre 2014 y 2015, durante la cual el Parlamento tardó aproximadamente un año y medio y treinta y dos vota-

9 Término que proviene del sistema político italiano y se refiere a la práctica o hábito de los partidos políticos de repartirse los cargos públicos como “lotes” o cuotas, basándose en su representación y fuerza dentro del Parlamento

ciones para cubrir tres vacantes. Sin embargo, aun frente a tales tensiones, el modelo italiano mantiene una ventaja estructural respecto de sistemas monopolizados, como el peruano, la pluralidad de órganos intervinientes y las garantías de mandato único y colegialidad dificultan una captura absoluta del órgano constitucional por parte de una mayoría política.

En similar sentido, (Segoviano Astaburuaga, 2025) (Estrada Marún, 2015) (Chmielarz-Grochal et al., 2018, p. 493) España adopta un modelo de designación plural y escalonado que distribuye la facultad de nombramiento entre diversos órganos constitucionales, reforzando así el equilibrio institucional y la legitimidad democrática de su Tribunal Constitucional. De conformidad con la Constitución española y a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, los doce magistrados son nombrados formalmente por el Rey para un período de nueve años, renovándose por tercios cada tres años, lo que garantiza continuidad institucional y evita renovaciones integrales sujetas a coyunturas políticas específicas. La propuesta de candidatos corresponde de manera distribuida al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Consejo General del Poder Judicial, exigiéndose en el caso de las Cámaras legislativas una mayoría calificada de tres quintos, mecanismo orientado a fomentar consensos amplios y evitar imposiciones partidarias unilaterales. Así también, el modelo español incorpora elementos adicionales que fortalecen la legitimidad y tecnicidad del proceso, como los requisitos profesionales, al igual que el modelo peruano, sin embargo, su normativa exige criterios de representación equilibrada de género, un parámetro muy particular, siendo que en el modelo peruano no existe tal requisito, de tal manera que se establece que las propuestas garanticen una presencia mínima del cuarenta por ciento de cada sexo de acuerdo al artículo dieciséis de la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional. A ello se suma la participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento desarrollado por el Senado, permitiéndoles proponer candidaturas y ampliando así el componente territorial y plural del sistema. La intervención concurrente de múltiples órganos constitucionales, junto con reglas de renovación periódica, comparecencias parlamentarias y exigencias de mayorías reforzadas, evidencia que el modelo español busca impedir la concentración del poder de designación en un único actor político. De esa manera, la configuración heterogénea del procedimiento fortalece la independencia del Tribunal Constitucional español y resulta más coherente con el principio de separación de poderes, al reducir los riesgos de captura institucional y promover una composición más plural, técnica y representativa del órgano encargado de garantizar la supremacía institucional.

Incluso en sistemas donde el componente parlamentario tiene una presencia importante, como en Colombia, (Montoya, 2013) el modelo no otorga al Senado una facultad absoluta de nominación. Por el contrario, los magistrados son elegidos a partir de ternas propuestas por distintos órganos constitucionales, el presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, configurándose un sistema de pesos y contrapesos que evita que la composición del tribunal dependa exclusivamente de la voluntad política parlamentaria.

En contraste, los modelos concentrados u homogéneos han evidenciado mayores riesgos de politización. Países como (Chmielarz-Grochal et al., 2018, p. 485, p. 502) Polonia, Croacia o, parcialmente El Salvador (Zamora, 2017) (Arrieta de Casarna, 2018), han experimentado tensiones institucionales derivadas de la concentración de la facultad de designación en el Parlamento, facilitando dinámicas de reparto partidario, captura ideológica o utilización estratégica de las mayorías legislativas para controlar la orientación jurisprudencial de los tribunales constitucionales.

En efecto, uno de los principales problemas detectados en los sistemas donde el Legislativo concentra el nombramiento radica en la subordinación de los criterios meritocráticos a la negociación política. Ello se traduce en prácticas de cabildeo, padrinazgo político y reparto de cuotas partidarias que afectan la legitimidad del órgano constitucional. Inclusive en democracias consolidadas, como Italia y España, se han producido bloqueos prolongados en

la renovación de magistrados debido a la incapacidad de las fuerzas políticas para alcanzar acuerdos, generando vacancias que comprometen el funcionamiento del tribunal. Sin embargo, a diferencia de otros modelos, dichos sistemas incorporan mecanismos de equilibrio derivados de la participación de múltiples órganos estatales y de la exigencia de mayorías reforzadas.

Desde la perspectiva del principio de separación de poderes, el modelo heterogéneo resulta sustancialmente más coherente con la naturaleza del Tribunal Constitucional como órgano de control y equilibrio institucional. Si el Tribunal Constitucional tiene como función controlar la constitucionalidad de las leyes emitidas por el Parlamento y, eventualmente, limitar actuaciones del Ejecutivo, carecería de sentido democrático y constitucional que su composición dependa exclusivamente de uno de los poderes sometidos a su control. La participación concurrente de distintos órganos en la designación de magistrados no elimina completamente la dimensión política del proceso, pero sí dificulta la captura total del tribunal por una sola mayoría circunstancial. En esa línea, la doctrina comparada ha señalado que los sistemas más eficaces son aquellos que combinan legitimidad democrática, pluralidad institucional y criterios técnicos de selección. No se trata únicamente de distribuir cuotas de poder entre distintos órganos, sino de construir procedimientos capaces de garantizar transparencia, deliberación pública, control ciudadano y estándares objetivos de idoneidad. Asimismo, otro elemento relevante identificado en el derecho comparado es la necesidad de constitucionalizar los aspectos esenciales del procedimiento de selección. La experiencia polaca demuestra que cuando las reglas de designación dependen únicamente de mayorías parlamentarias coyunturales o de reglamentos fácilmente modificables, existe un riesgo significativo de instrumentalización política del tribunal constitucional. En consecuencia, la previsión constitucional de mecanismos de elección, requisitos de mayoría y distribución competencial constituye una garantía adicional frente a eventuales intentos de captura institucional.

En definitiva, el análisis comparado permite sostener que los modelos heterogéneos de designación ofrecen mayores garantías de independencia judicial, equilibrio institucional y respeto al principio de separación de poderes que aquellos sistemas donde el nombramiento depende exclusivamente del Parlamento o de un único actor político. La intervención concurrente de diversos órganos constitucionales no solo contribuye a limitar la concentración de poder, sino que fortalece la legitimidad democrática y técnica del TC, preservando así su función esencial como órgano de cierre de la interpretación constitucional y garante último de la supremacía de la Constitución.

Por otro lado, en atención a lo señalado por la CIDH (2013) en el informe “Garantías para la independencia de los Operadores de Justicia”, la idoneidad de que exista un órgano autónomo de los poderes tradicionales, que esté facultado para la selección de los magistrados de todos los niveles, nombramiento, ascensos y otros similares. En el caso peruano existe la Junta Nacional de Justicia, anteriormente, existió el Consejo Nacional de la Magistratura, creada por la Constitución de 1979, en palabras de García Toma, (2016) era la primera vez que el Perú constitucionalmente integraba el sistema de designación por concurso técnico. No obstante, en 2018 tras el escándalo de “Cuellos Blancos” que desvelo un sistema guiado por la corrupción, la impunidad, que crecía bajo las sombras de esta institución, es que se disuelve y posteriormente se crea la Junta Nacional de Justicia, que entra en funciones en 2020, sin embargo esta institución se centra en la selección, nombramiento, ratificación y destitución de jueces y fiscales, además de nombrar a los jefes de ONPE y RENIEC, más no participa en la selección de magistrados del Tribunal Constitucional.

Saturar de funciones a la Junta Nacional de Justicia tampoco es el escenario ideal, dado que se busca autonomía e independencia de las instituciones, es así que se propone un sistema de selección de magistrados, en el que participen el Legislativo, Ejecutivo y la Junta Nacional de Justicia y otras instituciones, más que buscar una mayor legitimación y dejar

atrás el modelo en el que un órgano enteramente político no técnico, como el Legislativo, que ciertamente no es especializado, dirija este proceso, se busca asegurar las garantías de independencia, autonomía e imparcialidad de este órgano constitucional. Como sugiere Rojas Canales (2023) tal vez podríamos tomar en consideración su propuesta:

(...) una comisión conformada por: 1) el/la presidente(a) del congreso, quien debe presidirla; 2) un(a) representante del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; 3) un(a) representante del Poder Judicial; 4) un(a) representante de la Junta Nacional de Justicia; 5) un(a) representante de la Defensoría del Pueblo; 6) un(a) representante de la Fiscalía de la Nación; y 7) un(a) representante del colegio de abogados. (p. 37)

Aunque el concurso público es una de las garantías de un proceso legítimo, la comisión a cargo de este proceso ha de estar constituida, en opinión propia, de la siguiente manera, 1. Un representante de la Junta Nacional de Justicia, quien presidiría dicha comisión, 2. Un representante del Poder Judicial, 3. Un representante de la Fiscalía de la Nación 4. Un representante del Ministerio de Justicia y Derecho Humanos, 5. Un representante de la Cámara de Senadores, 6. Un representante de la Cámara de Diputados, 7. Un representante del Colegio de Abogados o de alguna Asociación de Derecho Constitucional. Dada la labor del TC, su proceso de elección debe estar guiado por la meritocracia, además de la evaluación técnica, brindar las garantías de que, a pesar de los cambios de gobierno y la dirección que tome el Congreso o el Ejecutivo, se tendrá la seguridad de un Tribunal Constitucional ajeno a influencias políticas, con completa sujeción a la norma suprema y a su ley orgánica. Bajo esta propuesta, el proceso de selección de magistrados del Tribunal Constitucional mantendría los requisitos e impedimentos actualmente previstos en los artículos 11 y 12 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, preservando así los estándares mínimos de experiencia, trayectoria profesional, solvencia moral y respeto al orden constitucional exigidos para acceder al cargo. En consecuencia, los postulantes deberán cumplir con condiciones como ser peruano de nacimiento, contar con más de cuarenta y cinco años, acreditar una trayectoria profesional calificada en la magistratura, la fiscalía, la abogacía o la docencia universitaria en materia jurídica, además de no registrar condenas por delitos dolosos ni investigaciones incompatibles con el ejercicio de la magistratura constitucional. Sin embargo, a diferencia del modelo vigente, la etapa inicial del procedimiento estaría dirigida por una comisión especializada integrada por representantes de la Junta Nacional de Justicia, el Poder Judicial y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, quienes actuarían como órganos veedores y garantes de la meritocracia, transparencia e imparcialidad del concurso público. Esta comisión tendría a su cargo la convocatoria pública nacional, la evaluación curricular, la verificación de requisitos legales, la recepción y resolución de tachas ciudadanas, así como la realización de entrevistas públicas orientadas a evaluar la solvencia constitucional, independencia judicial y conocimiento especializado de los postulantes.

Posteriormente, respecto de aquellos candidatos que superen la etapa de concurso público y conformen la lista final de postulantes aptos, se solicitarían informes técnicos y de desempeño institucional a entidades especializadas, particularmente a la Junta Nacional de Justicia, el Poder Judicial y la Asociación de Universidades del Perú, con la finalidad de contar con una evaluación integral sobre la trayectoria jurisdiccional, académica, ética y profesional de cada aspirante. Una vez emitidos dichos informes, la relación final de candidatos sería sometida a conocimiento y revisión de la comisión decisoria plural previamente propuesta, integrada por representantes del sistema de justicia, del Congreso y de instituciones jurídicas especializadas. De esta manera, el procedimiento combinaría una fase técnica objetiva con una etapa final de legitimación democrática, siguiendo la lógica de los modelos heterogéneos presentes en sistemas comparados como los de Italia, España y Colombia, donde la intervención concurrente de distintos órganos constitucionales funciona como mecanismo de control recíproco y evita que la composición del Tribunal Constitucional quede subordinada exclusivamente a intereses políticos parlamentarios circunstanciales.

Conclusiones

En primer lugar, el análisis desarrollado permite concluir que el modelo peruano de selección de magistrados del Tribunal Constitucional presenta una vulnerabilidad estructural derivada de la concentración de la facultad de nombramiento en el Poder Legislativo. Aunque formalmente el procedimiento exige mayorías calificadas y contempla etapas de concurso público, en la práctica el proceso ha estado condicionado por dinámicas de negociación política, repartición de cuotas partidarias y tensiones parlamentarias que afectan la independencia y legitimidad del órgano constitucional. Ello evidencia que la configuración actual resulta insuficiente para garantizar un auténtico sistema de pesos y contrapesos compatible con el principio de separación de poderes.

En segundo lugar, la investigación demuestra que la politización del proceso de selección no constituye únicamente un problema de percepción institucional, sino que puede tener repercusiones directas en la orientación jurisprudencial del Tribunal Constitucional. Los casos analizados, particularmente “El Frontón” y el caso Urresti, reflejan una línea jurisprudencial que ha privilegiado interpretaciones estrictamente legalistas y restrictivas frente a estándares internacionales vinculados a derechos humanos y control de convencionalidad. Esta situación ha generado cuestionamientos respecto al cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado peruano y ha contribuido a una percepción de debilitamiento de la independencia judicial frente a presiones políticas internas.

Asimismo, el derecho comparado evidencia que los modelos heterogéneos o mixtos de designación ofrecen mayores garantías institucionales que aquellos sistemas donde un único órgano concentra la facultad de nombramiento. Las experiencias de Italia, España y Colombia demuestran que la participación concurrente de diversos órganos constitucionales, junto con mecanismos de evaluación técnica, mayorías reforzadas y controles recíprocos, contribuye a reducir los riesgos de captura política del tribunal constitucional y fortalece su legitimidad democrática. Aunque estos modelos no eliminan completamente la dimensión política del proceso, sí limitan significativamente la posibilidad de control absoluto por parte de una mayoría circunstancial.

De modo que se concluye con la necesidad una reforma constitucional y legal del sistema peruano de selección de magistrados del Tribunal Constitucional, orientada a institucionalizar un procedimiento plural, meritocrático y transparente. La propuesta planteada en esta investigación —basada en una comisión técnica especializada integrada por representantes de la Junta Nacional de Justicia, el Poder Judicial y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, complementada con una comisión decisoria plural y mecanismos de evaluación institucional— busca fortalecer la independencia, imparcialidad y legitimidad del Tribunal Constitucional. Solo mediante un modelo que combine legitimidad democrática, criterios técnicos y control interinstitucional será posible consolidar un Tribunal Constitucional verdaderamente autónomo y capaz de cumplir adecuadamente su función de garante último de la supremacía constitucional y de los derechos fundamentales.

REFERENCIAS

- Aragón, M. (1995). Constitución y control del poder. Ciudad Argentina.
- Arrieta de Casarna, L. (2018). Informe final Proceso de selección y nombramiento de magistrados en la Corte Suprema de Justicia: Estudio de caso para El Salvador. Recuperado de <https://repositorio.conare.ac.cr/items/d6c41ac6-799d-4410-9671-81b886def75a>
- Bobbio, N. (2001). La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Periodo académico 1975-1976. Fondo de Cultura Económica, México.
- Chmielarz-Grochal, A., Laskowska, M., & Sutkowski, J. (2018). Selección de magistrados constitucionales. Aspectos legales y políticos de la crisis de nombramiento en algunos países europeos. *Estudios constitucionales*, 16(2), 481-526. <https://doi.org/10.4067/S0718-52002018000200481>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2000, agosto 16). Caso Durand y Ugarte vs. Perú. Fondo (Serie C No. 68)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001, diciembre 3). Caso Durand y Ugarte vs. Perú. Reparaciones y costas (Serie C No. 89).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001, enero 31). Caso Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, reparaciones y costas (Serie C No. 71).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018, mayo 30). Caso Durand y Ugarte vs. Perú. Medidas provisionales
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020, junio 1). Caso Durand y Ugarte vs. Perú. Medidas provisionales.
- CIDH. (2013). Garantías para la independencia de las y los Operadores de Justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas. OEA. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44
- Estrada Marún, J. A. (2015). La designación de magistrados del Tribunal Constitucional por el Gobierno. Apuntes con motivo del nombramiento efectuado en 2014. *Revista de Estudios Políticos*, (170), 247-276. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.170.08>

- Eguiguren, F. J. (1998). Relaciones entre el poder Judicial y el Tribunal Constitucional en el Perú: La evolución del Modelo y los nuevos problemas. *Pensamiento Constitucional*, 5(5), 115-133
- Ferrajoli, L. (2001). *Derecho y razón*. Trotta.
- Ferrajoli, L. (2025). La reforma judicial mexicana: cómo se destruye el Estado de derecho. *Jueces para la Democracia*, (113), 103-108.
- Flores Andrade, A. (2024). El principio de división de poderes. Una revisión crítica. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 25(51), <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2024.51.17162>
- García Macho, R. (1986). Problemática de la división de poderes en la actualidad. *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, (53), 175-190.
- García Pelayo, M. (1983). La división de poderes y su control jurisdiccional. Conferencia pronunciada en el Centro Asociado de la UNED de Burgos el 16 de marzo de 1983. *Revista de Derecho Político*, (18-19), 7-16.
- García Roca, J. (2000). Del principio de la división de poderes. *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, (108)
- García Toma, V. (2016). El Consejo Nacional de la Magistratura. *IUS ET VERITAS* (53), 298-312. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.201701.018>
- Hakansson Nieto, C. (2022). El principio de separación de poderes y su contenido para el ejercicio de las relaciones Ejecutivo-Legislativo: A propósito de las Sentencias N° 0006-2018- PI/TC y N° 0006-2019-CC/TC. *Revista Peruana De Derecho Constitucional*, (14), 637-667. Recuperado a partir de <https://revista.tc.gob.pe/index.php/revista/article/view/380>
- Hakansson Nieto, C. (2019). La separación de poderes. En *Curso de Derecho Constitucional* (pp. 249-287). Palestra Editores.
- Human Rights Watch, Perú debe asegurar la selección imparcial de jueces y defensor del pueblo, 23 de julio de 2013. Disponible en: <http://www.hrw.org/es/news/2013/07/23/peru-debe-asegurar-la-seleccion-imparcial-de-jueces-y-del-defensor-del-pueblo>
- Huerta Guerrero, L. A. (2023). Tribunal Constitucional del Perú y conflicto de poderes. *Derecho PUCP*, (90), 415-461. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.202301.012>
- Jiménez Asensio, R. (2016). *Los frenos del poder, separación de poderes y control de las instituciones*. Madrid.
- Landa Arroyo, C. (2011). *Organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional. Entre el derecho y la política*. (primera). Palestra Editores.

- Landa, C. (2020). Estatuto del juez constitucional en el Perú. *Pensamiento Constitucional*, 25(25), 101-127.
- Loaiza, P. (2013). La judicialización de la política en el Perú: Una observación del Tribunal Constitucional y sus decisiones frente a la píldora del día siguiente (2001-2010). *Politai*, 4(7), 179-195. Disponible en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13904>
- Montesquieu, C. (2002). *El espíritu de las leyes* (Obra original publicada en 1748).
- Montoya, A. M. (2013). "Si no vas al Senado, no te eligen magistrado". *Instituciones informales y criterios de selección de los magistrados de la Corte Constitucional colombiana en el Senado (1992-2009)*. *Colombia Internacional*, (79), 155-190. <https://doi.org/10.7440/colombiaint79.2013.06>
- Portal del Sur, Vergonzosa Designación de magistrados supremos, 18 de julio de 2013. Disponible en: <http://portaldelsur.info/2013/07/vergonzosa-designacion-de-magistrados-supremos/>
- Perú 21, Sesión extraordinaria para anular "repartija del TC", Defensoría y BCR", lunes 22 de julio de 2013
- Restrepo Tamayo, J. F., & Gallo Gómez, J. C. (2021). Razón Pública y Justicia Democrática: Los Fundamentos Teóricos de la Democracia Constitucional en el pensamiento político de John Rawls. *Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia*, 6(18), 171-198. <https://doi.org/10.32870/dgedj.v6i18.412>
- Rojas Canales, J. C. (2023). La elección de los miembros del Tribunal Constitucional peruano: análisis, comparación y propuesta. *Ley y Gobierno*, mayo-octubre 2023(1), 20-41.
- Saco Chung, V. (2010). Jus cogens ¡Si supieras lo que se dice de ti!: Develando los límites de las normas imperativas en Derecho Internacional. *Foro Jurídico*, (10), 184-191. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/18554>
- Segoviano Astaburuaga, M. L. (2025). La selección de los magistrados del Tribunal Constitucional de España. Recuperado de <https://cuatrilateral.tribunalconstitucional.es/Documentos-Reuniones/48/La%20seleccion%20de%20los%20magistrados%20del%20Tribunal%20Constitucional%20de%20Espana%C3%B1a%20.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2023). El TC es el órgano de cierre de la interpretación constitucional y no actúa de oficio, afirma el magistrado César Ochoa Cardich [Nota de prensa de 14 de septiembre de 2023]. <https://www.gob.pe/institucion/tc/noticias/835057-el-tc-es-el-organo-de-cierre-de-la-interpretacion-constitucional-y-no-actua-de-oficio-afirma-el-magistrado-cesar-ochoa-cardich>

- Tribunal Constitucional del Perú. (2013). Sentencia de fecha 14 de junio de 2013 recaída en el expediente N°01969-2011-PHC/TC. Lima, sesión de Pleno Jurisdiccional. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/01969-2011-HC.html>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2016). Auto de fecha 5 de abril de 2016 recaído en el expediente N°01969-2011-PHC/TC. Lima. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/01969-2011-HC%20Resolucion.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2022). Razón de relatoría de fecha 22 de febrero de 2022 recaído en el expediente N°01969-2011-PHC/TC. Lima. <https://jurisprudencia.sedetc.gob.pe/sentencia/01969-2011-hc-reposicion>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2017). Sentencia de fecha 29 de agosto de 2017 recaída en el expediente N°00006-2017-PI/TC. Lima, sesión de Pleno Jurisdiccional. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2018). Sentencia de fecha 11 de octubre de 2018 recaída en los expedientes N°0012-2018-PI/TC y N°0013-2018-PI/TC. Lima, sesión de Pleno Jurisdiccional. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00012-2018-AI.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2025). Sentencia 190/2025 recaída en los expedientes N°00009-2024-PI/TC y N°00023-2024-PI/TC. Lima, sesión de Pleno Jurisdiccional. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/00023-2024-AI.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2026). Sentencia 44/2026 recaída en el expediente N°02939-2025-PHC/TC. Lima, sesión de Pleno Jurisdiccional. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2026/02939-2025-HC.pdf>
- Yllesca Díaz, M. (2024). Evolución histórica del equilibrio de poderes en el Estado peruano. *Revista Científica TecnoHumanismo*, 4(2), 214-238.
- Zamora Rivas, R. (2017) Sobre la elección de Magistrados de la Sala de los Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador. *ANÁLISIS* (10), 1-22. Recuperado de <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/13728.pdf>

El lado discursivo del retroceso democrático en el Perú: análisis del *terruqueo* entre el 2021 y 2025♦

The discursive dimension of democratic backsliding in Peru: an analysis of “terruqueo” between 2021 and 2025

Antonio Zuñiga Romero**

Pontificia Universidad Católica del Perú

ORCID: [0000-0002-0206-3107](https://orcid.org/0000-0002-0206-3107)

Fecha de recepción: 3 de octubre del 2025 Fecha de aceptación: 14 de junio del 2026

ISSN: 2415-2498

Zuñiga, Antonio (2026). «El lado discursivo del retroceso democrático en el Perú: análisis del *terruqueo* entre el 2021 y 2025». *Po/itai: Revista de Ciencia Política*, Año 17, N.O 28: pp. 85-110.

DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.202601.005>

-
- ♦ Se agradecen las conversaciones y los comentarios sobre las versiones iniciales del texto a Rosa Alayza, Eduardo Dargent, Martín Tanaka, Nicolás Cabra, Paula Cuellar, Roberto Rondo, Ismael Puga, Iván Ramírez y a los revisores de la revista.
 - ♦♦ Licenciado y magíster en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido docente en pregrado y posgrado en la Pontificia Universidad Católica del Perú, en la Universidad Antonio Ruiz de Montoya y en la Universidad Mayor de San Marcos. Cuenta con publicaciones y reseñas sobre el conflicto armado interno y la microcorrupción. Asimismo, ha trabajado en instituciones estatales y de cooperación internacional en temas de seguridad ciudadana y anticorrupción. Correo electrónico: antonio.zuniga@pucp.pe

RESUMEN

En el Perú contemporáneo, las élites políticas recurren con frecuencia al uso del término “terrorista”. En el lenguaje político cotidiano ha surgido, además, la palabra *terruqueo*, que se refiere al discurso que acusa falsamente a una persona de ser terrorista. En este artículo se analiza el vínculo entre el *terruqueo* y el actual proceso de retroceso democrático en el país. Se sostiene que el *terruqueo* funciona como un discurso articulador de la derecha radical y contribuye al retroceso democrático de dos maneras: por un lado, genera un terreno hostil para los políticos de izquierda y, por otro, favorece la construcción de un Estado más represivo, lo que trae como consecuencia la afectación de derechos. Para desarrollar este argumento, se examina la “triada” del *terruqueo*, dirigida contra: los políticos de izquierda, quienes protestan y los criminales violentos. El análisis se basa en una recopilación de discursos, proyectos de ley, leyes y acciones estatales.

Palabras claves: *Terruqueo, Retroceso democrático, Derecha radical, Discurso político*

ABSTRACT

In contemporary Peru, political elites frequently use the term “terrorist.” In everyday political discourse, the word *terruqueo* has also emerged, referring to discourse that falsely accuses someone of being a terrorist. This article analyzes the relationship between *terruqueo* and the current process of democratic backsliding in the country. It argues that *terruqueo* functions as an articulating discourse of the radical right and contributes to democratic backsliding in two ways: on the one hand, it creates a hostile environment for left-wing politicians and, on the other, it promotes the construction of a more repressive state, resulting in the erosion of rights. To develop this argument, the article examines the “triad” of *terruqueo*, directed against left-wing politicians, protesters, and violent criminals. The analysis is based on a compilation of speeches, bills, laws, and state actions.

Keywords: *Terruqueo, Democratic backsliding, Radical right, Political discourse*

1. Introducción

“Si a mí me dan a escoger entre un caviar y un terruco, mil veces el terruco con el cual lo tengo que matar” Phillip Butters¹

El Estado peruano derrotó a las organizaciones subversivas Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso (PCP-SL) y Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) en la década de 1990². No obstante, el uso del término “terrorista” en la esfera pública persiste. Este artículo analiza el uso que las élites políticas peruanas hacen de dicho término cuando no se dirige a integrantes del PCP-SL o del MRTA, lo que en el país se denomina como *terruqueo*. Asimismo, examina cómo los efectos de este discurso se articulan con el proceso de retroceso democrático. La pregunta que responde el artículo es: ¿De qué manera el discurso del *terruqueo* ha contribuido al retroceso democrático en el Perú durante el periodo 2021-2025?

Se sostiene que el *terruqueo* ha operado como un discurso articulador de la derecha radical peruana y ha contribuido al retroceso democrático en dos dimensiones. Por un lado, en el ámbito de la competencia política, ha generado un entorno hostil para los políticos de izquierda. Por otro lado, respecto al Estado de derecho, ha favorecido la expansión de prácticas represivas por parte del Estado, lo que ha derivado en la afectación del ejercicio de derechos ciudadanos. No se considera que el *terruqueo* sea el único mecanismo articulador de la derecha radical (otro es el discurso “anticaviar”³, también muy extendido) ni que este sector sea el exclusivo responsable del retroceso democrático, pero sí es uno de los actores que más ha contribuido a este proceso.

Con respecto al recojo de información, se ha realizado una selección de discursos emitidos por élites políticas (candidatos, presidentes, parlamentarios y alcaldes) en los que se emplean los términos “terrorista”, “terruco”, “senderista” o “emerretista” para referirse a personas o grupos que no forman parte del PCP-SL ni del MRTA. Estos discursos fueron identificados a partir de noticias periodísticas y publicaciones en Youtube, X (anteriormente Twitter), Instagram y Tik Tok.

Posteriormente, se contextualizan y se vinculan con acciones estatales (proyectos de ley, leyes y políticas públicas) que profundizan el retroceso democrático. Asimismo, el periodo central de análisis corresponde al actual gobierno (2021-2025⁴), pero se incluye la campaña presidencial de 2021.

No se adopta una perspectiva global de todos los actores que emiten este discurso, el estudio se concentra en las élites políticas. Tampoco se analizan todos los sectores afectados por el *terruqueo*, sino tres grupos que han sido objeto de este: quienes protestan,

1 El comunicador Phillip Butters dijo esa frase en una entrevista a Antauro Humala realizada el mes de mayo de 2024: <https://www.youtube.com/watch?v=4sWxTyTOgo>. Posteriormente, Butters sería precandidato presidencial del partido Avanza País para el proceso del 2026.

2 Durante el Conflicto Armado Interno peruano (1980-2000), según el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003), el principal perpetrador de la violencia letal hacia población civil fue el PCP-SL (54% de víctimas).

3 Se define el concepto de “caviar” de la siguiente manera: “alguien de clase media/alta con valores progresistas. Por progresista entiendo a alguien que pone la igualdad y a los derechos humanos por encima de otros valores, lo que permite estirar el concepto lo suficiente para incluir también a los liberales con ideas económicas promercado” (Dargent, 2025, p. 15).

4 Hasta el mes de noviembre de 2025.

los políticos de izquierda y los criminales violentos⁵. Esto no implica que el terruqueo no se ejerza también contra otros sectores (Jave, 2022), ni que dichos casos carezcan de gravedad o de efectos perjudiciales para la institucionalidad democrática. Además, varios de los sectores que durante los años del gobierno de Fujimori eran terruqueados (defensores de derechos humanos, anti fujimoristas, etc.), hoy son calificados principalmente como “caviares”⁶.

La estructura del texto es la siguiente. En primer lugar, se presenta el marco teórico. Posteriormente, se revisa la literatura sobre el retroceso democrático en el Perú y, luego, los principales estudios sobre el terruqueo. A continuación, se analizan los tres usos de la alusión al terrorismo que aquí se proponen como la “tríada” del terruqueo: frente a quienes protestan, a los políticos de izquierda y a los criminales violentos. Finalmente, se abordan los vínculos entre el terruqueo y el proceso de retroceso democrático en el país.

2. Marco teórico

El régimen político, de acuerdo con la perspectiva de O'Donnell y Schmitter (1986, p. 73), se entiende como los mecanismos que regulan el acceso y el ejercicio del poder. Los regímenes pueden clasificarse como democráticos, híbridos y autoritarios. En este artículo se adopta una aproximación procedimental de la democracia, siguiendo a Dahl (1989), según la cual esta se caracteriza por la existencia de cargos públicos electos; elecciones libres, imparciales y frecuentes; libertad de expresión; acceso a fuentes alternativas de información; autonomía de las asociaciones; y ciudadanía inclusiva. A ello, se suma el cumplimiento del Estado de derecho o “imperio de la ley” (O'Donnell, 2010).

Esta definición no supone la necesidad de alcanzar determinados resultados sociales para calificar a un país como democrático; puede existir una democracia con problemas sociales como la pobreza o la desigualdad, por ejemplo. Tales condiciones precarizan a la democracia, pero no la anulan, sino que reducen su calidad. Asimismo, es posible identificar procesos de fortalecimiento y de deterioro democrático. En ese sentido, según Bermeo (2016), diversos países han experimentado en los últimos años lo que denomina “retroceso democrático” o “democratic backsliding”. La autora define retroceso democrático como: “el debilitamiento o la eliminación, impulsado por el Estado, de las instituciones políticas que sustentan una democracia existente” (2016, p. 5).

Para analizar los efectos del terruqueo sobre la democracia, este artículo se apoya en el marco interpretativo del impacto de las políticas contraterroristas sobre la democracia. Antes de abordar este punto, es necesario precisar algunos aspectos vinculados al concepto de terrorismo. Este es un término controvertido, algunas definiciones incluyen tanto a actores estatales como no estatales, mientras que otras lo restringen únicamente a estos últimos. Además, no hay una definición general aceptada por todos los Estados en sus respectivos marcos jurídicos. En una resolución de las Naciones Unidas se define como: “actos criminales destinados o calculados para provocar un estado de terror en el

5 Esta elección responde a dos razones. En primer lugar, la frecuencia con que estos grupos fueron objeto de terruqueo durante el periodo estudiado (2021-2025). En segundo lugar, el alcance de sus efectos sobre amplios sectores de la población. El discurso dirigido a los políticos de izquierda afecta la representación de millones de ciudadanos, mientras que los dirigidos a los otros dos grupos inciden en la garantía de derechos al normalizar la violencia estatal y situaciones de excepción que involucran a un número considerable de personas.

6 Como lo refleja la frase del epígrafe, donde se diferencia al terrorista del caviar. El término “caviar” es otro calificativo despectivo usado con mucha virulencia en la política peruana contemporánea (Dargent, 2025)

público en general, en un grupo de personas o en personas particulares con fines políticos” (ONU, 1995).

Sin embargo, esta definición ha sido considerada poco precisa (Cardona, 2009, p. 133). La autora advierte, además, que podría existir un interés de los Estados en evitar definiciones que limiten el uso político del término, lo que permitiría excluir posibles acciones de terrorismo de Estado y justificar medidas excepcionales bajo la noción de una “emergencia extrema”. Siguiendo esa línea, Huq (2018) se centra en el vínculo entre los actos terroristas y el declive democrático. Su propuesta permite sostener que la democracia puede erosionarse no solo por los ataques de un grupo terrorista, sino también por la respuesta contrterrorista del sistema político.

Sostiene que dicha afectación se produce mediante tres mecanismos: el uso de los poderes de emergencia, la consolidación de un aparato estatal represivo y el surgimiento de un estilo político populista contrario a la contienda democrática. Según este autor, los principales factores que posibilitan el declive democrático son los dos últimos mecanismos mencionados, en particular cuando ocurren en simultáneo. En el Perú, se ha configurado un tipo de discurso que recurre al término “terrorista”, denominado *terruqueo*. Se entiende este fenómeno como un dispositivo de estigmatización que consiste en la falsa acusación de ser terrorista, es decir, de estar vinculado al PCP-Sendero Luminoso o al MRTA (Bolo-Varela, 2024, p. 281). Al respecto, en tanto discurso político, el terruqueo puede analizarse a partir de tres dimensiones: los actores que lo emiten, su alcance político y el contexto en que se produce (Randour et al., 2020; Van Dijk, 1997, pp. 12-14).

Putnam (1976) e Higley y Burton (2006) conciben a las élites como individuos o grupos que poseen una capacidad significativa de incidencia sobre las decisiones colectivas. Dentro de este universo más amplio, los principales emisores del terruqueo analizados en el artículo pertenecen a las élites políticas. Finalmente, se sostiene que el discurso del terruqueo sirve como un mecanismo de articulación entre los grupos de derecha radical en el país. Para clasificar a las derechas, se presenta el siguiente esquema (Mudde, 2021; Titelman, 2020; Rovira Kaltwasser, 2023): en primer lugar, la derecha convencional, que suscribe los valores de la democracia liberal; en segundo lugar, la derecha radical (como los movimientos populistas de derecha) que se opone a aspectos clave de la democracia liberal (Estado de derecho, derecho de las minorías, etc); y, por último, la extrema derecha (por ejemplo, el nazismo y el fascismo), que se posiciona en contra de la democracia. Tanto la derecha radical como la derecha extrema pertenecen a la categoría de ultraderecha (Mudde, 2021).

3. El proceso de retroceso democrático en el Perú

En el Perú posterior al gobierno de Fujimori surgía la interrogante sobre la estabilidad del naciente régimen democrático. Desde el 2001, este fue caracterizado como una “democracia sin partidos” (Tanaka, 2005). Aunque la democracia peruana nunca había durado más de doce años consecutivos (Kenney & Santander, 2015, p. 129), en el nuevo milenio se logró superar ese umbral. No obstante, se trataba de una democracia precaria (Sosa Villagarcía, 2025). En referencia al año 2021, por ejemplo, Barrenechea y Encinas (2022) consideraban al régimen político peruano como democrático, pero una “democracia por defecto”.

Esto se debía a que, producto de la alta fragmentación política y a la impopularidad de los actores, no existían fuerzas con suficiente poder para derrumbar a la democracia, a pesar de la precariedad de las instituciones y de la presencia de discursos iliberales (432). Este proceso de deterioro comenzó a hacerse más evidente a partir de 2016, en el contexto del escándalo de corrupción vinculado a Odebrecht. La renuncia de Pedro Pablo Kuczynski

en 2018 marcó el inicio de un periodo de inestabilidad que llevó al país a tener siete presidentes entre 2016 y 2025, además de la disolución del Congreso en 2019. Estos años se caracterizaron por una intensa confrontación entre el Ejecutivo y el Legislativo y por una progresiva acumulación de poder por parte de este último (Dargent & Rousseau, 2022; Sosa Villagarcía et al., 2025).

Según Arce y Segovia (2025, p. 321), el intento de golpe de Estado de Pedro Castillo a fines de 2022 constituyó un punto de inflexión que permitió al Congreso reposicionarse como centro del poder político. Paralelamente, la represión estatal de las protestas ocurridas entre fines de 2022 e inicios de 2023, que dejó cincuenta personas fallecidas, fue interpretada por Ilizarbe (2023) como el inicio de una transición autoritaria. El Índice de Democracia de The Economist (Economist Intelligence Unit., 2023) clasificó al país como un régimen híbrido en 2022, luego de haber sido considerado durante años una democracia defectuosa⁷.

Aunque en 2023 disminuyó la confrontación entre el Ejecutivo y el Legislativo, ello obedeció a la consolidación de una mayoría conservadora y populista en el Congreso, con la que Dina Boluarte evitó entrar en conflicto (Tanaka, 2024, p. 417). Coronel (2024a) caracterizó esta situación como una “coalición autoritaria”, mientras que Goldstein (2024) sostuvo que el gobierno de Boluarte constituía un régimen autoritario respaldado por sectores de derecha radical articulados en torno a una cruzada “anticomunista” y “anticaviar”.

Si se pone el foco en el periodo de análisis del presente artículo (2021-2025), el concepto de poder resulta particularmente útil para comprender el retroceso democrático peruano. Para Barrenechea y Vergara (2024, pp. 13-20), el país atraviesa un proceso de “vaciamiento democrático”⁸ asociado a la disolución del poder. En contraste, Sosa et al. (2025) sostienen que hay una creciente concentración de poder en el Congreso, configurándose un “autoritarismo legislativo” basado en coaliciones; estos pactos permitirían articular intereses de carácter autoritario orientados a mantener o restaurar determinado status quo.

En este contexto, ¿qué régimen político tiene el país? Lo que se propone en el presente trabajo es que el régimen peruano se encuentra en “transición”. Si bien hay prácticas autoritarias evidentes y una degradación de las instituciones que le dan sustento a una democracia, aún se trata de un proceso fluido en construcción. Esto implica que todavía no se ha consolidado de manera estable y claramente identificable un régimen híbrido. Se podría señalar que el país se encuentra en la intersección entre una democracia precaria y un régimen híbrido.

4. El discurso del terruqueo

A) Revisión de literatura sobre el terruqueo

Durante los años del régimen autoritario de Alberto Fujimori en la década de 1990, aunque no se acuñaba específicamente el término “terruequeo”, se ejercía desde el gobierno y la prensa favorable al régimen como una estrategia de ataque contra varios de sus oponentes.

⁷ Este índice tiene cuatro categorías: democracia plena, democracia defectuosa, régimen híbrido y régimen autoritario

⁸ Al rastrear el concepto de “vaciamiento democrático”, se observa que este también fue empleado por Cavarozzi (1991). Según su definición, se trataría de “una situación en la cual la determinación tanto de quien gobierna como del método a través del cual los gobernantes sean elegidos tendría un impacto decreciente en ‘que’ se gobierna” (91). De este modo, las instituciones se tornarían irrelevantes para la mayor parte de los ciudadanos.

sitores políticos (Degregori, 2012; Burt, 2011, pp. 344-345). Por tanto, esta práctica no es nueva ni surgió en el Perú post-Fujimori. Además, el gobierno de Fujimori promovió una “memoria salvadora” que lo presentaba como el principal responsable de la derrota de los grupos subversivos (Degregori, 2012, p. 16). Burt (2011, p. 317) señala que el fujimorismo instrumentalizó el miedo, generando en la sociedad civil un clima que disuadía cualquier expresión de oposición. Como afirmó una de sus entrevistadas, “quien habla es terrorista” (2011, p. 318).

Por su parte, Aguirre (2011) investigó la historia del término “terrucos”, empleado en el país como sustituto de “terrorista”. Su origen se sitúa en Ayacucho (el departamento donde el PCP-SL inició sus acciones) en los primeros años del conflicto armado. Para 1982-1983, la palabra ya era de uso común en dicha localidad, y posteriormente se extendió a casi todo el país (2011, pp. 115-119). El autor refiere que el término contribuyó a asociar la figura del “terrorista” con la población indígena. De acuerdo con Bolo-Varela et al. (2023, p. 14), durante los años del conflicto, el término “terrucos” implicaba cuatro aspectos considerados despreciables: a) una conducta política censurable (ser subversivo), b) un accionar criminal (matar, destruir), c) una condición étnico-social (indígena) y d) una cualidad moral/intelectual (sujetos fanatizados).

Después del periodo del conflicto armado, Aguirre (2011, p. 136) señala que el uso del término disminuyó, pero se reactivó en ciertos momentos, como durante el juicio al expresidente Fujimori (2007-2009). Asimismo, Silva Santisteban (2016) analiza cómo el discurso favorable al extractivismo se ha consolidado como un “sentido común”, de modo que quienes se oponen son denominados como “terroristas antimineros”. En una línea similar, Méndez (2021, pp. 422-424) sostiene que existe un legado discursivo del conflicto armado que sigue moldeando el lenguaje, la política y las políticas públicas. La autora refiere que la “amenaza del terrorismo” es utilizada por políticos y medios de comunicación conservadores para atacar a los opositores políticos, criminalizar la protesta social y deslegitimar cualquier discurso crítico que proponga un cambio.

En el terreno electoral, la campaña presidencial de 2021 ha sido uno de los escenarios donde este discurso se utilizó con mayor intensidad. Velásquez (2022, pp. 81-82) muestra que, durante la segunda vuelta entre Keiko Fujimori y Pedro Castillo, este último fue presentado por sectores hegemónicos como “la amenaza comunista”, con supuestos vínculos tanto con el gobierno de Nicolás Maduro como con Sendero Luminoso. Hallazgos similares encuentra Mendoza (2022) respecto de los ataques dirigidos contra candidatos de izquierda durante el proceso electoral. Por su parte, Escárzaga (2022, p. 88) identifica discursos de terruqueo que buscaban asociar a Castillo con el Movimiento por la Amnistía y los Derechos Fundamentales (Movadef), organización afín al PCP-SL.

En los análisis más recientes, se destaca además la centralidad que ha adquirido este recurso en sectores de la derecha radical populista. Bolo-Varela (2024) argumenta que políticos como Keiko Fujimori y Rafael López Aliaga han recurrido frecuentemente al terruqueo como herramienta estigmatizadora, articulándolo con una “memoria iliberal” del conflicto armado. Por otro lado, en una dimensión menos estudiada del fenómeno, Mago (2023) analiza 23 publicaciones en Twitter y pone el foco en el “ciberterruequeo”, mostrando que este aparece vinculado tanto a aspectos político-ideológicos como a dimensiones étnicas, socioculturales y económicas. En una línea distinta, Sosa Mendoza (2025) observa que la decisión del Congreso (septiembre de 2025) de declarar como organización terrorista al “Cártel de los Soles” constituye una novedad, ya que la figura del “terrorista” no aparece discursivamente vinculada al PCP-SL ni al MRTA.

Como síntesis, se observa que el discurso del terruqueo ha estado presente tanto durante el conflicto armado como en el periodo posterior. Además, se trata de un recurso utilizado por actores con poder para deslegitimar a determinados grupos sociales, actores políticos

o posiciones ideológicas mediante la atribución de vínculos con el terrorismo. Asimismo, según los tipos de terruqueo que se analizan en el presente artículo, se cuenta con una producción académica sobre el terruqueo dirigido contra ciudadanos que protestan y contra políticos de izquierda; sin embargo, lo relacionado al criminal violento o “terrorista urbano” ha recibido menor atención. La siguiente sección analiza la “tríada” del terruqueo.

B) Los políticos de izquierda

Las segundas vueltas electorales provocan una polarización momentánea en el país (Coronel, 2024b). En este marco, los discursos que vinculan a la izquierda con el comunismo o el terrorismo pueden adquirir tonos especialmente agresivos. Un ejemplo ilustrativo son las expresiones de Rafael López Aliaga en mayo de 2021, durante la segunda vuelta: “muerte al comunismo, muerte a Cerrón y a Castillo”⁹. Precisamente, según Meléndez (2023), Rafael López Aliaga¹⁰ es uno de los políticos que más emplea el terruqueo.

Como señalan Barrenechea y Encinas (2022, p. 424), en la segunda vuelta de 2021 Castillo (Perú Libre) recibió el apoyo de Verónica Mendoza (Juntos por el Perú), mientras que Fujimori (Fuerza Popular) fue respaldada por Rafael López Aliaga (Renovación Popular) y Hernando de Soto (Avanza País). El antiizquierdismo resultó determinante entre los votantes de Fujimori. Según la encuesta de junio del IEP (2021), el 55% de los que dijeron que votaron por Fujimori en la segunda vuelta indicaron que la principal razón de su voto fue porque no querían que la izquierda o el comunismo llegara al poder.

A pesar del terruqueo, Pedro Castillo ganó la segunda vuelta en 2021, y previamente, Verónica Mendoza obtuvo un porcentaje de votos considerable en (quedó en tercer lugar). Estos resultados muestran que la presencia de discursos de terruqueo no impidió el avance electoral de candidaturas de izquierda en ambos procesos. Sin embargo, la obtención de dichos resultados electorales no eliminó las narrativas que cuestionaban la legitimidad de estos actores. Cuando se acercaba el término del conteo de votos oficial de la segunda vuelta de las elecciones del 2021 y la victoria de Castillo era el resultado más probable, Fuerza Popular y una coalición de partidos de derecha alegaron la existencia de fraude (Barrenechea & Encinas, 2022, p. 427).

Sin embargo, esa narrativa de fraude no caló de manera mayoritaria en la población. Según la encuesta de junio del IEP (2021), el 66% consideraba que Pedro Castillo fue el ganador de las elecciones y el 69% desaprobaba la conducta de Keiko Fujimori luego del día de las elecciones. Como analiza Hurtado (2024), los reclamos de fraude incluyeron desde pedidos de nulidad ante el Jurado Nacional de Elecciones hasta reclamos ante la OEA. En ambos casos las denuncias fueron desestimadas por las respectivas instituciones¹¹.

9 López Aliaga invoca la muerte de Pedro Castillo en mitin de apoyo a Keiko Fujimori [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=v6btX2qV4Sk>

10 López Aliaga es un empresario y político que fundó y lidera el partido Renovación Popular. En el 2021, fue candidato a la presidencia de la República, posteriormente, se desempeñó como alcalde de Lima entre el 2023 y octubre de 2025 (renunció para poder postular a las elecciones presidenciales de 2026).

11 Los reclamos de fraude de buena parte de las fuerzas de derecha no terminaron con la proclamación presidencial de Castillo (Hurtado, 2024). Estas agrupaciones de derecha continuaron con esta estrategia, debido a ello se creó en el parlamento una Comisión investigadora sobre las elecciones, presidida por Jorge Montoya (Renovación Popular). En junio del 2022, el Pleno del Congreso archivó el informe de esta Comisión (que sostenía que el resultado electoral era ilegítimo) y, finalmente, el Tribunal Constitucional en agosto del 2023 anuló la creación de esta Comisión.

Asimismo, desde los primeros meses del gobierno, Fuerza Popular, Renovación Popular y Avanza País buscaron la vacancia presidencial (Goldstein 2024). Algunos medios de comunicación reforzaron este ambiente hostil frente a Castillo. Por ejemplo, en octubre de 2021, el comunicador Phillip Butters señalaba que: “Sendero Luminoso tiene una cuota de poder evidente en el Gobierno”¹². Según una encuesta a nivel nacional de Ipsos (2021) realizada en agosto, al comienzo del gobierno de Castillo, ante la pregunta sobre la presencia de simpatizantes del PCP-SL o del Movadef en el gobierno, el 29% consideraba que había una amplia presencia, el 28% creía que existía alguna presencia y el 31% señalaba que no la había. Lo que indica que, en ese momento en el imaginario de ciertos sectores existía la percepción de alguna asociación entre Castillo y Sendero Luminoso.

Goldstein (2024, pp. 243-244) agrega que varios partidos de derecha (Fuerza Popular, Renovación Popular, Alianza para el Progreso y Avanza País) se adhirieron a la Carta de Madrid del partido español Vox en 2021, en la que se manifestaron en contra del supuesto “narcocomunismo”. Poco antes de que el presidente cumpliera cuatro meses en el cargo, las bancadas de Fuerza Popular, Renovación Popular y Avanza País presentaron el primer pedido de vacancia presidencial en el Congreso (Infobae, 2021), en el que se incluyó como justificación la existencia de vínculos con el terrorismo en el gobierno¹³. Finalmente, este pedido no prosperó. Se obtuvo el mismo resultado cuando las tres bancadas promovieron el segundo pedido de vacancia en marzo del 2022¹⁴.

El golpe de Estado de Pedro Castillo se produjo precisamente en el contexto del tercer intento de vacancia; el 29 de noviembre de 2022, el congresista no agrupado Edward Málaga presentó la moción de vacancia presidencial¹⁵, la cual fue admitida, por lo que el presidente fue citado al Congreso el 7 de diciembre por la tarde para ejercer su derecho a la defensa. Ese día por la mañana Castillo anunció la disolución del Congreso y otras medidas que configuran un golpe de Estado, pero fue capturado a las pocas horas. En los tres pedidos de vacancia se tuvo como justificación alguna mención a los vínculos con el terrorismo.

Por otro lado, fue llamativo que, en diciembre de 2024, se revelara que la congresista de Renovación Popular, Cheryl Trigozo, había contratado como asesor a una persona sentenciada por terrorismo vinculado a Sendero Luminoso (Acosta, 2024). Pese a ello, no hubo ninguna sanción hacia la congresista dado que pertenece a una bancada de derecha. Esto contrasta con el caso de 2019, cuando la congresista de izquierda María Elena Foronda (Frente Amplio) fue suspendida por 120 días por haber contratado como asesora a una sentenciada por terrorismo que perteneció al MRTA (Centro de noticias del Congreso, 2019).

12 Declaración de Phillip Butters en el artículo “Phillip Butters: ‘Sendero Luminoso tiene una cuota de poder evidente en el Gobierno’”, *Diario Expreso*, 2021. https://www.expreso.com.pe/politica/phillip-butters-sendero-luminoso-tiene-una-cuota-de-poder-evidente-en-el-gobierno/740145/#google_vignette

13 En la moción de orden del día 1222 se solicitó la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral. Dentro de las razones que aparecen como justificación, hay dos que están vinculadas con el discurso anticomunista o antiterrorista: a) Designación de altos funcionarios vinculados al terrorismo y acusados de apología del terrorismo y b) Debilitamiento del sistema democrático al fortalecer las relaciones con gobiernos antidemocráticos como Venezuela y avalar la intervención de personajes extranjeros en asuntos internos (Evo Morales y Ari Ben-Menashe).

14 En la moción de orden del día 2148, se incluyó lo siguiente: “Así, no resulta constitucionalmente aceptable la designación de personas que se encuentran investigadas o procesadas por execrables delitos como terrorismo o apología al terrorismo” (2022, p. 6).

15 En la moción de orden del día 4904 se cuestionó el nombramiento de Guido Bellido como presidente del Consejo de Ministros, debido a que enfrentaba una investigación por el presunto delito de apología al terrorismo Asimismo, se señaló que el ministro de Relaciones Exteriores, Héctor Béjar, había formulado declaraciones consideradas negacionistas sobre el origen del “terrorismo” en el Perú. Además, se indicó que el ministro de Trabajo y Promoción del Empleo, Iber Maraví, tenía investigaciones por presuntos vínculos con movimientos afines ideológicamente a Sendero Luminoso.

C) Ciudadanos que protestan

En el periodo analizado (2021-2025), la fase más extrema de la represión estatal contra las protestas sociales se produjo después de la detención de Pedro Castillo (entre finales del 2022 y comienzos del 2023). Las principales demandas eran la convocatoria a nuevas elecciones y la renuncia de la presidenta Dina Boluarte. Hacia mediados de diciembre, Boluarte calificó a las protestas como “terrorismo” (Infobae, 2022). El terruqueo se empleó así para desacreditar los reclamos y justificar una represión que acabó con la vida de 50 ciudadanos.

En enero del 2023, en el Congreso se hizo un homenaje a las víctimas de la represión estatal durante las protestas, para lo cual se puso sus fotos en el centro del hemiciclo. En ese momento, el congresista de Renovación Popular, Héctor Valer (que fue presidente del Consejo de Ministros por una semana en febrero de 2022), colocó la bandera de la hoz y el martillo al costado de las fotos de las víctimas (La República, 2023). Este acto buscaba establecer una asociación entre las víctimas (que incluía a menores de edad) y el terrorismo¹⁶.

Ese mismo mes, en el marco de las protestas contra Boluarte, un grupo de manifestantes que habían llegado a Lima desde diversos lugares del país se instaló en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, una de las universidades más emblemáticas del país¹⁷. El 21 de enero, la Policía ingresó al campus e intervino a alrededor de 200 personas (RPP, 2023). Ante ello, el presidente de Colombia, Gustavo Petro, de izquierda y ex guerrillero, publicó lo siguiente en su cuenta de X: “Allanar universidades. Gritar ¡Muera la inteligencia! El Consejo permanente de la OEA debe ser citado para examinar el caso de Perú”¹⁸.

Días después, el 10 de febrero, en una entrevista dijo que en el Perú los policías “marchan como nazis, contra su propio pueblo, rompiendo la Convención Americana de Derechos Humanos” (BBC, 2023). En respuesta, Keiko Fujimori, en una conferencia luego de haberse reunido con Boluarte (Swissinfo, 2023), rechazó lo dicho por Petro usando el terruqueo: “[...] después de las declaraciones del señor Petro, le voy a pedir públicamente que no meta su nariz roja en el Perú. El Perú ha derrotado al terrorismo y no vamos a aceptar el terrorismo exterior [...]”¹⁹. El 18 de febrero el Congreso declaró “persona no grata” a Petro y se aprobó la moción que le impide ingresar al Perú.

La intensidad del uso del terruqueo por parte del gobierno de Boluarte fue algo inusual. Como explica Tanaka (2024, p. 422), si bien los sectores conservadores siempre habían tenido un discurso que pretendía vincular a las protestas con el terrorismo, este no había sido elaborado como relato oficial del gobierno desde los tiempos del fujimorismo en la década de 1990. Sin embargo, pese al continuo empleo del término “terrorista” por parte del gobierno para desacreditar las movilizaciones, no parece haber generado un efecto deslegitimador mayoritario en la ciudadanía sobre las protestas y sus demandas.

16 Posteriormente, Valer trató de excusarse diciendo que no buscaba relacionar a las víctimas con Sendero Luminoso, sino que quería señalar que en dichas protestas habría “agitadores” con “pensamiento senderista” responsables de movilizar a las personas que finalmente murieron en las protestas. Declaración de Héctor Valer recogida en el siguiente video: https://www.tiktok.com/@combitvpe/video/7555736135205457173?_r=1&_t=ZS-90hFKtzWnFy

17 La congresista de Avanza País Rosselli Amuruz señaló lo siguiente en su cuenta de X: “La UNMSM que se mantiene con nuestros impuestos, hoy alberga a violentistas y filo terroristas. Espero que el silencio de las autoridades no sea una actitud cómplice. La Autonomía y la Reforma Universitaria, va en consonancia con la ciencia, no con el terrorismo.” <https://x.com/RosselliAmuruz/status/1615719680135827458>

18 <https://x.com/petrogustavo/status/1616906447241060352> 21 de enero de 2023

19 “No meta su nariz roja en Perú: el mensaje de Keiko Fujimori a Gustavo Petro”, Vanguardia (YouTube), <https://www.youtube.com/watch?v=ZLUkVF4otd>

Según una encuesta a nivel nacional de enero de 2023 (IEP, 2023a), la mayoría consideró que las protestas en contra del gobierno estaban justificadas (60%) y también sus reclamos: renuncia de Boluarte (75%), cierre del Congreso (74%), convocatoria a elecciones (73%) y a una Asamblea Constituyente (69%). Por otro lado, una encuesta a nivel nacional de mayo de 2023 (IEP, 2023b) mostró que el 81% consideraba que hubo violaciones a los derechos humanos durante las protestas.

La estrategia de asociar a la protesta con el terrorismo persistió en posteriores movilizaciones sobre otras demandas. En octubre de 2024, los transportistas realizaron un paro exigiendo medidas contra el incremento de las extorsiones en dicho sector. El presidente del Consejo de Ministros declaró que una organización vinculada al Movadef estaría detrás de esta convocatoria²⁰. Tras la vacancia de Boluarte, el 10 de octubre de 2025 asumió la presidencia José Jerí. Sin embargo, a pesar del cambio de presidente, tanto las protestas como el terruqueo continuaron.

Para el 15 de octubre se convocó una nueva marcha organizada por la denominada “generación Z”, que ya había impulsado movilizaciones previas contra una reforma de pensiones y otras demandas relacionadas con la inseguridad ciudadana (BBC, 2025b). Jerí nombró como Presidente del Consejo de Ministros a César Álvarez, quien antes de asumir su cargo había publicado en su cuenta de X que estos jóvenes eran “herederos del MRTA” y describía la protesta como una “violenta marcha subversiva” (La República, 2025).

Durante esta movilización, falleció un manifestante por el impacto de una bala que rebotó en el suelo y que fue disparada por un policía. La víctima era un cantante de hip hop de un barrio popular de Lima cuyo apelativo era “Trvco”, que se pronuncia como “Truco”, así fue reportado por los medios de comunicación. No obstante, el presidente del Congreso, Fernando Rospigliosi, del partido Fuerza Popular, lo vinculó con el terrorismo al declarar lo siguiente en una conferencia de prensa: “yo lamento mucho la muerte de este señor que se hacía llamar ‘terruco’”²¹.

Más adelante, el día 28 de octubre hubo una protesta de transportistas en el Callao tras el asesinato de un conductor producto de la extorsión (La República, 2025). Las declaraciones de una de las manifestantes evidencian los límites de la aceptación social del discurso del terruqueo frente a las protestas: “al que lo mataron no es terrorista, al que lo mataron es un padre de familia [...] todo lo llaman en el Congreso terrorista, terruco, todo le dicen [...] así le tratan a un humano”²².

D) Criminales violentos

En los últimos años, los problemas referidos a la seguridad ciudadana se han agravado, uno de los motivos ha sido el incremento de la extorsión y los homicidios asociados a esta. Según los datos de la fiscalía, en 2020 se registraron 2305 denuncias por extorsión, mientras que en 2023 la cifra ascendió a 19401 (Ardiles, 2023). Ante este clima de miedo, ha surgido

20 “Gustavo Adrianzen dice que organización vinculada al Movadef estaría detrás del paro de transportistas”, RPP Noticias, 10 de octubre de 2024. <https://rpp.pe/politica/gobierno/paro-de-transportistas-gustavo-adrianzen-afirma-que-organizacion-vinculada-a-movadef-estarian-detras-de-movilizacion-noticia-1590387?ref=rpp>

21 “Fernando Rospigliosi: Lamento la muerte de este señor que se hacía llamar ‘terruco’”, YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=-LFgDiiFkd4>

22 “SE CAE EL DISCURSO A JERÍ | Estado de emergencia no sirve: chofer asesinado despierta más indignación”, YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=qT5Ls0OqFZc>

la categoría de “terrorismo urbano”. En septiembre de 2024, la presidenta Dina Boluarte solicitó al Congreso la aprobación del proyecto de ley que tipifica este delito (Swissinfo, 2024b)²³. En enero de 2025, hubo un ataque con un artefacto explosivo a la sede institucional del Ministerio Público en la ciudad de Trujillo²⁴ fue calificado desde la Presidencia como un acto de “terrorismo urbano” (Infobae, 2025a). Al parecer, este hecho habría sido realizado por actores vinculados a la minería ilegal.

Ese mismo mes, el congresista Juan Burgos (electo por Avanza País, luego se cambiaría dos veces de bancada) publicó lo siguiente en su cuenta oficial en X: “¡Trujillo no puede convertirse en el Ayacucho de los años 80! [...] ¡Es fundamental proteger a los jueces y fiscales valientes que enfrentan el Terrorismo urbano con determinación!”²⁵. Un año antes, el 30 de enero de 2024, este congresista presentó un proyecto de ley²⁶ que proponía la instalación de los “tribunales sin rostro”²⁷ para juzgar a los miembros de las organizaciones criminales. Siguiendo esa línea, en septiembre de 2025, Rafael López Aliaga dijo lo siguiente: “Un terruco urbano, que es un objetivo militar, tiene que tener un tribunal militar [...] ¿cuál es el miedo? ¿a Gorriti²⁸? Por favor, hay que cargárselo de una vez”²⁹.

El discurso del terruqueo dirigido a quienes protestan y a los políticos de izquierda es elaborado por actores de derecha. Sin embargo, el terruqueo al criminal violento puede ser un punto de convergencia entre algunos sectores de derecha e izquierda. Por ejemplo, en distintos momentos de 2024 los congresistas de izquierda del Bloque Magisterial Jhakeline Ugarte³⁰ y Alex Paredes³¹ propusieron proyectos de ley sobre el terrorismo urbano. Estas coincidencias también se manifiestan en otras políticas de mano dura frente al crimen. El 9 de junio de 2025 Rafael López Aliaga, entonces alcalde de Lima, firmó un convenio con el municipio de San Salvador Centro (del país de El Salvador) y, durante la ceremonia, afirmó que trasladar a cinco mil internos peruanos de alta peligrosidad a la cárcel salvadoreña del CECOT (Centro de Confinamiento contra el Terrorismo) sería una medida que golpearía al crimen (Infobae, 2025b).

Esta propuesta también fue planteada por la congresista de izquierda antes mencionada, Jhakeline Ugarte, quien en mayo de 2024 presentó un proyecto de ley³² que iba en la misma

23 Un año después, el 22 de septiembre de 2025 se promulgó una ley que incorpora el delito de “criminalidad sistemática” en el Código Penal (Ley N° 32446 “Ley que modifica el código penal, decreto legislativo 635, para incorporar el delito de criminalidad sistemática”). Esta norma permite condenar a cadena perpetua a personas que incurran en delitos como extorsión, sicariato, entre otros, cuando estos impliquen un alto grado de violencia (uso de municiones, explosivos, etc.). Al respecto, en una entrevista, el entonces presidente del Congreso, José Jeri, dijo que “hace poco hemos aprobado el tema de la criminalidad sistemática, que en buena cuenta es terrorismo urbano” (<https://www.youtube.com/watch?v=FCWjwU5RnMg&t=23s>).

24 Trujillo es una ciudad ubicada al norte del país, y es uno de los lugares más golpeados por la delincuencia en los últimos años.

25 Publicación en X (Twitter): <https://x.com/JuanBurgos2021/status/1881449795992346842>

26 Proyecto de Ley N° 6920/2023-CR.

27 Estos tribunales fueron implementados durante el gobierno de Alberto Fujimori para juzgar a las personas acusadas de terrorismo, y fueron cuestionados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya que se vulneraron derechos en dichos procesos judiciales.

28 Gustavo Gorriti es un reconocido periodista de investigación de IDL-Reporteros, es acusado falsamente por sectores de la derecha radical de ser un “poder en la sombra” o de liderar “la mafia caviar”.

29 Video publicado por *Epicentro.TV* en X (Twitter), https://x.com/Epicentro_TV/status/1965526836332417254

30 Proyecto de Ley N° 8061/2023-CR “Ley que sanciona el terrorismo urbano”.

31 Proyecto de Ley N° 09331/2024-CR “Ley que incorpora al código penal el art. 279-H con el delito de ‘Terrorismo urbano’”.

32 Proyecto de Ley 11072/2024-CR “Ley que dispone el traslado de los reos de alta peligrosidad a las cárceles del país de El Salvador vía convenio entre los gobiernos del Perú y El Salvador”.

línea de lo que expresó López Aliaga. No obstante, en términos generales, los sectores de izquierda rechazan la incorporación de la categoría “terrorismo urbano” en el marco jurídico. Congresistas de izquierda moderada, como Ruth Luque (Juntos por el Perú), se han manifestado en contra de la aprobación de una norma de este tipo³³, y lo mismo ocurre en sectores de izquierda más radical, como Vladimir Cerrón³⁴.

Pero, ¿quién es el terrorista urbano³⁵? Se trata, principalmente, de un delincuente violento. El término no abarca a todos los criminales ni incluye a burócratas o autoridades políticas que participan de actividades ilícitas (Chaparro, 2024a). El terrorista urbano es una amenaza más cotidiana, más presente³⁶, a diferencia del que protesta o del político de izquierda. Constituye, además, el tipo más reciente de terruqueo. En contraste con los otros dos tipos analizados, aquí no existe ninguna intención de vincular al sujeto terruqueado con la pertenencia o simpatía hacia Sendero Luminoso o el MRTA. Se presenta al terrorista urbano exclusivamente como un actor violento, peligroso y no ideologizado.

Si bien una parte considerable de la población respalda medidas más severas frente a la criminalidad, la aceptación social de estas políticas bajo la denominación de “terrorismo urbano” también enfrenta algunos límites. Uno de ellos es la escasa credibilidad que tienen los actores políticos que emiten estas propuestas (Chaparro, 2024b). En esa línea, no es seguro que la asociación con el terrorismo incremente el respaldo ciudadano a posiciones de mano dura³⁷. Aun así, este discurso continúa utilizándose. Por ejemplo, Keiko Fujimori en el mitin de octubre de 2025 en el que oficializó su precandidatura presidencial por cuarta vez, refirió que “a ese terrorismo urbano no se le enfrenta con discursos [...] a esa maldita violencia hay que enfrentarla en las calles, hay que salir con las tropas, con las fuerzas armadas, con inteligencia”³⁸.

5. Terruqueo y el proceso de retroceso democrático en el Perú

“El sistema democrático peruano no ignora a Sendero (no lo forcluye dirían los lacanianos) sino que lo utiliza para darse consistencia, para declararse (verdaderamente) democrático” (Montalbetti, 2015)

33 En una entrevista de octubre de 2024 Luque dijo lo siguiente: “junto con el terrorismo urbano, además hay un discurso sumamente grave, que ya venía de atrás, que tiene que ver con la pena de muerte y la salida de la comisión interamericana de derechos humanos [...] quieren meter eso en paquete como discurso para hacerle decir a la población que esa es la salvación”. <https://larepublica.pe/politica/2024/10/02/ruth-luque-rechaza-proyecto-de-terrorismo-urbano-es-una-excusa-para-no-afrontar-el-grave-problema-de-la-organizacion-criminal-98300>

34 Cerrón es el fundador del Partido Perú Libre, que se presenta como una organización de ideología marxista, leninista y mariateguista y que, además, fue la plataforma que llevó a Pedro Castillo al poder. En la actualidad, Cerrón se encuentra prófugo de la justicia. El 30 de mayo de 2025 publicó en su cuenta de X lo siguiente sobre las propuestas de López Aliaga: “Deportar a los presos a las cárceles de El Salvador; encargar al Ejército el orden interno; y, aprobar leyes de terrorismo urbano, solo está en la mente de un fascista como el alcalde de Lima”. https://x.com/VLADIMIR_CERRON/status/1928316508469432326

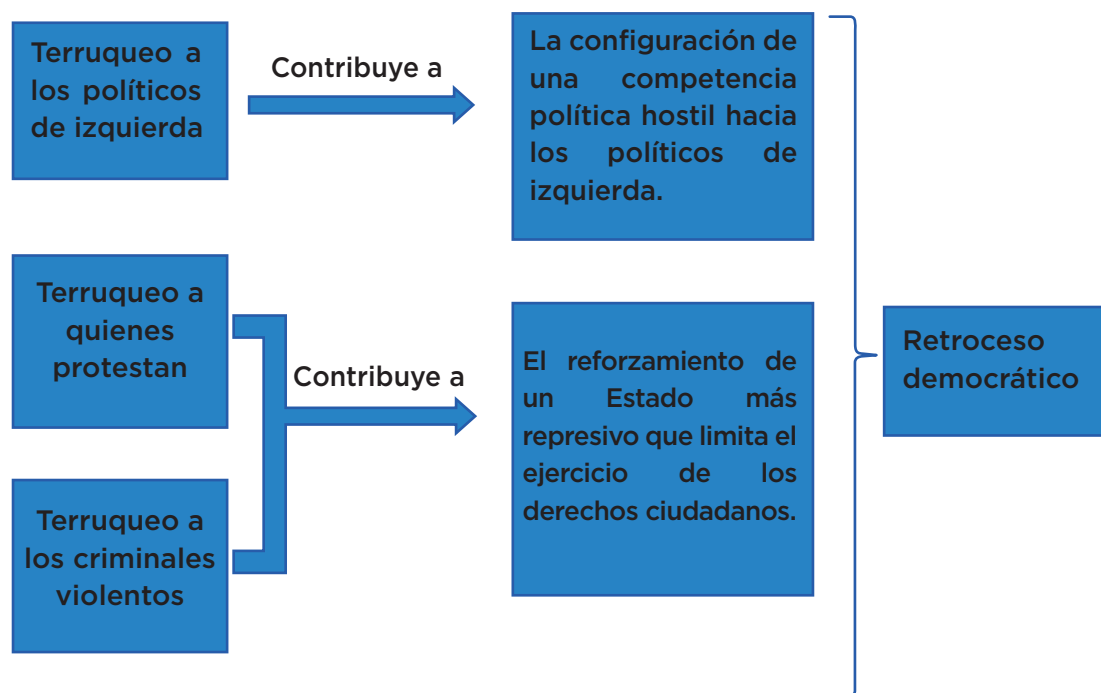
35 Una variante del término “terrorismo urbano” la propuso el precandidato presidencial Carlos Álvarez, quien señaló en una entrevista que la tenencia ilegal de armas es “terrorismo delictivo” y que los sicarios son un objetivo militar. <https://youtu.be/IsQWKowfXfw?si=J56Uo-POHu2qnBVe>

36 Esta idea de amenaza más “presente” la desarrollé a partir de una conversación con el politólogo César Clemente.

37 Una aproximación a esta idea se deriva del estudio de Maldonado et al. (2019) que, con datos del 2010, encuentra que la preocupación por un ataque terrorista es mayor en el Perú que en el promedio de América Latina; sin embargo, quienes cuentan con una mayor preocupación sobre este tema tienen menor aceptación a que la Policía incumpla la ley para luchar contra la delincuencia.

38 “KEIKO FUJIMORI TERRORISMO URBANO”, YouTube Shorts, <https://www.youtube.com/shorts/MxqlSTWz7DA>

La palabra “terrorista” remite a la figura de un enemigo que atenta contra el Estado y la democracia, es decir, un “enemigo total”. Bajo el supuesto objetivo de enfrentar dicha amenaza³⁹, este encuadre ha sido utilizado como justificación para desarrollar prácticas que erosionan la institucionalidad democrática. A continuación, se presenta un diagrama que sintetiza la “tríada” del terruqueo y sus efectos en el retroceso democrático.



Competencia política hostil hacia los políticos de izquierda

El terruqueo dirigido hacia la izquierda peruana se relaciona con lo que Muñoz (2019) denomina el “triple trauma” de la izquierda, que es su asociación con el gobierno militar de Velasco, Sendero Luminoso y la hiperinflación de la década de 1980. Los discursos de terruqueo contra los políticos de izquierda suelen entrelazarse con alusiones al comunismo. Como sostiene Meléndez (2023), los actores de derecha en el país han desarrollado una narrativa que considera a los políticos de izquierda propensos al “terrorismo”. Para este autor, la versión extrema del anticomunismo es el terruqueo, cuyo propósito es: “deslegitimar al rival, al punto de considerarlo no solo violento sino también antidemocrático” (2023, p. 9).

El terruqueo hacia la izquierda ha aumentado en los últimos años. Este fenómeno afecta a la democracia en el ámbito de la competencia política, tanto durante las campañas como en el ejercicio del gobierno. Si bien no existen restricciones normativas que impidan la participación de grupos políticos de izquierda, sí se genera una deslegitimación al asociarlos con el terrorismo⁴⁰. Asimismo, cuando a un candidato ganador de una elección se lo considera “terrorista” o con “ideas terroristas”, este discurso puede contribuir a justificar el

³⁹ Gálvez Olaechea (2023) utiliza el término de “Democracia contrainsurgente” para describir al régimen político en el país.

⁴⁰ En este contexto de creciente intensificación del terruqueo, también se produjo la primera sentencia por terrorismo contra un congresista en ejercicio (y precandidato presidencial para las elecciones del 2026): Guillermo Bermejo. Este político de izquierda había sido absuelto dos veces por el mismo proceso, pero fue finalmente condenado en octubre de 2025. Más allá del debate jurídico sobre su caso, su condena ocurre precisamente en este escenario marcado por el discurso anticomunista o antiterrorista.

no reconocimiento de los resultados electorales. Además, uno de los riesgos de este tipo de discursos es que la violencia verbal puede constituir un paso previo a la violencia letal en las elecciones. Cabe señalar que uno de los pocos aspectos rescatables del régimen político peruano es que los niveles de violencia letal contra los candidatos durante las campañas han sido relativamente bajos en comparación con otros países de la región como Colombia o México (Albarracín et al., 2020, Carbajal Larios et al., 2024).

Por otro lado, la afectación no se limita al periodo de la campaña electoral, sino que también se extiende durante el ejercicio gubernamental. Aunque ha sido común en el país que los presidentes enfrenten pedidos de vacancia, lo particular del caso de Castillo fue que una de las justificaciones utilizadas era la acusación de presuntos vínculos con el terrorismo. Este incremento del terruqueo hacia la izquierda se relaciona con el proceso de radicalización que, en los últimos años, ha experimentado una buena parte de la derecha peruana (Augusto & Quiñón, 2024; Tanaka, 2024, p. 422).

Este sector no constituye un actor marginal, sino uno de los protagonistas de la política en el país. Según Meléndez (2023, p. 6) a partir de las elecciones de 2021 se configuró el espacio para tres proyectos políticos de derecha de cierta relevancia en el país: Fuerza Popular, Renovación Popular y Avanza País. No obstante, el autor considera a Renovación Popular como un partido populista de ultraderecha, mientras que ubica a Fuerza Popular dentro de la derecha convencional y proestablishment, y a Avanza País como una derecha liberal. Asimismo, sostiene que hay tres puntos en donde coinciden estas tres derechas: carecen de un nacionalismo xenofóbico, en la dimensión económica son promercado y tienen una posición anticomunista.

De acuerdo a la clasificación de Augusto y Quiñón (2024, p. 223) en el congreso de 2021 las bancadas de Fuerza Popular y Renovación Popular eran de derecha radical⁴¹. Los principales partidos identificados como emisores del terruqueo en el presente artículo han sido Fuerza Popular, Renovación Popular y Avanza País. A partir de los casos examinados y de la frecuencia e intensidad con que se recurre al terruqueo, se considera que estas tres organizaciones políticas han excedido las categorías de derecha convencional o derecha liberal, ubicándose más bien dentro de la derecha radical. En la literatura académica previa, también clasifican a Renovación Popular y a Fuerza Popular dentro de esa categoría; el nuevo integrante que se propone en el texto es Avanza País.

Reforzamiento de un Estado más represivo que limita el ejercicio de los derechos ciudadanos

El discurso de la amenaza terrorista ha servido para justificar la represión en las protestas sociales (lo que afecta la dimensión de libertad de expresión en una democracia). Un dato ilustrativo sobre el aumento de las características represivas del Estado frente a la protesta social se encuentra en la evolución del presupuesto público destinado a este ámbito. Como lo indica Páez (2025), dentro del presupuesto del Ministerio del Interior se ubica el rubro de “Disminución de la incidencia de los conflictos, protestas y movilizaciones sociales violentas que alteran el orden público”. El presupuesto de dicho rubro ha aumentado de manera sostenida en los últimos años. Al comparar los presupuestos de 2022 y 2025 se registra un incremento del 115%.

41 Las otras bancadas que forman parte del espectro de la derecha las tipifican de la siguiente manera: a) Avanza País (Derecha liberal-conservadora), Podemos Perú (Derecha populista), Acción Popular (centro derecha) y Alianza para el Progreso (centro derecha).

Asimismo, se han vuelto cada vez más recurrentes el empleo de medidas excepcionales (lo que afecta el Estado de derecho) como las declaratorias de estados de emergencia. Según el estudio de Aragón et al. (2025), del análisis de los estados de emergencia correspondientes al subtipo de perturbación del orden interno (que incluye tanto protestas sociales como criminalidad) se observa una profundización de ese mecanismo desde 2015, alcanzando su punto máximo en 2024 (2025, p. 25). Precisamente, dentro del periodo donde se ha analizado el uso extendido del terruqueo.

Adicionalmente, el derecho a la justicia se ha visto afectado en la medida en que la lucha contra el terrorismo ha servido como justificación para acciones de impunidad. Un ejemplo de ello es la promulgación el 14 de agosto de 2025 de la denominada “ley de amnistía”⁴² para los miembros de las Fuerzas del orden y de los Comités de autodefensa que participaron durante el conflicto armado⁴³. Siguiendo esa línea, el 31 de octubre del 2025 el presidente del Congreso, Fernando Rospigliosi (del partido Fuerza Popular) presentó un proyecto de ley⁴⁴ que proponía exonerar de la responsabilidad penal a los miembros de las fuerzas armadas y policiales “que actúan en defensa del Estado y la ciudadanía”.

Sobre esta propuesta legislativa, en una conferencia Rospigliosi⁴⁵ dijo que estas últimas “movilizaciones violentas” están “promovidas por el terrorismo y financiadas por economías ilegales”. Indicó que, de aprobarse la norma, esta también se aplicaría a los miembros de las fuerzas del orden investigados por lo sucedido durante las protestas sociales de fines del 2022 y comienzos del 2023 (en las que murieron 50 civiles). En este contexto, una de las barreras que pueden contener este tipo de medidas es la pertenencia a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Precisamente, Tovar y Ugarte (2025) señalan que desde diciembre de 2023 se profundizó un patrón de desacatos del Estado peruano hacia las resoluciones de la CIDH.

6. Conclusiones

Te conozco, a ti te conozco terror; tú ya no puedes mi mente columpiar.
Juan Ramírez Ruíz (Encuentro con el terror en Las armas molidas 1996)

El terruqueo ha sido uno de los discursos que contribuyen al actual proceso de retroceso democrático en el Perú. Este legado del conflicto armado se ha activado con particular intensidad durante el periodo analizado (2021-2025), principalmente a través de su utilización

42 Ley N° 32419 “Ley que concede la amnistía a los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional del Perú y de los Comités de Autodefensa que participaron en la lucha contra el terrorismo entre los años 1980 y 2000”. Dicha norma concede la amnistía a los miembros de las Fuerzas del orden y de los Comités de autodefensa que tengan procesos judiciales por hechos vinculados a su participación durante el conflicto armado. Adicionalmente, esta ley indica también que se le otorga la amnistía de carácter humanitario a los integrantes de dicho grupo mayores de 70 años que se encuentren cumpliendo su sentencia en prisión.

43 Entre los congresistas que votaron a favor de la ley de amnistía se encuentran los de Fuerza Popular, Renovación Popular y Avanza País (junto con otras 4 bancadas). Uno de los congresistas que votaron a favor de esta ley fue el actual presidente José Jerí (Somos Perú). <https://larepublica.pe/politica/2024/07/04/congreso-estos-son-los-15-congresistas-que-aprobaron-en-segunda-votacion-la-ley-de-amnistia-corte-idh-fuerza-popular-129636>. Asimismo, para un análisis sobre los intentos y aprobaciones de leyes de amnistía revisar el texto de Ulfe (2025).

44 El proyecto de ley N° 13048/2025-CR tiene como título “Ley que modifica el artículo 20 del código penal sobre la responsabilidad penal de los miembros de la Policía Nacional Del Perú y de las Fuerzas Armadas que actúan en defensa del Estado y la ciudadanía”.

45 *El Búho*, publicación en Instagram Reels (@elbuho.pe), <https://www.instagram.com/reel/DQ7Ry5UERR2/?igsh=Y3hzOG9ldjl4M2Nv>

por sectores de la derecha radical. El PCP-SL fue derrotado a inicios de la década de 1990 y el líder de dicha agrupación falleció en 2021, sin embargo, el fantasma del terrorismo sigue estando presente en las dinámicas políticas contemporáneas.

Como se ha mostrado, el terruqueo afecta la competencia política al generar una arena hostil para los políticos de izquierda. Este discurso se ha convertido en una herramienta de ataque tanto durante las campañas electorales como a lo largo del ejercicio gubernamental. Asimismo, ha facilitado estrategias orientadas a desconocer los resultados electorales y a impulsar pedidos de vacancia, empleando como justificación las supuestas vinculaciones con el terrorismo. Estas dinámicas afectan no solo la competencia política, sino también la representación de muchos ciudadanos que optaron por candidatos de izquierda.

El terruqueo contribuye al debilitamiento del Estado de derecho al reforzar un Estado represivo que reduce el ejercicio de derechos ciudadanos. Al asociar la protesta social con el terrorismo, se deslegitiman sus demandas y se justifica la represión contra quienes protestan. Cabe recordar que la protesta social se encuentra permitida en el marco legal vigente y forma parte del funcionamiento democrático (Tovar, 2025). Además, el miedo a la represión estatal ha llevado a que muchas personas decidan no manifestarse después de 2023 (Sosa Villagarcía, 2025, p. 19), un fenómeno parecido al que observó Burt (2011) durante los años del fujimorismo.

Los dos tipos de terruqueo mencionados en los párrafos anteriores han sido desarrollados por sectores de la derecha radical. Por su parte, aunque el terruqueo orientado al criminal violento ha sido impulsado principalmente por sectores de derecha radical, también ha recibido apoyo puntual de algunos actores políticos de izquierda. Este discurso contribuye a reforzar propuestas de mano dura⁴⁶ frente a la delincuencia, en las que la democracia y sus procedimientos son presentadas como obstáculos para implementar políticas eficaces frente al crimen. Este constituye el tipo más reciente de terruqueo y presenta la particularidad de que, a diferencia de los usos anteriores, quienes emplean este discurso no buscan vincular al criminal violento con la pertenencia o simpatía hacia el PCP-SL o el MRTA.

A su vez, poner el foco en el terruqueo permite identificar algunos aspectos del retroceso democrático peruano. En primer lugar, evidencia que la identificación de un enemigo bajo la categoría de “terrorista” ha sido relevante en este proceso. Esto muestra que el retroceso democrático también puede profundizarse a través de las respuestas frente a amenazas reales o construidas discursivamente al sistema político (Huq 2018). Por otro lado, como señalan Barrenechea y Vergara (2024), en los últimos años se ha producido en el país una perforación del Estado de derecho. Las consecuencias del terruqueo han ido también en esa línea, a través de la represión de las protestas sociales, la normalización de los Estados de excepción y propuestas de amnistía.

Este discurso permite observar un aspecto que otras investigaciones también han resaltado: la articulación de sectores de derecha (Coronel, 2024a; Goldstein, 2024; Tanaka, 2024). El terruqueo ha sido ejercido principalmente por actores de la derecha radical, en particular por integrantes de los partidos Fuerza Popular, Renovación Popular y Avanza País. Cabe precisar que la aceptación social del terruqueo presenta límites. A pesar de la frecuencia de su uso por parte de las élites políticas, se trata de una estrategia precaria. Ello se explica, en parte, porque en la sociedad peruana no existe una percepción mayoritaria de que el

⁴⁶ No obstante, si bien existe un discurso y medidas estatales orientados hacia la mano dura, este proceso también presenta contradicciones. Un ejemplo de ello es el conjunto de normativas aprobadas por el Congreso, conocidas como “leyes pro crimen” (Yaya 2025). Estas incluyen disposiciones que limitan las investigaciones del Ministerio Público, reducen facultades para luchar contra la minería ilegal y obstaculizan los mecanismos de colaboración eficaz, entre otros.

“terrorismo” sea el principal problema del país, ni de que quienes protestan, los políticos de izquierda o los criminales violentos sean terroristas. El terruqueo está más vinculado a la práctica política que a las percepciones ciudadanas.

Además, la ampliación del sector que puede ser calificado como terrorista podría provocar un efecto inverso al esperado por quienes emplean el terruqueo: “Si se estigmatiza a medio país, andar en un mundo de marcados ya no puede ser tan malo, ni tan sostenible siquiera como imagen” (Agüero, 2024, p. 59). Finalmente, como agenda de investigación sobre el discurso analizado en este artículo, sería interesante examinar los usos del terruqueo por parte de actores distintos a los políticos con cargos de representación, como los sectores empresariales u organizaciones de la sociedad civil⁴⁷. También resulta relevante indagar en cómo este discurso se aplica a grupos que no han sido considerados en este estudio, así como explorar los vínculos entre el terruqueo y el discurso anticaviar. Otro aspecto a tomar en cuenta es la manera en que la sociedad y otros actores políticos buscan contrarrestar el terruqueo. Asimismo, sería útil investigar la forma en la que esas dinámicas se configuran desde la arena subnacional, donde puede adquirir características específicas.

⁴⁷ Por ejemplo, la ONG Waynakuna estuvo activa entre el 2016 y el 2021. Dicha ONG se autodenominaba como la primera ONG antiterrorista del país, enfocada en investigar y denunciar el resurgimiento de grupos terroristas en el Perú. Asimismo, se presentaban también como una organización con vínculos con grupos “pro vida” que enfrentaban a la “ideología de género”, ya que esta representaría un “sistema ideológico totalitario”. <https://waynakuna.blogspot.com/2016/05/presentacion.html>

REFERENCIAS

- Acosta, S. (2024, 6 de mayo). *Congresista de Renovación Popular tiene como asesor principal a un sentenciado por terrorismo*. RPP. <https://rpp.pe/politica/congreso/cheryl-trigozo-congresista-de-renovacion-popular-tiene-como-asesor-principal-a-un-sentenciado-por-terrorismo-noticia-1603345>
- Agüero, J. C. (2024). *Desprecio: La política del miedo en el Perú*. La Siniestra Ensayos.
- Aguirre, C. (2011). Terruco de m...: Insulto y estigma en la guerra sucia peruana. *Histórica*, 35(1), 103-139.
- Albarracín, J., Milanese, J., Valencia, I., & Wolff, J. (2020). *Violencia y participación electoral en el posconflicto*. Fundación Friedrich Ebert.
- Aragón, J., Cruz, M., Alcántara, K., & Sánchez, P. (2024). *Poder congresal en el Perú: Un balance a la mitad del periodo 2021-2026*. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Aragón, J., Cruz, M., Pinillos, X., Ilizarbe, C., Retamozo, D., & Asencios, D. (2025). *La normalización de la excepción: Estados de emergencia en el Perú (2000-2024)*. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Arce, M., & Segovia Marín, A. (2025). Perú 2024: El agrandamiento del Legislativo y el negocio de protección. *Revista de Ciencia Política*, 45(2), 313-347.
- Ardiles, A. (2023, 31 de diciembre). Denuncias anuales por extorsión incrementaron de 4.000 a casi 20.000 en solo dos años, según la Fiscalía. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/peru/denuncias-anuales-por-extorsion-incrementaron-de-4000-a-casi-20000-en-solo-dos-anos-2021-2023-segun-la-fiscalia-lima-este-lima-norte-la-libertad-inseguridad-ciudadana-gota-a-gota-noticia/>
- Augusto, M. C., & Quiñón, A. (2024). ¡Comunismo o libertad!, la radicalización de la derecha peruana en el siglo XXI. En A. Vergara & R. Barrenechea (Eds.), *La democracia asaltada: el colapso de la política peruana (y una advertencia para América Latina)* (pp. 207 - 229). Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- Barrenechea, R., & Encinas, D. (2022). Perú 2021: Democracia por defecto. *Revista de Ciencia Política*, 42(2), 441-466.

- Barrenechea, R., & Vergara, A. (2024). El asalto a la democracia. En A. Vergara & R. Barrenechea (Eds.), *La democracia asaltada: el colapso de la política peruana (y una advertencia para América Latina)* (pp. 207 – 229). Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- BBC News Mundo. (2023, 18 de febrero). *Perú y Colombia: El Congreso peruano declara a Petro persona non grata*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-64693339>
- BBC News Mundo. (2025a, 10 de octubre). *3 claves que explican la destitución de Dina Boluarte y la nueva crisis política en Perú*. <https://www.bbc.com/mundo/articles/ckg6mexypryo>
- BBC News Mundo. (2025b). *Protestas de la Generación Z en Perú: Qué reclaman los jóvenes y otros grupos que se enfrentaron con la policía en el centro de Lima*. <https://www.bbc.com/mundo/articles/cj4yOy7kekwo>
- Bermeo, N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), 5–19.
- Bolo-Varela, O. (2024). Terruqueo y negacionismo histórico: El singular, radical y modélico revisionismo de la ultraderecha peruana. *Letras*, 95(141), 101–123.
- Burt, J.-M. (2011). *Violencia y autoritarismo en el Perú: Bajo la sombra de Sendero y la dictadura de Fujimori*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Cardona, M. (2009). El Salvador: Repression in the name of anti-terrorism. *Cornell International Law Journal*, 42(1), 193–216.
- Carvajal Larios, A. L., Carvajal Larios, L., & Briones Montiel, J. (2024). Impacto de la violencia política electoral en la participación y seguridad de los actores políticos: Un análisis de homicidios, coacción electoral y conflictos en campañas en México. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*, 5(6), 2990–3005.
- Cavarozzi, M. (1991). Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina. *Revista de Estudios Políticos*, (74), 85–111.
- Centro de Noticias del Congreso. (2019, 2 de mayo). *Congresista Foronda suspendida por 120 días*. Congreso de la República del Perú. <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/congresista-foronda-suspendida-por-120-dias/>
- Chaparro, H. (2024a, 18 de octubre). Del terrorismo urbano al terruqueo político. *La República*. <https://larepublica.pe/opinion/2024/10/18/del-terrorismo-urbano-al-terruqueo-politico-por-hernan-chaparro-923094>
- Chaparro, H. (2024b, 4 de octubre). El discurso del terrorismo urbano. *La República*. <https://larepublica.pe/opinion/2024/10/04/el-discurso-del-terrorismo-urbano-por-hernan-chaparro-282752>

- Comisión de la Verdad y Reconciliación. (2003). *Informe final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación*. CVR.
- Coronel, O. (2024a). La coalición autoritaria que gobierna el Perú. *Nueva Sociedad*. <https://www.nuso.org/articulo/coalicion-autoritaria-peru-boluarte/>
- Coronel, O. (2024b). La fragmentación de los odios: La torre de Babel de las identidades políticas negativas en el Perú. En A. Vergara & R. Barrenechea (Eds.), *La democracia asaltada: el colapso de la política peruana (y una advertencia para América Latina)* (pp. 207 – 229). Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- Dahl, R. (1989). *La poliarquía: Participación y oposición*. Tecnos.
- Dargent, E. (2025). *Caviar: Del pituco de izquierda al multiverso progre*. Debate.
- Dargent, E., & Rousseau, S. (2022). Choque de poderes y degradación institucional: Cambio de sistema sin cambio de reglas en el Perú (2016-2022). *Política y Gobierno*, 29(2), 1-32.
- Degregori, C. I. (2012). *La década de la antipolítica: Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Economist Intelligence Unit. (2023). *Democracy index 2023: Age of conflict*. The Economist Group.
- Escárzaga, F. (2022). La elección de Pedro Castillo: Polarización, racismo y “terruqueo” en las elecciones presidenciales. *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 13, 77-91.
- Fowks, J. (2017). *Mecanismos de la posverdad*. Fondo de Cultura Económica.
- Goldstein, A. (2024). Perú: La derecha radical en transición hacia un orden autoritario. *Cadernos Prolam/USP*, 23(48), 237-261.
- Higley, J., & Burton, M. (2006). *Elite foundations of liberal democracy*. Rowman & Littlefield.
- Hurtado, V. (2024). La retórica del fraude: Consecuencias para la democracia en las elecciones peruanas de 2016 y 2021. *Elecciones*, 23(28), 139-176.
<https://revistas.onpe.gob.pe/index.php/elecciones/article/view/362>
- Ilizarbe Pizarro, C. (2023). Perú 2022: Colapso democrático, estallido social y transición autoritaria. *Revista de Ciencia Política*, 43(2), 349-375.
- Infobae. (2021, 25 de noviembre). *Fuerza Popular, Avanza País y Renovación Popular son las bancadas que firmaron moción de vacancia presidencial*. <https://www.infobae.com/america/peru/2021/11/25/vacancia-presidencial-las-bancadas-que-firmaron-la-mocion-que-pide-salida-de-pedro-castillo-por-incapacidad-moral/>

- Infobae. (2022, 15 de diciembre). *Dina Boluarte tras oír testimonio de policía herido: "Eso ya no es protesta, eso es terrorismo"*. <https://www.infobae.com/america/peru/2022/12/15/dina-boluarte-tras-oir-testimonio-de-policia-herido-eso-ya-no-es-protesta-eso-es-terrorismo/>
- Infobae. (2025a, 21 de enero). *Presidencia condena "ataque terrorista" contra Fiscalía en Trujillo y anuncia el despliegue de militares y policías*. <https://www.infobae.com/peru/2025/01/20/presidencia-condena-ataque-terrorista-contrafiscalia-en-trujillo-y-anuncia-despliegue-de-militares-y-policias/>
- Infobae. (2025b, 9 de junio). *Rafael López Aliaga firma acuerdo con alcalde de El Salvador y se dirige a Nayib Bukele: "No hay solución en Perú y pedimos ayuda"*. <https://www.infobae.com/peru/2025/06/09/rafael-lopez-aliaga-firma-acuerdo-con-alcalde-de-el-salvador-y-se-dirige-a-nayib-bukele-no-hay-solucion-en-peru-y-pedimos-ayuda/>
- Instituto de Estudios Peruanos. (2021). *IEP informe de opinión - junio 2021*. <https://bit.ly/3YXXFJn>
- Instituto de Estudios Peruanos. (2023a). *Informe de opinión - enero II 2023: Informe completo*. <https://estudiosdeopinion.iep.org.pe/informe/enero-ii-2023/>
- Instituto de Estudios Peruanos. (2023b). *Informe de opinión - mayo 2023*. <https://estudiosdeopinion.iep.org.pe/informe/mayo-2023/>
- Ipsos Perú. (2021, 8 de agosto). *Actitudes de la opinión pública en el Perú*. <https://www.ipsos.com/es-pe/actitudes-de-la-opinion-publica-en-el-peru-agosto-2021>
- Ipsos Perú. (2025). *Estudio de opinión Ipsos-Perú 21: Octubre 2025*. <https://www.ipsos.com/es-pe/intencion-de-voto-octubre-2025-encuesta-peru-21-ipsos>
- Jave, I. (2022, 17 de mayo). *Desinformación y terruqueo contra Raida Cóndor: Defensores de derechos humanos en riesgo*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos PUCP (IDEHPUCP). <https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/desinformacion-y-terruqueo-contraraida-condordefensores-de-derechos-humanos-en-riesgo-25968/>
- Kenney, C., & Santander, C. (2015). La calidad de la democracia en el Perú. *Sociedade e Cultura*, 18(2), 129-147.
- La República. (2023, 11 de enero). *Héctor Valer terruquea a muertos en Juliaca al colocar imagen alusiva a Sendero Luminoso junto a sus fotos*. <https://larepublica.pe/politica/congreso/2023/01/11/hector-valer-terruquea-a-muertos-en-juliaca-al-colocar-imagen-alusiva-a-sendero-luminoso-junto-a-sus-fotos-video-toque-de-queda-en-puno-noticia>

- La República. (2025, 15 de octubre). *Ernesto Álvarez, primer ministro de José Jeri, criminalizaba marcha de la Generación Z: "Es un intento subversivo"*. <https://larepublica.pe/politica/2025/10/14/ernesto-alvarez-primer-ministro-de-jose-jeri-criminalizaba-marcha-de-la-generacion-z-es-un-intento-subversivo-hnews-1264676>
- Levitsky, S., & Way, L. A. (2010). *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War*. Cambridge University Press.
- Loxton, J. (2018). Authoritarian successor parties worldwide: Introduction. En J. Loxton & L. A. Way (Eds.), *Life after dictatorship: Authoritarian successor parties worldwide* (pp. 1-49). Cambridge University Press.
- Mago, B. (2023). La identidad al filo de la palabra: El fenómeno del terruqueo en el ciberespacio, formas y representaciones hegemónicas. *Lengua y Sociedad*, 22(1), 449-487.
- Maldonado, A., Merolla, J. L., & Zechmeister, E. J. (2019). Public opinion, violence, the specter of violence, and democracy in contemporary Peru. En H. Soifer & A. Vergara (Eds.), *Politics after violence: Legacies of the Shining Path conflict in Peru* (pp. 250-284). University of Texas Press.
- Meléndez, C. (2023). *La ultraderecha en Perú: La irrupción electoral de Renovación Popular a nivel nacional y subnacional*. Fundación Friedrich Ebert.
- Méndez, C. (2021). The paths of terrorism in Peru. En *The Cambridge history of terrorism* (pp. 420-452). Cambridge University Press.
- Mendoza, M. (2022). La utilización política del terrorismo en la campaña presidencial peruana de 2021. *Universitas-XXI*, (36), 243-268.
- Montalbetti, M. (2015). Nota sobre Los rendidos. *Ideelee Revista*, (254). <https://revistaideelee.com/ideelee/content/nota-sobre-los-rendidos>
- Mudde, C. (2021). *La ultraderecha hoy*. Paidós.
- Muñoz, P. (2019). Political violence and the defeat of the left. En H. Soifer & A. Vergara (Eds.), *Politics after violence: Legacies of the Shining Path conflict in Peru*. University of Texas Press.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracy, agency, and the state: Theory with comparative intent*. Oxford University Press.
- O'Donnell, G., & Schmitter, P. C. (1986). *Transitions from authoritarian rule: Tentative conclusions about uncertain democracies*. The Johns Hopkins University Press.
- Organización de las Naciones Unidas. (1995). *Medidas para eliminar el terrorismo internacional* (Resolución A/RES/50/53). Asamblea General de la ONU.

- Páez, Á. (2025, 26 de octubre). Autoritarismo: El presupuesto para reprimir las protestas subió 115 %. *La República*. <https://larepublica.pe/politica/2025/10/26/autoritarismo-el-presupuesto-para-reprimir-las-protestas-subio-115-dina-boluarte-jose-geri-ministerio-del-interior-hnews-1333826>
- Pascual, S. (2023, 28 de junio). *Dina Boluarte y Keiko Fujimori, un matrimonio de conveniencia*. CELAG. <https://www.celag.org/dina-boluarte-y-keiko-fujimori-un-matrimonio-de-conveniencia/>
- Putnam, R. D. (1976). *The comparative study of political elites*. Prentice-Hall.
- Randour, F., Perrez, J., & Reuchamps, M. (2020). Twenty years of research on political discourse: A systematic review and directions for future research. *Discourse & Society*, 31(4), 428–443.
- Robin, V. (2025). *El síndrome de Creonte: El cadáver de Abimael Guzmán y la necropolítica peruana*. La Siniestra Ensayos.
- Rovira Kaltwasser, C. (2023). *La ultraderecha en América Latina: Definiciones y explicaciones*. Fundación Friedrich Ebert.
- RPP. (2015, 27 de marzo). *Southern anuncia en RPP que cancela Tía María y se va de Arequipa*. <https://rpp.pe/economia/economia/southern-anuncia-en-rpp-que-cancela-tia-maria-y-se-va-de-arequipa-noticia-781902>
- RPP. (2016, 26 de abril). *Verónica Mendoza: “Me llaman terrorista por rechazar a Sendero Luminoso”*. <https://rpp.pe/politica/elecciones/veronika-mendoza-me-llaman-terrorista-por-rechazar-a-sendero-luminoso-noticia-949791>
- RPP. (2023, 21 de enero). *La Policía ingresa a San Marcos para desalojar a manifestantes alojados en la universidad*. <https://rpp.pe/lima/actualidad/unmsm-policia-ingresa-para-desalojar-a-manifestantes-alojados-en-la-universidad-noticia-1461505>
- Saavedra, N. (2025, 3 de septiembre). Penal El Frontón: Gobierno de Dina Boluarte aprueba la construcción destinado para jefes de organizaciones criminales. *La República*. <https://larepublica.pe/politica/2025/09/02/gobierno-de-dina-boluarte-aprueba-la-construccion-de-penal-el-fronton-para-jefes-de-organizaciones-criminales-hnews-158738>
- Sartori, G. (2005). *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Editorial.
- Silva Santisteban, R. (2016). Perros y antimineros: Discursos extractivistas y prácticas represivas en el Perú. *Tabula Rasa*, (24), 79–104.
- Soifer, H., & Vergara, A. (2019). Introduction: Leaving the path behind. En H. Soifer & A. Vergara (Eds.), *Politics after violence: Legacies of the Shining Path conflict in Peru* (pp. 1–16). University of Texas Press.

- Sosa Mendoza, M. (2025, 11 de febrero). ¿Quién decide quién es terrorista? *El Salmón*. <https://www.elsalmon.info/post/qui%C3%A9n-decide-qui%C3%A9n-es-terrorista>
- Sosa Villagarcía, P. (2025). *Ya no es democracia*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Sosa Villagarcía, P., Incio, J., & Arce, M. (2025). The rise of legislative authoritarianism. *Journal of Democracy*, 36(1), 89-102.
- Swissinfo. (2023, 16 de febrero). *Keiko Fujimori pide a Gustavo Petro «que no meta su nariz roja» en Perú*. <https://www.swissinfo.ch/spa/keiko-fujimori-pide-a-gustavo-petro-que-no-meta-su-nariz-roja-en-per%C3%BA/48290592>
- Swissinfo. (2024a, 9 de octubre). *El gremio de prensa peruano rechaza la expresión de Boluarte de “terrorismo de imagen”*. <https://www.swissinfo.ch/spa/el-gremio-de-prensa-peruano-rechaza-la-expresi%C3%B3n-de-boluarte-de-%22terrorismo-de-imagen%22/87704724>
- Swissinfo. (2024b, 29 de septiembre). *Boluarte pide al Congreso peruano aprobar la ley que tipifica el terrorismo urbano*. <https://www.swissinfo.ch/spa/boluarte-pide-al-congreso-peruano-aprobar-la-ley-que-tipifica-el-terrorismo-urbano/87642031>
- Tanaka, M. (1998). *Los espejismos de la democracia: El colapso del sistema de partidos en el Perú (1980-1995) en perspectiva comparada*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, M. (2005). *Democracia sin partidos (2000-2005): Los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, M. (2024). Perú en 2023: De la polarización a la coalición conservadora y populista durante el gobierno de Dina Boluarte. *Revista de Ciencia Política*, 44(2), 415-439.
- Titelman, N. (2020, 18 de junio). ¿Cómo es la “ultra” de derecha, izquierda y centro? *CIPER Chile*. <https://www.ciperchile.cl/2020/06/18/como-es-la-ultra-de-derecha-izquierda-y-centro/>
- Tovar, M. (2025, 14 de febrero). *La protesta social como derecho y los desafíos de su garantía en el Perú*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos PUCP (IDEHPUCP). <https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/la-protesta-social-como-derecho-y-los-desafios-de-su-garantia-en-el-peru/>
- Tovar, M., & Ugarte, G. (2025, 20 de mayo). *Perú y la Corte IDH: Cronología de desacatos y el debate sobre una posible salida*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos PUCP (IDEHPUCP). <https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/peru-y-la-corte-idh-cronologia-de-desacatos-y-el-debate-sobre-una-posible-salida/>

- Ulfe, M. E. (2025, 5 de junio). *La memoria, la justicia, la verdad no se enmarrocan con una ley*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA-PUCP). <https://cisepa.pucp.edu.pe/novedades-y-eventos/novedades/la-memoria-la-justicia-la-verdad-no-se-enmarrocan-con-una-ley/>
- Valencia, M. (2025, 28 de agosto). Bajo el argumento de soberanía nacional el Gobierno crea grupo de trabajo para iniciar salida del SIDH. *El Búho*. <https://elbuhu.pe/2025/08/bajo-el-argumento-de-soberania-nacional-el-gobierno-crea-grupo-de-trabajo-para-iniciar-salida-del-sidh/>
- Van Dijk, T. A. (1997). What is political discourse analysis? *Belgian Journal of Linguistics*, 11, 11-52.
- Velásquez, F. (2022). De las batallas por la memoria a la marca del conflicto: “Terruqueo”, estigmatización y violencia en el Perú reciente. *e-l@tina. Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos*, 20(80), 1-22.
- Yaya, A. (2025, 23 de octubre). Estas son las 8 leyes pro crimen que aprobó el Congreso. *La República*. <https://larepublica.pe/politica/2025/10/23/congreso-aprobo-8-leyes-a-favor-del-crimen-organizado-el-legado-de-dina-boluarte-respalda-do-por-el-gobierno-de-jeri-hnews-1112947>
- Zavaleta, M. (2014). *Coaliciones de independientes: Las reglas no escritas de la política electoral*. Instituto de Estudios Peruanos.

El pensamiento conservador peruano del siglo XXI: una aproximación histórico-jurídica♦

Peruvian Conservative Thought in the Twenty-First Century: A Historical-Legal Approach

Carlos Pérez-Crespo♦♦

Pontificia Universidad Católica de Chile

ORCID: [0000-0002-0975-2255](https://orcid.org/0000-0002-0975-2255)

Fecha de recepción: 3 de marzo del 2026

Fecha de aceptación: 08 de mayo del 2026

ISSN: 2415-2498

Pérez Crespo, C. E. (2026). «El pensamiento conservador peruano del siglo XXI: una aproximación histórico-jurídica». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 17, N.º 28: pp. 111-131. DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.202601.006>

-
- ♦ Agradezco los valiosos comentarios de los profesores Gonzalo Gamio, Alessandro Caviglia y Eduardo Hernando a las versiones preliminares de este manuscrito. Asimismo, expreso mi agradecimiento a los dos revisores externos por sus observaciones y sugerencias, que contribuyeron a mejorar este trabajo.
 - ♦♦ Profesor de planta en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Su trabajo examina las teorías políticas y constitucionales europeas y su recepción en América Latina. Actualmente investiga la recepción internacional de teóricos políticos e ideólogos de las autocracias, en particular la obra del influyente jurista alemán Carl Schmitt. Correo electrónico: perez.carlos@uc.cl

RESUMEN

El pensamiento conservador en el Perú del siglo XXI ha experimentado un notable desarrollo intelectual durante las tres últimas décadas, lo que justifica un examen de sus rasgos desde la teoría política y la historia de las ideas. A diferencia del enfoque predominantemente ensayístico y literario que caracterizó al conservadurismo peruano de los siglos XIX y XX, el pensamiento conservador contemporáneo ha adoptado una orientación histórico-conceptual inspirada en juristas, historiadores y teóricos políticos europeos. Este giro se manifiesta de manera ejemplar en la obra del publicista, político, jurista e historiador Fernán Altuve (Lima, 1968). El objetivo de esta investigación es demostrar que el eje articulador de su pensamiento conservador es el concepto de autoridad como principio generador de la unidad política (Altuve, 1996). El estudio analiza cómo esta concepción jurídico-política de la autoridad se desarrolla desde su tesis de licenciatura en derecho y revela una profunda influencia de Álvaro d'Ors y Carl Schmitt. Se concluye que la apropiación teórica de estas tradiciones europeas ha otorgado al pensamiento conservador peruano del siglo XXI una renovada densidad conceptual y un impulso analítico que lo diferencia de sus antecedentes históricos.

Palabras clave: *Perú, Conservadurismo, Historia de las ideas, Carl Schmitt, Álvaro D'Ors*

ABSTRACT

Conservative thought in twenty-first-century Peru has undergone significant intellectual development over the last three decades, warranting an examination of its defining features from the perspectives of political theory and the history of ideas. Unlike the predominantly essayistic and literary approach that characterized Peruvian conservatism in the nineteenth and twentieth centuries, contemporary conservative thought has adopted a historical-conceptual orientation inspired by European jurists, historians, and political theorists. This shift is exemplified in the work of the public intellectual, politician, jurist, and historian Fernán Altuve (Lima, 1968). The aim of this study is to demonstrate that the central organizing principle of his conservative thought is the concept of authority as the generative principle of political unity (Altuve, 1996). The article analyzes how this legal-political conception of authority developed from his undergraduate law thesis and reveals the profound influence of Álvaro d'Ors and Carl Schmitt. It concludes that the theoretical appropriation of these European traditions has endowed twenty-first-century Peruvian conservative thought with a renewed conceptual density and an analytical impulse that distinguishes it from its historical antecedents.

Keywords: *Peru, Conservatism, History of ideas, Carl Schmitt, Álvaro D'Ors*

1. Introducción: el pensamiento conservador en el Perú del siglo XXI

El pensamiento conservador en el Perú del siglo XXI ha experimentado un notable desarrollo intelectual durante las tres últimas décadas, fenómeno que justifica un análisis desde la teoría política y la historia de las ideas. Sin embargo, pese a su creciente relevancia en el panorama contemporáneo, persiste una marcada escasez de investigaciones dedicadas a los pensadores e intelectuales peruanos de la presente centuria. Esta carencia contrasta con la abundancia de estudios centrados en los siglos XIX y XX, lo que ha derivado en una cierta saturación bibliográfica respecto de dichas etapas históricas, tal como se observa en las publicaciones más recientes (Iberico, 2024; Llanos, 2025; Lozoya, 2024; Ugarte, 2025; Yalán, 2024). El presente trabajo constituye un estudio pionero orientado al análisis del conservadurismo dentro del desarrollo intelectual de la teoría política peruana del siglo XXI. En este marco, resulta pertinente destacar el debate sostenido entre los profesores Eduardo Hernando y Gonzalo Gamio, quienes representan, respectivamente, las corrientes del conservadurismo y el liberalismo en el ámbito nacional (Pérez-Crespo, 2025). No obstante, este estudio no se centra en los distintos intercambios y debates teóricos entre liberales y conservadores peruanos, sino que busca examinar las particularidades de la aproximación histórico-jurídica que caracteriza al pensamiento conservador peruano del siglo XXI.

A diferencia del enfoque ensayístico y literario que predominó en el pensamiento conservador peruano de los siglos XIX y XX (Altuve, 2022; De Asís, 1954; Rivera, 2017; Vargas Llosa, 2018), el conservadurismo peruano del siglo XXI ha desarrollado una orientación histórico-jurídica, inspirada en juristas, historiadores y teóricos políticos europeos. Esta reconfiguración conceptual encuentra una de sus expresiones más sistemáticas en la obra del publicista, político, jurista e historiador Fernán Altuve (Lima, 1968). Reconocido en el ámbito mediático peruano por su rol como analista y polemista, Altuve ha tenido también una destacada trayectoria política desde finales de la década de 1990: fue congresista de la República por el partido fujimorista, regidor de la Municipalidad de Lima, activista contrario a la convocatoria de una asamblea constituyente y crítico severo del gobierno de Pedro Castillo. Su discurso en el *II Encuentro Regional de Foro Madrid - Lima 2023*, titulado “Libertad, Democracia y Estado de Derecho”, revela afinidades con los discursos apocalípticos de Juan Donoso Cortés en la España decimonónica, al enfatizar la crisis moral y política de la modernidad. Recientemente, Altuve fue candidato a Senador de la República para las elecciones generales de 2026. No obstante, el propósito de esta investigación no es examinar su biografía política, sino analizar las categorías y supuestos teóricos que estructuran su reflexión sobre la historia y el pensamiento conservador peruano.

La formación intelectual de Altuve es fundamentalmente jurídica, aunque su aproximación a las ideas políticas se halla profundamente mediada por el estudio histórico de estas en los contextos peruano y europeo. En su producción intelectual pueden identificarse tres ejes temáticos centrales. En primer lugar, Altuve se ha interesado por la historia temprana del derecho constitucional peruano, desde el periodo virreinal hasta la etapa republicana. En este ámbito, ha examinado los orígenes histórico-jurídicos de la monarquía española y de la República del Perú (Altuve, 1996, 2014), así como el desarrollo de las constituciones políticas peruanas (Altuve, 1998, 2005, 2009). En segundo lugar, ha contribuido a la recuperación y difusión del pensamiento conservador hispano-peruano de los siglos XIX y XX mediante la edición crítica y el estudio de obras de autores como José María de Pando, Bartolomé Herrera y Francisco García-Calderón (Altuve, 2010, 2012, 2022; De Pando, 2015). Cabe destacar, además, su libro de homenaje al jurista católico español Álvaro d'Ors, figura decisiva en su formación teórica (Altuve, 2001). Finalmente, Altuve ha incursionado en el campo de la geopolítica, centrando su análisis en los límites marítimos del Perú y sus controversias fronterizas, especialmente en torno al histórico conflicto limítrofe con Chile (Altuve, 2004).

El propósito central de esta investigación es demostrar que el eje doctrinario del pensamiento conservador de Fernán Altuve se articula en torno al concepto de autoridad, concebido desde su tesis de licenciatura en derecho como el principio ontológico de legitimación y de unidad política (Altuve, 1996: 43-48). La presente lectura busca reconstruir la gramática conceptual mediante la cual Altuve elabora esta noción jurídico-política. Dicha elaboración se encuentra profundamente influida por las categorías desarrolladas por Álvaro d'Ors y Carl Schmitt (véanse las extensas referencias de Altuve (1996, cap. 1) a d'Ors, 1979, pp. 135-152, y a Schmitt, 1928/2017, cap. 8), cuyas obras operan como matrices interpretativas fundamentales para su reflexión sobre la tradición política hispano-peruana.

Para comprender el alcance de la obra de Fernán Altuve, resulta indispensable situarla en el contexto del pensamiento conservador peruano contemporáneo. Este campo ha experimentado una notable revitalización académica durante las últimas décadas, particularmente a través de las contribuciones de autores como Eduardo Hernando, cuya producción intelectual ha mantenido un interés sostenido por la obra de Carl Schmitt desde finales del siglo XX (Hernando, 2000, 2001, 2023). La obra de Altuve no surge, por tanto, en un vacío intelectual, sino que forma parte de un proceso más amplio de renovación de la teoría política conservadora en el Perú, dentro del cual se advierte una creciente revalorización de autores como Carl Schmitt y Leo Strauss (Hernando, 2002, 2004, 2025; Rivera, 2022, pp. 117-119). No obstante, conviene realizar una precisión metodológica respecto del lugar que ocupa Schmitt en el presente análisis. Las referencias al jurista alemán no buscan sostener que la obra de Altuve constituya una exégesis sistemática del pensamiento schmittiano. Más bien, el interés radica en mostrar cómo Altuve se apropia de determinadas categorías schmittianas —como las nociones de unidad, constitución, legalidad, legitimidad, poder constituyente y la figura teológico-política del *katechon*— para estructurar su propia teoría de la autoridad. En este sentido, Schmitt opera como una matriz conceptual que informa buena parte del andamiaje teórico desarrollado por Altuve en obras como *Los Reinos del Perú* (1996) y *Democracia fuerte* (2006).

En la arquitectura conceptual altuviana, la autoridad asume dos formas de inteligibilidad que responden a contextos históricos distintos, pero convergen en una misma lógica teológico-política (Altuve, 1996, pp. 43-53). En primer lugar, Altuve comprende la autoridad como la *potestas* ordenadora del monarca cristiano, figura del *katechon* schmittiano (Schmitt, 1950) en el marco del *orbis christianus* del derecho público europeo (Altuve, 1996, pp. 50-53). Esta idea, desarrollada inicialmente en su tesis de licenciatura sobre la monarquía en el Perú (véase Altuve, 1996, pp. 53-63), le permite formular una interpretación genealógica de la política peruana: la disolución del principio de autoridad del monarca español durante la independencia habría inaugurado una crisis de legitimación que atraviesa toda la experiencia republicana nacional. En segundo lugar, Altuve traslada este principio a la forma republicana moderna, redefiniéndolo como presidencialismo fuerte dentro del orden constitucional peruano. Este modelo implica una decisión política personalista que reconstituye la unidad política en situaciones de crisis. De ahí que Altuve identifique en figuras como José María de Pando y Bartolomé Herrera los principales exponentes de la defensa doctrinaria de este principio de autoridad (Altuve, 2010, 2022), y que, en sus análisis sobre el fujimorismo, reconozca en Alberto Fujimori la encarnación contemporánea de un liderazgo decisionista, legitimado bajo la idea de una “democracia fuerte” (Altuve, 2006, pp. 108-110). En ambas formulaciones —la monarquía cristiana y la república presidencialista—, la autoridad personal opera en Altuve como principio ontológico de orden y unidad, una categoría estructural que define la forma política del conservadurismo peruano del siglo XXI.

La presente investigación se estructura en dos secciones principales. En la primera, se examina cómo las ideas que atraviesan la obra de Fernán Altuve se inscriben dentro de la tradición del pensamiento conservador, y cómo dicha orientación se configura desde sus

escritos iniciales. Uno de los principales hallazgos de esta sección es la identificación de la influencia decisiva que los conceptos políticos de Álvaro d'Ors y Carl Schmitt ejercen sobre la arquitectura conceptual de la obra de Altuve. Esta filiación intelectual resulta especialmente evidente en la extensa discusión que el autor dedica a ambos pensadores (Altuve, 1996, pp. 43–63). La incorporación de estos juristas europeos constituye una novedad en la historia intelectual del conservadurismo peruano, al introducir una concepción normativa personalista de la autoridad como principio fundante de la unidad política nacional. La segunda sección analiza el modo en que esta teoría de la autoridad se proyecta en los estudios de Altuve sobre la historia constitucional peruana y sobre los pensadores conservadores del país. El trabajo se inicia con una revisión de su tesis de licenciatura en derecho, texto en el que ya se advierten las bases del enfoque histórico-jurídico que posteriormente estructurará todo su pensamiento político conservador.

2. El concepto de autoridad como principio generador de la unidad política

Para comprender el pensamiento conservador de Fernán Altuve, es indispensable examinar cómo su aproximación teórica a la política ha estado profundamente influenciada por la lectura de las obras de Álvaro d'Ors y Carl Schmitt, influencia perceptible desde sus escritos tempranos. Si bien entre ambos autores no existe una contraposición estricta, es ampliamente reconocido que el pensamiento jurídico de d'Ors se encuentra atravesado por la teología política schmittiana, de la cual hereda tanto su concepción de la autoridad como su filosofía política (Herrero, 2004; Saralegui, 2016). En el caso de Altuve, la recepción de esta tradición se vincula, probablemente, con la visita del publicista y polemista alemán Günter Maschke al Perú a inicios de la década de 1990, periodo en que Altuve era aún estudiante universitario (Maschke, 1993). Maschke —discípulo, editor y amigo de Carl Schmitt— desempeñó un papel relevante como docente y conferencista en la Escuela de Guerra Naval entre 1990 y 1992, espacio en el que Altuve participaba como oyente (Pérez-Crespo & Migliore, 2017). En su texto de homenaje a Maschke, Altuve (2008) reconoce la influencia decisiva que este intelectual alemán ejerció sobre su formación doctrinaria. Asimismo, Altuve ha dado detalles de su participación, desde finales de la década de 1980, en un círculo de lectura dedicado al estudio de autores católicos conservadores como Juan Donoso Cortés y Carl Schmitt, experiencia que consolidó su acercamiento temprano a los fundamentos doctrinales del conservadurismo europeo clásico (Pérez-Crespo & Migliore, 2017). Gracias a esta inmersión inicial, Altuve incorporó desde su juventud un marco conceptual teológico-político que luego se proyectará como eje estructurante de su pensamiento conservador.

La primera obra publicada por Fernán Altuve, titulada *Los Reinos del Perú* (1996), incluye una breve introducción del jurista e historiador peruano Juan Vicente Ugarte del Pino, a quien Altuve reconocería posteriormente como su maestro y a cuya memoria dedicaría un homenaje póstumo (Altuve, 2021c). Este libro constituye una reelaboración ampliada de los planteamientos desarrollados en su tesis de licenciatura en derecho, *De la naturaleza jurídica de los Reinos del Perú*, defendida el 23 de julio de 1993 en la Universidad de Lima. La obra se estructura en torno a una extensa introducción histórico-teórica dedicada al surgimiento del Estado moderno, seguida de tres secciones que examinan distintos momentos de la monarquía hispana en el Perú. La primera explora los fundamentos jurídicos e históricos de la monarquía española; la segunda analiza la proyección del orden jurídico-político monárquico en el Nuevo Mundo; y la tercera desarrolla una reflexión sistemática sobre los conceptos de autoridad (*auctoritas*) y poder (*potestas*) en la tradición jurídico-política del Virreinato del Perú (Altuve, 1996, pp. 43–63). Esta última distinción conceptual —entre *auctoritas* y *potestas*— constituye uno de los núcleos teóricos más relevantes de la obra y

deriva de la lectura altuviana de la teoría constitucional de d'Ors y Schmitt (d'Ors, 1979, pp. 135-152; Schmitt, 1928/2017, cap. 8). Por tal razón, el presente análisis se centrará en la introducción y en la sección final del libro, pues en ellas se evidencia con mayor claridad cómo el conservadurismo de Altuve se configura a partir de la recepción crítica de los conceptos políticos d'orsianos y schmittianos.

a. El Estado cristiano como *katechon* y expresión de la unidad política

Altuve inicia *Los Reinos del Perú* (1996) definiendo al Estado como una unidad política (Altuve, 1996, pp. 43-45). Sostiene que el Estado constituye un fenómeno histórico típicamente moderno, surgido en Europa entre los siglos XIV y XV. Sin embargo, precisa que, desde una perspectiva histórico-jurídica, el concepto de Estado debe entenderse como una forma específica de unidad política: “Hablaemos más bien de *unidad política*, como género por el que se puede entender toda forma de poder organizado o constitución diferenciada de naturaleza política, pues el fenómeno Estado sólo comprende una etapa de la historia reciente” (Altuve, 1996, p. 44). Desde estas primeras páginas se advierte la influencia decisiva de las lecturas de Schmitt y d'Ors. Altuve adopta la tesis de que la época de la estatalidad no existió en la Antigüedad, dado que el Estado es una construcción esencialmente moderna, derivada del contexto de las guerras de religión europeas (Lanchester, 2017; Schmitt, 1950). En apoyo de esta idea, Altuve (1996, p. 44) cita el ensayo de d'Ors “Sobre el no estatismo de Roma” (d'Ors, 1979, pp. 57-67), donde el jurista español desarrolla el argumento presente en la teología política de Schmitt (Schmitt, 1950, 1928/2017, cap. 8). Finalmente, Altuve afirma que con el surgimiento del *imperium* en el derecho público europeo, el monarca aparece como el soberano que integra los conceptos de *auctoritas* y *potestas*, distinción que retoma directamente de Schmitt y d'Ors.

La *Auctoritas*, que según Mommsen se sustrae a toda definición rigurosa, es en cierta forma una legitimidad, un “saber” o un “prestigio”. Por todo esto tienen un carácter ético social y no positivo, según dice Ehrenberg (Carl Schmitt. *Teoría de la Constitución*. 1982. p. 93). Es así que, en las fórmulas políticas romanas, la legitimidad es una realidad tangible, no un simple grado de aceptación o de favor en la opinión pública. *Potestas* es fuerza ordenada, capacidad de mando, aptitud para ser obedecido. En síntesis, delegación de un poder efectivo o, como también lo llamaron los latinos: *Maiestas*. A partir de esta etapa de la historia del Derecho Político es inconcebible un gobernante que no conjugue tanto el elemento subjetivo que le da legitimidad como la capacidad de mando objetiva. Esto es lo que le da un nuevo status al Príncipe, una *Auctoritas Principis* según dice Augusto en su *Res Gestae* (Sobre esto es importante resaltar el libro *Auctoritas* de Rafael Domingo donde expone con gran erudición el significado de la tradición publicista latina que Alvaro d'Ors ha rescatado) (Altuve, 1996, p. 46).

Altuve expone que la unidad política en el derecho público europeo se constituyó históricamente a partir de la *suprema maiestas* del Sacro Emperador. Para fundamentar esta idea, Altuve cita la clásica definición de Carl Schmitt (1932/1979) sobre el concepto de lo político como la distinción entre amigo y enemigo (Altuve, 1996, p. 46). Según el jurista alemán, el concepto de Estado presupone el concepto de lo político, ya que toda unidad política se edifica sobre una decisión existencial que determina quiénes son los amigos y quiénes los enemigos. En esta perspectiva, la unidad se forja precisamente mediante la exclusión de lo extraño, de “los otros”, es decir, de los enemigos públicos (*hostis*), cuya separación constituye el acto fundacional de lo político (Meier, 2016; Schmitt, 1927 1932/2018).

La tesis de derecho de Altuve adopta y desarrolla extensamente esta aproximación schmitt-

tiana y d'orsiana en su conceptualización de la *auctoritas* y la *potestas*, con el propósito de interpretar el Estado moderno como una expresión secularizada de la unidad político-religiosa que caracterizó a la *orbis christiana* europea (véanse las citas de Altuve, 1996, pp. 51-53). El autor sostiene que, en el derecho público europeo, coexistieron desde el Medioevo dos autoridades políticas cristianas que encarnaban los principios de autoridad y unidad en la época moderna: el Papa y el Rey. Tal coexistencia habría originado la querella de las investiduras entre los siglos XI y XII. Altuve observa, citando el clásico estudio de Ernst Kantorowicz (1957/2012), que dicha disputa reflejaba la doble naturaleza de la autoridad: “Es entonces que se concibieron las dos espadas. La una en el orden temporal que correspondía al Emperador como soberano del mundo, y la otra, en el orden espiritual, que tenía a la persona del Pontífice como vicario de Cristo en la tierra” (Altuve, 1996, pp. 48-49). No obstante, esta constelación de reinos medievales no habría encarnado aún la plena unidad política y religiosa del cristianismo. Según Altuve, la unidad política surge con el Estado cristiano (*res publica christiana*), liderado por un emperador que estableció la distinción amigo-enemigo. En sus propias palabras: “Es así como correspondía al Emperador la exclusiva distinción amigo-enemigo de la *Christianitas*, usando la expresión del Papa Juan VIII. En este sentido sólo el Emperador era verdaderamente soberano en el medioevo” (Altuve, 1996, pp. 52-53).

Luego de definir al Estado cristiano como principio generador de la unidad política, Altuve le atribuye también las características del *katechon* y, posteriormente, la secularización de esta idea en la moderna doctrina de la soberanía. Sus formulaciones teóricas del Estado moderno derivan, una vez más, de las obras de Schmitt y d'Ors. Altuve toma el concepto de *katechon* de *El Nomos de la Tierra* (1950) de Schmitt, complementándolo con los comentarios del ensayo de d'Ors “Teología política: una revisión del problema” (1976) (véanse las citas de Altuve, 1996, pp. 51-53). Según Altuve, el emperador encarna la unidad política del cristianismo por su condición de autoridad que contiene al Anticristo: “El Emperador congregaba a toda la cristiandad, a la *universitas*, en virtud del *katechon* que era su misión propia como *Imperator christianus*, como *Christus Victor*, resistir y retardar la venida del Anticristo” (Altuve, 1996, pp. 51-52). Esta concepción del emperador cristiano como *katechon* lo sitúa, afirma Altuve, como garante de la *pax christiana* que preserva el *depositum fidei*: “La *maiestas* del Sacro Emperador se lograba en virtud de esa *missio*, siendo pacificador, conciliador y combatidor de tiranos (*Vindiciae contra tyrannos*)” (Altuve, 1996, p. 52). No obstante, tras la querella de las investiduras y las guerras de religión, este carácter sacro del *katechon* se seculariza, dando origen a una concepción terrenal del supremo poder político. Para Altuve, la doctrina de Jean Bodin y de los hugonotes franceses representa el surgimiento de esta versión secularizada de la idea cristiana del *katechon*. En este punto, el autor cita a Alain de Benoist, otro destacado publicista schmittiano francés, para explicar el origen del concepto de soberanía en la moderna doctrina del Estado:

El término “soberano” (de *Superianus*), viene de la vulgarización latina de *Superius*, lo cual quiere decir que no se reconocía a alguien más arriba o en posición más alta. Vemos a partir de esta palabra cómo la visión del caudillo de un *Populus* de la *Christianitas*, que colabora con el Emperador en la misión trascendente del *katechon*, se diluye. Es en este momento, como dice Alain de Benoist, cuando “el Rey opone, de hecho, la propia soberanía territorial a la soberanía espiritual del Imperio; en otros términos, su poderío puramente territorial al poder espiritual” (Alain de Benoist. *L'Idée d'empire*. 1992. p. 8) (Altuve, 1996, p. 54).

Altuve reconoce que la secularización de la idea del Estado cristiano como *katechon* dio origen a una nueva forma de unidad política fundada en el concepto de soberanía: “Con la aparición del soberano como sujeto supremo del poder, estaba naciendo el Estado como forma de unidad política vinculado a un territorio determinado” (Altuve, 1996, p. 56). Su exposición del concepto de soberanía, evidentemente, presupone la distinción amigo-enemigo que él ya había citado como el núcleo del concepto de lo político y el principio generador de la unidad (Altuve, 1996, pp. 52-53). Altuve comenta que la clásica definición

de Jean Bodin de la soberanía como poder supremo confiere al soberano la potestad de un poder legislador absoluto (*legibus solutus*) (Altuve, 1996, p. 59). Sin embargo, advierte que esta doctrina de la soberanía sólo alcanza plena formulación con la filosofía política de Thomas Hobbes. En el *Leviatán*, Hobbes concibe el Estado como *Deus mortalís*, de modo que este no sólo encarna la soberanía, sino también una autoridad que exige obediencia para garantizar la paz dentro de su territorio. En este punto, la tesis de Altuve (1996, pp. 52–53) remite nuevamente a la interpretación schmittiana de Hobbes y de la teoría de la soberanía (Schmitt, 1938/1941, 2009). Esta influencia se manifiesta no solo en las reiteradas referencias a la obra de Schmitt, sino también en la recepción de planteamientos desarrollados por autores vinculados a su entorno intelectual, entre ellos el jurista español Francisco Javier Conde (1935/1974), una de las principales figuras de la teoría política del franquismo (Pérez-Crespo, 2024a):

Es en el *Leviathan* es donde el Estado aparece ya modelado como unidad política plena. Su esencia es el poder, un *Summum Imperium* nada trascendente está presente en él. La clásica distinción entre *Auctoritas* y *Potestas*, se confunde en beneficio del poder indiscriminado. La frase de Hobbes *Auctoritas non veritas facit legem* es la manifestación clara de la desaparición de la distinción clásica, ya que se utiliza *Auctoritas* en el sentido de *Summa Potestas*. Como dice Schmitt: ya no hay verdad, sólo hay mandato. El Estado, se había desprendido de todo valor intangible. La tecnicidad del Estado de Bodino, según señala Francisco Javier Conde, no había llegado al mecanismo neutro que Hobbes vino a plantear (Altuve, 1996, p. 61).

Habiendo definido al Estado moderno como la secularización del Estado cristiano concebido como *katechon*, Altuve expone cómo se produce una crisis del concepto de unidad política con el surgimiento de los Estados democrático-liberales. La aproximación histórico-jurídica empleada por Altuve en su tesis de derecho se encuentra profundamente influenciada por el enfoque teológico-político de Kantorowicz (1957/2012), D'Ors (1976, 1979) y Schmitt (1938/1941, 1950, 2009). Altuve identifica una crisis estructural en el tránsito desde el concepto personalista y cristiano de la soberanía hacia su formulación impersonal y abstracta en el pueblo o la nación, nuevos titulares de la soberanía en el constitucionalismo del siglo XVIII. Esta transformación constituye, para Altuve, una crítica a los fundamentos políticos del Estado democrático liberal surgido de las revoluciones americana y francesa, en tanto habría disuelto tanto la distinción existencial entre amigo y enemigo como el principio de autoridad que sustentaba al Estado cristiano y a la teoría hobbesiana de la soberanía. A partir de esta lectura histórico-jurídica, Altuve explica cómo, hacia fines del siglo XVIII, Hispanoamérica experimenta una crisis análoga con la disolución de la monarquía cristiana y el inicio de la independencia peruana. Esta crisis de autoridad, prolongada en la formación de la República del Perú bajo el principio de la nación soberana, revela ya el carácter distintivamente conservador y antiliberal del pensamiento político de Altuve.

b. La crisis de autoridad en los Estados democrático-liberales

Altuve sostiene que tanto la idea del Estado cristiano como *katechon* como su versión secularizada en la teoría hobbesiana de la soberanía comienzan a desvanecerse hacia finales del siglo XVIII. La causa de esta retirada del principio personalista de la autoridad política reside en el surgimiento del concepto jurídico-político de la nación dentro de la doctrina moderna del Estado. En este punto, Altuve sigue la línea argumentativa del intelectual schmittiano francés Alain de Benoist, a quien cita extensamente en esta sección (Altuve, 1996, pp. 66–67). Según Altuve, la noción descriptiva de nación —entendida como una población asentada en un territorio— se transforma progresivamente en un concepto prescriptivo,

esto es, en la nación como poder constituyente, el sujeto político capaz de crear un nuevo orden jurídico y político (véanse al respecto Pérez-Crespo, 2024b; Schmitt, 1928/2017, cap. 8). Para Altuve, es la teoría política de Emmanuel-Joseph Sieyès (1789/1991), formulada durante la Revolución francesa, la que consolida esta concepción abstracta y universal de la nación como titular de la soberanía: “Este acontecimiento ocurrió en la Francia del siglo XVIII ‘donde el Estado creó la nación, la cual produce a su vez al pueblo francés’, en palabras de Alain de Benoist” (Altuve, 1996, p. 67). A partir de entonces, la idea de la nación se erige, según Altuve, en la doctrina dominante de la teoría del Estado, desplazando la concepción personalista de la autoridad que había caracterizado al Estado cristiano: “La nación se ha hecho un nuevo Dios, con un culto propio, el espíritu del pueblo (*Volksgeist*) y con sus vínculos invisibles” (Altuve, 1996, p. 68).

La interpretación de Altuve sostiene que, con la consolidación de la doctrina de la soberanía popular entre los siglos XVII y XVIII, la idea del Estado cristiano entra en un proceso de crisis y decadencia, lo que provoca el progresivo desvanecimiento de la unidad política. Esta lectura conservadora resulta particularmente visible en los capítulos I y II de su obra *Los Reinos del Perú* (1996). En el primer capítulo, Altuve desarrolla una exposición histórico-jurídica del modo en que el Imperio español se configuró como la expresión de una triple unidad: “una monarquía, un imperio y una espada”. Según el autor, con la conquista de América, la monarquía hispánica asume la misión de extender la unidad cristiana a América: “Había sido con el Nuevo Mundo que el Rey hispano recibió el presente divino de nuevos imperios, y así esta dignidad lo hace vislumbrarse como el último defensor de la fe” (Altuve, 1996, p. 96). En este contexto, los tratadistas políticos de la monarquía conciben al Rey de España como *katechon*, tanto de Europa como del Nuevo Mundo (Altuve, 1996, pp. 96–97), garantizando así la unidad política mediante la preservación de la *pax* en la *orbis christiana*: “Con este criterio jurídico clásico se establecía una *pax hispánica* entre una gran variedad de pueblos disímiles unidos en la persona de su Rey-Emperador” (Altuve, 1996, p. 122).

A través de esta interpretación conservadora, Altuve ofrece una relectura exaltada del Imperio español en América, presentándolo como la última gran unidad político-religiosa de la cristiandad, cuya decadencia en el siglo XVIII marcaría el inicio del ocaso del orden tradicional y la disolución del principio teológico-político de la autoridad:

Fue esta monarquía angélica la que logró mantenerse como primera potencia del orbe y hacer del Nuevo Mundo un Imperio hacia Dios; así, gracias a esta sabia conjunción de vocación imperial y catolicismo, es que sobrevivió el *Imperium* aún con un Rey tan débil como Carlos II. La pérdida de la identidad política trajo posteriormente la ruina de esta gran comunidad de reinos (Altuve, 1996, p. 103).

La lectura de Altuve sostiene que, con la Guerra de Sucesión española (1701–1715) y el ascenso de la dinastía borbónica, la doctrina de la soberanía popular adquiere hegemonía en el siglo XVIII, provocando la disolución de la idea personalista del Estado cristiano que, hasta entonces, había articulado la unidad política entre el Imperio español y el Nuevo Mundo. La consecuencia inmediata, afirma Altuve, es que desde ese momento el continente americano pasa a ser considerado un ámbito políticamente secundario, fragmentado en una pluralidad de naciones emergentes: “Las reformas borbónicas son fundamentalmente el inicio del proceso de cambio desde las antiguas unidades políticas (Imperio mexicano y peruano) hacia las nuevas figuras de tipo estatal” (Altuve, 1996, p. 112). Aunque Altuve describe con detalle las reformas económicas y administrativas del período borbónico, su interés central radica en mostrar que el Imperio borbónico ya estaba impregnado por la doctrina liberal del Estado-nación, lo que implicó la pérdida definitiva de la monarquía cristiana como principio integrador de Europa y América. Su diagnóstico tiene, por tanto, un tono nostálgico y antiliberal, que idealiza un pasado monárquico y sacral en el que el Perú habría formado parte de una unidad política y espiritual más amplia: la del Imperio cristiano hispánico:

Al entrar al siglo XIX el resultado no podía ser más lamentable para la ex-potencia hispánica, Iberoamérica era el festín del comercio británico, la Amazonia ya era patrimonio portugués por la cesión del Tratado de San Ildefonso (1777) y la economía interior estaba arruinada. La crisis política de 1808 desembocó en un desmembramiento incontenible del conjunto político que durante tres centurias se había mantenido unido. El cambio de rumbo que los Borbones habían dado a la Monarquía Católica, desde su vocación universal hasta su programa nacional, había sido el camino certero al colapso del otrora memorable *Imperium* Hispánico (Altuve, 1996, p. 116).

El pensamiento conservador de Altuve se manifiesta con claridad en su diagnóstico crítico y negativo de la Constitución de Cádiz de 1812. A su juicio, esta carta política simboliza la ruptura definitiva con la tradición cristiana y monárquica de la hispanidad, al consagrar en España el triunfo del racionalismo ilustrado y del liberalismo político gestado en Europa desde el siglo XVIII. La Constitución gaditana redefine por completo la noción tradicional de la monarquía: establece la titularidad de la soberanía en la nación española, organiza la separación de poderes y proclama un régimen constitucional basado en derechos y libertades individuales. Altuve dedica el capítulo tercero de *Los Reinos del Perú* a examinar cómo este cambio doctrinal destruye la base teológico-política del antiguo orden. La idea de una nación unificada que reúne a “los españoles de ambos hemisferios” es, para él, la negación del principio espiritual que sostenía al Imperium Hispánico: “Esta tesis de una nación homogénea canceló el vínculo espiritual que unía el Imperium Hispánico” (Altuve, 1996, p. 124). Desde esta perspectiva, Altuve interpreta la Constitución de Cádiz como el acto fundacional del Estado liberal en España, cuya aspiración a la unidad en la diversidad se revela, para el pensamiento conservador, como una contradicción insalvable. De allí que concluya que el liberalismo disuelve el principio mismo de la unidad política, sustituyendo la antigua comunión cristiana por una abstracción racional y voluntarista: “La Constitución de Cádiz proyectó una forma de comunidad imposible, porque no fue consciente de la esencia diversa de los territorios y pueblos que la componían” (Altuve, 1996, p. 125).

La lectura crítica que Altuve realiza de la Constitución de Cádiz se enlaza directamente con su interpretación de la independencia y la fundación de la República del Perú. En ambos casos, el autor identifica un mismo proceso de disolución del principio de autoridad que había sostenido la unidad política del mundo hispánico. Si la Constitución de Cádiz había significado, en su diagnóstico, la liquidación espiritual del *Imperium* Hispánico mediante la imposición de una soberanía abstracta y popular, la independencia peruana representó la consecuencia política de esa ruptura. En el último capítulo de *Los Reinos del Perú*, Altuve sostiene que la emancipación no constituyó una auténtica independencia, sino una “separación”, es decir, una secesión del cuerpo político unificado bajo la figura del monarca: “En términos apropiados no hubo Independencia, sino separación, o en otras palabras, una secesión de los componentes del mosaico político que reunía el rey hispánico” (Altuve, 1996, p. 275). Desde esta perspectiva, la crítica de Altuve a la república es inseparable de su visión conservadora: el Perú habría nacido acéfalo, privado de la autoridad personal que garantizaba su unidad política. El símbolo final de esta interpretación se encuentra en la pintura que el autor recupera como epílogo de su libro —aquella en la que los incas, los reyes españoles y Bolívar aparecen juntos, pero sin un centro que los unifique—, imagen que para él encarna la pérdida irreparable de la *auctoritas*: “no hay imagen más ilustrativa que ésta para mostrarnos la suplantación que, en su momento, significó la noción de Estado, así como de su no consolidación en nuestra historia” (Altuve, 1996, p. 286).

De este modo, la crítica de Altuve al liberalismo y a la república culmina en una defensa del concepto de autoridad como principio generador de la unidad política, eje que recorre toda su obra y que, inspirado en la tradición teológico-política de Kantorowicz, d’Ors, Schmitt y De Benoist, estructura su pensamiento conservador hasta la actualidad.

3. Defensa del presidencialismo fuerte y crítica al constitucionalismo liberal

Esta sección examina cómo, en la obra de Fernán Altuve, se articula una defensa del presidencialismo fuerte junto con una crítica al constitucionalismo liberal. Como se mostrará a continuación, en estas reflexiones Altuve sigue empleando los conceptos centrales de la teoría política de Álvaro D'Ors y Carl Schmitt que él ya había introducido en su tesis de licenciatura en derecho. Antes de abordar este punto, conviene recordar que la influencia de la aproximación conceptual schmittiana en Altuve no se limita a sus estudios constitucionales y políticos, sino que se extiende incluso a sus ensayos de carácter geopolítico. En su texto sobre la oceanopolítica, Altuve (2004) retoma las categorías del *Nomos de la Tierra* y del ensayo *Tierra y Mar* de Schmitt, para desarrollar su propia lectura de la “dialéctica tierra-mar” (Altuve, 2004, p. 15). Su explicación de esta relación reproduce, en buena medida, la interpretación schmittiana, aunque la proyecta hacia un análisis del modo en que los Estados chileno y peruano conciben su “mar territorial” y las formas de soberanía marítima. La influencia de Schmitt y d'Ors también se hace visible en las reflexiones de Altuve sobre los conceptos de legalidad, legitimidad, dictadura y poder constituyente, especialmente en los ensayos reunidos en *Democracia fuerte* (véanse, en particular, las referencias a Donoso Cortés, Schmitt y d'Ors en Altuve, 2006, pp. 105-115). La recepción de Schmitt y d'Ors por parte de Altuve parece responder al atractivo que ejerce sobre él un aparato conceptual capaz de articular una crítica radical del liberalismo y del constitucionalismo moderno desde posiciones antiliberales.

El pensamiento conservador de Altuve se encuentra asimismo impregnado por el tono apocalíptico característico de los discursos de Juan Donoso Cortés, influencia perceptible tanto en su lectura de Bartolomé Herrera como en su propio estilo oratorio. Un ejemplo elocuente de ello se observa en su intervención en el *II Encuentro Regional del Foro Madrid - Lima 2023*, titulada “Libertad, Democracia y Estado de Derecho”, donde adopta una visión catastrofista de la política contemporánea. Según Altuve, el mundo atraviesa una crisis de civilización o “decadencia de Occidente”, provocada por la expansión de la cultura posmoderna y el avance global de la izquierda. Ante este escenario, plantea la necesidad de una batalla cultural frente al pensamiento socialista y neomarxista, al que asocia con una forma de “dictadura del puñal”, retomando la expresión de Donoso Cortés para referirse a las revoluciones de 1848 (Donoso Cortés, 1849). En este marco, la alusión apunta a los intentos de instaurar una asamblea constituyente en el Perú como signo de esa crisis política. Este horizonte discursivo y militante del conservadurismo altuviano, sin embargo, excede el alcance del presente estudio, centrado exclusivamente en el análisis de su obra escrita.

a. *El presidencialismo fuerte en la historia constitucional*

La crítica de Altuve a la disolución de la autoridad monárquica en la independencia encuentra su continuidad en sus escritos sobre la historia constitucional del Perú. El tema recurrente que atraviesa estos trabajos es la impugnación del constitucionalismo democrático-liberal y la defensa del presidencialismo fuerte como principio restaurador de la unidad política perdida. Desde la década de 1990, Altuve ha examinado sistemáticamente las constituciones peruanas, interpretándolas a la luz de esta tensión entre autoridad y liberalismo. Su primer estudio en la materia, dedicado a la Constitución de la Confederación Perú-Boliviana (Altuve, 1998), retoma el diagnóstico ya planteado en *Los Reinos del Perú* (1996): con la instauración republicana se consuma la liquidación de la concepción personalista de la autoridad, sustituida por un ideal abstracto de soberanía popular. El pensamiento

conservador de Altuve sostiene que, desde los albores de la república, el Perú adoptó una concepción liberal y utópica del orden político, desconectada de sus propias condiciones históricas, sociales y culturales. En su estudio sobre la Constitución de 1823, Altuve (2005) destaca que el Protectorado de San Martín y su proyecto de monarquía constitucional representaron un intento frustrado por restaurar el principio personalista de autoridad. Sin embargo, advierte que la Asamblea Constituyente de 1822 se vio dominada por los ideales ilustrados y racionalistas del liberalismo, lo que condujo a la redacción de una constitución irrealizable en medio del caos político y la guerra civil. Como sentencia Altuve, “la Constitución de 1823 sólo había nacido para morir” (Altuve, 2005, p. 460).

Esta crítica al carácter democrático-liberal del constitucionalismo peruano se prolonga en los estudios de Altuve sobre las constituciones de 1828 y 1856, en los cuales reafirma su diagnóstico acerca de la incompatibilidad entre las doctrinas liberales y la realidad política del Perú. A la Constitución de 1828, Altuve (2009) la describe como un intento de reconstruir un “despotismo legislativo”, inspirado por el liberalismo doctrinario de Francisco Xavier de Luna Pizarro en un contexto de creciente fragmentación política que desembocaría en una guerra civil. En su análisis del debate constitucional de 1827, el autor destaca especialmente las intervenciones de José María de Pando, quien defendió la necesidad de un presidencialismo fuerte como principio de estabilidad y autoridad. Altuve considera que la advertencia de Pando fue premonitoria del colapso político de 1828, anticipando la crisis estructural del régimen liberal (Altuve, 2022; De Pando, 2015).

Del mismo modo, su interpretación de la Constitución de 1856 reitera esta crítica al idealismo abstracto del liberalismo. Para Altuve (1999), este texto constitucional fue el epígono de la Asamblea Constituyente francesa de 1848, de la cual heredó su espíritu utópico y su tendencia a disolver el principio de autoridad en nombre de la soberanía popular. Las figuras de José Gálvez y otros constituyentes de 1856 son presentadas por Altuve como exponentes de un republicanismo “abstracto”, incapaz de articular la unidad política nacional. En este sentido, califica a la Constitución de 1856 como “radical” y como una reedición de la fallida Constitución de 1823. Altuve establece, además, un paralelismo entre ambas constituciones y sus respectivas asambleas constituyentes, señalando que ambas prolongaron sus funciones más allá de lo previsto, en un gesto de soberbia política propio del liberalismo político. Frente a estos intentos liberales de refundación, Altuve identifica sendas reacciones conservadoras: en 1826, bajo el liderazgo de Simón Bolívar, y en 1858, con el gobierno de Ramón Castilla, quienes encarnaron —según su lectura— la recuperación momentánea del principio de autoridad como fundamento del orden político.

En coherencia con su crítica al constitucionalismo liberal, Altuve elabora una valoración positiva de las constituciones de 1826 y 1860, a las que interpreta como intentos de restaurar el principio de autoridad perdido tras la independencia. En particular, la Constitución Vitalicia de 1826 ocupa un lugar central en su análisis, pues la concibe como la expresión más acabada de una autoridad que encarna personalmente la unidad política de la república (Altuve, 2000). Resulta especialmente significativo que este estudio haya sido publicado durante el período en que Altuve ejercía como congresista por el partido fujimorista, en el tercer gobierno de Alberto Fujimori, contexto que refuerza la afinidad entre su pensamiento y la defensa de un presidencialismo fuerte. Altuve sostiene que el texto bolivariano no pretendía restringir el poder presidencial, sino dotarlo de una dimensión moral y simbólica, afirmando: “Y por este motivo no aspiró a una nulificación del presidente sino a convertirlo en una fuerza moral, lo cual le venía a otorgar algo análogo a una *Auctoritas* de cuño romano” (Altuve, 2000, p. 13). Desde esta perspectiva, el proyecto constitucional de Bolívar habría retomado modelos políticos europeos y americanos —como el consulado vitalicio napoleónico y las discusiones constitucionales en los Estados Unidos y Haití— con el propósito de consolidar una jefatura de Estado dotada de legitimidad personal. En este marco, Altuve subraya el carácter monárquico implícito en la figura del presidente vitalicio: “En otras palabras, el Perú quería ‘Monarquía sin corona’, única fórmula por la cual había acogi-

do a San Martín y a Bolívar mismo” (Altuve, 2000, p. 11).

En esta misma línea interpretativa, Altuve establece un paralelismo entre la autoridad de Bolívar y el liderazgo cesarista, subrayando su dimensión simbólica y función cohesionadora dentro del proceso de conformación republicana: “Pues, muchos pensaban que, al igual que a Napoleón, a la escena de la Apoteosis Bolivariana sería con Coronación Cesárea” (Altuve, 2000, p. 11). Esta analogía le permite proyectar una continuidad entre el modelo de autoridad personalista de Bolívar y las posteriores expresiones de orden conservador en la historia constitucional peruana. De modo análogo, Altuve (1999) extiende este diagnóstico a la Constitución de 1860, a la que atribuye un rol restaurador dentro del orden republicano, en contraste con las experiencias liberales previas. En su lectura de este período, Ramón Castilla encarnó el liderazgo político necesario para recomponer la unidad nacional tras décadas de inestabilidad, mientras que el texto constitucional de 1860 representó una síntesis conservadora entre el principio de autoridad y el equilibrio institucional. Altuve caracteriza esta Constitución como “conservadora” precisamente porque, en consonancia con el pensamiento de Bartolomé Herrera, recupera una crítica explícita a la doctrina de la soberanía popular y reafirma la autoridad como fundamento moral y político del Estado peruano. La Constitución de 1860 aparece en su pensamiento como la culminación del esfuerzo histórico por restaurar una concepción orgánica y jerárquica del poder, frente al carácter abstracto del liberalismo decimonónico.

Este diagnóstico favorable al presidencialismo fuerte y su correlativa crítica al liberalismo político se mantiene en los ensayos y reflexiones que Altuve reúne en *Democracia fuerte* (2006). Resulta especialmente significativo que el autor publique estos textos poco después de la caída del tercer gobierno de Alberto Fujimori, en un contexto de crisis institucional y debate sobre los límites del poder presidencial. En esta obra, Altuve formula su concepto de “democracia fuerte” a partir de una impugnación directa a las concepciones de la democracia parlamentaria o deliberativa, modelos en los que —sostiene— el poder presidencial se debilita hasta anular toda forma de autoridad personalista, fundamento indispensable de la unidad política. Es revelador que Altuve retome aquí un tema clásico de Donoso Cortés y Schmitt: la crítica al parlamentarismo como expresión del liberalismo político (Pérez Crespo, 2023; Schmitt, 2008). Citando y apropiándose de la distinción entre legalidad y legitimidad propuesta por Schmitt (Altuve, 2006, pp. 105-107), Altuve interpreta el liberalismo como un régimen inherentemente débil, dominado por la abstracción normativa y carente de una fuente real de autoridad. En esta lectura, el liberalismo reproduce los mismos vicios que, según él, afectaron a las constituciones peruanas de 1823 y 1856: su carácter formalista, utópico y desprovisto de autoridad política. Para reforzar su argumento, Altuve recurre a la célebre sentencia de Donoso Cortés (1851/2012) que define al liberalismo como un pensamiento de “discusión perpetua”, expresión que, precisamente, constituye el eje central de la crítica schmittiana a la democracia parlamentaria y a su ideal deliberativo (Pérez-Crespo, 2023):

Estos modelos de “democracias débiles”, la deliberativa, siempre atenta a la “discusión” perpetua, o la “participativa”, ansiosa de promover un “activismo” filantrópico, son las dos interpretaciones progresistas de la democracia que predominan en Norteamérica y Europa, respectivamente; pero ninguna de estas ópticas son lo suficientemente sólidas para enfrentar los cambios críticos que van a experimentar los pueblos en un siglo que se perfila signado por la inseguridad y la ley de la fuerza. Por todo ello, el orden político sociológico, debido a la existencia de una diversificación tecnológica, una sociedad de consumo y una cultura de masas. Pero, al mismo tiempo, este orden político deberá estar dispuesto a enfrentar los riesgos, la falta de equidad y el desorden que la conjunción de estos mismos fenómenos produce (Altuve, 2006, p. 109).

Frente a la democracia liberal, Altuve propone la recuperación de una “democracia fuerte”, entendida como la instauración de una autoridad capaz de operar como principio generador de la unidad política y de garantizar las condiciones mínimas de orden, paz y segu-

ridad. En su diagnóstico, esta concepción se opone frontalmente a la democracia caracterizada por la “discusión estéril” y la indecisión permanente, propias de los regímenes parlamentarios y deliberativos. En otras palabras, Altuve aboga por un presidencialismo fuerte, dotado de una legitimidad personal que le permita superar la parálisis institucional y la neutralización de la autoridad producida por la “partidocracia” liberal. Esta defensa de la autoridad política como fundamento del orden republicano refleja el núcleo conservador de su pensamiento. No sorprende, por tanto, que Altuve (2006) identifique como modelos paradigmáticos de esta “democracia fuerte” a figuras presidenciales que, en contextos de crisis, lograron concentrar el poder y restablecer la cohesión nacional. Entre ellas destaca la de Ramón Castilla, a quien denomina “presidente ejemplar” (Altuve, 2006, pp. 117-118), junto con las de Simón Bolívar, Augusto B. Leguía y Alberto Fujimori. En todos estos casos, Altuve reconoce manifestaciones históricas del constitucionalismo peruano que buscaron, según su interpretación, contrarrestar la disolución liberal del principio de autoridad y restaurar una forma de unidad política personalista.

b. Los conservadores peruanos

Altuve se alinea explícitamente con las ideas de los conservadores peruanos de la época republicana, lo que se refleja en su sostenida labor de investigación y difusión de este legado intelectual. Desde finales de la década de 1990, ha escrito y editado diversos estudios dedicados a figuras centrales del pensamiento conservador de los siglos XIX y XX, como José María de Pando, Bartolomé Herrera y Francisco García-Calderón (Altuve, 2010, 2012; De Pando, 2015). El hilo conductor que estructura su lectura de estos autores es coherente con el eje teórico de sus primeros trabajos: la defensa de una concepción personalista de la autoridad como principio generador de la unidad política. En esta perspectiva, Altuve concibe el pensamiento conservador peruano no sólo como una reacción frente al liberalismo, sino como una tradición intelectual que busca preservar el vínculo entre legitimidad, orden y autoridad. A continuación, se examina cómo Altuve interpreta esta tradición desde su particular aproximación histórico-jurídica.

Altuve ha escrito y editado una obra importante sobre la vida, el pensamiento y el legado de Bartolomé Herrera. La lectura que Altuve propone de Herrera está configurada por su crítica a los fundamentos políticos de la democracia liberal.

Para Altuve (2021a), Herrera fue un político e intelectual conservador que se situó como un crítico de la revolución liberal de 1854 en el Perú, la cual dio lugar a la Constitución de 1856, calificada por Altuve como “ultraliberal”. En esta interpretación, Altuve resalta en Herrera su crítica al concepto de soberanía popular. En sus discursos, Herrera defendió una concepción del orden político que estaba basada en el derecho natural y cuestionó abiertamente que la constitución peruana pudiera sustentarse en el principio de soberanía popular. Altuve sostiene que Herrera fue conservador porque reconocía en estas ideas liberales e ilustradas un peligro para la estabilidad política en un contexto marcado por la anarquía y la fragmentación del poder. En su análisis, Altuve se detiene a examinar cómo Herrera incorpora los conceptos contrarrevolucionarios de la “soberanía de la inteligencia” y la “unidad del poder”. Altuve explica que estas nociones fueron introducidas inicialmente por parlamentarios contrarrevolucionarios como François Guizot en el contexto de la Segunda República Francesa (Altuve, 2021a, p. 23), y posteriormente desarrolladas por el pensador conservador español Juan Donoso Cortés (1851/2012). A partir de este marco doctrinario, Altuve establece un vínculo entre la “soberanía de la inteligencia” y la noción de “unidad del poder”, entendida como un principio inherente a la soberanía, en la obra de Bartolomé Herrera. De este modo, su lectura consolida la interpretación de Herrera como un pensador que buscó restaurar el principio de autoridad frente a la dispersión del poder liberal.

De ahí que el Rector de San Carlos haya tomado de Donoso Cortés tanto la célebre doctrina de la «Soberanía de la Inteligencia», que daba derecho a mandar a aquello que Herrera llamaba «la aristocracia del saber, creada por la naturaleza», así como la doctrina de la unidad del poder según se aprecia de sus palabras donde nos dice que: «[...] no se ha de perder de vista que la soberanía es una porque su fin es uno; y que si se dividiera ella en fracciones, que obraran de un modo discordante y sin vínculo que conservara la unidad, ni habría soberanía, si se alcanzaría el fin de esta». Ahora bien, la doctrina de la unidad del poder público que acogió Bartolomé Herrera no implicaba la desaparición de funciones diferenciadas dentro del ejercicio de este poder, las cuales debían estar bien ordenadas para no obstruirse mutuamente y perjudicar a las instituciones (Altuve, 2021a, p. 25).

Luego de perfilar a Herrera como un crítico de la doctrina de la soberanía popular y defensor de una concepción filosófico-jurídica de la unidad política, Altuve explica que el pensador arequipeño fue partidario de un presidencialismo fuerte, entendido como la encarnación de una autoridad capaz de representar la unidad soberana del cuerpo político. En este marco, Altuve se concentra en el rol de Herrera como teórico político y constitucional, analizando sus discursos sobre las reformas y leyes que condujeron a la Constitución de 1860. A diferencia de muchos de sus contemporáneos, observa Altuve, Herrera rechazaba la noción de un “poder neutro” inspirada en la teoría política de Benjamin Constant (1815), por considerarla incapaz de garantizar la cohesión de la soberanía. La lectura de Altuve sostiene que Herrera concebía la figura presidencial con un papel protagónico semejante al de un “guardián de la Constitución”. Este concepto defensivo del jefe de estado proviene nuevamente del pensamiento constitucional schmittiano (Schmitt, 1931/2016): “En este orden de ideas Herrera entiende como natural que el presidente se eleve sobre el legislativo, no por la supremacía de la forma presidencialista de gobierno, sino en cuanto a su calidad de defensor constitucional de la unidad soberana” (Altuve, 2021a, p. 31). En la exposición de Altuve, Herrera aparece así retratado como un pensador conservador que defendió la autoridad del presidente como expresión de la unidad de la soberanía, el Senado como representación de la unidad del poder legislativo y Dios como fundamento último del orden natural.

Este énfasis de Altuve en la defensa del presidencialismo fuerte se proyecta también en su lectura del pensamiento de Francisco García-Calderón. Según Altuve (2012), García-Calderón puede ser considerado el Alexis de Tocqueville latinoamericano, no solo por su agudeza analítica, sino por haber replicado el método tocquevilliano para estudiar las democracias en América Latina (García-Calderón, 1912). Altuve destaca que García-Calderón consideraba utópica la posibilidad de una restauración monárquica en Europa y, por ello, a diferencia de José de la Riva-Agüero, defendía la idea de un “cesarismo democrático” (Vallenilla, 1919/1991), entendido como una forma de liderazgo presidencial que encarna la representación política de los ciudadanos en los regímenes democráticos. En este punto, Altuve discrepa de la interpretación clásica de Jorge Basadre (1954), quien había caracterizado a García-Calderón como un pensador liberal. Frente a ello, sostiene que su pensamiento expresa una defensa de la autoridad, la estabilidad gubernamental y el presidencialismo fuerte en momentos de crisis política. No obstante, Altuve reconoce en García-Calderón cierta ambigüedad intelectual, al advertir que, pese a su defensa del “cesarismo democrático”, fue crítico del gobierno de Augusto B. Leguía, considerado por otros autores —como el ensayista venezolano Laureano Vallenilla (1919/1991)— como una manifestación concreta de dicho cesarismo en el Perú. En última instancia, la lectura de Altuve busca revertir la imagen liberal que Basadre había trazado de García-Calderón, para situarlo dentro de una tradición conservadora y antirrevolucionaria, identificándolo como un positivista conservador, influido por Auguste Comte y Herbert Spencer.

La lectura de Altuve sobre la autoridad presidencial como fuente de unidad política alcanza

su madurez en su tesis de maestría en filosofía titulada *Los conservadores peruanos (1810-1840)*. En este trabajo, Altuve (2021b) se propone demostrar la existencia de una tradición intelectual conservadora en el Perú desde los inicios de la república, compuesta por autores con distintas aproximaciones, pero unidos por la defensa del principio de autoridad. La investigación, defendida en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos en 2021, se organiza en tres secciones. La primera examina a políticos como Blas de Ostolaza, José Ignacio Moreno y José de la Riva-Agüero; la segunda —la más relevante para comprender su propio pensamiento— se centra en José María de Pando, a quien Altuve caracteriza como un defensor de una “monarquía sin corona”, es decir, de un presidencialismo fuerte como forma republicana de autoridad. La tercera parte aborda a intelectuales conservadores como Juan García del Río, Antonio José de Irisarri y José Joaquín de Mora. Un aspecto llamativo de esta tesis es que, a diferencia de su trabajo de licenciatura en derecho, las referencias directas a D’Ors y Schmitt desaparecen. En cambio, Altuve recurre a los epígonos historiográficos del pensamiento schmittiano, especialmente al historiador chileno Mario Góngora, cuya aproximación histórico-intelectual se inspira en la obra del jurista alemán (sobre el vínculo intelectual Schmitt-Góngora, véase, particularmente, el estudio de Herrera, 2021, 2023). Finalmente, la tesis de Altuve adopta un enfoque más descriptivo que conceptual, en tanto se estructura metodológicamente a partir de la biografía intelectual como herramienta para reconstruir la continuidad del pensamiento conservador peruano.

En su tesis *Los conservadores peruanos*, Altuve destaca la figura y el pensamiento de José María de Pando como el arquetipo del conservador en el Perú republicano. Pando, político e intelectual que vivió entre España y el Perú, fue un decidido propagandista y defensor del presidencialismo fuerte. Altuve subraya su biografía y sus discursos en defensa de la Constitución Vitalicia (1826-1827), redactada por Simón Bolívar y promulgada por su junta de gobierno, en la cual el libertador se atribuía el cargo de presidente vitalicio. Para Altuve, esta autoridad vitalicia no representaba una autocracia, sino una solución republicana que buscaba instaurar una “monarquía sin corona”, dado que Pando era un convencido partidario de la monarquía constitucional. Ante la imposibilidad de una restauración monárquica en el Perú, los conservadores como Pando tendieron a defender una concepción personalista de la autoridad como medio para garantizar la unidad política en un contexto de guerra. En este sentido, Altuve sostiene que Pando fue un crítico de la Constitución de 1828, que instauraba un presidencialismo débil. Hacia el final de su tesis, Altuve retrata el conservadurismo de Pando en los siguientes términos: “Él pudo crear un programa, el cual denominaremos ‘cultura de la autoridad’, que concebía al ‘saber’ como un valor para el buen gobierno y al ‘orden’ como un requisito previo para un ejercicio equilibrado de las libertades” (Altuve, 2021b, p. 129). Altuve concluye que, aunque los conservadores no llegaron a formar una escuela de pensamiento, en la *tertulia Pando* (1830-1833) se configuró un punto de encuentro entre diversas tendencias del conservadurismo peruano.

Es importante destacar cómo las ideas que Altuve identifica en los conservadores peruanos se proyectan posteriormente en su propio pensamiento, especialmente en sus reflexiones sobre el significado de la derecha y el fujimorismo. En *Democracia fuerte* (2006), Altuve distingue entre las derechas históricas y una nueva derecha que denomina “popular”. Las derechas clásicas fueron inicialmente monárquicas y luego derivaron en derechas liberales (parlamentarias), revolucionarias (fascistas) y antiliberales (*Nouvelle Droite*). Para Altuve, en cambio, la derecha popular surge en el contexto de la democracia de masas y se manifiesta en liderazgos como los de Charles de Gaulle en Francia y Juan Domingo Perón en Argentina. Esta derecha nacionalista se caracteriza por su pragmatismo ideológico y su rechazo tanto al fascismo como al comunismo, siendo su rasgo esencial el liderazgo carismático de un presidente fuerte y popular. En esta línea, Altuve —como militante y político fujimorista— define a Alberto Fujimori como exponente de dicha derecha popular. A su juicio, el fujimorismo no constituye una “ideología abstracta”, sino “un personalismo exclusivista” (Altuve, 2006, p. 103). Las reformas económicas y la lucha contra el terrorismo del gobierno de Fujimori lo perfilan, según Altuve, como caudillo popular, análogo al leguismo

y a los movimientos gaullistas y peronistas. Esta visión de la derecha se mantiene en su pensamiento actual, como evidencian sus recientes intervenciones públicas, donde continúa reivindicando la idea de una “derecha popular” y del fujimorismo como movimiento unificador de las derechas bajo un liderazgo personalista (Altuve, 2025).

4. Conclusiones

En esta investigación se ha demostrado que el pensamiento conservador peruano del primer cuarto del siglo XXI ha alcanzado un desarrollo intelectual significativo a partir de una nueva aproximación histórico-jurídica. Este proceso se ha analizado a través de la obra de Fernán Altuve, quien ha elaborado una concepción de la autoridad como principio generador de la unidad política. Se ha mostrado cómo esta idea se gestó en sus escritos tempranos sobre la monarquía en el Perú y cómo, desde sus fundamentos, estuvo inspirada en los conceptos jurídico-políticos de Ernst Kantorowicz, Álvaro d’Ors y Carl Schmitt. La influencia de estos autores persiste en sus obras posteriores, mediada por epígonos schmittianos como Mario Góngora. Asimismo, se ha evidenciado que esta noción de autoridad estructura la defensa altuviana del presidencialismo fuerte y su crítica a la democracia liberal, diagnóstico que atraviesa su lectura de la historia constitucional peruana y sus estudios sobre los conservadores nacionales. A diferencia de los pensadores y políticos conservadores de los siglos XIX y XX, Altuve traslada el conservadurismo al plano metodológico del análisis histórico-jurídico, integrando la interpretación conceptual de las ideas con la reconstrucción documental de su desarrollo. Desde esta perspectiva, su obra marca un punto de inflexión en los estudios sobre el pensamiento político peruano, al sistematizar el conservadurismo como objeto de investigación académica.

Como se ha demostrado en otros trabajos (Pérez-Crespo, 2025), la obra de Fernán Altuve no constituye un caso aislado dentro del conservadurismo en la teoría política peruana del siglo XXI. En este marco también se inscriben los aportes de Eduardo Hernando, así como su conocido debate con Gonzalo Gamio, que han contribuido a delinear los contornos contemporáneos del pensamiento conservador en el Perú. No obstante, el aporte más significativo de Altuve no reside únicamente en su defensa doctrinal de la autoridad, sino en haber otorgado al conservadurismo peruano un método propio de indagación histórico-intelectual, capaz de articular la tradición política con el análisis conceptual. De este modo, su obra inaugura una nueva etapa en la comprensión del conservadurismo peruano: la de su consolidación como campo de estudio dentro de la historia de las ideas políticas. Esta investigación ha buscado destacar ese desarrollo, no solo por su valor en la reconstrucción de una corriente de pensamiento, sino también por su relevancia metodológica para la teoría política en el Perú del siglo XXI.

REFERENCIAS

- Altuve, F. (1996). *Los reinos del Perú: apuntes sobre la monarquía peruana*. Dupla Editorial.
- Altuve, F. (1998). Las constituciones de la confederación Perú boliviana. *Ius et Praxis*, 3(029), 189-205.
- Altuve, F. (1999). La Ley Constitucional de 1856. En J. Avendaño (Ed.), *Homenaje a José León Barandiarán* (pp. 343-362). Fondo Editorial del Congreso de la República del Perú.
- Altuve, F. (2000). El constitucionalismo bolivariano. *Revista de Derecho Constitucional (Caracas)*, 3, 7-13.
- Altuve, F. (Ed.). (2001). *Homenaje a Álvaro d'Ors*. Dupla Editorial.
- Altuve, F. (2004). *El Perú y la Oceanopolítica*. Sociedad Peruana de Derecho.
- Altuve, F. (2005). La Constitución de 1823. La ilusión de una República Ilustrada. *Pensamiento Constitucional*, 11, 435-461.
- Altuve, F. (2006). *La democracia fuerte y otras herejías políticas*. Editorial Quinto Reino.
- Altuve, F. (2008). Recuerdos peruanos de Günter Maschke. *Empresas Políticas*, 10-11, 277-280.
- Altuve, F. (2009). La Constitución de 1828. En C. Soto Coaguila (Ed.), *Homenaje a Fernando de Trazegnies Granda* (pp. 207-222). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Altuve, F. (Ed.). (2010). *Bartolomé Herrera y su tiempo*. Quinto Reino.
- Altuve, F. (2012). Francisco García Calderón, el Tocqueville de la Democracia Latina. En M. Guerra & R. Sánchez-Concha (Eds.), *Homenaje a José Antonio del Busto Duthurburu* (pp. 895-916). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Altuve, F. (2014). La estirpe calvinista de nuestras constituciones. En M. Ayuso (Ed.), *Utrumque ius. Derecho, derecho natural y derecho canónico* (pp. 167-185). Marcial Pons.
- Altuve, F. (2021a). El pensamiento de Bartolomé Herrera. *Fuego y Raya: Revista Semestral Hispanoamericana de Historia y Política*, 11(21), 13-45.
- Altuve, F. (2021b). *Los conservadores peruanos 1810-1840* [Tesis de Maestría en Filosofía con mención en Historia de la Filosofía]. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

- Altuve, F. (2021c). *Vicente Ugarte del Pino: jurista, historiador y maestro*. Fundación Ugarte del Pino.
- Altuve, F. (2022). *Los conservadores: vida y obra de una élite intelectual en los albores de un Perú independiente*. Taurus Ediciones.
- Altuve, F. (2025). *Las derechas peruanas*. <https://altuve.pe/primer-articulo-del-blog/>
- Basadre, J. (1954). Realce e infortunio de Francisco Garda Calderón (Ensayo introductorio al libro). En F. García-Calderón (Ed.), *En torno al Perú y América (páginas escogidas)*. Juan Mejía Baca.
- Conde, F. J. (1974). El pensamiento político de Bodino. En *Escritos y fragmentos políticos* (Vol. 1, pp. 17-115). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. (Trabajo original publicado en 1935)
- Constant, B. (1815). *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la Constitution actuelle de la France*. Alexis Eymery.
- De Asís, A. (1954). *Bartolomé Herrera, pensador político*. Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla.
- De Pando, J. M. (2015). *La monarquía sin corona: obras de José María de Pando (1787-1840)* (F. Altuve (Ed.)). Editorial del Congreso de la República del Perú.
- Donoso Cortés, J. (1849). Discurso sobre la dictadura. *Obras Completas*, 2, 187-204.
- Donoso Cortés, J. (2012). *Ensayo sobre el catolicismo, el liberalismo y el socialismo: considerado en sus principios fundamentales*. Homolegens. (Trabajo original publicado en 1851)
- D'Ors, Á. (1976). Teología política: una revisión del problema. *Revista de Estudios Políticos*, 205, 41-80.
- D'Ors, Á. (1979). *Ensayos de teoría política*. Ediciones Universidad de Navarra.
- García-Calderón, F. (1912). *Les démocraties latines de l'Amérique*. Flammarion.
- Hernando, E. (2000). *Pensando peligrosamente: el pensamiento reaccionario y los dilemas de la democracia deliberativa*. Fondo Editorial PUCP.
- Hernando, E. (2001). *Deconstruyendo la legalidad: ensayos de teoría legal y teoría política*. Fondo Editorial PUCP.
- Hernando, E. (2002). ¿Teología política o filosofía política?: la amistosa conversación entre Carl Schmitt y Leo Strauss. *Foro Jurídico*, no. 01 (Mayo), 177-187.
- Hernando, E. (2021). La justicia constitucional como legislación: Schmitt contra Kelsen en el siglo XXI. *Ius et Praxis* (52) (Julio), 163-173.
- Hernando, E. (2023). *Carl Schmitt: entre el nomos y el anomos*. Editorial EAS.

- Hernando, E. (2025). ¿Qué pasa con la filosofía política? *Politai* 16 (27): 62-72.
- Herrera, H. (2021). *Pensadores peligrosos: la comprensión según Francisco Antonio Encina, Alberto Edwards y Mario Góngora*. Ediciones UDP.
- Herrera, H. (2023). *Mario Góngora: El último Romántico*. Crítica.
- Herrero, M. (2004). *Carl Schmitt und Álvaro d'Ors: Briefwechsel*. Dunker & Humblot,.
- Iberico, R. (2024). Política y catolicismo en el Perú decimonónico: entre el patronato estatal y el deseado concordato. *Historia Constitucional*, 25, 827-850.
- Kantorowicz, E. (2012). *Los dos cuerpos del rey: un estudio de teología política medieval*. Ediciones Akal. (Original work published 1957)
- Lanchester, F. (2017). Carl Schmitt, un jurista frente a sí mismo. Entrevista de Fulco Lanchester a Carl Schmitt. *Carl-Schmitt-Studien* (1), 203-223.
- Llanos, L. F. (2025). Del periodista al escritor: Pedro Beltrán y Mario Vargas Llosa como promotores del liberalismo en el Perú. *Politai*, 16(26), 122-141.
- Lozoya, I. (2024). Intelectuales políticos peruanos de los años 60. Una primera aproximación. *Sur Y Tiempo: Revista de Historia de América*, 5(10), 138-165.
- Maschke, G. (1993). Das bewaffnete Wort. Mythos der Erziehung und revolutionäre Gewalt: Der „Leuchtende Pfad“ in Peru. V. Beismann U. MJ Kein (Hg.). *Politische Lageanalyse. Festschrift Für Hans-Joachim Arndt Zum*, 70, 180-198.
- Pérez-Crespo, C. (2023). An Apocalyptic Speech Outlining a Theory of Dictatorship: Carl Schmitt Inspired by Juan Donoso Cortés. *Redescriptions: Political Thought, Conceptual History and Feminist Theory*, 26 (1), 21-40.
- Pérez-Crespo, C. (2024a). Anti-liberalism, Civil War and dictatorship: Carl Schmitt and his intellectual influence on the Francoist ideologists (1939-1942). *Intellectual History Review*, 34 (4), 791-812.
- Pérez-Crespo, C. (2024b). Sieyès's idea of constituent power: a moderate and illiberal idea of sovereignty in the French revolution. *History of European Ideas*, 1-23.
- Pérez-Crespo, C. (2025). Teoría Política en el Perú del Siglo XXI: El debate Gamio-Hernando (2001-2025). *Politai*, 16 (26), 143-148.
- Pérez-Crespo, C., & Migliore, M. (2017). Notas para la recepción de Carl Schmitt en el Perú (1989-1992). *Carl-Schmitt-Studien*, 1(1), 193-202.
- Rivera, V. S. (2017). *Tradicionistas y maurrasianos. José de la Riva-Agüero (1904-1919)*. Editorial del Congreso de la República del Perú.

- Rivera, V. S. (2022). Aeterni patris. La filosofía política católica en el Perú republicano (1820-2021). *Cuyo*, 39(1), 83-134.
- Saralegui, M. (2016). *Carl Schmitt pensador español*. Trotta.
- Schmitt, C. (1941). *El Leviatán en la teoría del Estado de Thomas Hobbes* (F. J. Conde, Trans.). Haz. (Trabajo original publicado en alemán en 1938)
- Schmitt, C. (1950). *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des jus publicum Europaeum*. Duncker & Humblot.
- Schmitt, C. (1979). *Der Begriff des Politischen. Mit einer Rede über das Zeitalter der Neutralisierungen und Entpolitisierungen*. Duncker & Humblot. (Original work published 1932)
- Schmitt, C. (2008). *Los fundamentos históricos-espirituales del parlamentarismo en su situación actual / The Spiritual-Historical Situation of Contemporary Parliamentarianism*. Tecnos.
- Schmitt, C. (2009). *Teología política*. Editorial Trotta.
- Schmitt, C. (2016). *Der Hüter der Verfassung. Anhang: Hugo Preuß. Sein Staatsbegriff und seine Stellung in der deutschen Staatslehre*. Duncker & Humblot. (Trabajo original publicado en 1931)
- Schmitt, C. (2017). *Verfassungslehre* (11th ed.). Duncker & Humblot. (Trabajo original publicado en 1928)
- Schmitt, C. (2018). *Der Begriff des Politischen: Synoptische Darstellung der Texte. Im Auftrag der Carl-Schmitt-Gesellschaft* (M. Walter (Ed.)). Duncker & Humblot. (Trabajo original publicado en 1927 y 1932)
- Sieyès, E.-J. (1991). *El tercer estado y otros escritos de 1789* (R. Máiz (Ed.)). Espasa-Calpe.
- Ugarte, E. (2025). Luis Alberto Sánchez: político e intelectual. Vivencias, alegrías y dudas de un exiliado. *Macrohistoria*, 8, 50-68.
- Vallenilla, L. (1991). *Cesarismo democrático y otros textos*. Fundación Biblioteca Ayacucho. (Trabajo original publicado 1919)
- Vargas Llosa, M. (2018). *La llamada de la tribu*. Alfaguara.
- Yalán, E. (2024). Heidegger en el Perú: recepción del pensamiento heideggeriano en Mariano Iberico y Antenor Orrego en la primera mitad del siglo XX. *Contextualizaciones Latinoamericanas*, 1(32), 195-208.

Del éxito electoral al desgobierno: estrategias electorales y desintegración de la base política de Pedro Castillo (2021-2022)

From electoral success to misrule: electoral strategies and disintegration of Pedro Castillo's political base (2021-2022)

Fabrizio Flores Quispe♦

Pontificia Universidad Católica del Perú

ORCID: [0009-0001-3135-1837](https://orcid.org/0009-0001-3135-1837)

Luis Salvador Rojas Antonio♦♦

Pontificia Universidad Católica del Perú

ORCID: [0000-0002-8427-1371](https://orcid.org/0000-0002-8427-1371)

Sergio Gabriel Torres Quispe♦♦♦

Pontificia Universidad Católica del Perú

ORCID: [0009-0008-3377-3444](https://orcid.org/0009-0008-3377-3444)

Fecha de recepción: 26 de enero

Fecha de aceptación: 15 de marzo

ISSN: 2415-2498

Flores, F; Rojas, L. & Torres, S. (2023). «Del éxito electoral al desgobierno: estrategias electorales y desintegración de la base política de Pedro Castillo (2021 – 2022)». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 17, N.º 28: pp. 132-159.

DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.202601.007>

-
- ♦ Bachiller en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Practicante profesional en la Biblioteca Central "Luis Jaime Cisneros" de la PUCP. Interesado en el estudio de los partidos políticos y los procesos de retroceso democrático en América Latina. Correo: a20202566@pucp.edu.pe
 - ♦♦ Bachiller en Ciencia Política y Gobierno con especialidad en Política Comparada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente cursa la Maestría en Ciencia Política y Relaciones Internacionales con mención en Política Comparada por la PUCP. Miembro de la Comisión de Investigaciones de la Asociación Civil Politai. Interesado en historia política, política comparada y en el estudio de comunidades campesinas e indígenas. Correo: rojas.luiss@pucp.edu.pe
 - ♦♦♦ Estudiante de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Miembro de la Comisión de Investigación Académica en el Laboratorio de Estudios Sociales (LES). Interesado en políticas orientadas al desarrollo humano, análisis cualitativo y cuantitativo aplicado a las Ciencias Sociales, y comunicación política. Correo: sergio.torresq@pucp.edu.pe

RESUMEN

Las elecciones presidenciales de 2021 constituyeron un momento histórico para la política peruana por evidenciar las falencias más críticas de su sistema político. Con un sistema de partidos colapsado, un profundo rechazo a la clase política tradicional y un creciente descontento social de los sectores rurales y andinos, Pedro Castillo logró construir un liderazgo outsider antisistema mediante un conjunto de estrategias electorales que permitieron aglutinar a diversos sectores civiles y políticos, logrando así un inesperado triunfo electoral. Sin embargo, resulta llamativo que estas mismas estrategias, al asumir la presidencia, desintegraron esa base política en menos de dos años. El presente artículo sostiene que la personalización del liderazgo no partidarizado de Castillo —quien priorizó su propia supervivencia política antes que su gestión presidencial— y la construcción de una coalición heterogénea no institucionalizada que impidió una coalición de gobierno contribuyeron a la desintegración de la base política del mandatario. El artículo comprende tres objetivos: explicar cómo se construyeron las estrategias electorales y el liderazgo político de Pedro Castillo en el marco de la protesta magisterial nacional de 2017; cómo estas estrategias permitieron la formación de su base política y su triunfo electoral en 2021; y cómo Castillo trató de afianzar su poder presidencial y de qué manera sus estrategias electorales coadyuvaron a la desintegración de su base política de gobierno. La metodología de la investigación es de tipo cualitativa aplicada a un estudio de caso. En esa línea, para lograr los objetivos planteados, se realizó un análisis documental y de discurso basado en fuentes académicas y periodísticas para reconstruir cronológicamente la campaña electoral y el gobierno de Pedro Castillo entre marzo de 2021 y diciembre de 2022. El caso estudiado concluye que la construcción del liderazgo político de Castillo —basado en la identificación simbólica con los sectores populares y la confrontación con las élites políticas y económicas antes que un programa político o anclaje partidario— propició que su coalición electoral se fragmente fácilmente al asumir el gobierno. Otras conclusiones sugieren que sus estrategias electorales condicionaron estructuralmente su gobierno y que la priorización de su supervivencia política contribuyó a su aislamiento político.

Palabras claves: Estrategias electorales, coaliciones políticas, personalismo, desintegración de base política, gobernabilidad

ABSTRACT

The 2021 presidential elections marked a historic moment for Peruvian politics, highlighting the most critical shortcomings of its political system. With a collapsed party system, profound rejection of the traditional political class, and growing social discontent among rural and Andean sectors, Pedro Castillo managed to build an anti-establishment, outsider leadership through a set of electoral strategies that brought together diverse civil and political sectors, achieving an unexpected electoral victory. However, it is striking that these same strategies, upon assuming the presidency, disintegrated that political base in less than two years. This article argues that the personalization of Castillo's non-partisan leadership—who prioritized his own political survival over his presidential administration—and the construction of a heterogeneous, non-institutionalized coalition that prevented a governing coalition contributed to the disintegration of the president's political base. The article has three objectives: to explain how Pedro Castillo's electoral strategies and political leadership were constructed within the context of the 2017 national teachers' protests; how these strategies enabled the formation of his political base and his electoral victory in 2021; and how Castillo attempted to consolidate his presidential power and how his electoral strategies contributed to the disintegration of his governing political base. The research methodology is qualitative, applied to a case study. To achieve the stated objectives, a documentary and discourse analysis was conducted using academic and journalistic sources to chronologically reconstruct Pedro Castillo's electoral campaign and government between March 2021 and December 2022. The case study concludes that Castillo's construction of political leadership—based on symbolic identification with popular sectors and confrontation with political and economic elites rather than a political program or party affiliation—led to the easy fragmentation of his electoral coalition upon assuming office. Other findings suggest that his electoral strategies structurally conditioned his government and that prioritizing his political survival contributed to his political isolation.

Keywords: *Electoral strategies, political coalitions, personalism, disintegration of the political base, governability*

1. Introducción

La victoria electoral de Pedro Castillo en 2021 marcó un hito en la historia de las elecciones presidenciales peruanas. En un contexto marcado por la crisis del sistema de partidos, la pandemia del COVID-19 y el creciente rechazo a las élites políticas y económicas, un maestro rural y líder sindical logró capitalizar estos eventos para irrumpir en la primera vuelta y, posteriormente, ganar la presidencia de la República. Este resultado fue posible debido al uso de ciertas estrategias electorales que permitieron un rápido ascenso de su campaña y la consolidación de su figura como *outsider* antisistema. En el presente siglo, muchos presidentes peruanos llegaron al poder con partidos débiles y buscaron afianzar su gobernabilidad mediante la moderación de sus agendas políticas y el respaldo de coaliciones estratégicas que sostuvieron políticamente sus mandatos. Sin embargo, Castillo mantuvo su perfil antisistema incluso después del proceso electoral, de modo que su gobierno nunca logró institucionalizar su poder y terminó implosionando con el autogolpe de Estado de 2022. Desde el retorno a la democracia, no se había visto antes un presidente que, tras una caótica pero exitosa campaña electoral, desgaste tan rápido su base política y, peor aún, haya intentado quebrar el orden democrático como consecuencia de ello. Este fenómeno es aún más interesante considerando que era la primera vez que la izquierda peruana ganaba una elección presidencial, pese a su histórica fragmentación política y falta de organización nacional. Por todo lo mencionado, la investigación plantea la siguiente pregunta: ¿Cómo las estrategias electorales de Pedro Castillo contribuyeron a la desintegración de su base política de gobierno entre 2021 y 2022?

El artículo sostiene que la desintegración de la base política de Pedro Castillo se produjo debido a la confluencia de dos factores: la personalización del liderazgo no partidarizado de Castillo, quien sostuvo su gobierno a través de su legitimidad simbólica y negociaciones con el Parlamento antes que en gobernar eficientemente para su base electoral; y la construcción de una coalición heterogénea no institucionalizada que impidió trasladar el éxito electoral conseguido en una coalición de gobierno.

Considerando que el sistema político peruano es altamente favorable para la emergencia de liderazgos *outsiders* antisistema, el caso es relevante para comprender por qué esta fórmula resulta efectiva en términos electorales, pero contraproducente para sostener un gobierno viable. Por otra parte, la mayoría de investigaciones se han enfocado en explicar o bien las razones de la victoria electoral de Pedro Castillo (Asensio, 2021; López-Lozano, 2022) o bien por qué su gobierno fracasó y colapsó (Zamitiz, 2024; Aguirre y Calcina, 2024), pero pocas han conectado ambos eventos como parte de un mismo proceso.

La investigación adopta una metodología cualitativa aplicada al estudio de la campaña electoral y el posterior gobierno de Pedro Castillo. Para demostrar la relación causal entre ambos eventos, se realizó un análisis documental y de discurso basado en fuentes académicas, periodísticas e institucionales. Estos elementos permitieron reconstruir cronológicamente el proceso analizado, con la finalidad de poder identificar patrones entre las estrategias electorales de Pedro Castillo y la formación y desintegración de su base política.

El artículo está compuesto por cuatro secciones. La primera sección comprende dos partes: explorar cómo la literatura académica ha abordado las estrategias electorales y construcción de coaliciones políticas en el sistema político peruano, y cómo la izquierda peruana contemporánea se circunscribe en ese contexto; y definir conceptos clave para la investigación como populismo, oportunidades políticas y representación política. La segunda y tercera sección explican cómo se construyeron las estrategias electorales y el liderazgo político de Pedro Castillo en el marco de la protesta magisterial nacional de 2017, y cómo estos contribuyeron a su éxito electoral en 2021 y la formación de su base política. La tercera sección explica cómo Pedro Castillo trató de afianzar su poder una vez que asumió

la presidencia y de qué manera sus estrategias electorales desintegraron su base política de gobierno. Finalmente, se plantean las conclusiones de la investigación a la luz del caso estudiado.

2. Estrategias electorales y construcción de coaliciones políticas

Las estrategias electorales personalistas han sido un fenómeno creciente en la comunicación política en América Latina. A diferencia de las candidaturas populistas, que combinan el apoyo ciudadano con el de ciertas élites, los vehículos personalistas se estructuran alrededor de liderazgos individuales y coaliciones electorales frágiles y menos duraderas (Luna y Rovira, 2021). En el caso peruano, este tipo de candidaturas se volvieron más frecuentes debido a que, luego de la transición democrática, se permitía la postulación independiente (Muñoz, 2018). Al respecto, Ballón (2006) suma el argumento de que los partidos políticos, en este periodo, o eran muy débiles y centralistas, como el Partido Aprista Peruano (PAP) o el Partido Popular Cristiano (PPC), o eran organizaciones poco cohesionadas y programáticas. Sobre este punto, Corvetto (2014) sostiene que el personalismo tiende a imponerse sobre la organización partidaria, debilitando su rol en el ejercicio del gobierno, situación que ha caracterizado a los gobiernos peruanos incluso antes del periodo de transición democrática. En la Tabla 1 se puede observar un recuento del nivel de partidización de los gobiernos peruanos desde 1980 hasta el final del segundo gobierno de Alan García en 2011.

Tabla 1. Nivel de partidización 1980-2011

Caso	Tipo de régimen político	Características del jefe de gobierno	Nivel de institucionalización	Resultado
Gobierno de Fernando Belaúnde (1980-1985)	Democracia	Personalista	Medio	Gobierno de coalición hegemónica
Gobierno de Alan García (1985-1990)	Democracia	Personalista	Alto	Gobierno de coalición hegemónica
Gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000)	Autoritarismo	Personalista	Bajo	Gobierno sin partido
Gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006)	Democracia	Personalista	Bajo	Gobierno sin partido
Gobierno de Alan García (2006-2011)	Democracia	Personalista	Bajo	Gobierno sin partido

Nota. Tomado de Gobiernos sin partido: el reclutamiento de personal en la relación entre el gobierno y el partido de gobierno en el Perú (1980-2011), por P. Corvetto, 2014, Revista de Ciencia Política y Gobierno, 1(1), p. 20.

En lo que refiere a la formación de coaliciones políticas, García (2025) sostiene que estas, antes que ser programáticas, se limitan a formarse con el fin de superar la valla electoral de las elecciones generales, establecer acuerdos con las demás bancadas y disolverse eventualmente. Asimismo, a modo de profundización con respecto a ambos poderes, se destaca que esta fragmentación debilita al Legislativo y al Ejecutivo, pues el primero pierde protagonismo y capacidad de acción, mientras que el segundo tiende a ser débil e inestable (García, 2025). Ahora bien, un caso que matiza este argumento es el ofrecido por Carbajal (2023) con Fuerza Popular en el periodo 2016-2019, que demuestra que la ausencia de coaliciones no siempre implica debilidad numérica del Congreso. Sin embar-

go, una mayoría hegemónica sin incentivos de cooperación ni responsabilidad de gobierno puede erosionar la legitimidad y el rol institucional del Legislativo, contribuyendo a crisis políticas recurrentes¹. En suma, lo que se tiene es un Congreso incapaz de sostener la gobernabilidad democrática por la confrontación y la falta de incentivos para coordinar políticas públicas, lo que eventualmente conduce a su baja legitimidad y fragilidad institucional.

3. Crisis de los partidos y fragilidad de la representación en el Perú

Sobre la crisis de partidos y de representación en el sistema político peruano, existen distintos aportes académicos contemporáneos que explican esta situación crítica en materia de legitimidad y el resultado de las políticas públicas. El debate se enmarca desde el inicio de las reformas políticas emprendidas por el régimen de Alberto Fujimori, en el que los partidos políticos eran vistos como responsables de las crisis de seguridad y económica que se vivían en el país, y, por ende, carecían de capacidad de convocatoria (Durand, 1996). Este señalamiento, según Tanaka (1998), se fundamentaba en la dificultad de los líderes de los partidos políticos para establecer consensos mínimos orientados a resolver la crisis multidimensional, así como a una continua rivalidad personal entre los mismos que los llevó al desprestigio para el año 1992. A estos factores, Arce (1996) añade que la crisis de partidos, también entendida como una situación de desarticulación social, también se puede entender históricamente por la priorización de los partidos a ganar elecciones antes que atender demandas sociales o hacer uso de sus roles representativos y fiscalizadores en el Legislativo. Así, la labor histórica de los partidos políticos quedaba en un segundo plano por ambiciones personales en un contexto marcado por la hiperinflación, el terrorismo y la figura de Alberto Fujimori.

Ante la crisis de legitimidad de los partidos políticos en el Perú, la figura del *outsider* se ha manifestado con fuerza, siendo el ejemplo más emblemático el ascenso de Alberto Fujimori en 1990. Este fenómeno del candidato desconocido surge por una “necesidad de la población de una comunicación directa con quien toma las decisiones políticas (...) que, como ilusión o realidad, lo que se buscaría es una relación más cercana de la ciudadanía con el poder (Pastor, 2017). Para Paredes y Encinas (2020), hay una doble causalidad con el tema de los partidos ‘cascarón’, pues, al ser vehículos que permiten la llegada al poder de ciertos individuos, estos últimos los usan para ganar protagonismo en la arena política y erigirse como los ‘outsiders’. Sin embargo, Porras (2020) es más crítico con el sistema de partidos, señalando que este, en lugar de evolucionar, ha desaparecido y fue reemplazado en su totalidad por “outsiders” y candidatos independientes. Por último, Ponce (2023) suma a las consecuencias el debilitamiento institucional, pues si los *outsiders* arrastran problemas legales, entonces atacan y desacreditan a los organismos que podrían investigarlos y juzgarlos. Este ha sido el caso del Ministerio Público con distintos congresistas tanto de izquierda como de derecha política².

1 Pese a que Keiko Fujimori perdió la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2016 contra Pedro Pablo Kuczynski, su partido Fuerza Popular obtuvo una mayoría parlamentaria de 73 congresistas, con la cual desestabilizó sistemáticamente al Poder Ejecutivo. Así, Kuczynski renunció a su cargo en marzo de 2018 y fue sucedido por su vicepresidente Martín Vizcarra, quien, ante la insistencia obstruccionista del Congreso, disolvió constitucionalmente el mismo el 20 de septiembre de 2019.

2 Hasta enero de 2025, 35 parlamentarios del Congreso electo en 2021 fueron denunciados constitucionalmente por el Ministerio Público. Entre los presuntos delitos más resaltantes, figuran la concusión, negociación incompatible, peculado y tráfico de influencias (Quispe, 2025).

4. La izquierda peruana contemporánea y sus tensiones internas

Para entender el fenómeno de la elección y el declive del gobierno de Pedro Castillo, es necesario realizar un repaso de cómo se ha posicionado la izquierda política peruana, al menos en lo que refiere los últimos diez años. Un clivaje interno que ha existido históricamente es el que resalta Luis Pásara (2022), al señalar que la dirigencia partidaria difícilmente se dedica al trabajo académico-intelectual y solo se limita a estudiar la realidad desde una mirada marxista superficial, lo que los lleva a no entender el Perú. Sin embargo, Adrianzén (2018) amplía esta mirada señalando que esta desconexión es hasta regional, pues la izquierda tampoco decidió debatir o discutir el ascenso de los gobiernos de derecha en América Latina una vez terminado el giro izquierdista en el continente, más aun tomando en cuenta que el Perú fue uno de los países que no fue parte de esta suerte de “primavera progresista”. Así, Lynch (2020) concluye que la izquierda peruana recién pudo renovarse no solo a nivel identitario, sino también en el mensaje que quería brindar con el Frente Amplio en el año 2016: justicia social, soberanía, defensa de los pueblos originarios e igualdad de género. En consecuencia, la llegada de este sector al gobierno tras dos décadas de marginación posterior al retorno a la democracia se produjo en un escenario de renovación identitaria, pero bajo una precariedad organizativa que explica la brecha entre el triunfo en las urnas y la incapacidad de sostener una coalición de gobierno.

Esta precariedad organizativa se vio agravada por un entorno discursivo hostil, donde las estrategias electorales de la izquierda debieron navegar la histórica dicotomía entre la figura del ‘terrorista’ y la del ‘patriota’. El terrorista es aquel que es culpable del periodo de violencia en los años 80’s y 90’s, una amenaza al orden público, la seguridad y, recientemente, a la estabilidad (Ríos y Rojas, 2022). Al menos en el tema económico, la izquierda ha tendido a luchar contra este estigma tratando de atenuar propuestas como la Asamblea Constituyente o la renegociación de contratos con empresas privadas. Sin embargo, como señalan Ayelén y Hernán (2019), este atenuamiento deviene en la falta de un cuestionamiento político y gubernamental al modelo económico extractivista y la exclusión social exacerbada por el mismo. Según Toledo (2021), esta atadura de la izquierda a no gobernar con un mínimo de políticas públicas de izquierda genera tensiones con su militancia y persiste una dirigencia carente de renovación. En suma, lo que se tiene de este lado del espectro político es una izquierda sujeta al trauma justificado por el conflicto armado interno y la dictadura venezolana, que limita el margen de acción ante el electorado más contrario al modelo socioeconómico. Tomando esto en cuenta, el desafío aún persistente en este sector es el de consolidar una confianza para ese electorado que, desde hace muchos años, exige cambios profundos y ha sentido un abandono del Estado.

5. Populismo como lógica política

Para entender al populismo, es necesario visualizarlo como una lógica política, el cual conecta diversas demandas sociales, formando así un respaldo colectivo (ya sea por un recurso simbólico, identitario o de otro tipo) en medio de una representación política en crisis. Asimismo, el populismo se encuentra constituido por narrativas que adoptan una posición emocional y politizada respecto a los diferentes contextos que surjan con el fin de agradar a un sector o toda la población (Ungureanu y Serrano, 2018, pp. 14-15). Desde las perspectivas anteriormente mencionadas, el populismo debe entenderse como aquella forma política capaz de integrar las diversas necesidades que puedan surgir en distintas clases sociales, para así incluir o excluir ciertas demandas que fortalezcan o impidan una conexión parcial o total con la sociedad (Laclau, 2005).

América Latina, a lo largo de su historia, experimentó diversos regímenes de índole populista. Hacia la década de 1990, aparecieron categorías como populismo neoliberal o neopopulismo, las cuales explican la “traición de antiguos partidos populares y el clientelismo de esa década” (Lynch, 2017, pp. 78-79). Lo anterior significa que la política implica una vulnerabilidad a caer en la corrupción o la inacción de realizar políticas públicas en beneficio de la población. En el momento que la población descubre dichos hechos, los partidos populares o tradicionales tienden a perder respaldo político. Es en dicho contexto que existe una mayor inclinación a que surja un personaje capaz de captar dichos votos flotantes. Esta estrategia de captación de votos mediante una personalidad populista es ideal para ser usada tanto en proyectos conservadores como progresistas, siempre bajo la lógica de tener como agregado un liderazgo claro y minimizar al máximo las tensiones ideológicas.

Desde otro panorama, Mudde y Rovira (2019) consideran que la sociedad está dividida entre “un pueblo puro” y “una élite corrupta”. En ese sentido, el populismo puede irrumpir es mediante la articulación de una narrativa polarizante con la capacidad del líder para ordenar y sintetizar información para movilizar a sus seguidores (Ungureanu y Serrano, 2018, p. 19). Se trata así de expresar una ideología mínima, pero que, a la vez, esta pueda combinarse con ideologías más densas para adquirir contenido, lo cual explica por qué el discurso populista puede ser aceptado tanto en contextos de izquierda como de derecha.

Para Laclau (1987), los populismos latinoamericanos surgen de un proceso de fragmentación de intereses e identidades sociales como resultado de la consolidación de la región en el mercado mundial (p. 28). En ese marco, el populismo reivindica a su organización como una fuerza emancipadora capaz de transmitir una esencia pura de la política, mientras que, a la vez, crean un antagonismo hacia sus enemigos políticos dependiendo de las circunstancias políticas (Mudde y Rovira, 2019; Ungureanu y Serrano, 2018). Ello es interesante, ya que se califica dicha afirmación como parte de una estrategia política o electoral capaz de obtener poder o perpetuarse en este. Asimismo, dicho criterio se ve complementado por Lynch (2017), quien señala que “el uso del populismo privilegia la acción del líder sobre el contenido social democratizador y las eventuales consecuencias políticas del mismo” (p. 85). Esto conlleva que el populismo se encuentre encabezado por un líder con alto carisma y una actitud fuerte capaz de enfrentar a la élite política (Ungureanu y Serrano, 2018, p. 22). Sin embargo, esto a la vez incluye que estos líderes no solo se puedan imponer en contextos democráticos, sino también autoritarios.

6. Oportunidades políticas

La teoría de las oportunidades políticas constituye un enfoque central para comprender por qué ciertos actores políticos surgen con fuerza en determinados contextos. Esta perspectiva señala que las oportunidades deben ser entendidas como aquellas señales que los movimientos u organizaciones políticas leen estratégicamente con el fin de actuar en el momento oportuno y midiendo sus capacidades (Meyer, 2004). En ese sentido, “los movimientos sociales son sistemas de acción que operan en un campo de posibilidades y límites, siendo su fundamento el nexo concreto entre orientaciones y oportunidades sistémicas” (Rodríguez, 2010, p. 189). Es así que, dependiendo del contexto político y de las posibilidades que tenga una organización al actuar, esta puede influir oportunamente en la población.

En tal sentido, Meyer (2004) afirma que “las perspectivas de los activistas para avanzar demandas particulares, movilizar partidarios e influir están supeditadas al contexto” (p. 131). Si dicho planeamiento se da en un contexto en que el organismo a intervenir se encuentra consolidado, no es posible imponer una agenda o un rol político suficiente en el que el liderazgo

y la personalidad de un personaje en particular influya a los demás. Es decir, todo depende del contexto institucional en el que se desenvuelven (Bonamusa y Villar, 1998, p. 21).

Si bien la temporalidad al momento de realizar una intervención en el escenario político es importante, cabe resaltar que, para Meyer y Minkoff (2004), factores como la apertura institucional, la disponibilidad de aliados, la fragmentación de élites, los niveles de represión y las variaciones en políticas públicas, son las que pueden garantizar un éxito político. Tanto Meyer (2004) como Meyer y Minkoff (2004) muestran que debe realizarse una articulación sobre los recursos organizativos y los marcos interpretativos (*framing*) que se puedan obtener. Por un lado, los recursos condicionan la capacidad para actuar cuando se percibe una oportunidad, mientras que, por otro lado, los marcos interpretativos permiten convertir eventos externos en argumentos movilizadores que resuenan con identidades políticas preexistentes. Así, un contexto de crisis solo se traduce en movilización efectiva cuando los actores cuentan con la suficiente organización al asistir a dichas movilizaciones. De tal modo, se puede establecer un discurso idóneo que logre construir un respaldo popular lo suficientemente considerable para irrumpir en un escenario electoral o de otro tipo.

La protesta debe ser concebida como una oportunidad política (Rodríguez, 2010), ya que los movimientos sociales, a través de estrategias discursivas, pueden llegar al público mediante un escenario de crisis o urgencia, generando un clima que habilita la movilización incluso cuando las condiciones estructurales parecen adversas. La irrupción de estos actores se explica por la capacidad de cuestionar a las élites políticas, movilizar resentimientos sociales, articular demandas dispersas y posicionarse como alternativas *anti-establishment*. Como sintetizan Meyer y Minkoff (2004), “la premisa básica es que los factores exógenos mejoran o inhiben las perspectivas de movilización para que se promuevan ciertos tipos de demandas en lugar de otras” (p. 1458).

7. La representación política como estrategia electoral

La representación política puede entenderse como el acto de “hacer presente, en algún sentido, algo que literalmente no está presente” (Pitkin, 1985). La definición anterior hace referencia a que es la representación política el mecanismo adecuado para que la población participe en el gobierno, sin que todos los ciudadanos deban estar físicamente en el aparato legislativo, ejecutivo u otro ente gubernativo. Asimismo, es a partir del sufragio y de la relación representantes-representados para que un gobierno sea legítimo. En esa línea, la representación “designaría una relación social más que un atributo individual”, pudiendo ser conceptualizada como una “propiedad sistémica” del orden político (Lifante, 2009, p. 510). Es decir, que es la conexión que se pueda tener con los gobernados el pilar del gobierno para que este perdure. Desde esta perspectiva, la representación se constituye históricamente como el principio rector de las relaciones entre el Estado, la sociedad civil y el gobierno. Especialmente, esta dinámica se hace visible durante los períodos electorales, donde se actualiza la promesa de defensa de lo público y lo colectivo (Giraldo, 1993) como parte de su estrategia electoral.

Dentro de este marco, la representación simbólica ocupa un lugar central para comprender los procesos de legitimación política, ya que esta representa un proceso de formación de hábitos y de relaciones afectivas, los cuales son capaces de evocar la realidad (Lifante, 2009, p. 502). En particular, el uso de la identidad suele ser estratégico en contextos donde prima el lugar de nacimiento, las actividades que realiza o su raza étnica. Así, dichos recursos simbólicos pueden marcar un favoritismo hacia los líderes de los movimientos sociales que lo aplican. De acuerdo con Lifante (2009) son las actitudes y creencias de la ciudadanía el único criterio que define lo simbólico (p. 502); de este modo, congraciarse en dicho

aspecto puede ayudar a obtener una representatividad política significativa. En el ámbito político, este tipo de representación opera como un soporte que legitima determinadas prácticas de los líderes, en la medida en que “se integren en una realidad mítica o especulativa en la cual participan recíprocamente” (Lifante, 2009, p. 513), avalando las acciones del líder mediante dicha identidad o recursos simbólicos.

Giraldo (1993) muestra que, durante las elecciones, la ciudadanía puede votar y defender lo que es positivo para todos. Sin embargo, después de que se elige al gobernante, este comienza a seguir otra forma de hacer política que se centra más en ayudar a ciertos grupos que ya tienen poder y riqueza, en lugar de trabajar para el bien general. En este sentido, la representación puede transformarse en un instrumento idóneo para la defensa de intereses privados y selectivos (Giraldo, 1993, p. 10), profundizando la distancia entre gobernantes y población.

El discurso político es relevante porque define la postura política del líder y las estrategias políticas a emplear para resolver determinadas problemáticas que afectan su país, región o distrito. El discurso propagado no trata de convencer a los opositores políticos, sino generar que, quienes están de acuerdo con su discurso, se sientan reconocidos y que progresivamente puedan atraer a aquellas personas que aún no han tomado una decisión (Gutiérrez, 2006). En este proceso, el discurso político crea una visión de la realidad que no siempre busca la verdad, sino que trata principalmente convencer, dentro de lo realista, a las personas que los escuchan. Este factor puede ser perjudicial en un futuro liderazgo; sin embargo, si se emplea un discurso no agradable a sus intereses, no se consigue una representatividad política adecuada.

Finalmente, Fairclough (2023) señala que no hay eventos o prácticas sociales sin que la ciudadanía las describa de alguna manera (p. 4). Esto hace referencia a las posibles críticas que pueda tener cierto movimiento. Complementario a ello, Van Dijk (2010) afirma que el discurso realiza una interpretación constante de los hechos y permiten así incorporar diversas posturas que cuenten con un respaldo técnico o académico incuestionable (p. 172) para así incorporarlo a sus estrategias electorales. De este modo, el discurso electoral no solo comunica propuestas, sino también construye identidades, produce polarizaciones entre un “nosotros” y un “ellos”, y opera como un mecanismo central de representación simbólica en la competencia política (Van Dijk, 2010, p. 181). Por ello, dichos recursos son usados por los movimientos u organizaciones políticas con el fin de obtener una representatividad y, posteriormente, una base política bien consolidada.

8. Metodología

El presente artículo utiliza una metodología cualitativa aplicada a un estudio de la trayectoria política de Pedro Castillo. Según Mahoney y Goertz (2006), las investigaciones cualitativas se enfocan exclusivamente en uno o pocos casos para encontrar las causas que explican sus respectivos resultados. Para ello, se realizó un análisis documental y de discurso sobre los eventos más importantes de la campaña electoral de Castillo y el impacto de sus estrategias electorales en la desintegración de su base política de gobierno. Estas técnicas permitieron explorar secuencialmente la construcción de su liderazgo *outsider* antisistema e identificar cómo su colisión con la lógica gubernamental fue condicionando su respaldo político hasta colapsar en menos de dos años.

Por otra parte, siguiendo a Gerring (2004) y su definición de “estudio de caso”, se escogió el periodo de Castillo porque, pese a que su apogeo fue breve y su caída demasiado abrupta, comparte ciertas características con otros presidentes peruanos contemporáneos que permiten entender este proceso como un punto de inflexión que ilustra las limitaciones de

un liderazgo *outsider* antisistema en el sistema político peruano. Esto significa que las conclusiones de esta investigación pueden generalizarse a futuros presidentes con estrategias electorales similares, de modo que podrían reformular sus estrategias y determinar si, en función de estas, se producen mejores resultados.

La investigación se enfoca en los tres momentos más importantes de la trayectoria política de Pedro Castillo: la protesta magisterial de 2017, la campaña electoral de 2021 y su gestión presidencial. Los criterios para la selección de tales eventos son los siguientes: el alto nivel de exposición mediática de Castillo en el escenario político nacional, su capacidad para generar una identificación sostenida con los sectores rurales y andinos, y la volatilidad de sus alianzas políticas.

El marco temporal comprende el periodo 2021-2022, a partir de la irrupción electoral de Pedro Castillo tras su detención policial en Madre de Dios. La huelga magisterial constituyó el primer evento que dio origen a las estrategias electorales de Castillo, pero su aplicación se dio posteriormente tanto en la campaña para ganar las elecciones de 2021 como en el gobierno para mantener su investidura presidencial. El artículo aborda un total de cinco estrategias electorales: la representación simbólica de los sectores marginados, la activación y polarización de clivajes históricos, una campaña territorial-rural y movilización de bases, la ambigüedad programática y flexibilidad discursiva, y el posicionamiento de su autoridad moral (Asencio, 2021; López-Lozano, 2022; Zamitiz, 2024; Aguirre y Calcina, 2024).

Por último, una primera limitación importante fue la dificultad para realizar trabajo de campo con actores involucrados en la evolución del liderazgo político de Pedro Castillo. Por ello, se utilizaron reportajes de medios de comunicación y entrevistas públicas a analistas políticos y al propio Castillo, así como diversas fuentes secundarias que permitieron reconstruir el caso estudiado y extraer conclusiones sobre el mismo, tales como tesis, libros sobre teoría y análisis político, informes institucionales, artículos académicos y periodísticos. No obstante, estas fuentes no pudieron contrastadas con testimonios que brinden mayores detalles sobre la elaboración de las estrategias electorales de Castillo, las dinámicas internas en las coaliciones formadas y las motivaciones detrás de sus decisiones durante su gobierno. Otra limitación radica en la imposibilidad de generalizar los hallazgos de la investigación a otros países de América Latina, dado que estas solo son aplicables en contextos de sistemas de partidos colapsados y debilidad institucional como el peruano.

9. Los orígenes de las estrategias: sindicalismo, protesta y emergencia política

El origen de las estrategias electorales de Pedro Castillo y la formación de la coalición política que lo llevaría al poder en 2021 tiene su origen en 2017, durante la huelga magisterial motivada por las demandas del aumento de salarios, la anulación de la Ley de Carrera Pública Magisterial, la cancelación de la deuda social, entre otros (Sipián, 2021). Las protestas fueron convocadas por el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Perú (SUTEP), el Comité Nacional de Reorientación y Reconstrucción del Sutep (CONARE), además de otras organizaciones que consideraban la urgencia de sus demandas por parte del Gobierno. No obstante, la administración de Pedro Pablo Kuczynski estuvo lejos de gestionar de forma eficiente el conflicto. La entonces ministra de Educación, Marilú Martens, acusó a los docentes de formar parte del Movadef³ o de insistir en que los pedidos eran inviables,

3 El Movimiento por la Amnistía y Derechos Fundamentales (Movadef) fue el brazo político de Sendero Luminoso (SL). Fue fundado en 2008 y, desde antes de las protestas magisteriales de 2017, creó organismos generados para infiltrarse en sindicatos, protestas y movimientos sociales. Esto con la finalidad de obtener

tomando en cuenta el presupuesto que tenía el sector educación (Sipi3n, 2021). Es en este contexto que Pedro Castillo adquiri3 el protagonismo como representante y dirigente sindical que liderar3a las negociaciones entre el magisterio y el Gobierno.

El l3der regional, desde un principio, se mostr3 como una figura que pod3a distanciarse de posturas radicales incluso dentro del sector que representaba. Para el ya conocido profesor, era importante establecer un punto medio entre la postura del Gobierno y de su propio sector. Por ello, argumentaba que no era necesario retirar a los docentes que no aprobaran su evaluaci3n reiteradamente, sino que deb3an ser impedidos de ascender en su escala salarial (RPP Noticias, 2017). En ese sentido, no se mostraba a favor de la eliminaci3n de la evaluaci3n docente, que era la postura mayoritaria dentro del magisterio. Para Castillo, los puntos innegociables eran el aumento salarial, una Carrera P3blica Magisterial promotora antes que punitiva y el pago de la deuda social (Lynch, 2021). As3, pod3a establecer una postura opuesta al sindicalismo m3s burocr3tico y el ala m3s tecnocr3tica del sector educaci3n.

La legitimidad pol3tica que adquiri3 Pedro Castillo en este contexto no es espont3nea, sino que responde a una representaci3n de sectores rurales y marginados que se sent3an excluidos de los canales pol3ticos formales. Sin embargo, este capital pol3tico no se traduce en organizaci3n duradera, sino en liderazgo personal. Castillo no convierte este liderazgo en un partido pol3tico s3lido o en un movimiento social m3s articulado. Cabe decir que, aunque el SUTEP se define como un frente progresista, lo cierto es que, hist3ricamente, tiende a oponerse a pol3ticas que consideran neoliberales, independientemente de quien est3 en el Gobierno (Vera, 2025). Por lo tanto, resulta pertinente entender este liderazgo ausente de partidos, tomando en cuenta que los profesores rurales son s3mbolo de representaci3n dentro y fuera de sus ciudades, adquiriendo as3 el respeto y el reconocimiento de sus respectivos centros poblados (Du3rez, 2022). Se puede decir, entonces, que hay una base social existente, pero m3s local y menos institucionalizada con mecanismos formales.

Ahora bien, este reconocimiento p3blico se fortalec3a con la propia autoidentificaci3n discursiva que realizaba Pedro Castillo. Desde 2017, a3o de la huelga magisterial, “la candidatura de Castillo fue (...) v3ctima constante del «terruqueo» (acusaci3n de v3nculos con el terrorismo) por sus alianzas sindicales durante la huelga de maestros y, sin experiencias previas en el terreno electoral, de sus propios tropiezos en entrevistas” (Stefanoni, 2021). De esta forma, tanto la derecha y la izquierda pol3tica no dudaban en atacarlo como “terrorista” (Lynch, 2021). As3, Pedro Castillo quedaba como una figura central en medio de lo que se podr3a denominar el *stablishment* pol3tico, y que solo ten3a como propuesta principal mejorar las condiciones de vida de un sector amplio de la poblaci3n peruana por parte del Gobierno central. Al asumir el poder, este discurso lo auto-aisl3, dej3ndolo sin personal capacitado y forz3ndolo a nombrar ministros por lealtad sindical o cuota partidaria, pues la 3lite lime3a y acad3mica pasaba a ser enmarcada como “opresora”.

Posteriormente, el partido pol3tico Per3 Libre le ofreci3 la candidatura presidencial para los comicios de 2021, dado que el l3der del partido, Vladimir Cerr3n, estaba impedido de postular por una condena judicial. Este apoyo le ofrec3a a Castillo una plataforma desde la cual aterrizar su mensaje en favor de las clases m3s empobrecidas. A sus redes magisteriales ya construidas desde 2017, se sumaba el trabajo territorial realizado por Per3 Libre en a3os anteriores (Du3rez, 2022). As3, pod3a tener un contacto m3s cercano con las personas que a3n no lo conoc3an totalmente, pero a su vez reforzaba las redes como profesor sindical. Sin embargo, la conexi3n no fue completamente distante, pues Pedro Castillo a3n sigui3 manteniendo un v3nculo cercano con Cerr3n al respaldar su narrativa de persecuci3n pol3tica (BBC News Mundo, 2021a). A3n as3, mientras que para el partido la victoria era una oportu-

influencia en la sociedad civil y reivindicar las ideas de SL sin violencia abierta (Ministerio del Interior, 2017).

tunidad de avance ideológico, para Castillo era una plataforma de representación gremial. Esta desconexión orgánica, disfrazada de unidad en campaña, constituyó el mecanismo que fragmentó el Ejecutivo, dejando al mandatario sin una estructura partidaria leal y atrapado entre dos facciones con agendas contrapuestas.

9. Las estrategias electorales durante la campaña y formación de la base política

En esta sección, se analiza la campaña electoral de Pedro Castillo y la configuración inicial de su gobierno. El periodo comprendido para dicho objetivo abarca desde su detención tras el mitin político en Mazuko hasta el nombramiento del gabinete de Guido Bellido. A través de sus estrategias electorales, el candidato de Perú Libre fue conformando una coalición de base que le permitió ganar las elecciones de 2021, aunque estas, a su vez, germinaron el carácter estructuralmente frágil de su administración, como se verá a continuación.

La campaña de Pedro Castillo comenzó en diciembre de 2020. A diferencia de otros candidatos que suelen utilizar a Lima como el eje de sus campañas presidenciales, Castillo realizó una campaña plenamente descentralizada. Su recorrido inició en Huaura, luego prosiguió con algunas provincias del norte costero, y en plazos relativamente cortos, fue avanzando hacia localidades más cercanas. Entre fines de febrero y comienzos de marzo de 2021, estuvo en la sierra norte y algunas provincias de la selva central, hasta que, finalmente, el primer evento clave antes de la primera vuelta se dio el 9 de marzo en su visita a Puerto Maldonado, Madre de Dios (Latina Noticias, 2021a). En la localidad de Mazuko, Castillo fue detenido por la policía al no haber respetado las medidas sanitarias durante un mitin político en el marco de la pandemia del COVID-19. A partir de ese suceso, aliados suyos como Vladimir Cerrón comenzaron a instalar una narrativa de victimización que se propagó entre las radios de la sierra central altoandina y la sierra sur del Perú, y también se difundió en Facebook y otros medios de comunicación. Así, Castillo se convirtió rápidamente en un candidato presidencial competitivo, debido a la implementación de una política territorial-rural sostenida con sectores del magisterio y ronderos, así como la excesiva moderación de sus rivales políticos de la izquierda peruana⁴ (Banda, citado en Latina Noticias, 2021b). Como se puede apreciar, esta estrategia de campaña territorial-rural permitió que Castillo consiga una creciente legitimidad simbólica a nivel nacional sin necesidad de aparecer todavía en los grandes medios de comunicación ni contar con una gran cantidad de recursos, de modo que un evento puntual bastó para que esa legitimidad construida se traduzca en un capital político fuerte.

Asimismo, desde este momento, ya se estaba consolidando la coalición de base que impulsó a Castillo durante toda la campaña. Esta se encontraba conformada por los sectores rurales y andinos que se identificaban con su figura humilde y disruptiva, los sectores sindicales y regionales que lo acompañaron desde las protestas magisteriales de 2017, y el propio Vladimir Cerrón, con quien mantuvo una relación simbiótica desde su rol secundario. No obstante, su despegue electoral basado en la victimización sería ciertamente problemático para la gobernabilidad. Dado que Castillo no tenía mayores argumentos que la victimización para sostener su eventual gobierno, propició una situación de vulnerabilidad que restaba sus posibilidades de conseguir aliados sólidos y comprometidos en el Congre-

⁴ A fines de febrero de 2021, Yonhy Lescano y Verónica Mendoza lideraban la intención de voto con un 11.3% y 8.9%, respectivamente. Sin embargo, resultaba inédito en la historia peruana contemporánea que, a falta de seis semanas para la primera vuelta, ningún candidato alcanzara una aprobación de 15% (Radzinsky, citado en RPP Noticias, 2021a).

so, lo cual, como se verá más adelante, fue aprovechado por sus adversarios políticos para asediado constantemente hasta lograr su destitución.

El otro evento importante a solo cinco días de la primera vuelta fue la entrevista de Jaime Chíncha a Pedro Castillo en RPP Noticias. Su relevancia radica en que fue la primera vez que Castillo expuso en televisión nacional el perfil confrontacional de su candidatura presidencial. Castillo reforzó su imagen como un “obrero, agricultor y profesor” que conoce directamente la realidad del país, y declaró abiertamente su propuesta de desactivar el Tribunal Constitucional porque “sirve para defender la macro y micro corrupción” (Castillo, citado en RPP Noticias, 2021b). Estas declaraciones constituyeron un notable salto cualitativo de sus estrategias electorales, pues adquirió una visibilidad mediática que no había tenido hasta ese momento de la campaña a través de una articulación de su identidad rural y su abierta confrontación al sistema político. A partir de esta entrevista, surgieron dos imaginarios sobre la figura de Pedro Castillo: uno en el que se consolida como el representante de los sectores excluidos que pretende gobernar en favor de la participación popular en las decisiones del Estado, y otro en el que es percibido como una potencial amenaza para la democracia.

La primera vuelta se celebró el 11 de abril de 2021 y dio como ganadores a Pedro Castillo (Perú Libre) y Keiko Fujimori (Fuerza Popular). En aquellos dos meses previos a la segunda vuelta, hubo dos acontecimientos que favorecieron significativamente la candidatura de Castillo. El primero de estos fue el debate presidencial organizado en Chota, Cajamarca. A diferencia del debate de la primera vuelta, esta vez Castillo adquirió un mayor protagonismo en términos territoriales y comunicativos. Si bien era un debate no oficial al no ser organizado por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), el hecho de haber logrado que el primero de los dos debates para la segunda vuelta se realice en su ciudad natal constituyó una victoria simbólica al desafiar abiertamente la hegemonía limeña y destacar su desempeño discursivo ante su propio público. Ello se vio reflejado en el inicio del debate, cuando Castillo criticó la tardanza de Keiko Fujimori en llegar al lugar del evento, mostrando su reloj ante los moderadores y la prensa. Asimismo, otro suceso importante fue el hecho de que Fujimori, durante el transcurso del debate, dijo en reiteradas oportunidades “he tenido que venir hasta aquí”, aludiendo a su traslado a Chota para debatir con Castillo. La polémica que generó esta frase fue aclarada posteriormente por Fujimori, indicando que se refería a las limitaciones geográficas y logísticas que atravesó para arribar a Cajamarca (Ortiz, 2021). Así, es evidente cómo la geografía también contribuyó a que la propia Fujimori reproduzca los clivajes históricos que Castillo activaba a lo largo de su campaña, y el hecho de verse obligada a rectificarse indicaba que la presión social y mediática afectó en cierta medida su imagen sin que Castillo haya tenido que intervenir directamente.

Por otra parte, el debate en Chota fue una oportunidad para que Castillo abandone el perfil confrontacional que mostró ante los medios de comunicación para transitar hacia una faceta que privilegiaba la ironía antes que su programa político. Las promesas de campaña de ambos candidatos estuvieron relacionadas a la lucha contra la pandemia del COVID-19, la educación y la economía, siendo estas últimas las más cuestionadas por su anacronismo, populismo e inviabilidad. No obstante, el debate también estuvo marcado por una serie de pullas esgrimidas sistemáticamente entre los candidatos. Castillo inició esta dinámica sosteniendo que “ignora desde cuándo y dónde trabaja Keiko Fujimori”, para luego mantener una actitud de réplica y, finalmente, cerrar su participación aduciendo que “no se corre como se corrió Alberto Fujimori” (La República, 2021). Entonces, dado que las propuestas sobre diversos temas apremiantes para la época no permitían vislumbrar atributos distintivos entre los candidatos, Castillo demostró una comprensión del rol dominante que debía asumir al llevar la iniciativa desde el comienzo hasta el final del debate. Así, logró afianzar el respaldo de su base electoral de la primera vuelta antes de proseguir con otras estrategias para atraer otros nichos.

El segundo evento importante antes de la segunda vuelta fue la alianza política entre Pedro Castillo y Verónica Mendoza⁵. Esta alianza fue fundamental para que Castillo ganara posteriormente las elecciones por tres principales razones: la ampliación de su base política al incorporar a gran parte de la izquierda urbana moderada que había apoyado a Mendoza durante toda la campaña; el apoyo de un conjunto de técnicos y especialistas provenientes de Juntos por el Perú y Nuevo Perú, quienes contribuyeron a elaborar un plan de gobierno viable y a defenderlo de los ataques de la prensa; y su rol determinante en la difusión de sus propuestas en ciudades de la costa peruana y peruanos en el exterior, donde logró la tercera parte de la votación total (Vásquez, 2021). En esta etapa de la campaña, Castillo demostró un mayor sentido del pragmatismo al reconocer que necesitaba el apoyo del progresismo tanto para recoger los votos de aquellos sectores del electorado que no había podido convencer en la primera vuelta como para corregir la falta de un equipo de gobierno competente y propio. Si bien esta unidad de izquierdas fue beneficiosa en términos electorales, las dos facciones de la base política de Castillo entraron rápidamente en conflicto al poseer expectativas irreconciliables sobre cómo debía ser su gobierno. La facción vinculada a Cerrón consideraba que Castillo debía mantener esa capacidad negociadora y victimista que había demostrado durante su etapa sindical, mientras que la cercana a Mendoza pretendía que gobierne en función de un programa político, busque consensos y adopte decisiones estratégicas, y sea respetuoso de las instituciones y la democracia. Así, cuando Castillo asumió la presidencia, se vio en una disyuntiva sobre a cuál de las dos facciones debía satisfacer al conformar su primer gabinete ministerial, y qué tipo de orientación tendría su administración.

Un día después de su investidura presidencial, el evento que consumó la institucionalización de sus estrategias electorales fue el nombramiento de Guido Bellido como primer ministro. En medio de la presión sobre la elección del equipo de gobierno, se evidenciaron ciertas disputas entre Pedro Castillo y Perú Libre. Mientras el primero pretendía incorporar a los cuadros de la izquierda moderada, Vladimir Cerrón deseaba que el Ejecutivo sea plenamente integrado por fuerzas de su partido. En ese sentido, la designación de Bellido, el entonces secretario regional de Cusco de Perú Libre y uno de los más críticos a las posturas moderadas durante la campaña, constituyó un triunfo del sector político de Cerrón, aunque produjo un profundo rechazo de la mayoría de bancadas parlamentarias, incluyendo grupos de izquierda y liberales (BBC News Mundo, 2021b). Además, más de una semana después de la presentación oficial del gabinete, “de los 59 funcionarios designados, 26 de ellos tienen algún tipo de cuestionamiento debido a denuncias, investigaciones administrativas y fiscales, e incumplimiento de requisitos mínimos para estar en el cargo asignado” (Ciríaco, 2021).

Entonces, el comportamiento político de Castillo en las primeras semanas de su gobierno revelaba que prefirió mantener la lógica electoral antisistema que lo llevó a ganar la presidencia al priorizar la lealtad hacia su partido en el nombramiento de ministros antes que su idoneidad en términos éticos y técnicos. Su perfil de líder sindical tuvo un rol importante en dicha decisión. Dado que Castillo había construido a lo largo de su trayectoria una relación de confianza recíproca con el magisterio y Perú Libre, resultaba imposible traicionar tan rápido a la base que cimentó su camino al poder y que, desde un inicio, lo reconocía como el líder indiscutido, en comparación con el sector progresista que apenas se había integrado y quería controlar su gestión presidencial. Aparte, necesitaba el respaldo de su partido en el Congreso para resistir eventuales mociones de vacancia presidencial, y Bellido funcionaba en ese sentido como una estrategia para trasladar la polarización de clivajes históricos a

5 Ambos firmaron un acuerdo político llamado “Por la refundación de nuestra soberanía, justicia e igualdad” para evitar que Keiko Fujimori y su partido ganen la segunda vuelta de las elecciones de 2021, y continuar con la iniciativa de la Asamblea Constituyente. Asimismo, se fijaron una serie de objetivos como la lucha contra la pandemia del COVID-19, la reactivación económica, la lucha contra la corrupción y la refundación del Estado (RPP Noticias, 2021c).

los poderes del Estado, mientras que usaba la victimización para mantener su popularidad y justificar su evidente incapacidad para gobernar. De esta manera, al no poder replicar el pragmatismo demostrado durante la campaña para conformar una coalición de gobierno que construya un proyecto político y sostenga su investidura, Castillo le dio mayores argumentos a la oposición para atacar al Ejecutivo e iniciar el ciclo de aislamiento político que marcaría su gestión.

11. Persistencia estratégica en el gobierno y desintegración de la base política

El mandato de Pedro Castillo no puede ser analizado como un evento fortuito, sino como el clímax de un ciclo de inestabilidad institucional que el Perú arrastra desde el 2016. Según Perdomo (2023), el país se sumergió en una dinámica donde hubo seis presidentes y tres Congresos en apenas seis años, lo que generó un vacío de poder y una fragmentación burocrática extrema (p. 2), rompiendo así una continuidad en las políticas públicas gestionadas por cada gobierno. Así, Castillo se presentaba en medio de esta crisis institucional como la antítesis de un sistema político en descomposición. Sin embargo, esta estrategia de supervivencia dependía de un sistema que ya estaba diseñado para la colisión, en el que la falta de una base parlamentaria sólida convertía cualquier intento de gobernabilidad en un ejercicio de resistencia diaria frente a un Legislativo predominantemente hostil.

El ex mandatario tomaba como principal estrategia el uso del sombrero como un modelo de representación identitaria para con el sector rural, basando su legitimidad exclusivamente en su origen campesino y su trayectoria sindical (García, 2024, p. 1). Asimismo, a inicios de su gobierno, Pedro Castillo tomó una personalidad afable, con la cual constantemente mostraba su disposición de trabajar en conjunto con el Congreso de la República, pero sin dejar de sostener que sus proyectos se encontraban limitados por dicho ente (González, 2024, p. 19). En ese sentido, Pedro Castillo calificaba “a su gobierno como democrático y del pueblo” (González, 2024, p. 20), tratando de ocultar la falta de cuadros técnicos que poseía durante su gobierno. Este perfil le permitió articular una narrativa de “el pueblo contra las élites”, cada cuestionamiento a su administración era interpretado como un acto de discriminación histórica hacia el sector rural al cual representaba.

Al carecer de resultados de gestión tangibles y atravesar periodos de escándalos como el caso de los ascensos irregulares dentro de la Policía Nacional⁶, Castillo tomó un carácter de confrontación, “denunciando supuestas maniobras políticas antidemocráticas destinadas a desestabilizar el país” (Collantes, 2024, p. 50). Lo anterior fomentaba una polarización entre los sectores rurales y urbanos de la sociedad peruana. Esta fragmentación también tuvo origen en el discurso de identidad que articulaba el expresidente como un recurso simbólico que lo mantenía conectado con su núcleo duro en las regiones, pero lo aislaba progresivamente de los sectores técnicos y de las élites políticas necesarias para estabilizar su gabinete.

6 En 2021, la Fiscalía acusó a algunos oficiales de la Policía Nacional del Perú de haber pagado entre 20 mil y 30 mil dólares para ser ascendidos a generales (RPP Noticias, 2022).

Mediante el uso de tuits, y tras los dos intentos de vacancia⁷ y el escándalo de Sarratea⁸, Pedro Castillo mostró una posición crítica y de liderazgo con respecto a su situación política de aquel entonces, pero a la vez adoptó una posición conciliadora tras los votos a favor de su permanencia en el poder (Collantes, 2024, p. 52). Dicho panorama muestra una serie de confusiones y desconfianza en las zonas rurales tras percibir inacción y polémicas por parte de su gobierno. Desde el punto de vista del diseño constitucional, Zamitiz (2024) sostiene que el núcleo del análisis es cómo Castillo navegó una crisis que se agudizó tras el tercer intento del Congreso por derrocarlo (p. 1). El autor argumenta que, ante opciones limitadas, el mandatario operó bajo una fragilidad democrática donde el sistema político peruano apenas ha tenido cambios marginales desde el año 2000. Esta parálisis institucional forzó al Ejecutivo a una estrategia de persistencia reactiva, centrada en evitar la vacancia mediante negociaciones transaccionales en lugar de promover reformas estructurales. La persistencia, por tanto, no fue una elección política deliberada hacia el desarrollo, sino una táctica de sobrevivencia en un diseño institucional que fomenta la ingobernabilidad y que dejó al entonces presidente atrapado entre su promesa de cambio y la realidad de un sistema que bloqueaba cualquier iniciativa legislativa del oficialismo.

Aguirre y Calcina (2024) concluyen que el contexto de "grave polarización política, el alto número de escándalos políticos, la pérdida del escudo legislativo y la difícil relación con las élites" (p. 1) fueron factores determinantes en su caída. El escudo legislativo actúa como una protección mínima en el Congreso para evitar que prospere el juicio político; sin embargo, Castillo fue perdiendo esta defensa a medida que su base original se fragmentaba. En este caso, "la diversidad de tonos y enfoques en sus tuits refleja la complejidad de la crisis política y social en Perú, así como la necesidad de una comunicación coherente y fundamentada para mantener la estabilidad y la confianza en las instituciones" (Collantes, 2024, p. 76). En ese sentido, la desintegración de su base política no fue inmediata, sino un goteo constante de aliados que abandonaron el gobierno al percibir que el presidente no era capaz de garantizarles estabilidad ni beneficios políticos a largo plazo, transformando el escudo parlamentario en una estructura porosa e inútil frente a la ofensiva opositora.

La desintegración de la base política tuvo su hito más destructivo en la ruptura con el partido Perú Libre y su líder, Vladimir Cerrón. Como documenta Ramos (2022), la alianza entre el presidente y el partido del lápiz fue siempre de conveniencia, marcada por una tensión constante entre la agenda radical de Cerrón y el pragmatismo personalista de Castillo. Al romperse este vínculo, el mandatario perdió su única estructura orgánica nacional, quedando a merced de lo que se denominó el "Bloque Magisterial" y otros grupos menores que carecían de disciplina partidaria. Esta atomización de su base parlamentaria dejó al Ejecutivo sin una voz unificada en el hemicycle, facilitando que el Congreso encontrara grietas por donde canalizar las mociones de vacancia y las interpelaciones constantes, lo que debilitó la posición del gobierno hasta dejarlo en una soledad política absoluta.

Zamitiz (2024) resalta que el paso de cerca de 80 ministros y la conformación de múltiples gabinetes en menos de año y medio reflejaron una incapacidad crónica para consolidar un equipo técnico de confianza (p. 2). Esta volatilidad burocrática impidió que el gobierno cumpliera con sus promesas de campaña, lo que a su vez aceleró la desintegración de su

7 La primera moción de vacancia contra Pedro Castillo se dio en noviembre de 2021, apenas cuatro meses después de su asunción presidencial, pero no se alcanzó los votos necesarios para que se admitiera a debate. Posteriormente, el segundo intento de vacancia fue en marzo de 2022. A diferencia de la moción anterior, el Congreso aumentó el número de cargos imputados contra Castillo, mientras que este se limitaba a negar categóricamente las acusaciones. No obstante, la vacancia tampoco prosperó al no conseguir los 87 votos para la destitución del mandatario (CNN Español, 2022).

8 El 29 de noviembre de 2021, el programa Cuarto Poder reveló en televisión nacional que Pedro Castillo, después de asumir la presidencia del país, continuó usando una casa privada ubicada en el distrito limeño de Breña para reunirse con funcionarios públicos, empresarios y operadores políticos (América Noticias, 2021).

base social. Perdomo (2023) advierte que "solo un 18% de peruanos declaraba estar satisfecho con la democracia en su país" (p. 34) hacia finales de 2020, y esa desilusión se profundizó durante el mandato de Castillo al observar que la gestión estatal se había convertido en un botín de repartija política para asegurar votos contra la vacancia, en lugar de atender las demandas insatisfechas de la población.

La erosión ética también jugó un papel catalizador en la pérdida de los apoyos que sostenían al régimen. Aguirre y Calcina (2024) subrayan que el alto número de escándalos políticos y las investigaciones fiscales socavaron la legitimidad del presidente de manera irreversible (p. 1). A medida que avanzaba su gobierno, las revelaciones de los casos vinculados al entorno más íntimo de Castillo, como las reuniones en la casa de Sarratea y las licitaciones irregulares⁹, despojaron al mandatario de su principal activo político: la superioridad moral de representar al "pueblo honesto" frente a la "clase política corrupta". Esta desintegración moral de su base política hizo que incluso sus aliados de centro-izquierda marcaran distancia, dejando al Ejecutivo sin defensores en los medios de comunicación y en la sociedad civil organizada, lo que estrechó el margen de maniobra de Castillo hacia una postura de repliegue y paranoia política.

La relación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante este periodo se caracterizó por un enfrentamiento cíclico que Ilizarbe (2023) describe como una dinámica que "desembocó en una victoria del Legislativo y abrió la ruta del desequilibrio de poderes" (p. 350). La autora argumenta que este conflicto afectó tanto la tradición presidencialista como los fundamentos de la democracia reinaugurada en el año 2001. La estrategia reactiva de Castillo, al no contar con una base política sólida, se limitó a intentar bloquear la vacancia, pero en ese proceso permitió que el Congreso acumulara facultades extraordinarias que terminaron por someter al Poder Ejecutivo. Esta "victoria del Legislativo" no solo significó la caída de Castillo, sino que sentó las bases para una transición autoritaria donde el control de las instituciones quedó concentrado en manos de una mayoría parlamentaria sin contrapesos efectivos.

Ante la inminencia de una vacancia que ya contaba con los votos necesarios, debido a la deserción de sus antiguos aliados, el 7 de diciembre de 2022, Castillo optó por disolver el Congreso mediante un decreto supremo que carecía de respaldo institucional. Este intento de autogolpe fue el acto final de un mandatario que se encontró completamente solo. La rapidez con la que sus ministros renunciaron, junto con el rechazo de su decisión por parte de las Fuerzas Armadas, evidenció que la desintegración de su base política era total y que su estrategia de supervivencia se había basado en una ilusión de poder que se desvaneció al primer contacto con la realidad constitucional.

En esta sección, se argumenta que el gobierno de Pedro Castillo ilustró los límites de la persistencia basada en la confrontación cuando se carece de una base política orgánica y programática. Adicionalmente, Perdomo (2023) notifica que se pudo haber dado una mayor prioridad a las reformas socioeconómicas (o de otra índole) que el entonces gobierno planteaba realizar con el fin de restablecer la confianza hacia las instituciones (p. 6). Sin embargo, la no ejecución de la premisa anteriormente mencionada conllevó a una desintegración de su base política en la que primó la supervivencia personal en vez de buscar un beneficio para toda la población. El resultado se tradujo en una democracia aún más frágil, con una transición marcada por la violencia y la deslegitimación de los liderazgos, donde la persistencia del conflicto parece ser la única constante en un horizonte de incertidumbre política para el Perú contemporáneo.

⁹ Las acusaciones contra Castillo relacionadas a este tipo de delito se dieron en los casos Puente Tarata III, Petroperú y las obras en Chota (Cajamarca) y Cajatambo (Lima). Adicionalmente, hasta agosto de 2022, la Fiscalía tenía abiertas otras 3 investigaciones contra el mandatario por casos como el ascenso en las Fuerzas Armadas, el encubrimiento de funcionarios prófugos y el plagio de su tesis de maestría (Infobae, 2022).

12. Reflexiones finales

La candidatura presidencial de Pedro Castillo en 2021 despertó muchas expectativas en el electorado peruano al tratarse de un liderazgo *outsider* antisistema que, a través de sus estrategias electorales, había logrado representar efectivamente a los sectores rurales y andinos y formar una base política que posibilitó su triunfo electoral. Sin embargo, desde un inicio, su gestión se vio marcada por un progresivo aislamiento político en el que perdía a cada uno de sus aliados, hasta colapsar definitivamente con el autogolpe de Estado de 2022. Este fenómeno invita a reflexionar sobre cómo fue posible que Castillo no pudiera trascender su éxito electoral sin un mínimo de gobernabilidad y colapse en menos de dos años. Al respecto, la literatura académica ha abordado dicha interrogante desde un enfoque estructural (Zamitz, 2024)— que concibe a Castillo como víctima de un sistema político que favorece la confrontación de poderes y la influencia de las élites— y un enfoque político (Aguirre y Calcina, 2024)—que resalta su agencia en los escándalos de su gobierno y su incapacidad de mantener aliados.

En el presente artículo, se busca repensar los orígenes del fracaso de la experiencia castillista como una cuestión netamente gubernamental, y se destaca que las estrategias que permitieron su triunfo electoral desempeñaron un rol clave en este proceso. En esa línea, la suma de la personalización del liderazgo no partidarizado de Castillo y la construcción de una coalición heterogénea no institucionalizada contribuyeron a la desintegración de su base política de gobierno. La conjunción de estos factores no se había visto antes en el presidencialismo peruano contemporáneo, y propició que las estrategias electorales que iban en contra del sistema no se cambien ni se integren a las instituciones. Esto llevó a una situación sin salida, en la cual cada evento endógeno o exógeno al gobierno de Castillo ocurría en paralelo con la erosión sistemática de su base política. De esta manera, el autogolpe no fue solo un acto aislado, sino el resultado lógico de un proceso que terminó con la absoluta soledad política de un presidente que había perdido todos los apoyos necesarios para gobernar de manera democrática.

La investigación comprende tres principales hallazgos. En primer lugar, la campaña de Pedro Castillo se apoyó en una lógica de representación simbólica e identitaria que priorizó la confrontación con las élites políticas y económicas, así como la construcción de una figura *outsider* antisistema profundamente anclada en el mundo rural y sindical. Esta estrategia permitió movilizar electoralmente a sectores históricamente excluidos de la representación política formal, particularmente en el sur andino y en las zonas rurales del país. No obstante, dicha representación se sostuvo más en la identificación emocional y discursiva que en la consolidación de una organización política coherente o de un programa de gobierno claramente definido. En consecuencia, la coalición electoral que llevó a Castillo al poder fue amplia pero frágil, heterogénea y carente de mecanismos estables de coordinación.

En segundo lugar, las estrategias utilizadas durante una campaña electoral pueden servir para ganar elecciones, pero, a su vez, condicionan estructuralmente la viabilidad de un gobierno. Esto significa que, independientemente de las decisiones que Castillo tomó durante su administración, su proyecto político ya contaba con ciertas características que se convirtieron posteriormente en limitaciones significativas para la gobernabilidad y la constitución de una coalición de gobierno. Ello explica el hecho de que, al prescindir de personas técnicas capacitadas, formar gabinetes ministeriales de manera improvisada y priorizar la lealtad política por encima de la capacidad institucional, la confianza de los aliados importantes tanto dentro como fuera del Congreso se perdiera rápido. La ruptura con Perú Libre y la posterior fragmentación del respaldo parlamentario dejaron al Ejecutivo sin una base legislativa mínima que le permitiera resistir los constantes embates de un Congreso hostil, profundizando así la inestabilidad política.

Por último, los gobiernos surgidos de coaliciones frágiles tienden a debilitarse prematuramente al priorizar su propia supervivencia política. La estrategia de persistencia de Castillo, basada en la polarización identitaria y la victimización frente a las élites, contribuyó a su aislamiento político. Si bien esta narrativa le permitió mantener un vínculo simbólico con un núcleo duro de apoyo social, resultó insuficiente para sostener un proyecto de gobierno en un contexto de alta fragmentación institucional y escándalos de corrupción. La pérdida del escudo legislativo, sumada a la erosión ética de su entorno cercano, debilitó irreversiblemente la legitimidad del gobierno y aceleró la desintegración de su base política.

El periodo de Castillo confirma que el sistema político peruano continúa siendo permeable a la emergencia de liderazgos *outsiders*, pero adverso a la sostenibilidad de gobiernos que no logran construir coaliciones estables y éticamente consistentes. En ese sentido, este estudio no solo permite entender el colapso de un gobierno en específico, sino también ofrece claves analíticas relevantes para evaluar futuros liderazgos que enfrentan dilemas similares en términos de gobernabilidad.

En el contexto de las elecciones generales del 2026, el caso estudiado permite una comprensión más profunda de la emergencia de nuevas candidaturas marcadas no solo por su carácter personalista, sino también por sus propuestas y posturas contra el sistema tradicional. Entre otras razones, destacan la búsqueda de un liderazgo capaz de resolver las problemáticas más demandantes de la actualidad, tales como la inseguridad ciudadana, la corrupción institucional y el desempleo. En América Latina, liderazgos *outsiders* antisistema como los de Javier Milei en Argentina o Nayib Bukele en El Salvador logran mantener su poder mediante la construcción permanente de coaliciones o el control del sistema político. Por el contrario, en el Perú, la desconexión entre el capital electoral y la estructura partidaria dificulta que el éxito de un *outsider* antisistema se traduzca en un gobierno estable, derivando rápidamente en el desgobierno.

Finalmente, considerando que el Congreso se ha constituido como el principal actor político que erosiona la democracia al concentrar el poder y restringir el control de instituciones (Sosa-Villagarcía et al., 2025), los próximos gobiernos deben promover un proceso de institucionalización del sistema político con el fin de recuperar la estabilidad política y la gobernabilidad democrática. Adicionalmente, deben poseer un comportamiento ético, el cual debe estar respaldado en la promoción de valores cuando se desarrollan actividades de índole pragmático (Giusti, 2007, p. 16). Por lo tanto, si no se aprenden de las lecciones que dejó este último lustro, se configuraría un riesgo de permanencia de conflictos recurrentes entre los poderes del Estado y una profundización de la crisis de legitimidad a nivel nacional.

REFERENCIAS

- Adrianzén, A. (2018). Las izquierdas: antiguos y modernos (Sin Paradero Final. Serie Perú Hoy, N° 33). DESCO. <https://www.desco.org.pe/sin-paradero-final-serie-peru-hoy-nº-33-julio-2018>
- Aguirre, M. & Calcina, L. (2024). Escándalos, crisis presidenciales y juicio político. Razones para la destitución de Pedro Castillo en el Perú. *Desafíos*, 36(1), 1-32. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.14131>
- América Noticias. (2021, 29 de noviembre). *Castillo continúa teniendo reuniones secretas con funcionarios públicos en Breña | Cuarto Poder* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=PEr7vWIEECc&t=914s>
- Arce, M. (1996). La "crisis" de los partidos peruanos: nuevo vino en cueros viejos. *Estudios Sociológicos*, 311-330. <https://www.jstor.org/stable/40420401>
- Asensio, R. (2021). El provinciano redentor. Crónica de una elección no anunciada. En Y. Vásquez et al. (Eds.), *El profe: cómo Pedro Castillo se convirtió en presidente del Perú y qué pasará a continuación* (pp. 27-71). Instituto de Estudios Peruanos.
- Ayelén J., & Hernán F. (2019). ¿Crecimiento, desarrollo o «milagro»? Aportes para un análisis histórico-estructural de la realidad peruana. *Economía y Desarrollo*, 162(2). http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S0252-85842019000200005&script=sci_arttext
- Ballón, E. (2006). Crecimiento económico, crisis de la democracia y conflictividad social. Notas para un balance del toledismo. Democracia inconclusa: transición y crecimiento, 17. https://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/10/01PH2006A_Ballon.pdf
- BBC News Mundo. (2021, abril 13). Quién es Pedro Castillo, el maestro de escuela y líder sindical de izquierda que competirá por la presidencia de Perú. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56732879>
- BBC News Mundo. (2021, julio 31). *Pedro Castillo: el nuevo gobierno de Perú arranca con polémica tras el nombramiento de Guido Bellido como primer ministro*. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58022128>

- Bonamusa, M., & Villar, R. (1998). Estructura de oportunidades políticas y advocacy: elementos para un modelo político del tercer sector. *Ponencia presentada al primer Encuentro de la Red de Investigaciones sobre el Tercer Sector en América Latina. Río de Janeiro, 22-24*. http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/bonamusa_villar.pdf
- Carbajal, A. (2023). *Ejecutivo vs. Legislativo: El caso peruano (2016-2020). Factores que incrementaron la conflictividad entre ambos poderes del Estado* [Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <https://tesis.pucp.edu.pe/items/Ob514a49-f406-46b5-80b6-f0a915cc3ae5>
- Ciríaco, M. (2021, 8 de agosto). *Gobierno de Pedro Castillo acumula 26 nombramientos cuestionados en poco más de una semana*. El Comercio. <https://elcomercio.pe/politica/gobierno/gobierno-de-pedro-castillo-acumula-26-nombramientos-cuestionados-en-poco-mas-de-una-semana-guido-bellido-ec-data-noticia/>
- CNN Español. (2022, 7 de diciembre). *Los intentos de moción de vacancia contra Pedro Castillo en Perú*. <https://cnnespanol.cnn.com/2022/12/07/pedro-castillo-veces-enfrenta-mocion-vacancia-orix>
- Collantes, J. (2024). *Análisis del discurso político de Pedro Castillo en red social Twitter frente a situaciones de crisis durante su mandato presidencial* [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Institucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://tesis.pucp.edu.pe/server/api/core/bitstreams/338ae0d3-da55-4a25-8a11-d49620106fde/content>
- Corvetto, P. (2014). Gobiernos sin partido: el reclutamiento de personal en la relación entre el gobierno y el partido de gobierno en el Perú (1980-2011). *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 1(1), 11-36. <https://repositorio.pucp.edu.pe/items/05048785-b843-4d95-9e2a-3d5fc1d2428b>
- Durand, F. (1996). Las élites, Fujimori y la crisis de los partidos en el Perú. *Ensaio FEE*, 17(2), 182-213. <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/ensaio/article/view/1862/0>
- Fairclough, N. (2023). Análisis crítico del discurso (D.G. Rojas, Trans.) En: *The Routledge Handbook of Discourse Analysis*. Second edition. London: Longman. https://www.researchgate.net/profile/David-Rojas-Rodriguez/publication/372987581_Analisis_Critico_del_Discurso_2023/links/64d2d90dd3e680065aa1c747/Analisis-Critico-del-Discurso-2023.pdf
- Duárez, J. (2022). La deriva de la representación política en el Perú. El triunfo electoral de Pedro Castillo y la cuestión de la representatividad

- política. *Discursos del sur*, (10), 9-30. <https://www.redalyc.org/journal/7678/767879581001/html/>
- García, D. (2024). Una crisis resuelta en 120 minutos y quizá menos. El caso de Pedro Castillo en el Perú. *Revista Electrónica Iberoamericana (REIB)*, 18(Especial), 7-10.
- García, I. (2025). Gobernabilidad en tiempos de minoría: coaliciones, fragmentación y el poder legislativo en el Perú contemporáneo. *Apuntes. Revista De Ciencias Sociales*, 52(99). <https://doi.org/10.21678/apuntes.99.2733>
- Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for? *The American Political Science Review*, 98(2), 341-354. <http://www.jstor.org/stable/4145316>
- Giraldo, F. (1993). Crisis de la representación política. *Universidad de Antioquia*, 7-12. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5263546.pdf>
- Giusti, M. (2007). Introducción: el sentido de la ética. En M. Giusti y F. Tubino (Ed.), *Debates de ética contemporánea* (pp. 13-42). Fondo Editorial PUCP.
- Gonzales, R. (2024). *Análisis de la imagen proyectada de Pedro Castillo en entrevistas televisivas durante etapa electoral y presidencial* [Tesis de Licenciatura, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas]. Repositorio Institucional de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. <http://hdl.handle.net/10757/673266>
- Gutiérrez, S. (2006). Discurso político y argumentación. *Repositorio de la Universidad Autónoma Metropolitana*. Recuperado de http://web.uchile.cl/facultades/filosofia/Editorial/libros/discurso_cambio/72Gutie.pdf.
- Ilizarbe, C. (2023). Perú 2022: Colapso democrático, estallido social y transición autoritaria. *Revista de Ciencia Política*, 43(2), 349-375. <https://teologiayvida.uc.cl/index.php/rcp/article/download/66257/58804/195043>
- Infobae. (2022, 15 de agosto). *Pedro Castillo: las seis investigaciones y acusaciones que la Fiscalía de la Nación ha iniciado en contra del presidente*. <https://www.infobae.com/america/peru/2022/07/21/pedro-castillo-investigaciones-fiscalia-de-la-nacion-caso-tarata-ii-ascensos-ffaa-fuga-de-funcionarios/>
- Laclau, E. (1987). Populismo y transformación del imaginario político en América Latina. *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, (42), 25-38. <https://jstor.pucp.elogim.com/stable/25675327>
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica.

- Latina Noticias. (2021a, 26 de abril). *Pedro Castillo: la ruta del candidato antes de la primera vuelta* | *Sin Medias Tintas* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=xWB35p3jLQ4>
- Latina Noticias. (2021b, 12 de abril). *Gonzalo Banda: "Pedro Castillo hizo campaña donde pocos candidatos llegaban"* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=Sy1DqHVzKi8> YouTube
- La República. (2021, 2 de mayo). *Debate en Chota: momentos más relevantes del encuentro entre Castillo y Keiko*. <https://larepublica.pe/elecciones/2021/05/02/debate-en-chota-momentos-mas-relevantes-del-encuentro-entre-castillo-y-keiko-pltc>
- Lifante, I. (2009). Sobre el concepto de representación. *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, (32), 497-524. <https://rua.ua.es/server/api/core/bitstreams/3be903da-3f9e-4bd5-acff-f42a16e9d63b/content>
- López-Lozano, R. (2022). Posibles explicaciones en torno al triunfo electoral de Pedro Castillo en las elecciones peruanas de 2021: un análisis desde la antropología política. *Revista Forum* (Nº. 22, pp. 222-240). Sede Medellín. Departamento de Ciencia Política.
- Luna, J. & Rovira C. (2021). Castigo a los oficialismos y ciclo político de derecha en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 30(1), 135-156. <https://doi.org/10.26851/rucp.30.1.6>
- Lynch, N. (2017). *Populismo: ¿dictadura o democracia?*. Fondo Editorial UNMSM. Neopopulismo: un concepto vacío.
- Lynch, N. (2020). La derecha peruana de encomenderos a neoliberales, pero siempre encomenderos. *Discursos del sur*, (6), 47-73. <https://www.redalyc.org/pdf/7678/767879444002.pdf>
- Mahoney, J., & Goertz, G. (2006). A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research. *Political Analysis*, 14(3), 227-249. <http://www.jstor.org/stable/25791851>
- Meyer, D. (2004). Protest and political opportunities. *Annual Review of Sociology*, 30(1), 125-145. <https://users.ssc.wisc.edu/~oliver/SOC924/Articles/MeyerPolOppannurev.soc.30.012703.pdf>
- Meyer, D. & Minkoff, D. (2004). Conceptualizing political opportunity. *Social Forces*, 82(4), 1457-1492. <https://www.jstor.org/stable/3598442>
- Ministerio de Interior. (2017). *Infiltración del Movadef en algunas dirigencias del magisterio [Presentación de diapositivas]*. Portal institucional del Congreso. https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2017/Comision_de_Educacion_Juventud/files/exposici%C3%B3n_carlos_basombrio_21.08.2017.pdf

Mudde, C. & Rovira, C. (2019). *Populismo: una breve introducción*. Alianza Editorial.

Muñoz, P. (2018). El entusiasmo de los que no entusiasman: descentralización y competencia electoral en el Perú. *Perú Hoy*, 33, 93-107. https://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/1220/05_Mu%C3%B1oz_PHj18.pdf

Ortiz, S. (2021). *Debate en Chota: los hitos del encuentro entre Pedro Castillo y Keiko Fujimori*. El Comercio. <https://elcomercio.pe/elecciones-2021/debate-en-chota-los-hitos-de-la-polemica-entre-pedro-castillo-y-keiko-fujimori-peru-libre-fuerza-popular-cajamarca-puna-segunda-vuelta-elecciones-2021-noticia/?ref=ecr>

Paredes, M. & Encinas, D. (2020). Perú 2019: crisis política y salida institucional. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 40(2), 483-510. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000116>

Pastor, M. (2017). Crisis de representación de los partidos políticos en el Perú, 15(20), 481-491. <https://revistas.uap.edu.pe/ojs/index.php/LEX/article/view/1452/1444>

Pásara, L. (2022). La «nueva izquierda» peruana en su década perdida. De la ilusión a la agonía. Fondo Editorial PUCP.

Perdomo, R. (2023). Politics as usual? El gobierno efímero de Pedro Castillo en Perú. *Les Études du CERI*, (264-265), 30-34. <https://sciencespo.hal.science/hal-03968432/document>

Pitkin, H. (1985). El concepto de representación (R. Montoro, Trad.). Centro de Estudios Constitucionales (Trabajo original publicado en 1967).

Ponce, A. (2023). Inestabilidad política, deterioro institucional y debilidad del sistema de partidos. Lecciones del caos peruano. *Política y Gobierno*, 30(2), 1-25.

Porras, H. (2020). Comentarios sobre los orígenes de la crisis de los partidos políticos en el Perú. *Tierra Nuestra*, 14(2), 71-80. <https://doi.org/10.21704/rtn.v14i2.1660>

Quispe, D. (2025). *Congreso: van 35 parlamentarios denunciados por la Fiscalía en estos tres años*. La República. <https://larepublica.pe/politica/congreso/2025/01/28/congreso-bate-record-en-tres-anos-van-36-parlamentarios-denunciados-por-la-fiscalia-de-la-nacion-780942>

Ramos, A. (2022, 30 de junio). *Castillo y Cerrón: crónica de una ruptura*. Sudaca. <https://sudaca.pe/noticia/informes/castillo-y-cerron-cronica-de-una-ruptura-vladimir-cerron-pedro-castillo-peru-libre/>

Rodríguez, C. (2010). De la estructura de oportunidades políticas a la identidad colectiva. Apuntes teóricos sobre el poder, la acción colectiva y los movimientos sociales. *Espacios públicos*, 13(27), 187-215. <https://www.redalyc.org/pdf/676/67613199012.pdf>

- RPP Noticias. (2017, 22 de agosto). Pedro Castillo: “Si el profesor no rinde, que se quede en su escala”. <https://rpp.pe/politica/actualidad/pedro-castillo-si-el-profesor-no-rinde-que-se-queda-en-su-escala-noticia-1071835?ref=rpp>
- RPP Noticias. (2021a, 28 de febrero). *Yonhy Lescano lidera preferencia de votos seguido por Verónica Mendoza* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=bp4NrklSv1A>
- RPP Noticias. (2021b, 6 de abril). *Pedro Castillo: “desactivaremos el Tribunal Constitucional porque defiende la gran corrupción”* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=l7OfhzzpEqk&t=955s>
- RPP Noticias. (2021c, 5 de mayo). *Pedro Castillo y Verónica Mendoza firmaron acuerdo “para cerrarle el paso a las fuerzas autoritarias y corruptas”*. <https://rpp.pe/politica/elecciones/pedro-castillo-y-veronika-mendoza-firmaron-acuerdo-politico-para-para-cerrarle-el-paso-a-las-fuerzas-autoritarias-noticia-1335319>
- RPP Noticias. (2022, 26 de diciembre). *Caso ascensos irregulares en la Policía: estos son los seis detenidos en operativo de la Diviac y Fiscalía*. <https://rpp.pe/politica/judiciales/caso-ascensos-irregulares-en-la-policia-estos-son-los-seis-detenidos-en-operativo-de-la-diviac-y-fiscalia-noticia-1456039?ref=rpp>
- Sipión, G. (2021). *Una mirada a la Huelga Magisterial más comentada del 2017*. Pólemos. <https://polemos.pe/una-mirada-a-la-huelga-magisterial-mas-comentada-del-2017/>
- Sosa-Villagarcia, P., Incio, J., & Arce, M. (2025). The Rise of Legislative Authoritarianism. *Journal of Democracy* 36(2), 106-117. <https://dx.doi.org/10.1353/jod.2025.a954567>
- Stefanoni, P. (2021). *¿Quién le teme a Pedro Castillo?* Nueva Sociedad. <https://www.nuso.org/articulo/quien-le-teme-a-pedro-castillo/>
- Tanaka, M. (1998). *Los espejismos de la democracia: el colapso de un sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Toledo, Z. (2021). *Una guía para entender el Perú de Pedro Castillo*. Nueva Sociedad. <https://nuso.org/articulo/una-guia-para-entender-el-peru-de-pedro-castillo/>
- Ungureanu, C., & Serrano, I. (2018). El populismo como relato y la crisis de la democracia representativa/Populism as a narrative and the crisis of representative democracy. *Revista Cidob d'afers internacionals*, (119), 13-34. <https://openaccess.uoc.edu/bitstreams/fb297cb1-c4bf-4f68-bd0d-1f8dbc1639f3/download>

- Van Dijk, T. (2010). Discurso, conocimiento, poder y política. Hacia un análisis crítico epistémico del discurso. *Revista de Investigación Lingüística*, (13), 167-215. <https://revistas.um.es/ril/article/view/114181/108121>
- Vásquez, Y. (2021). Las izquierdas y Pedro Castillo. ¿Qué posibilidad hay de mantener la unidad? En R. Asensio, G. Camacho, N. Gonzáles, R. Grompone, M. Moscoso, R. Pajuelo, O. Peña y P. Sosa, *El profe: como Pedro Castillo se convirtió en presidente del Perú y qué pasará a continuación* (pp. 237-274). Instituto de Estudios Peruanos.
- Vera, D. (2025). *Comunicación política y redes sociales: Un sindicato de maestros vs. el gobierno del Perú entre el 2021 y el 2022* [Tesis de licenciatura, Universidad Señor de Sipán]. <https://repositorio.uss.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12802/14988/Vera%20Vera%20Daniel%20Gustavo.pdf?sequence=6&isAllowed=y>
- Zamitz, H. (2024). Fragilidad democrática, crisis política e ingobernabilidad en el sistema político peruano: el mandato de Pedro Castillo (2021-2023). *Actas de ALACIP*, 1-27.

Tlaxcala 2024: las elecciones locales bajo la contienda federal♦

Tlaxcala 2024: local elections under the federal contest

Emelia Higuera Zamora♦♦

El Colegio de Tlaxcala, A. C.

ORCID: [0000-0002-9934-9493](https://orcid.org/0000-0002-9934-9493)

Fecha de recepción: 09 de febrero del 2026

Fecha de aceptación: 25 de marzo del 2026

ISSN: 2415-2498

Higuera, Emelia (2026). «Tlaxcala 2024: las elecciones locales bajo la contienda federal». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 14, N.º 28: pp. 159-184.

DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.202601.008>

-
- ♦ Agradezco a la Revista Politai por la oportunidad de compartirles el trabajo realizado. La primera versión se presentó en el XXXVI Congreso Internacional de Estudios Electorales: Integridad electoral en contextos de violencia e inseguridad en América Latina de la SOME, octubre, 2025.
 - ♦♦ Doctora en Desarrollo Regional por El Colegio de Tlaxcala, A. C., Maestra en Sociología Política por el Instituto Mora de la CdMx y graduada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Actualmente es profesora e investigadora en El Colegio de Tlaxcala y pertenece al Centro de Estudios Políticos y Sociales (CEPYS). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores e Investigadoras (SNII) nivel Candidata, y de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, A.C. Sus líneas de investigación son voto, liderazgo político y regiones electorales en Tlaxcala, así como transparencia y corrupción. Correo electrónico: emeliahz@coltlax.edu.mx

RESUMEN

Las elecciones intermedias han sido interpretadas como un termómetro político para el partido en el poder. Y desde que en la entidad se viven elecciones concurrentes el “arrastre” federal al local no ha modificado las dinámicas regionales, sumado por el efecto AMLO que se ha registrado desde 2012, dadas las características institucionales, su tamaño, su trayectoria de alternancia y su estructura municipal. Metodológicamente, se analizaron los resultados electorales, y de manera particular los resultados en los Ayuntamientos con seis indicadores electorales, para caracterizar el sistema de partidos local. A partir de inferir que las elecciones a nivel subnacional se han convertido en un laboratorio especialmente relevante para analizar elecciones concurrentes y consolidación del partido predominante, a nivel local, como es el caso de Tlaxcala.

Palabras claves: *Subsistema de partidos, indicadores electorales, Tlaxcala*

ABSTRACT

Midterm elections have been interpreted as a political barometer for the ruling party. And since concurrent elections have been held in the state, the federal “drag” on the local level has not changed regional dynamics, compounded by the AMLO effect that has been recorded since 2012, given the institutional characteristics, its size, its history of alternation, and its municipal structure. Methodologically, the election results were analyzed, particularly the results in the municipalities, using six electoral indicators to characterize the local party system. This was based on the inference that subnational elections have become a particularly relevant laboratory for analyzing concurrent elections and the consolidation of the dominant party at the local level, as is the case in Tlaxcala.

Keywords: *Party subsystem, electoral indicators, Tlaxcala*

1. Introducción

Para las elecciones locales de 2024, el total de cargos locales a elegir fueron 794: 25 diputaciones, 470 integrantes de ayuntamientos (Presidente, Síndico y Regidores) y 299 Presidencias de Comunidad (por sistema de partidos políticos). Además de los 10 municipios señalados por la autoridad electoral en postular candidatas (San Pablo del Monte, Contla de Juan Cuamatzi, San Francisco Tetlanohcan, La Magdalena Tlaltelulco, Cuapiaxtla, San Jerónimo Zacualpan, Zitlaltepec de Trinidad Sánchez Santos, Atlangatepec, Santa Isabel Xiloxotla y San José Teacalco) (ITE, 2023; Cruz Pérez, 2024b); los cinco candidatos independientes en los municipios de Apizaco, Calpulalpan, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros y Xicohtzinco; y los cuatro candidatos en las presidencias de comunidad de Santa Anita Huiloac, Santa María Texcalac, San Luis Apizaquito y Colonia Centro de Guadalupe, pertenecientes al municipio de Apizaco (ITE, 2024).

En dichas elecciones locales, los resultados demostraron el triunfo, nuevamente, del Partido de Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), lo cual se puede interpretar como un posicionamiento del partido político local, restándole fuerza política a los partidos políticos tradicionales (Partido Revolucionario Institucional [PRI], Partido Acción Nacional, [PAN] y Partido de la Revolución Democrática [PRD]). MORENA ganó en los cinco cargos locales, con mayoría absoluta en los 15 distritos locales (11 en alianza con los partidos Verde Ecológico de México [PVEM], Partido Nueva Alianza Tlaxcala, [PNAT], Partido Redes Sociales Progresistas Tlaxcala [PRSPT] y Partido Fuerza por México Tlaxcala [PFXMT]), 20 municipios y 101 presidencias de comunidad, aunado a las 19 sindicaturas y 74 regidurías, así como, la continuidad de los 11 partidos políticos registrados (6 nacionales y 5 locales)¹

El objetivo de este trabajo es identificar las características del sistema de partidos local, mediante el análisis de los resultados electorales, para ayuntamientos, a través de la medición de seis indicadores electorales: Participación Electoral (PE), Margen de Victoria (MV), Fuerza de Oposición (FO), Número Efectivo de Partidos (NEP), Fragmentación del Voto (RAE) y Volatilidad (Vt)²; dado que no se cuentan con análisis de medición electoral para elecciones a nivel subnacional que permita confirmar si estamos ante la consolidación de MORENA, como partido predominante.

Metodológicamente, se parte de un enfoque mixto. Para el análisis cuantitativo se presentan los resultados electorales y se analizan, a través de los Indicadores Electorales señalados, los resultados para ayuntamientos. Mientras que, para el análisis cualitativo se describe el contexto local de la elección, a través del análisis de contenido de los principales medios digitales locales entre febrero a junio del 2024.

La estructura del documento se divide en cuatro apartados: en la primera parte se presenta el contexto electoral de la elección 2024 y antecedentes de los estudios electorales locales, en relación a la configuración del sistema político local; en la segunda, se detalla el contexto local; para el tercer apartado, se analizan los resultados electorales, así como los resultados de los indicadores electorales para los ayuntamientos; y, finalmente, las reflexiones y retos pendientes.

1 En la Memoria del Proceso Electoral 2023-2024 está ubicado el PRD como partido político con registro nacional, pese a tener el registro local en noviembre de 2024. (p. 44) <https://gentetlx.com.mx/2024/11/29/el-prd-tlaxcala-obtiene-su-registro-oficial-como-partido-politico-local/>

2 Los indicadores electorales utilizados en Méndez (2003), Bravo (2010), (Laakso y Taagepera, 1979), Rae (1967), Pedersen (1979) y Anduzia y Bosch (2004)

2. Sistema Político Local: antecedentes y contexto electoral

De acuerdo con Cosío Villegas (1972) el sistema político mexicano se mantenía a través de dos pilares; el Presidente de la República y el partido político oficial predominante que, a partir de su fundación en 1929, logró consolidar estructuras, redes clientelares y corporativas entrelazadas en sectores gremiales, cuyas elecciones periódicas legitimaban la rotación pacífica del poder entre las elites políticas. Sartori (2005) lo clasificó como *sistema de partido hegemónico-pragmático*.

Ocaña y Olate (1999) argumentan que para el estudio de las dimensiones del sistema de partidos, es importante conocer la configuración y distribución de las preferencias electorales, manifestadas en votos “que, en virtud del sistema electoral, se convierten en distribución de autoridad gubernamental (generalmente escaños)” (Rae, 1971. p.14 citado en Ocaña y Olate, 1999, p.224). Dichos autores argumentan que, se ha aceptado de manera generalizada, la medición del sistema de partidos a través de la fragmentación, la competitividad, la polarización y la volatilidad, como principales indicadores para medir los resultados electorales.

En el sistema político mexicano, las elecciones presidenciales de 1988 se consideran como el antecedente de las alianzas políticas y el inicio de las rupturas internas del PRI, a lo que Lujambio (2000) señaló como la transición del poder de un ejercicio monopolístico a un ejercicio compartido. Esto inicia con la etapa de los *gobiernos divididos*, en donde la alternancia política como síntoma de la transición a la democracia implicaba, expresado por Przeworski (1991) como “[...] un sistema en donde los partidos pierden elecciones” (p.10). Pese a ello, Pacheco (2000) observaba a la alternancia política con reserva dadas las realidades locales y el juego de equilibrios de poderes regionales, resultado del deterioro del sistema de partido hegemónico priista, con su lógica centralizadora bajo el formato presidencialista.

Bajo ese esquema, el PRI, en Tlaxcala, mantenía su preferencia electoral en todos los cargos desde su fundación hasta finales de la década de los noventa, por ejemplo, Ramírez (1992) presenta el recuento histórico de los resultados electorales federales de las elecciones presidenciales, desde 1929 con 99.6% hasta 1988 de 60.3% a favor del partido oficial. Considerando a Tlaxcala como “extremadamente fiel al PRI” (Ramírez, 1997).

Lo anterior se basa en que, en la entidad, la alternancia política no era nueva dado el registro en 1976 en los municipios de Cuaxomulco con el PAN y en Tepetitla de Lardizábal con el Partido Popular Socialista (PPS) (ver Tabla 1). El análisis del sistema político local cobró relevancia hasta el (primer) periodo de alternancia política que experimentó la entidad; es decir, entre 1998-2004-2010, en las elecciones a la gubernatura. A partir de ese periodo, el fenómeno electoral cobró relevancia en entre la comunidad de investigadores sociales para analizar los actores, rasgos, comportamientos, dinámicas, factores, entre otros que caracterizan las elecciones en Tlaxcala.

2.1. Municipios ganados por la oposición en el estado de Tlaxcala, 1976-1991

	Año					
Distribución de municipios por partido político	1976	1979	1982	1985	1988	1991
PAN	Coaxomulco	Coaxomulco	Coaxomulco	Coaxomulco	Xicohtzinco	Coaxomulco
PPS	Tepetitla de Lardizábal	Tepetitla de Lardizábal*	Tepetitla de Lardizábal			
PDM			Chiautempan **	Chiautempan		
PFCRN					Mazatecochco	
PSUM-FDN-PRD			Papalotla de Xicohténcatl***		Papalotla de Xicohténcatl	Mazatecochco
						Contla
Consejo Municipal		Tenancingo (a)			Contla (b)	

Fuente: Elaboración propia, con base en González Madrid, 1994, p. 45.

Nota: La distribución de la tabla fue modificada. Los asteriscos y los paréntesis son anotaciones del autor.

Donde:

PDM = Partido Demócrata Mexicano

PFCRN = Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional

PSUM-FDN = Partido Socialista Unificado de México -Frente Democrático Nacional

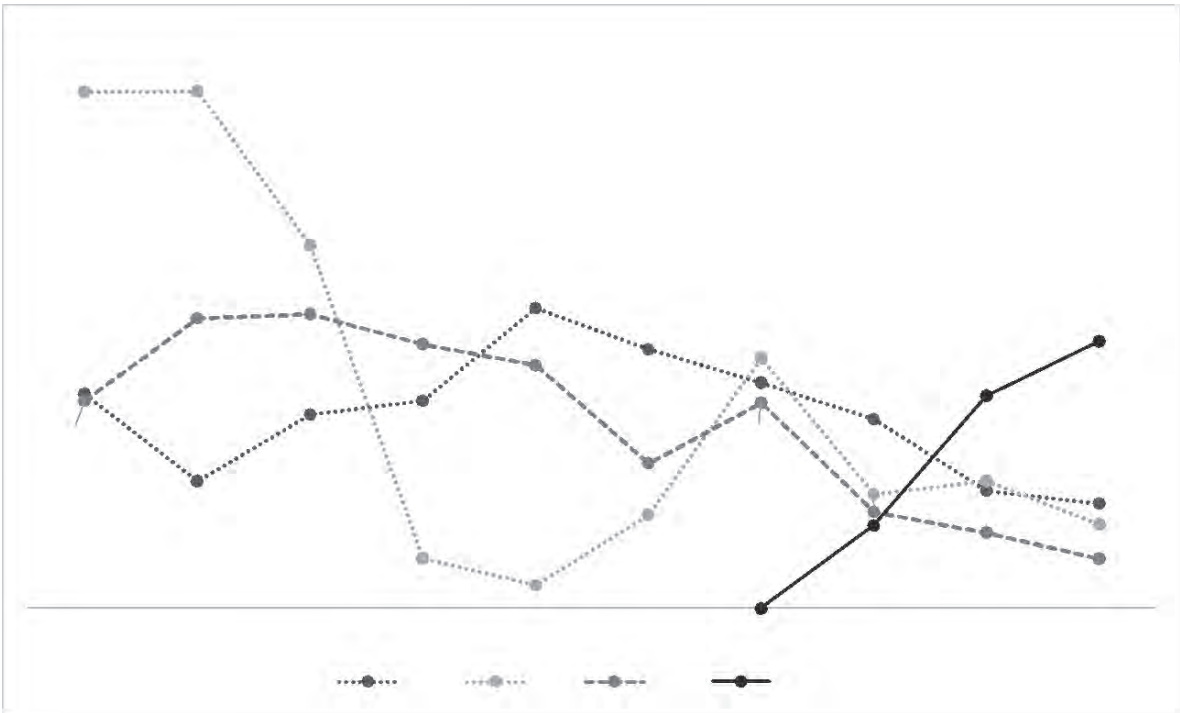
Contexto electoral local

En las elecciones de 2021, MORENA ganó la gubernatura con Lorena Cuéllar Cisneros, segunda mujer en ocupar el cargo, al frente de la Coalición “Juntos Haremos Historia en Tlaxcala” con los partidos políticos del Trabajo (PT), PVEM, Nueva Alianza Tlaxcala y Encuentro Social Tlaxcala (PEST), así como la mayoría en el Congreso Local, 14 Ayuntamientos y 65 Presidencias de Comunidad. (ITE, 2022). Por lo que, la elección intermedia de 2024 simbolizaba la consolidación del voto duro para MORENA.

A partir de entonces y desde los resultados electorales, se ha observado que la desproporcionalidad del sistema político local se debe a la migración y reestructuración de las estructuras partidistas, recientes y tradicionales, y que han ido sumando nuevos arreglos entre los grupos partidistas, para cada elección en cuestión.

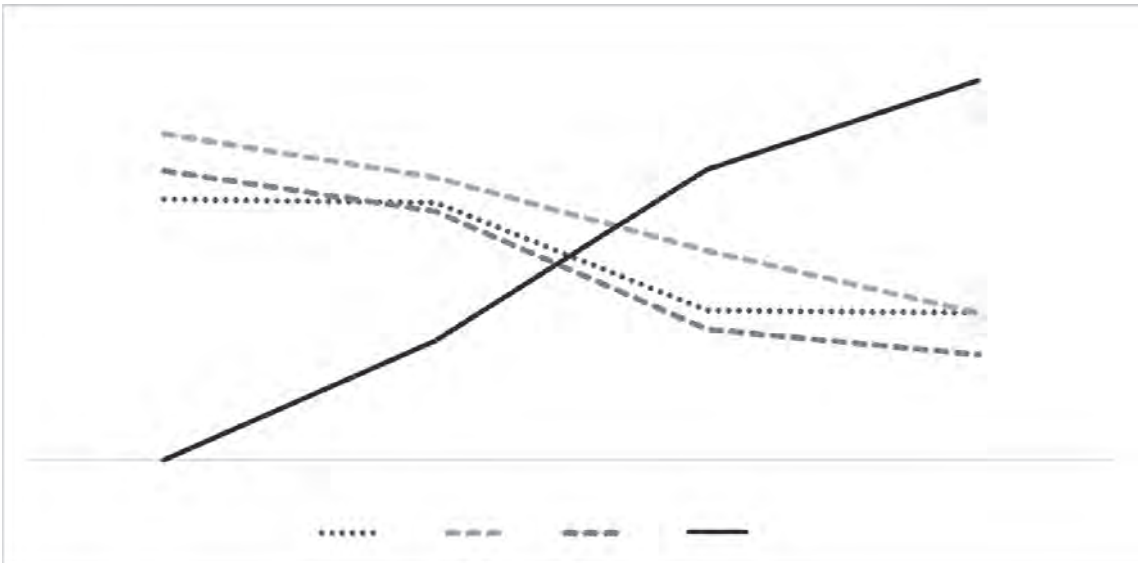
En las Gráficas 1, 2 y 3, se observa la relación descendiente entre las tres principales fuerzas políticas (PAN, PRI y PRD) en relación con el creciente posicionamiento de MORENA. No obstante que MORENA ha predominado entre las preferencias electorales no ha sido el único partido político. El avance de los (nuevos) partidos de oposición se ha registrado, con mayor énfasis, desde la primera etapa de la alternancia política (1998), en la gubernatura y, a través de las alianzas partidistas entre partidos políticos “ideológicamente excluyentes, pero mutuamente convenientes”, tanto en los ámbitos del Congreso Local como en los ayuntamientos y presidencias de comunidad, dichos triunfos traducidos en curules y ayuntamientos ganados por hombres y mujeres, en menor medida y bajo las coyunturas políticas.

2.2. Resultados Electorales del Congreso Local de Tlaxcala, 1995-2024



Fuente: Elaboración propia con datos oficiales y disponibles en el ITE.
En 1996 fue elección extraordinaria debido a la creación de los 16 municipios.

2.3. Gráfica 3. Resultados Electorales de Presidencias de Comunidad en Tlaxcala, 2013-2024



Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del ITE.

Otro aspecto a resaltar es la evolución de la participación de la mujer en la entidad. Si bien, sigue siendo condicionada a contextos coyunturales, así como de factores famili-

ares y sociales (Higueras, 2024), para esta elección se contó con la participación de 1552 candidatas (ver Tabla 2).

2.4. Tabla 2. Participación de mujeres a cargos de elección, Tlaxcala 2021-2024

cargo	2021		2024	
	candidatas	electas	candidatas	electas
Gubernatura	6	1	-	-
Diputaciones	160	13	166	15
Ayuntamientos	358	9	244	17
P. Comunidad	1146	56	1142	68

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del ITE.
Nota: No se cuentan las suplencias.

Respecto a las alianzas electorales se registraron dos: la coalición “Fuerza y corazón por Tlaxcala” conformada por el PAN y PRI, para los cargos de Diputados Locales de Mayoría Relativa e integrantes de ayuntamientos; y la candidatura común de “Sigamos Haciendo Historia en Tlaxcala” integrada por MORENA, PVEM, Redes Sociales Progresistas Tlaxcala (RSPT), Fuerza por México Tlaxcala (FMXT) y Nueva Alianza Tlaxcala (NAT), los tres últimos son partidos políticos locales. En las Tablas 3 y 4 se detalla la distribución de distritos y municipios en que participaron.

2.5. Tabla 3. Distribución de distritos electorales por Coalición Electoral, Tlaxcala (2024)

Distrito Electoral	Cabecera	“Fuerza y Corazón por Tlaxcala”	“Sigamos Haciendo Historia en Tlaxcala”
1	Calpulalpan	PRI	MORENA+PVEM+RSPT+FMT+NAT
2	Tlaxco		MORENA+PVEM+RSPT+FMT+NAT
3	Tetla de la Solidaridad		MORENA+PVEM+RSPT+FMT+NAT
4	Apizaco		MORENA+PVEM+RSPT+FMT+NAT
5	Panotla	PAN	MORENA+PVEM+RSPT+FMT+NAT
6	Ixtacuixtla de M. Matamoros	PAN	
7	Tlaxcala	PRI	MORENA+PVEM+RSPT+FMT+NAT
8	Contla de J. Cuamatzi	PAN	MORENA+PVEM+RSPT+FMT+NAT
9	Chiautempan	PAN	MORENA+PVEM+RSPT+FMT+NAT
10	Huamantla	PAN	MORENA+PVEM+RSPT+FMT+NAT
11	Huamantla	PRI	
12	Teolocholco	PAN	
13	Zacatelco	PRI	
14	Papalotla de Xicohténcatl	PRI	MORENA+PVEM+RSPT+FMT+NAT
15	San Pablo del Monte	PAN	

Fuente: Elaboración propia con datos de los Acuerdos Generales ITE-CG 11/2024 y ITE-CG 35 /2024 del ITE, 2024.

2.6. Tabla 4. Distribución de los Municipios de la Coalición PAN-PRI, Tlaxcala (2024)

	Municipios
"Fuerza y Corazón por Tlaxcala"	Acuamanala de M.H., Apetatitlán de A.C., Apizaco, Contla de J. Cuamatzi, Cuapiaxtla, Lázaro Cárdenas, Nanacamilpa de M. Arista, San Jerónimo Zacualpan, Sanctórum de L.C., Santa Cruz Quilehtla, Santa Cruz Tlaxcala, Teolochohco, Tepeyanco, Terrenate, Tetla de la Solidaridad, Tetlatlahuca, Tlaxcala, Tlaxco, Totolac, Yauhquemehcan, Atlangatepec, San Lorenzo Axocomanitla, Calpulalpan, Emiliano Zapata, Huamantla, Zacatelco, Amaxac de Guerrero, Ixtenco, Mazatecochco de J.M.M., Panotla, Papalotla de Xicohténcatl, San Damián Texoloc, San Francisco Tetlanohcan, San José Teacalco, San Juan Huactzinco, San Lucas Tecopilco, Tzompantepec, San Pablo del Monte, Tocatlán, Santa Isabel Xiloxotla y Muñoz de D. Arenas

Fuente: Elaboración propia con datos del Acuerdo General ITE-CG 11/2024, ITE.

3. Contexto electoral: los rituales locales

Durante la tercera elección concurrente en la entidad, las campañas electorales para los cargos locales empezaron un mes después de las campañas federales, sin que haya modificado los mecanismos de comunicación y dinámicas locales, del cual la gran mayoría de los candidatos se cuelgan (como rituales propios y locales que se manifiestan en la entidad) cada vez que hay elecciones.

Una diferencia de esta campaña fueron las alianzas electorales que se registraron en los distritos y municipios, pues mientras Morena logró sumar a los partidos políticos PVEM y los partidos políticos locales de Redes Sociales Progresistas Tlaxcala (RSPT), Fuerza Por México Tlaxcala (FXMT) y Nueva Alianza Tlaxcala (PANALT) sin haberse concretado con el PT, la alianza opositora se quedó con el PRI y PAN, ya que el PRD apostó por participar en solitario para recuperar espacio y preferencia electoral según datos del ITE en 2024. Las etapas de la campaña se clasifican en tres momentos: las designaciones, los rituales y el juego de todos contra todos. Sin embargo, durante este periodo sucede uno de los rasgos de la cultura política local identificado como “traiciones y simulaciones” en todos los partidos políticos.

Durante los meses previos al periodo del registro de los candidatos, la mayoría de las notas periodísticas auguraban facturas políticas (Ruiz, 2024a), descontrol por filtraciones de listados (García Gallegos, 2024a), estratégicas separaciones aliancistas (De La Luz, 2024) en medio de la militancia menosprecia (Cruz Pérez, 2024c) ante un posible voto de castigo (Sosa, 2024a). En las designaciones se observan disputas y rupturas de los grupos que apoyan o simulan apoyar a los futuros candidatos (Ruiz, 2024b), también se registran la participación de autoridades gubernamentales (Cruz Pérez, 2024a) y las renuncias de funcionarios estatales y municipales (Cruz Pérez, 2024d).

Sin reforma electoral, el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones (ITE) implementó acciones afirmativas para garantizar los derechos políticos-electorales de la población con discapacidad, de la población indígena, de la comunidad migrante y de la comunidad LGBTTTTIQ+, su parcial cumplimiento retrasará algunos registros de candidatos de la mayoría de los partidos políticos (Lima,2024). Por su parte, la Confederación de Trabajadores de México (CTM) abiertamente anunciaba su apartidismo (Avendaño, 2024a); por el contrario, en el PRD renunciaba su dirigente estatal (García Gallegos, 2024b) y se registraban las primeras solicitudes de protección al ITE ante amenazas e inseguridad (Cabrera, 2024a).

Entre los “rituales de campaña” se ubican: desayunos, reuniones vecinales, reuniones con gremios y las clásicas “campañas de pie” o “toque de puertas” que siguen siendo utilizadas por todos los candidatos, sin garantías de triunfo; así como la utilización de la estructura gubernamental para “hacer trabajo político”, al estilo “de la cultura priista”. La organización de dichas actividades es conocida y en muchos casos pagada³ por “jilguerillos”, “matraqueros” o “traga engrudo” (Destacamos, 2024a). Así como la evidente intervención oficial durante el periodo de campaña (Cabrera, 2024b).

Sin debates oficiales organizados por la autoridad electoral⁴, se detectaron, al menos dos de ellos (de los siete registrados por el ITE) en los municipios de Huamantla y Hueyotlipan. Para el caso de Huamantla, el debate fue organizado por *Imagen Es*, medio de comunicación local y transmitido por las redes sociales del canal, sin un efecto positivo esperado debido a la tardía asistencia de uno de los candidatos, provocando inconformidades por el resto de los presentes (ZR, 2024). Respecto al debate en Hueyotlipan, organizado por Comité Organizador entre Personas Candidatas a la Presidencia Municipal de Hueyotlipan, Tlaxcala (COCIDEP), y transmitido por el canal de YouTube del comité. Este representó un digno ejercicio ciudadano y democrático, el cual había empezado en las elecciones de 2021. (Comité Ciudadano Hueyotlipan, 2021 y 2024). También el sector empresarial realizó su foro con candidatos locales, para escuchar las propuestas políticas de fomento al crecimiento económico de la entidad (Sosa, 2024b).

A semanas previas a la jornada electoral, las declaraciones de “focos rojos” en varios municipios por el incremento de las solicitudes de protección al ITE se hicieron evidentes (Avenida, 2024b): alertas por resultados no deseados (Cruz, 2024e), fugas de ciertos grupos (Tenahua, 2024), intensidad en descalificaciones entre candidatos (Ruiz, 2024c), denuncias de acarreo (Sosa, 2024c), familiares candidatos (Muñetón, 2024a) y amenazas de último momento (Ruiz, 2024d). Aun así, se vislumbraba el triunfo de MORENA más por el “efecto AMLO” que por el trabajo de los candidatos (Destacamos, 2024b).

4. Resultados electorales de 2024

El triunfo electoral de las elecciones 2024 fue para MORENA, con amplias ventajas en ciertos cargos y lugares; esto significó mayor presencia territorial, reduciendo aún más la ubicación de las tradicionales fuerzas políticas partidistas (PAN, PRI y PRD). En la Tabla 5 se presenta la descripción por partido político/alianza, demostrando que el triunfo de MORENA se reflejó en los cinco cargos, colocándose (manteniéndose) en la primera fuerza partidista en la entidad, seguido del PT y PVEM (como dos de los partidos políticos aliados). En

3 Nota: en una conversación informal se tuvo conocimiento que “a las personas de toque de puertas les pagan entre 1,200 y 1,800 por semana. La gente de avanzada y logística les pagan entre 1,600 y 2,400 por semana. En ambos casos, el tema de alimentos depende del partido, por ejemplo, el extinto PRD (hoy PRDT) no otorgó alimentos mientras que Morena sí lo hizo, aunado a las comodidades y facilitación del transporte. Por su parte, a los operadores electorales el pago varía en función de que sean funcionarios en activo, gente del grupo del candidato o externos. El apoyo usual es gasolina para movilizar y dinero, el cual se proyecta dependiendo de cuántas personas registró en listas y se pudieron verificar a través de llamadas telefónicas. Los montos van desde los 1,000 pesos hasta los 200,000 pesos. Otro factor a tomar en cuenta es qué tipo de campaña es: presidencia municipal, diputación local o federal o, en el caso del 2024, las senadurías”.

4 Nota: En el Acuerdo General ITE-CG 39/2024 se aprobó la integración de la comisión temporal de debates que, “a petición de los partidos políticos o de los propios candidatos que así lo decidan, podrá organizar debates públicos y apoyar su difusión”. Y en la Memoria Electoral 2023-2024 indican que “los debates no fueron organizados porque las peticiones no reunieron el requisito de que el 50% más una de las candidaturas, expresaran su voluntad de participar en estos ejercicios, o bien porque las solicitudes fueron presentadas fuera del plazo fijado para ello, como lo establecían los lineamientos aprobados.” (p. 211-215)

cambio, la cuarta fuerza partidista fue MC, seguido del PAC (partido local); mientras que el único candidato independiente ganador fue en el Municipio de Xicohtzinco.

Manteniendo el umbral mínimo de votación (3.125%), los porcentajes obtenidos en la elección local garantizaron el registro mínimo de los 11 partidos políticos en la entidad: PAN (9.00%), PRI (9.06%), PRD (5.26%), PT (14.80%), PVEM (6.86%), MC (11.54%), PAC (7.52%), MORENA (22.85%), PNAT (4.13%), RSPT (3.64%), FXMT (5.22%)⁵.

4.1. Tabla 5. Cargos ganados por Partido Político/Alianza, Tlaxcala 2024

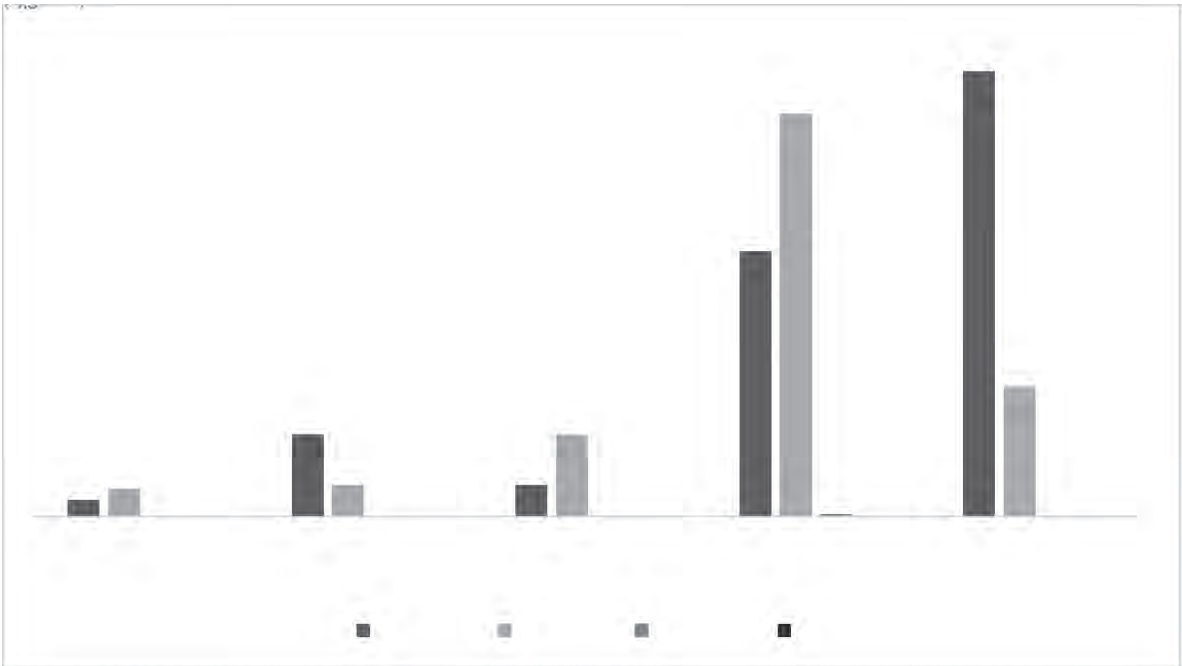
Cargos locales de la Jornada Electoral de 2024					
Partidos Políticos/ Alianzas	Diputados (MR)	Ayuntamientos	Sindicaturas	Regidurías	P. Comunidad
PAN		3	3	4	24
PRI		3	3	10	23
PRD		2	2	18	12
PT		7	7	47	27
PVEM		6	6	28	34
MC		7	7	34	28
PAC		5	5	22	14
MORENA	4	20	20	76	109
PANALT		2	2	26	13
FXMT		3	3	23	10
RSPT			1	13	5
MORENA+	11	1			
PRI-PAN				45	
INDEPENDIENTE		1	1	4	

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del ITE, 2024.

Al observar la primera clasificación respecto al género, se registró un mayor triunfo de las mujeres excepto en los ayuntamientos y presidencias de comunidad; los espacios ganados por los hombres sigue siendo mayor, pues del total de los cargos, 432 fueron para los varones y 356 para las mujeres, así como el registro de una persona no binaria, por primera vez. En la Gráfica 4 se presenta el desglose de los cinco cargos públicos.

4.2. Gráfica 4. Cargos ganados por género, Tlaxcala 2024

5 Acuerdo ITE-CG 222/2024 <https://itetlax.org.mx/assets/pdf/acuerdos/ITE/2024/222.pdf>



Con respecto a los resultados electorales en los tres cargos, en la Tabla 6 se presentan la distribución porcentual, en algunos casos similar, del avance del Partido MORENA y su coalición, seguido del PT, MC y el PAC (partido local); así como el desplazamiento del PAN, PRI y PRD.

4.3. Tabla 6. Resultados electorales por partido político y cargo, Tlaxcala 2024

Partido Político/ Alianza	Diputados Locales (%)	Ayuntamientos (%)	P. Comunidad (%)
PAN	8.25	9.08	8.60
PRI	8.30	7.28	8.57
PRD	4.98	4.29	6.16
PT	14.00	10.75	10.77
PVEM	2.91	9.48	9.30
MC	10.92	9.23	8.79
PAC	7.11	7.66	6.41
MORENA	7.53	23.12	22.05
PANALT	0.60	6.24	5.91
RSP	0.41	2.09	3.30
FXM	1.35	4.37	4.89
PAN_PRI	1.07	0.58	
MORENA+	27.62		

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del ITE, 2024.
Nota: se omitieron los candidatos independientes.
Donde: MORENA+ = (MORENA_PVEM_RSPT_FXMT_PANALT)

En relación a los distritos locales, es el PRI quien registra las mayores pérdidas en las preferencias electorales; sin representación en el Congreso Local (excepto por una diputada de Representación proporcional, que renunció en septiembre de ese año) (Piscil, 2024).

Mientras que, la distribución de los curules en el Congreso Local quedó con 8 diputados con participación de reelección (ver Tablas 7 y 8).

4.4. Tabla 7. Diputados Locales (MR) por género, Tlaxcala 2024

Distrito Local	Partido Político /Alianza	Femenino	Masculino	No binario	¿Participa por reelección?
01- San Antonio Calpulalpan	PVEM-MORENA-PNAT-PRSPT-PFxMT		1		Si
02- Tlaxco de Morelos	PVEM- MORENA -PNAT-PRSPT-PFxMT	1			No
03- Santiago Tetla	PVEM- MORENA -PNAT-PRSPT-PFxMT		1		Si
04- Apizaco	PVEM- MORENA -PNAT-PRSPT-PFxMT	1			Si
05- San Nicolas Panotla	PVEM- MORENA -PNAT-PRSPT-PFxMT	1			No
06- Ixtacuixtla de M. Matamoros	MORENA		1		Si
07- Tlaxcala de Xicohténcatl	PVEM- MORENA-PNAT-PRSPT-PFxMT			1	No
08- San Bernardino Contla	PVEM- MORENA -PNAT-PRSPT-PFxMT		1		No
09- Santa Ana Chiautempan	PVEM- MORENA -PNAT-PRSPT-PFxMT	1			Si
10- Huamantla	MORENA		1		Si
11- Huamantla	PVEM- MORENA-PNAT-PRSPT-PFxMT	1			No
12- San Luis Teolocholco	PVEM- MORENA PNAT-PRSPT-PFxMT		1		Si
13- Zacatelco	PVEM- MORENA -PNAT-PRSPT-PFxMT		1		No
14- San Francisco Papalotla	MORENA	1			Si
15- Vicente Guerrero	MORENA	1			No

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del ITE, 2024

4.5 Tabla 8. Diputados Locales (RP) por partido político, Tlaxcala 2024

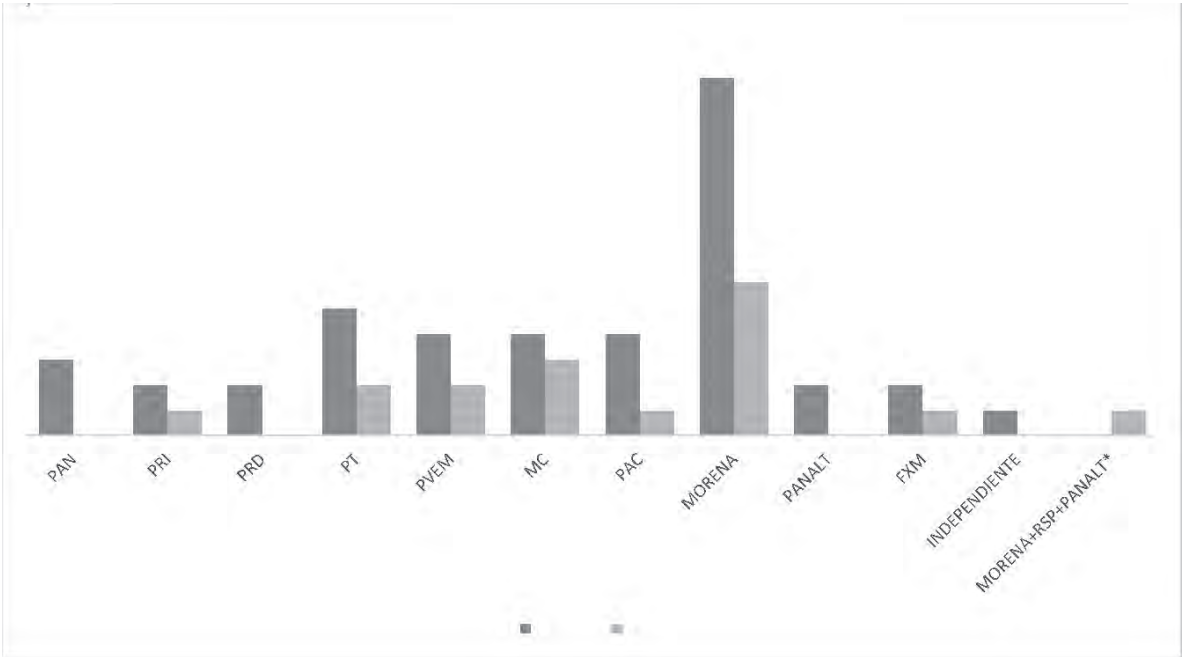
Nombre	Partido Político /Alianza	¿Participa por reelección?
Miriam Esmeralda Martínez Sánchez	PAN	No
Blanca Águila Lima	PRI	Si
Laura Yamili Flores Lozano	PRD	No
Silvano Garay Ulloa	PT	No
Maribel Cervantes Hernández	PT	No
Soraya Noemi Bocado Phillips	PVEM	No
Héctor Israel Ortiz Ortiz	PAC	No
Engracia Morales Delgado	PNAT	No
Reyna Flor Báez Lozano	PFxMT	Si
Sandra Guadalupe Aguilar Vega	PMC	No

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del ITE, 2024.

Respecto a los resultados de los ayuntamientos, en la Gráfica 5 se muestra la distribución por género y partido político, evidenciando el avance paulatino de las mujeres en los cargos, superando la cuota de 10 municipios obligados con postulación para mujeres por parte del ITE,

(ver tabla 9). En cambio, la Imagen 1 se presenta la distribución territorial por partido político.

4.6. Gráfica 5. Resultados electorales por género y partido político, Ayuntamientos 2024



4.6. Tabla 9. Municipios ganados por mujeres, Tlaxcala 2024

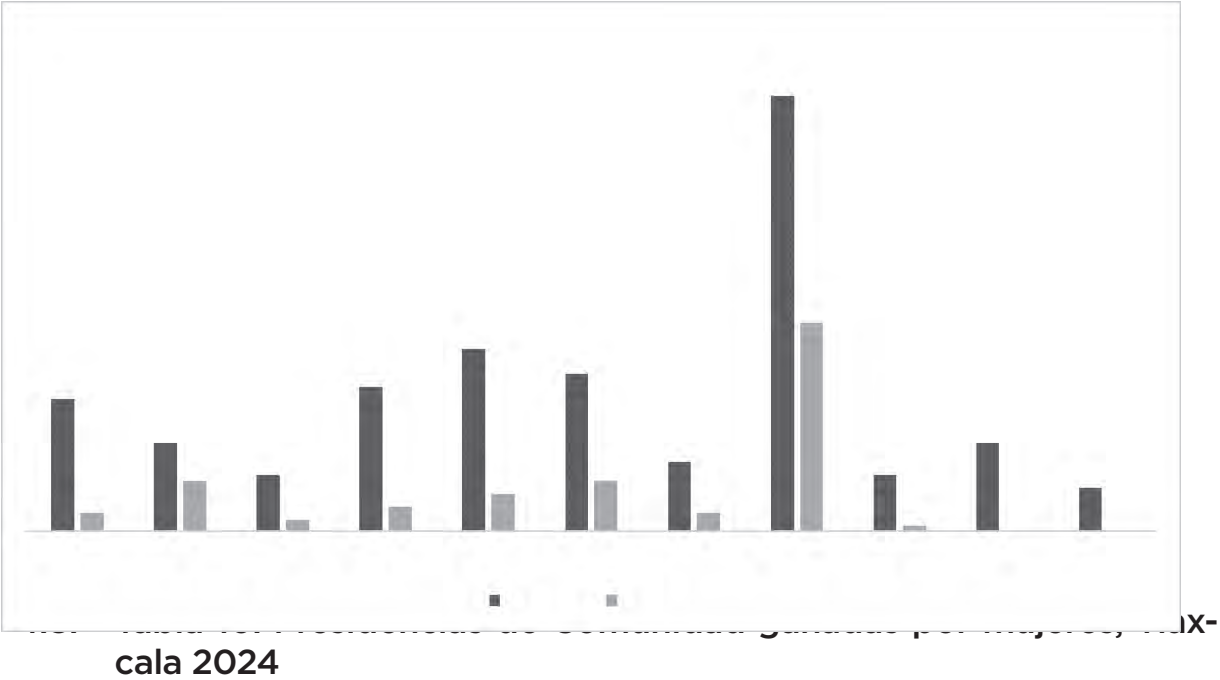
Municipio		Nombre
1	<i>Atlangatepec</i>	Mónica Guadalupe Barranco Bizuet
2	El Carmen Tequexquitla	Ma Araceli Martínez Cortez
3	<i>Cuapixtla</i>	Alma Lorena Escobar Gonzales
4	Chiautempan	Blanca Estela Angulo Meneses
5	Ixtenco	Miriam Aline Lazo Caballero
6	<i>Contla de Juan Cuamatzi</i>	Ana Ivonne Roldan Xolocotzi
7	<i>San Pablo del Monte</i>	Ana Lucia Arce Luna
8	Tlaxco	Diana Torrejón Rodríguez
9	<i>Zitlaltepec de Trinidad Sánchez Santos</i>	Gudelia Palma Corona
10	Lázaro Cárdenas	Yazmin Jiménez Rugerio
11	<i>La Magdalena Tlaltelulco</i>	Griselda Aguilar Macias
12	<i>San Francisco Tetlanohcan</i>	Kritsbey Pérez Flores
13	<i>San Jerónimo Zacualpan</i>	Rocío Claudia Meléndez Pluma
14	<i>San José Teacalco*</i>	Elena Macias Diaz
15	San Lorenzo Axocomanitla	Sandra Corona Padilla
16	San Lucas Tecopilco	Guadalupe García Cervantes
17	<i>Santa Isabel Xiloxotla</i>	Gabriela Hernández Montiel

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del ITE, 2024.
Nota: * San José Teacalco fue elección extraordinaria, ganada por la candidata de la alianza de MORENA+RSPT+PANALT. Los 10 municipios en cursivas son los señalados por el ITE.

4.7. Imagen 1. Resultados electorales por partido político, Municipios 2024



4.8. Gráfica 6. Resultados electorales por género y partido político, Presidencias de Comunidad 2024



	P. de comunidad / municipio	Nombre
1	Barrio De Tecolotla / Apetatitlán de A. Carvajal	Sofia Gutiérrez Acoltzi
2	Colonia Cerrito De Guadalupe / Apizaco	Estefany Alejandra Pérez Meza
3	Santa Clara Ozumba / Atlangatepec	Monserrat Morales Luna
4	Zumpango / Atlangatepec	Nancy Luquin Guarneros
5	San Pedro Ecatepec / Atlangatepec	Maribel Navarro Hernández
6	Barrio De La Concepción / Atltzayanca	Sandra Arroyo Herrera
7	La Garita / Atltzayanca	Leonor Peña Xaxalpa
8	San Antonio Tecopilco / Atltzayanca	Dolores Romero Sánchez
9	San José Pilancón / Atltzayanca	Valeria Cervantes Avilés
10	San Mateo Actipan / Calpulalpan	Yadira Valdés Ortega
11	San Cristóbal Zacacalco / Calpulalpan	Ana Lizbeth Lara Martínez
12	Colonia La Soledad / El Carmen Tequexquitla	Sara Sánchez García
13	Colonia Loma Bonita / Cuapiaxtla	Yasmin Herrera Pérez
14	San Francisco Cuexcontzi / Cuapiaxtla	María Del Carmen Meléndez Hdez
15	Colonia Plan De Ayala / Cuapiaxtla	Elpidia Dolores Alarcón
16	Colonia Chalma / Chiautempan	Fany Ahuatzi Rodríguez
17	Colonia Reforma / Chiautempan	Liliana Solís Mejía
18	Barrio De Xaxala / Chiautempan	Julia Aguilar Ahuatzi
19	Guadalupe Cuauhtémoc / Muñoz de D. Arenas	Rosa del Barrios Pérez
20	Colonia Emiliano Zapata / Huamantla	María Guadalupe Lozada Diaz
21	Barrio De Santa Anita / Huamantla	Lourdes Ivonne Sosa Hernández
22	Barrio De San Francisco Yancuitlalpan / Huamantla	Monserrat Recoba Cruz
23	Barrio De San José / Huamantla	Elvia Yadira Hernández Jacome
24	Francisco I. Madero La Mesa / Huamantla	Enriqueta De Alvino Armas
25	San José Xicohténcatl / Huamantla	Angelica Herrera Filomeno
26	Col. Acasillados San Martín Notario / Huamantla	Grisel Hernández Roque
27	Colonia Chapultepec / Huamantla	Silvia Norma Salazar Cruz
28	Colonia Francisco Villa Tecoac / Huamantla	Clara Velázquez Román
29	N. C. P. José María Morelos / Huamantla	Aidee Vázquez Cervantes
30	Santiago Tlalpan / Hueyotlipan	Alelhi Pérez Vázquez
31	Espíritu Santo / Ixtacuixtla de M. Matamoros	Vianey Arrieta Recova
32	San Gabriel Popocatl / Ixtacuixtla de M. M.	Miriam Socorro Rojas Tobón
33	Sección Séptima / Contla de J. Cuamatzi	Samara Cuatecontzi Hernández
34	Sección 8A. Santa María Aquiahuac / Contla de J.C	Marcelina Bautista Cuamatzi
35	La Providencia / Sanctórum De Lázaro Cárdenas	Sandra Contreras Peláez
36	Tepunte / Nanacamilpa De Mariano Arista	Graciela Rodríguez Ramírez
37	Sección 4. / Acuamanala De Miguel Hidalgo	Anayeli Luna Reyes
38	San José Atoyatenco / Nativitas	Araceli Álvarez Corona
39	Santa Catarina Apatlahco / Panotla	María Guadalupe Duran S.
40	Barrio De San Cosme / San Pablo Del Monte	María Inés Rita González Calvario

41	Barrio De Cristo / San Pablo Del Monte	Alejandra Cantor Coyotl
42	Sección 2A. Teolocholco / Teolocholco	Ma. Luisa Hernández Hernández
43	Sección 6A. Cuauhtla / Teolocholco	Lilia Tecuapacho Zecua
44	Chipilo / Terrenate	Anabel Valadez González
45	Sección 2A. Teotlalpan / Tetla de La Solidaridad	Karina Dorantes García
46	Santa Maria Capulac / Tetla de La Solidaridad	Marina González González
47	Santa Fe La Troje / Tetla de La Solidaridad	Cristina Rivera Vázquez
48	San Bartolome Tenango / Tetlatlahuca	Sharon González Portillo
49	San Andres Cuamilpa / Tetlatlahuca	Ana María Hernández Martínez
50	San Buenaventura Atempan / Tlaxcala	Genesis González Peña
51	Santa Maria Acuitlapilco / Tlaxcala	María Luisa Cuapio Carrillo
52	El Sabinal / Tlaxco	Lilia Gómez Vela
53	5A. Sección Barrio Chico / Tlaxco	Irma Islas Sánchez
54	Colonia Ejidal / Tlaxco	Adriana Pineda Mota
55	Colonia San Juan / Tlaxco	Sofia García Hernández
56	Mariano Matamoros / Tlaxco	Lizeth Estrada Atlixqueño
57	Lagunillas / Tlaxco	Vreny Silverio Quintos
58	Col. Maximo Rojas Xalostoc / Tlaxco	Guadalupe Rodríguez Vázquez
59	Santa María Zotoluca / Tlaxco	María Jareli López González
60	La Candelaria Teotlalpan / Totolac	Eva Segura Juárez
61	Acxotla Del Rio / Totolac	Norma Tlapale Aguilar
62	San Miguel Tlamahuco / Totolac	Patricia Hernández Lima
63	Santa Úrsula Zimatepec / Yauhquemehcan	Alicia Michely Vázquez Trujillo
64	San Benito Xaltocan / Yauhquemehcan	Ana Delia Rivera Romero
65	2Da. Sección / Zacatelco	Valeria Barrientos Velázquez
66	Barrio De Exquitla / Zacatelco	Olga García Cruz
67	3A. Sección Barrio De Xochicalco / Zacatelco	Yeimi Juárez Cruz
68	Colonia Estocapa / Santa Catarina Ayometla	Maricela Castillo Morales

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del ITE, 2024.

Indicadores Electorales para la elección a Municipios

En este proceso electoral, el alto porcentaje de participación se explica a que fue una elección concurrente, en donde se eligieron todos los cargos federales, por lo que la elección para Presidente, sin duda, fue la que incrementó la participación al 70 por ciento.

Para el análisis de las dimensiones del sistema de partidos local, mediante los indicadores electorales con los resultados de ayuntamientos, comparándolos con la elección de 2021, se observan cambios en los incrementos de 5.39 por ciento de la Participación Electoral y en el Número Efectivo de Partidos; se movió el rango del Margen de Victoria hacia la competitividad, se redujo la Fuerza de Oposición y la Fragmentación del voto hacia el multipartidismo. Mientras que la Volatilidad se mantuvo en baja. En la Tabla 11 se presentan los porcentajes correspondientes, mientras que en la Tabla 12 y 13 se desglosan por municipio, para ambas elecciones.

4.9. Tabla 11. Indicadores Electorales para Ayuntamientos, Tlaxcala 2021-2024

	2021	2024	características
Participación Electoral (PE)	65.12	70.51	incremento
Margen de Victoria (MV)	7.35	34.51	muy competitiva - competitiva
Fuerza de Oposición (FO)	76.36	45.57	fuerte- regular
Número Efectivo de Partidos (NEP)	1.16	3.2	incremento
Fragmentación del Voto (RAE)	0.14	0.69	partido único - multipartidismo
Volatilidad (Vt)	-4.39	8.9	baja

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales.

4.9. Tabla 12. Indicadores Electorales por Municipio, Tlaxcala 2024

	Municipios	PE	MV	RAE	NEP	Vt2024
1	Amazac de Guerrero	75.19	14.06	0.8	5.2	8.37
2	Apetatitlán de Antonio Carvajal	76.51	6.67	0.8	4.3	12.39
3	Atlangatepec	76.08	10.80	0.8	5.3	6.92
4	Atltzayanca	78.94	4.41	0.8	6.5	0.01
5	Apizaco	67.46	11.02	0.8	5.2	1.02
6	Calpulalpan	62.39	6.51	0.9	7.4	-7.16
7	El Carmen Tequexquitla	63.78	9.31	0.7	3.3	-1.06
8	Cuapixtla	77.26	13.90	0.8	5.4	-0.66
9	Cuaxomulco	76.84	3.77	0.8	6.5	18.87
10	Chiautempan	70.58	6.92	0.9	7.6	2.92
11	Muñoz de Domingo Arenas	70.72	16.89	0.7	3.2	36.62
12	Españita	70.27	6.42	0.7	3.8	0.95
13	Huamantla	68.03	2.95	0.9	6.7	4.57
14	Hueyotlipan	70.99	2.58	0.8	5.0	0.46
15	Ixtacuixtla de Mariano Matamoros	64.95	7.67	0.9	7.9	1.46
16	Ixtenco	76.57	1.00	0.9	7.6	17.20
17	Mazatecochco de José María Morelos	79.04	0.04	0.8	5.9	15.66
18	Contla de Juan Cuamatzi	72.93	15.64	0.8	5.4	5.45
19	Tepetitla de Lardizábal	71.07	6.68	0.8	6.5	3.65
20	Sanctorum de Lázaro Cárdenas	69.50	16.44	0.8	5.7	9.17
21	Nanacamilpa de Mariano Arista	64.61	20.77	0.8	4.6	5.13
22	Acuamanala de Miguel Hidalgo	83.11	3.47	0.9	7.5	12.18
23	Nativitas	71.81	2.34	0.8	5.4	3.95
24	Panotla	69.92	5.75	0.9	7.8	9.58
25	San Pablo del Monte	69.37	9.18	0.8	5.1	1.01
26	Santa Cruz Tlaxcala	70.03	0.55	0.8	6.2	5.08

27	Tenancingo	63.04	5.03	0.8	5.7	3.44
28	Teolocholco	76.10	2.61	0.8	4.9	0.09
29	Tepeyanco	77.10	10.25	0.8	6.1	7.72
30	Terrenate	75.52	0.12	0.8	5.7	18.89
31	Tetla de La Solidaridad	67.67	0.25	0.8	5.1	18.57
32	Tetlatlahuca	74.55	3.03	0.6	2.5	10.33
33	Tlaxcala	68.36	15.38	0.8	5.7	5.55
34	Tlaxco	66.37	31.95	0.7	3.3	0.52
35	Tocatlán	73.32	2.62	0.7	3.7	11.28
36	Totolac	71.42	5.03	0.8	5.4	9.83
37	Zitlaltepec de Trinidad Sánchez Santos	72.67	4.20	0.7	3.5	8.05
38	Tzompantepec	69.81	7.85	0.8	6.4	3.08
39	Xaloztoc	71.49	0.52	0.8	5.6	7.84
40	Xaltocan	71.33	9.10	0.8	6.4	2.50
41	Papalotla de Xicohtencatl	70.93	0.35	0.9	6.8	5.08
42	Xicohtzinco	72.46	1.94	0.9	11.5	-11.07
43	Yauhquemehcan	63.43	3.55	0.9	6.7	2.74
44	Zacatelco	74.12	13.13	0.9	6.9	4.25
45	Benito Juárez	66.48	18.95	0.6	2.4	2.31
46	Emiliano Zapata	83.55	14.40	0.8	4.4	5.93
47	Lázaro Cárdenas	78.72	3.43	0.8	4.5	22.97
48	La Magdalena Tlaltelulco	78.18	4.78	0.8	6.2	7.01
49	San Damián Texoloc	74.41	17.77	0.7	3.6	-0.09
50	San Francisco Tetlanohcan	75.41	5.96	0.9	9.1	3.81
51	San Jerónimo Zacualpan	84.25	2.50	0.6	2.7	6.84
52	San José Teacalco	74.44	5.27	0.9	6.8	23.14
53	San Juan Huactzinco	80.66	3.83	0.8	4.4	15.75
54	San Lorenzo Axocomanitla	83.61	5.97	0.7	3.6	4.52
55	San Lucas Tecopilco	68.00	5.17	0.7	3.5	s/d
56	Santa Ana Nopalucan	73.57	6.07	0.8	4.8	2.99
57	Santa Apolonia Teacalco	83.68	19.11	0.8	4.5	16.76
58	Santa Catarina Ayometla	81.13	4.11	0.8	4.8	9.13
59	Santa Cruz Quilehtla	76.24	6.84	0.8	4.3	-0.68
60	Santa Isabel Xiloxotla	84.07	0.10	0.9	7.8	5.22

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales.

Nota: s/d significa "sin dato", ya que fue elección extraordinaria ganado la Alianza de MORENA+RSP+PANALT, por lo que no se puede hacer la comparación con el año anterior.

4.9. Tabla 13. Indicadores Electorales por Municipio, Tlaxcala 2021

Municipio	PE	MV	FO	RAE	NEP	Vt2021
-----------	----	----	----	-----	-----	--------

1	Amazac de Guerrero	68.79	2.72	75.23	0.910	11.055	-11.77
2	Apetatitlán de Antonio Carvajal	71.84	7.68	72.28	0.849	6.634	6.96
3	Atlangatepec	59.88	5.72	72.60	0.864	7.374	0.34
4	Altzayanca	76.00	1.10	59.99	0.810	5.253	-0.93
5	Apizaco	79.25	5.21	74.08	0.887	8.829	-6.78
6	Calpulalpan	55.71	8.03	75.03	0.880	8.366	6.62
7	El Carmen Tequextitla	66.58	15.58	61.39	0.793	4.842	-6.35
8	Cuapixtla	74.45	11.63	66.85	0.834	6.007	-8.00
9	Cuaxomulco	75.19	10.15	49.74	0.894	9.477	-27.20
10	Chiautempan	47.14	20.31	61.45	0.856	6.963	29.40
11	Muñoz de Domingo Arenas	72.12	11.61	65.90	0.807	5.191	-35.14
12	Españita	70.67	1.59	57.01	0.723	3.609	-1.47
13	Huamantla	58.85	2.80	67.01	0.811	5.282	2.89
14	Hueyotlipan	71.64	2.86	69.70	0.790	4.769	-12.94
15	Ixtacuixtla de M.Matamoros	64.93	17.93	61.43	0.831	5.933	-9.99
16	Ixtenco	70.00	1.17	71.04	0.900	9.982	-0.80
17	Mazatecochco de J.M.M	67.67	0.26	61.89	0.885	8.703	9.92
18	Contla de Juan Cuamatzi	67.79	15.09	67.43	0.853	6.806	10.02
19	Tepetitla de Lardizabal	66.13	1.98	71.94	0.860	7.130	8.14
20	Sanctorum de L.Cárdenas	65.40	1.49	79.88	0.885	8.692	-2.40
21	Nanacamilpa de M.Arista	66.20	4.23	76.02	0.854	6.839	14.61
22	Acuamanala de M.Hidalgo	83.00	0.37	75.04	0.829	5.839	-4.04
23	Nativitas	68.97	3.79	77.67	0.872	7.785	9.72
24	Panotla	68.85	5.13	75.01	0.905	10.509	4.70
25	San Pablo del Monte	62.04	3.40	79.70	0.871	7.755	20.99
26	Sta.Cruz Tlaxcala	67.54	8.84	77.27	0.880	8.307	18.72
27	Tenancingo	60.39	1.96	71.41	0.837	6.124	-0.44
28	Teolochohco	74.81	12.76	66.22	0.836	6.108	9.08
29	Tepeyanco	75.49	3.93	76.64	0.879	8.251	14.05
30	Terrenate	77.53	15.27	59.25	0.770	4.354	5.70
31	Tetla de la Solidaridad	63.93	1.54	42.86	0.867	7.523	-8.02
32	Tetlatlahuca	68.15	4.97	72.38	0.808	5.203	6.48
33	Tlaxcala	64.27	18.18	54.19	0.832	5.952	21.14
34	Tlaxco	66.27	4.79	68.03	0.818	5.481	6.91
35	Tocatlán	75.40	11.54	51.25	0.878	8.230	-19.71
36	Totolac	69.53	1.99	79.38	0.907	10.758	0.22
37	Zitlaltepec de T.S.Santos	72.37	7.06	69.48	0.856	6.922	-3.04
38	Tzompantepec	66.19	3.95	74.07	0.854	6.831	8.85
39	Xaloztoc	67.32	0.39	72.78	0.900	9.998	0.56
40	Xaltocan	70.41	22.21	59.22	0.824	5.683	-20.26
41	Papalotla de Xicohtencatl	62.11	3.97	72.92	0.884	8.606	-1.86
42	Xicohtzingo	61.92	0.34	80.90	0.882	8.458	-1.55
43	Yauhquemehcan	57.74	0.81	77.59	0.869	7.657	-7.41
44	Zacatelco	66.14	3.69	75.50	0.909	11.012	22.31

45	Benito Juárez	82.22	25.53	42.70	0.606	2.538	5.28
46	Emiliano Zapata	62.58	31.92	44.28	0.721	3.581	0.33
47	Lázaro Cárdenas	79.02	20.59	52.02	0.815	5.405	-19.40
48	La Magdalena Tlatelulco	75.63	5.28	74.28	0.884	8.639	6.07
49	Sn.Damián Texoloc	73.55	13.73	58.89	0.714	3.497	9.64
50	Sn. Francisco Tetlanohcan	78.55	8.05	75.17	0.883	8.532	-10.92
51	Sn. Jerónimo Zacualpan	73.73	5.94	56.52	0.672	3.050	13.48
52	Sn. José Teacalco	73.70	3.04	65.72	0.883	8.521	-31.56
53	Sn.Juan Huactzingo	72.41	0.66	77.92	0.884	8.624	-22.23
54	Sn.Lorenzo Axocomanitla	81.53	12.45	59.94	0.745	3.920	16.86
55	Sn.Lucas Tecopilco	84.22	20.57	56.38	0.728	3.678	-20.28
56	Sta.Ana Nopalucan	82.72	5.20	58.73	0.709	3.436	4.59
57	Sta.Apolonia Teacalco	76.30	6.32	77.18	0.831	5.915	-3.14
58	Sta.Catarina Ayometla	78.84	0.57	77.18	0.854	6.869	-3.47
59	Sta. Cruz Quilehtla	81.26	3.46	76.72	0.846	6.492	5.92
60	Sta. Isabel Xiloxotla	67.56	4.00	73.67	0.852	6.753	13.27

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales.

5. Reflexiones finales

Las elecciones (concurrentes) de 2024 posicionaron a Tlaxcala como la segunda entidad con mayor porcentaje de participación, con 70.7% (Muñetón, 2024b) en donde el partido de MORENA se posicionó, nuevamente, en los tres cargos federales y en los tres cargos locales. Sin coincidir con la elección a gobernador, la elección local intermedia siguió su propia dinámica y ritmo; más a la expectativa por la elección presidencial. Desde los resultados electorales, el avance de MORENA como la primera fuerza política local ha desplazado aún más a los partidos políticos tradicionales; con esto, se logró conservar, por segunda ocasión, la mayoría en el Congreso Local, e incrementando su preferencia en 20 municipios y 109 presidencias de comunidad. Con el dato electoral, se podría argumentar de una consolidación hegemónica.

Sin embargo, desde el análisis de las dimensiones del sistema de partidos local, para los ayuntamientos se observan movimientos en la competitividad y la polarización; pero, la fragmentación contrasta el resultado ya que se movió del rango de partido único a multipartidismo; aunque, la volatilidad se mantiene baja. Dichas características muy similares se han detectado, para el caso de la gubernatura, en estudios electorales anteriores en la entidad.

Por otra parte, el avance de la participación de las mujeres en cargos de elección se manifestó en siete municipios más de los 10 obligados por la autoridad electoral, siendo, las regidurías y sindicaturas como el espacio político de mayor presencia, sin superar o igual el triunfo varonil. También se observó la participación ciudadana y empresarial en la organización de debates locales; si bien, sin formatos ni logística tan sofisticada, pero cumpliendo con la misión de generar espacios de foros para propuestas; de los cuales la autoridad electoral sigue ausente debido a la falta de obligatoriedad legal.

Agregando a lo anterior, el tema de la violencia en periodo electoral en la entidad, a diferencia de otras jornadas, sólo quedó en solicitudes de protección sin llegar a los casos de otras entidades; pero si sucedió durante el periodo del conteo de votos en algunos de los consejos municipales. Desafortunadamente, la autoridad electoral quedó rebasada en

garantizar la seguridad del personal (temporal) y evitar quema de paquetes durante esa etapa del proceso, evidenciando la deficiente capacitación electoral e imparcialidad de ciertos integrantes, y actuando en contra de sus propios principios rectores (Ruiz, 2024e; La Redacción, 2024).

En suma, los retos electorales se ubican en las condiciones políticas para la reforma electoral, el papel de la autoridad electoral para garantizar seguridad y confiabilidad en las etapas del proceso electoral, así como la profesionalización del personal temporal en los consejos municipales y distritales. Desde luego, las alianzas y compromisos políticos del resto de los partidos políticos que irán tejiendo con miras a la elección 2027, con la renovación completa en los cargos, para recuperar las preferencias electorales de la ciudadanía o conformarse con su rol de partidos satélite alrededor de la hegemonía morenista.

Anduzia, E y Bosch, A. (2004). *Comportamiento Político y Electoral*, Ariel.

Avendaño, JC. (2024a,15 abril). "CTM da libertad a sus agremiados de navegar en el barco que quieran subirse; ya no apoya al PRI". *La Jornada*-

REFERENCIAS

deOriente. Recuperado de: <https://www.lajornadadeorientes.com.mx/tlaxcala/ctm-da-libertad-a-sus-agremiados-de-navegar-en-el-barco-que-quieran-subirse-ya-no-apoya-al-pri/>

Avendaño, JC. (2024b, 15 mayo). "ITE ve focos rojos en Xicohtzinco, Zacatelco y Cuapixtla para la jornada electoral". *LaJornadadeOriente*. Recuperado de: <https://www.lajornadadeorientes.com.mx/tlaxcala/ite-ve-focos-rojos-en-xicohtzinco-zacatelco-y-cuapixtla-para-la-jornada-electoral/>

Bravo, M.M. (2010). *Realineamiento electoral y alternancia en el Poder Ejecutivo en México, 1988-2009*. UNAM.

Cabrera, E. (2024a, 13 Mayo). "Violencia e Inseguridad". *Gentetlx*. Recuperado de: <https://gentetlx.com.mx/2024/05/13/violencia-e-inseguridad/>

Cabrera, E. (2024b, 15 Mayo). "Desesperados". *Gentetlx*. Recuperado de: <https://gentetlx.com.mx/2024/05/15/desperados-2/>

Comité Ciudadano Hueyotlipan (2021). Debate 2021 para personas candidatas a la presidencia del Municipio de Hueyotlipan. [video] YouTube. Recuperado de: https://youtu.be/zLzg_UbASGA?feature=shared

_____ (2024). Debate 2024 para personas candidatas a la presidencia del Municipio de Hueyotlipan. [video] YouTube. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=8VPrPV3LsJ8>

Cosío Villegas, D. (1972). *El Sistema Político Mexicano*. Editorial Joaquín Mortiz.

Cruz Pérez, JL. (2024a, 12 febrero). "Jefazo electoral". *LaJornadadeOriente*. Recuperado de: <https://www.lajornadadeorientes.com.mx/tlaxcala/jefazo-electoral/>

Cruz Pérez, JL (2024b, 6 marzo). "TEPJF confirmó que partidos deben postular exclusivamente a mujeres en 10 municipios". *LaJornadadeOriente*. Recuperado de: <https://www.lajornadadeorientes.com.mx/tlaxcala/tepjf-confirmando-que-partidos-deben-postular-exclusivamente-a-mujeres-en-10-municipios/>

Cruz Pérez, JL. (2024c, 11 marzo). "Menospreciada militancia". *LaJornadadeOriente*. Recuperado de: <https://www.lajornadadeorientes.com.mx/tlaxcala/menospreciada-militancia/>

- Cruz Pérez, JL. (2024d, 31 marzo). "Ayuntamientos también registraron desbandada de funcionarios por aspiraciones políticas". *LaJornada-deOriente*. Recuperado de: <https://www.lajornadadeorient.com.mx/tlaxcala/ayuntamientos-desbandada-funcionarios-eleccion/>
- Cruz Pérez, JL. (2024e, 20 mayo). "Alerta Morena". *LaJornadadeOriente*. Recuperado de: <https://www.lajornadadeorient.com.mx/tlaxcala/alerta-morena/>
- De La Luz Degante, G. (2024, 10 marzo). "Morena y aliados reconfiguran candidaturas comunes en distritos electorales, tras separación del PT". *LaJornadadeOriente*. Recuperado de: <https://www.lajornadadeorient.com.mx/tlaxcala/morena-y-aliados-reconfiguran-candidaturas-comunes-en-distritos-electorales-tras-separacion-del-pt/>
- Destacamos (2024a, 14 mayo). "Mientras paguen, yo promuevo". *LaJornadeOriente*. Recuperado de: <https://www.lajornadadeorient.com.mx/tlaxcala/mientras-paguen-yo-promuevo/>
- Destacamos (2024b, 20 mayo). "En la boleta estará el Presidente". *LaJornadadeOriente*. Recuperado de: <https://www.lajornadadeorient.com.mx/tlaxcala/en-la-boleta-estara-el-presidente/>
- Gentetlx (2024, 29 noviembre). El PRD Tlaxcala obtiene su registro oficial como partido político local. <https://gentetlx.com.mx/2024/11/29/el-prd-tlaxcala-obtiene-su-registro-oficial-como-partido-politico-local/>
- García Gallegos, E. (2024a, 28 febrero). "El Bestiario...El desmadrito de Morena en Tlaxcala". *LaBestiaPolítica*. Recuperado de: <https://labestiapolitica.com.mx/?p=25400>
- García Gallegos, E. (2024b, 29 abril). "El Bestiario...Las broncas del PRD en Tlaxcala". *LaBestiaPolítica*. Recuperado de: <https://labestiapolitica.com.mx/?p=26895>
- González Madrid, M. (1994). Indicadores para una geografía electoral del estado de Tlaxcala. *Polis 93 Anuario de Sociología*, 31-73. UAM-Iztapalapa, México.
- Higueras Zamora, E. (2024). Mujeres en Tlaxcala. Evolución y factores locales de su participación política. En *Barataria, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales* N° 36, pp. 72-91 <https://doi.org/10.20932/barataria.v0i36.696>
- Instituto Tlaxcalteca de Elecciones (ITE) (2022). Recuperado de: <https://itetlax.org.mx/assets/pdf/memElect/11.pdf>
- Instituto Tlaxcalteca de Elecciones (ITE) (2023). Recuperado de: <https://itetlax.org.mx/assets/pdf/acuerdos/ITE/2023/108.pdf>
- Instituto Tlaxcalteca de Elecciones (ITE) (2024). Recuperado de: <https://www.itetlax.org>.

mx/ <https://www.itetlax.org.mx/PE20232024>
<https://itetlax.org.mx/assets/pdf/acuerdos/ITE/2024/11.pdf>
<https://itetlax.org.mx/assets/pdf/acuerdos/ITE/2024/35.pdf>
<https://itetlax.org.mx/assets/pdf/acuerdos/ITE/2024/39.pdf>
<https://itetlax.org.mx/assets/pdf/acuerdos/ITE/2024/222.pdf>
<https://itetlax.org.mx/assets/pdf/memElect/12.pdf>

Laakso, Markku y Taagepera, Rein (1979), "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", en *Comparative Political Studies*, núm. 12, pp. 3-27

La Redacción (2024, 6 junio). "Ocho consejos municipales seguían sin realizar cómputos por quema de boletas y hechos violentos". *La Jornada Oriente*. Recuperado de: <https://www.lajornadaoriental.com.mx/tlaxcala/ocho-consejos-municipales-seguian-sin-realizar-computos-por-quema-de-boletas-y-hechos-violentos/>

Lima, J. (2024, 16 abril). "Ponen en jaque a partidos políticos las acciones afirmativas implementadas por el ITE". *El Sol de Tlaxcala*. Recuperado de: <https://www.elsoldetlaxcala.com.mx/elecciones-2024/ponen-en-jaque-a-partidos-politicos-las-acciones-afirmativas-implementadas-por-el-ite-11766006.html>

Lujambio Irazábal, A. (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. Océano.

Méndez de Hoyos, I. (2003). Competencia y competitividad electoral en México, 1977-1997. *Política y Gobierno*, X, 1, México.

Muñetón, K. (2024a, mayo 27). "En todos los partidos y coaliciones, candidatos convierten elección en herencia familiar". *El Sol de Tlaxcala*. Recuperado de: <https://www.elsoldetlaxcala.com.mx/elecciones-2024/en-todos-los-partidos-y-coaliciones-candidatos-convierten-eleccion-en-herencia-familiar-11985292.html>

Muñetón, K. (junio 4, 2024b). "Baja Tlaxcala a segundo lugar en participación ciudadana en elecciones". *El Sol de Tlaxcala* Recuperado de: <https://www.elsoldetlaxcala.com.mx/elecciones-2024/baja-tlaxcala-a-segundo-lugar-en-participacion-ciudadana-en-elecciones-12031749.html>

Ocaña Lara, F. A., & Oñate Rubalcaba, P. (2024). Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos una propuesta informática para su cálculo. *Revista Española De Investigaciones Sociológicas*, (86), 223-245. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.86.223>

Pacheco Méndez, G. (2000). *Caleidoscopio Electoral*. IFE/UAM-Xochimilco/FCE.

- Pedersen Mogens, Kühn (1979), "The Dynamics of European Parties Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility", en *European Journal of Political Research*, núm.1, vol. 7
- Piscil, M. (2024, 5 septiembre). "Se va Blanca Águila de las filas del PRI, el instituto pierde representación en el Congreso local". *385grados*. Recuperado de: <https://www.385grados.com/politica/se-va-blanca-aguila-de-las-filas-del-pri-el-instituto-pierde-representacion-en-el-congreso-local/>
- Przeworski, A. (1991). *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press.
- Rae Whiting, Douglas (1967), *The political consequences of electoral laws*, New Haven, Yale University Press.
- Ramírez Rancaño, M. (1992). *Tlaxcala: Sociedad, economía, política y cultura*. CIIH/UNAM.
- _____(1997). Tlaxcala, una elección tradicional. En Loyola, R. *La disputa del Reino, las elecciones para gobernador en México, 1992*. (pp. 56-80). Juan Pablo Editor/ FLACSO / IIS-UNAM.
- Ruiz, M. (2024a, 7 febrero). "Las fracturas en Morena serán inevitables". *E-consulta*. Recuperado de: <https://archivo.e-consulta.com/blogs/senoriotlaxcalteca/?p=12493>
- Ruiz, M. (2024b, 1 marzo). "La disputa por las candidaturas en Morena". *E-consulta*. Recuperado de: <https://archivo.e-consulta.com/blogs/senoriotlaxcalteca/?p=12551>
- Ruiz, M. (2024c, 22 mayo). "Suben intensidad de descalificaciones entre candidatos". *E-consulta*. Recuperado de: <https://archivo.e-consulta.com/blogs/senoriotlaxcalteca/?p=12741>
- Ruiz, M. (2024d, 29 mayo). Alcaldes morenistas amenazados. *E-consulta*. Recuperado de: <https://archivo.e-consulta.com/blogs/senoriotlaxcalteca/?p=12756>
- Ruiz, M. (2024e, 6 junio). El uso de la violencia para hacer valer la democracia. *E-consulta*. Recuperado de: <https://archivo.e-consulta.com/blogs/senoriotlaxcalteca/?p=12775>
- Sartori, Giovanni. (2005). *Partidos y Sistema de Partidos*. Alianza Editorial.
- Sosa, S. (2024a, 18 marzo) "Se quiebra MORENA, fundadores adelantan voto de castigo". *Gentetlx*. Recuperado de: <https://gentetlx.com.mx/2024/03/18/se-quiebra-morena-fundadores-adelantan-voto-de-castigo/>
- Sosa, S. (2024b, 20 mayo). "Preocupa a sector empresarial las propuestas de candidatos". *Gentetlx*. Recuperado de: <https://gentetlx.com.mx/2024/05/20/preocupa-a-sector-empresarial-las-propuestas-de-candidatos/>

Sosa, S (2024c, 27 mayo). "Ventilan uso del magisterio como acarreados a favor de ASG (Video)". *Gentetlx*. Recuperado de: <https://gentetlx.com.mx/2024/05/27/ventilan- uso-del-magisterio-como-acarreados-a-favor-de-asg-video/>

Tenahua Ramos, A. (2024, 21 mayo). "Grupos de Morena comienzan a abandonar su movimiento y se suman a Minerva Hernández". *E-con-sulta*. Recuperado de: <https://www.e-tlaxcala.mx/nota/2024-05-21/elecciones/grupos-de-morena-comienzan-abandonar-su-movimiento-y-se-suman-minerva>

ZR, A. (2024, 14 mayo). "Se encienden los ánimos en debate entre candidatos de Huamantla". *Lineadecontraste*. Recuperado de: <https://www.lineadecontraste.com/se-incendian-los-animos-en-debate-entre- candidatos-de-huamantla/>

¿Cuántos venezolanos son demasiados? Solidaridad y cierre selectivo en los planes de gobierno del Perú electoral♦

How Many Venezuelans Are Too Many? Solidarity and Selective Closure in Peru's Electoral Government Plans

Herick Varosvky Pacheco Saravia♦♦

Pontificia Universidad Católica del Perú

ORCID: [0009-0006-9248-7259](https://orcid.org/0009-0006-9248-7259)

Fecha de recepción: 30 de marzo del 2026

Fecha de aceptación: 24 de junio del 2026

ISSN: 2415-2498

Pacheco Saravia, H. V. (2026). «¿Cuántos venezolanos son demasiados? Solidaridad y cierre selectivo en los planes de gobierno del Perú electoral». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 17, N.º 28: pp. 185-219.

DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.202601.009>

♦♦ Herick Varosvky Pacheco Saravia se desempeña como consultor en gestión de pérdidas de energía, regulación de servicios públicos, infraestructura y análisis de datos. Ha participado en proyectos vinculados con Electro Sur Este S. A. en Cusco, Apurímac y Madre de Dios. Fue director del Área de Investigación y Publicaciones de Revista Económica PUCP, donde escribió y editó contenidos sobre economía política, agua, agricultura y desarrollo regional. Cuando no está ordenando bases de datos o contradicciones institucionales, trabaja en APOLLONIA, su emprendimiento de artesanías en cuero inspirado en su pucgita. Actualmente, investiga con entusiasmo y cierta obstinación la economía política regional y las formas materiales del desarrollo territorial peruano. Correo electrónico: herickv.pachecos@pucp.edu.pe

Resumen

Este artículo examina los 36 planes de gobierno del Perú electoral de 2026 para mostrar cómo la migración venezolana deja de aparecer allí como un simple hecho demográfico o administrativo y pasa a ser trabajada como problema de membresía, protección y frontera. La solidaridad funciona políticamente como una relación modulada por una triada precisa (fraternidad, cooperación y solidaridad) a partir de la cual cada plan imagina quienes forman parte del “nosotros”, a quienes se protege con prioridad y bajo qué condiciones se admite, filtra o excluye al extranjero. Sobre el corpus completo de planes, y una matriz de identificación de centralidad migratoria, fraternidad dominante, tratamiento del extranjero y mecanismos de cierre selectivo, se encuentra que la oferta electoral no se distribuye entre apertura y cierre en sentido simple, sino entre seis configuraciones recurrentes: silencio programático, solidaridad diaspórica, humanitarismo acotado, apertura filtrada, securitización del borde y composiciones híbridas. Los hallazgos muestran que predominan las formas de restricción antes que las de apertura universal: una parte importante del corpus omite al inmigrado o lo relega fuera del núcleo explícito de obligaciones; otra protege con más claridad a los peruanos en el exterior que a los extranjeros residentes; y los casos más duros convierten la frontera en un dispositivo de seguridad, vigilancia y expulsión. A saber: la migración rara vez es procesada como contradicción laboral estructural y es traducida, más bien, a los lenguajes de la utilidad, la administración, la seguridad o la exclusión. De ahí los planes de gobierno funcionan como tecnologías de imaginación política del borde: donde se decide quién cuenta como parte, quién puede ser admitido bajo condición y quién queda fijado, todavía, como exterior persistente.

Palabras clave: Migración venezolana; solidaridad; cierre selectivo; planes de gobierno; Perú electoral; membresía política.

How Many Venezuelans Are Too Many? Solidarity and Selective Closure in Peru's Electoral Government Plans

Herick Varosvky Pacheco Saravia

Abstract

This article examines the 36 government plans of Peru's 2026 electoral contest in order to show how Venezuelan migration ceases to appear there as a mere demographic or administrative fact and instead comes to be worked upon as a problem of membership, protection, and borders. Solidarity functions politically here as a relation modulated by a precise triad (fraternity, cooperation, and solidarity) through which each plan imagines who belongs to the “we,” whom it protects first, and under what conditions the foreigner is admitted, filtered, or excluded. Working with the full corpus of plans, and with a matrix designed to identify migratory centrality, dominant

fraternity, the treatment of foreigners, and mechanisms of selective closure, the article finds that the electoral offer is not distributed along a simple divide between openness and closure, but across six recurrent configurations: programmatic silence, diasporic solidarity, limited humanitarianism, filtered openness, border securitization, and hybrid compositions. The findings show that restrictive forms prevail over universal openness: a significant part of the corpus either omits the immigrant or relegates them outside the explicit core of obligation; another part protects Peruvians abroad more clearly than foreign residents; and the harshest cases turn the border into a device of security, surveillance, and expulsion. In this sense, migration is rarely processed as a structural labour contradiction and is instead translated into the languages of utility, administration, security, or exclusion. Government plans thus function as technologies of political border-making: they are the place where one decides who counts as part, who may be conditionally admitted, and who remains fixed, still, as a persistent outsider.

Keywords: Venezuelan migration; solidarity; selective closure; government plans; electoral Peru; political membership

I. Introducción

La idea moderna de solidaridad arrastra una historia menos nítida de lo que su uso corriente deja entrever. Hoy suele aparecer como un término de significado estable, casi pacificado por la repetición unívoca; sin embargo, su trayectoria está hecha de desplazamientos, torsiones y reasignaciones sucesivas. Esto es una serie de intentos por fundar, desplazar o neutralizar el núcleo jurídico, político y conflictivo inscrito en la propia idea de solidaridad.

Primero, la solidaridad se seculariza y comparece como relevo de la caridad, bajo una figura predominantemente humanitaria y armónica (Leroux, 1950 [1840]; Komter, 2005; Nocera, 2007).¹ Más tarde, amplía su radio hasta aspirar a convertirse en principio general de articulación de la vida social, para luego distinguir entre vínculos de semejanza y de desemejanza, registrando la diferencia entre solidaridades homogéneas y solidaridades funcionalmente diferenciadas (Steiner, 2009; Coste, 2017; Cimagalli, 2020).² Después se eleva a idea-fuerza de la vida colectiva, aunque al precio de una abstracción creciente (Durkheim, 2013 [1893]; Nocera, 2007).³ Finalmente, retorna al terreno de la obligación, donde reaparecen, bajo nuevas formas, la deuda, la responsabilidad y la compensación (Bourgeois & Croiset, 1906 [1896]; Herrera, 2013).⁴

La solidaridad adquiere una densidad particular cuando se la sitúa en el campo de la inmigración. En el Perú, la migración venezolana no solo produjo situaciones de vulnerabilidad humanitaria, precarización laboral y segmentación ocupacional (Ascencios y Castellares, 2020; Vera & Jimenez, 2022; Botto, 2023); también volvió visible una cuestión más profunda: la politización del borde (Wellman & Cole, 2011; Yalta & Lovón, 2023; De Haas, 2024).⁵ Esto es la organización de la pregunta migratoria como disputa por la

-
- 1 El paso de la solidaridad jurídica a la Idea de solidaridad se organiza a través de la secularización de la caridad cristiana y su metamorfosis en solidaridad laica; a saber: la caridad (*charité*) se desprende del deber piadoso para designar una comunión efectiva entre los hombres, en tanto ley de vida social fundada en la dialéctica entre el *moi* y el *non-moi* (Leroux, 1850 [1840], lib. III y IV). De ahí que familia, patria y propiedad solo sean legítimas cuando se ordenan a la humanidad y no se cierran en castas.
 - 2 En el siglo XIX, bajo el humanismo socialista, el positivismo y el materialismo científico, la solidaridad se redefine como principio laico de articulación de la vida social desde la dialéctica entre egoísmo y altruismo (Comte, 1875 [1851], caps. III y VI). Se trata de una solidaridad fundada en la interdependencia objetiva de los fenómenos sociales, orientada por una reorganización moral de la sociedad futura: ley social y principio de toda sociabilidad que exige mediaciones institucionales capaces de convertir la interdependencia forma normativa (Bernard, 2005 [1865], cap. II; Engels, 2017 [1887], caps. I y IV).
 - 3 La dialéctica entre solidaridad mecánica y solidaridad orgánica como *fait normatif* (Durkheim, 2013 [1893], lib. I, caps. II-III) se complejiza mediante la solidaridad hiperorgánica como *idée-force*, en la que la sociedad deja de ser un mecanismo funcional y pasa a convertirse en fin interiorizado de los sujetos (Fouillée, 2007 [1908], lib. IV, cap. I). Así, el individualismo auténtico culmina en la coincidencia entre el perfeccionamiento de la personalidad y la realización de la sociedad universal.
 - 4 El cuasi-contrato social permite transformar la solidaridad en obligación jurídica: quien recibe beneficios del *outillage social*, del tesoro intelectual acumulado y del esfuerzo de generaciones anteriores, contrae por ello una deuda social respecto del conjunto (Bourgeois & Croiset, 1906 [1896], “Troisième conférence”). La solidaridad se convierte así en mutualidad reparadora, anticipando el desarrollo que después profundiza Mauss (1991 [1923], parte II, cap. I) y se representa en los dones entre hombres en el caso de Tamati Ranapiri: “A da un don a B, quien lo transforma en algo diferente en un intercambio con C, pero puesto que el *taonga* entregado por C a B es el producto (*hau*) del don original de A, el beneficio debe ser ofrecido a A” (Sahlins, 1974 [1972], cap. IV). Una solidaridad polémica plasmada en la teoría del bloque histórico en tanto bloque entre fuerzas sociales heterogéneas que se unen para ir contra terceros (Gramsci, 1971 [1932], “Benedetto Croce y el materialismo histórico”), como la paradigmática solidaridad entre el MIDAGRI y MINEM frente al MINAM (Ley de Recursos Hídricos).
 - 5 Antauro Humala propuso alojar a los migrantes venezolanos en campos de refugiados “como los de Siria”; Daniel Salaverry, por su parte, llegó a afirmar, en medio de una discusión con un ciudadano venezolano, que los expulsaría “a todos”; y el propio Humala insistió después en reivindicar la xenofobia como posición política

membresía:⁶ Quién puede entrar, bajo qué condiciones puede permanecer, qué estatuto recibe quien llega y hasta dónde se extienden las obligaciones legítimas de protección (Jia & Skaperdas, 2011; Garfinkel et al., 2010). En ese cruce se dibuja, con especial nitidez, el perímetro efectivo del nosotros (Bueno, 2004).

Sobre esa base, se analiza los 36 planes de gobierno del Perú electoral (2026) como artefactos programáticos que condensan prioridades, silencios, repertorios de seguridad y fronteras de pertenencia. Estos no se ordenan simplemente entre apertura y cierre, sino entre distintas modulaciones de solidaridad y mecanismos de cierre selectivo. Para reconstruir esas variaciones, primero se revisa la migración venezolana como problema público y los planes de gobierno como dispositivos de representación política; luego se desarrolla el marco teórico sobre inmigración, membresía, solidaridad y fraternidad; después se expone la estrategia metodológica de lectura del corpus; y, finalmente, se sistematizan los hallazgos comparativos para discutir cómo la competencia electoral peruana imagina los límites efectivos de la solidaridad.

2. Estado del arte y hechos estilizados

2.1. La migración venezolana como problema público en el Perú

La migración venezolana ingresó al Perú con una velocidad que desbordó los lenguajes disponibles para nombrarla. El éxodo convirtió al país en uno de los principales destinos regionales: la población pasó de 33 mil en abril de 2018 a 648 mil en septiembre del mismo año, alcanzó 827 mil en julio de 2019 y superó 1,5 millones hacia 2024-2025, con fuerte concentración en Lima (Llinás, 2025; Stonawski et al., 2026; Cavagnoud, 2024). Se trata de una población joven (en 2022, el 75% tenía menos de 35 años) y más educada que la nativa (31,5% con educación terciaria frente a 20% entre peruanos), aunque inserta en ocupaciones precarias e informales (Stonawski et al., 2026; Valdivia et al., 2023). La ENPOVE 2022 mostró que 82% integraba la PEA y 92,5% estaba ocupada, pero solo 19,2% contaba con contrato y los ingresos promediaban S/ 1.200; además, 91,7% no había homologado sus títulos y 55% de los migrantes con educación postsecundaria se encontraba sobrecalificado (Alcázar & Távara, 2023; Vera & Jiménez, 2022; Stonawski & Brzozowski, 2025). Asimismo,

explícita “[...] si tú crees que soy xenófobo, soy xenófobo y a mucha honra [...] Tenemos que ser xenófobos en el Perú, por lo menos estos primeros años, para que nos potenciemos y recién podamos abrirnos al globalismo”; asimismo, Fernando Olivera sostuvo que, tras la caída de Maduro, los venezolanos ya no tendrían pretexto para no regresar a su país “[...] la delincuencia ha crecido proporcionalmente a la entrada de venezolanos en el Perú”; y Ricardo Belmont mencionó que “[...] somos más más papistas que el papa, como decía mi papá: primero quiere a tu mujer y después quiere a las demás [...] nuestros abuelos están enfermos, nuestro niños anémicos; y estos señores son maceteados pintones, las mujeres vienen maquilladas, son hermosas” (La Libertad, 2023; Peru21 TV, 2021; Willax, 2026; ATV, 2019). En todos estos casos, la solidaridad que está en juego es heterológica y normativa pero que no deja de ser armónica (ver Anexo 1, al respecto de la clasificación de los planes de gobierno en las modulaciones de solidaridad).

6 Sin abandonar el registro administrativo y demográfico, en el Anexo 2 se incorpora un soporte econométrico de carácter extensional, con finalidad operatoria normativa y proleptica, complementario del desarrollo categorial intensional del artículo, orientado a un fin explicativo y anamético (Bueno, 2005, parte I, sección I, cap. II). Esta doble estructura se apoya en el análisis gnoseológico de las esferas económicas: las conexiones comerciales determinan relaciones mercantiles y, por tanto, economías políticas siempre estatales; de ahí que la solidaridad entre unas economías políticas pueda obstaculizar la política económica estable de otras (Martín Jiménez, 2020, cap. VI). Dicho de otro modo, conviene explicar primero la economía política para comprender después la política económica: dos perspectivas antidicotómicas sobre un mismo proceso histórico, en el que las instituciones se desarrollan en la dialéctica de clases estatales o imperiales antes que (clases) sociales (Tilly, 1990, cap. I, III y VI).

92,11% de los asalariados venezolanos estaba en la informalidad, 55% trabajaba más de 60 horas semanales, 46% percibía menos del salario mínimo y 81,45% enviaba remesas (OIM et al., 2019).

Los efectos sobre la población peruana constituyen un campo de disputa empírica. Asencios y Castellares (2020) encontraron que la inmigración redujo la probabilidad de mantener el empleo en mujeres jóvenes con baja educación en Lima y Callao (caídas entre 9,1% y 14,3%) y el ingreso principal en 14,7%. Vera y Jiménez (2020) estimaron que cada migrante desplazaría entre 2 y 4 peruanos del empleo formal, con efectos más fuertes entre trabajadores de mayor edad. Morales y Pierola (2020) hallaron complementariedad con trabajadores peruanos altamente educados en el sector no servicios, pero presión salarial negativa para trabajadores secundarios formales en servicios (−1,97% por cada punto porcentual adicional de participación migrante). Groeger et al. (2024) reportan efectos agregados positivos: duplicar la proporción de venezolanos en una provincia eleva el empleo de peruanos en 0,6 puntos porcentuales, el ingreso del hogar en 2,2% y el gasto en 1,4%, y reduce el crimen no violento reportado en 42%. La evidencia dibuja fricciones localizadas y efectos distributivos desiguales antes que un deterioro generalizado.

A la inserción precaria se añaden barreras sanitarias y habitacionales. Casa Salazar (2023) reporta que 76% de los migrantes no tenía seguro de salud, 30% reportaba discriminación y 88% no participaba en asociaciones. Kakalis et al. (2025) identifican el "Duelo Migratorio" como un proceso de transición de roles que genera ansiedad, depresión y aislamiento. En Lima Este, el 100% de los hogares migrantes vivía en alquiler, 66% en hacinamiento y 34% de los hijos en edad escolar no continuaba estudios (Acción y Desarrollo, 2022). Brisson et al. (2026) muestran que hombres gay y bisexuales venezolanos experimentan apertura erótica pero también vulnerabilidad estructural; Llinás (2025) documenta la doble estigmatización de las mujeres venezolanas (hipersexualización y criminalización); y Cavagnoud (2024) reconstruye trayectorias adolescentes de supervivencia y desclasamiento.

Lo que emergió no fue simplemente una cuestión demográfica, sino una forma específica de politización: la población migrante comenzó a ser leída como fuerza de trabajo vulnerable, presión sobre servicios, objeto de regulación estatal y figura disponible para la clasificación política del "nosotros".⁷ En ese desplazamiento, la movilidad pasa a inscribirse en relaciones de trabajo, derechos, seguridad y pertenencia.

2.2. Planes de gobierno, representación y politización de la migración

Los planes de gobierno son una fuente privilegiada para estudiar la migración: ordenan prioridades, distribuyen protecciones y trazan fronteras de pertenencia. Operan como artefactos programáticos que fijan el perímetro de la comunidad políticamente relevante y modulan el alcance efectivo de la solidaridad (Bueno, 2005).⁸ Sin embargo, la literatura

7 La figura del «nosotros» remite a una solidaridad disyuntiva y polémica: un colectivo se constituye como unidad precisamente al delimitar un afuera. El caso del anarquismo catalán es expresivo: el grupo «Los Solidarios», surgido en 1922, pasó en la Segunda República a llamarse «Nosotros» cuando otro grupo recién creado adoptó el nombre anterior (Paz, 1996 [1978], parte I, cap. VII; parte II, cap. IV); el desplazamiento intensifica la antonomasia del rótulo, pues ese *nosotros* designa una unidad de combate frente a otros actores. En este sentido, toda solidaridad interna implica insolidaridad externa y, en el límite, solidaridad entre antagonistas (Komter, 2005, cap. 9).

8 Una institución que consta de instituciones internas, cada una con su propia forma/materia y reglas de uso, no se trata de una familia de instituciones (no producen una unidad operativa necesariamente), pues requiere relaciones, oposiciones, funciones, y cierres. Esto es: una institución que emerge de la composición de instituciones elementales en tanto módulos relativamente estables (Bueno, 2005, cap. II).

específica sobre el tratamiento de la migración en los planes peruanos es incipiente. En 2021, solo 7 de 18 planes abordaban la migración venezolana (IDL, 2021), y la mayoría de campañas optaron por discursos securitarios antes que propuestas constructivas de integración (Palla, 2021). Para 2026, 21 de 36 planes no incluyeron medidas concretas en gestión migratoria (IDEHPUCP, 2026). Entre los 15 que sí abordan el tema, se distinguen tres enfoques: control y expulsión, regularización y protección, y omisiones que exteriorizan el problema.

La traducción programática operó sobre un clima de opinión ya estructurado. Amaya y Elguera (2023) encontraron que 79,1% de peruanos desaprueba el aumento de venezolanos en su distrito, y que la percepción de criminalidad ($OR = 3,77$) y la evaluación económica negativa ($OR = 3,87$) son los predictores más fuertes de xenofobia. Este clima fue reforzado por una politización electoral explícita: Yalta y Lovón (2023) documentaron discursos antimigratorios de Belmont (2018) y Salaverry (2021) basados en criminalización y expulsión, con reapropiación en redes sociales. En 2026, la instrumentalización se intensificó: Fujimori prometió expulsar indocumentados, López Aliaga propuso deportar en barco a irregulares, y Álvarez declaró que "ya no podemos permitir el ingreso de más extranjeros ilegales" (Refugio Latinoamericano, 2026; Caretas, 2026). En los debates de marzo de 2026 predominó la narrativa de criminalización, que identifica a la migración como causa raíz del incremento de la criminalidad, usando lenguaje deshumanizante y anunciando medidas como "48 horas para retirarse del Perú" (IDEHPUCP, 2026). Retórica que contrasta con la ausencia de medidas concretas en los planes, evidenciando una brecha entre discurso electoral y propuesta programática.

A las barreras discursivas se suman obstáculos institucionales que profundizan la precarización migrante: regularización migratoria, legales (límite de 20% de trabajadores extranjeros e impuesto a la renta de 30%), sociales (xenofobia laboral) y de mercado (Alcázar & Távara, 2023). En 2021 circularon 28.840 mensajes xenófobos en redes sociales, a un promedio de 67 diarios (Llinás, 2025).

La literatura documenta condiciones de inserción, pero no cómo los actores políticos estructuran programáticamente la solidaridad, la membresía y el cierre selectivo en sus planes.⁹ Las excepciones (ver Palla, 2021 e IDEHPUCP, 2026) no ofrecen un análisis tipológico exhaustivo de las modulaciones de solidaridad. Vacío relevante: la migración es central en el debate público peruano. De ahí la necesidad de analizar los 36 planes como tecnologías: dispositivos donde se decide quién cuenta como parte, quién es admitido bajo condición y quién queda como exterior persistente. En ese cruce entre economía política y representación, los planes funcionan como instituciones complejas que distribuyen reconocimiento, fijan radios de cooperación legítima y modulan selectivamente el alcance efectivo de la solidaridad (Bueno, 2005).¹⁰

9 Una racionalidad institucional que, en tanto proceso, reconoce su capacidad de atravesar ciclos de composición/posición de partes, contraposición (tensión con entorno o con componentes internos), y recomposición controlada (resolución) que restaura o reconfigura la totalidad (Bueno, 2005, cap. II).

10 Una reorganización institucional: las instituciones que la componen y con las que coexiste modifican el entramado de sus conexiones, redistribuyendo funciones, reconocimientos y cierres (Bueno, 2005, cap. IV).

3. Marco teórico

3.1. Inmigración, membresía y derecho a excluir

La inmigración es un problema normativo que se intensifica por su uso unívoco, a saber: el inmigrante tiende a fijar al sujeto, al cual la inmigración remite, en el acto mismo del desplazamiento y a conservarla (incluso después de la llegada) bajo la semántica de una exterioridad persistente: alguien que aún arriba, que aún transita, que aún no termina de situarse en la sociedad de destino. La noción de inmigrado permite, en cambio, desplazar la mirada desde el movimiento hacia la condición políticamente producida de la llegada (Delgado, 2003). Con ello, no solo se gana precisión analítica; también se evita comprimir bajo una misma etiqueta trayectorias heterogéneas, como el exilio, el refugio, la expatriación o la emigración con expectativa de retorno (Said, 2005).

En sentido estricto, la migración supone un cambio de residencia habitual a través de fronteras administrativas; la inmigración designa el ingreso desde el exterior, mientras que la emigración refiere la salida del lugar de residencia. Sin embargo, el debate público rara vez conserva estas distinciones. Con frecuencia las comprime en oposiciones simplificadas (a favor o en contra, apertura o rechazo) y borra con ello la diversidad de estatutos de llegada, así como las condiciones efectivas de incorporación (Wellman & Cole, 2011). Por ello, el interés se da en las formas en las que una comunidad política como una comunidad política delimita la membresía legítima (Engels, 2017): ahí se concentra la tensión entre movilidad humana y auto terminación política.

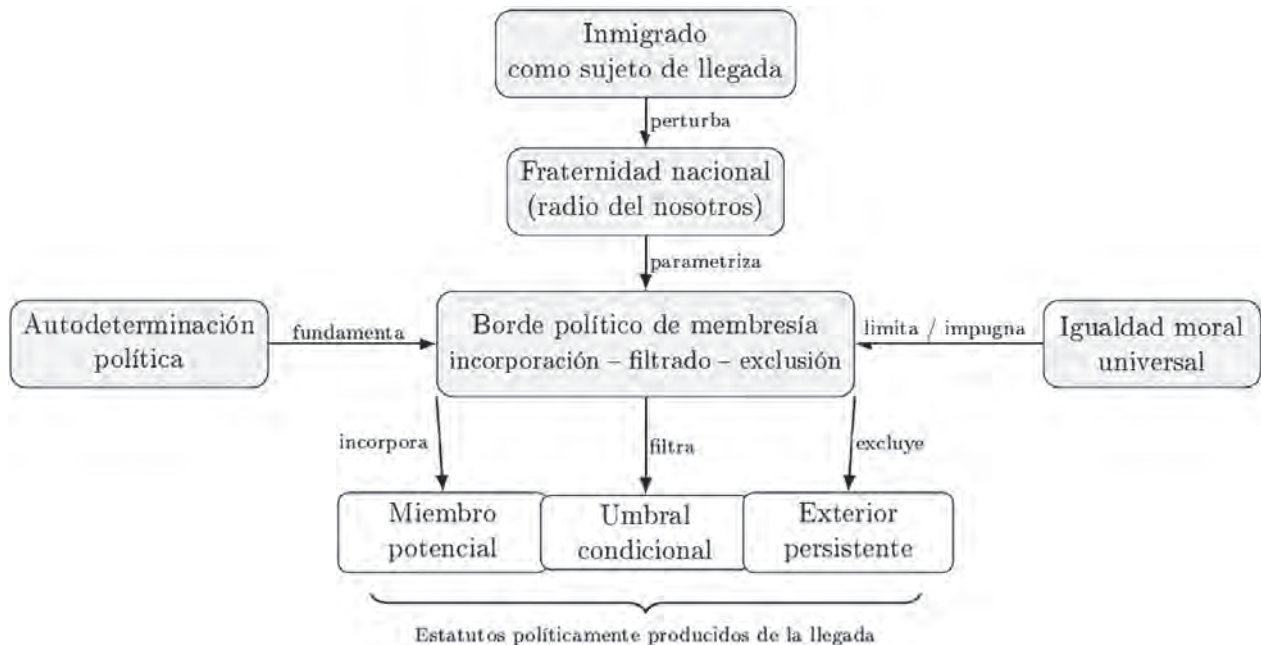
Una primera posición sostiene que toda comunidad política legítima posee un derecho presuntivo a diseñar y hacer cumplir su propia política migratoria. Bajo este supuesto, la autodeterminación incluye la facultad de decidir con quién se asocia una comunidad y bajo qué condiciones lo hace. La frontera aparece, entonces, como dispositivo de selección soberana, y el cierre como prerrogativa derivada del derecho de autoorganización del cuerpo político (Wellman & Cole, 2011). Pero esta tesis solo se sostiene bajo condiciones normativas exigentes. La legitimidad del cierre no puede suponerse de antemano, porque las condiciones políticas y económicas desde las que se ejerce nunca son neutrales: proteger los derechos de unos suele implicar restringir los de otros (Bueno, 2004; Martín Jimenez, 2020). La frontera no opera, por tanto, como una simple línea geográfica; opera como un punto de decisión sobre la pertenencia (Tilly, 1990).

La dificultad se vuelve más visible cuando la igualdad moral universal se reduce, sin justificación suficiente, a la igualdad de quienes ya pertenecen. Ese desplazamiento transforma la membresía en privilegio naturalizado (Wellman & Cole, 2011). La humanidad aparece como totalidad abstracta, armónica y continua, cuando la realidad institucional de las comunidades políticas está compuesta, más bien, por conexiones selectivas, perímetros efectivos, cortes y discontinuidades (Jia & Skaperdas, 2011; Garfinkel et al., 2010). Toda obligación políticamente operativa delimita un campo de aplicación; al mismo tiempo que instituye vínculos legítimos, deja fuera otros posibles (Mauss (1991 [1923])). La universalidad no desaparece, pero sí es filtrada, parametrizada o incluso impugnada por la forma política concreta de la membresía (Bueno, 2004): la solidaridad con los inmigrados es universal en su concepto, pero no conexas en su aplicación política.

La Figura 1 sintetiza este punto. El inmigrado comparece como sujeto de llegada que perturba la fraternidad nacional (radio del nosotros). Perturbación que se resuelve a través de un borde político de membresía que procesa la llegada, bajo tres operaciones posibles: incorporación, filtrado o exclusión. El resultado es la producción de estatutos diferenciados: miembro potencial, umbral condicional o exterior persistente. Pero si la membresía fija el

borde de la comunidad ¿de qué manera la solidaridad modula, distribuye o restringe las obligaciones que pueden operar dentro de ese borde?

Figura 1. Borde político de la membresía



Fuente: Elaboración propia.

3.2. Solidaridad: modulaciones y cierre selectivo

La solidaridad remite a una relación entre partes de un todo: solo por referencia a ese todo, las partes pueden decirse solidarias (Bueno, 2004; Fouillée, 2007 [1908]). Esto es, una forma de articulación material entre cuerpos, grupos e instituciones, que no una disposición ética. Por ello, la solidaridad cambia según cuáles sean las partes que se vinculan, en qué totalidad se inscriben, bajo qué tipo de interacción operan y con qué alcance normativo se las reconoce. No hay una solidaridad, sino modulaciones, a veces compatibles entre sí y a veces irreductiblemente conflictivas (Hidalgo et al., 1991 [1987]).

No todas esas modulaciones poseen la misma densidad analítica. La más fecunda es una solidaridad heterológica, porque vincula partes desiguales; antropológica, porque se sitúa en el terreno de las relaciones humanas efectivas; categorial, porque opera dentro de marcos político-jurídicos delimitados; normativa, porque comparece como deber, mandato u obligación; y polémica, porque se constituye bajo presión, conflicto o antagonismo (Bueno, 2004). Ello exige desplazar la solidaridad desde su modulación armónica (como imagen de una humanidad reconciliada consigo misma) hacia una forma más espesa y situada: la de una ligadura entre partes desiguales dentro de un perímetro político específico (Jia & Skaperdas, 2011; Garfinkel et al., 2010).

Pero la solidaridad no comparece sola. Se inserta en una tríada cuya articulación constituye, ella misma, una unidad conceptual: fraternidad, cooperación y solidaridad. La fraternidad fija el radio del “nosotros” políticamente relevante; la cooperación organiza las operaciones presentes mediante las cuales ese conjunto se reproduce, se administra y actúa; la solida-

ridad, sobre esa base, proyecta obligaciones, amparos y vínculos de protección hacia el presente y el futuro (Bueno, 2004). Vista así, la solidaridad no es un añadido sentimental exterior al cuerpo político, sino una modulación específica del vínculo entre partes previamente delimitadas por un criterio de pertenencia (Komter, 2005; Martín Jiménez, 2020): altera fraternidad, cooperación y solidaridad.

De ahí la solidaridad comparece en los planes de gobierno como una distribución selectiva de protección, obligación y pertenencia. El cierre selectivo constituye una de sus formas políticas efectivas cuando la fraternidad de referencia se define de manera restrictiva: la solidaridad puede retraerse hacia los nacionales, proyectarse hacia la diáspora, admitir al extranjero bajo criterios de utilidad económica, regularización administrativa o seguridad pública, o incluso reducirlo a la condición de riesgo persistente (Komter, 2005; Tilly, 1990).

Lo decisivo es observar cómo se modula el borde: qué tipo de comunidad política se imagina, qué sujetos son incorporados, cuáles son filtrados y cuáles quedan fijados como exteriores duraderos. Los planes de gobierno en tanto instituciones complejas procedimentales producen una forma específica de comunidad política nematológica, esto es, doctrinal e ideológica (Bueno, 2005; Martín Jiménez, 2018, 2020). Cada plan dibuja, de manera más o menos explícita, un radio de fraternidad, una lógica de cooperación y una economía moral de la protección (Carrier, 2018; Bedoya, 2016).

3.3. Inmigración y solidaridad: una gramática del borde

Lo decisivo no es la movilidad, ni la existencia de un sujeto que llega, sino la composición que se establece entre esa llegada, el criterio de pertenencia que la clasifica y el tipo de protección que la comunidad está dispuesta a reconocer. La cuestión migratoria se presenta, así, como una operación de borde: una secuencia en la que se decide qué vínculo político compone la comunidad con quien arriba y en qué condiciones puede hacerlo (Bueno, 2004; Wellman & Cole, 2011).

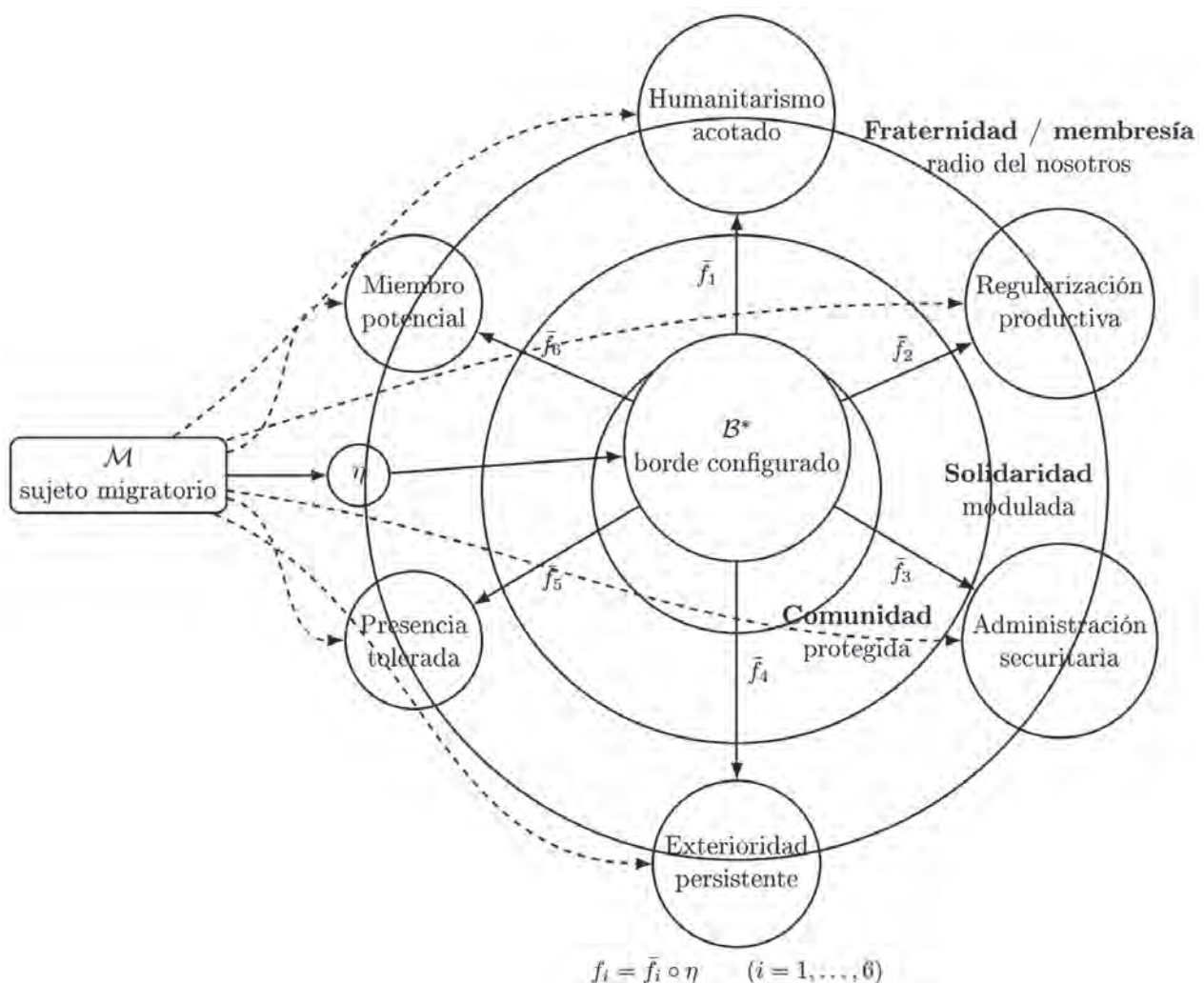
La inmigración, en tanto perturbación del perímetro político, obliga a asignar un estatuto a quien llega. Ese estatuto nunca está dado de antemano. Puede tomar la forma de exterior absoluto, de presencia tolerada, de sujeto administrable, de fuerza útil o de miembro potencial (Delgado, 2003; Said, 2005). La solidaridad, por su parte, tampoco interviene como benevolencia indiferenciada. Actúa como la forma específica en que una totalidad política distribuye protección, obligación y reconocimiento entre sus partes (Bueno, 2004; Fouillée, 2007 [1908]). Por eso, no basta con nombrar al inmigrado, la frontera o la solidaridad como nociones separadas; lo relevante son los enlaces que las articulan y las composiciones que producen una estructura relativamente estable (Bueno, 2005; Martín Jiménez, 2020).

Dentro de la cadena que va del sujeto migratorio al mecanismo de cierre (pasando por el criterio de membresía, el radio de fraternidad y la modulación de solidaridad), el cierre aparece como resultado de una serie previa de clasificaciones, selecciones, umbrales y permisos (Bueno, 2004; Jia & Skaperdas, 2011; Garfinkel et al., 2010). La fraternidad fija el perímetro del conjunto relevante: determina quién puede contar como parte, quién queda suspendido en un umbral condicional y quién permanece fuera (Bueno, 2005). La cooperación organiza, en el interior de ese perímetro, las operaciones presentes mediante las cuales la comunidad administra trabajo, servicios, derechos, seguridad o asistencia (Martín Jiménez, 2018). La solidaridad proyecta, sobre esa base, vínculos de obligación y protección hacia el presente-futuro (Bueno, 2004; Carrier, 2018). La triada fraternidad-cooperación-solidad-

ridad no designa tres dimensiones dispersas, sino tres modulaciones de una misma forma política de composición.

La inmigración plantea una disputa por el borde (fraternidad y cooperación), y la solidaridad expresa la forma de distribución de vínculos, deberes y protecciones de ese borde (Bueno, 2005; Martín Jiménez, 2020). Solidaridad que puede retraerse hacia los nacionales, proyectarse sobre la diáspora, admitir al extranjero en nombre de mínimos humanitarios, regularizarlo bajo criterios de utilidad productiva o reconfigurarlo como amenaza persistente (Wellman & Cole, 2011; De Haas, 2024).

Figura 2. La gramática del borde



Fuente: Elaboración propia.

Nota: La secuencia $M \rightarrow \eta \rightarrow f_i$ muestra que toda salida política del sujeto migratorio factoriza por una configuración previa del borde η , donde la fraternidad fija el radio del "nosotros" y la solidaridad modulada transforma esa configuración en una de las seis tipologías de cierre selectivo ($f_i = f_i \circ \eta$). El borde es el resultado de una cadena composicional que clasifica, filtra o excluye (Leinster, 2014; Bueno, 2005).

La Figura 2 resume esta gramática. Toda salida política del sujeto migratorio factoriza por una configuración previa del borde. Ese borde se encuentra inscrito en un radio de fraternidad y en una solidaridad modulada. Esto es, una secuencia de operadores com-

posicionales que transforman un sujeto migratorio en un estatuto diferenciado (miembro, umbral o exterior), donde cada operador (membresía, fraternidad, cooperación y solidaridad) actúa como un filtro que clasifica, selecciona o excluye (Bueno, 2005; Leinster, 2014). El resultado son distintas salidas posibles en tanto efectos de una misma cadena de clasificación y cierre selectivo: incorporación plena, membresía condicional, presencia tolerada o exteriorización persistente (Bueno, 2004; Wellman & Cole, 2011; Martín Jiménez, 2020).

En este contexto, los planes de gobierno participan de una misma operación composicional en tanto formas específicas de comunidad política nematológica (esto es, doctrinal e ideológica)¹¹ que fijan, mediante silencios, filtros o exclusiones, el perímetro efectivo del "nosotros" y el alcance de la solidaridad que ese nosotros está dispuesto a reconocer (Bueno, 2005; Martín Jiménez, 2018, 2020; Carrier, 2018).

4. Metodología: estrategia de lectura del Perú electoral

Se adopta un diseño comparativo basado en el análisis integral de los 36 planes de gobierno del Perú electoral de 2026, tratados como corpus completo. La fuente son los documentos oficiales publicados por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), recolectados en febrero de 2026, con extensión entre 15 y 120 páginas. La investigación es cualitativa, con análisis de contenido y diseño comparativo-descriptivo para identificar patrones en el tratamiento programático de la migración venezolana (Bowen, 2009; Krippendorff, 2019). Los planes son artefactos programáticos que fijan prioridades, distribuyen riesgos, producen silencios y delimitan la comunidad políticamente relevante (Bueno, 2005). El objetivo es reconstruir cómo cada plan imagina la membresía legítima y administra el borde nacional, entendiendo estos documentos como tecnologías de imaginación política del borde (Martín Jiménez, 2018, 2020).

La unidad de análisis es cada plan en su totalidad. La unidad de codificación son segmentos específicos (párrafos, frases o listados) que aluden a migración, extranjería, frontera, diáspora o membresía política. De ahí la organización analítica de cuatro niveles: identificación de la fraternidad dominante, reconstrucción del radio de cooperación, clasificación del tratamiento del extranjero, y reconstrucción de la modulación de solidaridad y mecanismo de cierre selectivo. Secuencia que sigue el marco teórico: identificar la fraternidad dominante (Bueno, 2004); reconstruir el radio de cooperación (Bueno, 2005; Martín Jiménez, 2018); inferir la modulación de solidaridad (Carrier, 2018); y clasificar el cierre selectivo (Wellman & Cole, 2011; Jia & Skaperdas, 2011).

Esta codificación de cuatro pasos deriva en una matriz que incluye centralidad migratoria, tipo de solidaridad, fraternidad dominante, tratamiento del extranjero, diáspora, regularización, integración, acceso a servicios, frontera, seguridad, expulsión y cierre selectivo. Las categorías son ilustradas por segmentos textuales de la unidad de análisis: en securitización del borde, Perú Acción (2026, p. 23) propone "inmigración ilegal cero" y expulsión; en solidaridad diaspórica, Fe en el Perú (2026, p. 45) crea un Instituto Nacional de Peruanos en el Exterior; en aperturas filtradas, Renovación Popular (2026, p. 38) regulariza extranjeros

¹¹ Una comunidad política considerada en su momento doctrinal, ideológico y, a veces, mítico: no tanto como complejo de aparatos, normas y procedimientos, cuanto como trama de ideas-fuerza desde las cuales se la piensa, se la justifica y se la enfrenta a otras (Bueno, 2005, cap. I; Martín Jiménez, 2018, cap. IV y V). La nematología es la forma en que las instituciones políticas comparecen envueltas en una nebulosa de significaciones que no se yuxtaponen exteriormente a su realidad, sino que forman parte de su propio modo de existencia histórico (Bueno, 2010, cap. V).

sin antecedentes; en silencio programático, PTE-Perú (2026) no contiene referencias migratorias.

Por ello, las tipologías (silencio programático, solidaridad diaspórica, humanitarismo acotado, apertura filtrada, securitización del borde y composiciones híbridas) operan como tipos ideales (Weber, 1949). Esto es construcciones analíticas independientes, que no disociadas (excluyentes), que destacan rasgos predominantes para facilitar la comparación. Un plan puede presentar elementos de más de una tipología y la clasificación responde a la caracterización dominante, permitiendo captar la complejidad programática (sin forzar rigidez) y reconociendo que las propuestas migratorias combinan protección, control, utilidad y exclusión (Bueno, 2004; Wellman & Cole, 2011).

El análisis reconstruye cómo cada organización dosifica o redistribuye la solidaridad mediante cierre selectivo, produciendo una forma doctrinal de comunidad política (Bueno, 2005; Martín Jiménez, 2020). El Anexo 1 clasifica los planes en las 32 modulaciones de solidaridad de Bueno (2004), con cinco ejes: isológica/heterológica (solidaridad entre partes iguales o desiguales), cósmica/antropológica (orden general del mundo o relaciones humanas efectivas), categorial/trascendental (campo político-jurídico delimitado o desborde de ese campo), neutra/normativa (descripción o prescripción de obligaciones), y armónica/polémica (cohesión como acuerdo o como vínculo atravesado por antagonismo). En el Anexo 2 se desarrolla el soporte econométrico (modelo probabilístico) de carácter extensional (política económica), complementario del desarrollo intensional (economía política) presentado por el artículo, que se basa en la Encuesta Nacional de Hogares dirigida a la Población Venezolana (ENAHOPV), 2024.

5. Hallazgos: modulaciones de solidaridad y tipologías del cierre selectivo en los 36 planes

5.1. Cartografía del corpus: centralidad migratoria, fraternidades dominantes y radios de solidaridad

La migración venezolana no ocupa una centralidad homogénea en los 36 planes de gobierno. Desde la triada fraternidad-cooperación-solidaridad, el corpus se ordena en tres zonas: una, mayoritaria, de baja centralidad migratoria, donde el inmigrado permanece fuera del foco programático y la solidaridad se retrae hacia peruanos, familias, ciudadanía, pueblo o regiones; otra, de centralidad intermedia, donde la migración comparece desplazada hacia la diáspora, la regularización o fórmulas humanitarias mínimas; y una tercera, menos extensa pero más visible, donde el problema migratorio es procesado bajo lenguajes de frontera, control, seguridad o expulsión.

La fraternidad dominante es el principio que fija el perímetro del nosotros y, con ello, el alcance efectivo de la protección. La solidaridad no aparece, así como universalidad indiferenciada, sino como relación selectiva entre partes de un todo políticamente delimitado: aun cuando callan, todos los planes trazan un borde, jerarquizan pertenencias y deciden hasta dónde puede proyectarse la solidaridad nacional.

Tabla 1. Cartografía del corpus electoral

N.º	Partido político – representante	Centralidad migratoria	Fraternidad dominante	Radio de solidaridad
1	Ahora Nación – Alfonso López Chau Nava	Baja	Nación peruana / ciudadanía / regiones	Nacional-interno, con inserción extranjera tenue
2	Alianza Electoral Venceremos – Ronald Darwin Atencio Sotomayor	Baja (interna) / media-alta (PEX)	Pueblo / nación plurinacional / peruanos en el exterior	Internacionalista-diaspórico
3	Alianza para el Progreso – César Acuña Peralta	Baja	Ciudadanía / unidad nacional / desarrollo	Nacional-desarrollista con apertura económica selectiva
4	Avanza País – José Williams Zapata	Media	Comunidad nacional / soberanía / peruanos en el exterior	Consular-securitario
5	Fuerza Popular – Keiko Fujimori Higuchi	Muy baja	Familias peruanas / pobres / nación	Nacional-interno
6	Fuerza y Libertad – Fiorella Giannina Molinelli Aristondo	Media-alta	Ciudadanía peruana / retornantes / Estado	Consular-administrativo con control
7	Juntos por el Perú – Roberto Helbert Sánchez Palomino	Baja	Pueblo peruano / pueblos latinoamericanos	Internacionalista-soberanista
8	Libertad Popular – Rafael Jorge Belaunde Llosa	Media	Ciudadanía peruana / orden constitucional	Liberal-nacional securitizado
9	Partido Aprista Peruano – Pitter Enrique Valderrama Peña	Baja	Mayorías productoras / pueblos y clases oprimidas	Internacionalista-continental
10	Partido Cívico Obras – Ricardo Pablo Belmont Cassinelli	Media-baja	Comunidad nacional con apertura regulada	Cívico-condicionado
11	PTE-Perú – Napoleón Becerra García	Muy baja	Trabajadores / emprendedores / pacto social	Nacional-laboral
12	Partido del Buen Gobierno – Jorge Nieto Montesinos	Alta	Nación ampliada a diáspora y retornantes	Integral-regulado
13	Partido Demócrata Unido Perú – Charlie Carrasco Salazar	Media-baja	Peruanos / pueblo / nación	Nacional-soberanista
14	Partido Demócrata Verde – Alex González Castillo	Baja	Ciudadanía diversa / desarrollo humano	Universalista difuso
15	Partido Democrático Federal – Armando Joaquín Masse Fernández	Baja	Nación plurinacional / federal	Nacional-federal soberanista
16	Partido Democrático Somos Perú – George Patrick Forsyth Sommer	Baja	Persona / familia / ciudadanía	Humanista-municipal difuso
17	Frente de la Esperanza 2021 – Luis Fernando Olivera Vega	Alta	Peruanos / compatriotas / ciudadanía nacional	Nacional-estatal restrictivo
18	Partido Morado – Mesías Antonio Guevara Amasifuen	Media	Ciudadanía republicana peruana	Republicano-consular y antiestigmatizante

N.º	Partido político – representante	Centralidad migratoria	Fraternidad dominante	Radio de solidaridad
19	Partido País para Todos – Carlos Gonsalo Álvarez Loayza	Baja	Familias / personas vulnerables / gente decente	Cívico-familiar securitario
20	Partido Patriótico del Perú – Herbert Caller Gutiérrez	Baja	Compatriotas / pueblo peruano	Patriótico-consular
21	Partido Político Cooperación Popular – Yonhy Lescano Ancieta	Muy baja	Ciudadanía nacional vulnerable / territorios	Cívico-social con frontera securitizada
22	Partido Político Fe en el Perú – Álvaro Gonzalo Paz de la Barra Freigeiro	Media (diaspórica)	Nación peruana ampliada a PEX	Humanista-consular
23	Partido Político Integridad Democrática – Wolfgang Mario Grozo Costa	Media-alta	Compatriotas / familia / nación soberana	Moral-nacional securitario
24	Partido Político Nacional Perú Libre – Vladimir Roy Cerrón Rojas	Baja o indirecta	Pueblo / trabajadores / nación soberana	Popular-internalista
25	Partido Político Perú Acción – Francisco Ernesto Diez-Canseco Távara	Alta	Peruanos / familias / emprendedores	Nacional excluyente
26	Partido Político Perú Primero – Mario Enrique Vizcarra Cornejo	Media	Peruanos dentro y fuera del país	Humanista-diaspórico filtrado
27	Partido Político PRIN – Walter Gilmer Chirinos Purizaga	Media-baja	Nación descentralizada / multiétnica	Regionalista con regularidad vigilada
28	Partido SíCreo – Carlos Espá y Garcés-Alvear	Alta	Peruanos / familias / ciudadanía nacional	Cívico-nacional con excepción humanitaria
29	Perú Moderno – Carlos Ernesto Jaico Carranza	Media-alta	Compatriotas / jóvenes peruanos / nación	Nacional-humanista con cierre fronterizo
30	Podemos Perú – José Luna Gálvez	Baja	Pueblo peruano / Perú profundo / migrantes peruanos	Social-interno soberano
31	Primero la Gente – Marisol Pérez Tello	Media	Ciudadanía plural peruana / PEX	Comunitarista-diaspórico
32	Progresemos – Paul Davis Jaimes Blanco	Media-alta	Comunidad nacional / orden / autoridad	Humanista-securitario
33	Renovación Popular – Rafael López Aliaga	Media-alta	Peruanos / PEX / comunidad nacional soberana	Apertura selectiva nacional-diaspórica
34	Salvemos al Perú – Antonio Ortiz Villano	Baja	Ciudadanos peruanos / familia / pueblo	Cívico-nacional
35	Un Camino Diferente – Rosario del Pilar Fernández Bazán	Muy baja	Peruanos como destinatarios de servicios	Nacional implícito
36	Unidad Nacional – Roberto Enrique Chiabra León	Media-alta	Persona / familia / Estado-nación / peruanos focalizados	Humanista-nacional focalizado

Fuente: Elaboración propia.

5.2. Silencios programáticos: el inmigrado como exterior no tematizado

La primera gran modulación es el silencio programático: una forma discreta de cierre por la cual el inmigrado queda fuera del dominio explícito de obligaciones del plan y es producido como exterior no tematizado. En una parte importante de los 36 planes (Fuerza Popular, PTE-Perú, Cooperación Popular, Podemos Perú, Salvemos al Perú y Un Camino Diferente), la fraternidad dominante se retrae hacia peruanos, familias, ciudadanía, pueblo o trabajadores, de modo que la migración no llega a constituirse como problema político autónomo y es absorbida por otras gramáticas, como seguridad, empleo, soberanía o bienestar interno.

El silencio funciona como mecanismo de exteriorización. El inmigrado no es todavía enemigo declarado, pero tampoco miembro potencial; existe en la realidad social, aunque no en el núcleo de protección que el plan reconoce como políticamente prioritario. Naturaliza la exclusión sin necesidad de formularla abiertamente y fija.

Tabla 2. Silencios programáticos: el inmigrado como exterior no tematizado

Partido político - representante	Fraternidad dominante	Forma del silencio	Efecto político observable
Fuerza Popular - Keiko Fujimori Higuchi	Familias peruanas / pobres / nación	Omisión de política migratoria específica	Nacionalización del radio solidario
PTE-Perú - Napoleón Becerra García	Trabajadores / emprendedores / pacto social	Subsumción en agenda laboral-popular	Migración fuera del campo programático
Cooperación Popular - Yonhy Lescano Ancieta	Ciudadanía vulnerable / territorios	Frontera sin sujeto migratorio	Exterioridad territorializada
Podemos Perú - José Luna Gálvez	Pueblo peruano / Perú profundo	Prioridad a migrantes peruanos, no a extranjeros	Desplazamiento diaspórico mínimo
Salvemos al Perú - Antonio Ortiz Villano	Ciudadanos peruanos / familia / pueblo	Seguridad y bienestar interno sin extranjería diferenciada	Interiorización del campo solidario
Un Camino Diferente - Rosario del Pilar Fernández Bazán	Peruanos como destinatarios de servicios	Dispersión programática sin política migratoria	Exterior no tematizado

Fuente: Elaboración propia.

5.3. Solidaridades diaspóricas: prioridad nacional y peruanos en el exterior

La segunda gran modulación del corpus no se organiza alrededor del inmigrado que reside en el Perú, sino del peruano que vive fuera del país. La solidaridad diaspórica designa precisamente esa prolongación extraterritorial de una fraternidad que sigue siendo nacional: el radio de protección se expande hacia los connacionales en el exterior, pero apenas roza al extranjero residente. Así ocurre, con distintos matices, en Venceremos, Fe en el Perú, Primero la Gente, Renovación Popular y Perú Primero, donde la migración adquiere densidad programática sobre todo bajo la forma de asistencia consular, participación política, retorno, inversión, remesas o protección legal de los peruanos fuera del territorio.

Esta tipología muestra que la solidaridad es la ampliación del alcance de una fraternidad ya fijada de antemano. La diáspora no rompe el perímetro del demos nacional; lo extiende. Y en esa extensión selectiva se revela una solidaridad que puede salir del territorio sin dejar de ser nacional, mientras el cierre, lejos de desaparecer, simplemente cambia de escala.

Tabla 3. Solidaridades diaspóricas: prioridad nacional y peruanos en el exterior

Partido político – representante	Núcleo diaspórico	Mecanismo principal	Efecto sobre el inmigrado en Perú
Alianza Electoral Venceremos – Ronald Darwin Atencio Sotomayor	Peruanos en el exterior como parte fundamental de la nación	Registro, censo, apoyo legal, reinserción	Desplazamiento del inmigrado fuera del centro programático
Fe en el Perú – Álvaro Gonzalo Paz de la Barra Freigeiro	Diáspora peruana institucionalizada	Modernización consular, derechos, retorno, INPEX	Prioridad diaspórica-nacional
Primero la Gente – Marisol Pérez Tello	Diáspora como activo estratégico de desarrollo	Identidad, servicios consulares, redes de talento e inversión	Migración extranjera tratada solo lateralmente
Renovación Popular – Rafael López Aliaga	PEX como sujeto de protección y representación	Plan PEX, derechos, curules, fortalecimiento consular	Apertura al extranjero solo bajo filtrado estatal
Perú Primero – Mario Enrique Vizcarra Cornejo	Peruanos fuera del país como prioridad humanitaria	Fondo de tutela, asesoría legal, convenios de regularización laboral	Inclusión del extranjero condicionada por conducta y cantidad

Fuente: Elaboración propia.

5.4. Humanitarismos acotados: protección mínima y membresía suspendida

La tercera modulación del corpus corresponde a los humanitarismos acotados: planes en los que el inmigrado comparece como sujeto vulnerable o protegible, aunque sin llegar a convertirse en miembro pleno del demos ni en destinatario de una solidaridad robusta. En casos como Fuerza y Libertad, Perú Primero, PRIN y, en el límite, SíCrea, la protección existe, pero bajo fórmulas mínimas y condicionadas por legalidad, conducta, tránsito, seguridad o vulnerabilidad extrema: asistencia en tránsito, regularización parcial, tutela frente a la trata o excepciones humanitarias puntuales.

El resultado es una membresía suspendida: el extranjero puede ser asistido, vigilado o administrado, aunque sigue ocupando un umbral inestable dentro de la comunidad políticamente relevante. El inmigrado no es rechazado del todo, pero tampoco incorporado, y queda suspendido entre la asistencia y el borde.

Tabla 4. Humanitarismos acotados: protección mínima y membresía suspendida

Partido político – representante	Gesto humanitario	Límite impuesto	Estatuto resultante del inmigrado
Fuerza y Libertad – Fiorella Giannina Molinelli Aristondo	Asistencia a migrantes en tránsito, retorno seguro, regularización cuando corresponda	Legalidad, control, registro y seguridad	Protegible, pero administrado
Perú Primero – Mario Enrique Vizcarra Cornejo	Protección y regularización de personas migrantes vulnerables, incluidos venezolanos/as	Evaluación por comportamiento y cantidad	Vulnerable incorporable, no miembro pleno
PRIN – Walter Gilmer Chirinos Purizaga	Reconocimiento de mujeres venezolanas como víctimas de trata	Inserción del tema dentro de seguridad y regularidad migratoria	Víctima protegible, no sujeto de integración robusta
SíCrea – Carlos Espá y Garcés-Alvear	Excepciones humanitarias para poblaciones vulnerables	Inadmisión general, control biométrico y expulsión	Excepción mínima dentro de un cierre duro

Fuente: Elaboración propia.

5.5. Aperturas filtradas: regularización, utilidad y extranjero productivo

La cuarta modulación del corpus corresponde a las aperturas filtradas: planes que no convierten al inmigrado en enemigo absoluto ni lo reducen a mera excepción humanitaria, pero tampoco lo incorporan como miembro pleno. En casos como Partido del Buen Gobierno, Renovación Popular, Perú Primero, Partido Cívico Obras y, en el límite, Alianza para el Progreso, la solidaridad se proyecta hacia el extranjero solo bajo condiciones de legalidad, conducta, productividad, inversión o utilidad económica.

El borde se abre de manera jerarquizada. El inmigrado puede ser regularizado, admitido o incluso nacionalizado, aunque únicamente si satisface criterios previos definidos por el Estado o por el interés nacional. La solidaridad se productiviza: emerge una membresía condicional, donde el extranjero se convierte en recurso admisible bajo condiciones.

Tabla 5. Aperturas filtradas: regularización, utilidad y extranjero productivo

Partido político - representante	Mecanismo de apertura	Filtro dominante	Estatuto resultante del inmigrado
Partido del Buen Gobierno - Jorge Nieto Montesinos	Integración adecuada, acceso a servicios, migración como desarrollo	Regularidad + control estricto de fronteras	Integrable bajo orden estatal
Renovación Popular - Rafael López Aliaga	Regularización, calidad migratoria, nacionalización, residencia para inversionistas	Ausencia de antecedentes + productividad + inversión	Extranjero útil y nacionalizable
Partido Político Perú Primero - Mario Enrique Vizcarra Cornejo	Protección y regularización de migrantes vulnerables	Comportamiento + cantidad	Incorporable bajo evaluación estatal
Partido Cívico Obras - Ricardo Pablo Belmont Cassinelli	Apertura a extranjeros e inversión extranjera	Orden estatal + interés nacional	Admitido condicionalmente
Alianza para el Progreso - César Acuña Peralta	Apertura al extranjero-capital en zonas de frontera	Utilidad económica + competitividad territorial	Extranjero-inversor privilegiado

Fuente: Elaboración propia.

5.6. Securitización del borde: frontera, riesgo y expulsión

La modulación más dura del corpus es la securitización del borde: aquella en la que el inmigrado deja de comparecer como sujeto vulnerable, regularizable o incorporable y pasa a ser codificado como riesgo, irregularidad o amenaza fronteriza. En planes como Frente de la Esperanza 2021, Integridad Democrática, Perú Acción, SiCrea, Perú Moderno y Unidad Nacional, así como en versiones menos extremas como Avanza País, Libertad Popular y Progresemos, la migración ingresa al dominio por el eje frontera-seguridad-control: policía migratoria, biometría, inadmisión, retención, deportación, vigilancia territorial o blindaje fronterizo.

El borde se convierte en punto de defensa del cuerpo nacional; la solidaridad se retrae hacia los propios, mientras el extranjero queda inscrito en un régimen de sospecha. El cierre clasifica, vigila y excluye en tanto el “demasiados” no necesita volverse cifra; le basta con producir al inmigrado como exterior peligroso.

Tabla 6. Securitización del borde: frontera, riesgo y expulsión

Partido político – representante	Núcleo securitario	Mecanismo dominante	Estatuto del inmigrado
Frente de la Esperanza 2021 – Luis Fernando Olivera Vega	Policía de Migraciones, restricción de remesas y servicios	Empadronamiento, control y exclusión del irregular	Indocumentado excluible
Integridad Democrática – Wolfgang Mario Grozo Costa	Seguridad integral y control migratorio interoperable	Perfiles de riesgo, inadmisión, expulsión y fiscalización	Riesgo administrable
Perú Acción – Francisco Ernesto Díez-Canseco Távara	“Inmigración ilegal cero”	Detención, deportación, bases militares, cobros y remesas gravadas	Amenaza a neutralizar
SíCrea – Carlos Espá y Garcés-Alvear	Soberanía fronteriza e inmigración ilegal	Inadmisión, biometría, retención y expulsión expeditiva	Indocumentado bloqueable
Perú Moderno – Carlos Ernesto Jaico Carranza	Policía fronteriza y barreras físicas	Sensores, centros de expulsión y sanciones	Ingreso ilegal penalizado
Unidad Nacional – Roberto Enrique Chiabra León	Control reforzado en Tumbes y revisión de visas	Expulsión de extranjeros delincuentes y cuidado de fronteras	Exterior vigilado
Avanza País – José Williams Zapata	“Escudo de Frontera”	Bases mixtas, vigilancia electrónica y control territorial	Migración subordinada a seguridad
Libertad Popular – Rafael Jorge Belaunde Llosa	“Blindaje territorial”	Tropa en frontera y combate a migración irregular	Irregularidad como problema de defensa
Progreseemos – Paul Davis Jaimes Blanco	Seguridad integral con control migratorio	Control migratorio, defensa exterior y excepcionalidad	Exterior inscrito en el orden securitario

Fuente: Elaboración propia.

5.7. Composiciones híbridas: entre protección condicionada y cierre restrictivo

La última familia del corpus responde a composiciones híbridas en las que protección y restricción conviven dentro de una misma arquitectura programática. En planes como Fuerza y Libertad, Partido del Buen Gobierno, Perú Primero, Renovación Popular, Partido Morado y Primero la Gente, la migración es reconocida bajo el lenguaje de los derechos, la vulnerabilidad o la integración, pero siempre bajo condiciones de legalidad, productividad, seguridad, conducta o interés nacional.

El resultado es una protección jerarquizada: el migrante puede ser asistido, regularizado o admitido, aunque no como miembro pleno, sino como sujeto de inclusión condicionada y reversible. Y es precisamente donde la solidaridad no desaparece frente al borde, sino que muchas veces adopta la forma misma de su control.

Tabla 7. Composiciones híbridas: entre protección condicionada y cierre restrictivo

Partido político – representante	Gesto de protección o inclusión	Mecanismo restrictivo	Composición híbrida
Fuerza y Libertad – Fiorella Giannina Molinelli Aristondo	Asistencia, retorno seguro, regularización cuando corresponda	Legalidad, control, registro, seguridad	Humanitarismo administrado
Partido del Buen Gobierno – Jorge Nieto Montesinos	Integración adecuada, acceso a servicios, migración como desarrollo	Control estricto de fronteras, combate a la irregularidad	Integración regulada
Perú Primero – Mario Enrique Vizcarra Cornejo	Protección y regularización de migrantes vulnerables	Conducta, cantidad y delito	Inclusión condicionada
Renovación Popular – Rafael López Aliaga	Regularización, nacionalización y residencia	Antecedentes, productividad e inversión	Apertura selectiva jerarquizada
Partido Morado – Mesías Antonio Guevara Amasifuen	Rechazo a la estigmatización del venezolano	Desplazamiento hacia servicios a peruanos en el exterior	Antiestigmatización sin integración fuerte
Primero la Gente – Marisol Pérez Tello	Comunidad plural y proyección diaspórica	Tratamiento lateral de la migración vía seguridad y economías ilegales	Solidaridad diaspórica con securitización lateral

Fuente: Elaboración propia.

6. Discusión

Los hallazgos confirman la hipótesis central del artículo: los planes de gobierno del Perú electoral se ordenan entre modulaciones de solidaridad y mecanismos de cierre selectivo. La política migratoria parte de una configuración previa del “nosotros”: primero se fija una fraternidad dominante, luego un radio de cooperación y solo después se distribuyen obligaciones, protecciones y formas de borde: silencio programático, prioridad diaspórica, humanitarismo mínimo, apertura filtrada, securitización o composiciones híbridas. El cierre selectivo no es el fracaso de la solidaridad, sino una de sus formas políticas cuando la fraternidad se define de manera restrictiva (Bueno, 2004, 2005; Wellman & Cole, 2011; Jia & Skaperdas, 2011).

La evidencia muestra una población venezolana ya asentada, pero incorporada bajo condiciones precarias: 82,0% integraba la PEA, 92,5% estaba ocupada, solo 19,2% tenía contrato y 91,7% no había homologado sus títulos (OIM, 2019, 2022; Vera & Jiménez, 2022). Al mismo tiempo, el rechazo social fue elevado: 79,1% desaprobaba el aumento de venezolanos en su distrito, y la percepción de criminalidad y de perjuicio económico operó como predictor fuerte de xenofobia (Vera & Jiménez, 2022; Amaya & Elguera, 2022; Alcázar & Távara, 2023). Sin embargo, la mayoría de planes no traduce esa combinación de precarización, trabas institucionales y rechazo en términos de mercado de trabajo, sino de borde político: Fuerza Popular, PTE-Perú y Podemos Perú producen al inmigrado por omisión; Vencemos, Fe en el Perú y Renovación Popular desplazan la solidaridad hacia la diáspora o la someten a filtrado; y Perú Acción, SíCreo, Integridad Democrática y Unidad Nacional reconfiguran la frontera como seguridad, riesgo y expulsión. Lo decisivo, entonces, es el tipo de reconocimiento político.

Los planes de gobierno discrepan sobre qué tipo de extranjero puede llegar a ser políticamente legible, más que proteger al inmigrado. No obstante, en tanto institución procedimental dotada de función nematológica, el plan puede organizar doctrinalmente una imagen integradora, humanitaria o selectiva del extranjero y, sin embargo, resultar contradictorio con el curso efectivo de sus operaciones, esto es, con su momento técnico, allí donde la frontera, el registro, el control y la expulsión comparecen como prácticas realmente organizables.¹²

7. Conclusiones

El análisis de los 36 planes de gobierno de 2026 confirma que la cuestión migratoria no se organiza en una oposición simple entre apertura y cierre, sino a través de distintas modulaciones de la solidaridad y mecanismos de cierre selectivo: silencio programático, solidaridad diaspórica, humanitarismo acotado, apertura filtrada, securitización del borde y composiciones híbridas. Las formas de restricción predominan sobre las de apertura universal: una parte importante del corpus omite al inmigrado o lo relega fuera del núcleo de obligaciones; otra protege más a los peruanos en el exterior que a los extranjeros residentes; y los casos más duros convierten la frontera en dispositivo de seguridad, vigilancia y expulsión (Perú Acción, 2026; SíCreo, 2026; Frente de la Esperanza, 2026).

La migración rara vez es procesada como contradicción laboral estructural (pese a que la literatura muestra efectos segmentados sobre empleo formal, salarios y grupos vulnerables) y es traducida a los lenguajes de la utilidad, la administración, la seguridad o la exclusión. Los planes funcionan como tecnologías de imaginación política del borde: allí se decide quién cuenta como parte, quién es admitido bajo condición y quién queda como exterior persistente (Bueno, 2005; Martín Jiménez, 2020).

La solidaridad es un intercambio político modulado por la triada: fraternidad (quién pertenece al "nosotros"), cooperación (qué operaciones se habilitan) y solidaridad (qué vínculos de protección se proyectan). Por ello, ante la pregunta ¿Cuántos venezolanos son demasiados?, la respuesta final es que nunca son suficientes. Pues el umbral no se fija por cantidad, sino por el tipo de reconocimiento que el plan otorga (o niega) al migrante. El cierre selectivo no es el fracaso de la solidaridad, sino una de sus formas políticas cuando la fraternidad es restrictiva y la cooperación se organiza alrededor de la prioridad nacional, la utilidad productiva o la seguridad del borde. Esto es la brecha entre aceptación normativa y rechazo práctico en la sociedad peruana: la solidaridad se administra mediante filtros, jerarquías y radios variables de pertenencia que cada plan traduce programáticamente.

Finalmente, la investigación abre líneas: un estudio comparativo regional (Colombia, Chile, Ecuador); un análisis longitudinal de la evolución programática en ciclos electorales y su relación con opinión pública y políticas migratorias (Stonawski & Brzozowski, 2025); la exploración de género, racialización y sexualidad en el tratamiento programático (Llinás, 2025; Brisson et al., 2026); el análisis de narrativas mediáticas y discursos de campaña (Yalta & Lovón, 2023); y el estudio de las percepciones de los propios migrantes venezolanos sobre las propuestas programáticas (Cavagnoud, 2024; Kakalis et al., 2025). Líneas que aportan a la comprensión de la migración venezolana como problema de membresía y solidaridad (siempre política).

¹² El momento técnico designa el plano operatorio-material de una institución (sus procedimientos, agentes, soportes y operaciones efectivas), mientras que el momento nematológico nombra la nebulosa doctrinal e ideológica que la acompaña, legitima y hace inteligible (Bueno, 2010, cap. V).

REFERENCIAS

- Acción y Desarrollo. (2022). *Situación de exclusión social y desafíos de la integración sociocultural de la población venezolana en Lima Este*. Acción y Desarrollo.
- Alcázar Valdivia, L., & Távara Ramírez, F. A. (2023). *Barreras para la integración laboral de migrantes venezolanos en el Perú: Identificación y análisis de opciones de política* (Diagnóstico y Propuesta N° 59). GRADE. <https://grade.org.pe/publicaciones/barreras-para-la-integracion-laboral-de-migrantes-venezolanos-en-el-peru-identificacion-y-analisis-de-opciones-de-politica/>
- Amaya López, L. R., & Elguera Quispe, J. S. (2023). *Determinantes de la opinión pública xenófoba hacia los migrantes venezolanos en el Perú* (Diagnóstico y Propuesta No. 56). CIES. <https://cies.org.pe/investigacion/determinantes-de-la-opinion-publica-xenofoba-en-el-peru/>
- Asencios, R., & Castellares, R. (2020). *Impacto de la inmigración venezolana en el empleo y los salarios: El caso peruano* (Documento de Trabajo 2020-002). Banco Central de Reserva del Perú.
- ATV Noticias (2019). Belmont responde por discurso xenófobo contra venezolanos. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=29vFlkPU60I>
- Bedoya, E. (2016). La deforestación y la tragedia de los comunes entre los cocaleros del VRAE: 2001-2004. *Espacio y Desarrollo*, (28), 75-101. <https://doi.org/10.18800/espaciodesarrollo.201601.004>
- Bernard, C. (2005 [1865]). *Introduction à l'étude De la médecine Expérimentale*. Édition du groupe.
- Beto a Saber (2026). Entrevista a Fernando Olivera [Willax televisión]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=bi13BwRWWAo>
- Botto, M. I. (Comp.). (2023). *Migración venezolana: Entre el éxodo y el acceso a derechos en Sudamérica*. IICSAL/FLACSO-CONICET.
- Bougeois, L., & Croiset, A. (1906 [1896]). *Essai d'une philosophie de la solidarité: Conférences et discussions* (2e éd.). Félix Alcan.
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>

- Brisson, J., Ramirez Tovar, J. C., Gregorio, J., Konda, K., Silva-Santisteban, A., & Perez-Brumer, A. (2026). Post-migration sexual health and pleasure among gay and bisexual Venezuelan migrant men in Lima, Peru. *International Journal of Intercultural Relations*, 110, 102321. <https://doi.org/10.1016/j.ijintrel.2025.102321>
- Bueno, G. (1992). *Teoría del cierre categorial* (Vol 1. Introducción general Siete enfoques en el estudio de la Ciencia (Parte I, sección 1). Pentalfa.
- Bueno, G. (2004). Proyecto para una trituración de la Idea general de Solidaridad. *El Catoblepas: Revista Crítica del Presente*, 26. <https://www.nodulo.org/ec/2004/n026p02.htm>
- Bueno, G. (2005). Ensayo de una teoría antropológica de las instituciones. *El Basilisco*, 2(37), 3-52. <https://www.fgbueno.es/bas/bas37a.htm>
- Bueno, G. (2010). *El fundamentalismo democrático*. Ediciones Planeta Madrid.
- Caretas. (2026). *[Nota sobre discursos migratorios en campaña electoral peruana 2026]*. [Fuente periodística].
- Carrier, J. (2018). Moral economy: What's in a name? *Anthropological Theory*, 18(1), 18–35. <https://doi.org/10.1177/1463499617735259>
- Casa Salazar, M. G. (2023). Salud mental y migración. En M. I. Botto (Comp.), *Migración venezolana: Entre el éxodo y el acceso a derechos en Sudamérica*. IICSAL/FLACSO-CONICET.
- Cavagnoud, R. (2024). Different trajectories from a common crisis: Survival migrations and resilience of Venezuelan adolescents to Peru. *Childhood*, 31(1), 67–85. <https://doi.org/10.1177/09075682231212036>
- Cimagalli, F. (2020). Is There a Place for Altruism in Sociological Thought? *Hu Arenas*, 3, 52–66. <https://doi.org/10.1007/s42087-019-00086-6>
- Comte, A. (1875 [1851]). *System of positive polity* (First volume). Longmas, Green and Co.
- Coste, C. (2017). *Inventorier et inventer la société. Constantin Pecqueur (1801-1887): expertise sociale et processus de socialisation. L'Année sociologique*, 67(2), 423–451. <https://doi.org/10.3917/anso.172.0423>
- De Haas, H. (2024). *How migration really works. A factful guide to the most divisive issue in politics*. Peninsula.
- Delgado, M. (2003). ¿Quién puede ser “inmigrante” en la ciudad? En *Exclusión social y diversidad cultural* (pp. 9–24). España: Editorial Tercera Prensa. https://www.academia.edu/43992693/_Quie_n_puede_ser_inmigrante_en_la_ciudad

- Durkheim, É. (2013) [1893]. *The Division of Labor in Society* (Second Edition). London: The Macmillan Press. <https://anarch.cc/uploads/emile-durkheim/the-division-of-labor-in-society.pdf>
- Engels, F. (2017 [1887]). *The condition of the working class in England in 1844*. University of Illinois.
- Fouillée, A. (2007 [1908]). *Morale des idées-forces* (3e éd.). Félix Alcan.
- Garfinkel, M., Skaperdas, S., & Syropoulos, C. (2010). Trade in the Shadow of Power (Prepared for inclusion in M.R. Garfinkel and S.Skaperdas (eds), *The Oxford Handbook of the Economics of Peace and Conflict*). <https://sites.socsci.uci.edu/~sskaperd/GSS6-1102.pdf>
- Gramsci, A. (1971) [1932]. *El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*. Buenos Aires: Editorial Nueva Visión. <https://creandopueblo.files.wordpress.com/2011/08/gramsci-elmaterialismohistorico.pdf>
- Groeger, A., León-Ciliotta, G., & Stillman, S. (2024). Immigration, labor markets and discrimination: Evidence from the Venezuelan exodus in Perú. *World Development*, 174, 106437. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106437>
- Herrera, C. M. (2013). El concepto de solidaridad y sus problemas político-constitucionales. Una perspectiva iusfilosófica. *Revista de Estudios Sociales*, 46, 63–73. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81528084007>
- Hidalgo, A., Bueno, G., & Iglesias, C. (1991) [1987]. *Symploke* (3a ed.). Madrid: Ediciones Júcar. <https://bibliotecatrevijano.files.wordpress.com/2017/10/87254322-gustavo-bueno-symploke.pdf>
- IDEHPUCP. (2026). *Análisis de planes de gobierno y discursos electorales 2026 sobre migración venezolana* [Informe institucional]. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2021/06/04151552/Boletin-02-links.pdf>
- IDL. (2021). *Análisis de planes de gobierno y tratamiento de la migración venezolana en el ciclo electoral 2021* [Informe institucional]. IDL. <https://www.idl.org.pe/los-extranjeros-usos-politicos-de-la-inmigracion-venezolana-en-la-campana-presidencial/>
- Jia, H., & Skaperdas, S. (2011). Technologies of conflict. En M. R. Garfinkel & S. Skaperdas (Eds.), *The Oxford Handbook of the Economics of Peace and Conflict*. Oxford University Press.
- Kakalis, M., Muro, M., Paniagua-Avila, A., Ponce De Leon Muriel, J. C., Cheng, B., Bonz, A. G., Ventevogel, P., Kane, J. C., Verdelli, H., & Greene, M. C. (2025). Experiences and impact of

Duelo Migratorio among Venezuelan refugees and migrants in Peru: Characterizing a cultural construct of distress. *Conflict and Health*, 19, 90. <https://doi.org/10.1186/s13031-025-00719-4>

Komter, A. (2005). *Social Solidarity and the Gift*. Cambridge University Press.

Krippendorff, K. (2019). *Content analysis: An introduction to its methodology* (4th ed.). SAGE Publications.

La Libertad (2023). Político peruano Antauro Humala propone abrir campos de concentración para migrantes venezolanos. <https://diariolalibertad.com/sitio/2023/11/23/politico-peruano-antauro-humala-propone-abrir-campos-de-concentracion-para-migrantes-venezolanos/>

Leinster, T. (2014). *Basic category theory*. Cambridge University Press.

Leroux, P. (1950) [1840]. *De l'humanité, de son principe et de son avenir: où se trouve exposée la vraie définition de la religion, et où l'on explique le sens, la suite et l'enchaînement du mosaïsme et du christianisme* (2e éd., 2 vols). Perrotin.

Llinas Casas, F. (2025). Beauty and translation: The analytical purchase of diaspora for the study of the Venezuelan migration crisis. *Studies in Ethnicity and Nationalism*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1111/sena.70010>

Llinás Casas, F. (2025). Beauty and translation: The analytical purchase of diaspora for the study of the Venezuelan migration crisis. *Studies in Ethnicity and Nationalism*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1111/sena.70010>

Martín Jimenez, L. (2018). *Filosofía de la técnica y de la tecnología*. Pentalfa.

Martín Jiménez, L. (2020). *El Mito del capitalismo. Filosofía de la moneda y del comercio*. Pentalfa.

Mauss, M. (1991 [1923]). *Sociología y antropología*. Editorial Tecnos.

Morales, F., & Pierola, M. D. (2020). *Venezuelan migration in Peru: Short-term adjustments in the labor market* (IDB Working Paper Series No. IDB-WP-1146). Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0002594>

Nocera, P. (2007). Aproximaciones para una historia de la formulación sociológica del concepto de solidaridad. Su trayectoria conceptual en el pensamiento francés hasta la sociología de Émile Durkheim. *IV Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani*, Facultad de Ciencias Sociales. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. <https://www.aacademica.org/000-024/206>

- OIM. (2019). Impacto de la inmigración venezolana en el mercado laboral de tres ciudades: Lima, Arequipa y Piura. OIM Perú. https://www.ilo.org/lima/publicaciones/WCMS_714888/lang--en/index.htm
- OIM. (2022). Reunión Regional sobre Regularización Migratoria en el contexto de la Movilidad Humana de Refugiadas y Migrantes de Venezuela. OIM Perú. https://www.r4v.info/es/event/cap_prt_2022_29Abr1
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM], Organización Internacional del Trabajo [OIT], Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo [MTPE], & Universidad Antonio Ruiz de Montoya [UARM]. (2019). *Impacto de la inmigración venezolana en el mercado laboral de tres ciudades: Lima, Arequipa y Piura*. OIM Perú. https://www.ilo.org/lima/publicaciones/WCMS_714888/lang--en/index.htm
- Palla, E. (2021). *[Análisis de propuestas migratorias en campañas presidenciales peruanas]*. [Documento de trabajo o artículo].
- Paz, A. (1996 [1978]). *Durruti en la Revolución española* (2ed.). Fundación de estudios libertarios Anselmo Lorenzo.
- Perú Acción. (2026). *Plan de gobierno de Perú Acción para las elecciones generales 2026*. Jurado Nacional de Elecciones.
- Perú21Tv. (2021). Daniel Salaverry se enfrenta a INSULTOS con ciudadano venezolano. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=tZPtpXZOR9M>
- PTE-Perú. (2026). *Plan de gobierno de PTE-Perú para las elecciones generales 2026*. Jurado Nacional de Elecciones.
- Refugio Latinoamericano. (2026, marzo). *[Nota sobre promesas electorales y políticas migratorias en Perú 2026]*. [Fuente periodística].
- Renovación Popular. (2026). *Plan de gobierno de Renovación Popular para las elecciones generales 2026*. Jurado Nacional de Elecciones.
- Sahlins, M. (1974). El espíritu del Don. En R. Akal González (Ed.), *Economía de la Edad de Piedra* (pp. 167-202). Madrid: Akal. https://revolucioncantonal.net/files.wordpress.com/2018/02/sahlins-economia_de_la_edad_de_piedra.pdf
- Said, E. (2005). *Reflexiones sobre el exilio*. Debate.
- Steiner, P. (2009). *Altruisme, égoïsme et individualisme dans l'École durkheimienne*. *European Journal of Sociology*, 50(1), 35-59. <https://doi.org/10.1017/S0003975609000411>
- Stonawski, M., & Brzozowski, J. (2025). Migration from Venezuela and Ukraine: A comparative analysis of settlement intentions and labour market

outcomes in Peru and Poland. *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*, 67(67), 89-106. <https://doi.org/10.12775/bgss-2025-0006>

Stonawski, M., Sobczak-Szelc, K., Górská, K., Olter-Castillo, A., Gómez, S., & Brzozowski, J. (2026). *Coping and adaptation in times of exodus: Venezuelan migration decisions and strategies*. Routledge.

Tilly, C. (1990). *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*. Basil Blackwell.

Valdivia, Y., et al. (2023). *Retos y oportunidades para la integración económica de la población venezolana en el mercado laboral peruano*. Banco Mundial.

Vera Rojas, P., & Jiménez Silva, B. (2020). *Migración venezolana e informalidad en el mercado local* (Informe final PCRAT2-1221-125). CIES, y Fundación M. J. Bustamante. <https://cies.org.pe/investigacion/migracion-venezolana-e-informalidad-en-el-mercado-local/>

Vera, C. P., & Jiménez, B. (2022). *The short-term labor market impact of Venezuelan immigration in Peru* (Documento de Trabajo No. 304). CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata. https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/doc_cedlas304.pdf

Vera, J., & Jiménez, F. (2020). *Efectos de la migración venezolana en el empleo formal e informal en Perú* [Documento de trabajo]. https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2021/06/migracion_venezolana_e_informalidad_en_el_mercado_local.pdf

Vera, J., & Jiménez, F. (2022). *Segmentación ocupacional e impacto de la migración venezolana en el empleo formal peruano* [Documento de trabajo]. Universidad de Piura.

Weber, M. (1949). *The methodology of the social sciences*. Free Press.

Wellman, C., & Cole, P. (2011). *Debating the Ethics of Immigration: Is There a Right to Exclude?* Oxford University Press.

Yalta González, E. M., & Lovón Cueva, M. A. (2023). Discurso político antimigratorio en el Perú: Estudio de caso de las elecciones de Lima (2018) y las elecciones presidenciales (2021). *Lingüística y Literatura*, 84, 104-123. <https://doi.org/10.17533/udea.lyl.n84a05>

Yalta, H., & Lovón, M. (2023). Instrumentalización de la migración venezolana en las elecciones peruanas: Análisis del discurso político y redes sociales. *Discursos del Sur*. [En prensa o número específico].

Anexos

Anexo 1. Modulaciones específicas de la idea de solidaridad

Los 36 planes de gobierno pueden ubicarse dentro de las 32 modulaciones de solidaridad propuesta por Bueno (2004). Esta matriz clasifica la solidaridad a partir del cruce de cinco ejes dicotómicos: aislógica/heterológica (solidaridad entre partes iguales o desiguales), cósmica/antropológica (remisión a un orden general del mundo o a relaciones humanas efectivas), categorial/trascendental (operación en un campo político-jurídico delimitado o desborde de ese campo), neutra/normativa (descripción de una relación o prescripción de una obligación), y armónica/polémica (cohesión como acuerdo o como vínculo atravesado por antagonismo). Cada una de las 32 casillas resultantes representa una modulación específica de la solidaridad, que designa una forma de articulación material entre partes de un todo políticamente delimitado (Bueno, 2004; Fouillée, 2007 [1908]).

La clasificación de los planes de gobierno identifica la fraternidad dominante, el radio de cooperación efectivo y el tratamiento del extranjero, para luego inferir la modulación de solidaridad correspondiente. El resultado se resume en la Tabla A1, donde se indica el número de tipo asignado a cada partido.

Mapa A1. Hipercubo de los 36 planes en las 32 modulaciones de la solidaridad



Fuente: Elaboración propia, siguiendo a Bueno (2004).

Tabla A1. Ubicación de los 36 planes de gobierno en las 32 modulaciones de la solidaridad

N.º	Partido político	Modulación de solidaridad (Bueno, 2004)
1	Ahora Nación	(7) Solidaridad cósmica-heterológica-neutra-armónica; el plan integra al extranjero como objeto de inserción social, pero sin derechos plenos, dentro de una fraternidad nacional.
2	Alianza Electoral Venceremos	(7) La solidaridad se proyecta hacia la diáspora peruana y se enuncia en clave internacionalista, pero no se traduce en una política migratoria doméstica.
3	Alianza para el Progreso	(8) Cósmica-heterológica-neutra-polémica; apertura selectiva al extranjero-capital, pero el migrante como sujeto de derechos queda fuera del foco programático.
4	Avanza País	(8) Securitización fronteriza con protección consular a peruanos en el exterior; la solidaridad se retrae hacia los nacionales y se organiza desde la seguridad del borde.
5	Fuerza Popular	(14) Antropológica-isológica-categorial-neutra-armónica; silencio programático respecto de la inmigración; la solidaridad se concentra en familias peruanas y pobres.
6	Fuerza y Libertad	(14) Gestión migratoria integral con control y legalidad; solidaridad condicionada a la regularidad, pero con asistencia humanitaria acotada.
7	Juntos por el Perú	(14) Solidaridad internacionalista-soberanista; la cuestión migratoria se desplaza hacia la geopolítica de los pueblos, sin política doméstica diferenciada.
8	Libertad Popular	(14) Liberal-nacional securitizado; la migración irregular se combate con blindaje territorial, y la solidaridad se limita a los peruanos.
9	Partido Aprista Peruano	(14) Solidaridad continental con pueblos oprimidos, pero sin aterrizaje en política migratoria específica; el extranjero aparece como turista o inversor.
10	Partido Cívico Obras	(15) Antropológica-isológica-categorial-normativa-armónica; hospitalidad cívica condicionada: el extranjero es tolerado e inversor, pero bajo orden estatal.
11	PTE-Perú	(15) Silencio programático; el plan se concentra en trabajo y pacto social, sin tematizar la migración como problema autónomo.
12	Partido del Buen Gobierno	(15) Integración regulada y codesarrollo; la solidaridad se amplía a extranjeros, pero bajo control estricto de fronteras y regularidad migratoria.
13	Partido Demócrata Unido Perú	(15) Nacional-soberanista; la frontera se militariza y el retorno de peruanos se prioriza; el extranjero solo se admite por utilidad funcional.
14	Partido Demócrata Verde	(16) Antropológica-isológica-categorial-normativa-polémica; universalismo axiológico, pero baja especialización migratoria; la solidaridad es inclusiva pero difusa.
15	Partido Democrático Federal	(16) Federal-soberanista; el inmigrante se historiza como parte de la nación, pero el afuera presente se trata desde la defensa de recursos y soberanía.
16	Partido Democrático Somos Perú	(16) Humanista-municipalista; la solidaridad se enuncia en términos universales, pero no se traduce en política migratoria especializada.
17	Frente de la Esperanza 2021	(16) Cierre selectivo duro contra el extranjero irregular; la solidaridad se retrae a los peruanos y se articula con policía migratoria y restricciones.
18	Partido Morado	(16) Republicano y antiestigmatizante; rechazo a la criminalización del venezolano, pero con fuerte desarrollo de servicios a peruanos en el exterior.
19	Partido País para Todos	(24) Antropológica-heterológica-categorial-normativa-polémica; la persona al centro, pero la seguridad y el orden capturan el tratamiento del extranjero como amenaza criminal.

N.º	Partido político	Modulación de solidaridad (Bueno, 2004)
20	Partido Patriótico del Perú	(29) Antropológica-heterológica-trascendental-normativa-armónica; patriotismo y soberanía; el exterior se funcionaliza para comercio y defensa, sin política migratoria.
21	Partido Político Cooperación Popular	(29) Silencio programático con territorialización securitaria de la frontera; la solidaridad se dirige a ciudadanía vulnerable, sin migrantes.
22	Partido Político Fe en el Perú	(29) Solidaridad humanista y diaspórica fuerte; el plan prioriza a peruanos en el exterior, mientras el extranjero residente queda desatendido.
23	Partido Político Integridad Democrática	(29) Moral-nacional securitario; control migratorio, inadmisión y expulsión de extranjeros vinculados a crimen; la solidaridad se reserva a compatriotas.
24	Partido Político Nacional Perú Libre	(30) Antropológica-heterológica-trascendental-normativa-polémica; popular-internalista; la migración se lee como expulsión por neoliberalismo, no como control del extranjero.
25	Partido Político Perú Acción	(30) Cierre selectivo extremo y criminalización frontal del inmigrante irregular; la solidaridad es exclusivamente nacional y punitiva.
26	Partido Político Perú Primero	(30) Humanista-diaspórico filtrado; se reconoce vulnerabilidad migrante, pero la inclusión es condicionada por comportamiento y cantidad.
27	Partido Político PRIN	(30) Regionalista con regularidad vigilada; la migración aparece en seguridad ciudadana y trata, sin política de acogida robusta.
28	Partido SiCrea	(30) Cívico-nacional con excepción humanitaria; cierre fronterizo duro, biometría y expulsión, pero con excepciones para vulnerables.
29	Perú Moderno	(30) Nacional-humanista con cierre fronterizo; se lamenta la emigración de peruanos y se endurece el control de ingresos ilegales.
30	Podemos Perú	(30) Social-interno soberano; interculturalidad y prioridad a migrantes peruanos, pero omisión de política para extranjeros.
31	Primero la Gente	(31) Antropológica-heterológica-trascendental-neutra-polémica; comunitarista-diaspórico; la diáspora peruana es activo estratégico, y la migración se aborda vía seguridad de economías ilegales.
32	Progresemos	(32) Antropológica-heterológica-trascendental-neutra-armónica; humanista-securitario; el control migratorio se inscribe en el núcleo de la seguridad integral.
33	Renovación Popular	(32) Apertura selectiva nacional-diaspórica; regularización condicionada y nacionalización filtrada para extranjeros útiles y sin antecedentes.
34	Salvemos al Perú	(32) Cívico-nacional; la solidaridad se limita a ciudadanos peruanos y familias, sin política migratoria especializada.
35	Un Camino Diferente	(32) Nacional implícito; el plan es programáticamente disperso y no tematiza la migración como problema autónomo.
36	Unidad Nacional	(32) Humanista-nacional focalizado; solidaridad hacia peruanos pobres, combinada con control fronterizo y expulsión de extranjeros delincuentes.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de los 36 planes de gobierno y de la matriz de Bueno (2004). Los números de tipo corresponden a la numeración original de las 32 modulaciones.

Como se observa, la distribución no es homogénea. Los tipos 7, 8, 14, 15, 16, 24, 29, 30, 31 y 32 concentran la totalidad de los planes, mientras que el resto de las casillas (1-6, 9-13, 17-23, 25-28) no presentan ningún plan. Esto es la posición de la oferta electoral peruana en modulaciones de solidaridad antropológicas, normativas y polémicas, con fuerte presencia de solidaridades heterológicas y categoriales. No se trata de una solidaridad universal, sino de formas situadas de articulación entre partes desiguales, inscritas en dispositivos concretos de Estado, derecho, seguridad y pertenencia (Bueno, 2004). Los planes con mayor centralidad migratoria (tipos 29-32) corresponden a configuraciones de cierre selectivo duro o de apertura filtrada, mientras que los silencios programáticos y las solidaridades diaspóricas se ubican preferentemente en los tipos 14-16 y 7-8, respectivamente.

Anexo 2. Perfil sociodemográfico, borde administrativo e inserción social de la población venezolana en el Perú (ENAHOPV, 2024)

Mientras el cuerpo principal lee los 36 planes de gobierno como artefactos que distribuyen solidaridades, silencios y fronteras, aquí se reconstruye la condición social efectiva de la población venezolana residente en el Perú a partir de la la Encuesta Nacional de Hogares dirigida a la Población Venezolana (ENAHOPV) 2024 del INEI, una encuesta urbana aplicada en las principales ciudades de recepción, con 3.680 viviendas y diseñada para inferencia en Lima Metropolitana y Callao y Resto ciudades. Sobre esa base, se organiza información de vivienda, educación, salud, empleo, ingresos y situación migratoria para identificar no solo el estatuto administrativo de esta población (en especial la distinción entre permisos vigentes, vencidos o ausentes), sino también su inserción laboral, su acceso desigual a protección social, sus trayectorias de residencia, refugio, temor al retorno y experiencias de discriminación.

Tabla A2.1. Perfil sociodemográfico de la población venezolana por dominio

indicador	Lima Metropolitana y Callao	Resto ciudades	Total
Mujer	52.09 %	50.36 %	51.81 %
Edad promedio	26.6 años	25.59 años	26.43 años
18-29 años	24.02 %	23.82 %	23.99 %
30-44 años	29.86 %	27.09 %	29.41 %
45+ años	13.75 %	13.63 %	13.73 %
Años de residencia (promedio)	4.54 años	4.45 años	4.52 años

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla A2.1 muestra una población venezolana joven, equilibrada por sexo y ya asentada en el país: las mujeres representan 51,81%, la edad promedio es de 26,43 años, los grupos de 18 a 29 y 30 a 44 años concentran la mayor parte de la población, y el tiempo medio de residencia alcanza 4,52 años, con diferencias mínimas entre Lima y Callao y el resto de ciudades. Los datos dibujan una presencia relativamente estabilizada, urbana y prolongada.

Tabla A2.2. Borde administrativo, protección y seguridad por dominio

indicador	Lima Metropolitana y Callao	Resto ciudades	Total
Sin permiso migratorio	13.98 %	15.03 %	14.14 %
Irregularidad migratoria	16.52 %	17.91 %	16.74 %
Solicitó refugio	17.93 %	18.37 %	18 %
Refugiado reconocido	3.96 %	2.99 %	3.81 %
Temor a regresar a Venezuela	58.49 %	58.86 %	58.55 %
Se sintió discriminado en 12 meses	23.21 %	26.29 %	23.7 %
Baja seguridad barrial nocturna	57.34 %	52.35 %	56.58 %

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla A2.2 muestra que la incorporación de la población venezolana en el Perú sigue atravesada por un borde administrativo precario y una vulnerabilidad cotidiana persistente: 14,14% no cuenta con permiso migratorio, 16,74% se encuentra en situación de irregularidad

más amplia, 18,00% ha solicitado refugio pero solo 3,81% ha sido reconocido como refugiado, 58,55% declara temor a regresar a Venezuela, 23,70% reporta discriminación reciente y 56,58% percibe baja seguridad barrial nocturna. La permanencia existe, pero bajo reconocimiento parcial, protección dosificada e inseguridad social.

Tabla A2.3. Inserción, derechos y vulnerabilidad por dominio

indicador	Lima Metropolitana y Callao	Resto ciudades	Total
Educación superior	2.62	3.2	2.71
Título obtenido	89.96	92.8	90.35
Título homologado en Perú	8.12	7.35	8.01
Afiliado a algún seguro de salud	51.25	48.68	50.84
Sin seguro de salud	48.75	51.32	49.16
Ocupado ampliado	76.55	75.71	76.42
Sin contrato	73.45	81.6	74.68
Subempleo por horas (proxy)	13.03	19.93	14.11
Hacinamiento (proxy)	24.54	19.56	23.68
Hogar alquilado	96.12	93.84	95.75

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla A2.3 muestra una inserción social marcada por la inclusión precaria: aunque 90,35% de la población venezolana reporta haber obtenido título, solo 8,01% lo ha homologado en el Perú; además, apenas 50,84% cuenta con seguro de salud, 76,42% aparece como ocupado ampliado, pero 74,68% trabaja sin contrato, a lo que se suman 14,11% de subempleo por horas, 23,68% de hacinamiento y 95,75% de hogares en alquiler. Se participa del mercado de trabajo y de la vida social, pero bajo baja protección, débil reconocimiento de credenciales y acceso desigual a derechos. La migración es absorbida materialmente por circuitos de segmentación e informalidad que buena parte de los planes prefieren no nombrar como contradicción estructural.

Tabla A2.4. Resultados sociales según estatus migratorio

indicador	Regular/vigente	Irregular/vencido/sin permiso	Total
Sin seguro de salud	49.02	88.97	49.16
Se sintió discriminado en 12 meses	24.53	19.3	23.7
Baja seguridad barrial nocturna	56.23	59.3	56.58
Ocupado ampliado	77.84	67.39	76.42
Sin contrato	73.83	92.47	74.68
Hacinamiento (proxy)	20.55	39.79	23.68

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla A2.4 muestra con especial nitidez que la irregularidad migratoria intensifica la vulnerabilidad material: la población sin seguro de salud pasa de 49,02% entre regulares a 88,97% entre irregulares; el trabajo sin contrato, de 73,83% a 92,47%; y el hacinamiento, de 20,55% a 39,79%, mientras la ocupación cae de 77,84% a 67,39%. La discriminación percibi-

da, en cambio, no sigue el mismo patrón, lo que sugiere que la desprotección administrativa y laboral no se traduce de forma lineal en autoidentificación de agravio.

Para estimar la asociación entre estatus migratorio e integración social, el anexo emplea modelos probit ponderados para tres resultados binarios: no contar con seguro de salud, haber sufrido discriminación reciente y trabajar sin contrato. La probabilidad condicional se modela como. $Pr Pr(X_i) = \Phi(X_i'\beta)$, con estimación mediante GLM binomial con enlace probit, uso del factor de expansión normalizado y errores estándar robustos, con ajuste por conglomerado cuando fue posible. Los modelos se estiman sobre dos universos: adultos para aseguramiento y discriminación, y ocupados adultos para precariedad contractual. Las covariables incluyen irregularidad migratoria, sexo, edad, residencia fuera de Lima y Callao, educación superior y años de residencia; además, según el resultado, se incorporan hacinamiento, temor al retorno, baja seguridad barrial, tamaño del establecimiento y ocupación independiente. Complementariamente, se calculan efectos marginales promedio (AME) para traducir los coeficientes en cambios de probabilidad y hacer sustantivamente interpretable el efecto de cada factor.

Tabla A2.5. Modelos probit finales

variable	M1f: Sin seguro de salud	M2f: Discriminación 12 meses	M3f: Sin contrato
const	1.583*** (0.238)	-1.860*** (0.229)	1.425*** (0.268)
irregularidad_migratoria	1.122*** (0.119)	0.039 (0.072)	0.621*** (0.098)
mujer	-0.160*** (0.040)	0.051 (0.039)	0.122*** (0.046)
edad	-0.041*** (0.012)	0.040*** (0.012)	-0.084*** (0.014)
edad2	0.000*** (0.000)	-0.001*** (0.000)	0.001*** (0.000)
resto_ciudades	0.104* (0.055)	0.090* (0.048)	0.319*** (0.069)
tiene_educ_superior	-0.454** (0.224)	0.168 (0.185)	-0.441** (0.191)
años_residencia_peru_aprox	-0.129*** (0.016)	0.040*** (0.012)	-0.048*** (0.012)
hacinamiento_proxy	0.221*** (0.081)		
temor_regresar_venezuela		0.371*** (0.051)	
baja_seguridad_barrio_noche		0.242*** (0.049)	
establecimiento_hasta_20			1.186*** (0.059)
ocup_independiente			0.000 (0.000)
N	5361	6802	3979
AIC	6628.16	7634.77	3976.74
Pseudo-R2	0.1047	0.0359	0.1432

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla A2.5 muestra que la irregularidad migratoria pesa con fuerza sobre dos dimensiones centrales de la incorporación: aumenta la probabilidad de no tener seguro de salud (1.122) y de trabajar sin contrato (0.621), mientras que la educación superior y una mayor residencia en el país operan como factores protectores; en el primer caso, además, el hacinamiento agrava la desprotección, y en el segundo también importa la inserción en establecimientos pequeños (1.186). En cambio, su efecto sobre la discriminación percibida no resulta robusto: allí adquieren mayor relevancia el temor a regresar a Venezuela y la baja seguridad barrial nocturna. El cierre selectivo golpea con especial fuerza la protección sanitaria y la estabilidad contractual, mientras la discriminación parece depender más de trayectorias subjetivas y entornos urbanos de inseguridad.

Tabla A2.6. Efectos marginales promedio (AME)

variable	M1f: Sin seguro de salud	M2f: Discriminación 12 meses	M3f: Sin contrato
irregularidad_migratoria	0.357*** (0.028)	0.012 (0.023)	0.138*** (0.018)
mujer	-0.057*** (0.014)	0.016 (0.012)	0.033*** (0.012)
edad	-0.015*** (0.004)	0.012*** (0.003)	-0.022*** (0.004)
edad2	0.000*** (0.000)	-0.000*** (0.000)	0.000*** (0.000)
resto_ciudades	0.037 (0.019)	0.028 (0.015)	0.079*** (0.015)
tiene_educ_superior	-0.158*** (0.068)	0.054 (0.061)	-0.132*** (0.061)
anios_residencia_peru_aprox	-0.046*** (0.005)	0.012*** (0.004)	-0.013*** (0.003)
hacinamiento_proxy	0.078*** (0.030)		
temor_regresar_venezuela		0.111*** (0.016)	
baja_seguridad_barrio_noche		0.074*** (0.014)	
establecimiento_hasta_20			0.404*** (0.020)
ocup_independiente			0.000 (0.000)

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla A2.6 vuelve legibles los modelos: la irregularidad migratoria eleva en 35,7% la probabilidad de no contar con seguro de salud y en 13,8% la de trabajar sin contrato, mientras que la educación superior y una mayor residencia en el país reducen ambos riesgos; además, el hacinamiento incrementa la desprotección sanitaria y el trabajo en establecimientos pequeños aumenta en 40,4% la probabilidad de precariedad contractual (predictor más fuerte). En cambio, la irregularidad no explica la discriminación percibida, donde pesan más el temor al retorno y la inseguridad barrial.

Tabla A2.7. Probabilidades predichas para perfiles sustantivos seleccionados

modelo	escenario	prob	prob_pct
M1f: Sin seguro de salud	Regular Lima	0.4458142435	44.58142435
M1f: Sin seguro de salud	Regular Resto ciudades	0.4869657275	48.69657275
M1f: Sin seguro de salud	Irregular Lima	0.8377776999	83.77776999
M1f: Sin seguro de salud	Irregular Resto ciudades	0.861907937	86.1907937
M2f: Discriminación 12 meses	Hombre Sin temor	0.1897881943	18.97881943
M2f: Discriminación 12 meses	Hombre Temor retorno	0.3059049839	30.59049839
M2f: Discriminación 12 meses	Mujer Sin temor	0.2038126168	20.38126168
M2f: Discriminación 12 meses	Mujer Temor retorno	0.3238734763	32.38734763
M3f: Sin contrato	Regular Más de 20	0.3451599708	34.51599708
M3f: Sin contrato	Regular Hasta 20 trab.	0.784669743	78.4669743
M3f: Sin contrato	Irregular Más de 20	0.5881659951	58.81659951
M3f: Sin contrato	Irregular Hasta 20 trab.	0.9206286148	92.06286148

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla A2.7 muestra, mediante probabilidades predichas, que la irregularidad migratoria eleva drásticamente la desprotección: la probabilidad de no tener seguro de salud pasa de 44,58%–48,70% entre regulares a 83,78%–86,19% entre irregulares; en el plano laboral, trabajar sin contrato sube de 34,52% en ocupados regulares de establecimientos medianos o grandes a 78,47% en unidades pequeñas, y alcanza 92,06% cuando a ello se suma la irregularidad. En discriminación, en cambio, pesa más el temor al retorno que el estatus administrativo. La Tabla A2.8 añade un matiz de género: aunque la irregularidad es casi

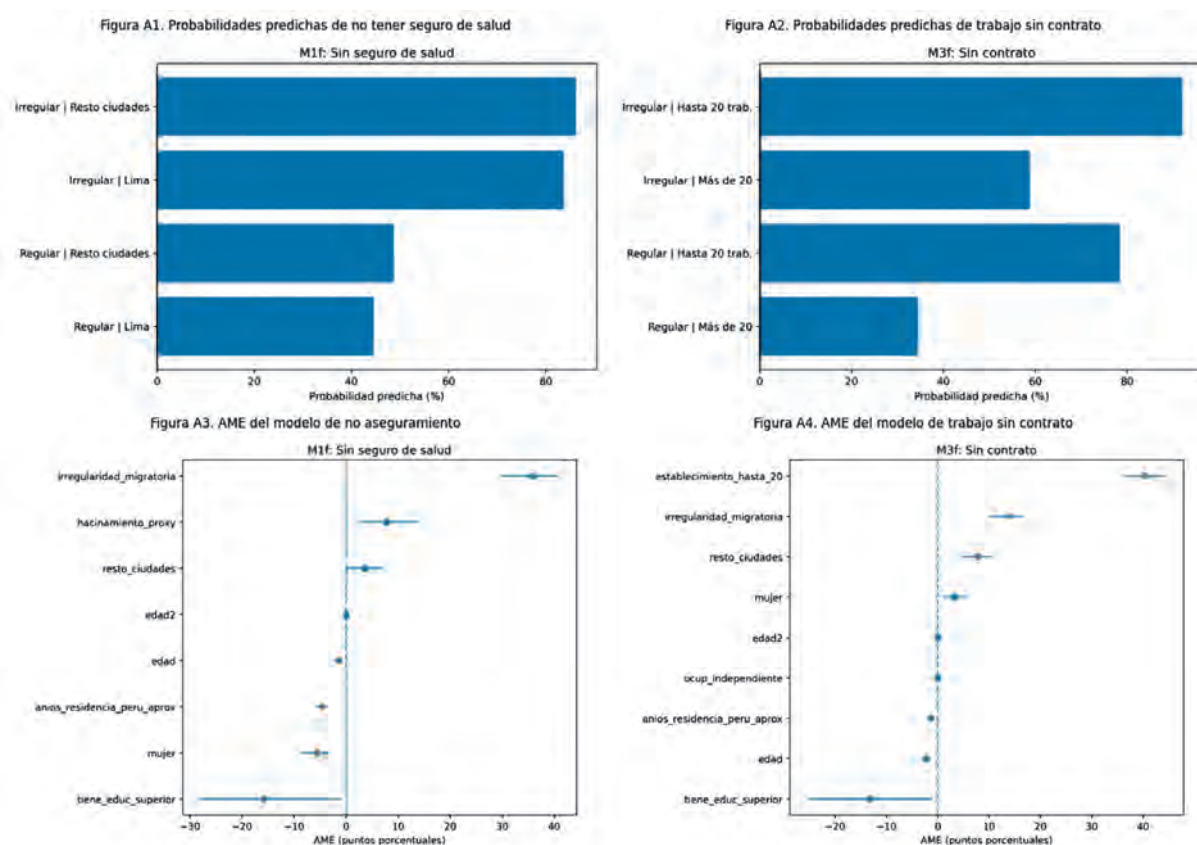
igual entre hombres y mujeres, estas presentan menor ocupación, mayor discriminación percibida y más trabajo sin contrato, lo que sugiere una inserción laboral más restringida y, cuando ocurre, más frágil.

Tabla A2.8. Resultados por sexo

indicador	Hombre	Mujer	Total
Irregularidad migratoria	16.47	16.99	16.74
Sin seguro de salud	52.04	46.48	49.16
Se sintió discriminado en 12 meses	22.8	24.52	23.7
Ocupado ampliado	88.16	65.86	76.42
Sin contrato	71.78	78.04	74.68
Hacinamiento (proxy)	24.1	23.3	23.68

Fuente: Elaboración propia.

Figuras A1-A4: Resultados estadísticos



Fuente: Elaboración propia.

Las Figuras A1-A4 condensan visualmente el argumento: en el acceso a seguro de salud, la fractura principal no pasa por Lima frente al resto urbano, sino por la diferencia entre regularidad e irregularidad migratoria; en el trabajo sin contrato, esa vulnerabilidad se intensifica cuando la irregularidad se combina con el pequeño tamaño del establecimiento. Los efectos marginales promedio refuerzan este patrón: en el no aseguramiento destacan irregularidad, educación, tiempo de residencia y hacinamiento; en la precariedad contractual, sobre todo irregularidad y tamaño del establecimiento.

Del voto de rechazo al voto de supervivencia: partidos débiles, electores volátiles y nuevas lógicas del comportamiento electoral en el Perú rumbo a 2026

From Rejection Voting to Survival Voting: Weak Parties, Volatile Electorates, and New Logics of Electoral Behavior in Peru Ahead of the 2026 Elections

Sabrina Araceli Romero Chero♦

Pontificia Universidad Católica del Perú

ORCID: [0009-0004-3796-5831](https://orcid.org/0009-0004-3796-5831)

Rodrigo Salcedo González♦♦

Pontificia Universidad Católica del Perú

ORCID: [0009-0002-7357-7938](https://orcid.org/0009-0002-7357-7938)

Fecha de recepción: 26 de enero del 2026

Fecha de aceptación: 21 de junio del 2026

ISSN: 2415-2498

Romero, S. & Salcedo, R. (2026). «Del voto de rechazo al voto de supervivencia: partidos débiles, electores volátiles y nuevas lógicas del comportamiento electoral en el Perú rumbo a 2026». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 17, N.º 28: pp. 220-249.

DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.202601.010>

-
- ♦ Estudiante de Ciencia Política y Gobierno en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y becaria de CAFED. Directora de la Comisión de Investigaciones de la Asociación Civil Politai, donde participa en iniciativas vinculadas a la investigación y el análisis político. Sus principales intereses académicos se centran en la política comparada, las ideologías políticas, la teoría política y la filosofía política, con particular interés en el estudio de las dinámicas y transformaciones de la política contemporánea. A la autora le gustaría agradecer a su madre, y a quienes un día votaron para cambiar su país y hoy votan, simplemente, para poder vivir en él. Correo electrónico: a20216801@pucp.edu.pe
 - ♦♦ Estudiante de Relaciones Internacionales en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Miembro de la Comisión de Investigación de la Asociación Civil Politai, con interés en política internacional, procesos decoloniales y dinámicas de poder entre el Norte y Sur Global. Ha participado como ponente en espacios académicos vinculados a los estudios internacionales y cuenta con experiencia en la elaboración de artículos y análisis sobre coyuntura nacional e internacional. A el autor le gustaría agradecer a quienes un voto puede cambiarles la vida, arrebatársela o permitirles seguir adelante. Correo electrónico: a20231767@pucp.edu.pe

RESUMEN

El artículo analiza el proceso electoral peruano rumbo a las elecciones generales de 2026 en un contexto caracterizado por la pérdida de capacidad estructurante de las ideologías, la debilidad organizativa del sistema de partidos y una profunda crisis de representación política. A partir de este escenario, se examina cómo la fragmentación partidaria, la baja institucionalización y la alta volatilidad electoral han transformado el comportamiento político, desplazando el voto programático hacia decisiones más defensivas, reactivas y de corto plazo.

El trabajo sostiene que la competencia electoral ya no se organiza principalmente en torno al eje ideológico izquierda-derecha, sino en función de la capacidad de ciertos candidatos para canalizar el malestar ciudadano mediante discursos *anti-establishment*. Estos discursos se alimentan de la desconfianza hacia la clase política, la percepción de corrupción y el deterioro de la capacidad estatal. Sin embargo, el artículo plantea que este enfoque resulta insuficiente si no se considera un elemento clave del contexto peruano actual: la creciente centralidad de la inseguridad ciudadana.

En este marco, se propone el concepto de “voto de supervivencia”, entendido como una decisión electoral orientada a la búsqueda de protección frente a amenazas inmediatas, especialmente la criminalidad. Este tipo de voto reconfigura los criterios de elección, priorizando a aquellos candidatos que proyectan orden, autoridad y eficacia, independientemente de su ubicación ideológica o pertenencia al *establishment*. Así, el rechazo político deja de ser un fin en sí mismo y se subordina a una lógica instrumental centrada en la seguridad.

Metodológicamente, la investigación adopta un enfoque cualitativo basado en el análisis interpretativo de literatura académica y datos secundarios de encuestas e informes. Entre sus hallazgos, se identifica que la combinación de partidos débiles, desestructuración ideológica e inseguridad creciente favorece la emergencia de liderazgos personalistas y dinámicas de corte populista. En consecuencia, el artículo concluye que este patrón electoral plantea importantes desafíos para la democracia peruana, al limitar la representación efectiva, la gobernabilidad y la construcción de proyectos colectivos de largo plazo.

Palabras claves: *sistema de partidos, voto de supervivencia, anti-establishment, volatilidad electoral, ideología política, democracia peruana*

ABSTRACT

This article analyzes the Peruvian electoral process leading up to the 2026 general elections in a context characterized by the loss of ideologies' structuring capacity, the organizational weakness of the party system, and a profound crisis of political representation. Against this backdrop, it examines how party

fragmentation, low institutionalization, and high electoral volatility have transformed political behavior, shifting the programmatic vote toward more defensive, reactive, and short-term decisions.

The study argues that electoral competition is no longer organized primarily around the left-right ideological axis, but rather based on the ability of certain candidates to channel public discontent through anti-establishment rhetoric. This rhetoric is fueled by distrust of the political class, perceptions of corruption, and the deterioration of state capacity. However, the article argues that this approach is insufficient if it fails to consider a key element of the current Peruvian context: the growing centrality of public insecurity.

Within this framework, the concept of the “survival vote” is proposed, understood as an electoral decision aimed at seeking protection against immediate threats, especially crime. This type of vote reshapes voting criteria, prioritizing candidates who project order, authority, and effectiveness, regardless of their ideological stance or affiliation with the establishment. Thus, political rejection ceases to be an end in itself and becomes subordinate to an instrumental logic centered on security.

Methodologically, the research adopts a qualitative approach based on the interpretive analysis of academic literature and secondary data from surveys and reports. Among its findings, the study identifies that the combination of weak parties, ideological fragmentation, and growing insecurity favors the emergence of charismatic leadership and populist dynamics. Consequently, the article concludes that this electoral pattern poses significant challenges for Peruvian democracy by limiting effective representation, governance, and the development of long-term collective projects.

Keywords: *party system, survival vote, anti-establishment, electoral volatility, political ideology, peruvian democracy*

Introducción: el desencanto político como punto de partida

El Perú se encamina hacia las elecciones generales de 2026 inmerso en una atmósfera de profundo deterioro político, social e institucional. Lejos de representar un proceso electoral convencional, el próximo ciclo electoral se perfila como el reflejo de una democracia exhausta, marcada por la desconfianza ciudadana, la fragmentación del sistema de partidos y una creciente sensación de vacío político. En este contexto, la política ha dejado de ser percibida como un espacio de mediación de intereses colectivos y construcción de proyectos de país, para convertirse en un terreno dominado por la improvisación, el oportunismo y la disputa por cuotas de poder sin horizonte programático claro. Como señala Dador (2025), el país atraviesa una crisis profunda de representación y legitimidad, en la que la democracia parece haber perdido su capacidad de generar bienestar y sentido de pertenencia entre la ciudadanía. Este escenario no solo ha debilitado la confianza en las instituciones representativas, sino que también favorece la emergencia de discursos *anti-establishment* que cuestionan a las élites políticas tradicionales y ofrecen respuestas simplificadas frente al malestar ciudadano, lo que configura un contexto particularmente propicio para analizar las lógicas que orientan el comportamiento electoral rumbo a 2026.

Este desencanto tiene como trasfondo una profunda crisis de representación política. Como sostienen Barrenechea y Vergara (2024), el sistema político peruano atraviesa un proceso de vaciamiento representativo, caracterizado por la fragmentación electoral, el predominio de liderazgos personalistas y la progresiva erosión de los vínculos entre representantes y ciudadanía. En este contexto, los partidos, lejos de cumplir su función de intermediación entre la sociedad y el Estado, son percibidos como organizaciones débiles, carentes de identidad ideológica y de arraigo social. En un escenario de pluralismo exacerbado, con más de cuarenta organizaciones políticas inscritas, la oferta electoral aparece fragmentada, indiferenciada y poco inteligible para el elector promedio (Dador, 2025). Como consecuencia, los ciudadanos encuentran crecientes dificultades para identificar proyectos colectivos y liderazgos programáticos capaces de canalizar sus demandas, lo que profundiza el vacío de representación. No resulta casual, en ese sentido, que una proporción significativa de la ciudadanía considere que la democracia podría funcionar sin partidos o incluso sin Congreso (IEP, 2025a, mayo), percepción que refleja el deterioro de la legitimidad de las instituciones representativas y amplía el espacio para el ascenso de candidaturas y discursos *anti-establishment*, cuya legitimidad se construye a partir del cuestionamiento de las élites políticas tradicionales (Barrenechea y Vergara, 2024; Dador, 2025).

En este escenario, la desafección ciudadana se consolida como uno de los rasgos más visibles de la política peruana contemporánea. Los niveles de desaprobación del Ejecutivo y del Congreso superan el 90%, lo que refleja una ruptura casi total entre representantes y representados (IEP, 2025a, mayo). Esta desafección no responde únicamente a desempeños gubernamentales coyunturales, sino también a una percepción más profunda: amplios sectores de la ciudadanía consideran que el país es gobernado por élites políticas desconectadas de las necesidades de la población, que actúan en función de intereses particulares y con escasa rendición de cuentas (Dador, 2025). Como resultado, la democracia deja de ser percibida como un régimen capaz de garantizar derechos y oportunidades, y pasa a entenderse como un sistema incapaz de ordenar la vida colectiva y ofrecer horizontes compartidos de futuro.

La crisis de representación y la desafección ciudadana también han debilitado la capacidad de las identidades ideológicas para estructurar la competencia electoral. Aunque las ideologías continúan presentes en el debate público, su influencia sobre las preferencias electorales resulta cada vez más difusa. En este contexto, la competencia política se desplaza desde la confrontación entre proyectos programáticos hacia estrategias de comuni-

cación centradas en la imagen, la emocionalidad y el impacto mediático inmediato. Como sostiene Aguirre (2000), el predominio del marketing político transforma al votante en un consumidor de símbolos y eslóganes, desplaza el debate de ideas y sustituye los proyectos de nación por narrativas simplificadas orientadas al beneficio electoral de corto plazo. De manera complementaria, la comunicación política opera como un "hipercódigo" que atenúa las diferencias sustantivas entre las candidaturas y fortalece la percepción de que los actores políticos son intercambiables, lo que alimenta el escepticismo y la volatilidad electoral (Aguirre, 2000).

Este proceso no implica, sin embargo, el "fin de las ideologías". Como plantean Harrison y Boyd (2018), las ideologías pueden persistir como marcos implícitos o "relajados" que continúan orientando la interpretación de la realidad aun cuando dejan de expresarse mediante proyectos partidarios claramente diferenciados. En el caso peruano, las identificaciones ideológicas formales subsisten, pero han perdido capacidad para organizar de manera decisiva el comportamiento electoral (IEP, 2025a, mayo). En la misma línea, Dador (2025) sostiene que las organizaciones partidarias presentan membresías vaciadas de contenido ideológico, lo que favorece una competencia basada en liderazgos personalistas antes que en proyectos colectivos. Este escenario de desarticulación ideológica no elimina las diferencias políticas, pero sí reduce su capacidad para estructurar la competencia electoral y crea condiciones favorables para el ascenso de candidaturas que construyen su legitimidad a partir del cuestionamiento del *establishment* político.

Entre los distintos factores que caracterizan la actual crisis política peruana, el presente artículo pone especial énfasis en el ascenso de los discursos *anti-establishment*, por considerar que constituyen uno de los principales mecanismos mediante los cuales el malestar ciudadano se traduce en apoyo electoral. La literatura ha mostrado que estos actores construyen su identidad política a partir del rechazo a la clase política tradicional y de la promesa de ruptura con el orden establecido (Schedler, 1998). En el caso peruano, este tipo de liderazgos no constituye un fenómeno excepcional, sino una constante de la competencia electoral desde el colapso del sistema de partidos. La persistencia de profundas fracturas sociales y territoriales, junto con la fragilidad de las organizaciones partidarias, ha favorecido la recurrencia de candidaturas que canalizan el descontento ciudadano mediante discursos de confrontación con las élites políticas (Barrenechea y Vergara, 2024). Asimismo, la creciente personalización de la política y las nuevas dinámicas de comunicación han fortalecido la figura de candidatos que privilegian el liderazgo individual por encima de las estructuras partidarias, ampliando las oportunidades de éxito para outsiders y actores que se presentan como ajenos a la política tradicional (Rodríguez, 2016).

No obstante, aunque esta literatura explica de cierta manera el atractivo electoral de las candidaturas *anti-establishment*, presta menor atención a las transformaciones en los criterios mediante los cuales los ciudadanos deciden su voto en contextos de deterioro extremo de la seguridad pública. En el Perú previo a las elecciones de 2026, la inseguridad ciudadana dejó de constituir únicamente un problema de política pública para convertirse en una preocupación cotidiana que reordenó las prioridades del electorado. La extorsión fue identificada como el principal problema de seguridad por el 76% de la población y el 58% de los ciudadanos consideraba que el próximo gobierno no sería capaz de enfrentar eficazmente la criminalidad (Carrasco, 2026). De manera similar, una parte importante de la ciudadanía atribuye el incremento de la delincuencia a la corrupción en las instituciones de seguridad y justicia (45%), a la incapacidad del Congreso para aprobar las reformas necesarias (41%), a la debilidad de la legislación penal (33%) y a la falta de liderazgo del Poder Ejecutivo (Ipsos, 2025). En este contexto, el discurso *anti-establishment* continúa siendo un mecanismo privilegiado para canalizar el descontento ciudadano, pero resulta insuficiente para explicar por sí solo por qué determinados candidatos concentran mayores expectativas electorales. La creciente demanda de orden y seguridad introduce una lógica adicional que exige ampliar el marco de análisis.

A partir de este diagnóstico, el presente trabajo se articula en torno a una pregunta central: ¿cómo se transforma el comportamiento electoral en un contexto donde las ideologías han perdido capacidad estructurante, los partidos políticos carecen de legitimidad social y los discursos *anti-establishment* adquieren creciente centralidad en la competencia política? Más que explicar el éxito de una candidatura en particular, esta investigación busca comprender cómo estas transformaciones reconfiguran los criterios mediante los cuales los ciudadanos evalúan las alternativas electorales en el Perú previo a las elecciones generales de 2026.

La hipótesis que orienta este artículo sostiene que el debilitamiento de los anclajes ideológicos, la crisis de representación y el ascenso de discursos anti-establishment generan un escenario propicio para la emergencia de una modalidad específica de comportamiento electoral que este trabajo denomina voto de supervivencia. A diferencia del voto estrictamente *anti-establishment*, cuyo eje principal es el rechazo a las élites políticas, el voto de supervivencia responde prioritariamente a la búsqueda de protección frente a amenazas percibidas como inmediatas para la vida cotidiana, especialmente la inseguridad ciudadana. En este contexto, el respaldo electoral tiende a concentrarse en aquellas candidaturas que proyectan una mayor capacidad para restablecer el orden y garantizar condiciones mínimas de seguridad, independientemente de que pertenezcan o no al establishment político.

Desde esta perspectiva, un elector puede respaldar una candidatura *anti-establishment* porque considera que será la más eficaz para enfrentar la delincuencia y restablecer el orden público, pero también podría optar por una candidatura perteneciente a partidos tradicionales si percibe que ofrece mayores garantías para alcanzar ese mismo objetivo. En consecuencia, el rechazo al establishment constituye una condición relevante del escenario electoral peruano, aunque no necesariamente el criterio último que orienta la decisión de voto. En un contexto marcado por la expansión del crimen organizado, el deterioro de la capacidad estatal y un clima emocional dominado por el miedo y la incertidumbre, la seguridad ciudadana adquiere un peso creciente como principio ordenador de las preferencias electorales.

Este desplazamiento desde un voto predominantemente programático hacia uno orientado por la percepción de amenazas inmediatas se desarrolla en un contexto emocional caracterizado por la desconfianza y el pesimismo. Casi la mitad de la población enfrenta el proceso electoral con sentimientos negativos y solo una minoría expresa optimismo respecto del futuro del país (IEP, 2025a, mayo). Como advierte Dador (2025), este escenario favorece la legitimación de discursos que prometen respuestas rápidas frente a la crisis, incluso cuando ello implica relativizar principios propios de la deliberación democrática.

Metodológicamente, la investigación adopta un enfoque cualitativo de carácter analítico-interpretativo orientado al estudio del escenario político peruano previo a las elecciones generales de 2026. Para ello, se desarrolla un análisis documental sustentado en literatura académica sobre representación política, comportamiento electoral, ideologías, partidos políticos y discursos *anti-establishment*, complementado con informes institucionales y encuestas de opinión pública que permiten caracterizar las percepciones ciudadanas sobre la democracia, la representación política y la inseguridad. A partir de ello, el artículo busca explicar cómo la convergencia entre la crisis de representación, el debilitamiento de los anclajes ideológicos y la centralidad adquirida por la inseguridad ciudadana configura las condiciones para la emergencia de un comportamiento electoral que aquí se conceptualiza como voto de supervivencia.

El artículo está estructurado en cinco secciones. La primera examina la crisis del sistema político peruano a partir del debilitamiento de los partidos, el vaciamiento de la representación política y la pérdida de capacidad estructurante de las ideologías, con el propósito de caracterizar el contexto en el que se desarrolla la competencia electoral rumbo a 2026. La segunda analiza el ascenso del discurso *anti-establishment* como respuesta a ese escenario de desafección y crisis de representación, así como las condiciones que favorecen

su capacidad para canalizar el malestar ciudadano. La tercera estudia el comportamiento del electorado en un contexto de alta volatilidad política y creciente preocupación por la inseguridad ciudadana, con el fin de identificar los factores que reorientan las decisiones de voto más allá de los alineamientos ideológicos tradicionales. Sobre esa base, la cuarta sección desarrolla la propuesta conceptual del voto de supervivencia como una categoría analítica para comprender un tipo específico de comportamiento electoral orientado prioritariamente por la búsqueda de orden y seguridad. Finalmente, la quinta sección proyecta este marco interpretativo sobre el escenario electoral de 2026 y discute sus implicancias para la competencia política y la democracia peruana.

Desde esta perspectiva, las elecciones generales de 2026 no constituyen un episodio aislado, sino la expresión de una transformación más profunda de la política peruana. En este escenario, el voto deja de articularse principalmente en torno a proyectos colectivos de largo plazo y tiende a orientarse por la búsqueda inmediata de orden, seguridad y certidumbre. Es precisamente en este contexto donde la noción de voto de supervivencia adquiere relevancia analítica, al ofrecer una herramienta conceptual para comprender un comportamiento electoral que trasciende tanto los alineamientos ideológicos tradicionales como el respaldo automático a candidaturas *anti-establishment*.

Crisis de representación y debilitamiento de los partidos políticos

La representación política constituye uno de los pilares esenciales de la democracia representativa, al permitir que la ciudadanía delegue el ejercicio del poder en autoridades elegidas para actuar en su nombre y responder políticamente ante quienes las eligieron (Fernández, 2021; Sánchez y Liendo, 2020; Palomino y Paiva, 2024). En este proceso, los partidos políticos desempeñan un papel central al articular demandas sociales, estructurar la competencia electoral y servir de puente entre la sociedad y las instituciones del Estado (Sánchez y Liendo, 2020; Palomino y Paiva, 2024). Sin embargo, la literatura advierte que la representación no puede comprenderse únicamente desde una perspectiva institucional. Sagüés (1990) sostiene que esta también constituye un fenómeno de adhesión entre representantes y representados, vínculo que puede fundarse en la confianza, la coincidencia de intereses o la identificación con determinados principios. Desde esta perspectiva, la representación política depende tanto de la capacidad de las instituciones para canalizar las demandas ciudadanas como de la legitimidad que los actores políticos logran construir frente a la sociedad.

Cuando estos mecanismos de intermediación dejan de funcionar adecuadamente, emerge una crisis de representación caracterizada por el distanciamiento entre ciudadanos e instituciones, la pérdida de legitimidad de los partidos políticos y el debilitamiento de los canales tradicionales de articulación política (Fernández, 2021; Portugal, 2019). En el caso peruano, este proceso adquirió un carácter estructural tras el colapso del sistema de partidos durante la década de 1990, fenómeno que Tanaka (1990) explica como el quiebre de los vínculos institucionales entre la sociedad y la política y la expansión de una ciudadanía cada vez más fragmentada y desvinculada de las organizaciones tradicionales. A ello se suman problemas persistentes como la ausencia de democracia interna, la burocratización de las dirigencias, la incapacidad para formar cuadros políticos y la creciente dificultad para representar nuevas demandas sociales, factores que profundizan el descrédito de las organizaciones partidarias y reducen su capacidad de intermediación (Portugal, 2019). En consecuencia, la competencia política deja de estructurarse alrededor de identidades partidarias estables y genera un escenario propicio para que nuevas formas de representación, sustentadas en liderazgos individuales y discursos de rechazo hacia la clase política tradicional, adquieran una creciente centralidad.

Ideologías debilitadas y volatilidad electoral

Las ideologías constituyen el principal marco de referencia que permite a los ciudadanos interpretar la realidad política y orientar sus preferencias electorales. Más que un conjunto de ideas, funcionan como sistemas de creencias que estructuran la competencia política, otorgan identidad a los partidos y facilitan la construcción de vínculos relativamente estables entre representantes y electores (Aguirre, 2000; Harrison & Boyd, 2018). En las democracias representativas, los partidos actúan como vehículos de estas orientaciones programáticas, permitiendo que la competencia electoral se organice alrededor de proyectos de sociedad diferenciados y ofreciendo a los votantes criterios para evaluar el desempeño de los gobiernos. Sin embargo, diversos autores sostienen que, en las últimas décadas, estas referencias ideológicas han perdido capacidad para estructurar la política, siendo desplazadas por estrategias de marketing electoral, liderazgos personalistas, discursos pragmáticos e identidades negativas que privilegian la imagen, la inmediatez y el rechazo al adversario por encima de propuestas programáticas coherentes (Aguirre, 2000; Harrison & Boyd, 2018; Coronel, 2024).

En el caso peruano, este debilitamiento ha sido particularmente intenso como consecuencia del colapso del sistema de partidos ocurrido a inicios de la década de 1990. Desde entonces, la competencia política se caracteriza por organizaciones poco institucionalizadas, vehículos electorales de corta duración y liderazgos contruidos alrededor de figuras antes que de programas, reduciendo la capacidad de los partidos para representar intereses sociales de manera sostenida (Bonifaz, 2016; Cruz, 2016). Como resultado, la relación entre ciudadanía y representación política se ha vuelto cada vez más inestable, reflejándose en elevados niveles de volatilidad electoral y partidaria. Mientras algunos estudios interpretan este fenómeno como la expresión de un electorado que modifica constantemente sus preferencias (Cruz, 2016), otros sostienen que la principal fuente de la volatilidad reside en la permanente renovación y desaparición de la propia oferta política (Bonifaz, 2016). En ambos casos, la consecuencia es similar: el debilitamiento de los vínculos programáticos entre partidos y ciudadanos favorece un escenario donde las decisiones electorales dependen crecientemente de factores coyunturales antes que de identidades políticas consolidadas. Esta transformación ha contribuido al vaciamiento de la representación política en el Perú. La pérdida de partidos con agendas de largo plazo, el predominio de organizaciones concebidas como vehículos electorales y la sustitución de las divisiones programáticas por identidades contruidas sobre el rechazo han erosionado la capacidad del sistema político para canalizar las demandas sociales de manera estable (Barrenechea & Vergara, 2024; Coronel, 2024). En un contexto donde las lealtades partidarias son débiles y las referencias ideológicas resultan insuficientes para orientar el voto, el comportamiento electoral tiende a responder cada vez más a las percepciones inmediatas sobre los problemas públicos y a la búsqueda de alternativas que prometan resolverlos, configurando las condiciones que permiten comprender el ascenso de nuevas formas de decisión electoral.

El *anti-establishment* como respuesta a la crisis de representación

El concepto de *anti-establishment* ha sido desarrollado desde distintas aproximaciones teóricas, aunque existe un consenso en entenderlo como una postura de rechazo hacia las élites políticas y las instituciones que conforman el orden político vigente. Para Schedler (1998), los actores *anti-establishment* construyen su identidad mediante una confrontación directa con la clase política tradicional, lo que lo representa como un grupo homogéneo, corrupto e incapaz de representar a la ciudadanía, mientras ellos se presentan como los únicos intérpretes legítimos de la voluntad popular. Desde una perspectiva similar, Droste

(2021) sostiene que este fenómeno se expresa en sentimientos de marginación política, desconfianza hacia los representantes y la percepción de que las instituciones responden únicamente a intereses particulares. En la misma línea, Brigeovich y Wagner (2025) consideran que el *anti-establishment* constituye una dimensión específica del populismo centrada en el antielitismo y la soberanía popular, lo que lo diferencia de las expresiones autoritarias que buscan restringir el pluralismo democrático. En cambio, Aguirre (2010) amplía el concepto al ámbito de los movimientos antisistémicos latinoamericanos, entendiéndolo como un rechazo estructural al orden capitalista y a las formas tradicionales de organización política, más allá de la competencia electoral.

La literatura coincide también en que estas posiciones no emergen de manera espontánea, sino como respuesta a contextos de crisis política, económica y social que deterioran la legitimidad de las instituciones representativas. La corrupción, el incremento de la desigualdad, las crisis económicas y la percepción de que las élites políticas gobiernan desconectadas de las demandas ciudadanas fortalecen las actitudes *anti-establishment* (Droste, 2021; Brigeovich y Wagner, 2025). A ello se suman factores de carácter psicológico, pues la percepción de amenazas económicas, sociales o identitarias incrementa la ansiedad y favorece narrativas que responsabilizan al *establishment* de la incertidumbre colectiva (Abadi et al., 2024). En el caso peruano, Arce y Segovia (2025) sostienen que este proceso fue profundizado por los efectos acumulados del caso Lava Jato, la pandemia y la crisis política iniciada en 2021, los cuales debilitaron aún más a los partidos tradicionales y facilitaron el ascenso de actores ajenos al sistema político.

En este contexto, el *anti-establishment* suele manifestarse mediante el respaldo a outsiders, partidos de reciente creación o liderazgos que construyen su legitimidad a partir de la oposición al *establishment* y de la promesa de representar directamente a "la gente común" (Schedler, 1998; Droste, 2021). No obstante, la literatura advierte que sus efectos sobre la democracia no son unívocos. Mientras algunos autores sostienen que estas expresiones pueden funcionar como un correctivo frente a déficits de representación al canalizar demandas ciudadanas insatisfechas (Brigeovich y Wagner, 2025), otros enfatizan que, una vez en el poder, estos actores pueden debilitar los mecanismos de control institucional, personalizar el ejercicio del gobierno o profundizar procesos de erosión democrática (Schedler, 1998; Arce y Segovia, 2025). En consecuencia, el *anti-establishment* constituye un fenómeno complejo que combina el rechazo a las élites tradicionales con nuevas formas de competencia política cuya evolución depende tanto del contexto institucional como de la capacidad de los sistemas políticos para responder a las demandas de representación ciudadana.

El voto de rechazo en la literatura: alcances y limitaciones

La literatura ha explicado el rechazo ciudadano hacia el sistema político a partir de distintas categorías analíticas que, aunque relacionadas, no son equivalentes. El voto *anti-establishment* hace referencia al apoyo electoral otorgado a candidatos o fuerzas políticas que se presentan como ajenos a las élites y al sistema político tradicional, convirtiéndose en el vehículo de acceso al poder de actores outsiders (Arce y Segovia, 2025; Godoy, 2015). En el caso peruano, este tipo de voto se fortaleció tras la pandemia, cuando la profundización de las desigualdades territoriales y el resurgimiento del clivaje entre Lima y las regiones favorecieron el ascenso de candidaturas que capitalizaron el descontento frente al *establishment* (Arce y Segovia, 2025). En contraste, la literatura sobre el voto antisistema o voto de protesta lo entiende como una expresión de rechazo hacia la oferta política vigente, orientada a castigar a las élites o manifestar inconformidad con el funcionamiento del sistema, incluso cuando el elector no comparte las propuestas de la opción apoyada o canaliza ese rechazo mediante el voto en blanco (Palacio, 2022). En esta línea, el voto antisistema constituye una forma de protesta antes que una adhesión programática, pudiendo respon-

der más al deseo de sancionar al sistema que a respaldar una alternativa política específica (Gálvez, 2011).

Por otro lado, las teorías del comportamiento electoral han explicado la decisión de voto mediante modelos como el voto económico, el voto retrospectivo o el voto sociotrópico, los cuales sostienen que los ciudadanos evalúan el desempeño gubernamental (especialmente en materia económica) para premiar o castigar a quienes ejercen el poder (Paramio, 2000). No obstante, el propio Paramio (2000) advierte que las preferencias electorales no dependen exclusivamente de intereses materiales, sino que son mediadas por identidades políticas, percepciones y estrategias partidarias, lo que impide reducir el comportamiento electoral a una lógica estrictamente económica o retrospectiva. Estas aproximaciones resultan útiles para comprender procesos de rendición de cuentas y alternancia política, pero ofrecen menores herramientas para explicar contextos donde una amenaza específica modifica las prioridades del electorado.

En consecuencia, si bien el voto *anti-establishment*, el voto antisistema y el voto retrospectivo permiten comprender distintas expresiones del rechazo político, ninguno explica de manera suficiente aquellos escenarios en los que la decisión electoral se encuentra condicionada por la percepción de una amenaza inmediata que desplaza otros criterios de evaluación. En el contexto peruano, marcado por la crisis de representación, la fragmentación partidaria y el incremento de la inseguridad ciudadana, el elector puede privilegiar la expectativa de recuperar condiciones mínimas de seguridad antes que la adhesión a un candidato *anti-establishment* o el castigo retrospectivo al gobierno. Este vacío teórico justifica la exploración del voto de supervivencia como una categoría analítica orientada a explicar un comportamiento electoral impulsado principalmente por la búsqueda de protección frente a un entorno percibido como crecientemente inseguro.

Metodología

La presente investigación adopta un diseño cualitativo basado en un estudio de caso instrumental sobre las elecciones generales peruanas de 2026. Desde esta perspectiva, el objetivo no consiste en establecer generalizaciones estadísticas, sino en comprender un fenómeno político específico (la configuración del denominado voto de supervivencia) a partir de su contexto histórico, institucional y discursivo. Siguiendo a Quecedo y Castaño (2002), la investigación cualitativa permite interpretar los significados que los actores atribuyen a la realidad social mediante un proceso inductivo y flexible. Asimismo, el estudio de caso resulta pertinente porque posibilita analizar en profundidad un caso singular que contribuye a comprender un problema más amplio relacionado con el comportamiento electoral en escenarios de crisis de representación (Stake, 1999).

La investigación emplea análisis documental y análisis cualitativo de contenido como principales estrategias de recolección y procesamiento de información. El corpus documental está conformado por fuentes primarias y fuentes secundarias. Las fuentes primarias incluyen caricaturas políticas publicadas por La República, reportajes periodísticos, encuestas de opinión, informes institucionales y estadísticas oficiales producidas durante el proceso electoral. Estos materiales permiten reconstruir las representaciones públicas sobre la inseguridad ciudadana, la crisis política y las preferencias electorales en el contexto analizado. Por su parte, las fuentes secundarias comprenden artículos científicos, libros e informes especializados sobre comportamiento electoral, representación política, *anti-establishment* y comunicación política, utilizados para contextualizar e interpretar los hallazgos empíricos. La combinación de distintos tipos de evidencia responde al principio de triangulación propio de la investigación cualitativa, fortaleciendo la credibilidad de las interpretaciones mediante el contraste de múltiples fuentes (Quecedo y Castaño, 2002; Stake, 1999).

El procesamiento del material empírico se realizó mediante análisis cualitativo de contenido. De acuerdo con Cáceres (2003), esta técnica permite examinar de manera sistemática tanto el contenido manifiesto como el contenido latente de los documentos, a través de la construcción progresiva de códigos y categorías analíticas. En el caso de las caricaturas políticas, cada imagen fue considerada como una unidad de análisis visual y examinada no solo por sus elementos explícitos, sino también por los significados simbólicos, ideológicos y narrativos que proyecta sobre la inseguridad, el Estado, los candidatos y las demandas ciudadanas. De este modo, las imágenes fueron interpretadas como recursos discursivos que contribuyen a construir representaciones sociales y marcos de sentido, en lugar de constituir simples ilustraciones (Cáceres, 2003; Medrano, 2026). Complementariamente, el análisis incorporó materiales digitales difundidos en medios de comunicación y plataformas virtuales, considerando que estos constituyen fuentes empíricas relevantes para comprender fenómenos políticos contemporáneos y enriquecen el trabajo cualitativo mediante la integración de diferentes formatos documentales (Rausky y Santos, 2021).

Finalmente, la organización y sistematización del corpus documental siguió un procedimiento secuencial de búsqueda, selección, clasificación, análisis e interpretación de la información, priorizando documentos directamente relacionados con la crisis de representación, el incremento de la inseguridad ciudadana y el proceso electoral peruano de 2026. La evidencia recopilada fue organizada mediante matrices analíticas que facilitaron la comparación entre fuentes, la identificación de patrones recurrentes y la construcción de inferencias sustentadas en el conjunto del material empírico (Aranda et al., 2024). Como toda investigación cualitativa basada en un estudio de caso, los hallazgos buscan ofrecer una explicación contextualizada del fenómeno analizado más que producir conclusiones universalmente generalizables (Stake, 1999).

La crisis del sistema político: representación debilitada y fragmentación partidaria

La pregunta que orienta este apartado es ¿cuál es el contexto estructural que hace posible la aparición del voto de supervivencia? La respuesta parte de reconocer que el comportamiento electoral observado en el Perú no surge únicamente de decisiones individuales, sino de un proceso prolongado de debilitamiento de la representación política. La crisis del sistema de partidos ha reducido la capacidad de las organizaciones políticas para articular demandas sociales, generar identidades estables y ofrecer proyectos programáticos consistentes. En consecuencia, la competencia electoral se desarrolla en un escenario caracterizado por la fragmentación, la volatilidad y la desconfianza ciudadana, condiciones que modifican profundamente la forma en que los electores toman sus decisiones.

Si bien el deterioro de los partidos tiene antecedentes, la década de 1990 marcó un punto de inflexión. Como señalan Tanaka (1990) y Gonzales (1999), el colapso del sistema partidario fue extraordinariamente rápido. Mientras que en las elecciones presidenciales de 1980 y 1985 los partidos tradicionales concentraban alrededor del 97% de la votación, en 1995 apenas alcanzaban el 8%, reflejando un derrumbe sin precedentes de la representación política (Gonzales, 1999). Tanaka (1999) muestra que organizaciones que durante los años ochenta habían reunido más del 90 % del respaldo electoral terminaron bordeando apenas el 10 % hacia finales de la década, mientras su representación congresal cayó del 75,2% de los escaños en 1990 al 14,2% en 1995. Este vacío fue ocupado por liderazgos personalistas y movimientos electorales de corta duración que dependían más de los medios de comunicación y de las encuestas que de organizaciones partidarias estables (Tanaka, 1999).

El ascenso de Alberto Fujimori consolidó esta transformación. Su victoria como outsider se apoyó en un discurso abiertamente antipartidario que cuestionó la legitimidad de las organizaciones políticas tradicionales y privilegió una lógica de eficacia gubernamental por encima de los procedimientos democráticos (Sánchez-Sibony, 2022). Como advierte Tanaka (1990), la ausencia de partidos capaces de equilibrar el poder favoreció la concentración política y redujo significativamente los espacios de deliberación pública. A su vez, Pastor (2017) sostiene que la pérdida de legitimidad de los partidos abrió paso a nuevas organizaciones incapaces de desarrollar vínculos duraderos con la ciudadanía, mientras que González (1999) identifica este proceso como el inicio de una crisis de representación que continúa condicionando la política peruana.

Lejos de revertirse tras el fin del régimen fujimorista, esta dinámica se consolidó durante las décadas siguientes. Como señala Lanegra (2021), el Perú ingresó al siglo XXI sin reconstruir un sistema de partidos institucionalizado. Ninguna de las organizaciones que alcanzó la presidencia logró mantenerse competitiva en la elección siguiente, lo que evidencia la ausencia de partidos capaces de perdurar más allá de un ciclo electoral. En paralelo, los niveles de desafección ciudadana continuaron aumentando. Entre 2001 y 2016, el porcentaje de peruanos que consideraba que las elecciones no ofrecían alternativas reales pasó de 16,9% a 29,6%, mientras que nueve de cada diez ciudadanos afirmaban que los grupos con mayores recursos podían influir en los resultados electorales (Lanegra, 2021). Estos datos muestran que la crisis dejó de ser exclusivamente organizacional para convertirse también en una crisis de legitimidad de la competencia democrática.

La fragmentación alcanzó uno de sus puntos más altos en las elecciones generales de 2021. Ningún candidato superó el 20% de los votos válidos en la primera vuelta y Pedro Castillo pasó al balotaje con apenas 18,9% de los votos, el porcentaje más bajo obtenido por un ganador de primera vuelta en la historia electoral peruana (Lanegra, 2021; Coronel, 2024). Paralelamente, cerca del 41% de los electores hábiles optó por votar en blanco, anular su voto o no acudir a las urnas, reflejando una profunda desconexión entre la ciudadanía y la oferta política (Coronel, 2024). A ello se suma que únicamente entre el 7% y el 9% de los peruanos manifiesta confiar en los partidos políticos (IEP, 2025), mientras que casi la mitad considera que no existen buenas opciones presidenciales para las elecciones de 2026 (DATUM, 2025). Como sostienen Levitsky y Zavaleta (2019), estas organizaciones presentan bajos niveles de institucionalización, escasa capacidad para construir identidades políticas y limitadas posibilidades de canalizar demandas sociales hacia el Estado.

En conjunto, este proceso histórico configura un escenario donde la representación política deja de funcionar como mecanismo de articulación entre ciudadanía e instituciones. La persistencia de partidos débiles, organizaciones efímeras y elevados niveles de desconfianza produce un contexto en el que las identidades partidarias pierden relevancia y las decisiones electorales comienzan a depender cada vez más de percepciones coyunturales sobre los candidatos y los problemas considerados prioritarios. Este constituye el contexto estructural sobre el cual, en los siguientes apartados, se analizará cómo la volatilidad electoral y el discurso *anti-establishment* contribuyen a la emergencia del voto de supervivencia.

Del desencanto político al elector volátil

La crisis del sistema de partidos no solo modificó la oferta política peruana, sino también la forma en que los ciudadanos comenzaron a ejercer su derecho al voto. ¿Cómo transformó este proceso el comportamiento del elector peruano? El progresivo deterioro de la representación política debilitó las lealtades partidarias e ideológicas que tradicionalmente

orientaban la decisión electoral y dio paso a un votante cada vez más volátil, pragmático y condicionado por la coyuntura. En lugar de establecer vínculos duraderos con organizaciones políticas, el elector peruano comenzó a evaluar a los candidatos en función de problemas inmediatos y de su capacidad percibida para ofrecer respuestas rápidas.

Esta transformación puede rastrearse desde la década de 1990. Tanaka (1999) sostiene que el colapso del sistema de partidos produjo un electorado "voluble", altamente desconfiado y sin referentes políticos estables. Las encuestas internacionales de la época situaban al Perú entre los países con menores niveles de confianza interpersonal y con la menor legitimidad hacia las instituciones políticas de América Latina. Como consecuencia, las relaciones entre ciudadanía y representantes dejaron de sustentarse en vínculos de identificación política para convertirse en relaciones eminentemente transaccionales, donde el apoyo ciudadano dependía del desempeño coyuntural de los gobernantes más que de afinidades programáticas o ideológicas.

Esta lógica se reflejó incluso durante el propio gobierno de Alberto Fujimori. Aunque su aprobación superó el 60 % durante gran parte del período 1992-1995 e incluso sobrepasó el 70 % en algunos momentos, la recesión económica provocó un rápido descenso de esos niveles de respaldo a partir de 1996, hasta el punto de que la desaprobación terminó superando a la aprobación presidencial (Tanaka, 1999). Del mismo modo, el electorado respaldó ampliamente a Fujimori en las elecciones presidenciales de 1995, pero pocos meses después eligió como alcalde de Lima al candidato independiente Alberto Andrade frente al postulante oficialista Jaime Yoshiyama. Para Tanaka (1999), estos cambios muestran que el apoyo electoral dejó de responder a fidelidades partidarias y pasó a depender de evaluaciones coyunturales sobre el desempeño de los candidatos.

La desaparición de partidos estables reforzó este comportamiento. Lanegra (2021) advierte que ninguno de los partidos que alcanzó la presidencia durante el siglo XXI logró presentar una candidatura competitiva en la elección siguiente, evidenciando la ausencia de organizaciones capaces de construir vínculos duraderos con el electorado. En este contexto, las organizaciones políticas funcionan como coaliciones temporales alrededor de liderazgos personales más que como partidos institucionalizados, obligando a los ciudadanos a escoger en cada elección entre ofertas prácticamente nuevas y sin continuidad política.

En consecuencia, la volatilidad electoral dejó de ser un fenómeno excepcional para convertirse en una característica estructural del comportamiento político peruano. Ángeles et al. (2022) la definen como el cambio de las preferencias de los ciudadanos entre una elección y otra, mientras que Arce y Vera (2022) sostienen que las elecciones peruanas se desarrollan bajo un elevado nivel de incertidumbre, donde los acontecimientos de campaña pueden modificar rápidamente las preferencias electorales. Este comportamiento también ha sido documentado por Lazo (2015), quien demuestra que el voto peruano es altamente contingente y que las campañas electorales poseen una capacidad significativa para reordenar las preferencias de los ciudadanos incluso durante el propio proceso electoral. Sus hallazgos muestran, por ejemplo, cómo candidatos como Alejandro Toledo perdieron respaldo conforme avanzó la campaña de 2011, mientras Ollanta Humala logró ampliar su base electoral tras moderar su discurso y Pedro Pablo Kuczynski incrementó su apoyo mediante cambios estratégicos orientados a sectores específicos del electorado.

Esta creciente flexibilidad del voto también ha debilitado el peso de las identidades ideológicas en la decisión electoral. Más que elegir proyectos políticos de largo plazo, los ciudadanos tienden a evaluar atributos personales de los candidatos y respuestas concretas a problemas inmediatos. Roca Luque (2016), al analizar las elecciones presidenciales de 2016, encontró que las principales razones para decidir el voto fueron las promesas de un futuro mejor, la esperanza, la tranquilidad y, especialmente, la seguridad. Asimismo, los electores valoraban positivamente la imagen de candidatos capaces de enfrentar a las élites tradicio-

nales y denunciar la corrupción, aun cuando ello no estuviera acompañado por programas ideológicos claramente definidos.

Las mediciones más recientes muestran que este patrón continúa vigente. Según DATUM Internacional (2025), la credibilidad personal del candidato constituye el principal criterio para decidir el voto (31%), seguida de su personalidad (23%), mientras que casi la mitad de la población considera que el país necesita un líder con "mano dura". De manera similar, las encuestas del Instituto de Estudios Peruanos muestran que incluso entre quienes afirman tener decidido su voto persiste un elevado margen de incertidumbre: en marzo de 2026, el 27% reconocía que todavía podía cambiar de opinión y, un mes después, el 87% de quienes ya manifestaban una preferencia electoral afirmaba que esta aún podía modificarse antes de la elección (IEP, 2026).

En suma, el debilitamiento de la representación política no solo produjo un sistema de partidos fragmentado, sino también un electorado que decide su voto desde criterios crecientemente pragmáticos, coyunturales y poco ideológicos. Esta transformación facilita que candidatos ajenos a las élites tradicionales construyan su legitimidad apelando al rechazo del sistema político más que a propuestas programáticas consolidadas. Precisamente sobre esta base se desarrolla el creciente protagonismo del discurso *anti-establishment*, tema que se analiza en el siguiente apartado.

El *anti - establishment* como respuesta a la crisis de representación

Como se ha establecido en los apartados anteriores, la crisis de representación, la baja institucionalización del sistema de partidos y la volatilidad electoral han transformado la manera en que los ciudadanos se relacionan con la política. En este contexto surge una interrogante central: ¿por qué, en escenarios de desconfianza hacia los partidos y las instituciones, los discursos *anti-establishment* adquieren una ventaja competitiva? La debilidad estructural de las organizaciones políticas, la escasa identificación partidaria y la pérdida de referentes ideológicos generan un escenario propicio para que candidatos percibidos como externos al sistema logren posicionarse como alternativas de cambio, apelando al rechazo de las élites políticas más que a la defensa de proyectos programáticos consolidados (Ángeles et al., 2022).

Desde la perspectiva de Schedler (1998), los actores *anti-establishment* no se definen únicamente por encontrarse fuera del sistema político, sino por construir su identidad en oposición al conjunto de la clase política tradicional. Mediante lo que denomina el "triángulo antipolítico", estos actores presentan a la ciudadanía como víctima de una élite homogénea, corrupta e incapaz de resolver los problemas públicos, posicionándose a sí mismos como los únicos representantes legítimos del "verdadero pueblo". Esta estrategia implica una desdiferenciación simbólica entre gobierno y oposición, pues las diferencias entre los partidos establecidos dejan de ser relevantes para ser presentados como parte de un mismo *establishment* responsable de la crisis política. En consecuencia, el atractivo del discurso *anti-establishment* no reside necesariamente en un programa ideológico alternativo, sino en su capacidad para canalizar el descontento acumulado hacia las instituciones y las élites gobernantes.

En este sentido, Arce y Vera (2022) sostienen que, "a pesar de la fluidez de las personalidades políticas (...) se observa aprendizaje y moderación", fenómeno que se explica por una preferencia ciudadana por la continuidad del modelo económico en un contexto de expansión sostenida. La debilidad de la clase política obliga así a los candidatos a equilibrar discursos de cambio con señales de prudencia institucional, de modo que puedan reducir

la percepción de riesgo electoral. Este patrón se observa, por ejemplo, en el caso de Humala, quien, pese a construir una narrativa *anti-establishment* como actor externo al sistema, moderó progresivamente sus posturas para atraer al electorado de centro y ofrecer una sensación de continuidad frente a la incertidumbre persistente.

Desde la perspectiva del electorado, este contexto favorece un comportamiento estratégico. Según Arce y Vera (2022), los votantes peruanos suelen evaluar quién es percibido como el “mal menor” y quién logra ubicarse con mayor eficacia en el centro del espectro político. De este modo, el voto se define menos por afinidades ideológicas o propuestas de largo plazo que por la percepción de riesgo y la búsqueda de estabilidad dentro de un sistema fragmentado y ampliamente cuestionado.

Esta lógica se complementa con expresiones de rechazo más explícitas al sistema político. Como señala Silva (2024), en contextos de polarización y desconfianza, una proporción significativa de ciudadanos opta por anular o invalidar su voto como forma de protesta frente a candidatos asociados con corrupción o con un orden político percibido como ineficaz. Estas prácticas refuerzan el carácter reactivo del comportamiento electoral, en el que el rechazo al *establishment* se convierte en un componente central de la decisión política.

El patrón de elección de candidatos *anti-establishment* se reproduce debido a la falta de renovación del sistema político. La ausencia de partidos sólidos y de programas claramente diferenciados alimenta un ciclo en el que cada intento de “castigar” al sistema termina, paradójicamente, reproduciendo su crisis. Como señalan Arce y Vera (2022), incluso los candidatos *anti-establishment* se ven empujados a moderar sus propuestas para no ser percibidos como amenazas al orden mínimo, lo que limita su capacidad de ofrecer alternativas sustantivas. En este marco, emerge el concepto de legitimidad negativa, en el que los candidatos no triunfan por la adhesión a lo que proponen, sino por la capacidad de negar y confrontar aquello que los votantes rechazan: corrupción, elitismo y fallas institucionales.

Esta lógica ayuda a comprender por qué figuras asociadas al sistema, como Keiko Fujimori, pueden mantener apoyo electoral en determinados sectores, aunque enfrenten altos niveles de rechazo. Su trayectoria política y su vinculación temprana con el poder la diferencian de outsiders como Alberto Fujimori o Pedro Castillo, quienes lograron capitalizar con mayor eficacia la percepción de ruptura y novedad en contextos de fatiga ciudadana frente a la clase política tradicional (Ángeles et al., 2022; Silva, 2024).

La comparación entre los casos de Fujimori y Castillo evidencia que, pese a sus diferencias de origen y discurso, ambos lograron presentarse como figuras antisistema capaces de desafiar el statu quo, capitalizando el descontento social y la debilidad del sistema partidario. Como sostienen Mainwaring y Torcal (2005), los sistemas de partidos poco institucionalizados tienden a mostrar mayores niveles de volatilidad electoral, lo que incrementa la probabilidad de que outsiders alcancen el poder en contextos de crisis de representación.

En suma, el *anti-establishment* se consolida como una estrategia política eficaz porque logra capitalizar el desgaste de las instituciones representativas y canalizar el malestar ciudadano hacia figuras que prometen romper con el orden político existente. Sin embargo, el respaldo a estas candidaturas no puede explicarse únicamente por el rechazo al *establishment*. En un contexto marcado por el incremento de la inseguridad, la incertidumbre y la percepción de crisis permanente, la decisión electoral comienza a responder cada vez más a la búsqueda de protección frente a amenazas inmediatas que a la adhesión a proyectos políticos de largo plazo. Precisamente este desplazamiento permite comprender la emergencia de lo que este artículo propone denominar voto de supervivencia, tema que se desarrolla en el siguiente apartado.

Más allá del voto de rechazo: hacia un voto de supervivencia

El apartado anterior mostró que el discurso *anti-establishment* constituye una respuesta recurrente frente a la crisis de representación y al debilitamiento del sistema de partidos peruano. Sin embargo, ¿es suficiente esta categoría para explicar el comportamiento electoral de los peruanos rumbo a las elecciones de 2026? Se sostiene aquí que no. Aunque el rechazo a las élites políticas continúa siendo un componente importante de la decisión electoral, resulta insuficiente para comprender un escenario en el que preocupaciones como la inseguridad ciudadana han pasado a reorganizar las prioridades del electorado. En este contexto, el voto deja de orientarse únicamente por la oposición al *establishment* y comienza a responder a una lógica más inmediata de protección frente a amenazas percibidas, dando lugar a lo que este trabajo denomina voto de supervivencia (Dador, 2025; IEP, 2025a).

En el Perú previo a las elecciones de 2026, la inseguridad ciudadana dejó de constituir un problema sectorial para convertirse en uno de los principales organizadores de las preferencias políticas. En un contexto donde amplios sectores perciben un deterioro sostenido de la capacidad estatal para garantizar orden y bienestar, las demandas inmediatas desplazan progresivamente a las identificaciones ideológicas de largo plazo (Carrasco, 2026; Ipsos, 2025). En consecuencia, la evaluación de los candidatos comienza a centrarse menos en su ubicación dentro del sistema político y más en su capacidad percibida para ofrecer respuestas eficaces frente a amenazas concretas.

Esto no significa que el voto *anti-establishment* desaparezca, sino que cambia de función. El rechazo a las élites políticas continúa presente, pero deja de ser el objetivo principal del voto para convertirse en un criterio secundario dentro de una evaluación más pragmática. En otras palabras, el elector ya no vota únicamente contra la clase política tradicional, sino por quien considera más capaz de restablecer el orden y reducir la incertidumbre, independientemente de si pertenece o no al *establishment* (Barrenechea & Vergara, 2024; Dador, 2025).

Este desplazamiento en los criterios de decisión permite proponer el concepto de voto de supervivencia. Se entiende por este una decisión electoral predominantemente defensiva, inmediata y orientada a reducir riesgos percibidos antes que a respaldar proyectos políticos de largo plazo. A diferencia del voto *anti-establishment*, cuyo eje central es el rechazo al sistema político, el voto de supervivencia prioriza la búsqueda de protección frente a amenazas concretas, especialmente la inseguridad, sin que ello implique necesariamente una adhesión ideológica o programática. En este sentido, en la medida en que los partidos dejaron de ser percibidos como portadores de proyectos colectivos, el vínculo entre la ciudadanía y la política se reconfiguró sobre bases defensivas, marcadas por la desconfianza, la fragmentación y la precariedad institucional (Pastor, 2017).

El voto de supervivencia se puede expresar en contextos de crisis múltiples (política, económica, sanitaria y de seguridad) el voto deja de funcionar como una herramienta de proyección colectiva para convertirse en un mecanismo de autoprotección frente a un entorno percibido como incierto y hostil (Rosales y Guillén, 2022). En este sentido, el voto de supervivencia se diferencia del voto *anti-establishment* porque su principal motivación no es el rechazo a las élites políticas, sino la búsqueda de un candidato percibido como capaz de ofrecer respuestas eficaces frente a problemas inmediatos, particularmente la inseguridad (Dador, 2025; IEP, 2025a). No obstante, ambos fenómenos se encuentran estrechamente relacionados: el rechazo al *establishment* continúa siendo un componente relevante de la decisión electoral, pero queda subordinado a una racionalidad defensiva que prioriza la capacidad de acción y la reducción del riesgo por encima de la adhesión ideológica o programática.

Este tipo de voto combina un carácter utilitario con una fuerte carga emocional. Si bien la teoría de la elección racional concibe el sufragio como un cálculo de utilidad, diversos enfoques han demostrado que, cuando los ciudadanos perciben que su voto tiene escaso impacto instrumental o que el sistema está capturado por intereses ajenos, la decisión electoral se desplaza hacia dimensiones expresivas, simbólicas y afectivas (García et al., s. f.). En el caso peruano, esta lógica se ve reforzada por una desconfianza en el proceso electoral: para octubre de 2025, el 77% de la población declaraba no confiar en la transparencia de los organismos electorales de cara a los comicios de 2026 (DATUM Internacional, 2025b, noviembre). En este escenario, el voto ya no se concibe como un mecanismo eficaz de transformación, sino como una reacción frente a la incertidumbre.

Como consecuencia, la política se ha convertido en un espacio de corto plazo y alta intensidad emocional. Las campañas privilegian mensajes simples, promesas inmediatas y narrativas de orden frente al caos, antes que debates programáticos complejos. La evidencia empírica muestra que factores como la personalidad del candidato, su credibilidad percibida o su capacidad de transmitir autoridad pesan más que las propuestas o la trayectoria partidaria (DATUM Internacional, 2025c, diciembre). Este desplazamiento refuerza una lógica de mercado político basada en estímulos emocionales, donde la competencia electoral se define más por el impacto visceral que por la consistencia ideológica.

La centralidad de la inseguridad ciudadana refuerza esta dinámica. La crisis no solamente afectó la posibilidad de identificarse con organizaciones políticas, sino que también aleja a los votantes de la formación de una ideología personal tradicional. En cambio, sus valores son más pragmáticos y tienden a identificarse con respuestas a sus problemáticas más inmediatas. Por ejemplo, Roca Luque (2016) analiza los factores más influyentes en la decisión del voto en las Elecciones Presidenciales 2016 en el distrito de Ocros. En estas encuestas, las promesas de un mejor futuro, de esperanza, tranquilidad y, sobre todo, de seguridad fueron los factores de mayor influencia en la decisión de voto. Asimismo, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2025), la delincuencia, la corrupción y la pobreza constituyen las principales preocupaciones de la ciudadanía, estrechamente vinculadas al debilitamiento de la gobernabilidad democrática. Los datos son elocuentes: el 86% de los peruanos percibe las calles de su ciudad como inseguras, el 42% ha sido víctima directa de la delincuencia y más de un tercio conoce personas cercanas afectadas por extorsión (DATUM Internacional, 2025a, abril). Este clima de amenaza permanente alimenta una demanda social por soluciones inmediatas, incluso a costa de sacrificar principios democráticos o garantías legales.

En este contexto, se amplía la aceptación de discursos punitivos y soluciones autoritarias que prometen resultados rápidos frente al delito. De acuerdo con Ipsos (2025), el 62% de los peruanos prefiere un Estado “muy duro” contra la delincuencia, aun cuando exista el riesgo de que personas inocentes se vean afectadas. Esta disposición revela una tensión central del momento político peruano: el orden y la seguridad son percibidos como necesidades urgentes, incluso a costa de relativizar garantías democráticas. Esta lógica ayuda a explicar la creciente atracción por referentes autoritarios y por discursos anti-establishment que se presentan como alternativas radicales frente a un sistema político considerado ineficaz.

No resulta casual, en este marco, la circulación de propuestas como un “Plan Bukele peruano”, promovidas como atajos frente a la inseguridad. Sin embargo, diversos análisis advierten que estas iniciativas operan más como estrategias de marketing político que como políticas públicas viables. Desde el análisis jurídico y los estudios en derechos humanos, la replicabilidad del modelo salvadoreño ha sido cuestionada por sus graves implicancias en términos de presunción de inocencia, debido proceso y límites constitucionales (Enfoque Derecho, 2023; Galván, 2025). A pesar de ello, la presión electoral por resultados inmediatos incentiva a los candidatos a capitalizar el malestar ciudadano mediante medidas de respuesta inmediata, aun cuando estas simplifiquen problemas estructurales complejos.

La fragmentación extrema del sistema partidario y la volatilidad electoral refuerzan esta lógica de supervivencia. En 2025, el 29% de la población declaraba no identificarse con ninguna posición política, y el 73% aún no había decidido por quién votar a pocos meses del inicio formal de la campaña (DATUM Internacional, 2025b, noviembre). Esta indefinición no expresa apatía, sino un electorado desanclado ideológicamente y obligado a decidir bajo presión, en ausencia de proyectos de país claramente definidos.

Asimismo, el debilitamiento de la representación se manifiesta en la normalización del voto en blanco, viciado o del rechazo explícito a la oferta electoral. Como muestra Silva (2023), estas formas de participación constituyen decisiones conscientes de protesta frente a opciones percibidas como corruptas, poco representativas o moralmente inaceptables. En estos casos, el voto funciona como un mecanismo de autopreservación ética frente a un sistema que no ofrece alternativas creíbles.

Este comportamiento se ve profundizado por la erosión de la confianza interpersonal y la consolidación de identidades políticas negativas. En el Perú contemporáneo, el comportamiento electoral está menos orientado por la adhesión a proyectos políticos de largo plazo que por la hostilidad hacia el “otro”, entendido como una amenaza antes que como un adversario político legítimo. Más del 76% de la población percibe al país como bastante o totalmente dividido, mientras que una proporción significativa declara distancia o indiferencia frente a quienes piensan distinto (DATUM Internacional, 2025b, noviembre). Esta fragmentación emocional refuerza una lógica de elección defensiva, en la que se vota no para promover un proyecto común, sino para impedir que el adversario acceda al poder.

El ecosistema informativo digital amplifica estas tendencias. Los altos niveles de desinformación y la baja confianza en las fuentes políticas debilitan la deliberación racional y fortalecen emociones como el miedo, la ira o el resentimiento. Más de la mitad de los peruanos considera que la información política que circula en redes sociales es poco o nada confiable (DATUM Internacional, 2025c, diciembre), lo que deja al elector expuesto a mensajes fragmentarios y contradictorios, sin referentes partidarios sólidos que orienten su decisión.

De cara a las elecciones 2026, todo indica que estas dinámicas no solo persistirán, sino que podrían profundizarse. La combinación de inseguridad crónica, desconfianza institucional, fragmentación partidaria y crisis de representación crea un terreno fértil para candidaturas personalistas, discursos apolíticos y promesas de alto impacto mediático (Galván, 2025; Enfoque Derecho, 2023). En este escenario, las elecciones sin ideologías no deben entenderse como una anomalía pasajera, sino como el síntoma de una democracia que ha perdido su capacidad de proyectar futuro.

Esta redefinición de la conducta electoral refuerza tendencias ya identificadas en el sistema político peruano, como la personalización del poder y la centralidad de los liderazgos individuales. En la medida en que el voto de supervivencia prioriza la eficacia percibida por encima de la mediación institucional, se amplía la tolerancia hacia soluciones de corte punitivo y se debilitan los mecanismos de rendición de cuentas, lo cual plantea tensiones significativas para la calidad de la democracia (Barrenechea & Vergara, 2024; Rodríguez, 2016). En suma, el voto de supervivencia emerge allí donde la política deja de ofrecer horizontes colectivos y se limita a administrar crisis. El acto electoral deja de expresar una elección entre proyectos de sociedad y se define como una apuesta incierta por evitar el deterioro inmediato. Mientras no se reconstruyan los vínculos de representación, se fortalezcan las instituciones y se restituya la confianza ciudadana, las elecciones en el Perú seguirán siendo, ante todo, un ejercicio de contención del miedo más que de construcción de esperanza.

Perú rumbo a 2026: escenarios y dilemas democráticos

Rumbo a las elecciones generales de 2026, el proceso electoral peruano se desarrolla en un contexto marcado por la fragmentación de la oferta política y por un electorado altamente volátil. Este apartado no introduce un nuevo diagnóstico, sino que proyecta el análisis previo hacia el corto plazo, con el objetivo de identificar los principales escenarios y dilemas que estructuran la competencia electoral inmediata.

En este marco, la elevada cantidad de organizaciones políticas inscritas para el proceso electoral no se traduce en una ampliación efectiva del pluralismo, sino en una fragmentación que dificulta la consolidación de ofertas políticas coherentes y sostenidas en el tiempo (Oré, 2025). Esta situación ha llevado a que los organismos electorales asuman un rol más activo en la regulación del proceso, como evidencia el Pacto ético Electoral promovido por el Jurado Nacional de Elecciones, suscrito por 29 organizaciones políticas en diciembre de 2025. Esto con el objetivo de establecer reglas mínimas de conducta durante la campaña, combatir la desinformación y regular el uso de la inteligencia artificial en la contienda electoral (Yaya, 2025). Sin embargo, el carácter voluntario y no sancionador del acuerdo, así como la negativa de algunos actores relevantes a suscribirlo, ponen de relieve los límites de estos mecanismos en un contexto de baja confianza y alta polarización.

Más que una disputa entre visiones de país, las elecciones de 2026 tienden a configurarse como un escenario donde predominan decisiones electorales orientadas por la urgencia antes que por la identificación programática. En este contexto, la inseguridad ciudadana y la corrupción continúan encabezando las preocupaciones del electorado, reforzando un clima de ansiedad social que desplaza el debate ideológico y favorece lo que este trabajo denomina voto de supervivencia: una decisión centrada en la búsqueda de protección inmediata frente a amenazas percibidas (Ipsos, 2025).

En este contexto, cobran especial relevancia expresiones *anti-establishment* surgidas desde el espacio digital, como el hashtag #PorEstosNo, que condensan el malestar ciudadano frente a los partidos tradicionales. Estas iniciativas no promueven alternativas políticas concretas ni liderazgos emergentes, sino que operan como mecanismos de veto simbólico contra una élite política percibida como corrupta e irresponsable. Tal como señala Paucar (2025), estas expresiones buscan mantener activa la memoria del comportamiento parlamentario reciente y fomentar un voto de castigo más que una renovación programática. El resultado es una movilización política basada en la exclusión de “los de siempre”, antes que en la construcción de nuevas identidades políticas.

No obstante, este rechazo convive con una contradicción central. Aunque la corrupción figura de manera persistente entre las principales preocupaciones ciudadanas, la intención de voto continúa favoreciendo a figuras asociadas al sistema político tradicional. Según Ipsos (2025), Keiko Fujimori y Fuerza Popular concentran el mayor porcentaje de intención de voto entre las opciones partidarias, pese a tratarse de una organización reiteradamente vinculada a investigaciones por presunto financiamiento ilícito y criminalidad organizada. Informes del IDEHPUCP (2019, 2020) documentan cómo la fiscalía ha sostenido que Fuerza Popular habría instrumentalizado su estructura partidaria para lavar activos mediante mecanismos como el “pitufeo”, la simulación de aportantes y la obstrucción a la justicia.

Esta paradoja sugiere que el voto *anti-establishment* no opera necesariamente como un castigo coherente al orden existente. Por el contrario, puede canalizarse hacia liderazgos conocidos que logran capitalizar el miedo, el cansancio y la demanda de orden, incluso cuando representan aquello que el electorado declara rechazar.

Imagen 1

Por estos no: Carlinatura expone a los títeres de líderes políticos que postularon a la Mesa Directiva del Congreso



Nota. Ilustración tomada de *La República* (Chávez, 2025) <https://larepublica.pe/politica/2025/07/27/por-estos-no-carlinatura-expone-a-los-titeres-de-lideres-politicos-que-postularon-a-la-mesa-directiva-del-congreso-hnews-1932066>

En ese sentido, las caricaturas de Carlin sintetizan una de las principales paradojas del proceso electoral peruano. Mientras la campaña ciudadana #PorEstosNo expresa un rechazo explícito hacia los partidos tradicionales y sus prácticas políticas, la persistencia de candidaturas provenientes de esas mismas organizaciones revela que el malestar ciudadano no siempre se traduce en una renovación efectiva de la oferta política. Desde la perspectiva del voto de supervivencia, esta aparente contradicción resulta comprensible: cuando la prioridad del elector es reducir riesgos inmediatos antes que transformar estructuralmente el sistema político, incluso actores asociados al establishment pueden ser percibidos como alternativas viables si proyectan capacidad para restablecer el orden o enfrentar la inseguridad.

Ante este panorama, la oferta electoral rumbo a 2026 tiende a organizarse en torno a tres estrategias recurrentes. Estas estrategias electorales pueden entenderse como distintas formas de responder a un mismo tipo de demanda ciudadana: un electorado que busca reducir la incertidumbre y encontrar respuestas inmediatas frente a un entorno percibido como amenazante. En otras palabras, las estrategias que predominan rumbo a 2026 pueden interpretarse como distintas maneras de disputar el voto de supervivencia.

La primera estrategia es la del *outsider* autoritario, que prioriza un discurso de mano dura, control del delito y restauración del orden frente a un Estado percibido como incapaz. Esta narrativa encuentra terreno fértil en un contexto marcado por el aumento sostenido de la criminalidad y la elevada percepción de inseguridad. Según datos del Sistema Informático Nacional de Defunciones (Sinadef), el Perú registró más de 500 homicidios solo en el primer trimestre de 2025, lo que representó un incremento significativo respecto al año

anterior (Quilca, 2025). No resulta extraño, por tanto, que la seguridad ciudadana se haya consolidado como el eje central de la campaña.

Sin embargo, como advierten diversos especialistas, muchas de las propuestas asociadas a esta retórica (como la pena de muerte, la militarización de las calles o la promesa de un “Bukele peruano”) poseen un alto contenido simbólico y una viabilidad real limitada. Tal como señalan Levitsky y Ziblatt (2018), el riesgo no radica únicamente en la adopción de políticas de seguridad más duras, sino en que estas se utilicen para justificar la concentración de poder, la erosión de los contrapesos institucionales y la normalización de prácticas autoritarias bajo la promesa de orden.

Imagen 2

Por estos no: Carlinatura satiriza el papel de ciertos partidos desde el Parlamento en las Elecciones 2026



Nota. Ilustración tomada de *La República* (Chávez, 2025) <https://larepublica.pe/politica/2025/11/09/por-estos-no-carlinatura-satiriza-el-papel-de-ciertos-partidos-desde-el-parlamento-en-las-elecciones-2026-765387>

La segunda estrategia corresponde al populismo moralista, centrado en la lucha simbólica contra la corrupción y en la construcción de una frontera ética entre un “pueblo honesto” y una élite política corrupta. En este esquema, la política se reduce a una confrontación moral en la que la denuncia sustituye a los programas de gobierno. Carreira da Silva y Brito Vieira (2019) permiten comprender esta lógica como una forma de acción política basada en el resentimiento, que puede emerger de una indignación legítima frente a los abusos del poder, pero que también tiende a erosionar la cooperación social y a convertir la política en un ejercicio permanente de culpabilización.

Esta contradicción se hace evidente en la conformación de las listas al Congreso para las elecciones de 2026, donde diversos partidos han incluido como candidatos a personas investigadas por corrupción, condenadas por delitos contra la administración pública o con vínculos familiares directos con expresidentes procesados judicialmente (Espinoza, 2025).

Lejos de fortalecer la confianza ciudadana, estas decisiones refuerzan la percepción de que el discurso anticorrupción opera más como un recurso retórico que como un compromiso real con la renovación ética de la política.

Finalmente, la tercera estrategia, y la menos probable en el corto plazo, es la de la reconstrucción institucional, basada en la elaboración de planes de gobierno coherentes, sostenibles y orientados al largo plazo, así como en el fortalecimiento del sistema de partidos y del Estado de derecho. Esta trayectoria supone reintroducir la ideología no como dogma rígido, sino como marco orientador capaz de ordenar prioridades, generar identidad política y dotar de previsibilidad a la acción gubernamental. No obstante, la evidencia muestra que, en contextos de fragmentación política, pobreza y alta conflictividad social, disminuye significativamente la disposición ciudadana a respaldar este tipo de propuestas (Ocampo y Sparrow, 2013).

El dilema central de cara a 2026 no reside únicamente en cuál de estas estrategias resulte electoralmente exitosa, sino en la lógica que estructura la decisión de voto. Cuando la competencia política se organiza principalmente en torno al rechazo, la exclusión simbólica de “los de siempre” o la promesa de orden inmediato, la política pierde densidad ideológica y se vuelve especialmente permeable a liderazgos autoritarios, moralizantes o personalistas. Así, el problema de fondo no radica únicamente en quién ganará las elecciones de 2026, sino en los criterios que orientan la decisión electoral. Si el voto de supervivencia continúa consolidándose como la principal lógica de elección, la competencia democrática tenderá a privilegiar candidatos capaces de ofrecer respuestas inmediatas frente al miedo y la incertidumbre antes que proyectos políticos sostenibles o institucionalmente sólidos. En ese escenario, el desafío para la democracia peruana no consiste únicamente en mejorar la oferta electoral, sino en reconstruir las condiciones de representación y confianza que permitan que el voto vuelva a expresar una elección entre proyectos colectivos y no solo una estrategia para enfrentar amenazas inmediatas.

Conclusión: del voto de rechazo al voto de supervivencia

Este trabajo partió de una pregunta central: ¿cómo se configura el comportamiento electoral peruano rumbo a 2026 en un contexto marcado por partidos debilitados, baja identificación ideológica y una profunda crisis de representación? La evidencia analizada permite sostener que el voto en el Perú contemporáneo se encuentra cada vez menos organizado alrededor de adhesiones partidarias o proyectos políticos de largo plazo, y más alrededor de la gestión de riesgos inmediatos. En este escenario, el elector no solo busca castigar aquello que rechaza, sino encontrar una alternativa percibida como capaz de reducir la incertidumbre y recuperar cierto sentido de orden.

En este sentido, el concepto de voto de supervivencia permite comprender una transformación que supera la explicación tradicional del voto *anti-establishment*. Aunque el rechazo hacia las élites políticas y los partidos tradicionales continúa siendo un componente relevante de la decisión electoral, este ya no constituye necesariamente el criterio principal de elección. Aspectos como la inseguridad ciudadana ha modificado las prioridades ciudadanas, favoreciendo una lógica defensiva en la que los candidatos son evaluados principalmente por su capacidad percibida para ofrecer respuestas inmediatas frente a amenazas concretas.

Esta dinámica explica una de las principales paradojas del escenario peruano: un electorado profundamente crítico con la clase política puede continuar apoyando figuras asociadas al sistema si estas logran proyectar eficacia, autoridad o capacidad de respuesta. Por ello, el

voto *anti-establishment* no siempre produce renovación política, sino que puede reproducir el mismo ciclo de fragmentación, personalismo y desconfianza que originó el rechazo inicial. El problema no es únicamente que los ciudadanos rechacen a los partidos existentes, sino que la ausencia de alternativas institucionalizadas convierte ese rechazo en una búsqueda permanente de soluciones inmediatas.

Rumbo a las elecciones de 2026, el principal dilema democrático no reside solamente en qué candidatura logrará imponerse, sino en los criterios bajo los cuales los ciudadanos decidirán su voto. Cuando la competencia electoral se estructura principalmente alrededor del miedo, la urgencia y la necesidad de protección frente a un entorno percibido como amenazante, la política pierde capacidad para ofrecer proyectos colectivos y queda reducida a una administración electoral de las crisis.

En suma, el voto de supervivencia no representa la desaparición de las ideologías ni del conflicto político, sino la transformación de las prioridades que organizan la decisión electoral. Mientras persistan partidos débiles, baja confianza institucional y demandas sociales concentradas en la seguridad y el orden, la democracia peruana seguirá enfrentando el desafío de recuperar su capacidad de representar no solo aquello que los ciudadanos temen evitar, sino también aquello que aspiran construir.

REFERENCIAS

- Abadi, D., Willem van Prooijen, J., Krouwel, A., & Fischer, A. H. (2024). Anti-establishment sentiments: realistic and symbolic threat appraisals predict populist attitudes and conspiracy mentality. *Cognition and Emotion*, 38(8), 1246-1260. <https://doi.org/10.1080/02699931.2024.2360584>
- Aguirre, C. (2010) Los movimientos antisistémicos de América Latina y su lucha por la tierra en el siglo XXI. *Revista encrucijada americana*, 2, 100-125. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7130155.pdf>
- Aguirre, L. (2000) La importancia de las ideologías de los partidos políticos en la propaganda electoral. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 44(180). <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/48577>
- Aranda, M., Martínez Cuevas, M. C., & Camacho Vera, A. D. (2024). Análisis documental, un proceso de apropiación del conocimiento. *Revista Digital Universitaria*, 25(6). <https://doi.org/10.22201/ceide.16076079e.2024.25.6.1>
- Ángeles D., Cabrera M., & Risco N. (2022). *La institucionalización del sistema de partidos en el Perú durante los años 2016-2021*. Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo. <https://iapss.org/core/storage/2022/09/ELA-7.1-La-institucionalizacion-del-sistema-de-partidos-en-el-Peru-durante-los-anos-2016-2021-7-22.pdf>
- Ángeles, C., Meléndez, C., & Muñoz, P. (2022). *Volatilidad electoral y debilidad partidaria en el Perú contemporáneo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Arce, M., & Segovia Marín, A. (2024). Perú 2024: El agrandamiento del Legislativo y el negocio de protección. *Revista de Ciencia Política*, 45(2), 313-345. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2025000200313>
- Arce, M., & Vera, S. (2022). Choosing the Lesser Evil: Forecasting Presidential Elections in Peru. *Revista Latinoamericana De Opinión Pública*, 17(1), 55-80. <https://doi.org/10.14201/rlop.25805>
- Barrenechea, R. & Vergara, A. (2024). *Democracia asaltada. El colapso de la política peruana (y una advertencia para América Latina)*.
- Bonifaz M. (2016). Volatilidad partidaria en el Perú: Repensando la institucionalidad democrática. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 13, 35-51. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6058455>

- Brigevich, A., & Wagner, A. (2025). Anti-establishment versus authoritarian populists and support for the strong(wo)man. *Frontiers in Political Science*, 7, Article 1605460. <https://doi.org/10.3389/fpos.2025.1605460>
- Cáceres, P. (2003). Análisis cualitativo de contenido: una alternativa metodológica alcanzable. *Psicoperspectivas. Revista de la escuela de psicología*, 2(1), 53-82. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=171018074008>
- Carrasco Freitas, M. (2026, marzo 24). Extorsión lidera preocupaciones en Perú: 76% de ciudadanos la considera el principal problema de seguridad. Infobae. https://www.infobae.com/peru/2026/03/24/extorsion-lidera-preocupaciones-en-peru-76-de-ciudadanos-la-considera-el-principal-problema-de-seguridad/?utm_source=chatgpt.com
- Carreira da Silva, F., & Brito, M. (2019). El populismo como lógica de acción política. *Memoira. Theorein. Revista de Ciencias Sociales*, 5, 23-53. <https://repositorio.ulisboa.pt/bitstreams/0eb2175b-12fa-44ba-bf2c-3e3077eed1cd/download>
- Chávez, J. (2025, 27 de julio). *Por estos no: Carlinatura expone a los títeres de líderes políticos que postularon a la Mesa Directiva del Congreso* [Ilustración]. *La República*. <https://larepublica.pe/politica/2025/07/27/por-estos-no-carlinatura-expone-a-los-titeres-de-lideres-politicos-que-postularon-a-la-mesa-directiva-del-congreso-hnews-1932066>
- Chávez, J. (2025, 9 de noviembre). *Por estos no: Carlinatura satiriza el papel de ciertos partidos desde el Parlamento en las Elecciones 2026* [Ilustración]. *La República*. <https://larepublica.pe/politica/2025/11/09/por-estos-no-carlinatura-satiriza-el-papel-de-ciertos-partidos-desde-el-parlamento-en-las-elecciones-2026-765387>
- Coronel, O. (2024) *La fragmentación de los odios. Democracia asaltada. El colapso de la política peruana*. Fondo editorial Universidad El Pacífico.
- Cruz, F. (2016). Volatilidad y competitividad en América Latina. Un estudio exploratorio de seis sistemas de partidos. *Colección*, 26, 163-211. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7909916.pdf>
- Dador, J. (2025). Elecciones 2026: ¿De qué lado de la cancha vas a jugar?. En *Perú hoy. Entre repartijas y prebendas* (págs. 21-31). Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. https://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/1656/01_Jennie_Dador_PHj25.pdf
- DATUM Internacional. (2025, abril). *Estudio de opinión pública. Seguridad*. https://datum.com.pe/new_web_files/files/pdf/Encuesta%20

DATUM%20-%20Abril%202025%20-%20SEGURI-
DAD_250430093307.pdf

DATUM Internacional. (2025, noviembre). *Estudio de opinión pública. Electoral*. https://www.datum.com.pe/new_web_files/files/pdf/Encuesta%20DATUM%20-%20Noviembre%202025%20-%20Informe%20ELECTORAL_251126102714.pdf

DATUM Internacional. (2025, diciembre). *Estudio de opinión pública. Electoral*. https://www.datum.com.pe/new_web_files/files/pdf/510a-0125%20-%20Encuesta%20DATUM%20-%20Diciembre%202025%20-%20Informe%20ELECTORAL%20Final%20v1_251216113108.pdf

Droste, L. (2021). Feeling left behind by political decisionmakers: Anti-establishment sentiment in contemporary democracies. *Politics and Governance*, 9(3), 288–300. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i3.3949>

Enfoque Derecho (2023, 15 de marzo). Bukele a la peruana: La (im)posibilidad del plan salvadoreño en nuestro país. *Enfoque Derecho*. <https://enfoquederecho.com/bukele-a-la-peruana-la-imposibilidad-del-plan-salvadoreno-en-nuestro-pais/>

Espinoza, A. (2025, 27 de diciembre). Elecciones 2026: listas al Congreso incluyen investigados por corrupción, condenados y familiares de expresidentes. *Infobae*. <https://www.infobae.com/peru/2025/12/27/elecciones-2026-listas-al-congreso-incluyen-investigados-por-corrupcion-condenados-y-familiares-de-expresidentes/>

Fernández, D. (2021). Teoría y práctica de la representación política. *Memoria. Theorein. Nuevos horizontes del derecho constitucional*, 1, 5-25. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8230151>

Galvan, M. (2025, 21 de octubre). El cuento de un “Bukele peruano”. *IDEHPUCP*. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/el-cuento-de-un-bukele-peruano/>

Gálvez, M. (2011). La crisis de los partidos peruanos: Apuntes para una lectura socio-histórica. Las encuestas electorales y el debate sobre su influencia en las elecciones. *Revista mexicana de opinión pública*, 11, 25-43. <https://www.redalyc.org/pdf/4874/487456191002.pdf>

García, M., González, L., Aguilar, M., & Hierro, L. (s.f.). ¿Es racional votar? El estado de la cuestión desde la perspectiva de la elección pública. *Dialnet*. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3143279.pdf>

Godoy, J. A. (2015, noviembre). Es preocupante que, quien lidera las encuestas por bastante margen, no ha resuelto con claridad qué pasaría con su padre: Entrevista a Steve Levitsky. *Memoria. Revista sobre Cultura, Democracia y Derechos Hu-*

manos, (18), 14-19. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP (IDEHPUCP). <https://idehpucp.pucp.edu.pe/revista-memoria/wp-content/uploads/2025/05/revmem018.pdf>

Gonzales, O. (1999). La crisis de los partidos peruanos: Apuntes para una lectura socio-histórica. *Espacio Abierto*, 8(3), 305-324. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12208302>

Harrison, K., & Boyd, T. (2018). The role of ideology in politics and society. En *Understanding political ideas and movements*. (págs. 136-153). Manchesterhive. <https://www.manchesterhive.com/display/9781526137951/9781526137951.00011.xml?chapterBody=%3Cabstrac%3E>

Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP). (2019). *Reporte del caso Fuerza Popular*. <https://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2018/08/11192603/reporte-lavado-fuerza-popular-enero-2019.pdf>

Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP). (2020). *Observatorio Anticorrupción. Casos emblemáticos - Fuerza Popular*. <https://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2018/08/22161927/reporte-fuerza-popular-enero-2020.pdf>

Instituto de Estudios Peruanos (2025, abril). *Informe de opinión*. <https://estudiosdeopinion.iep.org.pe/wp-content/uploads/2026/05/IEP-Estudios-de-Opinion.-Informe-confidencial-intencion-de-voto-abril-I-2026.pdf>

Instituto de Estudios Peruanos (2025, marzo). *Informe de opinión*. <https://estudiosdeopinion.iep.org.pe/wp-content/uploads/2026/03/IEP-Informe-de-opinion-marzo-2026-informe-completo.pdf>

Instituto de Estudios Peruanos (2025, mayo). *Informe de opinión*. <https://estudiosdeopinion.iep.org.pe/wp-content/uploads/2025/05/IEP-Informe-de-opinion-mayo-2025-informe-completo-1.pdf>

Instituto de Estudios Peruanos (2025, julio). *Informe de opinión*. <https://estudiosdeopinion.iep.org.pe/wp-content/uploads/2025/07/IEP-Informe-de-opinion-julio-2025-informe-completo-3.pdf>

IPSOS - Perú21 (2025). *Elecciones 2026. Opinión pública nacional urbana rural 4 de julio 2025*. <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2025-07/Informe%20Inten-ci%C3%B3n%20de%20Voto%20Nacional%20Urbano%20Rural%20-%20Julio%202025.pdf>

Lanegra, I. (2021). *La travesía democrática. Biblioteca Bicentenario*.

- Lazo, S. (2015). Comportamiento electoral en el Perú: Un análisis del rol de las variables sociodemográficas y socioeconómicas en las elecciones presidenciales en primera vuelta de 2006 y 2011. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 2(3), 51-80. <https://repositorio.pucp.edu.pe/server/api/core/bitstreams/7b5a57e8-88b8-49c0-9c76-80e3f714a280/content>
- Levitsky, S., & Ziblatt, M. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Editor digital: Titivillus. https://www.onpi.org.ar/documentos/publicaciones/publicaciones-del-notariado-internacional/como_mueren_las_democracias.pdf
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2023). *Violencia y autoritarismo en el Perú: bajo la sombra de Sendero Luminoso y la dictadura de Fujimori*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Mainwaring, S., & Torcal, M. (2005). La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora. *América Latina Hoy*, (41), 141-173. <https://doi.org/10.14201/alh.2442>
- Medrano, I. C. (2026). La importancia de métodos visuales en la investigación cualitativa. *Sintaxis*, 15, 175-194. <https://doi.org/10.36105/stx.2025n15.11>
- Oré, C. (2025, 16 de diciembre). Elecciones 2026: presidente del JNE anunció que los partidos políticos firmarán el pacto ético. *Infobae*. <https://www.infobae.com/peru/2025/10/29/elecciones-2026-presidente-del-jne-anuncio-que-los-partidos-politicos-firmaran-el-pacto-etico/>
- Palacio, A. (2021). Una reconstrucción conceptual y política del voto en blanco en Colombia. Crónica de un debate. *Estudios políticos*, 63, 186-208. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n63a08>
- Palomino, J. & Paiva, D. (2021). La representación política. A propósito de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano. *Revista peruana de Derecho Constitucional*, 7, 79-94. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10034621>
- Paramio, L., (2000). Clase y voto: intereses, identidades y preferencias. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (90), 79-93. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99717877003>
- Pastor Neyra, M. (2017). Crisis de representación de los partidos políticos en el Perú. *Lex - Revista de la facultad de Derecho y Ciencias Políticas* 15(20), 479. <http://dx.doi.org/10.21503/lex.v15i20.145>
- 2
- Paucar, C. (2025, 14 de septiembre). Colectivos digitales piden voto con sanción en las elecciones 2026 en el Perú. *La república*. <https://larepublica.pe/politica/2025/09/14/colectivos-digitales-piden-voto-con-sancion-en-las-elecciones-2026-en-el-peru-hnews-601653>

- Portugal, F. (2019). Crisis de representación política y reforma política en el Perú. *XXXII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Lima*. <https://cdsa.academica.org/000-030/352.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2025). *Actuar, confiar y conectar caminos. El valor de la acción conjunta para el desarrollo sostenible. Informe sobre desarrollo humano*. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2025-07/informe_sobre_desarrollo_humano_pnud_2025-version_digital.pdf
- Quecedo, R., & Castaño, C. (2002). Introducción a la metodología de investigación cualitativa. *Psocial. Revista de Psicodidáctica*. 14, 5-39. <https://www.redalyc.org/pdf/175/17501402.pdf>
- Quilca, M. (2025, 19 de diciembre). Mano dura y cárceles al estilo “Bukele” en las Elecciones 2026: ¿Qué propuestas son viables en la lucha contra la criminalidad?. *Infobae*. <https://www.infobae.com/peru/2025/03/30/mano-dura-y-carceles-al-estilo-bukele-en-las-elecciones-2026-que-propuestas-son-viables-en-la-lucha-contra-la-criminalidad/>
- Rausky, M., & Santos, J. (2021). La investigación empírica, abordaje cualitativo e E-research. *PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP*, 14(2), 23-39. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/172639>
- Roca Luque, F. (2016). “Factores que influyen en la decisión del voto de los ciudadanos del distrito rural de Ocros en las elecciones presidenciales - 2016”. <https://repositorio.unsch.edu.pe/items/8f0e47e1-a7e2-436b-896f-6bfd27a300f4>
- Rodríguez A. (2016). El ascenso de los candidatos outsiders como consecuencia de las nuevas formas de comunicación política y la desafección ciudadana. *Comunicación y Hombre*, (12), 73-95. <https://doi.org/10.32466/eufv-cyh.2016.12.191.73-95>
- Rosales, D., & Guillén, H. (2022). Las emociones y su relación con el voto en las elecciones peruanas del 2021. *Psocial. Revista de Investigación en Psicología Social*. 8(1), 1-12. <https://www.redalyc.org/journal/6723/672371222008/672371222008.pdf>
- Sagüés, N. (1990). Partidos políticos y representación política. *Themis*, 17, 7-12. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5110038.pdf>
- Sánchez-Sibony, O. (2022). *Democracy without parties in Peru: The politics of uncertainty and decay*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-87579-4>
- Sánchez, F., & Liendo, N. (2020). *Manual de ciencia política y relaciones internacionales*. Universidad Sergio Arboleda. <https://repository.usergioarboleda.edu.co/bitstream/handle/11232/1455/La%20representacio%CC%81n%20poli%CC%81tica.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Schedler, A. (1998, noviembre). Los partidos antiestablishment político. *Este País*, 68. <https://sociologiapoliticauba.wordpress.com/category/unidad-v/>
- Silva, M. (2023). *Factores psicosociales asociados al voto inválido de peruanos durante las elecciones presidenciales del 2021* [Tesis para obtener el título profesional de Licenciado en Psicología]. Pontificia Universidad Católica del Perú. Facultad de Psicología. <https://tesis.pucp.edu.pe/server/api/core/bitstreams/0f4bec29-2e94-424d-aa4a-780b44a08b03/content>
- Sparrow, B., & Ocampo, D. (2013). *Institucionalidad y partidos políticos en el Perú: ¿Qué factores influyen sobre la probabilidad de la elección local de partidos institucionalizados?* Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). <https://cies.org.pe/investigacion/institucionalidad-y-partidos-politicos/>
- Stake, R.. (1999). *Investigación con estudio de casos*. Ediciones Morata. <https://www.uv.mx/rmipe/files/2017/02/investigacion-con-estudios-de-caso.pdf>
- Tanaka, M. (1990). La crisis de representación de la sociedad peruana y la importancia en el análisis del "plano individual". Una revisión crítica de alguna literatura de la primera mitad de los noventa. *Estudios sociológicos XIII*, 38, 421-432. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6164150.pdf>
- Tanaka, M. (1999). Los partidos políticos en el Perú (1992-1999): Estatalidad, sobrevivencia y política mediática (Documento de Trabajo No. 108, Serie Sociología y Política No. 25). Instituto de Estudios Peruanos. <https://centroderecursos.cultura.pe/es/registrobibliografico/los-partidos-politicos-en-el-peru-1992-1999-estatalidad-sobrevivencia-y-politica-mediatica>
- Yaya, A. (2025, 19 de diciembre). Elecciones 2026: 29 partidos políticos firmaron el Pacto Ético Electoral del JNE. *La República*. <https://larepublica.pe/politica/2025/12/18/elecciones-2026-29-partidos-politicos-firmaron-el-pacto-etico-electoral-del-jne-hnews-1798452>

ENTREVISTA

Entrevistado

Gerardo de Icaza

“La verdad como respuesta a la desinformación: una mirada desde la observación electoral al proceso peruano 2026”

Entrevistadores y editores

Sebastian Luis Eduardo Albañil Romero♦

ORCID: 0009-0009-4253-9315

Maricielo Ariana Quispe Pulache♦♦

ORCID: 0009-0009-3437-8179

DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.202601.011>

-
- ♦ Director de la comisión de Publicaciones de la Asociación Civil Politai y Estudiante de Ciencia Política y Gobierno de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
 - ♦♦ Miembro de la comisión de Publicaciones de la Asociación Civil Politai y egresada de Ciencia Política y Gobierno de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Sobre Gerardo de Icaza

Es Director del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Ha dirigido y participado en más de 100 Misiones de Observación Electoral en más de 30 países. En 2018 se desempeñó como Secretario interino para el Fortalecimiento de la Democracia de la OEA. También forma parte del Consejo Asesor de Impacto del *Democracy Action Lab* (DAL) del Centro para la Democracia, Desarrollo y Estado de Derecho (CDDRL) de la Universidad de Stanford.

Durante su tiempo en el Instituto Nacional Electoral (INE) de México, se desempeñó como Subdirector de Normatividad en la Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero y Coordinador del Comité Técnico de Especialistas para el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero. Asimismo, fue Secretario de Estudio y Cuenta, y Jefe de la Unidad de Asuntos Internacionales en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México.

Es Licenciado en Derecho y cuenta con una Maestría en Relaciones Internacionales y Comunicación. Ha sido docente universitario y es un reconocido conferencista en temas de democracia. Ha realizado publicaciones destacadas sobre democracia, derecho internacional y observación electoral, de las cuales destacan: “Derecho Internacional de la Democracia” (2020)¹, “Por qué los observadores electorales son defensores de los derechos humanos” (2025)² y “La narrativa del fraude en las elecciones” (2017)³.

Coyuntura electoral en América Latina y el caso peruano

¿Cómo evalúa la coyuntura electoral en América Latina durante la última década y el rol que ha jugado en ella la observación electoral?

La coyuntura ha cambiado en la última década sobre todo por la irrupción de la desinformación, que hizo su incursión en los procesos electorales de forma muy significativa a partir de 2016, con el uso de las nuevas tecnologías como herramienta de campaña. En estos diez años hemos visto un crecimiento de las campañas digitales y un desplazamiento del trabajo en terreno

1 Almagro, L. & De Icaza, G. (Coords.). (2020). *Derecho Internacional de la Democracia*. Editorial Tirant Lo Blanch.

2 De Icaza, G. (2025, abril). *Why Election Observers Are Human-Rights Defenders*. Journal of Democracy. <https://www.journalofdemocracy.org/online-exclusive/why-election-observers-are-human-rights-defenders/>

3 De Icaza, G. (2017). La narrativa del fraude en los procesos electorales. *Este País*, (319), 12 - 15.

hacia un esquema más virtual. El otro gran cambio es que la desinformación, en sus distintas vertientes, llega a los electores de forma mucho más directa, a través de sus propias pantallas, y su alcance es mucho mayor. Eso ha hecho que actores que tenían una voz autorizada en los procesos electorales —medios de comunicación, autoridades electorales— pierdan espacio frente a campañas digitales, influencers y otros actores. Este cambio ha generado tanto mayor polarización entre distintas fuerzas de la sociedad como un aumento preocupante de la desconfianza en los procesos electorales.

La observación electoral tiene que cambiar conforme evoluciona la democracia en la región y conforme surgen nuevos retos. A partir de 2016 tomamos mayor conciencia de que nuestros informes no eran solo relatos sobre el trabajo de la misión, sino relatos sobre lo que efectivamente ocurrió en una elección. Asumimos esa responsabilidad con seriedad, porque la lucha por la verdad en los procesos electorales se ha convertido en una lucha política y no en una búsqueda conjunta de los hechos. Lo que la OEA intenta con sus informes es decir: no importa lo que sostenga un lado u otro, esto es lo que nosotros observamos, esto es lo que podemos comprobar a través de hechos y no de versiones.

Dentro de ese panorama regional, ¿cómo observa el caso peruano en sus últimos procesos electorales?

El Perú ha sido, quizás, uno de los casos más emblemáticos en términos de desinformación, tanto en el proceso electoral inmediatamente anterior como en este último. Tanto en la victoria del expresidente Castillo, donde no identificamos ninguna conducta fraudulenta que afectara la voluntad popular, como en el proceso de 2026 —en primera y en segunda vuelta, donde circularon distintas narrativas de fraude—, en ningún momento identificamos irregularidades que determinaran un vicio en la voluntad popular. Por el contrario, en ambos casos defendimos los procesos electorales y a las autoridades electorales, sin dejar de señalar deficiencias claras, y hemos desarrollado una serie de informes al respecto. El último, publicado la semana pasada, es un informe muy extenso cuya idea central es que el Perú requiere una reforma electoral profunda.

Antes de la OEA trabajó en el INE y el Tribunal Electoral de México. Desde esa experiencia, ¿cuáles son las principales diferencias entre una observación electoral nacional y una internacional?

La diferencia principal es que los actores de la observación nacional están observando su propio proceso electoral: tienen normalmente un conocimiento mayor de su sistema y, además, la ventaja de la permanencia, de poder estar presentes durante todo el proceso. La observación internacional, en cambio, está presente durante ciertos periodos y momentos determinados, no los seis o nueve meses que puede durar un proceso electoral en la región, aunque tiene la ventaja de poder desplegar más personal y lograr una cobertura territorial más completa. Por

otro lado, la observación internacional aporta un conocimiento comparado de la región, basado en estándares internacionales, y cuenta con especialistas de primer nivel en distintas áreas temáticas. Tiene, además, la ventaja de ser ajena al proceso electoral y de poder observarlo de una forma, quizás, un poco más objetiva.

El proceso electoral peruano de 2026: fragmentación, reformas y logística

Perú llega a estas elecciones con la renovación de más de 13,000 autoridades y un sistema de partidos cada vez más disperso: solo en este proceso, el JNE tramitó más de 32,000 expedientes, cerca de 6,000 de ellos por inscripción de listas y candidaturas. ¿En qué momento esta fragmentación deja de reflejar pluralismo y empieza a ser un riesgo real para la gobernabilidad?

La pluralidad no es necesariamente sinónimo de un número muy abultado de partidos políticos: se puede tener 50 partidos y que no todos representen opciones políticas distintas, así como se puede tener un sistema con 5 o 6 partidos y que ese ya sea un sistema plural. Lo relevante son las propuestas de futuro y los principios de cada uno. En cuanto a la cantidad de impugnaciones, la materia electoral tiende a ser, en democracias incipientes, una materia de gran litigiosidad. Un buen sistema electoral tiene a las impugnaciones como la excepción y no la regla, porque el sistema se basa en acuerdos políticos y en confianza en el proceso. Cuando existe una litigiosidad tan alta, quiere decir que la autoridad está tomando muchas decisiones con las que los actores políticos no están de acuerdo, y por eso buscan impugnar cada una de ellas. Eso es una muestra de que las normas quizás no están cumpliendo su función, y hay que revisar qué hay detrás: ¿una norma que no funciona? ¿una discrecionalidad demasiado amplia de autoridades inferiores? Por eso la misión sugiere un proceso de reforma plural, que tome en cuenta las distintas posiciones que existen en el Perú, pero que llegue a un sistema que brinde a la población y a los actores mayor confianza que la que brindan los procedimientos actuales.

El país también llega con la reintroducción de la bicameralidad, aprobada apenas meses antes del proceso electoral —tras un referéndum en 2019 en el que la población había votado en contra—. ¿Qué tan común es que este tipo de reformas estructurales se implementen tan cerca de una elección, y qué riesgos de implementación, legitimidad o comprensión ciudadana trae hacerlo así?

En el sistema interamericano no existe un principio que exija una cámara o dos cámaras: mientras exista representatividad y pluralidad, ambos esquemas son compatibles con la Carta Democrática Interamericana. Desde un estándar internacional, no vería nada problemático en ello; ya los analistas nacionales

podrán opinar con más detalle sobre esos temas. Desde una perspectiva interamericana, sea una cámara o sean dos, lo determinante es que sus integrantes sean electos por voto popular, universal, directo y secreto, en elecciones periódicas, dentro de un sistema con separación de poderes y pluralismo político.

El informe preliminar de la OEA sobre la primera vuelta documentó fallas logísticas —mesas que abrieron tarde, más de 200 sin material electoral, simulacros tecnológicos incompletos—, aunque calificó el proceso como pacífico y sin indicios de fraude, y la misión ya había hecho esa misma recomendación en procesos peruanos anteriores. ¿En qué punto un error técnico que se repite elección tras elección deja de ser un problema de logística y pasa a ser un problema de credibilidad institucional?

Los problemas que impactan en la logística tienen, claramente, un impacto mediático, pero hay que medir también su impacto real. En efecto, hubo una serie de errores logísticos concentrados en ciertos barrios de Lima, y por tratarse de un centro urbano, tuvieron un impacto poblacional y mediático mayor. Sin embargo, se logró instalar el 99.8% de las mesas, lo que constituye un récord: antes era más común un 99.7%, con el resto atribuible a condiciones climáticas y no a fallas logísticas del órgano electoral. Las autoridades actuaron, además, de forma rápida y expedita, poniendo a disposición de la población en esas zonas las herramientas necesarias para poder votar. La inmensa mayoría de quienes se vieron afectados terminó pudiendo votar, y el porcentaje de la población que finalmente no votó es muy similar al que no vota en el país en general. Dicho esto, un resultado ajustado en primera vuelta —como el de este proceso— hace que la elección se mire con lupa, y no con el mismo margen con el que se mira una victoria holgada de cinco o seis puntos.

El rol de la observación electoral: derechos, desinformación y retos

En sus artículos plantea que la observación electoral no es solo verificación técnica, sino también una forma de protección de derechos humanos. En el Perú, la misión tuvo que pronunciarse públicamente sobre amenazas y hostigamiento contra autoridades electorales y periodistas. ¿Dónde termina el rol de observador imparcial y dónde empieza el deber de actuar en defensa de quienes son atacados por hacer su trabajo? ¿Existe el riesgo de que, al pronunciarse, la OEA sea acusada de perder neutralidad?

Son dos cuestiones distintas. Podemos salir en defensa de autoridades electorales, pero también en defensa de candidaturas que son atacadas; lo hemos hecho muchas veces, condenando atentados contra candidatos en distintos países, y eso no nos hace parciales a favor de esa candidatura, sino que estamos condenando un hecho: el ataque en sí. En el caso peruano, condenamos los ataques a la institución electoral y a sus

integrantes, porque existen vías jurídicas y formas pacíficas de protesta para canalizar cualquier reclamo, y no las amenazas ni el lenguaje de odio. En nuestro caso, además, la propia misión fue objeto de ataques y de mentiras sobre su labor de observación, algo que no tiene ningún lugar positivo dentro de un proceso electoral.

Tras la primera vuelta, la OEA y la Unión Europea coincidieron en que no había indicios de fraude y calificaron los resultados como creíbles, pero eso no impidió que circularan cuestionamientos y se pidieran auditorías adicionales. ¿Qué tanto puede hacer un informe técnico para frenar una narrativa de fraude ya instalada en el debate público, y qué responsabilidad tienen los actores políticos en alimentarla o desactivarla?

Los actores políticos tienen toda la responsabilidad, porque muchos de ellos son quienes instalan estas narrativas de fraude. Lo que deben hacer las misiones de observación es decir lo que observan; no se trata de combatir una narrativa en particular, sino de decir la verdad, y combatir las narrativas falsas es una consecuencia de ello —hay que decirlo así, porque también ha habido casos de irregularidades muy graves en los que las misiones señalan justamente eso, y son criticadas por hacerlo—. Creo que es parte del momento histórico que vivimos, en el que hay posiciones que, en lugar de buscar una verdad histórica o llegar a un acuerdo, buscan vencer al adversario e imponer su propio pensamiento. Ahí las misiones de observación tenemos una desventaja, porque no buscamos imponer nuestra visión sobre nadie: tratamos de presentar los hechos, los argumentos y lo que han observado nuestros técnicos. Sobre cómo se utiliza después esa información, tenemos poco control.

Pensando en este tipo de narrativas que buscan deslegitimar a las instituciones electorales nacionales e internacionales, ¿cuáles considera hoy los principales retos para la observación electoral?

Son varios. Uno es el reto financiero: hay menos recursos de cooperación internacional para la democracia. El segundo, de forma casi contradictoria con el anterior, es que hay más grupos haciendo observación electoral con menor capacidad técnica, lo que hace que observadores con mucha capacidad técnica compitan con otros de poca capacidad, y eso termina poniéndonos a todos en la misma canasta, incluidos observadores partidistas que replican mensajes políticos en lugar de mensajes técnicos. Otro reto es que los procesos electorales se han vuelto más violentos: vemos más dirigentes, candidatos y autoridades atacados, ya sea con atentados, con violencia digital o con amenazas, y nosotros mismos somos en ocasiones objeto de eso. Por último, diría que el cierre de espacios para la observación electoral, nacional e internacional, en algunos países, es también un reto complejo.

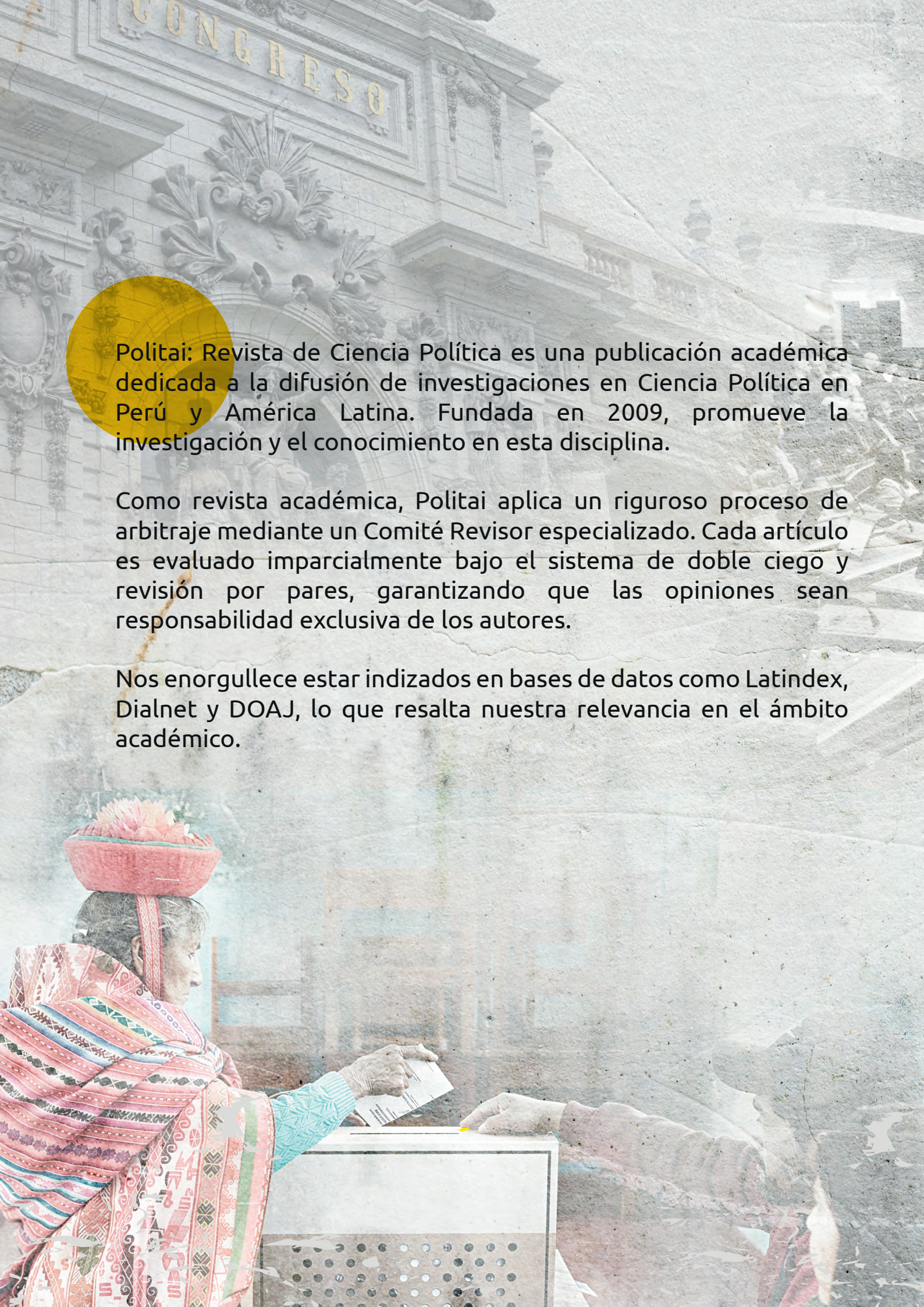
Más allá de la foto de observadores el día de la votación, ¿en qué consiste realmente el trabajo de preparación de una misión —qué se evalúa antes, durante y después—, y cómo se traduce eso en mayor transparencia, considerando que una misión no tiene poder para anular ni certificar resultados?

Es bueno que no lo tenga: si lo tuviéramos, estaríamos sustituyendo a los actores nacionales, y los procesos electorales son de los países que los organizan, no de actores internacionales. Las misiones de observación de la OEA empiezan a trabajar desde el momento en que son invitadas, normalmente muchos meses antes del proceso electoral —hoy, por ejemplo, ya llevamos meses observando y analizando el proceso electoral en Brasil, que se realizará en octubre—. La segunda gran ventaja es que observamos el proceso bajo distintos prismas: participación política de la mujer, tecnología electoral, organización electoral, justicia electoral, entre otros, con expertos de primer nivel que conocen tanto la materia en sus propios países como los estándares interamericanos y su aplicación al país observado. Todo eso busca el mejoramiento permanente de los procesos a través de nuestras recomendaciones. La democracia es un proceso de construcción constante, no siempre lineal, con retrocesos, y lo que se trata es de insistir, una y otra vez, en los cambios normativos que hagan falta.

Cierre

Lleva más de una década al frente de DECO y ha observado de cerca tanto los procesos de consolidación como los de erosión democrática en la región. Desde esa perspectiva comparada, ¿cuál considera que es el elemento mínimo indispensable —institucional o cívico— que permite que una democracia se sostenga incluso cuando los partidos, las instituciones y la confianza ciudadana se debilitan simultáneamente?

Yo diría que hay dos elementos fundamentales para sostener la democracia, o al menos para que un proceso electoral sea exitoso, y muchas veces no se dan de forma simultánea ni en el mismo proceso: contar con actores políticos responsables —no solo partidos políticos, sino los distintos actores que participan de un proceso electoral— y contar con un proceso electoral técnicamente sólido. La inmensa mayoría de los países de la región cuenta con uno de estos dos elementos, pero no con ambos: hay procesos que no son técnicamente sólidos y son los actores políticos quienes terminan salvando la elección, y hay, al contrario, actores políticos que buscan torpedear constantemente el proceso, y es la solidez técnica la que rescata a la elección. Tener ambos elementos a la vez es muy complejo. Se puede sobrevivir con uno solo, pero carecer de los dos genera, sin duda, una crisis importante.



Politai: Revista de Ciencia Política es una publicación académica dedicada a la difusión de investigaciones en Ciencia Política en Perú y América Latina. Fundada en 2009, promueve la investigación y el conocimiento en esta disciplina.

Como revista académica, Politai aplica un riguroso proceso de arbitraje mediante un Comité Revisor especializado. Cada artículo es evaluado imparcialmente bajo el sistema de doble ciego y revisión por pares, garantizando que las opiniones sean responsabilidad exclusiva de los autores.

Nos enorgullece estar indizados en bases de datos como Latindex, Dialnet y DOAJ, lo que resalta nuestra relevancia en el ámbito académico.