



PERÚ 2016–2026: UNA DÉCADA DE INESTABILIDAD POLÍTICA

**CRISIS POLÍTICAS, VACIAMIENTO DEMOCRÁTICO Y
CAPTURA INSTITUCIONAL**

NOELIA CHÁVEZ
ASISTENTE DE INVESTIGACIÓN CRISPOL. SOCIÓLOGA Y
CANDIDATA A DOCTORA EN CIENCIA POLÍTICA POR EL
CIDE (MÉXICO)

RODRIGO MEDEL
INVESTIGADOR PRINCIPAL CRISPOL Y PROFESOR
ASOCIADO DE LA FACULTAD DE GOBIERNO,
UNIVERSIDAD DE CHILE





INTRODUCCIÓN: PERÚ, UNA DÉCADA EN CRISIS

Este boletín especial de CRISPOL analiza el caso peruano no como una crisis aislada, sino como una década de crisis políticas encadenadas. Desde la elección de Pedro Pablo Kuczynski en 2016, Perú ha atravesado una sucesión de episodios críticos: enfrentamientos entre el Ejecutivo y el Congreso, renunciaciones y vacancias presidenciales, disolución del Parlamento, movilizaciones masivas, intentos de autogolpe, represión estatal, disputas judiciales y una creciente pugna por el control de los organismos autónomos.

Para entender este proceso, CRISPOL propone una idea simple: una crisis política no es cualquier conflicto, escándalo o momento de tensión. Una crisis política ocurre cuando la autoridad que gobierna —por ejemplo, un presidente, un Congreso o una institución central del Estado— enfrenta un desafío que pone en duda su continuidad, su legitimidad o su capacidad de seguir ejerciendo el poder. En otras palabras, hay crisis cuando la pregunta deja de ser solo “qué decisión tomará el gobierno” y pasa a ser “si esa autoridad podrá seguir gobernando”.

Desde esta perspectiva, una crisis política requiere dos elementos. Primero, debe existir una demanda explícita de remoción o interrupción de la autoridad vigente: pedir la renuncia de un presidente, impulsar su vacancia, intentar cerrar el Congreso, desconocer una autoridad o buscar desplazarla del centro del poder. Segundo, esa demanda debe volverse políticamente viable, es decir, debe apoyarse en algún conflicto suficientemente fuerte como para alterar el funcionamiento





normal del sistema político.

Ese conflicto puede venir desde distintos lugares. Cuando la presión proviene principalmente de la sociedad (por ejemplo, de protestas masivas, huelgas, revueltas o movilizaciones sostenidas), hablamos de crisis vertical. Es vertical porque enfrenta a la ciudadanía movilizada con el Estado o con quienes gobiernan. Cuando el conflicto nace dentro del propio Estado (por ejemplo, entre el Ejecutivo y el Congreso, entre el Congreso y el sistema de justicia, o entre instituciones que compiten por controlar el poder), hablamos de crisis horizontal. Es horizontal porque ocurre entre autoridades, poderes públicos u organismos estatales. Finalmente, cuando ambas dimensiones se combinan —conflicto entre instituciones y presión social en las calles— hablamos de crisis mixta.

El caso peruano muestra con especial claridad un país en el que predominan las crisis horizontales, donde lo que ha primado ha sido el enfrentamiento entre presidentes débiles y congresos fragmentados pero agresivos. No obstante, en determinados episodios también irrumpió con fuerza la dimensión vertical, como en las protestas masivas contra Manuel Merino en 2020 o en las movilizaciones posteriores a la caída de Pedro Castillo y a la llegada de Dina Boluarte. Cuando ambas dimensiones se combinaron, han producido crisis mixtas, en las que el conflicto institucional se trasladó a la calle y la protesta social presionó directamente sobre el desenlace político.

La pregunta central, entonces, no es solo por qué comenzaron estas crisis, sino por qué el sistema político peruano no logra salir de ellas. En distintos momentos hubo oportunidades para modificar el rumbo: un nuevo presidente, un nuevo Congreso, elecciones generales, gobiernos de transición y recomposiciones institucionales. Sin embargo, ninguna de estas coyunturas abrió una trayectoria estable. La crisis se acomodó, cambió de actores,





desplazó sus escenarios y volvió a reproducirse. Lo que da unidad al período es una estructura recurrente de producción de inestabilidad.

Cada episodio agrega una nueva capa a conflictos que no logran resolverse. El enfrentamiento entre Ejecutivo y Congreso desplazó la crisis hacia la presidencia; la vacancia de 2020 la llevó a las calles; la caída de Castillo reabrió la disputa por la legitimidad del orden constitucional; y el gobierno de Boluarte consolidó una coalición de supervivencia entre Ejecutivo y Congreso que trasladó el conflicto hacia el sistema de justicia, los organismos autónomos y el control institucional.

Este boletín propone leer la década 2016–2026 como un ciclo abierto de crisis políticas. Un ciclo en el que los mecanismos de equilibrio entre poderes se transformaron en armas de confrontación; en el que la representación política se debilitó hasta extremos críticos; y en el que la disputa por sobrevivir en el poder terminó desplazando la pregunta democrática de fondo: quién representa, quién gobierna y quién controla al Estado peruano.

LAS RAÍCES ESTRUCTURALES DE LA CRISIS PERUANA

Entre 2016 y 2026, Perú atraviesa un ciclo de crisis que se alimentan unas a otras. Cada presidente que cae, cada Congreso que sobrevive, cada protesta que estalla y cada institución que se debilita prepara el terreno para el siguiente episodio. El conflicto



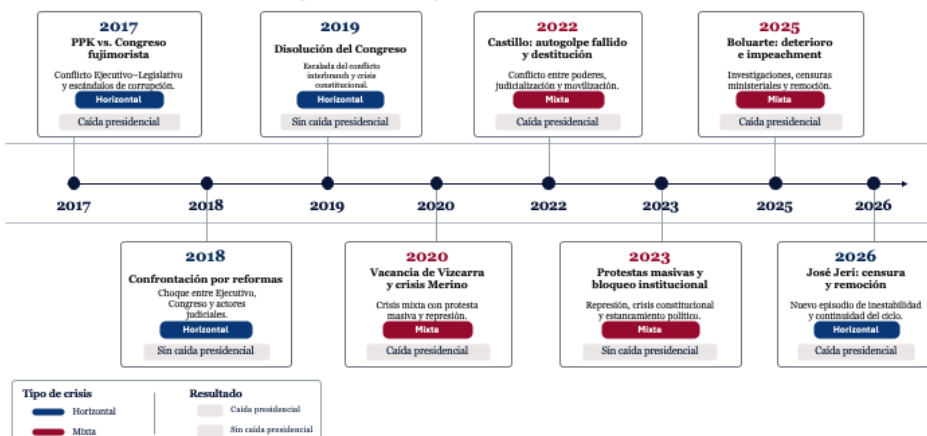


entre poderes dejó de ser una anomalía y se vuelve una forma ordinaria de funcionamiento político. La relación entre Ejecutivo y Congreso dejó de operar como un equilibrio entre instituciones, y se volvió una pulseada permanente por la supervivencia. La censura ministerial, la vacancia presidencial, la cuestión de confianza y la disolución del Parlamento han operado como armas disponibles en una guerra política de baja legitimidad.

La figura 1 resume esta década como una línea de tiempo de crisis encadenadas. El azul identifica las crisis horizontales, aquellas donde el conflicto principal ocurre dentro del Estado, especialmente entre Ejecutivo y Congreso. El rojo muestra las crisis mixtas, donde el choque institucional se combina con protesta social o movilización ciudadana. La figura permite ver algo central: Perú no tuvo una sola crisis que se prolongó sin cambios, sino una secuencia de episodios.

Figura 1. Una década de crisis encadenadas en Perú

Episodios de crisis registrados en la base, 2017-2026



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos CRISPOL.





La trayectoria peruana describe un ciclo mutante. Primero predominó la confrontación Ejecutivo–Legislativo. Luego apareció la protesta social como actor decisivo. Más tarde, la Fiscalía y el sistema de justicia se convirtieron en arenas centrales de disputa entre el ejecutivo y el congreso. Finalmente, el Congreso consolidó una posición dominante, mientras la presidencia se volvió cada vez más dependiente de negociaciones parlamentarias de corto plazo.

Detrás de esta secuencia hay raíces estructurales. Perú llegó a la segunda década del siglo XXI con una democracia electoral operativa, pero vaciada de representación. Tras la caída del régimen de Alberto Fujimori el año 2000, el país logró preservar estabilidad macroeconómica, pero no reconstruyó partidos sólidos ni mecanismos duraderos de intermediación política. Había elecciones competitivas, alternancia y crecimiento económico, pero faltaban organizaciones capaces de ordenar el conflicto, representar intereses sociales y sostener gobiernos.

Observamos, por lo tanto, cuatro factores que fraguaron desde la transición a la democracia y que se constituyen como antecedentes directos del ciclo de crisis que ocurre en la década 2016-2026. Aunque parecen elementos distintos, todos apuntan a un mismo problema de fondo: el vaciamiento de las mediaciones políticas. Es decir, la inexistencia de puentes sólidos entre la sociedad y el Estado.

El primero es la debilidad histórica del sistema de partidos. Desde la caída del fujimorismo, Perú arrastra una dificultad persistente para construir organizaciones políticas capaces de representar intereses sociales, formar cuadros, ordenar mayorías y sostener gobiernos. En su lugar, se consolidó un paisaje de partidos frágiles, personalistas, de vida corta y escasa presencia territorial,

“El primero es la debilidad histórica del sistema de partidos. Desde la caída del fujimorismo, Perú arrastra una dificultad persistente para construir organizaciones políticas capaces de representar intereses sociales, formar cuadros, ordenar mayorías y sostener gobiernos”.





más parecidos a vehículos electorales que a instituciones con raíces en la sociedad. El resultado es conocido: presidentes que llegan al poder con bancadas pequeñas, coaliciones improvisadas y escasa maquinaria política para gobernar (Tabla 1). Cada administración comienza, casi desde el primer día, negociando su supervivencia antes de poder desplegar un proyecto de país.

Tabla. Bancada del partido de gobierno al inicio del período presidencial

| Periodo | Porcentaje de escaños del partido de gobierno (inicio de gobierno) | Curules alcanzadas al inicio de gobierno |
|-------------|--|--|
| 2001 – 2006 | 38% | 45 |
| 2006 – 2011 | 30% | 36 |
| 2011 – 2016 | 36% | 47 |
| 2016 – 2021 | 14% | 18 |
| 2021 – 2026 | 29% | 37 |

Nota: El cuadro muestra las curules alcanzadas por los partidos oficialistas de cada presidente al inicio de gobierno. Tomado de Aguirre (2025) con datos de Campos (2021) y Carbajal (2023).

El segundo factor es el diseño constitucional. La Constitución de 1993 dejó mecanismos de control político ambiguos, especialmente la vacancia presidencial por “incapacidad moral permanente” y la cuestión de confianza. En teoría, eran válvulas excepcionales para momentos límite. En la práctica, se transformaron en herramientas de presión cotidiana. La vacancia se volvió una amenaza permanente contra presidentes débiles; la cuestión de confianza, una forma de forzar al Congreso; y la disolución parlamentaria, un recurso para romper bloqueos institucionales.



El tercer factor es la desconexión entre economía y política. Durante años, la estabilidad macroeconómica permitió sostener la idea de que la política podía vivir en crisis sin afectar de inmediato la vida cotidiana. El crecimiento asociado al boom de materias primas redujo pobreza y amplió servicios, pero no construyó un Estado de bienestar robusto ni empleos formales de calidad. La economía avanzaba, pero la representación política se deterioraba. La estabilidad convivía con informalidad, desigualdad y desconfianza.

El cuarto factor es el legado del fujimorismo. El autoritarismo de los años noventa debilitó partidos, normalizó la política excepcional y dejó una arquitectura institucional ambivalente: un presidencialismo fuerte en el papel, una tecnocracia económica relativamente blindada y contrapesos vulnerables a la captura. A ello se suman las secuelas del conflicto armado interno, que erosionaron la confianza en la movilización social.

En conjunto, estas condiciones producen una democracia paradójica. No colapsa completamente, pero tampoco logra estabilizarse. Conserva elecciones, pero pierde representación. Mantiene instituciones, pero las convierte en armas de confrontación. Tiene presidentes, pero cada vez con menos autoridad. Tiene Congreso, pero cada vez con menos legitimidad. Tiene justicia, pero cada vez más arrastrada al centro de la disputa política.

Perú, en suma, vive el vaciamiento progresivo de la democracia representativa. El sistema sigue funcionando, pero funciona mal: procesa el conflicto removiendo autoridades, bloqueando gobiernos, judicializando disputas y trasladando la crisis de una institución a otra. Por eso la pregunta de fondo no es únicamente quién será el próximo presidente o qué Congreso vendrá después. La pregunta más difícil es cómo reconstruir un sistema político capaz de gobernar sin convertir cada desacuerdo en una nueva crisis.





EL NACIMIENTO DEL CICLO DE CRISIS POLÍTICAS

El ciclo comienza con una paradoja electoral. En 2016, Pedro Pablo Kuczynski (PPK) gana la presidencia por un margen mínimo frente a Keiko Fujimori (50,12% contra 49,88%, apenas poco más de 41 mil votos), pero llega al poder con una bancada pequeña y sin una coalición política robusta. Del otro lado, Fuerza Popular pierde la presidencia, pero obtiene una mayoría contundente en el Congreso, con 73 de 130 escaños. Desde el primer día, el país queda partido en dos legitimidades enfrentadas: un Ejecutivo que tiene el mando formal del gobierno, pero poco poder político; y un Congreso que no controla la presidencia, pero sí posee las herramientas para bloquearla, censurarla y, eventualmente, derribarla.

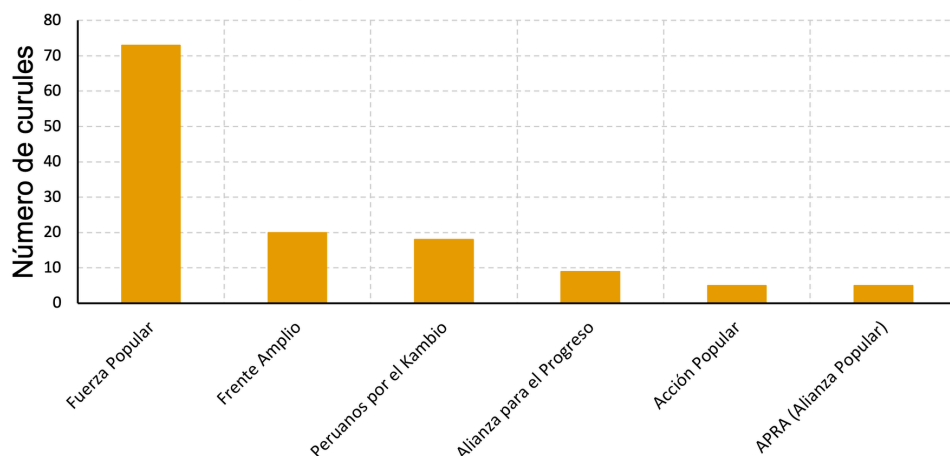
Desde ese momento, el Congreso comenzó a operar como un centro alternativo de poder. Keiko Fujimori aceptó formalmente la derrota, pero Fuerza Popular transformó su mayoría parlamentaria en una herramienta de presión permanente. La oposición dejó de actuar como contrapeso y empezó a comportarse como un cogobierno adversario: censuraba ministros, bloqueaba reformas, condicionaba la agenda pública y mantenía abierta la amenaza de vacancia presidencial.

PPK, por su parte, llegó al Palacio con credenciales tecnocráticas, experiencia internacional y confianza empresarial, pero con poca espalda política. Su partido, Peruanos por el Cambio, lejos de ser orgánico funcionaba más como vehículo electoral que como



organización con raíces sociales. Su bancada tenía solo 18 escaños (Figura 2). Su triunfo dependió de un voto antifujimorista amplio, heterogéneo y circunstancial: izquierdas, liberales, colectivos ciudadanos y sectores de derechos humanos que votaron por él para impedir el retorno del fujimorismo al Ejecutivo. Ese apoyo alcanzó para ganar la segunda vuelta, pero resultó insuficiente para gobernar.

Congreso 2016-2021: curules por bancada



Fuente: elaboración propia, en base a ONPE (2016)

La presidencia de PPK quedó atrapada entre dos mundos. Su fortaleza estaba en la gestión, la economía y los circuitos tecnocráticos; la crisis exigía negociación política, disciplina parlamentaria y conducción partidaria. Hizo varios intentos de negociar con la oposición, ceder y conceder, pero no consiguió eco; y según diversos testimonios de colaboradores políticos de su gobierno, PPK tenía dificultades para conducir un colectivo político, tomaba decisiones de manera impredecible y terminó concentrado en su defensa personal.

Fuerza Popular también actuaba movida por la derrota que no aceptó y la mezcla de cálculo político e instinto defensivo. Keiko Fujimori venía de perder dos presidenciales estrechas, en 2011 y 2016, y su partido interpretó la mayoría legislativa como un mandato para gobernar desde el Congreso. A ello se sumó el avance del caso Lava Jato, que alcanzó a figuras de todo el sistema político, incluida la propia Keiko. La disputa con el Ejecutivo se conectó tempranamente con la presión sobre la Fiscalía, el Consejo Nacional de la Magistratura y otros espacios clave del sistema de justicia.

a censura del ministro Jaime Saavedra, impulsor de la reforma universitaria, marcó una señal decisiva. Fuerza Popular mostró que podía derribar ministros estratégicos, defender intereses afectados por reformas estatales y disciplinar al Ejecutivo desde el Parlamento. La censura ministerial, pensada como



mecanismo de control excepcional, empezó a funcionar como herramienta de desgaste presidencial.

En esta primera crisis se instala el patrón que recorrerá toda la década: presidentes con legitimidad electoral pero escaso poder político; congresos con baja legitimidad social, pero enormes recursos institucionales; y reglas constitucionales usadas como armas de confrontación. La cooperación perdió atractivo y la confrontación se volvió rentable.

CUANDO LOS MECANISMOS EXCEPCIONALES SE VUELVEN RUTINA

Martín Vizcarra llegó a la presidencia en marzo de 2018 casi por accidente político. Era el primer vicepresidente de PPK, había sido gobernador regional de Moquegua y ministro de Transportes. Se encontraba exiliado en Canadá como embajador luego de que el Congreso buscara su censura. Vizcarra estaba lejos de aparecer como el protagonista natural de la escena nacional. Su ascenso se produjo después de la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski, acorralado por el Congreso y las investigaciones del caso Odebrecht, y tejiendo alianzas con algunas bancadas como Alianza para el Progreso. Vizcarra recibió, por tanto, un Ejecutivo golpeado, un Congreso hostil y un sistema político atravesado por Lava Jato. Pero también llegó con una ventaja inicial: cargaba menos desgaste que su antecesor y supo ocupar rápidamente el lugar del presidente anticorrupción. El escándalo de los “CNM audios”, que reveló redes de favores y corrupción en el sistema judicial, le permitió levantar una agenda de reforma política y judicial contra una clase política profundamente desprestigiada.

Su gobierno concentra dos episodios decisivos. El primero ocurre en 2019 y corresponde a una crisis horizontal: Ejecutivo contra Congreso. El conflicto escaló por las reformas anticorrupción, la propuesta de adelantar elecciones y, sobre todo, el nombramiento de magistrados del Tribunal Constitucional, una atribución que en Perú recae en el Congreso. La disputa no era menor: el Tribunal Constitucional podía terminar decidiendo los límites de la cuestión de confianza, la vacancia y la disolución parlamentaria. Vizcarra planteó entonces una cuestión de confianza para modificar y transparentar ese proceso de elección. El Congreso continuó con la votación, y el presidente interpretó ese gesto como una negación fáctica de la confianza. Ese mismo día, el 30 de septiembre de 2019, anunció la disolución del Parlamento.

Junio 2026
Número #2

“En esta primera crisis se instala el patrón que recorrerá toda la década: presidentes con legitimidad electoral pero escaso poder político; congresos con baja legitimidad social, pero enormes recursos institucionales; y reglas constitucionales usadas como armas de confrontación. La cooperación perdió atractivo y la confrontación se volvió rentable”.



La respuesta legislativa fue fulminante: el Congreso declaró a Vizcarra “moralmente incapaz” y juramentó a Mercedes Aráoz como presidenta encargada. La maniobra duró menos de 36 horas. Aráoz renunció ante la falta de respaldo, mientras las Fuerzas Armadas, gobernadores regionales, la OEA y amplios sectores ciudadanos se alinearon con Vizcarra. La disolución fue validada después por el Tribunal Constitucional. El episodio reforzó al presidente, pero también dejó una lección peligrosa: los mecanismos extremos podían usarse con éxito cuando uno de los poderes reunía suficiente respaldo institucional, social y militar.

El segundo episodio llega en 2020 y cambia la naturaleza de la crisis. Tras las elecciones parlamentarias extraordinarias, el nuevo Congreso apareció más fragmentado, menos experimentado y muy dispuesto a usar la vacancia presidencial como arma política. Vizcarra enfrentó acusaciones de corrupción y dos intentos de remoción por “incapacidad moral” en menos de tres meses. Sobrevivió al primero, en septiembre. Cayó en el segundo, el 9 de noviembre de 2020.

La vacancia de Vizcarra mostró que el repertorio de crisis había sobrevivido al fujimorismo. Un Congreso distinto, con actores nuevos y bancadas dispersas, reprodujo la misma lógica de asedio. La ambigüedad de la “incapacidad moral permanente” siguió abierta y el Tribunal Constitucional evitó cerrar de manera sustantiva esa puerta. La herramienta quedó disponible para mayorías coyunturales.

La sucesión de Manuel Merino transformó la crisis horizontal en una crisis mixta. La maniobra parlamentaria fue percibida por amplios sectores como una captura ilegítima del gobierno. Su gabinete, su baja legitimidad y la represión policial encendieron una revuelta nacional. Durante varios días se multiplicaron marchas, cacerolazos y movilizaciones urbanas sin intermediación de partidos. La muerte de dos manifestantes terminó por hacer inviable al gobierno interino. Merino renunció después de apenas cinco días en el cargo.

Francisco Sagasti asumió entonces como presidente de transición para conducir al país hacia las elecciones de 2021. La secuencia dejó una doble enseñanza. La sociedad civil peruana podía bloquear una operación política percibida como abusiva. Pero esa fuerza callejera tenía dificultades para convertirse en una reorganización política duradera. La protesta podía frenar una presidencia ilegítima; la ausencia de partidos, coaliciones y mediaciones seguía intacta.

La vacancia de Vizcarra mostró que el repertorio de crisis había sobrevivido al fujimorismo. Un Congreso distinto, con actores nuevos y bancadas dispersas, reprodujo la misma lógica de asedio. La ambigüedad de la “incapacidad moral permanente” siguió abierta y el Tribunal Constitucional evitó cerrar de manera sustantiva esa puerta. La herramienta quedó disponible para mayorías coyunturales”.



ASEDIO LEGISLATIVO Y SALIDA EXTRALEGAL

Las elecciones de 2021 abren una nueva crisis. Pedro Castillo, maestro rural y candidato de Perú Libre, derrota a Keiko Fujimori, quien pierde nuevamente por un margen mínimo: 50,13% contra 49,87%. La derecha denuncia fraude sin pruebas suficientes y revive una lógica ya visible en 2016: la derrota electoral se convierte rápidamente en desconocimiento político del adversario.

Castillo llega al poder con una base frágil. Postuló como invitado de Perú Libre, carecía de control real sobre el partido y nunca logró ordenar una coalición gobernante disciplinada. Los gabinetes cambiaron una y otra vez, mientras el Congreso activó tempranamente la amenaza de vacancia. Desde el inicio, la presidencia quedó atrapada entre tres debilidades: escasa maquinaria política, oposición legislativa agresiva y baja capacidad administrativa.

Durante su mandato, las bancadas opositoras presentaron sucesivas mociones de vacancia. Algunas fracasaron, pero fueron estrechando el margen presidencial. Al mismo tiempo, la Fiscalía ganó protagonismo mediante investigaciones y denuncias constitucionales. La crisis dejó de girar únicamente en torno al eje Ejecutivo–Congreso y comenzó a incorporar con fuerza al Ministerio Público y al sistema judicial.

El punto de quiebre llegó el 7 de diciembre de 2022. Ante una nueva moción de vacancia, Castillo anunció la disolución del Congreso, la instalación de un gobierno de excepción y la reorganización del sistema de justicia. La jugada carecía de apoyo militar, ministerial y político. En pocas horas, el intento colapsó. Castillo fue detenido y Dina Boluarte, su vicepresidenta, asumió la presidencia por sucesión constitucional, mientras estallaban protestas en el centro y sur del país.

Castillo fue producto del ciclo peruano y, al mismo tiempo, lo profundizó. Enfrentó un Congreso que convirtió la vacancia en amenaza permanente, pero respondió con una salida extralegal que fortaleció a sus adversarios. Su caída confirmó tres rasgos de la crisis: la normalización del asedio legislativo, la incapacidad del Ejecutivo para construir coaliciones mínimas y la apertura de una nueva etapa marcada por la alianza de supervivencia entre Boluarte y el Congreso.

“Las elecciones de 2021 abren una nueva crisis. Pedro Castillo, maestro rural y candidato de Perú Libre, derrota a Keiko Fujimori, quien pierde nuevamente por un margen mínimo: 50,13% contra 49,87%”.



La llegada de Dina Boluarte a la presidencia produjo un giro decisivo. El choque frontal entre Ejecutivo y Congreso perdió intensidad, pero esa calma aparente escondía una transformación más profunda: ambos poderes pasaron de enfrentarse a sostenerse mutuamente. La crisis horizontal dejó de expresarse como guerra abierta y se convirtió en pacto de supervivencia.

Lo anterior generó indignación y movilización popular. La respuesta inicial del gobierno frente a las protestas fue represiva. El 14 de diciembre de 2022 se decretó estado de emergencia nacional. Al día siguiente ocurrió la matanza de Ayacucho, con diez civiles muertos durante operaciones de las Fuerzas Armadas. El 9 de enero de 2023 se produjo la matanza de Juliaca, con dieciocho civiles muertos, el episodio más letal del ciclo de protestas. La represión hundió la legitimidad social del gobierno y amplió el rechazo ciudadano.

La vacancia de Boluarte fue presentada como respuesta al deterioro acelerado de su gobierno: investigaciones abiertas, censuras ministeriales, acusaciones por la represión de las protestas, desgaste extremo de su legitimidad pública y una creciente incapacidad para ordenar la administración. Pero detrás de esa justificación formal había también un cálculo político. Boluarte había servido al Congreso como escudo, pero cuando su permanencia empezó a contaminar a sus propios aliados, dejó de ser útil. El Parlamento la sostuvo mientras le permitió ganar tiempo y avanzar en su agenda; la removió cuando conservarla se volvió más costoso que reemplazarla.

La llegada de José Jerí confirmó que el problema ya no estaba en una presidenta específica, sino en la lógica misma del sistema. Su gobierno nació bajo tutela parlamentaria, con poco margen propio y con la marca de origen de una sucesión decidida desde el Congreso. La justificación de su posterior remoción siguió el libreto conocido: crisis de conducción, censuras, bloqueo legislativo, denuncias de corrupción y pérdida de gobernabilidad. En términos políticos, la vacancia de Jerí expresó un nuevo ajuste interno del poder parlamentario. El Congreso volvió a usar la presidencia como una pieza de recambio: primero la protege, luego la desgasta, finalmente la sustituye.

Así se abrió paso José María Balcázar en 2026. La secuencia Boluarte–Jerí–Balcázar muestra hasta qué punto la presidencia peruana se había vuelto reemplazable dentro de un tablero dominado por el Congreso. La vacancia dejó de operar como último recurso constitucional y pasó a funcionar como mecanismo ordinario de administración de la crisis. Cada remoción prometía cerrar un episodio, pero en realidad reabría el mismo problema: un sistema político capaz de cambiar presidentes con rapidez, pero incapaz de reconstruir autoridad democrática.

Junio 2026
Número #2

“La vacancia de Boluarte fue presentada como respuesta al deterioro acelerado de su gobierno: investigaciones abiertas, censuras ministeriales, acusaciones por la represión de las protestas, desgaste extremo de su legitimidad pública y una creciente incapacidad para ordenar la administración”.





El sistema de justicia, un nuevo campo de batalla de la crisis peruana

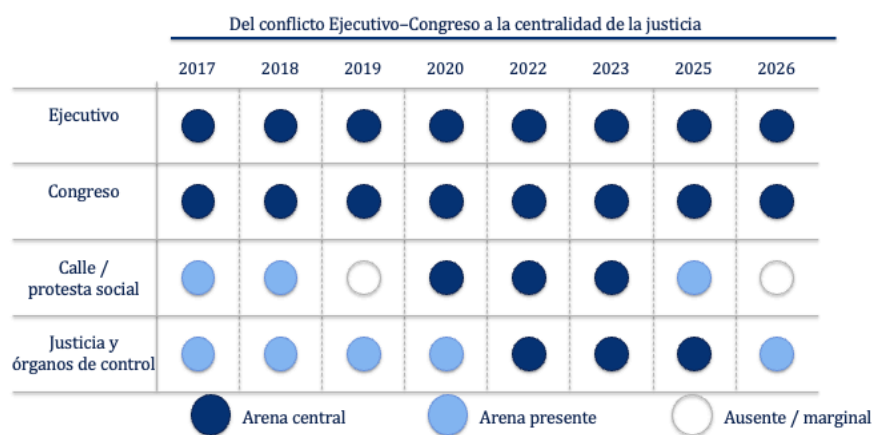
Una de las transformaciones más importantes de la crisis peruana ocurre cuando el conflicto abandona su carril inicial — la pelea entre Ejecutivo y Congreso— y se instala en el sistema de justicia. La Fiscalía, el Tribunal Constitucional, la Junta Nacional de Justicia y el Poder Judicial pasan a ocupar un lugar decisivo. Allí se investiga, se acusa, se bloquea, se protege y se define quién puede sobrevivir políticamente.

El punto de partida fue el escándalo de los “CNM audios”, que reveló redes de corrupción, favores cruzados y tráfico de influencias en el antiguo Consejo Nacional de la Magistratura. La creación posterior de la Junta Nacional de Justicia (JNJ) buscó limpiar ese terreno, pero pronto la propia JNJ se convirtió en objetivo de presiones políticas. La justicia, llamada a controlar el poder, comenzó a ser disputada por los mismos actores que debía fiscalizar.

La Figura 2 muestra con claridad este desplazamiento. Entre 2017 y 2020, el corazón de la crisis sigue ubicado en el choque Ejecutivo–Congreso: presidentes acorralados, mayorías parlamentarias agresivas, amenazas de vacancia y disputas por el mandato. A partir de 2022, el mapa cambia. La justicia y los órganos de control pasan al centro de la escena política. Fiscalía, Tribunal Constitucional, Junta Nacional de Justicia y Poder Judicial se vuelven piezas claves de la crisis, junto con la protesta social y el bloqueo institucional.

“Una de las transformaciones más importantes de la crisis peruana ocurre cuando el conflicto abandona su carril inicial —la pelea entre Ejecutivo y Congreso— y se instala en el sistema de justicia. La Fiscalía, el Tribunal Constitucional, la Junta Nacional de Justicia y el Poder Judicial pasan a ocupar un lugar decisivo”.





Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos CRISPOL.

Durante la crisis de Pedro Castillo, la Fiscalía asumió un papel protagónico al denunciar constitucionalmente a un presidente en funciones, un hecho inédito en la historia peruana reciente. Tras la llegada de Dina Boluarte, el conflicto se desplazó aún más hacia investigaciones, suspensiones, denuncias cruzadas y pugnas por controlar instituciones autónomas. La batalla política entró de lleno en expedientes, fallos, acusaciones y nombramientos.

Esta dimensión ya había aparecido en el boletín regional anterior de CRISPOL. Allí se advertía que, en Perú, la crisis horizontal había evolucionado desde el enfrentamiento Ejecutivo–Congreso hacia una disputa más compleja en el sistema de justicia, especialmente entre el Ministerio Público y la Junta Nacional de Justicia. También se señalaba que la Fiscal de la Nación había presentado 45 denuncias constitucionales, algunas contra congresistas y contra la propia presidenta.

La crisis peruana entra así en una fase más profunda. La pelea por gobernar se convierte en una pelea por controlar a quienes deben controlar el poder. El sistema de justicia deja de ser el árbitro externo del conflicto y se transforma en su nuevo campo de batalla. Allí se juega la posibilidad de investigar, sancionar o blindar a los actores políticos. En otras palabras, allí se define cuánto Estado de derecho queda en pie.





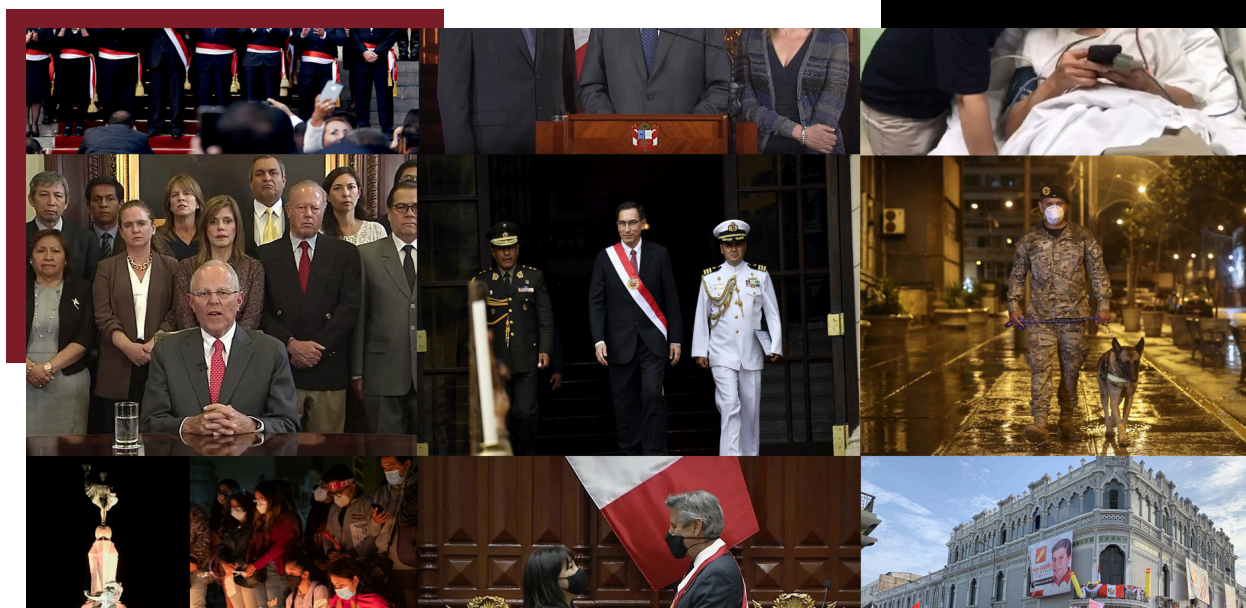
CONCLUSIÓN. UN CICLO ABIERTO DE CRISIS POLÍTICAS

El caso peruano muestra cómo una democracia puede quedar atrapada en una maquinaria de crisis que se retroalimenta. Entre 2016 y 2026, Perú atravesó una secuencia de episodios encadenados: PPK frente al Congreso fujimorista; Vizcarra frente al Parlamento; Merino frente a la calle; Castillo frente al Congreso y la Fiscalía; Boluarte sostenida primero y removida después por una coalición parlamentaria de supervivencia; Jerí y Balcázar como nuevas piezas de recambio; y, al final del recorrido, el sistema de justicia convertido en campo de batalla.

El patrón de fondo es el siguiente: el sistema político peruano procesa el conflicto reproduciéndolo. Cada episodio deja más debilitado al actor que debía ordenar el siguiente. La presidencia pierde autoridad; el Congreso acumula poder sin ganar legitimidad; la ciudadanía irrumpe en momentos decisivos, pero con dificultades para construir plataformas duraderas; y la justicia aparece como árbitro, botín y trinchera al mismo tiempo.

En este boletín se buscó ofrecer una lectura sobre la mutación del ciclo. Los primeros episodios, entre 2017 y 2019, el centro de gravedad está en la pelea entre Ejecutivo y Congreso. Luego, desde 2020, la crisis adquiere una textura más densa. Entran con fuerza la calle, la represión, la Fiscalía, el Tribunal Constitucional, la Junta Nacional de Justicia y los organismos de control. El conflicto deja de vivir únicamente en el Parlamento y Palacio; se expande hacia los tribunales, las investigaciones, las denuncias





constitucionales y la disputa por quién controla a quienes deberían controlar el poder. Keiko Fujimori ha resultado electa en las recientes elecciones presidenciales en su cuarto intento. Esta victoria puede cambiar la secuencia del ciclo de crisis si Fuerza Popular concentra poder y dominancia en las instituciones públicas. Sin embargo, la nueva composición del Congreso bicameral y un país fragmentado, puede profundizar la disputa entre poderes o volcarla hacia una crisis mixta.

La salida del ciclo exige algo más profundo que reemplazar presidentes, cerrar congresos o adelantar elecciones. Perú enfrenta un problema de arquitectura política: un sistema que convierte los mecanismos de equilibrio en instrumentos de ataque y transforma cada solución temporal en antesala de una nueva crisis. La pregunta decisiva, entonces, va más allá del próximo ocupante de Palacio. La cuestión de fondo es cómo reconstruir autoridad democrática en un sistema que transforma los mecanismos de equilibrio en instrumentos de guerra política, y que convierte cada solución temporal en la antesala de una nueva crisis.

