

# ARGUMENTOS

---

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES



AÑO 6  
N° 2  
2025

# ARGUMENTOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Año 6 • N° 2 • 2025

ISSN 2076-7722

**ARGUMENTOS** es una revista académica de ciencias sociales que publica investigación sobre el Perú y América Latina. La estructura de la revista es de acceso libre, gratuita, arbitrada bajo el sistema “doble ciego”, temática amplia y publicación semestral. Los artículos de investigación original analizan temas desde las diferentes ramas de las ciencias sociales, particularmente aquellas asociadas a la vida institucional del IEP: antropología, arqueología, ciencia política, economía, educación, historia y sociología.



Horacio Urteaga 694 - Jesús María

Teléfono: 200-8500

E-mail: [argumentos@iep.org.pe](mailto:argumentos@iep.org.pe)

**Director:** Ricardo Cuenca  
**Editora:** Patricia Vera Solano  
**Corrección de estilo:** Lilian Calisaya Gutiérrez  
**Diseño y diagramación:** Gino Becerra Flores

## Consejo editorial

Aileen Agüero (Economista) / Jorge Aragón (Político) / Carolina de Belaúnde (Historiadora)  
María Luisa Burneo (Antropóloga) / Marcos Cueto (Historiador) / Yusuke Murakami (Político)  
Rolando Rojas (Historiador) / Ricardo Cuenca (Psicólogo social) / Paolo Sosa Villagarcía (Político)

## Comité científico internacional

La revista Argumentos tiene en su Comité Científico Internacional a reputados investigadores peruanistas y expertos en América Latina:

- Cristobal Aljovín de Losada, Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú)
  - Roberto Angulo, Inclusión SAS (Colombia)
- Florence Babb, University of North Carolina at Chapel Hill (Estados Unidos)
- Julio Berdegú, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe
  - José Joaquín Brunner, Universidad Diego Portales (Chile)
- Marisol de la Cadena, University of California, Davis (Estados Unidos)
  - Alicia del Águila, Pontificia Universidad Católica del Perú (Perú)
- Inés Dussel, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (México)
  - Ignacia Fernández, Centro de Investigación para el Desarrollo Rural (Chile)
  - Flavia Freindenberg, Universidad Nacional Autónoma de México (México)
    - Luis Miguel Glave, Universidad de Sevilla (España)
  - Elizabeth Jelín, Instituto de Desarrollo Económico y Social (Argentina)
    - Juan Pablo Luna, Pontificia Universidad Católica de Chile (Chile)
  - Carmen McEvoy, Sewanee: The University of the South (Estados Unidos)
  - Cecilia Méndez, University of California, Santa Barbara (Estados Unidos)
    - Núria Sala i Vila, Universidad de Gerona (España)
  - Charles Walker, University of California, Davis (Estados Unidos)

# Contenido

## ARTÍCULOS

- 5 *El servicio público peruano: El bien común frente a restricciones institucionales*  
Jon Alami y David Vignes
- 31 *¿Juicio político o arma política? El uso de la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral en Perú durante el siglo XXI y su impacto en el régimen peruano*  
Álvaro Jesús Carbajal Rosas

## TESIS

- 59 *“Hark'anakuyku: nos controlamos entre todos” para enfrentar la pandemia: Repensar la resiliencia comunitaria desde una comunidad campesina en los Andes peruanos*  
Eric Arenas Sotelo
- 71 *Análisis Institucional del Perú. En busca de causas de la inestabilidad política peruana*  
Jeremias Hernán Oviedo Paredes
- 87 *La participación de las rondas campesinas de San Marcos en el cumplimiento del Decreto Supremo de Emergencia Sanitaria establecido por la pandemia de la COVID-19 (2020-2022)*  
Gabriela Shantal Pinedo Rivera

## RESEÑA

- 95 *Incas, espías y astronautas. Ensayos y prosas sin ficción* de Rafael Dumett  
Guido Chati



## El servicio público peruano: El bien común frente a restricciones institucionales

**Jon Alami**

Investigador independiente y abogado

ORCID: 0009-0005-7817-315X

[jalami@alumni.harvard.edu](mailto:jalami@alumni.harvard.edu)

**David Vignes Chaparro**

Candidato de ALM en Gobierno, Harvard Extension School;

cofundador de Summa Democratica

ORCID: 0000-0002-7829-100X

[dav982@g.harvard.edu](mailto:dav982@g.harvard.edu)

Recibido: 20-08-25

Aceptado: 15-10-25

DOI: [10.46476/ra.v6i2.234](https://doi.org/10.46476/ra.v6i2.234)

## Resumen

Investigamos la disposición de los profesionales peruanos a trabajar por el bien común en el contexto de un servicio civil disfuncional y politizado. A partir de datos originales de una encuesta aplicada a 65 profesionales de políticas públicas y entrevistas con expertos en gestión de capital humano, observamos una brecha de atribución entre el yo y el otro, así como signos de disonancia moral y cinismo institucional. En este trabajo se identifica cómo el comportamiento del Congreso y el papel de SERVIR contribuyen a las restricciones sistémicas. A manera de conclusión, proponemos estrategias de reforma. Al combinar datos empíricos con un diagnóstico institucional, este estudio aporta a la literatura sobre motivación en el servicio público, al enfocarse en la alineación de los marcos regulatorios con los ideales cívicos.

Palabras Clave: *administración pública, bien común, reforma del servicio civil, Perú, economía política, confianza institucional*

## Peru's Public Service: The Common Good Against Institutional Constraints

### Abstract

We investigate the willingness of Peruvian professionals to work for the common good within the context of a dysfunctional and politicized civil service. Drawing on original survey data from 65 policy professionals and interviews with human capital experts, we observed a self-other attribution gap in respondent data and signs of moral dissonance and institutional cynicism. The paper identifies how congressional behavior and the role of SERVIR contribute to systemic constraints; we conclude by outlining reform strategies. By combining empirical data with an institutional diagnosis, the study contributes to the literature on public service motivation and civil service by focusing alignment of regulatory frameworks with civic ideals to reinvigorate belief in the common good.

Key Words: *public administration, common good, civil service reform, Peru, political economy, institutional trust*

## O serviço público peruano: o bem comum diante de restrições institucionais

### Resumo:

Investigamos a disposição de profissionais peruanos em trabalhar pelo bem comum no contexto de um serviço civil disfuncional e politizado. Com base em dados originais de uma pesquisa com 65 profissionais de políticas públicas e em entrevistas com especialistas em gestão de capital humano, observamos um descompasso de atribuição entre o «eu» e os «outros», além de sinais de dissonância moral e cinismo institucional. O artigo identifica como o comportamento do Congresso e o papel do SERVIR contribuem para restrições sistêmicas; concluimos delineando estratégias de reforma. Ao combinar dados empíricos com um diagnóstico institucional, o estudo contribui para a literatura sobre motivação no setor público e serviço civil, ao enfatizar a necessidade de alinhar os marcos regulatórios com ideais cívicos para revitalizar a crença no bem comum.

Palavras-chave: *administração pública, bem comum, reforma do serviço civil, Peru, economia política, confiança institucional*



## Introducción<sup>1</sup>

El compromiso con el bien común ha sido una preocupación central de la filosofía política y moral durante milenios. Desde los albores del pensamiento democrático en la filosofía occidental, la pregunta de cómo las personas viven colectivamente y trabajan hacia objetivos compartidos ha ocupado a pensadores desde Aristóteles hasta teóricos contemporáneos. Con el tiempo, las concepciones del bien común han evolucionado, moldeadas por cambios en los sistemas políticos, desafíos económicos y aprendizajes institucionales. En las democracias modernas, la obligación de pensar y actuar más allá de uno mismo es tanto un ideal social como un requisito normativo de la ciudadanía ética. Por ello, explorar cómo funciona el bien común en un contexto nacional específico es esencial para diagnosticar los impedimentos para alcanzar ese ideal y evaluar las teorías más amplias de la acción colectiva y la legitimidad democrática.

Nuestra investigación se desarrolla en un contexto de amplia desilusión pública con el Estado peruano y de recientes escándalos que han expuesto fallas en la rendición de cuentas y en la integridad institucional, incluidas aquellas derivadas de casos de corrupción de alto perfil, obstruccionismo legislativo y repetidas crisis presidenciales desde las revelaciones de Odebrecht a mediados de la década de 2010 (ICG, 2024). No obstante, persiste un contingente visible de profesionales atraídos al servicio público por un sentido de deber cívico.

Este trabajo contribuye a la literatura sobre administración pública y economía política en América Latina al integrar teorías normativas del bien común con datos empíricos sobre las motivaciones del servicio civil en el Perú. Si bien estudios previos han examinado por separado los factores motivacionales o las limitaciones institucionales (Meyer-Sahling et al., 2018), nuestro enfoque de métodos mixtos —que combina datos de encuestas originales, entrevistas en profundidad y análisis de economía política— construye un diagnóstico holístico de las barreras para cultivar un servicio público meritocrático y con vocación cívica. Al hacerlo, buscamos aportar a una literatura creciente y oportuna sobre cómo las instituciones democráticas pueden realinear incentivos para fomentar una administración pública que sirva, en lugar de subvertir, el bien común.

---

1. Declaración de financiación: El financiamiento para esta investigación fue generosamente otorgado por la Harvard Law and International Development Society y Harvard La Alianza.

## Revisión del marco conceptual

### *Definiendo el bien común*

Michael Sandel (2009) define el bien común como «aquellos valores compartidos que nos unen como ciudadanos». Esta definición plantea la pregunta antecedente de cuáles son los valores compartidos necesarios para cohesionar una sociedad, incluyendo aquellos que permiten la convivencia y motivan la acción cooperativa a través de las diferencias. Estos valores deben funcionar como elementos unificadores, y el valor del respeto mutuo ha sido identificado por teóricos democráticos como esencial para sostener una vida cívica pluralista (Barber, 1984; Rawls, 1993).

El concepto de «bien común», entonces —si bien es ampliamente aceptado como un ideal moral— suele ser vago o estar sujeto a debate en el discurso político y administrativo, modelado por valores en competencia, limitaciones institucionales e imaginarios sociales divergentes (Mouffe, 2000; Taylor, 2004). A pesar de la multiplicidad de concepciones, definimos el bien común como la promoción del bienestar colectivo a través de una prestación de servicios públicos equitativa y con rendición de cuentas. Esto incluye no solo la provisión de bienes públicos de calidad, sino también el cultivo de la confianza en las instituciones democráticas y un sentido compartido de propósito cívico. En el contexto del servicio civil, trabajar por el bien común significa contribuir al desarrollo y la legitimidad a largo plazo del Estado, independientemente de la afiliación política o el beneficio personal.

### *El caso general del trabajador del servicio público: motivaciones*

#### *Motivaciones nobles*

Consideramos importante elaborar una topografía estilizada de las motivaciones relevantes que impulsan al servicio público en general. La primera categoría de «motivaciones nobles» funciona como un grupo abarcador que incluye algunos de los factores más destacados que contribuyen a la motivación para el servicio público (*Public Service Motivation* o PSM). Perry y Wise, en su trabajo seminal sobre la motivación, describieron la motivación para el servicio público como «la predisposición de un individuo a responder a motivos fundamentados principalmente o de manera exclusiva en instituciones públicas» (1990). Su investigación en la década de 1990 comenzó con cuatro escalas que informaban el nivel de PSM: atracción por la formulación de políticas públicas, compromiso con el interés público, compasión y autosacrificio (Perry, 1996). Los académicos que ampliaron estos hallazgos iniciales añadieron escalas adicionales, como la atracción por el servicio público y el compromiso con los valores públicos (Paul, 2021), aunque los estudios que evalúan esta motivación en contextos no occidentales,

identificaron factores adicionales como el colectivismo y el impulso de superación personal (Zhang et al., 2022).

### ***Motivaciones deshonrosas***

Las «motivaciones deshonrosas» se refieren a conductas de interés propio que van directamente en contra de los intereses de las instituciones públicas. El amplio cuerpo de literatura sobre teorías de *rent-seeking* en economía ha establecido una línea de explicación, centrada en cómo los actores capturan rentas mediante la manipulación de políticas públicas o acceso institucional. En contraste con la literatura sobre corrupción, que analiza las fallas de agencia y los intercambios ilícitos entre funcionarios y particulares dentro de un marco principal-agente (Aidt, 2016). El espíritu de estas motivaciones gira en torno a cualidades y rasgos (por ejemplo, la codicia) que, cuando están presentes bajo determinadas circunstancias, se manifiestan en conductas corruptibles. Las categorizaciones anteriores sirven para simplificar nuestro marco, pero reconocemos la complejidad de descripciones positivas más precisas de la corrupción en acción (Weißmüller y Zuber, 2023).

## **Revisión del marco institucional**

### ***Paisaje institucional del servicio civil en el Perú***

La administración pública del Perú se organiza según múltiples regímenes de servicio civil. El régimen de carrera del Decreto Legislativo 276 garantiza estabilidad, pero adolece de incentivos inadecuados para el desempeño. En 2008, el gobierno introdujo el Contrato Administrativo de Servicios (CAS) bajo el Decreto Legislativo 1057 para otorgar mayor flexibilidad, aunque con el tiempo los contratos CAS se han vuelto semipermanentes, generando precariedad e inequidades en la remuneración y los beneficios.

El Congreso del Perú ha venido incorporando a los trabajadores que se encontraban en el régimen de contratación CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral. Este Decreto funciona bajo el derecho privado, facilitando contratos a plazo indeterminado —aunque existe la posibilidad del plazo fijo— y cuya mayor fortaleza es la orientación a resultados y productividad. Los contratos de locación de servicios clasifican a los trabajadores como proveedores en lugar de empleados, lo que puede generar inestabilidad laboral. Finalmente, la Ley del Servicio Civil de 2014 (Ley 30057) buscó consolidar estos regímenes bajo un marco unificado administrado por SERVIR, aunque su cobertura práctica sigue siendo parcial (OCDE, 2023a; OCDE, 2024).

La investigación indica que esta heterogeneidad institucional fragmenta la fuerza laboral y obstaculiza los esfuerzos de profesionalización (Perfecto Sosa et al.,

2024). Cortázar Velarde (2014) sostiene que este enfoque incremental y desigual ilustra las dificultades de establecer estándares uniformes dentro de una burocracia politizada.

### *Profesionalización del servicio civil en el Perú: Trayectoria de la reforma*

La creación de SERVIR y la promulgación de la Ley 30057 representaron un avance significativo en el fortalecimiento del reclutamiento y la evaluación sobre la base del mérito en varios sectores del poder ejecutivo (Lafuente, 2015, BID). Los análisis regionales sitúan al Perú dentro de un movimiento más amplio de reformas en América Latina orientado a fortalecer los sistemas meritocráticos y proteger los procesos de contratación frente al clientelismo (Velarde et al., 2014).

Revisiones recientes de organismos multilaterales señalan un progreso estancado: la OCDE (2023b, 2024) destaca las exenciones vigentes para el DL 276 y el CAS, mientras que las facultades supervisoras de SERVIR se aplican de manera inconsistente. La capacidad limitada de fiscalización también se señala como una debilidad persistente (Cajavilca y Ugarte, 2022). La investigación en el Perú indica que, a pesar de los avances legales formales, la heterogeneidad de incentivos entre entidades —derivada de regímenes laborales distintos, grados desiguales de autonomía institucional y motivaciones políticas divergentes— con frecuencia impiden una consolidación integral del servicio civil (Balcázar, 2018; Chipa, 2022).

### *Debates regionales comparativos*

Dentro de los debates latinoamericanos sobre la reforma del sector público, los estudios comparativos sugieren que el reclutamiento meritocrático y la estabilidad en la carrera se correlacionan con un aumento de la motivación y una reducción de los riesgos de corrupción en toda la región (Meyer-Sahling et al., 2018). Las síntesis del BID (2025) también identifican avances desiguales, pero medibles allí donde los cambios legales se aplicaron de manera consistente.

Otras revisiones académicas han señalado cómo los legados institucionales de burocracias patrimoniales y normas informales impidieron el cambio de comportamiento a nivel del personal y han limitado el desempeño del sector público tras dichas reformas (Mendez, 2021; Peters, 2022). En otros países latinoamericanos, los actores políticos han utilizado estrategias similares (p.ej., las exenciones y nombramientos discrecionales) para socavar la integridad de las leyes de servicio civil (Grindle, 2010). Los regímenes contractuales plurales en el Perú dejan a los profesionales con incentivos marcadamente distintos. Por ello, encontramos que las motivaciones de los trabajadores del servicio público constituyen un punto de partida importante dado este escenario de heterogeneidad.

## Metodología

En este estudio se llevó a cabo una encuesta original a profesionales de políticas públicas en el Perú para complementar la investigación cualitativa y documental sobre las razones que motivan a trabajar en el servicio público. El objetivo fue indagar en los factores morales, financieros, reputacionales y políticos que influyen en que las personas busquen empleo en organizaciones del servicio público, como agencias estatales, y organizaciones que sirven al bien común (p. ej., organizaciones no gubernamentales, departamentos de sostenibilidad corporativa). Nuestra investigación es especialmente pertinente en el caso del Perú, donde la administración pública está caracterizada por preocupaciones persistentes sobre la corrupción, la debilidad de las instituciones democráticas y el deterioro de la confianza ciudadana.

### *Diseño de la encuesta y muestra*

La encuesta se llevó a cabo entre el 1 de marzo de 2024 y el 15 de septiembre de 2024 a 65 profesionales de todo el Perú con experiencia en funciones del sector público y de la sociedad civil. Los participantes fueron reclutados a través de redes profesionales y contactos de estudios de posgrado. La encuesta incluyó 16 preguntas de opción múltiple y de carácter actitudinal, destinadas a identificar las motivaciones individuales, las percepciones sobre las motivaciones de sus pares y las actitudes hacia la corrupción, el reconocimiento y la eficacia institucional.

La amplia mayoría de los participantes trabaja o ha trabajado en ministerios del gobierno central, y una minoría en entidades municipales y organizaciones de la sociedad civil o departamentos de sostenibilidad corporativa. Aproximadamente, el 70% de los encuestados tenía entre 21 y 45 años, y el resto entre 45 y 75. El reclutamiento siguió una estrategia de muestreo *purposive* y *snowball*, con el objetivo de captar profesionales de nivel inicial a intermedio con experiencia directa en el servicio público. La mayoría de los encuestados se ubicó en esos niveles de experiencia profesional, aunque varios contaban con experiencia en la alta dirección. Los cargos iban desde funcionarios públicos y gestores de proyectos hasta analistas y especialistas en comunicación. Casi todos los profesionales seleccionaron Lima como su región, con una distribución uniforme entre los distintos distritos de la capital.

Aunque no es estadísticamente representativa de la fuerza laboral en general, la encuesta ofrece una visión crítica de las perspectivas de profesionales de nivel inicial y medio involucrados en trabajos de interés público. Los resultados deben interpretarse como exploratorios y no generalizables. Las respuestas de la encuesta fueron analizadas de manera descriptiva, centrándose en las distribuciones de frecuencia y los cruces de variables entre categorías demográficas. Triangulamos los datos de la encuesta y las entrevistas para reforzar la validez interna.



## *Diseño y muestra de entrevistas*

Realizamos siete entrevistas estructuradas con profesionales peruanos en los campos de la administración pública (p. ej., la gestión del capital humano de servidores públicos) y sostenibilidad corporativa, con el fin de profundizar en la comprensión de la cultura institucional y las motivaciones vinculadas al bien común en el servicio público. Estas personas fueron seleccionadas por su experiencia directa en la administración del gobierno y gestión de personal dentro de instituciones estatales y otros tipos de organizaciones. El objetivo de las entrevistas fue obtener perspectivas contextuales sobre los temas identificados en los datos cuantitativos, que incluían la motivación en el servicio público, los factores percibidos como impulsores del comportamiento en dicho sector y las respuestas organizacionales internas frente a la corrupción.

Cada entrevista tuvo una duración de entre 45 y 75 minutos y se llevó a cabo de manera presencial durante nuestro mes de trabajo de campo en marzo de 2024 (una entrevista se realizó virtualmente en abril de 2024). Se utilizó una guía de entrevista para garantizar la coherencia en las conversaciones, permitiendo al mismo tiempo la flexibilidad necesaria para profundizar en temas emergentes. La guía incluía preguntas abiertas sobre la cultura institucional, los motivadores más comunes entre postulantes y funcionarios públicos, la efectividad de las capacitaciones en ética o de los programas de desarrollo profesional, y los cuellos de botella institucionales observados.

Las transcripciones fueron codificadas manualmente y los códigos se agruparon en familias temáticas (p. ej., meritocracia, incentivos de carrera, etc.). Se informó a las personas participantes sobre el propósito académico del estudio y se obtuvo su consentimiento para participar; las respuestas fueron anonimizadas para preservar la confidencialidad y fomentar un diálogo sincero.

## **Resultados**

### *Resultados y análisis de la encuesta*

#### *I. El complejo panorama de la motivación*

La alta frecuencia con la que los encuestados eligieron tanto motivaciones intrínsecas como extrínsecas para trabajar en organizaciones que promueven el bien común es una tendencia notable en los datos de la encuesta. Mientras que la motivación extrínseca se nutre de resultados externos como el salario, los bonos o el reconocimiento, la motivación intrínseca proviene del interior e incluye factores como el logro personal, el interés o la satisfacción derivada del propio trabajo (Ryan & Deci, 2000a). Descubrimos que, al preguntar por qué eligieron trabajar en el

sector público, los participantes solían mencionar tanto objetivos instrumentales (como «desarrollo profesional», «buen sueldo») como compromisos morales (como «razones morales», «ayudar a los demás»). Muchos profesionales peruanos consideran la ambición y el altruismo como componentes complementarios de un trabajo satisfactorio.

Un marco teórico alternativo que también permite categorizar las motivaciones de los trabajadores es la Teoría de la Autodeterminación (SDT, por sus siglas en inglés). Encontramos igualmente importante explicar la relación entre las categorías planteadas por la teoría en el contexto peruano. La SDT sostiene que la motivación prospera cuando se satisfacen tres necesidades: autonomía, competencia y relación con los demás. La teoría busca explicar la relación entre incentivos externos (p. ej., recompensas financieras o de estatus) e internos (p. ej., alineación con valores personales) en el contexto de la motivación humana (Ryan & Deci, 2000b).

Un sentido de relación social se refleja en el deseo de «ayudar a los demás» en las respuestas de la encuesta; un deseo de competencia y validación externa probablemente se refleja en el énfasis en «desarrollo profesional» y «reconocimiento». La SDT distingue entre recompensas externas que se internalizan como coherentes con los valores de la persona y aquellas que se perciben como controladoras, lo que puede disminuir la motivación. La primera, una forma más integrada de motivación, se refleja en la combinación que hacen los encuestados de incentivos materiales y morales. La combinación de motivos extrínsecos e intrínsecos respalda la afirmación de la SDT de que los incentivos externos no disminuyen necesariamente la motivación interna, siempre que se armonicen con el sentido de agencia del individuo. Un reto en el contexto peruano es cómo diseñar políticas externas que promuevan prácticas óptimas de gestión de recursos humanos sin socavar el sentido individual del bien común.

En cuanto a la práctica de la administración pública en América Latina y Perú, nuestros resultados sugieren que las estrategias de reclutamiento y retención deben inculcar dimensiones de idealismo (p. ej., altruismo y conducta prosocial) y ambición (p. ej., reconocimiento y progreso profesional) para transformar los resultados institucionales. Al mismo tiempo, es crucial que las motivaciones intrínsecas no se vean «desplazadas» por una dependencia excesiva de recompensas y motivadores externos. Las motivaciones externas tienen su utilidad (por ejemplo, para mantener la moral mediante una compensación justa), pero dado el riesgo de que no se internalicen como valores personalmente asumidos, el compromiso se sostendrá mejor a largo plazo fomentando la motivación intrínseca.

## *La brecha entre el yo y el otro en la percepción de motivaciones para el trabajo orientado al bien común*

Los datos de la encuesta mostraron una divergencia notable entre cómo los encuestados describen sus propias motivaciones para trabajar en favor del interés público y cómo describen las motivaciones de los demás. Al preguntarles por sus razones personales para trabajar en instituciones alineadas con el bien común, la mayoría seleccionó respuestas de carácter moral como «razones morales» o «pasión». Sin embargo, al preguntarles por las motivaciones generales de la mayoría de personas en esos roles, esos mismos encuestados fueron más propensos a elegir motivos instrumentales o reputacionales, incluyendo «dinero», «fama» o «poder».

En una brecha de atribución entre el yo y el otro (*self-other attribution gap*), las personas atribuyen intenciones virtuosas a sí mismas, pero intenciones estratégicas a los demás (Molouki & Pronin, 2014); en este caso, probablemente encontramos una variación del sesgo actor-observador tal como se manifiesta en el contexto del servicio público. Este patrón no ha sido ampliamente estudiado en la psicología del servicio público en América Latina, y sería conveniente investigar más para comprender mejor las brechas de percepción en la confianza institucional o el *moral licensing* en culturas burocráticas.

El hallazgo anterior también podría ser un ejemplo del error fundamental de atribución, ampliamente documentado, según el cual las personas tienden a explicar su propio comportamiento con referencia al contexto o a valores, mientras que atribuyen el comportamiento ajeno a disposiciones fijas o al interés personal (Ross, 1977). Los encuestados pueden ver genuinamente su propia participación en el servicio público como altruista, pero sospechar que otros actúan por beneficio personal. Discrepancias psicológicas como estas tienen consecuencias institucionales profundas. Si los profesionales creen sistemáticamente que sus pares están motivados por el estatus o por incentivos económicos, incluso aquellos con sólidos compromisos morales pueden volverse menos confiados respecto a los esfuerzos colectivos por el bien común.

Un área que necesita mayor claridad en el contexto peruano es cuánto de este error proviene de tendencias y sesgos psicológicos, frente a cuánto se origina en influencias sociales, como la internalización de normas previas. Si los profesionales peruanos han aprendido con el tiempo a tener poca fe en sus colegas y en las instituciones que comparten, las tendencias psicológicas pueden perder relevancia frente a otros procesos como la concientización y la adopción dirigida de normas.

Sea cual sea el marco bajo el cual se interprete la brecha, es fundamental abordar su causa en un contexto institucional con capacidades limitadas. Levi y Stoker encuentran que la creencia compartida en la confiabilidad de los demás es un



requisito previo para una gobernanza eficaz y la cooperación cívica (Levi & Stoker, 2000). Cuando domina la sospecha mutua, los profesionales pueden mostrarse reacios a denunciar irregularidades y a colaborar de forma prosocial. El debilitamiento de las normas sociales de PSM puede acelerarse cuando los individuos perciben que dichas normas son violadas de manera creciente por sus pares.

Además, los académicos de la ética conductual han enmarcado este tipo de comportamiento bajo el concepto de *moral licensing*: el proceso psicológico mediante el cual las personas que se consideran morales se sienten con derecho a actuar con menos escrutinio o responsabilidad en otras áreas (Merritt et al., 2010). Si los profesionales se perciben a sí mismos como motivados altruistamente, pueden minimizar sus propias concesiones o racionalizar su participación en prácticas moralmente ambiguas, especialmente en un contexto en el que creen que «los demás actúan peor». Sería conveniente realizar una investigación más profunda de este mecanismo

## ***II. Desencanto ético: expectativas morales y tolerancia práctica a la corrupción***

Observamos una disonancia en la forma en que los encuestados evaluaron las expectativas éticas frente al comportamiento real: aunque la mayoría afirmó que las personas que trabajan por el bien común deberían estar moralmente motivadas, una gran parte expresó simultáneamente la creencia de que esas mismas personas aprovecharían oportunidades de enriquecimiento personal mediante la corrupción si se les presentara la ocasión. Por ejemplo, cuando se preguntó si las y los profesionales del sector público o de ONG «deberían estar solamente motivadas por razones morales», muchas personas respondieron afirmativamente. Sin embargo, en una pregunta posterior —indagando si esas mismas personas aprovecharían oportunidades corruptas— las respuestas indicaron con frecuencia que no resistirían la tentación. Interpretamos esta divergencia entre ideales declarados y comportamiento esperado como una forma de disonancia moral que puede arrojar luz sobre el frágil paisaje normativo en el que operan las instituciones peruanas.

Las y los estudiosos de la confianza institucional pueden describir esta disonancia como indicativa de un colapso de la legitimidad normativa. En contextos donde las instituciones públicas se perciben como débiles, politizadas o ineficaces, las normas éticas se consideran aspiracionales más que exigibles. Como señalan Levi y Stoker (2000), la confianza institucional se basa tanto en percepciones de legalidad o competencia como en la creencia de que las y los conciudadanos se comportarán éticamente y que las faltas serán sancionadas. Cuando estas condiciones están ausentes, el comportamiento moral suele verse como poco práctico o incluso

desventajoso. La escasa creencia de las y los peruanos en la integridad de sus instituciones públicas probablemente favorezca la internalización de la idea correlativa de que la conducta poco ética es común o necesaria para progresar profesionalmente; esta idea refuerza, a su vez, la percepción de que los ministerios peruanos son entornos de baja confianza en un bucle de retroalimentación perpetuo.

El encuadre de esta disonancia también puede apoyarse en el marco de la desconexión moral desarrollado por Albert Bandura (1999), que describe cómo las personas se distancian cognitivamente de las implicaciones éticas de su conducta. Varios de los mecanismos de desconexión —como minimizar la responsabilidad («todo el mundo lo hace»), difundir la culpa («el sistema está roto») o la justificación moral («es necesario para sobrevivir») — se reflejan en respuestas de la encuesta que sugieren que la corrupción es inevitable o excusable dadas las condiciones institucionales. Dicho de otro modo, incluso quienes creen en normas morales parecen creer que estas no pueden sobrevivir al contacto con un sistema corrupto o disfuncional. Respuestas como «la mayoría aprovecharía la oportunidad de enriquecerse» o que la corrupción es «imposible de erradicar» podrían constituir un caldo de cultivo para estos mecanismos de desconexión.

Que se piense que las personas *deberían* actuar moralmente, pero *actuarán* de forma oportunista, sugiere una erosión colectiva de las expectativas éticas, algo potencialmente generalizable fuera del contexto del sector público peruano. Esto subraya la necesidad de una estrategia institucional específica para reconstruir la legitimidad percibida y restablecer mecanismos creíbles de cumplimiento. Algunas recomendaciones para restaurar la confianza pública y remodelar las normas de comportamiento se abordan en la Sección 5.

### *Intercambio eficiencia–integridad en las preferencias institucionales*

Cuando se preguntó si las instituciones deberían priorizar a empleados eficientes, pero potencialmente corruptibles, o a personas moralmente incorruptibles, pero menos eficientes, las respuestas se dividieron. Muchas favorecieron la eficiencia, incluso con riesgo moral, sobre la integridad con capacidad limitada. Ciertamente, para una parte de las y los profesionales peruanos, los resultados productivos pueden tener prioridad sobre los insumos éticos, otra preferencia probablemente coproducida por la disfunción institucional y las expectativas sociales.

Donde el desempeño institucional es históricamente poco fiable, las personas pueden priorizar la *legitimidad de resultados* (lo que las instituciones entregan) sobre la *legitimidad procedimental* (cómo lo entregan) (Tyler, 2011). Puede que estén dispuestas a aceptar compromisos morales si consideran que los servicios públicos son escasos o poco fiables. Pueden pensar que los costos de la ineficiencia

(como pérdida de servicios y bloqueo burocrático) son mayores que los beneficios abstractos de la incorruptibilidad, especialmente en una situación en la que la corrupción es común y la aplicación de la ley no siempre es consistente (North, 1990).

En el caso de Perú, los persistentes fracasos de gobernanza pueden haber llevado a que muchas y muchos profesionales internalicen la idea de que la rigidez ética es incompatible con la supervivencia institucional o el éxito personal, en especial frente a barreras sistémicas como la escasez de recursos, la inercia burocrática o la interferencia política. Chugh et al. (2005) han señalado cómo las decisiones éticas están limitadas por factores cognitivos, institucionales o sociales en su marco de la «eticidad acotada» (*bounded ethicality*). Argumentan que las personas tienen dificultades para identificar conflictos de interés en sí mismas, ya que se perciben simultáneamente como morales y merecedoras, lo que bloquea su capacidad para reconocer estos conflictos, aunque sí los detecten en otras personas.

Estos hallazgos complementan una literatura creciente la cual sugiere que la corrupción no solo se tolera, sino que se considera un subproducto necesario del funcionamiento institucional (Rothstein & Teorell, 2008). Si las y los responsables de políticas desean cambiar esta percepción, deben emprender una agenda en varios pasos que detalle los efectos nocivos del *status quo* y muestre cómo unas instituciones alternativas y transparentes serían superiores a largo plazo.

### *III. Cinismo institucional y fatiga de reforma*

Una parte significativa de las personas encuestadas expresó dudas sobre la eficacia de los esfuerzos de intervención destinados a reducir la corrupción en organizaciones que trabajan por el bien común. Al preguntar si la corrupción podía reducirse mediante estrategias internas de construcción de cultura o capacitación, muchas respondieron negativamente, afirmando que la corrupción está demasiado arraigada en la sociedad peruana y que las y los funcionarios públicos «siempre van a sucumbir» sin importar los cambios institucionales. El pesimismo sobre las personas se extiende también a la capacidad de las instituciones mismas para transformarse.

La interpretación pública del desempeño institucional pasado influye de manera decisiva en la confianza ciudadana en el gobierno. En sociedades donde las instituciones se perciben como consistentemente corruptas o incapaces de hacer cumplir las normas, la ciudadanía puede desarrollar *fatiga de reforma*: la creencia de que el cambio institucional es en gran medida simbólico o ineficaz (Mishler & Rose, 2001). Este escepticismo posee un carácter autorreforzante: a medida que disminuye la creencia en la reforma, también lo hacen el cumplimiento de las normas, la participación cívica y la disposición a participar en esfuerzos de

largo plazo para mejorar la gobernanza. Mishler y Rose (2001) concluyen que las explicaciones institucionales a nivel micro capturan mejor los orígenes de la confianza política, lo que ayuda a orientar cómo puede fomentarse de manera proactiva dicha confianza.

En Perú, los escándalos persistentes y la rendición de cuentas selectiva han contribuido a una creencia generalizada de que los esfuerzos anticorrupción o las iniciativas legales de buena fe son performativos y fácilmente subvertidos. Si las políticas anticorrupción se guían únicamente por ideales éticos abstractos, pueden pasar por alto que las y los actores operan en función de lo que perciben como un comportamiento institucionalmente legítimo (March & Olsen, 1983). En otras palabras, la manera en que esos ideales se integran y aplican institucionalmente modifica su calidad final, lo que reafirma la necesidad de un enfoque centrado en la institución. El cultivo intencional de la confianza mutua, la transparencia y la responsabilidad interpersonal es un proceso de largo plazo, pero resulta fundamental para cambiar las percepciones sobre el compromiso moral.

## *Resultados y análisis de las entrevistas*

### *Motivaciones mixtas y el papel del contexto institucional*

Varios entrevistados enfatizaron que quienes trabajan en el sector público o en roles de sostenibilidad corporativa actúan a partir de una combinación entre la pasión por el bien común, el deseo de generar impacto, el crecimiento profesional y necesidades pragmáticas (p. ej., un ingreso estable). En ministerios técnicamente orientados o empresas con liderazgo comprometido, los profesionales se sienten motivados por la oportunidad de lograr resultados concretos que mejoren los resultados públicos. Por el contrario, cuando el liderazgo institucional no respalda esos objetivos o los proyectos se perciben como simbólicos, la motivación decae rápidamente. Estas observaciones coinciden con nuestros hallazgos de la encuesta sobre la diversidad de impulsores de la PSM.

### *Barreras institucionales sistémicas e injerencia política*

Una observación persistente fue el fracaso de las reformas para superar el clientelismo arraigado y la injerencia política. Entrevistados con experiencia en recursos humanos destacaron que la estrategia meritocrática de SERVIR no ha sido eficaz. Las medidas meritocráticas son frecuentemente socavadas por nombramientos políticos y regímenes heredados (en especial el de la “276”), que protegen a quienes cuentan con estabilidad laboral o conexiones políticas, sin importar su rendimiento. Los sindicatos bloquean intentos de ascensos basados en competencias y dificultan aún más las destituciones. Para institucionalizar la meritocracia y disminuir el clientelismo, los entrevistados recomendaron que

las reglas de SERVIR sean obligatorias para todas las categorías de contratación. Ampliamos esta sugerencia en la Sección 6.

### *SERVIR (Autoridad Nacional de Servicio Civil)*

Uno de los temas centrales que surgió en nuestras entrevistas fue el desempeño no lineal de la directiva de 2014 de la Ley del Servicio Civil N.º 30057, administrada por la Autoridad Nacional de Servicio Civil (SERVIR). La reforma buscaba reforzar la transparencia y la meritocracia en el empleo público para ofrecer mejores servicios a la ciudadanía. A pocos años de su entrada en vigor, parecía lograr resultados notables (Lafuente, 2015). Alcanzando al 90 % del Poder Ejecutivo Nacional, SERVIR avanzó significativamente hacia un sistema de gestión de recursos humanos basado en competencias. Sin embargo, según lo observado en nuestras entrevistas, su desempeño ha decaído en los últimos años hasta el punto de que el espíritu y la intención originales de la reforma se han visto comprometidos.

La reforma de 2014 puede entenderse en tres grandes objetivos a lo largo de la gestión de capital humano: contratación meritocrática, nombramientos y evaluación del desempeño, y supervisión y control. El DS 040-2014-PCM (Reglamento General de la Ley 30057) estableció que los directores públicos debían ser seleccionados mediante concursos públicos meritocráticos por un plazo fijo, con renovaciones sujetas al desempeño, además de criterios estandarizados de evaluación que exigían un mínimo de 70 % para aprobar (LP Derecho, 2021a). La Directiva 02-2015-SERVIR/GPGSC creó un régimen disciplinario (LP Derecho, 2021b), mientras que la Directiva 005-2021-SERVIR/GDSRH dispuso que la contratación competitiva sea la regla general, reservando la «contratación directa» —sin concurso completo— para casos y excepciones limitadas (El Peruano, 2021a). Finalmente, la ley y el Decreto Legislativo N.º 1023 otorgaron a SERVIR facultades de supervisión para acceder a expedientes de RR.HH., auditar procesos de contratación y aplicar medidas correctivas, remitiendo los incumplimientos a los órganos de control interno y a la Contraloría General (El Peruano, 2021b).

Para comprender por qué se produjo esta erosión regulatoria, analizamos cómo la ley perdió fuerza durante su implementación posterior y a raíz de modificaciones legislativas.

### *Exenciones y evasión de la supervisión institucional*

La capacidad de SERVIR para hacer cumplir sus disposiciones varía significativamente entre instituciones administrativas —en especial en gobiernos municipales o entidades bajo fuerte influencia política que dependen de prácticas de contratación basadas en la confianza. El Decreto Legislativo N.º 276 cubría a gran parte de los empleados públicos antes de 2014, contribuyendo a un servicio



civil disfuncional y politizado. Si bien SERVIR implementó una prohibición general para nuevas contrataciones bajo el régimen DL 276 en todos los niveles de gobierno, dicha prohibición incluye excepciones para cargos de confianza («empleados de confianza») y puestos de alta dirección («directivos superiores»). Si estos figuran en el Cuadro de Asignación de Personal (CAP) de la entidad, pueden cubrirse fuera de un concurso meritocrático bajo el antiguo régimen 276. Los contratos 276 vigentes antes del 24 de enero de 2020 siguen siendo válidos y pueden renovarse mediante prórrogas contractuales.

Las entidades también pueden contratar personal a través del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) para cargos de confianza, emergencias o necesidades temporales, sin proceso competitivo. Así, las entidades administrativas pueden mantener una fuerza laboral paralela y semipermanente fuera de la supervisión de SERVIR, ya sea mediante renovaciones sucesivas de contratos temporales o de emergencia bajo CAS, o esperando la prórroga de contratos 276 antiguos. Como señala un reciente informe del BID, «las excepciones se han tragado la regla» (Beverinotti et al., 2022).

Una solución posible sería hacer que la supervisión y regulación de SERVIR sean vinculantes para todas las instituciones públicas y categorías de contratación. Sin embargo, la eficacia de estas soluciones legales y de política pública depende de comprender las causas que originan tales exenciones y la evasión del cumplimiento —lo que nos lleva a las restricciones de economía política inherentes a las instituciones de gobierno en el Perú.

La economía política peruana presenta un obstáculo estructural a los esfuerzos por reformar el servicio civil: el Congreso y figuras políticas con poder tienen un fuerte incentivo para mantener redes clientelares mediante prácticas de contratación no meritocráticas, especialmente a través de los cargos de confianza. Investigaciones periodísticas recientes han mostrado cómo la contratación opaca y no meritocrática domina los niveles más altos del Congreso, amparándose en la lógica del «módulo de personal de confianza», mientras aumentan los costos laborales y se premia a aliados de redes políticas (Gómez, 2025). Otros reportajes han revelado que congresistas permiten que familiares contraten con el Estado, erosionando aún más la confianza pública (Gestión, 2025).

El reciente escándalo de «sexo por votos» vinculado al Congreso refleja una cultura donde puestos e influencia se intercambian por votos; más ampliamente, este tipo de negociación política implícita evidencia hasta dónde están dispuestos a llegar ciertos congresistas para mantener control institucional (Collyns, 2024). El control político sobre el Ejecutivo y un servicio civil fragmentado también se sostienen gracias a una supervisión mínima: analistas han advertido que, al designar a su propio auditor, el Congreso ha incumplido sus propias pautas de

integridad (Herrada, 2023). Todo esto ha derivado en un 88 % de desaprobación por parte de la ciudadanía peruana.

Nuestras entrevistas también destacaron otros factores que contribuyen al estado debilitado del servicio civil ejecutivo en el Perú, incluyendo el despido de personal incompetente. Los empleados en cargos de confianza pueden ser despedidos libremente por ineficiencia, pero generalmente no lo son, ya que la lealtad política prevalece sobre el desempeño; el personal de carrera cuenta con protecciones procesales frente a la ineficiencia, pero estas se aplican de manera infrecuente. La aplicación arbitraria de las disposiciones debilita así la rendición de cuentas por bajo desempeño en los tipos de contratación

La coexistencia de regímenes laborales plurales (CAS, contratación 276 heredada) dentro del servicio civil también ha limitado la implementación uniforme de reformas de rendición de cuentas. Los políticos suelen presionar al Ejecutivo para designar —o retener— personal afín a sus intereses, debilitando así la autoridad de SERVIR. La alta rotación de funcionarios y la capacidad de supervisión deteriorada del trabajo público (P. Arroyo, 2025) representan obstáculos adicionales.

Los incentivos del Congreso para preservar un servicio civil paralelo y aprovecharse de su ineficacia hacen que cualquier reforma institucional a nivel de política pública resulte sumamente difícil. Los próximos pasos deben incluir cambios normativos verificables a nivel institucional. Como ha sido nuestro énfasis, consideramos que uno de los cambios más importantes es ampliar la supervisión y jurisdicción de SERVIR a todas las categorías de contratación.

## **Análisis Integrado y Recomendaciones**

### ***Análisis integrado: Entrevistas, encuestas, marco normativo y factores sociales***

#### ***El colapso del servicio civil en el Perú***

El deterioro del servicio civil peruano es el resultado de una compleja red de desincentivos, débil capacidad de fiscalización y entramados de intereses enquistados que abarcan tanto al poder legislativo como al ejecutivo. A nivel institucional, la fragilidad de SERVIR, creada para impulsar la meritocracia y la profesionalización, demuestra los límites de una reforma tecnocrática en un entorno políticamente resistente. El comportamiento del Congreso agrava este escenario: para conseguir apoyo político, incluso en votaciones de destitución, se ha recurrido reiteradamente al «intercambio» de cargos en el Ejecutivo como moneda de negociación. Esta cultura de clientelismo político se afianza con decisiones legislativas que debilitan las normas contra el nepotismo, preservan

una amplia discrecionalidad en la contratación y mantienen al propio Congreso exento de la supervisión de SERVIR (Menna, 2025; Perú, 2024). En síntesis, se trata de una economía política que prioriza la conservación de redes de poder informal por encima de la integridad administrativa.

Los hallazgos de nuestras encuestas y entrevistas ayudan a perfilar las soluciones necesarias. La brecha entre las motivaciones auto-percibidas y las atribuidas a terceros (*Self-Other Gap*) indica que fortalecer la meritocracia y, sobre todo, visibilizar la integridad en el sector público es clave para modificar las percepciones ciudadanas. La disonancia moral detectada requiere de una campaña deliberada para cultivar un nuevo conjunto de normas de comportamiento en torno al trabajo público.

Asimismo, la «fatiga de reforma» evidencian que los esfuerzos fragmentados o aislados difícilmente tendrán impacto sin evaluaciones de impacto y ajustes iterativos *ex post*. Proponemos, por tanto, una estrategia de gobierno en su conjunto, condicionada a la existencia de una voluntad política, para lograr resultados a largo plazo. Las estrategias siguientes buscan responder a estos desafíos.

### *Características de futuras reformas*

Para recalibrar el servicio público del Perú, las soluciones políticas deben ser capaces de reajustar los incentivos y reducir las oportunidades de comportamientos rentistas *ex ante*.

Somos conscientes de los esfuerzos diagnósticos en curso para resolver los problemas del Perú dentro de su servicio civil. La OCDE recomendó recientemente la creación de un Sistema Nacional de Integridad y Transparencia (SNIT) para centralizar y coordinar los esfuerzos relacionados con la integridad, la transparencia y la protección de datos (OCDE, 2024). Este sistema incluiría una Autoridad Nacional de Integridad, Transparencia y Protección de Datos Personales (ANITAP) para supervisar estas áreas. Otras recomendaciones se han centrado en dotar de mayor independencia al poder judicial (OCDE, 2025).

Perspectivas peruanas han subrayado la necesidad de contar con organismos nacionales, autónomos y bien financiados responsables de la supervisión («unidades de integridad institucional»), similares a la recomendación de la OCDE sobre el SNIT (Rosado, 2024). También se recomienda una participación ciudadana activa y medios de comunicación vigilantes para monitorear el cumplimiento en materia de integridad, así como un mayor uso de plataformas digitales de rendición de cuentas para reducir la discrecionalidad y mitigar las asimetrías de información.

Nuestros datos de encuestas y entrevistas sugieren que cualquier reforma sostenible del servicio civil en el Perú debe confrontar directamente las tensiones



motivacionales e institucionales identificadas en la práctica. Los entrevistados señalaron la fragmentación de los regímenes laborales como una fuente de desmotivación e inequidad. Las futuras reformas deben ampliar la jurisdicción legal de SERVIR para abarcar todas las instituciones públicas y categorías de empleo, eliminando mecanismos que permiten la continuación de sistemas paralelos. De igual forma, los entrevistados destacaron que el aumento de los nombramientos políticos socava la moral institucional. Las reformas deben establecer un sistema basado en el mérito para los cargos superiores, protegido de influencias arbitrarias.

Los hallazgos de la encuesta también resaltaron la prevalencia de la brecha de atribución (*self-other gap*). La divergencia entre la moralidad percibida en uno y la supuesta ausencia de esta en los otros podría abordarse mediante mayor transparencia en los procesos de contratación, ascenso y evaluación, incluyendo la publicación de resultados, con el fin de reconstruir la confianza colectiva en la equidad del sistema. De manera relacionada, los hallazgos sobre disonancia moral en la encuesta sugieren la importancia de fortalecer la legitimidad percibida de las instituciones, lo que podría lograrse mediante salvaguardas de integridad tales como órganos de supervisión entre pares o líneas de denuncia reforzadas.

Los datos de los encuestados reflejaron un cinismo institucional respecto a la persistencia de la corrupción. Mecanismos disciplinarios aplicados de forma consistente, que sancionen el bajo desempeño y la conducta poco ética, pueden constituir una vía de política pública. Finalmente, tanto encuestas como entrevistas señalaron con frecuencia el desarrollo profesional y el crecimiento en la carrera como motivadores duales junto con el deber cívico. Para sostener estas motivaciones, la inversión en canales de liderazgo de largo plazo y en capacitación profesional ofrecería trayectorias de progreso que alineen el desarrollo personal con el servicio al bien común.

El impacto de las normas bien diseñadas depende de que existan condiciones políticas e institucionales que permitan su implementación y sostenibilidad. Es fundamental romper este ciclo lo antes posible, dado que los mecanismos de refuerzo pueden inculcar valores morales comprometidos en los estudiantes peruanos incluso antes de que ingresen al servicio público (Sisniegas Pajuelo, 2021). Además, un sentido sólido del bien común no puede existir sin confianza: tanto entre la ciudadanía como entre esta y quienes dirigen las instituciones que proveen bienes públicos. Reconstruir la confianza dañada por la corrupción es un proceso de largo plazo, pero creemos que los pasos aquí propuestos pueden, gradualmente, construir aquello que el Perú ha estado perdiendo durante demasiado tiempo.

## **Conclusión: Reconstruir la confianza y la voluntad de servir al bien común**

La paradoja en el centro de esta investigación es que muchos peruanos aún eligen trabajar en el servicio público porque genuinamente quieren mejorar la sociedad, incluso frente a un cinismo generalizado hacia las instituciones públicas. Según los resultados de nuestra encuesta y entrevistas, el compromiso moral sigue presente, pero choca con una cultura burocrática marcada por privilegios, impunidad y corrupción. Resolver esta contradicción requiere de una reforma institucional que reconfigure el sistema subyacente de incentivos que rige la vida pública, cierre vacíos legales y haga cumplir la ley de manera consistente.

Buscamos cerrar una brecha en la literatura peruana integrando la motivación para el servicio público y las barreras institucionales con los ideales normativos del servicio público y datos empíricos en tiempo real provenientes de profesionales de políticas públicas. Es evidente que crear una renovada creencia en el bien común es un proyecto de largo plazo y no lineal. En última instancia, requerirá transformar la manera en que los ciudadanos perciben la administración pública: como un vehículo legítimo y confiable para el progreso colectivo, en lugar de un espacio para el enriquecimiento personal.

Nuestras recomendaciones de reforma abordan directamente la disonancia moral y la desconfianza institucional reveladas en los datos de encuestas y entrevistas, con el objetivo de realinear las motivaciones individuales con los incentivos del sistema. La reforma institucional, en este sentido, no puede limitarse simplemente a corregir estructuras. Esperamos que nuestro estudio aporte luz e ideas para renovar la imaginación cívica y reconstruir una cultura de servicio fomentada desde la equidad, la transparencia y un propósito compartido. Si se hace bien, la reforma puede generar un círculo virtuoso en el que mejores instituciones atraigan a mejores personas—y esas personas, a su vez, inspiren una renovada fe en la idea de un Estado que funcione para todos.

## Referencias

- Aidt, T. S. (2016). Rent seeking and the economics of corruption. *Constitutional Political Economy*, 27(2), 142–157. <https://doi.org/10.1007/s10602-016-9215-9>
- Arroyo, C. O. (2023, mayo 15). Perú perdió más de S/ 10 millones por corrupción en el Ejecutivo, Congreso y Poder Judicial. *Infobae*. <https://www.infobae.com/peru/2023/05/15/peru-perdio-mas-de-s-10-millones-por-corrupcion-en-el-ejecutivo-congreso-y-poder-judicial/>
- Arroyo, P. (2025, marzo 15). Contraloría: más de 2.000 trabajadores son despedidos, perjudicando el control del gasto público. *La República.pe*. <https://larepublica.pe/politica/2025/03/14/contraloria-mas-de-2000-trabajadores-son-despedidos-perjudicando-el-control-del-gasto-publico-hnews-388150>
- Bandura, A. (1999). Moral disengagement in the perpetration of inhumanities. *Personality and Social Psychology Review*, 3(3), 193–209. [https://doi.org/10.1207/s15327957pspr0303\\_3](https://doi.org/10.1207/s15327957pspr0303_3)
- Barber, B. (1984). *Strong Democracy: Participatory politics for a new age*. University of California Press.
- Beverinotti, J., Villafuerte Manzano, A., Alzamora, M., & Moreno, K. (2022). *IDB Group Country Strategy with Peru 2022-2026*. <https://www.idbinvest.org/sites/default/files/2022-09/IDB%20Country%20Strategy%20with%20Peru%202022-2026.pdf>
- Cajavilca, A., & Ugarte, M. (2022). *Gestión pública y servicio civil: Balance de investigación 2016-2021 y agenda de investigación 2021-2026*. Investigaciones, Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Chugh, D., Bazerman, M. H., & Banaji, M. R. (2005). Bounded ethicality as a psychological barrier to recognizing conflicts of interest. In *Cambridge University Press eBooks* (pp. 74–95). <https://doi.org/10.1017/cbo9780511610332.006>
- Collins, D. (2024, December 20). Inquiry launched in Peru after alleged prostitution ring uncovered in Congress. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2024/dec/19/peru-sex-for-votes-scandal>
- Cortázar Velarde, J. C. (2014). *Perú: Gradualidad e innovación en la reforma del servicio civil*. <https://doi.org/10.18235/0009582>
- Cortázar Velarde, J. C., Lafuente, M., Sanginés, M., Schuster, C., Echebarría, K., Longo, F., Strazza, L., & Iacoviello, M. (2014). *Serving Citizens: A Decade of Civil Service Reforms in Latin America (2004-13)*. <https://doi.org/10.18235/0012567>
- El Peruano (2021a, julio 23). *Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30926*. [https://busquedas.elperuano.pe/api/visor\\_html/1976336-1](https://busquedas.elperuano.pe/api/visor_html/1976336-1)
- El Peruano (2021b, abril 28). *Decreto Supremo que modifica el Reglamento General de la Ley N° 30057. N° 040-2014-PCM*. [https://busquedas.elperuano.pe/api/visor\\_html/1948182-1](https://busquedas.elperuano.pe/api/visor_html/1948182-1)

Gestión (2025, Abril 8). Familiares congresistas podrán contratar con el Estado: el impacto negativo. <https://gestion.pe/opinion/editorial/familiares-de-congresistas-podran-contratar-con-el-estado-el-impacto-negativo-noticia/>

Gómez, A. V. (2025, junio 9). Contrataciones a dedo en el Congreso: Personal de confianza de la Mesa Directiva no pasa por concurso público. *Infobae*. <https://www.infobae.com/peru/2025/06/09/contrataciones-a-dedo-en-el-congreso-personal-de-confianza-de-la-mesa-directiva-no-pasa-por-concurso-publico/>

Grindle, M. S. (2010). *Constructing, deconstructing, and reconstructing career civil service systems in Latin America* [HKS Faculty Research Working Paper Series, RWP10-025]. Harvard University.

Herrada, D. P. (2023, abril 24). Un centenar de congresistas han sido investigados por Fiscalía en los últimos 12 años. *RPP Noticias*. <https://rpp.pe/politica/congreso/un-centenar-de-congresistas-han-sido-investigados-por-fiscalia-en-los-ultimos-12-anos-noticia-1480139>

Human Rights Watch (2024, enero 11). *Peru: events of 2023*. <https://www.hrw.org/world-report/2024/country-chapters/peru>

Inter-American Development Bank. (2025). *Better governments for better lives: Strengthening state capacities for strategic, meritocratic, and inclusive management of the civil service in Latin America and the Caribbean*. <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Better-Governments-for-Better-Lives-Strengthening-State-Capacities-for-Strategic-Meritocratic-and-Inclusive-Management-of-the-Civil-Service-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>

International Crisis Group (2024, February 8). *Unrest on repeat: Plotting a route to stability in Peru*. <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/peru/104-unrest-repeat-plotting-route-stability-peru>

Lafuente, M. (2015). *BID presenta evaluación de los avances del Servicio Civil en Perú*. Inter-American Development Bank. <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/bid-presenta-evaluacion-de-los-avances-del-servicio-civil-en-peru/>

Levi, M., & Stoker, L. (2000). Political trust and trustworthiness. *Annual Review of Political Science*, 3(1), 475–507. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.3.1.475>

LP Derecho. (2021a, noviembre 9). *Reglamento General de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil (Decreto Supremo 040-2014-PCM) [actualizado 2025]*. LP. <https://lpderecho.pe/reglamento-general-ley-30057-ley-servicio-civil-decreto-supremo-040-2014-pcm/>

LP Derecho. (2021b, febrero 26). *Servir: Reglas del régimen disciplinario y procedimiento sancionador [Resolución 101-2015-SERVIR-PE]*. LP. <https://lpderecho.pe/reglas-regimen-disciplinario-procedimiento-sancionador-servicio-civil-resolucion-101-2015-servir-pe/>

March, J. G., & Olsen, J. P. (1983). The new Institutionalism: Organizational factors in Political life. *American Political Science Review*, 78(3), 734–749. <https://doi.org/10.2307/1961840>

Méndez, J. (2021). The Management of Public Personnel in Latin America: Scope and Limits of a Modern Civil Service. En G. Peters, C. Alba Tercedor, C. Ramos (Eds.), *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America* (pp. 261-288). Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/978-1-83982-676-420201011>

Menna, S. (2025). Congress in Cahoots. In *Human Rights Watch*. <https://www.hrw.org/report/2025/07/08/congress-in-cahoots/how-perus-legislature-is-allowing-organized-crime-to-thrive>

Merritt, A. C., Effron, D. A., & Monin, B. (2010). Moral Self-Licensing: when being good frees us to be bad. *Social and Personality Psychology Compass*, 4(5), 344–357. <https://doi.org/10.1111/j.1751-9004.2010.00263.x>

Meyer-Sahling, J., Mikkelsen, K. S., & Schuster, C. (2018). Civil service management and corruption: What we know and what we don't. *Public Administration*, 96(2), 276–285. <https://doi.org/10.1111/padm.12404>

Meyer-Sahling J, Mikkelsen K.S., Schuster C. (2021). Merit recruitment, tenure protections and public service motivation: Evidence from a conjoint experiment with 7,300 public servants in Latin America, Africa and Eastern Europe. *Public Administration*, 99(4), 740–757. <https://doi.org/10.1111/padm.12708>

Mishler, W., & Rose, R. (2001). What are the origins of political trust? *Comparative Political Studies*, 34(1), 30–62. <https://doi.org/10.1177/0010414001034001002>

Molouki, S., & Pronin, E. (2014). Self and other. En M. Mikulincer, P. R. Shaver, E. Borgida, & J. A. Bargh (Eds.) *American Psychological Association eBooks handbook of personality and social psychology*, Vol. 1. *Attitudes and social cognition* (pp. 387–414). <https://doi.org/10.1037/14341-013>

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511808678>

OCDE (2025, January 22) *Peru must enhance protection for prosecutors and judges against potential political interference, says OECD Working Group on Bribery following High-Level Mission in Lima*. <https://www.oecd.org/en/about/news/press-releases/2025/01/peru-must-enhance-protection-for-prosecutors-and-judges-against-potential-political-interference-says-oecd-working-group-on-bribery-following-high-level-mission-in-lima.html>

OCDE (2023b) *OECD Economic Surveys: Peru 2023*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/081e0906-en>.

OCDE. (2023a) *Public Financial Management in Peru: An OECD Peer Review*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d51d43b1-en>.

OCDE. (2024) *Towards a National Integrity and Transparency System in Peru: Ensuring Impact Through Greater Coherence and Co-ordination*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/12/towards-a-national-integrity-and-transparency-system-in-peru\\_0f35258c/4207602e-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/12/towards-a-national-integrity-and-transparency-system-in-peru_0f35258c/4207602e-en.pdf)



- Paul, M. (2021). *Public service motivation*. DigitalCommons@University of Nebraska - Lincoln. <https://digitalcommons.unl.edu/qicwdumbrella/39/>
- Perfecto Sosa, A.F., Gavelán Polo, R.L., Mautino García, N. y Medina Sotelo, C.G. (2024). Análisis del servicio civil en el Perú y otros países del mundo: una revisión sistemática. *Rehuso*, 9(1), 58- 71. <https://doi.org/10.33936/rehuso.v9i1.6021>.
- Perry, J. L. (1996). Measuring Public Service Motivation: An assessment of construct reliability and validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1), 5–22. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024303>
- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50(3), 367–373. <https://doi.org/10.2307/976618>
- Peters, B. G., & Filgueiras, F. (2022). Introduction: Looking for Governance: Latin America Governance Reforms and Challenges. *International Journal of Public Administration*, 45(4), 299–307. <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.2020905>
- Ramirez Chipa, C., Cardenas Serna, H., & Godeau Rojas, J. J. (2022). Implementación de la ley del servicio civil en Perú en servidores públicos. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(5), 2911-2935. [https://doi.org/10.37811/cl\\_rcm.v6i5.3292](https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i5.3292)
- Rawls, J. (1993). *Political Liberalism*. Columbia University Press.
- Rosado, O. (2024). *La-corrupcion-en-Peru-Analisis-y-propuesta-de-Plan-integral-Anticorrupcion-LPDerecho*. Scribd. <https://www.scribd.com/document/861980001/La-corrupcion-en-Peru-Analisis-y-propuesta-de-plan-integral-anticorrupcion-LPDerecho>
- Ross, L. (1977). *The Intuitive Psychologist and His Shortcomings: Distortions in the Attribution Process*. Academic Press.
- Rothstein, B., & Teorell, J. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21(2), 165–190. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x>
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000a). Intrinsic and Extrinsic Motivations: classic definitions and new directions. *Contemporary Educational Psychology*, 25(1), 54–67. <https://doi.org/10.1006/ceps.1999.1020>
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000b). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American Psychologist*, 55(1), 68–78. <https://doi.org/10.1037/0003-066x.55.1.68>
- Sandel, M. (2009). *Justice: What's the Right Thing to Do?* Farrar, Straus and Giroux.
- Sisniegas Pajuelo, M. D. (2021). Level of moral development in students at the Law School of San Ignacio de Loyola University (Lima - Peru) in the face of political corruption. In *The Economic Research Guardian*, 11(2) 270–283. [https://www.ecrg.ro/files/p2021.11\(2\)2021ySI1y8.pdf](https://www.ecrg.ro/files/p2021.11(2)2021ySI1y8.pdf)
- Torres Balcázar, V. (2018). La reforma del servicio civil en el Estado peruano: análisis de los factores que explican los avances de un proceso que sigue constituyendo un

desafío. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 11(17), 147-175. <https://doi.org/10.18800/politai.201802.005>

Tyler, T. (2011). *Why people obey the law*. Princeton University Press.

Weißmüller, K. S., & Zuber, A. (2023). Understanding the micro-foundations of administrative corruption in the public sector: Findings from a systematic literature review. *Public Administration Review*, 83(6), 1704–1726. <https://doi.org/10.1111/puar.13699>

Zhang, H., Zhang, Q., Huang, G., Ke, J., Zhao, N., Huang, W., & Zhang, J. (2022). Analysis of Evaluation Dimensions of Public Service Motivation of Chinese College Students—Qualitative Study Based on Grounded Theory. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(22), 15084. <https://doi.org/10.3390/ijerph192215084>

## ¿Juicio político o arma política? El uso de la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral en Perú durante el siglo XXI y su impacto en el régimen peruano

**Álvaro Jesús Carbajal Rosas**

Pontificia Universidad Católica del Perú

ORCID: 0009-0005-0022-3612

[a.carbajal@pucp.edu.pe](mailto:a.carbajal@pucp.edu.pe)

Recibido: 01-08.25

Aprobado: 31-10-25

DOI: [10.46476/ra.v6i2.227](https://doi.org/10.46476/ra.v6i2.227)



## Resumen

La vacancia presidencial por permanente incapacidad moral es un instrumento polémico dentro del ordenamiento constitucional peruano, el cual ha sido utilizado varias veces en la última década. Si bien se encuentra contemplada en la Constitución de la República, su uso constante ha derivado en una inestabilidad política crónica en Perú. El presente artículo busca analizar el uso de la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral y su impacto en la parlamentarización del régimen de gobierno peruano, para lo cual se ha optado por una estrategia metodológica cualitativa de análisis argumentativo en las distintas mociones presentadas entre 2016 y 2024, así como en los debates de dichas mociones.

Para lograr tal fin, el artículo se divide de la siguiente manera: en primer lugar, se realiza una breve contextualización introductoria del caso peruano. En segundo lugar, se reseñará brevemente la literatura sobre el sistema de gobierno presidencialista parlamentarizado (presente en Perú), con sus características propias, así como la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral. En tercer lugar, se procederá a analizar la argumentación de las mociones de vacancia. Finalmente, se esbozarán algunas conclusiones sobre el uso político de la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, sobre la base de una interpretación subjetiva de dicho instrumento jurídico.

Palabras clave: *vacancia presidencial, juicio político, relaciones Ejecutivo-Legislativo, crisis política, Congreso de la República.*

# Impeachment or Political Weapon? The Use of Presidential Vacancy for Permanent Moral Incapacity in Peru During the 21st Century and Its Impact on the Peruvian Regime

## Abstract

The presidential vacancy due to permanent moral incapacity is a controversial instrument within the Peruvian constitutional framework, which has been used several times in the last decade. Although it is contemplated in the Constitution of the Republic, its constant use has resulted in chronic political instability in Peru. This article aims to analyze the use of presidential vacancy due to permanent moral incapacity and its impact on the parliamentarization of the Peruvian government regime, for which a qualitative methodological strategy of argumentative analysis has been chosen, focusing on the various motions presented between 2016 and 2024, as well as the debates surrounding those motions.

To achieve this end, the article is divided as follows: first, a brief introductory contextualization of the Peruvian case is provided. Second, the literature on the parliamentary presidential system of government (present in Peru) will be briefly reviewed, with its distinctive characteristics, as well as presidential vacancy due to permanent moral incapacity. Third, the arguments surrounding the vacancy motions will be analyzed. Finally, some conclusions will be drawn on the political use of the presidential vacancy due to permanent moral incapacity, based on a subjective interpretation of this legal instrument.

**Keywords:** *presidential vacancy, impeachment, Executive-Legislative relations, political crisis, Parliament.*

# **Impeachment ou arma política? O uso da vacância presidencial por incapacidade moral permanente no Peru durante o século XXI e seu impacto no regime peruano**

## **Resumo**

A vacância presidencial por incapacidade moral permanente é um instrumento polêmico dentro da ordenação constitucional peruana, que tem sido utilizado várias vezes na última década. Embora esteja contemplada na Constituição da República, seu uso constante resultou em uma instabilidade política crônica no Peru. O presente artigo busca analisar o uso da vacância presidencial por incapacidade moral permanente e seu impacto na parlamentarização do regime de governo peruano, para o qual foi escolhida uma estratégia metodológica qualitativa de análise argumentativa nas diferentes moções apresentadas entre 2016 e 2024, assim como nos debates dessas moções.

Para alcançar tal fim, o artigo se divide da seguinte maneira: em primeiro lugar, realiza-se uma breve contextualização introdutória do caso peruano. Em segundo lugar, será brevemente revisada a literatura sobre o sistema de governo presidencialista parlamentarizado (presente no Peru), com suas características próprias, bem como a vacância presidencial por incapacidade moral permanente. Em terceiro lugar, proceder-se-á a analisar a argumentação das moções de vacância. Finalmente, esboçar-se-ão algumas conclusões sobre o uso político da vacância presidencial por incapacidade moral permanente, baseado em uma interpretação subjetiva desse instrumento jurídico.

Palavras-chave: *vacância presidencial, impeachment, relações Executivo-Legislativo, crise política, Congresso da República.*

## Introducción

Desde 2016, Perú vive una inestabilidad política crónica producto de la elección de un gobierno dividido en dicho año: mientras el Poder Ejecutivo fue ganado por Pedro Pablo Kuczynski, en el Poder Legislativo (Congreso de la República) la mayoría absoluta recayó en manos del partido fujimorista Fuerza Popular (73 de 130 escaños), mientras que el oficialismo fue la tercera fuerza política en el Congreso, con tan solo 18 congresistas electos. Desde entonces, la crisis política se ha saldado con la sucesión consecutiva de 6 presidentes en tan solo 8 años (2016-2024): Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018), Martín Vizcarra (2018-2020), Manuel Merino (2020)<sup>1</sup>, Francisco Sagasti (2020-2021), Pedro Castillo (2021-2022) y Dina Boluarte (2022-2025).

Dentro de esta crisis continua, ha aparecido un instrumento constitucional relevante que llevó a una escalada en el conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo: la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, figura polémica cuyo uso no encuentra una interpretación consensuada entre juristas. Como muestra de la creciente relevancia de la vacancia por permanente incapacidad moral, se puede observar la cantidad de veces en las que este mecanismo ha sido activado desde 2016 en adelante, pudiéndose contabilizar hasta 16 mociones de vacancia presidencial presentadas en contra del presidente de turno. No obstante, un hecho interesante es que, si bien no ha existido un cambio sustancial en la normativa vigente, lo que sí ha existido es un cambio de la dinámica política (Dargent y Rousseau, 2022), producto del cambio en la correlación de fuerzas desde 2016.

En ese sentido, la presente investigación tiene como objetivo responder las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los argumentos y motivos al momento de presentar mociones de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral? ¿Es un instrumento de juicio político o se ha convertido en una herramienta de control parlamentario al Ejecutivo? La hipótesis es que, desde 2016, la tendencia creciente ha sido utilizar la vacancia presidencial a partir de una finalidad política, siendo convertido este mecanismo en una especie de censura contra el presidente de la República.

Si bien existen estudios destacando la alteración de dinámicas entre el gobierno y el Congreso en Perú debido, en parte, al uso de la vacancia por permanente incapacidad moral (Dargent y Rousseau, 2022; Sosa-Villagarcía y Camacho, 2019), muy pocos estudios se dedican a analizar cómo los congresistas justifican la activación de este mecanismo propio de la dinámica política peruana. En ese sentido, el presente trabajo busca aportar al debate sobre el uso de la vacancia por

1. Manuel Merino solo fue presidente por 5 días (10-15 de noviembre de 2020), pues renunció debido a protestas sociales contra su gobierno.

permanente incapacidad moral y el impacto que esta medida tiene en las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo en Perú a partir del análisis de las justificaciones de los congresistas, quienes son actores políticos muy relevantes en este proceso.

Para ello, la investigación actual optará por una estrategia cualitativa, la cual consistirá en el análisis de los argumentos presentes en todas las mociones de vacancia presidencial presentadas a través de estrategias de análisis de discurso. Para tal fin, se seleccionaron palabras clave para medir el grado de parlamentarización del régimen peruano, las cuales han sido sistematizadas. Además, se han escogido fragmentos de la sección expositiva de los hechos en dichos documentos, así como la interpretación del instrumento jurídico por parte de los congresistas impulsores de estos mecanismos y extractos de las intervenciones de los congresistas en los debates de las mociones de vacancia en el Pleno.

## **Las turbulentas relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en América Latina**

América Latina es una región geográfica conocida por sus constantes crisis presidenciales, definidas como «instancias extremas de conflicto entre Ejecutivo y Legislativo, en la cual una de las ramas electas de gobierno busca la disolución de la otra» (Pérez-Liñán, 2007, p. 7), sea por medios legales (como juicios políticos) o ilegales (como golpes de Estado). Así, Christopher Martínez (2024) contabiliza hasta 24 casos de presidencias fallidas, entendidas como aquellas en las cuales los gobernantes no consiguen culminar su mandato entre 1979 y 2023, siendo los países más inestables Bolivia y Perú, con cuatro presidencias fallidas cada uno (Martínez, 2024). De todos estos casos, Mariana Llanos y Leiv Marsteintredet (2023) contabilizan 10 en los cuales los presidentes fueron removidos por la legislatura mediante juicios políticos entre 1992 y 2023, mientras otros 12 presidentes fueron removidos de manera ajena al parlamento, sea por renuncias o por golpes de Estado (p. 20). Adicionalmente a estos datos, habría que añadir la existencia también de dos casos en los cuales la legislatura no pudo terminar su mandato al ser disueltas por el presidente: Perú en 2019 y Ecuador en 2023.

Ahora bien, vale la pena mencionar que, en épocas recientes, las medidas ilegales como los golpes de estado para derrocar presidentes han sido poco a poco reemplazadas por los mecanismos constitucionales y democráticos como el juicio político (Coelho, 2012), el cual es usado como un «arma institucional contra presidentes que confronten una legislatura beligerante» (Pérez-Liñán, 2007, p. 9). En otras palabras, en América Latina el juicio político u otros mecanismos de remoción presidencial se han instrumentalizado de tal manera que estos instrumentos se constituyen en una constante amenaza para el Ejecutivo.

Por ello, en la región, diversos gobiernos han intentado construir «presidencialismos de coalición» (Lanzaro, 2001), en los cuales los gobiernos (sobre todo cuando lidian con una legislatura más fragmentada) tratan de formar coaliciones legislativas similares a aquellas en regímenes parlamentarios. Así pues, los gobiernos latinoamericanos buscan compensar una potencial legislatura opositora mediante la formación de coaliciones oficialistas, con el fin de evitar dificultades al momento de ejercer el gobierno (Chasquetti, 2006, 2018). Es decir, los gobiernos en América Latina tienden a formar coaliciones legislativas de manera similar a lo que sucede en regímenes parlamentarios, con el fin de mantenerse en el gobierno. Vale aclarar que estas coaliciones tienden a ser conformadas cuando el gobierno enfrenta una oposición legislativa fuerte y cohesionada, mientras que, si la oposición es fragmentada y débil, los ejecutivos pueden optar por prescindir de estas alianzas (Alemán y Tsebelis, 2011).

Sin embargo, las coaliciones oficialistas también pueden romperse, como sucedió en Argentina en 2001. En ese caso, las pugnas y discrepancias ideológicas al interior de la coalición oficialista denominada «La Alianza», que sostenía al gobierno de Fernando de la Rúa, produjeron la desintegración de la coalición, provocando también la caída del propio gobierno en diciembre de 2001 (Novaro, 2001; Cruz, 2010). El mismo escenario fue afrontado por la expresidenta brasileña Dilma Rousseff, quien fue destituida por el Congreso de su país tras perder el apoyo de su coalición en ambas cámaras (Llanos y Nolte, 2016). Ciertamente, estos casos demuestran que un Ejecutivo débil en el parlamento evidencia que los gobernantes se arriesgan a perder sus puestos o, al menos, a enfrentarse a procesos de destitución por parte de la legislatura.

No obstante, como menciona Pérez-Liñán (2007), una crisis presidencial también puede culminar con la disolución de la legislatura. Esta perspectiva es complementada por el estudio de Albala (2009), quien menciona que, en caso de no contar con la mayoría necesaria en la legislatura, los ejecutivos tienden a aprobar sus políticas de gobierno por la fuerza. Este fue el caso de Perú en 2019, cuando el entonces presidente Martín Vizcarra disolvió constitucionalmente la legislatura debido a la crisis institucional, producto de los constantes choques entre gobierno y Congreso (Paredes y Encinas, 2020).

Así pues, se observa que América Latina es una región que ha adolecido de presidencias interrumpidas y de complicaciones en las relaciones Ejecutivo-Legislativo en diversos países. No obstante, entre todos los casos recientemente destaca Perú, país que ha tenido 6 presidentes en 7 años (2016-2024).<sup>2</sup> Por ello, este país merece una sección aparte, la cual se muestra a continuación.

2. Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018), Martín Vizcarra (2018-2020), Manuel Merino (2020), Francisco Sagasti (2020-2021), Pedro Castillo (2021-2022) y Dina Boluarte (2022-2025).



## Breve revisión de literatura sobre el sistema de gobierno: ¿Cuál posee Perú?

Antes de analizar el uso de la vacancia presidencial en Perú, resulta necesario una revisión de literatura sobre los sistemas de gobierno presidencialistas en América Latina. Siguiendo la definición clásica de Giovanni Sartori (1994), los tres tipos ideales son el presidencialismo, el semipresidencialismo y el parlamentarismo. Cada sistema posee sus propias características definitorias, las cuales son mostradas a continuación (Tabla 1).

Tabla 1. Características de cada tipo de sistema de gobierno

Presidencialismo	Semipresidencialismo	Parlamentarismo
Jefe de Estado electo por sufragio directo	Jefe de Estado electo por sufragio directo y Jefe de Gobierno electo por el Parlamento	Gobierno designado por el Parlamento (con la posibilidad de ser destituido por el mismo).
Periodo fijo del presidente, no pudiendo ser acortado por el Parlamento	Autoridad dual: jefe de Estado distinto a Jefe de Gobierno	Jefe de Gobierno diferente a Jefe de Estado
El presidente es jefe de Estado y de Gobierno a la vez	Presidente independiente del Parlamento	Posibilidad de acortar el mandato, sea por destitución del Gobierno o por disolución del Legislativo

Fuente: Sartori, G. (1994). Elaboración propia.

Ahora bien, no existe consenso entre académicos respecto de la superioridad de un sistema de gobierno sobre otro. Por un lado, los defensores del sistema parlamentario refieren que estos ofrecen mucha más adaptabilidad y flexibilidad frente a crisis políticas (Linz, 2013), así como el favorecimiento de mayorías parlamentarias y de la fortaleza partidaria (Zaffaroni, 2008), acusando al sistema presidencialista de ser más propenso a quiebres democráticos como golpes de Estado y presidencias fallidas, además de una excesiva personalización partidaria en los candidatos (Martínez et al., 2021).

Por otro lado, los defensores del presidencialismo sostienen que existen muchos factores que promuevan un quiebre de gobierno (Nohlen, 1998), además de mencionar que dicho sistema ha funcionado en América Latina a pesar de las supuestas desventajas frente al parlamentarismo (Negretto, 2015). Asimismo, se ha argumentado que la aparición de dictaduras es independiente del sistema de gobierno en el país, dependiendo el surgimiento de estos regímenes más de un accidente histórico (Cheibub, 2007).

Lejos de estos tipos ideales, Andrés Malamud (2003) observa distintos matices y combinaciones entre ambos sistemas de gobierno. Utilizando las variables «concentración efectiva de poder» y «mandato fijo», ha esbozado una interesante

tipología de regímenes, con sus respectivos ejemplos (Tabla 2).

Tabla 2. Tipos de presidencialismo y parlamentarismo, en base al mandato fijo y la concentración efectiva de poder

Jefe de Gobierno	Concentración efectiva de poder	
	Concentración en el Ejecutivo	Equilibrio entre Ejecutivo y Legislativo
Sí (presidencialismo)	Presidencialismo concentracionista (Argentina)	Presidencialismo separacionista (Estados Unidos)
No (parlamentarismo)	Parlamentarismo de gabinete (Gran Bretaña)	Parlamentarismo de coalición (Italia)

Fuente: Malamud, A. (2003, p. 187)

Ahora bien, Perú posee un sistema de gobierno particular, debido a que es el país cuya Constitución Política incluye la mayor cantidad de mecanismos parlamentarios en Sudamérica (ver Tabla 3), incluyendo figuras parlamentarias como la interpelación ministerial, censura ministerial, cuestión de confianza y disolución del Congreso. Tal es el número de elementos parlamentarios en Perú, que su sistema ha sido denominado, con mucha razón, «presidencialismo parlamentarizado» (Campos, 2014, 2020). Es decir, aunque su base presidencialista indica que el presidente de la República es electo por sufragio directo y que es tanto jefe de Estado como jefe de Gobierno, los instrumentos parlamentarios mencionados anteriormente también gozan de legitimidad constitucional (Tabla 3).

Tabla 3. Mecanismos parlamentarios en sistemas de gobierno presidencialistas en Sudamérica<sup>3</sup>

País	Mecanismos parlamentarios			
	Interpelación ministerial	Censura ministerial	Cuestión de confianza	Disolución del Congreso
Argentina	Sí	Sí	No	No
Bolivia	Sí	Sí	No	No
Brasil	Sí	No	No	No
Chile	Sí	No	No	No
Colombia	Sí	Sí	No	No
Ecuador	Sí	Sí	No	Sí
Paraguay	Sí	Sí	No	No
Perú	Sí	Sí	Sí	Sí
Uruguay	Sí	Sí	No	Sí
Venezuela	Sí	Sí	No	Sí

Fuente: Constituciones Políticas de Argentina (1994), Bolivia (2009), Chile (1980), Colombia (1991), Ecuador (2008), Paraguay (1992), Perú (1993), Uruguay (1967) y Venezuela (1999). Elaboración propia.

3. No se incluyen Guyana y Surinam, por no poseer sistemas de gobierno presidencialistas.



Como se puede observar, Perú es el único país sudamericano que posee los cuatro mecanismos parlamentarios de control político: interpelaciones, censuras, cuestiones de confianza y disolución del Parlamento. Ello mientras, al mismo tiempo, se mantiene su carácter presidencialista al mantener un presidente de la República tanto como jefe de Estado como jefe de Gobierno.

Tabla 4. Elementos presidencialistas y parlamentarios en el sistema de gobierno peruano

Elementos presidencialistas	Elementos parlamentarios
Presidente electo por sufragio directo (art. 111)	Cuestión de confianza (art. 130, 132 y 133)
	Interpelación ministerial (art. 131)
Presidente como jefe de Estado (art. 110) y jefe de Gobierno (art. 118, inciso 3)	Censura ministerial (art. 132)
	Disolución del Congreso (art. 134)

Fuente: Constitución Política del Perú (1993). Elaboración propia.

Así pues, se puede afirmar que Perú posee un sistema de gobierno presidencialista parlamentarizado (Campos, 2014, 2020), en el cual existe un Ejecutivo muy controlado por un Legislativo. Como se ha observado en líneas anteriores, Perú posee el sistema presidencialista más parlamentarizado en la región. Dicha configuración constitucional ha generado incentivos perversos que han dificultado la relación Ejecutivo-Legislativo en Perú (Carbajal, 2023). No obstante, además de los instrumentos mencionados, existe un mecanismo contemplado únicamente en la Carta Magna peruana y que merece ser descrito brevemente en una sección aparte.

## El caso peruano: breve descripción de la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral (y sus usos recientes)

El objetivo de este artículo no es realizar un análisis jurídico acerca de la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral. Sin embargo, resulta necesario describir las dos corrientes de pensamiento jurídico contrapuestas acerca de este mecanismo, así como la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional, con el fin de ilustrar por qué esta herramienta es polémica.

La vacancia presidencial está regulada en el artículo 113 de la Constitución Política del Perú, el cual sostiene que:

La Presidencia de la República vaca por:

1. Muerte del Presidente de la República
2. **Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso.**<sup>4</sup>
3. Aceptación de su renuncia por el Congreso.
4. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar dentro del plazo fijado. Y

4. El resaltado es propio.

5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución<sup>5</sup>.

Asimismo, el Reglamento del Congreso de la República del Perú (2023), en su artículo 89-A, regula el procedimiento parlamentario de vacancia presidencial, el cual es relativamente rápido. En dicha norma, se menciona, de manera resumida, los siguientes puntos:

1. Firmas requeridas: 20 % del número legal de congresistas.
2. Votación de la admisión: siguiente sesión a la que se notifica. Se requiere la votación aprobatoria de al menos el 40 % de los congresistas hábiles.
3. Votación de la vacancia: entre el tercer y décimo día luego de la votación de la admisión (a no ser que 4/5 del total de congresistas proponga una fecha anterior). Se requiere que los 2/3 del total de congresistas apoyen la moción.

La discusión surge específicamente sobre la verdadera definición del concepto «permanente incapacidad moral». Por un lado, existe una corriente que defiende el uso de esta herramienta como un control político (Cruces, 2018), sosteniendo que la figura de la vacancia debe mantenerse como se encuentra en la actualidad para sancionar políticamente una «conducta insoportable para la sociedad» (Álvarez y Ugaz, 2021, p. 19). Por otro lado, existe otra corriente de pensamiento que aboga por una interpretación más objetiva de «incapacidad moral» como «incapacidad mental» (Cairo, 2017; García Chávarri, 2013; Eguiguren, 2017). Vale la pena resaltar, además, que no se debe equiparar este procedimiento al juicio político propio de sistemas presidencialistas<sup>6</sup>, al ser la vacancia presidencial un proceso mucho más rápido.

El Tribunal Constitucional (TC), por su parte, tampoco ha definido exactamente a qué se refiere la «incapacidad moral permanente». La máxima corte constitucional del país, no obstante, sí determinó que la mayoría simple no es suficiente para remover al presidente de la República, por lo que exhortó al Congreso a elevar la votación requerida para vacar un presidente hacia una mayoría calificada de 2/3 del número legal de congresistas (Tribunal Constitucional, 2003). Por otro lado, el TC evitó pronunciarse sobre el concepto mismo de «incapacidad moral» en 2020 por sustracción de la materia (Tribunal Constitucional, 2020) y, en 2024, el mismo tribunal se pronunció finalmente e indicó que la «permanente incapacidad moral es un concepto jurídico indeterminado» (Tribunal Constitucional, 2024, fundamento jurídico 31) y que «corresponde al ámbito de interpretación y valoración política institucional del Congreso de la República, pero debe ser determinada por criterios de estricta razonabilidad y en el marco de las garantías

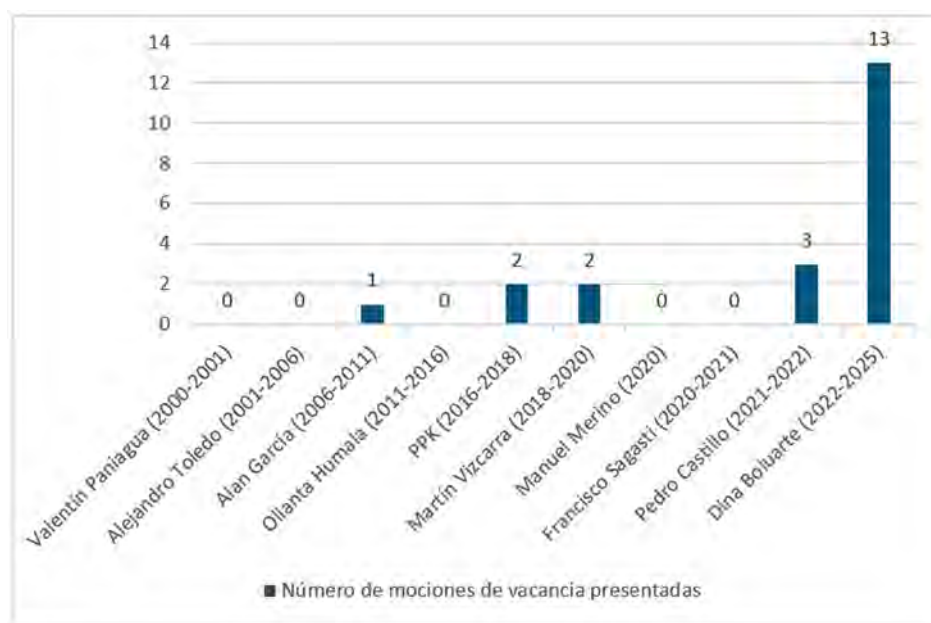
5. Traición a la patria, no convocar a elecciones, disolver inconstitucionalmente el Congreso o interferir en el funcionamiento de los organismos del sistema electoral.

6. En la Constitución peruana, el juicio político está regulado en los artículos 99 y 100.

del debido proceso» (Tribunal Constitucional, 2024, fundamento jurídico 33). Es decir, el TC habilita al Congreso a darle contenido a la expresión «permanente incapacidad moral», pero dentro de unos parámetros razonables.

Más allá del debate jurídico existente, lo cierto es que, desde 2016, se han presentado 20 mociones de vacancia presidencial. Este número es muy superior a la única moción presentada en el país tras el retorno a la democracia (2000-2016), la cual se presentó contra el presidente Alan García<sup>7</sup>, pero ni siquiera fue admitida por el Pleno del Congreso. Los detalles por gobierno se presentan a continuación (Gráfico 1).

Gráfico 1. Mociones de vacancia presidencial presentadas entre 2000 y 2025, por gobierno<sup>8</sup>



Fuente: Congreso de la República (2025a)<sup>9</sup>. Elaboración propia.

Como se puede observar, desde 2016, todos los gobiernos (salvo los interinos de Merino y Sagasti) han enfrentado mociones de vacancia en su contra. Esto demuestra la facilidad con la que se activa este mecanismo por parte del Congreso de la República. Asimismo, si desagregamos las mociones presentadas por año (Gráfico 2), se observa que, desde 2020, no ha existido un año en el que no se hayan presentado pedidos de vacancia presidencial.

7. Moción de Orden del Día N°9789/2009. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Tra-Doc\\_condoc\\_2006.nsf/d99575da99ebfbc305256f2e006d1cf0/220132c01c36b271052576fe0080ed-c2/\\$FILE/MC09789070410.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Tra-Doc_condoc_2006.nsf/d99575da99ebfbc305256f2e006d1cf0/220132c01c36b271052576fe0080ed-c2/$FILE/MC09789070410.pdf)

8. Durante el gobierno de Merino (2020), se presentó una moción de censura en su contra, pero no se votó por su renuncia. En el caso del gobierno de Francisco Sagasti (2020-2021), si bien no se presentaron mociones de vacancia presidencial en su contra, sí se registraron 2 mociones de censura contra él en su calidad de presidente del Congreso para removerlo, por extensión, de la presidencia de la República.

9. Mociones. <https://wb2server.congreso.gob.pe/smociones-portal/#/expediente/search>

Gráfico 2. Mociones de vacancia presidencial presentadas (2016-2025), por año



Fuente: Congreso de la República (2025a). Elaboración propia.<sup>10</sup>

Como se puede observar, existe una creciente tendencia al uso frecuente de la vacancia presidencial contra el mandatario de turno en Perú. Esta tendencia se puede deber a lo que John Polga-Hecimovich (2024) llama la «trampa del juicio político», es decir, una vez activado el procedimiento por primera vez, es difícil dejar de utilizarlo constantemente. Si bien es cierto que la vacancia presidencial no es un juicio político como tal, sino más bien un procedimiento mucho más flexible y rápido, la hipótesis de la de Polga-Hecimovich resultaría aplicable también en el caso de la vacancia peruana.

## Metodología

Como se mencionó anteriormente, existen dos corrientes de pensamiento acerca del correcto uso de las mociones de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral: una más estricta y otra más flexible. A continuación, se observará qué corriente respalda los documentos presentados, mediante la técnica de análisis cualitativo denominada Análisis Crítico del Discurso (Van Dijk, 1999). Las fuentes de las cuales se han extraído los datos son las mociones de vacancia presidencial del portal web de Mociones del Congreso de la República (2025a), así como del Diario de los Debates del Congreso de la República (2025b). Vale aclarar que la selección de mociones e intervenciones analizadas a continuación se dio bajo criterios de pluralidad, es decir, se han escogido fragmentos de mociones y discursos tanto de congresistas de derecha como de izquierda, mostrando que la interpretación de «incapacidad moral» en sentido flexible no se circunscribe a una ideología política en particular.

10. Mociones. <https://wb2server.congreso.gob.pe/smociones-portal/#/expediente/search>

Con el fin de medir el grado de parlamentarización del sistema peruano, a partir del uso de la vacancia presidencial por incapacidad moral, se han escogido algunas palabras clave a modo de indicadores que ayudan a medir esta flexibilidad de interpretación. Estas palabras han sido extraídas de las fuentes del Congreso de la República mencionadas (2025a, 2025b) y son las siguientes:

- Responsabilidad política: se refiere a un «juicio de oportunidad y acierto» (Sánchez, 1981, p. 25), en el cual los parlamentarios definen la suerte de los miembros del ejecutivo. Es más propia de los sistemas parlamentarios, en los cuales el gobierno es designado (y puede ser destituido) por la legislatura (Sartori, 1994). No obstante, en sistemas presidencialistas como el peruano, el ejecutivo no es responsable políticamente ante el Congreso de manera institucional (Cairo, 2017), por lo cual estas palabras tienen como objetivo medir el grado de distorsión del sistema de gobierno en Perú.
- Control político: control realizado a la responsabilidad política mencionada anteriormente. Cuando lo realiza la legislatura, este control toma el nombre de control parlamentario, el cual es definido como el «control realizado por el Parlamento, de naturaleza esencialmente política que implica considerar tres elementos: oposición parlamentaria democrática discrepante, responsabilidad política difusa del gobierno y opinión pública» (Landa, 1996, pp. 95-96). Vale diferenciar este concepto del de «juicio político», el cual sí es propio de regímenes presidencialistas cuando el jefe de estado comete infracciones a la constitución (Cairo, 2013; Eguiguren, 2017).
- Inmoral (e inmoralidad): dado que la Constitución peruana hace alusión a la «permanente incapacidad moral» (Art. 113, inciso 2), se espera que estos conceptos sean usados de manera constante en los debates de las mociones de vacancia en Perú. De esta manera, se espera el uso constante de este concepto como un mecanismo de control político parlamentario hacia el presidente de la República (Cruces, 2018), lo cual no corresponde con un sistema presidencialista.

El objetivo de realizar un recuento de estas palabras clave es verificar si efectivamente la vacancia por incapacidad moral ha modificado el régimen presidencialista peruano, migrando más bien hacia un régimen cuasi parlamentario, en el cual la jefatura de gobierno depende de la confianza de la legislatura. Es decir, el objetivo es observar el grado de parlamentarización del presidencialismo peruano en la práctica, más allá del número de mecanismos de control político que la Constitución contempla en el papel. La siguiente sección abordará los argumentos esgrimidos en las diversas mociones de vacancia.

## Los argumentos en las mociones de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral (y en los debates)

Al ser la «incapacidad moral permanente» un concepto difuso y abierto, las motivaciones escritas en los documentos al momento de presentar las mociones de vacancia presidencial han sido diversos, desde conductas antiéticas hasta acusaciones e indicios de corrupción por parte del presidente. A continuación (Tabla 5), se ofrece un resumen acerca de las mociones de vacancia presidencial presentadas entre 2016 y 2024, partiendo del esquema planteado por Martín Hidalgo (2021). El cuadro incluye al presidente acusado, el hecho que propició la vacancia, la fecha de presentación de la moción y el resultado final.

Tabla 5. Argumentos de las mociones de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral (2016-2025)

Presidente	Hecho que propició la vacancia	Fecha de presentación de la moción	Resultado final
PPK	Informe Lava Jato	14/12/2017	Rechazada
	Mentiras del presidente respecto de su relación con Odebrecht	19/02/2018	No se votó por renuncia del presidente
Martín Vizcarra	Audios sobre coordinación de la estrategia de defensa presidencial	10/09/2020	Rechazada
	Presuntos sobornos cuando era Gobernador Regional de Moquegua	12/10/2020	Aprobada
Pedro Castillo	Inestabilidad económica, debilitamiento del sistema democrático, nombramientos no idóneos y tráfico de influencias en SUNAT y Fuerzas Armadas	25/11/2021	Rechazada
	Denuncias de corrupción, presunta existencia de un despacho paralelo, alta desaprobación del presidente de la República, designación no idónea de ministros de Estado, declaraciones sobre salida al mar para Bolivia	08/03/2022	Rechazada
	Copamiento clientelista del Estado, graves indicios de corrupción y graves inconductas éticas	29/11/2022	No se votó por intento de autogolpe de Estado
	Intento de autogolpe de Estado	07/12/2022	Aprobada



Dina Boluarte	Muertes durante las protestas contra el gobierno	26/01/2023	Rechazada
	Ley de despacho presidencial remoto en el extranjero	12/10/2023	No se votó por retiro de firmas
	Despacho remoto de la presidencia de la República	15/12/2023	Rechazada
	Presunta obtención irregular de relojes de lujo por parte de la presidenta (caso Rolex)	01/04/2024	Rechazada
	Caso Rolex y presuntas declaraciones juradas irregulares ante la UIF	03/04/2024	Rechazada
	Presunto encubrimiento al hermano de la presidenta, involucrado en presunto tráfico de influencias	16/05/2024	Rechazada
	Despacho remoto y obstrucción a la justicia	16/05/2024	Rechazada
	Caso Rolex y presunto encubrimiento al hermano de la presidenta	16/05/2024	Rechazada
	Incapacidad de la gestión para combatir la inseguridad ciudadana. Atentado a la orquesta musical «Agua Marina» <sup>11</sup>	09/10/2025	Aprobada
		09/10/2025	
		09/10/2025	
		09/10/2025	
		09/10/2025	

Fuente: Adaptado de Hidalgo, M. (2021). Adaptación propia al 2025 a partir de los datos del Congreso de la República (2025a).

Como se puede observar, el uso del mecanismo de vacancia por permanente incapacidad moral se ha vuelto constante dentro de la dinámica política peruana. En tan solo 9 años, ya se han presentado 21 pedidos de remoción presidencial, estableciendo un promedio de más de 2 mociones de vacancia presidencial por año. Asimismo, llama la atención que 8 pedidos de este tipo se han presentado el mismo día (3 pedidos el 16 de mayo de 2024, y 5 pedidos el 9 de octubre de 2025), lo que muestra un deseo creciente de los parlamentarios para desafiar al jefe del poder Ejecutivo, guiándose más por motivos políticos e ideológicos (Martínez et al., 2021), en lugar de hechos realmente dignos de destitución. Del mismo modo, se observa que, durante los gobiernos de Pedro Castillo y Dina Boluarte, los argumentos de las mociones de vacancia tienden a ser repetidos, mostrando que en la práctica no existe una limitación en el ejercicio de esta facultad. Volviendo a las palabras establecidas en la metodología, se ha encontrado lo siguiente (ver Tabla 6):

11. Se presentaron 5 mociones de vacancia presidencial contra Dina Boluarte el 9 de octubre de 2025. Del total, 4 mociones se acumularon y se votaron de manera unificada en el Pleno. La quinta moción fue presentada fuera de tiempo y su estado se mantuvo en «Para ser vista por el Pleno» en el portal de mociones del Congreso de la República (2025a).



Tabla 6. Palabras clave pronunciadas en los debates de vacancia presidencial en el Congreso de la República (2016-2025)

Presidente	Pedro Pablo Kuczynski <sup>12</sup>	Martín Vizcarra	Pedro Castillo	Dina Boluarte					
Nro. De debate	Primero	Primero	Segundo	Primero <sup>13</sup>	Segundo	Primero <sup>14</sup>	Segundo <sup>15</sup>	Tercero <sup>16</sup>	Cuarto <sup>17</sup>
Responsabilidad política	4	5	2	1	2	1	0	3	1
Control político	9	26	13	8	7	3	0	5	0
Inmoral/ inmoralidad	17	17	10	3	5	0	0	0	0

Fuente: Diario de los Debates del Congreso de la República (2017, 2020a, 2020b, 2021, 2022, 2023, 2024a, 2024b, 2025b).

Así pues, se observa que estos términos clave, que indican la politización extrema de la vacancia como una cuasi censura presidencial, han sido utilizados repetidas veces, destacando sobre todo los dos debates de vacancia presidencial contra el presidente Martín Vizcarra (2018-2020), mencionando la vacancia como “control político” en 39 ocasiones en total, así como las palabras “inmoral” o “inmoralidad” en 27 oportunidades. Si bien en el caso de Boluarte el recuento de palabras ofrece un número menor respecto de sus antecesores, esto se debe principalmente a que el debate de la admisión de estas mociones fue relativamente rápido y sin mayor debate, como muestra la cantidad de páginas del Diario de Debates citadas. De hecho, en algunos casos como los debates de la admisión de vacancia contra Boluarte (y del debate sobre el fondo de las mociones), solamente se permitió la sustentación de las mociones antes de iniciar la votación, sin mayor apertura al debate entre los parlamentarios.

Para complementar los números anteriormente mostrados, a continuación, se ofrecen algunos extractos de estos debates. Por ejemplo, se menciona lo

12. El segundo debate de vacancia contra Kuczynski, programado para el 23 de marzo de 2018, no se llevó a cabo, debido a la renuncia del presidente dos días antes.
13. En el caso del primer debate sobre la admisión de moción de vacancia contra Pedro Castillo (7 de diciembre de 2021), solo se toma en cuenta las expresiones de los parlamentarios a partir de la página 116 del Diario de los Debates del Congreso de la República (2021) correspondiente a dicha sesión, pues las páginas anteriores registran el desarrollo de la interpelación del entonces ministro de Educación, Carlos Gallardo Gómez.
14. El debate de la admisión de la primera moción de vacancia contra Boluarte se registra entre las páginas 37-58 del Diario de los Debates del Congreso de la República (2023). Las demás páginas corresponden a otros temas.
15. Se acumularon 2 mociones de vacancia en un solo debate, registrado entre las páginas 2 y 9 del Diario de Debates (2024a).
16. Se acumularon 3 mociones de vacancia en un solo debate, el cual se encuentra consignado entre las páginas 2 y 17 del Diario de los Debates del Congreso (2024b).
17. Se acumularon 4 mociones de vacancia en un solo debate, el cual solo consistió en la sustentación de las mociones (Congreso de la República, 2025b).

siguiente en la primera moción de vacancia presidencial presentada en contra del presidente Kuczynski en 2017, la cual inauguró la tendencia hacia el uso frecuente de este procedimiento. Vale decir que esta moción contó con las firmas tanto de congresistas del Frente Amplio (izquierda) como de Fuerza Popular (derecha). El resaltado es propio.

5. La vacancia por incapacidad moral, es una atribución del Congreso que se hace efectivo con el **retiro de la confianza parlamentaria de la figura presidencial**, por una causal de conducta reprochable, que limita al Presidente de la República (*sic*) ejercer la alta magistratura de la Nación [...] (Moción de Orden del Día N°4710/2017, p. 4. Resaltado propio)

Es decir, los parlamentarios optan por la interpretación más flexible acerca de la «permanente incapacidad moral», entendiéndola como una conducta reprochable por parte del presidente de la República. No obstante, esta moción ofrece una interpretación interesante: el retiro de la confianza del Congreso hacia el presidente de la República. En la práctica política, entonces, el presidente recibiría el mismo trato que un ministro de Estado, es decir, el presidente sería responsable político ante el Congreso de la República, al igual que sus ministros, lo cual no es propio de un sistema presidencialista. Así pues, con el uso de las mismas normas que en el retorno a la democracia, la dinámica política dio paso a un sistema distinto (Dargent y Rousseau, 2022), lo que acerca al Perú hacia un sistema cada vez más parlamentario, en el cual el jefe de Gobierno sí es responsable político ante el Parlamento.

En cuanto a las mociones presentadas en contra del presidente Martín Vizcarra, se sigue la misma línea de pensamiento. En ese sentido, durante el debate, la congresista María Cabrera Vega argumentó su voto a favor de la vacancia contra Martín Vizcarra de la siguiente manera:

El día de hoy el presidente Vizcarra ha pretendido tergiversar los hechos, negando lo evidente. Su conducta se enmarca dentro de la frase de Goebbels, jefe de propaganda nazi, «miente, miente, que algo queda»; esta vacancia obedece a un **control de responsabilidad política**, su presunta conducta dolosa solo se verá en fuero judicial (Congreso de la República, 2020b, Diario de los Debates, sesión del 9 de noviembre de 2020, p. 81. Resaltado propio).

Así pues, se observa una vez más la tendencia a sancionar la responsabilidad política del presidente de la República, al colocarlo una vez más al mismo nivel de control que a un ministro de Estado. Dicha interpretación se ha mantenido, también, durante el mandato del entonces presidente Pedro Castillo. Así, por ejemplo, la segunda moción presentada contra Castillo argumenta lo siguiente:

Que la figura de la incapacidad moral permanente constituye un **mecanismo de control ético político** del Presidente de la República (*sic*) que tiene por finalidad evaluar la idoneidad de su conducta, a fin de constatar —por parte de los representantes del pueblo— su capacidad para gestionar la procura del bien de la comunidad. (Moción de Orden del Día N.º 2148/2021, p. 30. Resaltado propio).

Como se puede observar, una vez más los parlamentarios optan por interpretar la vacancia por incapacidad moral como un castigo político al presidente de la República. Como se ha definido en la sección pertinente, una característica del sistema presidencialista es la imposibilidad del Parlamento de recortar el mandato presidencial (Sartori, 1994). No obstante, en Perú dicha característica es puesta en duda debido al constante uso de la vacancia presidencial como un instrumento de control político al jefe de Gobierno, más propio de un sistema parlamentario.

De esta manera, queda clara la tendencia a la interpretación subjetiva de la incapacidad moral permanente por parte de los congresistas, quienes activan este mecanismo como si se tratara de una moción de censura contra el presidente de la República. No obstante, si bien todas las mociones analizadas hasta ahora han sido presentadas por congresistas de derecha, no hay que caer en el error de que este uso se encuentra restringido a las bancadas de dicha tendencia política: las mociones de vacancia presentadas por bancadas de izquierda también utilizan este razonamiento. Por ejemplo, en la primera moción de vacancia presentada contra la presidenta Dina Boluarte, los fundamentos de derecho mencionan lo siguiente:

Que, la incapacidad [moral] en sentido general más que una decisión técnica o jurídica, es una **decisión política**, que debe ser tomado (*sic*) de la realidad que existe, [...] (Moción de Orden del Día N.º 5372/2022, p. 52. Resaltado propio).

En esta oportunidad, se enfatiza el carácter eminentemente político del procedimiento de vacancia presidencial. Asimismo, la cuarta moción presentada en contra de la presidenta Boluarte reza lo siguiente:

“[...] procedimiento para la vacancia presidencial en sede parlamentaria, entendiéndose como la **facultad e instrumento de control político que ejerce el Congreso, sobre el Poder Ejecutivo**, para la disposición del cargo de presidente de la República por las causales previstas en la Carta Magna [...]” (Moción de Orden del Día N.º 10850/2023, p. 7. Resaltado propio).

Además, durante el debate de esta moción, los congresistas promotores de la remoción de la presidenta argumentaron su posición en el Pleno en el mismo sentido. Por ejemplo, la congresista Margot Palacios, al momento de sustentar dicho pedido de vacancia, argumentó lo siguiente:

[...] Para poder, por lo menos, que **esta señora venga al Pleno del Congreso de la República**, ya que se rehusó en un primer momento de atender al Ministerio Público y que lo haga acá donde nosotros siempre decimos el **primer poder**, la Representación Nacional, efectivamente, estamos de todos los departamentos del país. **Que venga y nos explique, que venga y que nos informe**, y que muestre las pruebas de cómo ella ha adquirido todos estos relojes que en un primer momento dijo que fue parte de lo que había comprado con el esfuerzo de su sueldo. [...] (Congreso de la República, 2024a, Diario de los Debates, sesión del 4 de abril de 2024, pp. 3-4. Resaltado propio).

En esta oportunidad, se esboza un argumento interesante: si bien los congresistas promotores de esta moción sabían que probablemente no se alcanzarían los votos para remover a Boluarte, se utilizaba este instrumento como una forma de citar forzosamente a la presidenta al Pleno del Congreso. Asimismo, llama la atención una frase en referencia a la condición del «primer poder del Estado» al describir al Congreso de la República, lo cual contradice el modelo clásico presidencialista que aboga la separación de poderes sin que uno de ellos sea predominante sobre otros (Sartori, 1994). En otras palabras, el objetivo sería «interpelar» a la presidenta de la República, de manera similar al procedimiento realizado con cualquier ministro de Estado.

En ese sentido, se ha observado que, desde la primera moción de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, presentada contra el presidente Kuczynski en 2017, se ha optado por interpretar la «incapacidad moral permanente» en una concepción flexible que permite iniciar este procedimiento por prácticamente cualquier hecho, siempre y cuando se tengan los votos requeridos por las normas peruanas. A largo plazo, el Legislativo ha logrado controlar el Ejecutivo a través de coaliciones parlamentarias, tal como muestra el actual gobierno de Dina Boluarte (Augusto Meléndez y Quiñón, 2025; Tanaka, 2024). Esto demuestra una excesiva parlamentarización del régimen peruano, colocando al presidente de la República al mismo nivel que un primer ministro en los regímenes parlamentarios europeos, el cual puede ser removido por la simple pérdida de confianza por parte de la legislatura.

## Conclusiones y reflexión final: ¿Qué nos espera?

El presente trabajo ha buscado analizar de manera más precisa el uso de la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral por parte de los congresistas peruanos, con el fin de analizar el grado de parlamentarización del régimen peruano. Para ello, se ha partido de un análisis discursivo sistemático en las mociones presentadas, complementadas por las intervenciones de los parlamentarios durante los debates para remover al presidente de la República. Sin desconocer el aporte de otros trabajos sobre el mismo tema, el presente estudio

busca abrir una nueva línea de análisis, partiendo de las fuentes primarias detrás del uso del mecanismo de vacancia, es decir, los congresistas.

Por ello, al inicio de este artículo, se han revisado las características de los sistemas de gobiernos prototípicos existentes en el mundo, además de los escenarios de gobierno dividido y crisis política consecuentes en distintos países de América Latina. No obstante, el presidencialismo peruano es particular, puesto que posee muchas herramientas constitucionales propias de un parlamentarismo. Más aún, como se ha revisado, es el país con el presidencialismo más parlamentarizado en la región. A largo plazo, se ha comprobado que este sistema provoca un ciclo de inestabilidad política permanente (Dargent y Rousseau, 2022), del cual el país no puede salir desde hace más de 8 años.

Dentro de este sistema particular, aparece una figura constitucional polémica: la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral. Al existir dos corrientes de pensamiento jurídico contrapuestas, los congresistas han optado por interpretar dicha figura apelando a la interpretación más difusa, es decir, definiendo incapacidad moral como inconductas éticas, las cuales deben ser censuradas por el Parlamento. No es el objetivo de esta investigación argumentar por una línea de interpretación correcta, sino solo mostrar cómo una opción interpretativa ha producido un cambio total en las relaciones Ejecutivo-Legislativo peruanas.

A partir de esta interpretación subjetiva, desde 2016 se han presentado 16 mociones de vacancia presidencial en tan solo 8 años, con una mayor frecuencia en su uso debido a lo que se puede llamar, parafraseando a Polga-Hecimovich (2024), la «trampa de la vacancia presidencial»<sup>18</sup>, es decir, una vez activado el proceso, resulta difícil dejar de iniciarlo posteriormente. Así, tras analizar las diversas mociones de vacancia presentadas a través de todos los gobiernos entre 2016 y 2024, además de las intervenciones de los parlamentarios durante los debates sobre la vacancia del presidente de la República, se observa un consenso al interpretar la incapacidad moral de manera flexible. Esta interpretación, a su vez, permite una activación relativamente fácil del procedimiento de vacancia por permanente incapacidad moral, lo cual se ha observado en la tendencia creciente de la activación de este mecanismo por parte de los congresistas de la República.

De esta manera, se ha producido un cambio en la dinámica política (Dargent y Rousseau, 2022), en la cual el Ejecutivo se ha visto sometido por un Legislativo que posee la capacidad de iniciar procesos de remoción presidencial por prácticamente cualquier motivo. En otras palabras, en la práctica, el Congreso ha planteado estos mecanismos como una especie de control político al presidente de la República, equiparando al jefe de Estado con un ministro, el cual puede ser censurado

18. El autor habla, originalmente, de la trampa del juicio político.

por cuestiones subjetivas dependiendo de la valoración de los parlamentarios, aunque ciertamente con una votación superior<sup>19</sup>. Así, se ha banalizado el uso de la vacancia presidencial y se la ha dejado de utilizar como un juicio político en presidencialismos, para convertirse en una especie de censura al jefe de Gobierno propia de los regímenes parlamentarios.

Producto de ello, la democracia peruana se ha precarizado en gran manera, lo que ha ocasionado daños difíciles de cuantificar por el momento. Por lo pronto, existe un debate acerca de si lo existente en el país es una especie de «autoritarismo legislativo» producto de la unión de intereses de los congresistas sobre otros poderes del Estado, incluido el Ejecutivo (Sosa-Villagarcía et al., 2025; Augusto Meléndez y Quiñón, 2025), o si más bien lo que existe en Perú es una situación de «dilución del poder», en la cual ningún actor político logra superioridad respecto del resto, creando una especie de «vaciamiento democrático» (Barrenechea y Vergara, 2023). De cualquier manera, los efectos de la excesiva parlamentarización del sistema peruano se muestran muy nocivos para la gobernabilidad democrática en el país.

Para concluir, es necesario mencionar que este artículo ha analizado las mociones de vacancia presentadas en el periodo entre 2016 y 2024 en un primer momento, y ha sido actualizado el 19 de octubre de 2025, tras la vacancia de Dina Boluarte. Posiblemente se presentarán más pedidos de esta naturaleza en los próximos años, por lo cual es necesario mantener esta línea de investigación actualizada con frecuencia, con el fin de monitorear si esta tendencia continua o se quiebra en el futuro.

---

19. Se necesitan 2/3 del número legal de votos congresales para vacar al presidente, mientras que para censurar a un ministro se requiere solo la mitad más uno del número legal de congresistas.



## Agradecimientos

El autor agradece a la profesora Milagros Campos por la sugerencia sobre el tema del artículo, así como a los demás miembros del GIPEL - PUCP. Asimismo, el autor agradece a Carlos Diez por los comentarios.

## Referencias bibliográficas

- Albala, A. (2009). *Coaliciones Gubernamentales y Régimen Presidencial: Incidencia sobre la estabilidad política, el caso del Cono Sur (1983-2005)*. Barcelona: Fundación CIBOB.
- Alemán, E., y Tsebelis, G. (2011). Political parties and government coalitions in the Americas. *Journal of Politics in Latin America*, 3(1), 3-28.
- Álvarez, E., y Ugaz, R. (2021). La permanente incapacidad moral como causal de vacancia presidencial: Nociones básicas y necesidad de interpretación. *VOX JURIS*, 39(2), 12-20.
- Augusto Meléndez, M. C., y Quiñón, A. (2025). Cuando las élites se asustan y coluden: backlash judicial y el deterioro democrático en Guatemala y Perú. *Revista Elecciones*, 24(29), 169-200. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2025.v24n29.05>
- Barrenechea, R., y Vergara, A. (2023). Peru: The Danger of Powerless Democracy. *Journal of Democracy*, 34(2), 77-89. <https://dx.doi.org/10.1353/jod.2023.0015>
- Cairo, O. (2013). El juicio político en la Constitución peruana. *Pensamiento Constitucional*, 18(18), 121-143. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/8951>
- Cairo, O. (2017). La responsabilidad jurídica del presidente de la República en el Perú. *Pensamiento Constitucional*, (22), 9-20. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/19937>
- Campos, M. (2014). *Relaciones Ejecutivo-Legislativo: Grupos parlamentarios y mecanismos de control en el poder Ejecutivo*. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Campos, M. (2020). La Parlamentarización del Presidencialismo Peruano. En C. Landa Arroyo (ed.), *Derechos Fundamentales: Actas de las V Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales* (pp. 15-35). Palestra Editores.
- 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]. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/25358>
- Chasquetti, D. (2006). La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina. *POSTData: Revista de reflexión y análisis político*, (11), 163-192. <https://liderazgo-politico.com.ar/bibliografia/chasquetti-2006.pdf>
- Chasquetti, D. (2018). Compartiendo el gobierno. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (10), 25-45. <https://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/379>
- Cheibub, J. A. (2007). *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Cambridge University Press.
- Coelho, A. (2012). Inestabilidad política y caídas presidenciales en Sudamérica: causas y consecuencias. *Revista de Ciencia Política*, 50(1), 167-194. <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2012.22655>

Congreso de la República (2023). Reglamento del Congreso de la República. <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/reglamento/index.html>

Congreso de la República del Perú. (2017, 21 de diciembre). Primera legislatura ordinaria de 2017, 25ª sesión (Matinal). *Diario de los Debates*. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052581FE0020FC18/\\$FILE/PLO-2017-25.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052581FE0020FC18/$FILE/PLO-2017-25.pdf)

Congreso de la República del Perú. (2020a, 18 de setiembre). Segunda legislatura ordinaria para completar el período parlamentario 2016-2021, 17ª sesión virtual (Matinal). *Diario de los Debates*. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/E7499349B8A71348052587F80009B61F/\\$FILE/slo-2020-17.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/E7499349B8A71348052587F80009B61F/$FILE/slo-2020-17.pdf)

Congreso de la República del Perú. (2020b, 9 de noviembre). Segunda legislatura ordinaria para completar el período parlamentario 2016-2021, 23ª sesión virtual (Matinal). *Diario de los Debates*. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/2C82681589DFA189052587F8000B874B/\\$FILE/slo-2020-23.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/2C82681589DFA189052587F8000B874B/$FILE/slo-2020-23.pdf)

Congreso de la República del Perú. (2020b, 9 de noviembre). Segunda legislatura ordinaria para completar el período parlamentario 2016-2021, 23ª sesión virtual (Matinal). *Diario de los Debates*. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/2C82681589DFA189052587F8000B874B/\\$FILE/slo-2020-23.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/2C82681589DFA189052587F8000B874B/$FILE/slo-2020-23.pdf)

Congreso de la República del Perú (2021, 7 de diciembre). Primera legislatura ordinaria de 2021, 21ª sesión (Matinal). *Diario de los Debates*. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/D452CFBF0227EB31052587F8000EB7C2/\\$FILE/PLO-2021-21.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/D452CFBF0227EB31052587F8000EB7C2/$FILE/PLO-2021-21.pdf)

Congreso de la República del Perú (2022, 28 de marzo). Segunda legislatura ordinaria de 2021, 5ª sesión (Vespertina). *Diario de los Debates*. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/657A19AC4DF18FB305258815007660A5/\\$FILE/SLO-2021-5\(R\).pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/657A19AC4DF18FB305258815007660A5/$FILE/SLO-2021-5(R).pdf)

Congreso de la República del Perú (2023, 4 de abril). Segunda legislatura ordinaria de 2022, 7ª sesión (Matinal). *Diario de los Debates*. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/8536ED8C43A1421705258988005DBD44/\\$FILE/SLO-2022-7\(T\).pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/8536ED8C43A1421705258988005DBD44/$FILE/SLO-2022-7(T).pdf)

Congreso de la República del Perú (2024a, 4 de abril). Segunda legislatura ordinaria de 2023, 7ª sesión (Matinal). *Diario de los Debates*. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905258AFD0070441C/\\$FILE/SLO-2023-7.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905258AFD0070441C/$FILE/SLO-2023-7.pdf)

Congreso de la República del Perú (2024b, 17 de mayo). Segunda legislatura ordinaria de 2023, 18ª sesión (Matinal). *Diario de los Debates*. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905258B20007BB582/\\$FILE/SLO-2023-18.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905258B20007BB582/$FILE/SLO-2023-18.pdf)

Congreso de la República (2025a). *Mociones*. <https://wb2server.congreso.gob.pe/smociones-portal/#/expediente/search>

Congreso de la República (2025b). Primera legislatura ordinaria de 2025, 19ª sesión (Vespertina). *Diario de los Debates*. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905258D1F004DA93D/\\$FILE/PLO-2025-19.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905258D1F004DA93D/$FILE/PLO-2025-19.pdf)

Constitución de la Nación Argentina [Const.] 15 de diciembre de 1994 (Argentina).

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela [Const.] 20 de diciembre de 1999 (Venezuela).

Constitución de la República del Ecuador [Const.] 20 de octubre de 2008 (Ecuador).

Constitución de la República Oriental del Uruguay [Const.] 15 de febrero de 1967 (Uruguay).

Constitución de la República del Paraguay [Const.] 20 de junio de 1992 (Paraguay).

Constitución Política de Colombia [Const.] 7 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política del Perú [Const.] 29 de diciembre de 1993 (Perú).

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia [Const.] 7 de febrero de 2009 (Bolivia).

Constitución Política de la República de Chile [Const.] 21 de octubre de 1980 (Chile).

Cruces, A. (2018). La interpretación constitucional de la vacancia del presidente de la República por incapacidad moral. En D. García Belaunde, J. Tupayachi Sotomayor (Coords.), *La vacancia por incapacidad moral* (pp. 259-280). Instituto Pacífico.

Cruz, F. (28-30 de julio del 2010). *Relaciones e interacciones partidarias en coaliciones de gobierno. Los casos de la Alianza, la Concertación y el Frente Amplio* [Ponencia]. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dargent, E., y 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), 1-28.

Eguiguren, F. (2017). La tendencia hacia el uso frecuente y distorsionado del juicio político y la declaración de vacancia en contra del presidente: ¿otro paso hacia la «parlamentarización» de los regímenes presidenciales en Latinoamérica o algo más? *Pensamiento Constitucional*, 22. 61-82.

Expediente N.º0006-2003-AI/TC [Tribunal Constitucional]. Lima: 1 de diciembre de 2003. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00006-2003-AI.pdf>

Expediente N.º00002-2020-CC/TC [Tribunal Constitucional]. Lima: 19 de noviembre de 2020. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00002-2020-CC.pdf>

Expediente N.º01803-2023-PHC/TC [Tribunal Constitucional]. Lima: 20 de febrero de 2024. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2024/01803-2023-HC.pdf>

García Chávarri, A. (2013). La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano. *Pensamiento Constitucional*, (18), 383-402.

Hidalgo, M. (2021). *Congresopedia: Veinte años de un sistema parlamentario fallido*. Planeta.

Landa, C. (1996). El control parlamentario en la Constitución de 1993: balance y perspectivas. *Pensamiento Constitucional*, 10 (10), 91-144.

Lanzaro, J. (2001). Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina. En J. Lanzaro (Comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina* (15-49). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Linz, J. (2013). Los peligros del presidencialismo. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 7, 11-31.

Llanos, M., y Nolte, D. (2016). The many faces of Latin American presidentialism. *GIGA Focus (Latin America)*, (1). <https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/46911/ssoar-2016-llanos-et-al-The-many-faces-of-Latin.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Llanos, M., y Marsteintredet, L. (2023). The Limits of Presidential Impeachment. Lessons from Latin America. En M. Llanos y L. Marsteintredet (Eds.), *Latin America in Times of Turbulence. Presidentialism under Stress* (pp. 17-51). Routledge.

Malamud, A. (2003). América Latina: ¿democracias delegativas o presidencialismo concentracionista? *POST Data*, 9, 183-191.

Martínez, C. A., Llanos, M. y Tatalovich, R. (2021). Impeaching the President: Mapping the Political Landscape in the House of Representatives. *Congress & the Presidency*, 49(2), 200–229. <https://doi.org/10.1080/07343469.2021.1934186>

Martínez, C. (2024). *Why Presidents Fail. Political Parties and Government Survival in Latin America*. Stanford University Press.

Moción de Orden del Día N.º 9789/2009 [Congreso de la República]. Lima, Perú, 7 de abril de 2010. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc\\_condoc\\_2006.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/220132c01c36b271052576fe0080edc2/\\$FILE/MC09789070410.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/220132c01c36b271052576fe0080edc2/$FILE/MC09789070410.pdf)

Moción de Orden del Día N.º 4710/2017 [Congreso de la República]. Lima, Perú, 14 de diciembre de 2017. [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Mociones\\_de\\_Orden\\_del\\_Dia/Censura/MC0471020171215.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Mociones_de_Orden_del_Dia/Censura/MC0471020171215.pdf)

Moción de Orden del Día N.º 2148/2021 [Congreso de la República]. Lima, Perú, 8 de marzo de 2022. <https://wb2server.congreso.gob.pe/smociones-portal-service/seguimiento-adjunto/MTA0Ng==/pdf>

Moción de Orden del Día N.º 5372/2022 [Congreso de la República]. Lima, Perú, 26 de enero de 2023. <https://wb2server.congreso.gob.pe/smociones-portal-service/seguimiento-adjunto/MTA1Mzc=/pdf>

Moción de Orden del Día N.º 10850/2023 [Congreso de la República]. Lima, Perú,



1 de abril de 2024. <https://wb2server.congreso.gob.pe/smociones-portal-service/seguimiento-adjunto/MTczOTc=/pdf>

Negretto, G. (2015). El estudio del presidencialismo en América Latina: Una evaluación Crítica. En R. Castiglioni, C. Fuentes (Eds.), *Política Comparada sobre América Latina: teorías, métodos y tópicos* (pp. 317-347). Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.

Nohlen, D. (1998). Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos. *Revista de estudios políticos*, (99), 161-173.

Novaro, M. (2001). Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000). En J. Lanzaro (Ed.), *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina* (pp. 51-100). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.

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

Pérez-Liñán, A. (2007). *Presidential impeachments and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge University Press.

Polga-Hecimovich, J. (2024). Latin America: Between Governability Crises and the Impeachment Trap. En C. Monaghan, M. Flinders y A. Huq (Eds.), *Impeachment in a Global Context: Law, Politics, and Comparative Practice* (pp. 100-115). Routledge.

Sánchez, L. (1981). Poder Ejecutivo y División de Poderes. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1(3), 9-42.

Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Fondo de Cultura Económica.

Sosa-Villagarcía, P., y Camacho, G. (2019). Gobernabilidad y control político. El equilibrio de poderes en la reforma política. *Perú hoy*, 35, 39-54. [https://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/1292/02\\_Sosa\\_Camacho\\_PHj19.pdf](https://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/1292/02_Sosa_Camacho_PHj19.pdf)

Sosa-Villagarcía, P., Incio, J., y Arce, M. (2025). The Rise of Legislative Authoritarianism. *Journal of Democracy*, 36(2), 106-117. <https://dx.doi.org/10.1353/jod.2025.a954567>

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. <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2024005000123>

Van Dijk, T. (1999). El análisis crítico del discurso. *Anthropos*, 186, 23-36.

Zaffaroni, E. R. (2008). Elogio del parlamentarismo. *Políticas públicas*, 2(1), 71-76.



*“Hark’anakuyku: nos controlamos  
entre todos” para enfrentar la pandemia:  
Repensar la resiliencia comunitaria  
desde una comunidad campesina  
en los Andes peruanos*

**Eric Arenas Sotelo**

Doctorando en Ciencias Políticas y Sociales  
por la Université Catholique de Louvain. Lovaina-Bélgica  
<https://orcid.org/0000-0002-6552-5858>  
eric.arenas@uclouvain.be

DOI: [10.46476/ra.v6i2.231](https://doi.org/10.46476/ra.v6i2.231)

## Resumen

Este estudio<sup>1</sup> incluye diferentes respuestas comunitarias de una población campesina frente a la pandemia por la COVID-19, en la ruralidad de los Andes del sur peruano (Cusco). La idea central es dar cuenta de las tácticas de las que hicieron uso la comunidad, poniendo en relieve la dimensión de la resiliencia comunitaria a partir de las prácticas cotidianas de la gente. En cuanto a la metodología, se propone un trabajo etnográfico, mediante el cual se ha aplicado técnicas como la observación participante, entrevistas semiestructuradas, además de mapas parlantes para recolectar los datos de campo. Según los resultados, se han identificado cinco tácticas de resiliencia comunitaria, las cuales son: acogida de retornantes, asistencia a las ciudades, uso de los medios tecnológicos, vigilancia comunal y coordinación con instituciones locales.

## El contexto de la pandemia

El Perú fue uno de los países más golpeados por la crisis sanitaria de la COVID-19. Condiciones como el colapso del sistema sanitario (Lossio, 2021), el limitado servicio educativo digital (Torres del Castillo, 2020; Cuenca, 2020), la afectación de la economía por la informalidad (Aldana, 2020) y el acceso desigual a medios digitales (Obadia, 2021) condujeron al país hacia este momento adverso. Es más, la mortalidad nacional dio cuenta de las consecuencias catastróficas de esta crisis con una tasa de 8,9 de letalidad, considerada en ese momento la más elevada del mundo<sup>2</sup> (Ministerio de Salud, 2021). Cada país tomó decisiones de distinta naturaleza —política, sanitaria, educativa, económica— para responder a la pandemia (Piccoli, et al., 2021). Se aplicaron restricciones horarias, cuarentenas y estados de emergencia desde el Estado en sus diferentes niveles (Gobierno del Perú, 2020). A pesar de estas medidas, este proceso puso en evidencia desventajas estructurales y desigualdades históricas de la realidad peruana (Agüero, 2020; Cotler y Cuenca, 2011).

Es importante resaltar, que la ruralidad enfrentó de manera diferenciada la llegada de la COVID-19, ya que las limitaciones del sistema de salud en personal e infraestructura y la poca cobertura educativa, frente a la densidad poblacional que enfrentaban las urbes (Cáceres Cabana, et al. 2021; Vizcardo, et al. 2023) agudizaba la situación en estos territorios. Algunos datos regionales y locales sobre los impactos del virus fueron: Cusco reportó un 2,2 % de muertes<sup>3</sup>, ocupando el

1. Tesis para optar por el Master de spécialisation en développement, environnement et sociétés de la Université Catholique de Louvain (UCLouvain) y Université de Liège (ULiège), Bélgica. (Arenas, 2022). <https://hdl.handle.net/2078.2/40393>

2. Sumaron 202,525 fallecidos entre 2020 y 2021.

3. Este dato representó 5,272 fallecidos en la región Cusco.

puesto 10 a nivel nacional (Fabián-Moya y Zegovia-Santos, 2023, p. 331), mientras que Paucartambo registró 2,597 contagios<sup>4</sup> (Red de Servicios de Salud Cusco Sur, 2023). De hecho, las poblaciones campesinas no fueron ajenas a este fenómeno y tuvieron que adaptarse a este contexto de crisis.

Con relación a lo anterior, algunas de las medidas aplicadas por estas poblaciones estuvieron relacionadas con recibir a los retornantes, asistir en las ciudades a quienes por diversas razones no pudieron volver a la comunidad (Delmotte, et al. 2025; Yépez del Castillo, 2018), como también tomar medidas coordinadas con instituciones vinculadas a la política comunal y los asuntos públicos de la comunidad (Castillo y Magaña, 2021; Arenas, 2016; Salas y Castro, 2021). En efecto, fue un desafío para las autoridades comunales tomar acciones que impliquen controlar y vigilar a la gente, lo cual muchas veces significó mediar y gestionar las disputas en la comunidad (Ruiz y Másquez, 2020).

## Teoría referencial y metodología

Se ha planteado una propuesta teórica desde el marco comunitario de la resiliencia, la cual considera que ante las adversidades que les ha tocado atravesar a las poblaciones rurales, estas se muestran con una capacidad colectiva para sobreponerse a los efectos nocivos, lo que ha permitido su recuperación a partir de su condición relacional (Uriarte, 2013, 2010; Hernández, 2020; Maldonado y Gonzáles, 2013). Al mismo tiempo, se ha tomado en cuenta los planteamientos de Michel de Certeau (1996, 1980), quien propone que las poblaciones, al momento de enfrentar las desgracias, ponen en relieve diferentes tácticas individuales y colectivas para responder eficiente y espontáneamente a las tensiones normales de la vida o eventos catastróficos, como la crisis sanitaria.

En ese sentido, las autoridades y pobladores se organizaron mediante el uso de estas tácticas y aprovecharon sus capacidades y oportunidades para dar respuesta a esta situación (Dor, 2015). Al mismo tiempo, adaptaron y transformaron prácticas sociales en un contexto de riesgo y vulnerabilidad personal y colectiva (Sepúlveda y Moreno, 2022), marcado por el arribo del virus COVID-19. En ese sentido, se ha anclado teóricamente los datos de campo antes recogidos (Glasser y Strauss en Okoko et al. 2023), identificando de esta manera categorías entre data-teoría, mediante una comparación constante y sistemática (Swain, 2018; Corbin y Strauss, 2015).

Desde estas dos propuestas teórico-prácticas, se busca comprender y dar a conocer las tácticas resilientes a partir del caso de la comunidad campesina de

4. Este número se trasladó a una tasa de mortalidad de 21,6 por 10,000 habitantes en 5 provincias del sur cusqueño y, 3 distritos de la capital de la región (Acomayo, Quispicanchi, Paucartambo, Paruro y Cusco; dentro de esta, Saylla, San Sebastián y San Jerónimo).

Tocra del distrito de Colquepata en la provincia de Paucartambo (Cusco). En cuanto a la población de estudio, esta cuenta con 1,100 pobladores en promedio, con unas 300 familias que residen en la comunidad actualmente. Algunos datos particulares sobre esta comunidad: tiene un IDH<sup>5</sup> de 0,17 y una esperanza de vida de 66 años de media, asimismo, existe 51 % y 21 % de pobreza y extrema pobreza, respectivamente (Gobierno Regional Cusco, 2022).

Respecto al método, se aplicaron diferentes técnicas usadas por la etnografía (Cotán, 2020). La observación participante permitió incorporarme a la cotidianidad de la gente y sus prácticas (Restrepo, 2018; Jociles, 2018). En ese sentido, las entrevistas semiestructuradas (Olivier de Sardan, 2008) fueron claves para ubicar algunas pistas de las respuestas colectivas. Adicionalmente, se ejecutó un taller de mapas parlantes (Suárez-Cabrera, 2015) donde las personas representaron con dibujos lo que hicieron como parte de las tácticas resilientes. Fueron 12 entrevistas aplicadas, cuyo muestreo fue deliberado (Otzen y Manzerola, 2017). En todo momento se tuvieron las consideraciones éticas de un estudio de esta naturaleza<sup>6</sup> (Arenas y Rivera, 2023).

El trabajo de campo se realizó en la comunidad durante los meses de marzo, abril y mayo del 2022 con el objetivo de recopilar información sobre la pandemia desde su inicio en 2020 hasta el momento de la investigación. Para ello, se contó con la participación de autoridades locales, pobladores y funcionarios estatales, actores directamente implicados en la atención de la crisis sanitaria.

## Las tácticas de resiliencia comunitaria

En cuanto a los resultados, como lo dijimos antes, fueron cinco las tácticas identificadas, las cuales se describirán en esta sección con algunas citas y evidencias empíricas como sustento.

*Acogida de retornantes:* alude a la forma en que la comunidad recibió a las personas que regresaron de las ciudades. «Las personas llegaban de noche, con sus bolsos y mochilas. Como soy autoridad... les decía que vayan a sus casas y coman algo» (Fabio, cita en quechua con traducción). Fue así, que los residentes de la comunidad brindaron espacios y asistencia a los retornantes, así como soporte emocional y familiar. De acuerdo con Delmotte, et al. (2025) las movilidades entre el campo y la ciudad son permanentes, lo cual hace que este flujo dinamice la relación de ambos espacios a nivel social y económico. Mientras que Hernández (2020) afirma que

5. El Índice de Desarrollo Humano fue tomado a partir de los datos del distrito de Colquepata, territorio donde se encuentra la comunidad campesina de Tocra.

6. Se presentó el estudio y sus objetivos ante las autoridades y la asamblea comunal. Al mismo tiempo, solicitamos el consentimiento informado de los participantes, asegurando la confidencialidad mediante el uso de seudónimos.

la comunidad funciona como un espacio de protección y favorece la recuperación psíquica de sus miembros. No obstante, a juicio de Fort et al. (2021) cierta parte de las poblaciones recibía con temor y desconfianza a quienes volvían de las ciudades.

*Asistencia a las ciudades:* fue el soporte que dieron desde la comunidad a los miembros que se quedaron en las urbes, por lo que, sus familiares enviaban apoyo económico y alimentos de la zona. «A las familias que se quedaron en las ciudades les enviamos productos como papa, habas: lo que teníamos en la comunidad» (Martha, cita en quechua con traducción). De esta manera, la comunidad se proyectó más allá de su territorio, lo que quiere decir, que los vínculos entre sus miembros persisten a pesar de la distancia. Teniendo en cuenta a Catacora y Catacora (2021), las comunidades no rompen sus vínculos, porque existe un flujo y movilidad constante. Como lo ha venido tratando Delmotte et al. (2025, 2020), en este proceso no debe dejarse de lado la agencia migratoria de las personas, quienes, de manera individual o colectiva, aprovechan las oportunidades que ofrecen las ciudades, pero al mismo tiempo enfrentan condiciones de vulnerabilidad.

*Uso de los medios tecnológicos:* el empleo de aparatos digitales, así como medios de comunicación y tecnología —radio, internet y plataformas digitales— fue clave para la comunidad durante el periodo pandémico. Romio et al. (2022) destacan que comunidades de Cusco y Apurímac utilizaron herramientas virtuales, entre ellas las redes sociales como recursos comunicacionales. De manera complementaria, Piccoli et al. (2021) señalan que estos medios constituyeron una fuente de información sobre la causas y efectos de la pandemia. Por el contrario, Moreno-Espinosa et al. (2021) advierten que estas mismas plataformas también generaron temor debido a los datos que difundían.

*Vigilancia comunal:* son las acciones vinculadas al cierre y apertura de fronteras, como también el control del tránsito de la gente y vehículos en la comunidad. «Nos hemos controlado entre todos dentro de la población»<sup>7</sup>(Jorge, exautoridad, cita en quechua con traducción). Caine (2022), realiza un interesante análisis entre el pastoreo de animales en los Andes y el control que hacen de estos. Es decir, la gente se vigila mutuamente en el día a día. Tomando en cuenta a Romio y Piccoli (2025) en Shintuya, esta relación de cuidado-control territorial, estuvo marcada por algunos elementos como la residencia, el poder económico y la hostilidad; buscando controlar a quienes suponían ser una amenaza para comunidad.

*Coordinación con instituciones locales:* en este apartado se considera las actividades y movimientos contiguos ejecutados entre autoridades comunales y servicios estatales. «Nos hemos organizado en comités de seguridad, mientras que las rondas daban vueltas por el pueblo» (taller de mapas parlantes). Desde el punto de

7. “Hark’anakuyku llapayku llaqta ukhupi”. (he decidido poner la copia textual en quechua de esta cita, porque de ahí nace el título de este trabajo).

vista de Yépez del Castillo et al. (2021), las comunidades diversificaron sus roles y cumplieron otras tareas aparte de su representatividad. Por ejemplo, en Tocra, el presidente encabezó el Comité Anticovid. En ese sentido, para Piccoli (2012), las rondas históricamente administraron justicia. Como lo vimos antes, reafirmaron sus funciones de protección y vigilancia en este contexto de crisis.

## Reflexiones finales

Como se ha expuesto en el texto, las movilidades migratorias, los vínculos entre el campo y la ciudad, además del uso de medios digitales, permitieron que los miembros de la comunidad enfrenten de diversas formas la crisis. Sumado a esto, la vigilancia ligada a distintas medidas de control en la comunidad por parte de las instituciones comunales y públicas ayudaron a mitigar las consecuencias de la pandemia.

Es importante resaltar dos aspectos ligados a la resiliencia comunitaria: por un lado, una vinculada a los conflictos y tensiones que se iban dando en el marco de la pandemia. Es decir, no fue sencillo tomar acuerdos para recibir a quienes volvían, hubo temores y recelos contra ellos. Es más, fue incluso complicado llegar a consensos que impliquen vigilar y controlar a las personas, lo que generó disputas entre pobladores y autoridades; esto implicó relegar los intereses individuales frente a las demandas colectivas (Abal Medina, 2007). Mientras que, por otro lado, es importante resaltar que diferentes formas de solidaridad y bienestar social fueron gestadas en este contexto de crisis como lo vimos en este trabajo (Piccoli et al., 2021; Arenas, 2020, 2018). En pocas palabras, estas acciones estuvieron gatilladas por un sentido colectivo y de ayuda mutua que se mantienen entre las comunidades campesinas, lo cual finalmente les permitió afrontar la COVID-19 (Ayala y Quinzo, 2024; Román y Brugnoli et al., 2024).

En un inicio, esta tesis se construyó desde el concepto de *estrategias*, sin embargo, a medida que se profundizaba el análisis, buscando su anclaje con una teoría un poco más cercana y relacional, se decidió replantear esta síntesis como *tácticas cotidianas*. Finalmente, fueron contextualizadas dentro del marco de la resiliencia comunitaria. En términos un poco literarios<sup>8</sup>, una táctica implica mirar, hablar, escuchar; en suma, son acciones que ayudan a lograr un objetivo.

---

8. He decidido intervenir el poema Táctica y estrategia de Mario Benedetti (1995).





Fotografía 1: esta ilustración muestra a los retornantes y el control de las fronteras en la comunidad tocreña (taller de mapas parlantes 2022). Fotografía del autor.

## Bibliografía

Abal Medina, P. (2007). Notas sobre la noción de resistencia en Michel de Certeau. *KAIROS. Revista de Temas Sociales*, 20(11), 1-11.

Agüero, J.C. (2020, junio 7). Nunca había pensado que mi ciudadanía había sido tan vaciada de contenido hasta que llegó la pandemia. *La República*. <https://larepublica.pe/domingo/2020/06/07/coronavirus-en-peru-jose-carlos-aguero-explica-las-carencias-en-el-sistema-de-salud-publica-durante-la-pandemia-y-su-experiencia-en-una-sala-de-emergencias/?fbclid=IwAR0->

Aldana, U. (2020). Las políticas económicas frente al coronavirus. En R. Asensio (Ed.), *Crónica del Gran Encierro. Pensando el Perú en tiempos de pandemia* (pp. 103–105). Instituto de Estudios Peruanos. <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2020/06/Cr%C3%B3nica-del-Gran-Encierro-1.pdf>

Arenas, E. (2020). *Ensayos y reflexiones desde la investigación e intervenciones en Psicología Social Comunitaria*. Universidad Andina del Cusco.

Arenas, E. (2018). Indicadores de salud mental comunitaria de una población afectada por el conflicto armado interno: una apuesta por políticas públicas en salud integral. *Revista Argumentos*, 12(2), 89–93. <http://revistaargumentos.iep.org.pe/wp-content/uploads/2019/02/Arenas-2018-Indicadores-de-salud-comunitaria-de-una-poblaci%C3%B3n-afectada-por-el-Conflicto-Armado-Interno.pdf>

Arenas, E. (2016). *Indicadores de cambio en salud mental comunitaria de una población afectada por conflicto armado interno en Apurímac* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/7196>

Arenas, E., & Rivera, I. (2023). Criterios éticos y de calidad en la investigación cualitativa. En E. Malvaceda Espinoza, J. Soto Ramírez, N. Carrasco Tapia y E. A. Hernández Zapata (Ed.), *La investigación cualitativa, sus aportes teóricos, metodológicos y prácticos* (pp. 223–240). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587604245>

Ayala, G., & Quinzo, X. (2024). Solidaridad(es): una investigación en antropología de la salud alrededor de las emociones y percepciones de la emergencia por la COVID-19 en Guayaquil, Ecuador. En *COVID-19 en América Latina: Solidaridad, desigualdades y espacios cotidianos* (pp. 241-269). FLACSO Ecuador.

Cáceres Cabana, Y. D., Malone, A., Zeballos, E. Z., Huamani Huaranca, N. O., Tinta, M. T., Gonzales Beltrán, S. A., Arosquipa, A. A., & Pinedo, D. (2021). Pandemic response in rural Peru: Multi-scale institutional analysis of the COVID-19 crisis. *Applied Geography*, 134, 102519. <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2021.102519>

Caine, A. (2022). Herding at the edges: Climate change and animal restlessness in the Peruvian Andes. *Ethnos*, 1–21. <https://doi.org/10.1080/00141844.2022.2142266>

Catacora, E. & Catacora, E. (2020). Notas sobre la exclusión, la movilidad y el evento pandémico de la covid-19 en el Perú. *Revista de Estudios Psicosociales Latinoamericanos*, 3: 53-62. <https://journalusco.edu.co/index.php/repl/article/view/2839/4081>

Castillo, L., & Magaña, L. (2021). Resiliencia en la nueva normalidad: aprender a convivir con la covid-19. En S. Gorbea-Portal & M. Piña-Pozas (Eds.), *Investigación y metría de la información sobre COVID-19: diversos enfoques de la pandemia* (pp. 373–394). UNAM. Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información. Instituto Nacional de Salud Pública. [https://ru.iibi.unam.mx/jspui/handle/IIBI\\_UNAM/227](https://ru.iibi.unam.mx/jspui/handle/IIBI_UNAM/227)

Corbin, J. M., & Strauss, A. L. (2015). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage publications.

Cotán, A. (2020). El método etnográfico como construcción de conocimiento: un análisis descriptivo sobre su uso y conceptualización en ciencias sociales. *Márgenes, Revista de Educación de la Universidad de Málaga*, 1(1), 83–103. <https://doi.org/10.24310/mgnmar.v1i1.7241>

Cotler, J. & Cuenca, R. (2011). *Las desigualdades en el Perú: balances críticos*. Instituto de Estudios Peruanos.

Cuenca, R. (2020, junio 26). Persistentes problemas en la educación rural. *La República*. [https://larepublica.pe/sociedad/2020/06/26/educacion-ricardo-cuenca-persistentes-problemas-en-la-educacion-rural-aprendo-en-casa/?fbclid=IwAR239vG8yuokEboBfwjbqE4NodVkGvU6U8ko3\\_x3nGbvz3CulfJE3qsC\\_RM](https://larepublica.pe/sociedad/2020/06/26/educacion-ricardo-cuenca-persistentes-problemas-en-la-educacion-rural-aprendo-en-casa/?fbclid=IwAR239vG8yuokEboBfwjbqE4NodVkGvU6U8ko3_x3nGbvz3CulfJE3qsC_RM)

De Certeau, M. (1996). *La invención de lo cotidiano. Artes de hacer*. Universidad Iberoamericana.

De Certeau, M. (1980). *L'Invention du quotidien*. Union générale d'éditions.

Delmotte, C., Davidsen, C., & Piccoli, E. (2025). Multi-directional Migration, land ownership and livelihood strategies in the Peruvian Andes: conceptualising urban-rural return flows during the COVID-19 pandemic, *Journal of Ethnic and Migration Studies*. DOI: 10.1080/1369183X.2025.2520379

Delmotte, C. (2020). Circulaciones migratorias, infraestructura vial y economía campesina: un análisis de las movilidades dentro y fuera del distrito andino de Ocongate. En Leyens, S., Yépez del Castillo, I., & Delgado, D. (Eds.), *Ocongate hacia el siglo XXI: desafíos comunitarios y responsabilidad social universitaria en los andes* (pp. 99–132). Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas. Convenio UNSAAC-ARES.

Dor, S. (2015). *Stratégie et tactique chez Michel de Certeau*. Parenthèse vidéoludique. <https://www.simondor.com/blog/2015/03/strategie-tactique-certeau.html>

Fabian-Moya, S. P., & Zegovia-Santos, L. N. (2023). Mortalidad por COVID-19 en las regiones del Perú entre la primera y la quinta ola pandémica. *Revista Peruana de Ciencias de la Salud*, 5(4), 334–342. <https://doi.org/10.37711/rpcs.2023.5.4.437>

Fort, R., Espinoza, M., & Espinoza, Á. (2021). *COVID-19 y las migraciones de la ciudad al campo en el Perú: Identificación de amenazas y oportunidades para el uso sostenible del capital natural*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/covid-19-y-las-migraciones-de-la-ciudad-al-campo-en-el-peru-identificacion-de-amenazas-y-oportunidad.pdf>

Gobierno del Perú. (2020). Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19 (Decreto Supremo N.º 044-2020-PCM). *El Peruano*, pp. 10–13.

Gobierno Regional del Cusco. (2022). Plan de desarrollo regional concertado Cusco al 2033. Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Modernización. [https://sinia.minam.gob.pe/sites/default/files/archivos/public/docs/1%20PDR\\_CUSCO2033%20Tomo\\_I\\_%20251122\\_FINAL.pdf.pdf](https://sinia.minam.gob.pe/sites/default/files/archivos/public/docs/1%20PDR_CUSCO2033%20Tomo_I_%20251122_FINAL.pdf.pdf)

Hernández, L. (2020). Resiliencia comunitaria y salud mental: Una reflexión teórica en el marco de la emergencia mundial del COVID-19. En J. Mantilla & A. Hervas (Eds.), *COVID-19 ¿Estuvimos Listos? Reflexiones académicas ante el Estado, mercado y comunidad* (pp. 133–153). Universidad de Otavalo. <https://doi.org/10.47463/clder.2020.01.007>

Jociles, I. (2018). La observación participante en el estudio etnográfico de las prácticas sociales. *Revista Colombiana de Antropología*, 54(1), 121- 150.

Lossio, J (2021). Covid-19 en el Perú: respuestas estatales y sociales. *Historia, Ciencias, Saúde – Manguinhos, Rio de Janeiro*, 28(2), 581-585. <https://www.scielo.br/j/hcsm/a/Jm4F4MvZ6DHyT5jKvvdLShy/?format=pdf&lang=es>

Maldonado, A.L. y González, É. J. (2013). De la resiliencia comunitaria a la ciudadanía ambiental: El caso de tres localidades en Veracruz, México. *Integra educativa*, 6(3), 14-28.

Ministerio de Salud (2021). *Sala Situacional Covid-19*. MINSA. [https://covid19.minsa.gob.pe/sala\\_situacional.asp](https://covid19.minsa.gob.pe/sala_situacional.asp)

Moreno-Espinosa, P., Contreras Orozco, J.-H., & Román-San-Miguel, A. (2021). Medios de comunicación, redes sociales y virus del miedo, durante la pandemia de COVID-19. *Ámbitos Revista Internacional de Comunicación*, 53, 148–160. <https://doi.org/10.12795/ambitos.2021.i53.08>

Obadia, L. (2021). Tours, détours, retours... de mondialisation. Une introduction. *Diogenes*, 271-272(3), 3–9. <https://doi.org/10.3917/dio.271.0003>

Okoko, J. M., Tunison, S., & Walker, K. D. (Eds.). (2023). *Varieties of qualitative research methods: Selected contextual perspectives*. Springer International Publishing.

Olivier de Sardan, J. P. (2008). *La rigueur du qualitatif: Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*. Academia-Bruylant.

Otzen, T., & Manterola, C. (2017). Técnicas de muestreo sobre una población a estudio. *Int. J. Morphol.*, 35(1), 227–232. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/ijmorphol/v35n1/art37.pdf>

Piccoli, E., Arenas, E., Delgado, D., Grard, C., Rivera-Holguín, M., & Romio, S. (2021). *Résilience communautaire face à la crise sanitaire au Pérou*. Centre Tri Continental (CETRI). <https://www.cetri.be/Resilience-communautaire-face-a-la?lang=fr>

Piccoli, E. (2012). “Les rondes paysannes. Vigilance, politique et justice dans les Andes péruviennes, Louvain-La-Neuve, L’Harmattan/Academia s.a., 2011, 168 p., coll. Anthropologie Prospective, n°9”. Nuevo Mundo Mundos Nuevos [En línea], Comptes rendus et essais historiographiques. <http://journals.openedition.org/nuevomundo/64446>



Red de Servicios de Salud Cusco Sur (2023). Sala situacional COVID-19 (SARS-CoV-2) 2020-2023. <https://drive.google.com/file/d/1bFgxYsw2pk4-O7vMH3r8e0KsFHTXzPmv/view>

Restrepo, E. (2018). *Etnografía. Alcances, técnicas y éticas*. Universidad nacional Mayor de San Marcos.

Román Brugnoli, J. A., Ibarra, S., Rodríguez, I., & Morandé, M. (2024). Solidaridad durante la COVID-19 en el contexto neoliberal: Un análisis sobre sus problematizaciones. En *COVID-19 en América Latina: Solidaridad, desigualdades y espacios cotidianos* (pp. 41-76). FLACSO Ecuador.

Romio, S., & Piccoli, E. (2025). Memorias de violencia, pandemia y prácticas de autocuidado entre los arakmbut de la Amazonia peruana. *CONFLUENZE, Rivista di Studi Iberoamericani*, Vol XVII, (1), 381-497. DOI: <https://10.6092/issn.2036-0967/20525>

Romio, S., Rivera Holguín, M., Delmotte, C., Arenas Sotelo, E., Grard de Dubois, C., & Piccoli, E. (2022). Resiliencia y memorias en Perú durante la pandemia. *Debates en sociología*, 55. <https://doi.org/10.18800/debatesensociologia.202202.001>

Ruiz, J., & Másquez, Á. (2020). Los «retornantes» como víctimas del desplazamiento interno en un contexto de pandemia. *Pólemos: Portal Jurídico Interdisciplinario*. <https://polemos.pe/los-retornantes-como-victimas-del-desplazamiento-interno-en-un-contexto-de-pandemia/>

Salas, G., & Castro, C. (2021). Conflictos intracomunales y justicia especial en la comunidad campesina María Magdalena de Tintay. En A. Alva, E. Pinedo, & E. León (Eds.), *Conflicto y justicia en comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas en el Perú* (pp. 147-208). Poder Judicial del Perú. Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena.

Sepúlveda, R. & Moreno, J. (2022). Resiliencia comunitaria y la emergencia Sociosanitaria covid-19: el caso de la comuna de Talcahuano, Chile. Universidad de Concepción. <https://doi.org/10.51188/rrts.num27.629>

Suárez-Cabrera, D. (2015). Nuevos migrantes, viejos racismos: Los mapas parlantes y la niñez migrante en Chile. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13(2), 627-643. <https://www.redalyc.org/pdf/773/77340728006.pdf>

Swain, J. (2018). A Hybrid Approach to Thematic Analysis in Qualitative Research: Using a Practical Example. SAGE. <https://dx.doi.org/10.4135/9781526435477>

Torres del Castillo, R. M. (2020). ¿Está el mundo preparado para la educación virtual? En *Otra Educación*. [https://otra-educacion.blogspot.com/2020/04/2020-esta-el-mundo-preparado-para-globalizar-la-educacion-virtual.html?fbclid=IwAR14Jinpz0zpsC2ibtZIIJgf5kSUb6VaVZlaSkFKXrufVZy0vnY\\_K5Z5D0eA](https://otra-educacion.blogspot.com/2020/04/2020-esta-el-mundo-preparado-para-globalizar-la-educacion-virtual.html?fbclid=IwAR14Jinpz0zpsC2ibtZIIJgf5kSUb6VaVZlaSkFKXrufVZy0vnY_K5Z5D0eA)

Uriarte, J. (2013). La perspectiva comunitaria de la resiliencia. *Psicología Política*, 47, 7-18. <https://www.uv.es/garzon/psicologia%20politica/N47-1.pdf>

Uriarte, J. (2010). La resiliencia comunitaria en situaciones catastróficas y de emergencia. *International Journal of Developmental and Educational Psychology*, 1(1), 687-693. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=349832324073>

Vizcardo, D. A., R. Aranibar, J., & Munayco Escate, C. V. (2023). High altitudes, population density, and poverty: Unraveling the complexities of COVID-19 in Peru during the years 2020–2022. *Preventive Medicine Reports*, 36, 102423. <https://doi.org/10.1016/j.pmedr.2023.102423>

Yépez del Castillo, I., Rosas, D., & Cucho, H. (2021). Pluralidad de saberes y actores en el sur andino: hacer una tesis en el marco de la responsabilidad universitaria. Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas. Convenio UNSAAC-ARES.

Yépez del Castillo, I., Ramos, P., & Eguiguren, M. (2018). Nuevas perspectivas para el estudio de la movilidad. En I. Yépez del Castillo, S. Charlier, A. Lemaître, E. Piccoli, & É. Verhaegen (Eds.), *Le développement revisité* (pp. 145–162). Université catholique de Louvain.



## Análisis Institucional del Perú. En busca de causas de la inestabilidad política peruana

**Jeremias Hernán Oviedo Paredes**

Investigador Independiente-Egresado del Instituto de Iberoamérica,

Universidad de Salamanca. Salamanca-España

ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-0162-792X>

[Oviedo.jeremias@usal.es](mailto:Oviedo.jeremias@usal.es)

DOI: [10.46476/ra.v6i2.232](https://doi.org/10.46476/ra.v6i2.232)

## 1. Introducción

Escribir acerca de los riesgos que enfrentan los regímenes democráticos en occidente parece estar de moda (Oviedo Paredes, 2025). Latinoamérica ha mostrado resiliencia democrática (Latinobarómetro, 2024), pero persisten amenazas como el respaldo a posibles regímenes autoritarios o híbridos (Latinobarómetro, 2023; Forti, 2024; Pinzón, 2024). Además, ciertos liderazgos políticos sugieren una crisis del multilateralismo y de democracias que se consideraban consolidadas (Ríos Tobar, 2025).

Es una preocupación académica constante que se dé una concentración absoluta del poder a través de un golpe de Estado o erosiones institucionales (Barrenechea y Vergara, 2023). La inestabilidad política en Latinoamérica fue común durante el siglo XX, expresada mediante revoluciones y golpes de estados. Esto ha cambiado, se pasó de los golpes a los juicios políticos como mecanismos para lidiar con las diversas crisis (Marsteintredet y Malamud, 2020; Polga-Hecimovich, 2023). En este sentido, se ha teorizado sobre otros aspectos que deterioran al régimen democrático, lo que implica preguntarse ¿Por qué aparece la inestabilidad política en una democracia? Para ello se planteó analizar los factores institucionales que han contribuido a la inestabilidad política en Perú (Oviedo Paredes, 2025).<sup>1</sup>

## 2. Sobre la teoría

En esta investigación la inestabilidad política se entiende como el escenario en un sistema político (Morrison y Stevenson, 1971) donde existe la propensión de que el gobierno colapse (Alesina et al, 1996). Estando determinado por los intentos, exitosos o no, de remover al ejecutivo y/o el 50 % o más del gabinete de gobierno (Aisen y Veiga, 2013), ya sea a través de medios constitucionales como ilegales (Marsteintredet y Malamud, 2020). En cuanto a las aproximaciones teóricas, se explicó el fenómeno desde tres ejes.

### 2.1. Institucionalidad

La institucionalidad es fundamental para el éxito de un país, dado que fomenta el desarrollo económico-político. Las instituciones son las «reglas de juego» que estructuran las interacciones humanas. Dichas instituciones pueden ser formales, informales (North y Bárcena, 1993), económicas o políticas (Acemoglu y Robinson, 2012). En la suma de todas estas instituciones se encuentra el resultado o sistema institucional, el cual tendrá características extractivas o inclusivas. Esto importa porque los resultados institucionales van a satisfacer, o no, a sus ciudadanos,

1. Tesis para optar el Máster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Salamanca (Oviedo, 2025). <http://hdl.handle.net/10366/166289>

mostrando compatibilidad entre los trabajos de North, Bárcena, Acemoglu y Robinson (Oviedo Paredes, 2025). Un resultado institucional inclusivo promueve derechos, oportunidades y crecimiento sostenible. En cambio, el extractivo se caracteriza por extraer riqueza de un subconjunto de la sociedad para beneficiar a una elite. Respecto al Estado y organizaciones intermedias, individualmente podrán ser más o menos inclusivas/extractivas según el tipo de reglas que promuevan. Por ello, un rasgo inherente de sistemas institucionales extractivos es la inestabilidad, que puede conducir a la anomia o anarquía (Acemoglu y Robinson, 2012).

Los ciudadanos van a legitimar el sistema institucional con relación a dos criterios: calidad y estabilidad institucional. En lo que respecta a la calidad institucional se mide por resultados (satisfacción ciudadana), contenidos (libertad e igualdad) y procedimientos (transparencia, *accountability* y Estado de derecho) (Alcántara, Barragán, & Sánchez, 2016).

La estabilidad institucional genera certidumbre. A medida que transcurre el tiempo se verán cambios incrementales motivados por las interacciones dentro un sistema estable (North y Bárcena, 1993). Asimismo, el cambio institucional se dará cuando las elites consolidadas sean desafiadas para establecer un sistema más inclusivo (Acemoglu y Robinson, 2012). Sin embargo, instituciones que cambian constantemente dejan de ser predecibles y su papel para enmarcar las interacciones se debilita (Sánchez y García Montero, 2016).

## 2.2. Sobre sistemas de gobierno

Una propuesta utilizada para explicar la inestabilidad política latinoamericana, cuyo eje es la «pugna de poderes» (Pérez-Liñán, 2003). Desde de Linz (1993), pasando por Mainwaring (1995) y otros, se entiende que no hay un sistema inherentemente defectuoso, sino que existen escenarios que se deben evitar. Esto para no consolidar el populismo (Linz, 1993; Carey & Shugart, 1998; Cerbone, 2021), la inmovilización ejecutiva/legislativa (Mainwaring, 1995) o caer en procesos como *incumbent takeover* (Baturro y Tolstrup, 2023).

## 2.3. Sobre el uso Juicio Político

Mientras que en el siglo XX el método para destituir presidentes era el golpe de Estado, en lo que va del siglo XXI ha sido reemplazado por el *impeachment*-juicio político (Polga-Hecimovich, 2023). Este mecanismo constitucional de *accountability* (O'Donnell, 1998) ha sido extensamente usado —así como se han incorporado otros— en intentos de flexibilizar los sistemas presidencialistas (Marsteintredet, 2008). El extenso uso del juicio político ha propiciado estiramientos conceptuales, que más que aclarar, deterioran el régimen democrático (Marsteintredet y Malamud, 2020).

En cuanto a la incorporación de herramientas para subsanar a los sistemas presidencialistas pueden *parlamentarizarlo* (Marsteintredet, 2008). Estos métodos traen riesgos aparejados. Un juicio político puede disparar un proceso de inestabilidad. Una interrupción del ejercicio de la presidencia —*accountability ex post*— es una advertencia para los presidentes del futuro. De la misma manera representa el desafío de mejorar la *accountability ex ante* para evitar que dirigentes corruptos lleguen a las máximas magistraturas (Marsteintredet, 2008).

En segundo lugar, se advierte del uso del juicio político como arma política (Marsteintredet, 2008; Polga-Hecimovich, 2023). Es decir, se corre el riesgo de caer en la trampa del juicio político, la cual se refiere al factor simbólico de romper el sello que representaba el primer intento exitoso, porque enseña que es posible, cómo funciona el proceso y que se requiere para utilizarlo (Polga-Hecimovich, 2023).

### 3. Análisis descriptivo

Perú se presenta como un régimen democrático, representativo, unitario y descentralizado. Sin embargo, en análisis sobre el régimen democrático se ha observado un deterioro de este. Se recategorizó a Perú, pasando de ser una democracia deficiente para ser un régimen híbrido. Por lo tanto, en otros indicadores, sin ser recategorizado —democracia electoral— se observa un deterioro en la *performance* democrática (Oviedo Paredes, 2025), llegándose a afirmar que la democracia peruana ha implosionado (Papada et al, 2023).

Respecto al sistema de gobierno, podríamos entender que se trata de un sistema presidencialista dado que cuenta con sus características principales. Sin embargo, observando las figuras incorporadas al cuerpo constitucional-institucional se puede hablar de un sistema *parlamentarizado* (Martínez, 1998; Marín, 2023; Oviedo Paredes, 2025).

Perú ha tenido dos constantes, ningún presidente electo desde 2016 terminó su mandato y las salidas han estado marcadas por confrontaciones ejecutivo-legislativo (Pinedo-Bravo, 2023). Aunque excede el periodo estudiado, destaca el legado fujimorista. Tal legado puede resumirse, sin limitarse a ello, como la construcción de un modelo institucional extractivo que promueve la aparición de una elite neoliberal, la cual se constituirá como una elite dominante (Durand, 2011; Vergara, 2012; Stefanoni, 2022; Oviedo Paredes, 2025). Ese modelo extractivo, para otros está vinculado a una debilidad institucional (Cotler, 2011) o Estado débil (O'Donnell, 1993).

Esta debilidad institucional-estatal del Perú ha colaborado a un *ahuecamiento democrático* (Barrenechea y Vergara, 2023). Esto lo observaremos en el desempeño de la calidad y estabilidad institucional.

En cuanto a la calidad institucional, los resultados de legitimidad muestran evidencias de tal *ahuecamiento democrático*. Un 90,8 % está insatisfecho con el funcionamiento de la democracia (Latinobarómetro, 2023b), un 68,7 % considera que la democracia funciona deficientemente, a pesar de que un 82,5 % la considera importante (Aragón et al, 2024). Este fenómeno ha estado motivado por la alta fragmentación política —atomización del sistema de partidos (Luna, 2017; Adrianzén, 2020; Barrenechea y Vergara, 2023; Pizarro, 2023), *personalismo amateur* (carencia de experiencia en el ejercicio de posiciones en la función pública), la carencia de vínculo político (Barrenechea y Vergara, 2023) y el papel/percepción del *lobbie* político (Luna, 2017)—.

En lo que respecta a los resultados socioeconómicos, destacan los aspectos macroeconómicos. Sin embargo, persisten los flagelos de la pobreza, la vulnerabilidad monetaria, la informalidad, la desigualdad y la baja complejidad de su matriz productiva (que acentúa las características extractivas del sistema institucional) (Oviedo Paredes, 2025).

En cuanto a los contenidos, Perú es clasificado como «parcialmente libre» (*Freedom House*, 2025). Solo el 10,6 % de peruanos perciben que sus derechos y libertades están plenamente garantizados. La mayoría percibe limitaciones en igualdad de oportunidades (58 % poco/nada garantizadas) (Latinobarómetro, 2023b; Oviedo Paredes, 2025).

En términos de procedimientos, existe una alta percepción ciudadana de la corrupción (*Transparency International*, 2023; Latinobarómetro, 2023b; Aragón et al, 2024b; Oviedo Paredes, 2025). Además, la utilización de la vacancia por incapacidad moral como si fuera juicio político, ha permitido caer en lo que se describió como la trampa del juicio político.

En cuanto a la estabilidad institucional, sufre de una alta y descoordinada actividad legislativa, la cual está motivada por una carencia de gestión de la agenda pública por parte de los cortoplacistas ejecutivos (Oviedo Paredes, 2025). Además, la alta producción legislativa no implica calidad normativa (Abud y González, 2022), lo que afecta incluso a la Constitución Nacional generando incertidumbre jurídico-política (Oviedo Paredes, 2025).

## 4. Metodologías y Resultados

### 4.1. Análisis de Componentes Principales

Sobre la base del trabajo de Richard Jong-A-Pin (2009), se compilieron 25 variables dentro del periodo analizado. Se descartaron 7 variables por mostrar varianza 0 en la estandarización de datos. Según el modelo utilizado, las variables descartadas corresponden a la dimensión de Violencia Políticamente Motivada.

En cuanto a la extracción de componentes, se extrajeron 5 con valores mayores a 1. El quinto se descartó por ser residual (6,7 % de varianza y la intensidad de las variables que lo componen son bajos para mostrar una tendencia). El componente 4-Procesos Electorales (9,4 % de varianza) se vincula a los comicios, no alineándose a ninguna dimensión propia del modelo utilizado.

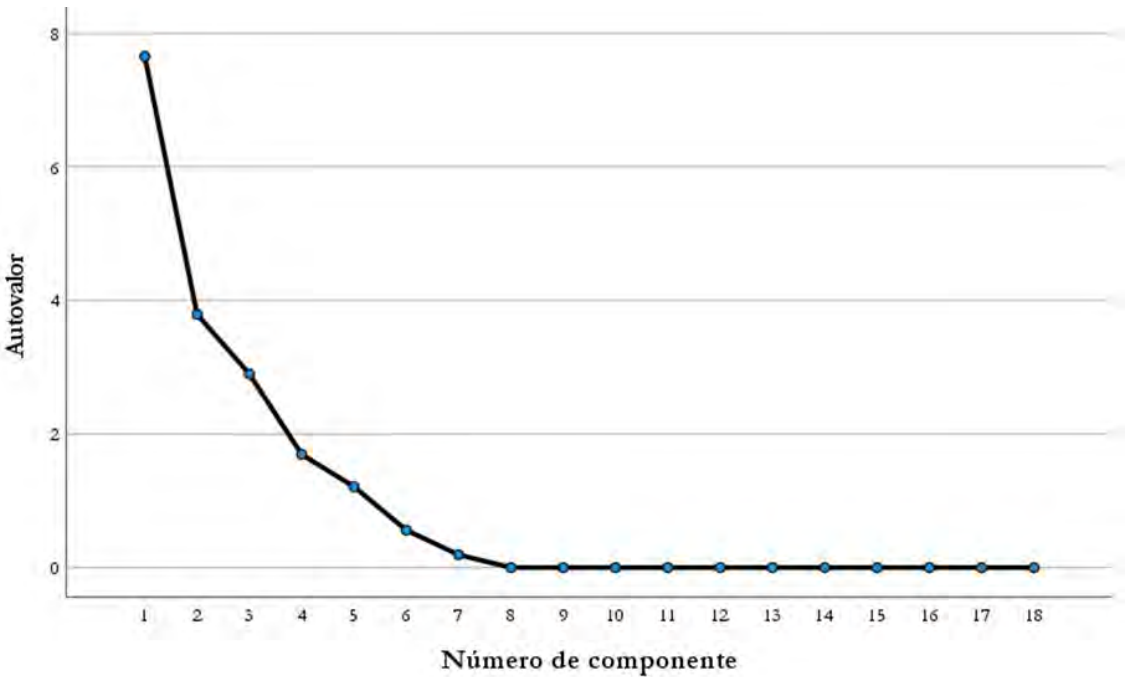
Se extrajeron 3 componentes, que, según el modelo utilizado, se relacionan a la inestabilidad política: Componente 1-Inestabilidad Política Estructural, Componente 2-Protesta Civil Masiva y Componente 3-Violencia Políticamente Motivada.

Tabla 4. Varianza total explicada

Varianza total explicada.						
Autovalores iniciales.				Sumas de carga al cuadrado de la extracción.		
Componente	Total	% de varianza	% Acumulado	Total	% de varianza	% Acumulado
1	7,652	42,513	42,513	7,652	42,513	42,513
2	3,791	21,059	63,572	3,791	21,059	63,572
3	2,898	16,101	79,673	2,898	16,101	79,673
4	1,694	9,414	89,087	1,694	9,414	89,087
5	1,212	6,731	95,818			
6	,560	3,113	98,932			
7	,190	1,068	100			
Método de extracción: análisis de componentes principales.						

Fuente: Oviedo Paredes, 2025.

Gráfico 1. Gráfico de Sedimentación



Fuente: Oviedo Paredes, 2025.



Tabla 2. Matriz de Componentes.

Matriz de componentes <sup>a</sup>				
1		2	3	4
Cambio de Gabinete.	,678	-,365	,510	-,162
Golpe de Estado.	,675	,331	,457	-,184
Crisis de gobierno importante.	,464	-,823	,129	-,243
Manifestaciones.	,812	,478	-,048	,269
Tensiones étnicas.	-,663	,081	,526	,123
Cambios de Ejecutivo.	,151	-,787	,448	,187
Fragmentación.	,719	-,592	-,320	,071
Estabilidad de Gobierno.	-,704	,483	-,339	-,280
Huelgas/ Paros generales.	,576	,708	,382	-,089
Número de jugadores con poder de veto que abandonan el cargo.	,950	-,155	-,117	,238
Disturbios.	,818	,516	,105	,222
Cambios de régimen.	,675	,331	,457	-,184
Años del gobernante en el ejecutivo.	-,526	-,053	-,036	,600
Polarización.	,869	,335	-,032	,321
Número de Elecciones.	-,289	-,313	,461	,755
Conflictos Internos.	,350	,248	-,800	,384
Guerra de guerrillas.	-,508	,352	,665	,105
Importantes cambios constitucionales.	,731	-,365	-,198	-,171
Método de extracción: análisis de componentes principales <sup>a</sup>				
a. 4 componentes extraídos.				

Fuente: Oviedo Paredes, 2025.

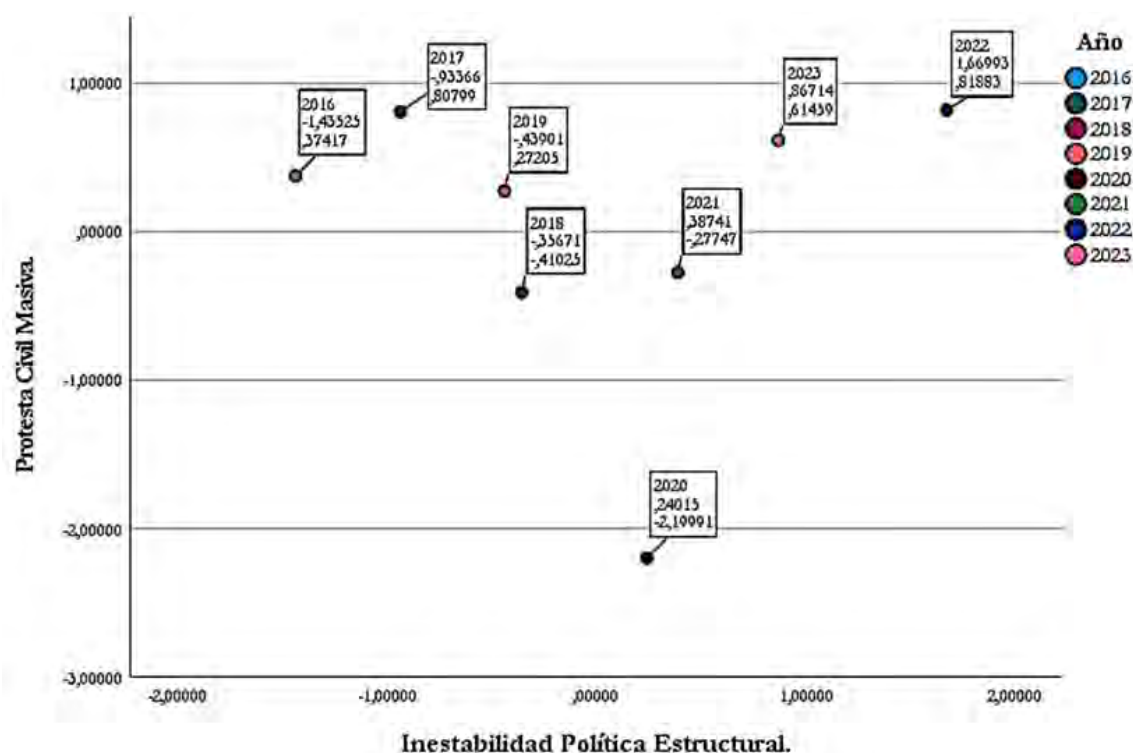
En cuanto al Componente 1-Inestabilidad Política Estructural (42,5 % de la varianza) está compuesto por variables que componen 3 de 4 dimensiones del modelo propuesto. Para no caer en una *parroquialización* conceptual asumiendo que se encontró una nueva dimensión, se nombró el componente haciendo referencia a que la mayoría de las estructuras están afectadas. La Inestabilidad Política Estructural se definió como «el escenario en el que la inestabilidad política se consolida por el alto nivel en sus dimensiones de protesta civil masiva, inestabilidad del régimen político e inestabilidad dentro del régimen político» (Oviedo Paredes, 2025, p. 43).

El Componente 2-Protesta Civil Masiva (21 % de la varianza), se ve una incidencia clara de variables que en el modelo utilizado pertenecen a la dimensión de Protesta Civil Masiva. Además, se observa una considerable influencia de la Polarización política (,335). La relación entre el componente 1 y 2 lo verá en el Gráfico 2.

El Componente 3-Violencia Políticamente Motivada (16 % de la varianza) se ve influenciado por las variables guerra de guerrillas (,665) y tensiones étnicas (,526). Sin embargo, estas variables no muestran movimientos secesionistas de relevancia,

sino que estos remanentes de violencia están enmarcados dentro de dinámicas de crimen organizado, excesos de la protesta civil y la represión de esta, en donde los elementos de representación indígena juegan un papel importante (Oviedo Paredes, 2025). Lo que muestra una brecha entre las capacidades de diálogo que ha llevado en ocasiones a la práctica de violencia. El problema es que la violencia se afiance como método para resolver problemas, dado que atentan contra la democracia (Cépeda Cáceres, 2023).

Gráfico 2. Diagrama de dispersión Protesta Social Masiva por Inestabilidad Política en el Perú (2016-2024).



Fuente: Oviedo Paredes, 2025

En cuanto a la relación entre variables (Tabla 3), se recomienda consultar el texto original donde se pueden explorar la conceptualización de la correlación de variables. Esta correlación de variables permitió determinar la relación de influencias y dependencias en la Matriz Vester.

Tabla 3. Matriz de correlaciones.

Matriz de correlaciones*																		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1 - Cambio de gabinete.	1,000																	
2 - Golpe de Estado.	0,488	1,000																
3 - Crisis de gobierno importante.	0,726	0,128	1,000															
4 - Manifestaciones.	0,352	0,550	-0,076	1,000														
5 - Tensiones Étnicas.	-0,230	-0,351	-0,293	-0,417	1,000													
6 - Cambios de ejecutivo.	0,553	0,143	0,723	-0,284	-0,062	1,000												
7 - Fragmentación.	0,482	0,151	0,769	0,330	-0,643	0,434	1,000											
8 - Estabilidad de gobierno.	-0,761	-0,363	-0,727	-0,432	0,155	-0,618	-0,734	1,000										
9 - Guerra de guerrillas.	-0,017	-0,065	-0,480	-0,202	0,708	-0,078	-0,836	0,310	1,000									
10 - Conflictos internos.	-0,293	-0,143	-0,213	0,558	-0,571	-0,429	0,381	0,030	-0,565	1,000								
11 - Importantes cambios constitucionales.	0,646	0,218	0,585	0,411	-0,683	0,218	0,745	-0,524	-0,495	0,218	1,000							
12 - Numero de elecciones.	0,038	-0,276	-0,016	-0,183	0,554	0,496	-0,113	-0,337	0,444	-0,276	-0,253	1,000						
13 - Polarización.	0,451	0,555	0,057	0,983	-0,487	-0,123	0,446	-0,541	-0,258	0,555	0,489	-0,121	1,000					
14 - Años del gobernante en el ejecutivo.	-0,534	-0,261	-0,388	-0,399	0,120	0,261	-0,304	0,319	0,209	0,037	-0,512	0,532	-0,356	1,000				
15 - Cambios de régimen.	0,488	1,000	0,128	0,550	-0,351	0,143	0,151	-0,363	-0,065	-0,143	0,218	-0,276	0,555	-0,261	1,000			
16 - Disturbios.	0,384	0,741	-0,097	0,958	-0,445	-0,184	0,260	-0,409	-0,134	0,408	0,375	-0,180	0,946	-0,303	0,741	1,000		
17 - Numero de jugadores de veto que abandonan el cargo.	0,599	0,478	0,498	0,774	-0,645	0,239	0,835	-0,787	-0,595	0,478	0,731	-0,093	0,856	-0,374	0,478	0,735	1,000	
18 - Huelga / paro generales.	0,333	0,794	-0,230	0,775	-0,081	-0,340	-0,122	-0,199	0,184	0,044	0,070	-0,274	0,702	-0,455	0,794	0,849	0,377	1,000
*Esta matriz no es cierta positiva.																		

\*Esta matriz no es cierta positiva.

Fuente: Oviedo Paredes, 2025.

## 4.2. Matriz Vester

La Matriz Vester es una herramienta de análisis sistémico sensible, utilizada para priorizar problemas a solucionar, incorporada en el diseño de políticas públicas. Esta herramienta mediante la definición de problemas y la problematización de situaciones<sup>2</sup> permite determinar influencias y dependencias para encontrar causas y consecuencias en escenarios complejos. Se recogieron 32 situaciones problematizadas, las cuales se extrajeron de la descripción conceptual del caso y los resultados del ACP. En este sentido, en la descripción conceptual, ya se dan posibles causas, esta herramienta las ordena. Por lo tanto, los resultados del ACP muestran componentes resultantes y vínculos con/entre variables, lo cual se usa para construir la matriz (Oviedo Paredes, 2025).

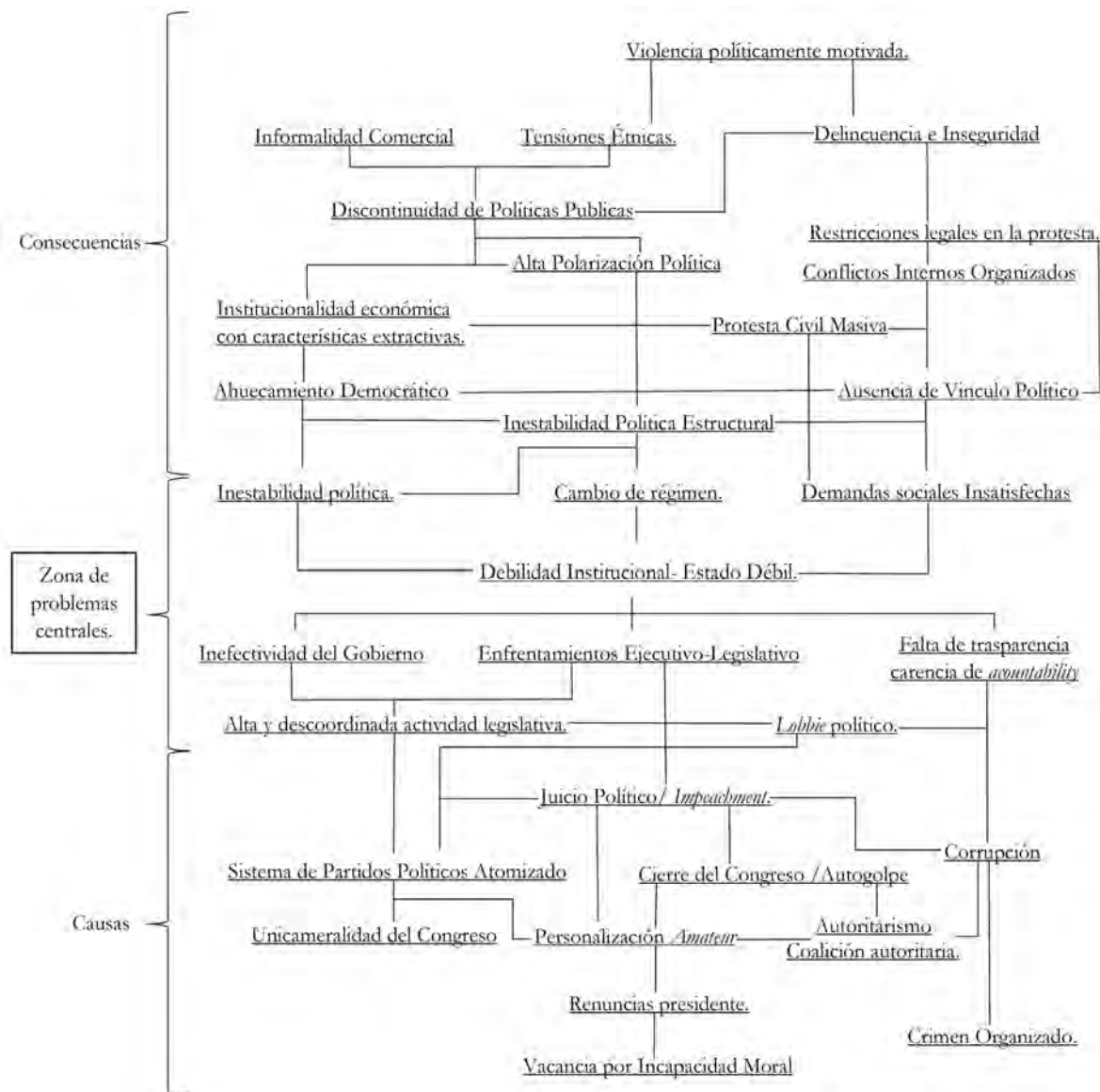
Sobre la base de estas situaciones problematizadas se estableció la relación entre las mismas (Tabla 4). Al obtener las influencias y dependencias se construyó el plano cartesiano (Gráfico 3), que permitió clasificar los problemas en causas (cuadrante inferior derecho), consecuencias (cuadrante superior izquierdo), problemas crónicos/estratégicos (cuadrante superior derecho) y problemas pasivos (cuadrante inferior izquierdo).

Esa clasificación sería volcada posteriormente en el Árbol de Problemas (Esquema 1) mediante el pensamiento derivado de la metodología del Marco Lógico (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005). Esto nos permite tener cierta flexibilidad respecto a los límites planteados por la línea del promedio general (Pr), para dar sentido al Árbol de Problemas (Oviedo Paredes, 2025).

- Respecto a las situaciones problematizadas (Problemas), podrá consultar la lista completa en el texto original de la tesis para observar con que conceptos, variables y componentes se los relaciona. En este texto los encontrará a todos desplegados en el Esquema 1.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100	101	102	103	104	105	106	107	108	109	110	111	112	113	114	115	116	117	118	119	120	121	122	123	124	125	126	127	128	129	130	131	132	133	134	135	136	137	138	139	140	141	142	143	144	145	146	147	148	149	150	151	152	153	154	155	156	157	158	159	160	161	162	163	164	165	166	167	168	169	170	171	172	173	174	175	176	177	178	179	180	181	182	183	184	185	186	187	188	189	190	191	192	193	194	195	196	197	198	199	200	201	202	203	204	205	206	207	208	209	210	211	212	213	214	215	216	217	218	219	220	221	222	223	224	225	226	227	228	229	230	231	232	233	234	235	236	237	238	239	240	241	242	243	244	245	246	247	248	249	250	251	252	253	254	255	256	257	258	259	260	261	262	263	264	265	266	267	268	269	270	271	272	273	274	275	276	277	278	279	280	281	282	283	284	285	286	287	288	289	290	291	292	293	294	295	296	297	298	299	300	301	302	303	304	305	306	307	308	309	310	311	312	313	314	315	316	317	318	319	320	321	322	323	324	325	326	327	328	329	330	331	332	333	334	335	336	337	338	339	340	341	342	343	344	345	346	347	348	349	350	351	352	353	354	355	356	357	358	359	360	361	362	363	364	365	366	367	368	369	370	371	372	373	374	375	376	377	378	379	380	381	382	383	384	385	386	387	388	389	390	391	392	393	394	395	396	397	398	399	400	401	402	403	404	405	406	407	408	409	410	411	412	413	414	415	416	417	418	419	420	421	422	423	424	425	426	427	428	429	430	431	432	433	434	435	436	437	438	439	440	441	442	443	444	445	446	447	448	449	450	451	452	453	454	455	456	457	458	459	460	461	462	463	464	465	466	467	468	469	470	471	472	473	474	475	476	477	478	479	480	481	482	483	484	485	486	487	488	489	490	491	492	493	494	495	496	497	498	499	500	501	502	503	504	505	506	507	508	509	510	511	512	513	514	515	516	517	518	519	520	521	522	523	524	5
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	---

Esquema 1 – Árbol de Problemas.



Fuente: Oviedo Paredes, 2025

## 5. Conclusiones

El Árbol de Problemas (Esquema 1) nos permite simplificar la relación entre las situaciones problematizadas. Esto nos deja ver que el problema central es la debilidad institucionalizada del Estado peruano. Lo que manifiesta la incapacidad del Estado peruano para gestionar las demandas sociales y garantizar la gobernabilidad.

Las causas de este problema central se encuentran en tres grupos: a) La falta de transparencia y *accountability*, vinculadas con la corrupción, el *lobby* político y el crimen organizado, relacionado a una carencia de legislación. b) Las causas asociadas a los enfrentamientos entre el legislativo y ejecutivo, ocurridos por la caída en la trampa del juicio político, que se vincula con la alta fragmentación política,



influenciada por la alta y descoordinada actividad legislativa. c) El tercer grupo de causas están asociados a la ineffectividad del gobierno. Es decir, la incapacidad de los sucesivos gobiernos para llevar adelante su plan de gobierno. Esto está relacionado con la alta y descoordinada actividad legislativa, estimulada por la alta fragmentación política y personalismo *amateur*. Por ello, el *unicameralismo* no ayuda a mitigar estos problemas por su centralización de poder, lo cual, según Lijphart (1999), es algo propio de los países unitarios (Oviedo Paredes, 2025).

En lo que respecta a la inestabilidad política, se presenta como una consecuencia del problema central y aquellos catalogados como causas. Se observó que este fenómeno es multidimensional y que en este caso presenta niveles altos en tres de cuatro dimensiones que la componen. En este sentido, se denominó ese escenario como Inestabilidad Política Estructural la cual afecta a todas las estructuras institucionales con niveles altos de protesta civil y violencia políticamente motivada residual (sin subestimar sus implicaciones). Por consiguiente, el modelo propuesto por Jong-A-Pin (2009) es bueno para medir cómo se expresan las dimensiones de la inestabilidad política, pero las variables en su mayoría no miden necesariamente las causas de esas expresiones, por lo que fue necesario utilizar la Matriz Vester. (Oviedo Paredes, 2025).

En cuanto a oportunidades y amenazas, se observa que el retorno a la bicameralidad tiene sentido como instrumento que imponga dificultades al uso de la figura de vacancia por incapacidad moral. Aun así, no es suficiente, el bicameralismo también tiene sus complicaciones y más en un entorno altamente fragmentado y polarizado (Oviedo Paredes, 2025).

Es necesario legislar procedimientos de calidad que aseguren mayores niveles de transparencia en todos los niveles del Estado para facilitar el acceso a la información y rendición de cuentas (*accountability ex ante*). Por lo tanto, las Organizaciones de la Sociedad Civil, en particular los partidos políticos, también deben someterse a leyes más rígidas y claras respecto a su financiamiento. Estos demuestran una necesidad de capacitar y formar líderes políticos, administradores públicos y dirigentes de calidad (Oviedo Paredes, 2025).

De la misma manera, se debe agregar precisión a la figura de incapacidad moral para evitar su uso como arma política. Estas medidas se deben convertir en criterios estratégicos, emanados del consenso político —como también las medidas socioeconómicas— para quitar la incertidumbre y reducir la polarización con una tendencia a una menor fragmentación (Oviedo Paredes, 2025).



## Bibliografía

Abud J. y González F. (28 de enero de 2022). Unicameralismo remece debate constituyente: expertos explican los pros y contras de eliminar el Senado. *The Clinic*. <https://www.theclinic.cl/2022/01/28/unicameralismo-debate-constituyente-pro-y-contras-eliminar-senado/>

Acemoglu, D. & Robinson, J. A. (2012). *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. España: Deusto

Adrianzén, C. (2020). “¿Quién ganó y quién perdió en las últimas elecciones peruanas?”, *Nueva Sociedad*, ed. digital, febrero. <https://nuso.org/articulo/elecciones-Peru-Vizcarra-Fujimori/>

Aisen, A., & Veiga, F. J. (2013). How does political instability affect economic growth? *European Journal of Political Economy*, 29, 151-167.

Alcántara, M., Barragán, M., & Sánchez, F. (2016). Los presidentes latinoamericanos y las características de la democracia. *Colombia Internacional*, 87, 21-52.

Alesina, A., Özler, S., Roubini, N., & Swagel, P. (1996). Political instability and economic growth. *Journal of Economic growth*, 1, 189-211.

Aragón, J. Cruz, M. Alcántara, K. y Sánchez, P. (2024) *Dashboard de Actitudes hacia la democracia*. (Versión 20 de mayo 2024). Observatorio de Democracia y Gobernabilidad. Pontificia Universidad Católica del Perú-PUCP. <https://democracia-gobernabilidad.pucp.edu.pe/cultura-pol%C3%ADtica/actitudes-hacia-la-democracia>

Aragón, J. Cruz, M. Alcántara, K. y Sánchez, P. (2024b). *Dashboard de Principales Problemas del país* (. Versión 20 de mayo 2024). Observatorio de Democracia y Gobernabilidad. Pontificia Universidad Católica del Perú-PUCP. <https://democracia-gobernabilidad.pucp.edu.pe/cultura-pol%C3%ADtica/problemas-del-pa%C3%ADs>

Barrenechea, R., & Vergara, A. (2023). Peru: The Danger of Powerless Democracy. *Journal of Democracy*, 34(2), 77-89.

Baturo, A., & Tolstrup, J. (2023). Incumbent takeovers. *Journal of Peace Research*, 60(2), 373-386.

Carey, J. M., & Shugart, M. S. (Eds.). (1998). *Executive decree authority*. Cambridge University Press.

Cépeda Cáceres, M. R. (2023). *Pueblos indígenas y democracia: una reflexión sobre cómo acabar con la violencia en los conflictos sociales*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP). <https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/pueblos-indigenas-y-democracia-una-reflexion-sobre-como-acabar-con-la-violencia-en-los-conflictos-sociales-27749/>

Cerbone, P. (2021). El hiperpresidencialismo como resultado de la interacción entre presidencialismo fuerte y populismo. *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 20(1). <https://doi.org/10.15304/rips.20.1.7676>

Cotler, J. (2011). Capitalismo y democracia en el Perú: la tentación autoritaria. En *Perú ante los desafíos del siglo XXI* (pp. 519-555). Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Durand, F. (2011). Las nuevas élites del poder: sueños económicos y pesadillas políticas. En *Perú: ante los desafíos del siglo XXI* (pp.139-172). Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Forti, S. (2024). *Democracias en extinción. El espectro de las autocracias electorales*. Madrid: Ediciones Akal.

Freedom House. (2025). *Peru: Freedom in the World 2025 Country Report*. <https://freedomhouse.org/country/peru/freedom-world/2025>

Jong-A-Pin, R. (2009). On the measurement of political instability and its impact on economic growth. *European Journal of Political Economy*, 25(1), 15-29.

Latinobarómetro, I. (2023). *La recesión democrática de América Latina*. Santiago: Corporación Latinobarómetro.

Latinobarómetro, I. (2023b). *Análisis online. País: Perú*. Santiago: Corporación Latinobarómetro. <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

Latinobarómetro, I. (2024). *La democracia resiliente*. Santiago: Corporación Latinobarómetro.

Lijphart, A. (1999). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale university press.

Linz, J. J. (1993). Los peligros del presidencialismo. En *Formas de gobierno relaciones ejecutivo-parlamento* (pp. 11-33). Lima Comisión Andina de Juristas.

Luna, J.P. (2017). ¿El Fin de los partidos políticos? *Dossier: Jóvenes y Política. Dialogo Político*, 1, 52-63.

Marín, I. G. (2023). Las instituciones sí importan: el presidencialismo parlamentarizado del Perú y la amenaza a la democracia en el período 2016-2021. *Analecta Política*, 13(25), 1-23.

Marsteintredet, L. (2008). Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América latina. *América Latina Hoy*, 49. <https://doi.org/10.14201/alh.1349>

Marsteintredet, L., & Malamud, A. (2020). Golpes con adjetivos: ¿precisión o confusión? *Análisis Carolina*. [https://doi.org/10.33960/AC\\_05.2020](https://doi.org/10.33960/AC_05.2020).

Martínez, R. M. (1998). *El semipresidencialismo: estudio comparado* (Vol. 115). Institut de ciències polítiques i socials.

Morrison, D. G., y Stevenson, H. M. (1971). Political instability in independent black Africa: more dimensions of conflict behavior within nations. *Journal of Conflict Resolution*, 15(3), 347-368.

North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

O'Donnell, G. (1994). Democracia delegativa. *Journal of Democracy*. 5(1), 55-69.

O'Donnell, G. (1998) Accountability Horizontal. *Agora*, 8, 5-34.

Ortegón, E., Pacheco, J. F., & Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico. Para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5607-metodologia-marco-logico-la-planificacion-seguimiento-la-evaluacion-proyectos>

Oviedo Paredes, J. H. (2025). *Análisis Institucional del Perú. En busca de causas de la inestabilidad política peruana*. (Tesis de Maestría). Universidad de Salamanca.

Papada, E. Altman, D. Angiolillo, F. Gastaldi, L. Köhler, T. Lundstedt, M. Natsika, N. Nord, M. Sato, Y. Wiebrecht, F. y Lindberg, S. I. (2023). *Resistencia frente a la autocratización. Informe sobre la Democracia 2023*. Gotemburgo: Instituto V-Dem.

Pérez-Liñán, A. S. (2003). Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿hacia un nuevo presidencialismo? *Latin American Research Review*, 38(3), 149-164.

Pinedo-Bravo, E. (2023). Perú: la inestabilidad que no acaba. *Temas de Nuestra América: Revista de Estudios Latinoamericanos*, 39(74), 1-8.

Pinzón, L.C. (17 de septiembre 2024). *Las democracias se enfrentan a una crisis de legitimidad electoral*. El País. <https://elpais.com/internacional/2024-09-17/las-democracias-se-enfrentan-a-una-crisis-de-legitimidad-electoral.html>

Pizarro, C. I. (2023). Perú 2022: Colapso democrático, estallido social y transición autoritaria. *Revista de Ciencia Política*, 43(2), 349-375.

Polga-Hecimovich, J. (2023). Latin America. Between Governability Crises and the Impeachment Trap. En *Impeachment in a Global Context: Law, Politics and Comparative Practice* (pp. 100-115). Abingdon: Routledge.

Ríos Tobar, M. (2025, 10 de marzo). La cooperación y la democracia bajo acecho. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/columnista-invitada/la-cooperacion-y-la-democracia-bajo-acecho/>

Sánchez, Francisco & Garcia-Montero, Mercedes. (2016). Reforma institucional en tiempos hiperpresidenciales en América Latina. *Sistema*, 242-243, 101-120.

Stefanoni, P. (2022). «Que se vayan todos», otra vez, en Perú. *Análisis Carolina*, 26, 1-11. [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/12/AC\\_26\\_2022.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/12/AC_26_2022.pdf)

Transparency International. (2023). *Peru: Corruption Perceptions Index 2023*. <https://www.transparency.org/en/countries/peru>

Vergara, A. (2012): Alternancia sin alternativa: ¿Un año de Humala o veinte años de un sistema? *Argumentos: revista de análisis social del IEP*, (06)3, 3-15. <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/alternancia-sin-alternativa-un-ano-de-humala-o-veinte-anos-de-un-sistema/>



## La participación de las rondas campesinas de San Marcos en el cumplimiento del Decreto Supremo de Emergencia Sanitaria establecido por la pandemia de la COVID-19 (2020-2022)

**Gabriela Shantal Pinedo Rivera**

Pontificia Universidad Católica del Perú

ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-7419-208X>

[gabriela.pinedo.rivera17@gmail.com](mailto:gabriela.pinedo.rivera17@gmail.com)

DOI: [10.46476/ra.v6i2.240](https://doi.org/10.46476/ra.v6i2.240)

Las rondas campesinas se definen como una forma consolidada de organización social en Cajamarca. Surgieron en la década de 1970 en respuesta al abigeato y la ausencia de justicia estatal. Estas organizaciones han buscado expandir su accionar, de solo involucrarse en el cumplimiento de las leyes pasaron a participar en materia de gobernanza, política, orden y representación comunal. Asimismo, cumplen funciones de seguridad, resolución de conflictos y mediación con autoridades del Estado central (Gitlitz, 2013). Su legitimidad se sustenta sobre la base del derecho consuetudinario y en un principio de autogobierno colectivo.

Esta investigación cualitativa <sup>1</sup> examina la participación de las rondas campesinas de la provincia de San Marcos (Cajamarca) durante el periodo de emergencia sanitaria ocasionado por la pandemia de la COVID-19 (2020-2022). El estudio busca responder a la pregunta: ¿cuáles son las dinámicas de las rondas campesinas de San Marcos que explican su participación en el cumplimiento del Decreto Supremo de Emergencia Sanitaria? La hipótesis planteada en la investigación sugiere que la eficacia del accionar ronderil se explica por la interacción entre sus dinámicas internas (participación, deliberación y toma de decisiones) y externas (articulación con las alcaldías y la Policía Nacional).

La elección del caso de estudio partió de un contexto excepcional: la pandemia de la COVID-19. En regiones históricamente olvidadas como Cajamarca —que durante más de quince años ha sido una de las más pobres del país, con una tasa de pobreza del 44.3 %— las organizaciones sociales asumieron un rol decisivo en la protección comunitaria. En la provincia de San Marcos, su población de más de 54 mil personas registró menos de dos mil casos de la COVID-19 y fue la tercera provincia con menor número de contagios en el departamento (MINSA, 2021). La región presentó, además, una tasa de letalidad del 2 %, significativamente menor al promedio nacional de 9.4 %. Estos resultados no pueden explicarse sin considerar el rol clave que asumieron las rondas campesinas (BBC, 2020). Las mismas que activaron medidas de control territorial, vigilancia, cierre de accesos y campañas comunales. Ahora, sus dinámicas permiten entender cómo construyen autoridad legítima, organizan la acción colectiva y coordinan con instituciones estatales en contextos de crisis.

La investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo y con la metodología de estudio de caso. Fueron cinco semanas de trabajo de campo en los siete distritos que conforman la provincia de San Marcos, durante las cuales se realizaron entrevistas semiestructuradas a catorce actores sociales —entre ellos, ronderos, pobladores, personal municipal y policías—, además de observación no participante en asambleas ronderiles y revisión de fuentes secundarias.

1. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política y Gobierno en la Pontificia Universidad Católica del Perú (Lima, 2025). <http://hdl.handle.net/20.500.12404/31094>



## El estudio de las rondas campesinas cajamarquinas

El estudio parte de la idea de que las rondas campesinas se constituyen como organización social campesina que combina prácticas de justicia comunal y mecanismos de autoridad legítima. Distintos autores han estudiado la dinámica de estos grupos desde diversas disciplinas académicas. A partir de las ciencias sociales, Gitlitz (2013) y Huber y Guerrero (2006) destacan que las rondas surgen como respuesta colectiva ante la ineficacia del Estado para garantizar seguridad y justicia en el ámbito rural. Starn (1991) las interpreta como una expresión de autogobierno y resistencia frente al centralismo estatal que olvida prestar atención a sus demandas y necesidades.

Desde el enfoque jurídico, Yrigoyen (1999) define a las rondas campesinas como una forma de derecho consuetudinario, es decir, un sistema basado en el consenso, la costumbre y la sanción moral. Este derecho no busca sustituir o cambiar a la ley ya dada, sino resolver conflictos conforme a los valores de la comunidad. En este sentido, las rondas han buscado alinearse con los principios de los derechos humanos, configurando un espacio en el que la autoridad es elegida y rinde cuentas, mientras que las reglas se discuten y acuerdan entre todos los ciudadanos. Este hecho constituye un ejemplo de pluralismo jurídico dentro del territorio nacional.

El marco teórico de este trabajo también recoge las aproximaciones de Sierra (2004), quien plantea que las rondas constituyen espacios de empoderamiento político y participación ciudadana en el ámbito rural. La idea de democracia comunal se expresa en la asamblea. Esta es el lugar donde se delibera y decide colectivamente el rumbo de la comunidad. Esta forma de ejercicio político permite ampliar la definición clásica de democracia, mediante la incorporación de prácticas de participación directa y horizontal.

Después de la pandemia de la COVID-19, investigaciones recientes (Ortiz, 2020; Romio, Flores y Vásquez, 2022; Bermúdez, 2022) han resaltado la capacidad organizativa de las rondas campesinas frente a la ausencia del Estado. Se evidenció que las comunidades rurales activaron sus redes comunales, organizaron la vigilancia y establecieron normas locales para evitar contagios. Sin embargo, la mayoría de estos trabajos se centran en los campos de la salud y la antropología. La presente investigación intenta profundizar en los aspectos políticos e institucionales que sustentan esa capacidad de acción.

## Principales hallazgos

La investigación mostró que las rondas campesinas de San Marcos se organizan mediante una estructura jerárquica tanto interna (en cuanto a los pobladores, los comités y la directiva) como externa (en cuanto a caseríos, distritos, provincias,

departamento y el país). Esta estructura se puede llamar democrática, con cargos rotativos y procedimientos definidos en sus estatutos, además de una fuerte rendición de cuentas. La asamblea general —constituida por todos los ciudadanos— es la máxima autoridad de decisión y deliberación. La participación en ella depende de factores como la edad —entre 18 y 65 años— para garantizar una opinión ciudadana activa y la confianza social, lo que otorga legitimidad moral a quienes ejercen la autoridad.

Durante la emergencia sanitaria, las rondas mantuvieron sus espacios de reunión con distintas adaptaciones de seguridad, según su entorno, y siguieron en constante comunicación para coordinar las medidas locales de control que ejercieron. Las decisiones incluyeron la instalación de tranqueras, la vigilancia de caminos y la regulación del tránsito de personas y bienes. En estas asambleas se observó el diálogo abierto y la búsqueda de consenso, prácticas que permitieron que las disposiciones comunales fueran percibidas como legítimas y necesarias con la colaboración voluntaria de los pobladores para sus iniciativas.

Sobre las dinámicas internas, el diálogo ronderil se lleva a cabo a través de una dinámica en la que se toma la palabra con la mano alzada, y donde todas las opiniones e ideas son bienvenidas. Las decisiones se construyen de manera colectiva, apelando a valores como la reciprocidad, el respeto y la solidaridad. Esta forma de deliberación es la base de la autoridad comunal: los acuerdos se dan por mayoría simple y no solo buscan que se cumplan las reglas, sino que también todas las partes involucradas puedan ser escuchadas y así puedan estar de acuerdo con el resultado. Así, la obediencia a las normas comunitarias se entiende como expresión de compromiso con la colectividad y no como cumplimiento coercitivo. La toma de decisiones combina procedimientos formales —registro en actas, votaciones, consulta de bases— con mecanismos informales de validación moral sobre la base de la justicia social<sup>2</sup>, la fe cristiana y la democracia. En el caso de San Marcos, los ronderos acataron las disposiciones sanitarias emanadas de sus propias asambleas o rondas mayores, incluso con mayor rigor que las normas nacionales.

Sobre las dinámicas externas, se establecieron relaciones de cooperación táctica con las municipalidades distritales y una relación ambivalente con la Policía Nacional. Los gobiernos locales recurrieron a las rondas para garantizar el cumplimiento de las medidas de aislamiento dado su falta de recursos y personal para administrar la emergencia. Las rondas organizaron patrullajes, controlaron accesos y apoyaron en la distribución de alimentos, mientras que las autoridades municipales brindaron respaldo logístico o materiales de bioseguridad, según sus posibilidades. La Policía

2. La justicia social es entendida, en palabras de los ronderos, como la posibilidad de ejercer su proyecto de vida sin interrupciones a pesar de su condición socioeconómica. Esto se aplica principalmente en su forma de repartir justicia por igual sin importar la condición económica o social del acusado o acusante.

Nacional solo recurrió y cooperó con las rondas cuando no tenían la capacidad de actuar en su jurisdicción. Algunos policías reconocieron la utilidad del control comunal, mientras que otros cuestionaron las sanciones aplicadas por los ronderos. A pesar de ello, la población mostró mayor disposición en acatar las disposiciones comunales que las estatales, lo que evidencia la legitimidad social de las rondas en el ámbito local.

Durante la presente investigación se encontraron distintos obstáculos para entrevistar al personal del MINSA en la región; a pesar de eso, se reconoce su importancia por el contexto de emergencia sanitaria. Las rondas señalaron que, antes de la pandemia, su interacción con el Ministerio de Salud (MINSA) se centraba principalmente en la colaboración en temas materno-infantiles y en campañas de vacunación. Sin embargo, el sistema de salud pública es considerado como la última opción debido a la escasez de medicamentos y especialistas, así como a la lejanía de las postas de salud respecto de los caseríos. Por ello, en la región, las hierbas medicinales, los remedios naturales y la religión —oraciones y celebraciones de cultos— son los primeros recursos para atender la salud de los pobladores.

Estas relaciones expresan un modelo de gobernanza compartida, donde las rondas no sustituyen al Estado, sino que actúan como complemento en territorios donde su presencia es limitada. Es importante reconocer también la importancia del tejido social para que las rondas campesinas puedan establecerse y permanecer en el tiempo<sup>3</sup>. Su accionar durante la pandemia demuestra que la autoridad estatal y la autoridad comunal pueden coexistir, coordinando desde sus propias racionalidades a pesar de los desafíos para establecer las competencias de cada parte.

En cuanto a las dificultades y desafíos de la investigación, es preciso señalar que la existencia de dos federaciones ronderas en San Marcos —la Federación de Rondas Campesinas y la Central Única de Rondas Campesinas— generó dificultades en la coordinación durante el periodo de emergencia sanitaria. Asimismo, se evidenciaron brechas de género, dado que, aunque las rondas de mujeres tuvieron un rol importante en tareas de apoyo y distribución, su presencia en espacios de decisión fue subordinada<sup>4</sup> a la de sus pares masculinos.

3. En los distritos de Ichocán y José Manuel Quiroz, las rondas no existían al momento del estudio. En el primer caso, nunca existieron al ser el distrito más poblado, con mayor capacidad económica y con mayor rotación de población donde la Policía organizó Juntas Vecinales bajo su mando durante la pandemia. En el segundo caso, las rondas aparecieron como una iniciativa ciudadana para controlar el contagio que iba aumentando en la localidad, pero no pudieron mantenerse después del fin de la emergencia sanitaria.

4. En el distrito de José Sabogal —segundo distrito más pobre del Perú— la violencia de género se evidenció no solo con los testimonios de la vida diaria comunal, sino que durante la pandemia las ron-

Por otro lado, debido al contexto político del entonces presidente Pedro Castillo, quien era rondero, se buscó estigmatizar a la organización. Algunos medios de la capital difundieron imágenes de supuestas sanciones violentas, de usos falsos de machetes (herramienta del campesino no del rondero) y prejuicios de violencia y salvajismo sobre las rondas (Caretas, 2021). Sin embargo, la mayoría de sanciones observadas fueron simbólicas o comunitarias, orientadas al restablecimiento del orden social. Sin embargo, los números de contagio y el control de la pandemia en la región sugieren la importancia de la intervención de estas organizaciones sociales de una forma más integral que solo coercitiva o punitiva.

## Conclusiones

Los hallazgos confirmaron que la eficacia de las rondas campesinas durante la pandemia se basó en la combinación de sus dinámicas internas y sus capacidades de articulación externa. Las rondas no solo cumplieron un rol de control social, sino que se consolidaron como actores políticos capaces de traducir las normas nacionales en reglas legítimas y culturalmente adecuadas a su propio contexto.

Desde la ciencia política, este estudio aporta a la comprensión de las nuevas formas de democracia, la autogobernanza local y el pluralismo político en contextos rurales. Las rondas campesinas evidencian que la autoridad no se construye únicamente desde el Estado, sino también desde la comunidad, a través de procesos deliberativos y democráticos que legitiman su accionar. El reconocimiento estatal de estas organizaciones puede ayudar en la gestión del territorio, la seguridad comunal y la respuesta ante emergencias en zonas donde la presencia estatal es muy reducida. Integrarlas en el diseño de políticas públicas permitiría fortalecer los alcances, mejorar la eficacia estatal e incorporar perspectivas y saberes locales de forma intercultural.

Finalmente, futuras líneas de investigación desde la ciencia política podrían abordar el liderazgo de las mujeres ronderas, la evolución de las relaciones entre rondas y gobiernos locales en el periodo pospandemia, así como en la proyección política del movimiento ronderil en el escenario político posterior al fin del gobierno del expresidente Castillo. El caso de San Marcos evidencia que las rondas campesinas no solo gestionan la seguridad comunal, sino que representan una forma viva de organización democrática y participación política en el Perú rural, susceptible de replicarse en tantas regiones sin presencia ni capacidad estatal para atender sus necesidades y demandas.

---

deras fueron prohibidas de cumplir su labor por sus esposos bajo amenazas violentas por el temor al contagio. Las ronderas también atendían solo casos de violencia familiar y doméstica, mientras que los ronderos se encargaban de la seguridad y organización del poblado en general.

## Bibliografía

BBC. (2020, 13 de julio). *Coronavirus en Perú: la región que contuvo con éxito la pandemia (y qué papel jugó la «violencia simbólica» de las rondas campesinas)*. BBC News Mundo. Recuperado el 19 de octubre de 2023 de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53340207>

Bermúdez, M. (2022). El impacto negativo de la pandemia del COVID-19 al índice de desarrollo humano en el Perú. *Revista Jurídica Mario Alario D’Filippo*, 14(27), 5-19. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.14-num.27-2022-3806>

Caretas. (2021, 18 de junio). *Ronderos en Lima: uso de machetes en movilización genera polémica*. Caretas: Nacional. Recuperado el 23 de junio de 2023. <https://caretas.pe/nacional/ronderos-en-lima-uso-de-machetes-en-movilizacion-genera-polemica/>

Gitlitz, J. (2013). *Administrando justicia al margen del Estado: Las Rondas Campesinas de Cajamarca*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Huber, L. & Guerrero, J. (2006). *Las rondas campesinas de Chota y San Marcos: análisis de las prácticas de justicia rondera*. Cajamarca, Perú: PROJUR.

Ministerio de Salud del Perú (MINSA). (2023). *Situación del COVID-19 en el Perú. Salas situacionales COVID-19*. Consultado en mayo del 2023.

Ortiz, C. (2020). Post pandemia, los movimientos de la sociedad y la autoridad pública social en el Perú. *Espiral, revista de geografías y ciencias sociales*, 2(4), 91 - 106. <http://dx.doi.org/10.15381/espiral.v2i4.19536>

Romio, S., Piccoli, N., & colaboradores. (2022). Resiliencia y memorias en Perú durante la pandemia: innovaciones y continuidades en barrios y comunidades. *Debates en Sociología*, 55, 5-33. <https://doi.org/10.18800/debatesensociologia.202202.001>

Sierra, M. (2004). *Haciendo justicia: interlegalidad, derecho y género en regiones indígenas*. Ciudad de México: CIESAS.

Starn, O. (1991). «Con los llanques todo barro»: *Reflexiones sobre rondas campesinas, protesta rural y nuevos movimientos sociales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Yrigoyen, R. (1999). *Pautas de coordinación entre el derecho indígena y el derecho estatal*. Guatemala: Fundación Myrna Mack.





Reseña: *Incas, espías y astronautas. Ensayos y prosas sin ficción* de Rafael Dumett. Lima: Debate (Penguin Random House), julio 2025. 192 pp.  
ISBN: 978-612-5068-63-7

**Guido Chati**

Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga, Perú

<https://orcid.org/0009-0001-6615-1456>

[guido.chati@unsch.edu.pe](mailto:guido.chati@unsch.edu.pe)

DOI: [10.46476/ra.v6i2.229](https://doi.org/10.46476/ra.v6i2.229)

«El triunfo chanca sobre los incas hubiera cambiado toda la historia de Sudamérica precolombina; el imperio tal como lo conocieron los españoles, no hubiera llegado a ser, y difícil es prever el giro de los acontecimientos». Es innegable la importancia que los chancas tuvieron en la historia incaica, así como en la conquista española; de la derrota o el triunfo de uno de ellos dependía la existencia del Tahuantinsuyo. No obstante, «en la historia de los países, como en la vida de las personas, existen siempre horas en que se juega el porvenir de una nación o el futuro de un ser» (Rostworowski, 2011, pp. 78-79).

El hilo conductor que organiza los ensayos y prosas de *Incas, espías y astronautas* se articula en torno a tres núcleos temáticos: primero, las historias contrafactuales que interpelan el devenir histórico con la pregunta «¿qué habría pasado si...?»; segundo, la figura de los espías, constantemente tensionados entre dilemas personales y las exigencias del interés supremo del Estado o la nación; y, finalmente, la exploración del espacio y la batalla literaria como forma de resistencia en un país poco amigable para escribir.

## Reseña

En *Incas, espías y astronautas*, Rafael Dumett despliega un conjunto de ensayos breves, narrativas no ficcionales y reflexiones personales que amplían las coordenadas intelectuales de su ya reconocida obra narrativa: *El espía del Inca* (2019) y *El camarada Jorge y el dragón* (2023), ambas inscritas en el género de la novela histórica con énfasis en el espionaje. Con una prosa ágil y versátil, el autor transita por múltiples territorios —la historia incaica, la geopolítica global, la teoría del espionaje, la memoria política, la autobiografía y la exploración espacial— en una clara apuesta por derribar los compartimentos estancos entre historia, literatura y ensayo.

El libro está organizado en seis secciones temáticas —«Ucronías y contrafácticos», «Expediente incaico», «Espías», «Astrónomos y videntes», «Tatuajes en papel» y «Primera persona»—, no busca una sistematicidad erudita, sino una lógica fragmentaria, pensada para lectores críticos que se mueven entre las ciencias humanas y las artes narrativas. Desde esta estructura abierta, Dumett propone un ejercicio que resulta tan provocador como fecundo: preguntarse por las posibilidades no realizadas de la historia peruana y mundial.

En el primer capítulo, dedicado a la historia *contrafactual*, el autor transita por historias alternativas (*ucronía*), por historias que no ocurrieron, por escenarios alternativos a los hechos reales: «¿Qué habría pasado si...?». No se trata de fantasía o ficción sin fundamento, sino de construir hipótesis a partir de datos históricos. El autor se pregunta: ¿Qué habría ocurrido si Atahualpa se habría presentado bien armado en la Plaza de Cajamarca? ¿Por qué Pizarro capturó a Atahualpa y no al revés? ¿Si Túpac Amaru II hubiera tomado el Cusco? Dumett sugiere que estas

decisiones no fueron meros errores tácticos, sino el resultado de un complejo entramado de intereses: cálculos políticos, venganzas personales, intervenciones de huacas, malentendidos culturales, la labor de traductores y, por supuesto, la acción de espías.

A diferencia de la ucronía como mera especulación literaria, aquí se emplea como herramienta crítica de análisis histórico. Dumett se nutre de tradiciones historiográficas contemporáneas, como la historia económica contrafactual desarrollada en la historiografía anglosajona. Uno de los textos más sugerentes, «Atahualpa en el multiverso», se inspira en la novela *Civilizaciones* del francés Laurent Binet (2019), para imaginar un escenario en el que los incas no son conquistados, sino conquistadores. Los vikingos han llegado siglos antes a las Américas y establecieron contactos duraderos en Norteamérica, Centroamérica y el Amazonas. Así, cuando Colón desembarca, las enfermedades y tecnologías europeas ya no resultan disruptivas; más bien, se produce un intercambio de saberes. En este universo paralelo, los generales e hijos de Atahualpa cruzan el Caribe, fundan lo que denominan el «quinto suyo» y llegan incluso a una Lisboa devastada, desde donde marchan a Salamanca y capturan a Carlos V. Atahualpa, casi por azar, termina liderando el destino del imperio español. En esa misma línea, el ensayo «El día que triunfó la rebelión de Túpac Amaru II» se plantea otra hipótesis provocadora: ¿y si Túpac Amaru hubiera tomado el Cusco? Basado en las investigaciones de Charles Walker (2014), Dumett explora las posibilidades de un desenlace distinto, analizando el peso de la formación jesuita del líder rebelde, su adhesión a valores cristianos y las estrategias militares de Micaela Bastidas. ¿Qué habría pasado si ella hubiera dirigido el sitio de la ciudad mientras su esposo reunía refuerzos en Puno? Estas interrogantes no buscan reemplazar la historia oficial, sino abrir espacios de reflexión crítica desde una perspectiva lúdica e informada.

Esta perspectiva cobra profundidad en el capítulo «Expediente incaico», donde se revisan figuras clave del proceso de conquista: traductores, espías, huacas, oráculos y traiciones. La revisión del rol de Felipillo o Martinillo, así como la lectura sobre la destrucción de oráculos por parte de Atahualpa, ofrecen un contrapunto interesante a las narrativas convencionales sobre los «colaboracionistas» indígenas, sugiriendo una lógica política compleja y no meramente subordinada. En esta línea, Dumett demuestra una capacidad singular para cuestionar las verdades instaladas en el canon historiográfico sin caer en el revisionismo fácil. El autor aborda la teoría del origen peruano del poblamiento de la Polinesia a partir de *La expedición de Kon-Tiki* (1948), obra del explorador noruego Thor Heyerdahl, a partir de allí indaga la posible travesía del inca Tupac Yupanqui hacia las islas del Pacífico. Dumett enlaza esta hipótesis con las leyendas locales sobre el rey Tupa, el hijo del sol, y otras tradiciones orales que subsisten en esas islas, de esta forma propone un diálogo entre la historia andina y las memorias del océano.

Los capítulos centrales del libro, «Espías», «Astrónomos y videntes», se adentran en zonas menos transitadas de la historia peruana y mundial: la función del espionaje, la construcción de la figura del intelectual revolucionario y las derivas culturales de la Guerra Fría. Personajes como Eudocio Ravines, los vínculos del comunismo peruano con agencias extranjeras, y los desplazamientos simbólicos del poder en tiempos de conflicto adquieren aquí una dimensión ensayística que mezcla archivo, experiencia y ficción. Dumett explora libros, películas e itinerarios de personajes clave del pasado —exploradores, arqueólogos, sindicalistas, políticos, espías, incluso nazis— y el papel que desempeñaron en contextos de conflicto ideológico. Asimismo, el autor proyecta su mirada hacia el futuro, interrogando los desafíos éticos y existenciales que enfrentarán los primeros migrantes humanos al espacio exterior. En textos como «¿Quién quiere ser astronauta?», plantea preguntas incómodas y revela secretos silenciados por agencias espaciales. Estos ensayos, atravesados por memorias de revolucionarios y lugares de resistencia, funcionan como una fuente de reflexión para cineastas, escritores, periodistas, actores de teatro y políticos. Muchos de ellos se nutren de experiencias personales ligadas al mundo del cine y la creación artística.

El apartado «Tatuajes en papel» se orienta a desentrañar las claves narrativas de la novela de espionaje, el rol de los medios de comunicación en la política nacional y las memorias escritas de los insurgentes y derrotados. En tanto, el capítulo «Primera persona» reúne textos autobiográficos que iluminan el itinerario personal e intelectual de Dumett: su origen ayacuchano, su formación en Francia y Estados Unidos, sus exilios voluntarios, sus dudas sobre la democracia peruana y su persistente vocación por la escritura como resistencia. El gesto de «morderse la lengua», con el que cierra uno de sus textos, resume con crudeza la posición del intelectual en un país hostil al pensamiento crítico.

En términos estilísticos, el libro combina con soltura la erudición histórica con una prosa lúdica y provocadora. No se trata de ensayos académicos en sentido estricto, pero sí de piezas que abren caminos interpretativos fértiles para la historia cultural, los estudios literarios y la teoría política. El autor no pretende demostrar una tesis cerrada, sino habilitar preguntas, fisuras y nuevas lecturas del pasado y el presente. En ello radica su potencia.

La importancia de este libro reside, en primer lugar, en su aporte a una comprensión más compleja y polifónica del pasado andino. Dumett se suma a una corriente de autores e historiadores que buscan reimaginar los procesos históricos desde las grietas, desde las voces desplazadas o desde las alternativas truncas. En este sentido, *Incas, espías y astronautas* puede leerse como una intervención crítica en la historia pública del Perú, en un contexto donde los discursos históricos se han convertido nuevamente en terreno de disputa política.

En segundo lugar, el libro ofrece una reflexión sobre el lugar del escritor e intelectual en una sociedad en crisis. En un país donde el conocimiento suele estar subordinado a la coyuntura o la polarización. Dumett nos recuerda que la imaginación crítica también es una forma de resistencia. Lejos de idealizar el pasado, el autor propone repensarlo para ensayar futuros posibles, sin caer en utopías ingenuas ni en la parálisis melancólica.

En tercer lugar, esta obra funciona como un puente entre sus novelas anteriores (*El espía del Inca* y *El camarada Jorge y el dragón*) y su universo intelectual, revelando las claves temáticas y políticas que atraviesan su escritura: la traición como categoría política, la ambigüedad moral de los héroes y guerrilleros, el papel de los traductores y espías, y la función política de la memoria.

Finalmente, dedicado a la exploración de lo *contrafactual*, Dumett transita por historias alternativas (o ucronías) que no ocurrieron, pero que permiten interrogar los márgenes de lo posible dentro del devenir histórico. Esta aproximación no responde a una simple especulación literaria, sino que se inscribe dentro de una corriente historiográfica consolidada: la historia contrafactual, o *virtual history*, cultivada sobre todo por la historiografía anglosajona. En particular, la historia económica norteamericana (Fogel, 1975) ha hecho uso extensivo de este enfoque teórico y metodológico para modelar escenarios alternativos que buscaban evaluar el peso real de ciertos factores en los procesos históricos mediante la construcción de escenarios hipotéticos. Como señala Niall Ferguson, «la historia contrafactual nos obliga a cuestionar las nociones de inevitabilidad y a tomar conciencia del papel del azar, de las decisiones humanas y de la contingencia» (Ferguson, 1997, p. 86). Dumett retoma esta herramienta no solo como recurso creativo, sino como dispositivo analítico para abrir posibilidades de comprensión crítica frente a un pasado que suele narrarse desde el determinismo.

## Referencias

Dumett, R. (2025). *Incas, espías y astronautas: Ensayos y prosas sin ficción*. Lima: Debate, Penguin Random House.

Ferguson, N. (Ed.). (1997). *Virtual history: Alternatives and counterfactuals*. London: Picador.

Fogel, R. W. (1975). *Railroads and American economic growth: Essays in econometric history* (2nd ed.). Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Rostworowski, M. (2001). *Pachacútec Inca Yupanqui*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Walker, C. (2014). *La rebelión de Túpac Amaru*. Instituto de Estudios Peruanos.