

El presidencialismo atenuado y su ambivalencia en el Perú, en comparación con el parlamentarismo europeo



Artículo de Revisión

ISSN 3084-75160 (En línea)

Recibido: 09-11-24

Aprobado: 08-01-25

Publicado: 20-01-25

Eduardo Jesus Chocano Ravina^{1,a}  

¹ Universidad de Lima, Lima, Perú.

^a Bachiller de Derecho.

RESUMEN

El presente trabajo examina el régimen político peruano, basado en un modelo de presidencialismo atenuado que combina mecanismos parlamentarios dentro de una estructura presidencialista. A través de un enfoque teórico y práctico, se comparan el presidencialismo latinoamericano, el parlamentarismo europeo y el modelo híbrido peruano, revelando tensiones derivadas de su configuración mixta. Aunque las herramientas incorporadas buscan limitar el poder presidencial y fomentar la colaboración entre poderes, su eficacia depende de factores como la correlación de fuerzas en el Congreso y el liderazgo político. Se resalta la ambivalencia del sistema, que puede tanto facilitar la gobernabilidad en contextos de cooperación como generar crisis en escenarios de confrontación. El análisis aborda casos, desde el autogolpe de 1992 hasta el actual gobierno de Dina Boluarte, evidenciando cómo esta ambivalencia se manifiesta en la práctica. Se concluye que el éxito del presidencialismo atenuado no depende solo de su diseño normativo, sino de la calidad democrática de sus operadores.

Palabras clave: presidencialismo; parlamentarismo; presidencialismo atenuado; gobierno; presidente.

The attenuated presidentialism and its ambivalence in Peru, in comparison with European parliamentarism

ABSTRACT

This study examines the Peruvian political regime, based on a model of attenuated presidentialism that combines parliamentary mechanisms within a presidential structure. Through a theoretical and practical approach, Latin American presidentialism, European parliamentarism, and the Peruvian hybrid model are compared, revealing tensions arising from its mixed configuration. Although the mechanisms incorporated aim to limit presidential power and foster collaboration between branches, their effectiveness depends on factors such as the correlation of forces in Congress and political leadership. The ambivalence of the system is highlighted, as it can both facilitate governability in contexts of cooperation and generate crises in scenarios of confrontation. The analysis addresses cases ranging from the 1992 self-coup to the current government of Dina Boluarte, showing how this ambivalence is manifested in practice. It is concluded that the success of attenuated presidentialism depends not only on its normative design but also on the democratic quality of its operators.

Keywords: presidentialism; parliamentarism; attenuated presidentialism; government; president.

Citar como

Chocano Ravina, E. J. (2025). El presidencialismo atenuado y su ambivalencia en el Perú, en comparación con el parlamentarismo europeo. *Revista jurídica peruana Desafíos en Derecho*, 2(1), 78-89. <https://doi.org/10.37711/RJPDD.2025.2.1.9>



INTRODUCCIÓN

El sistema político peruano se encuentra regulado por la Constitución Política de 1993, la cual establece una separación clásica en tres poderes del Estado: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Según lo señalado en su artículo 43°, cada uno de estos posee funciones claramente delimitadas y con mecanismos específicos de control mutuo. A su vez, la forma de gobierno adoptada es el presidencialismo atenuado, caracterizado por combinar elementos típicos del presidencialismo con herramientas propias del sistema parlamentario.

En concreto, el presidente cuenta con atribuciones establecidas en los artículos 110° al 118° de la Constitución, resaltando la dirección de la política general del gobierno, la potestad para emitir decretos legislativos en situaciones extraordinarias y la facultad de disolver el Congreso bajo circunstancias específicas previstas en los artículos 134° y 135°.

Es en este contexto normativo, a fin de comprender a profundidad la forma de gobierno en el Perú, resulta fundamental comprender las diferencias esenciales entre el presidencialismo y el parlamentarismo, para luego profundizar en el eje principal de este estudio: el modelo híbrido del presidencialismo atenuado peruano.

Al respecto, debe señalarse que el régimen político peruano fue objeto de múltiples transformaciones a lo largo de su historia constitucional, configurándose actualmente como un sistema presidencialista atenuado. Este modelo híbrido combina elementos tanto del presidencialismo clásico como del parlamentarismo, por lo que genera una estructura institucional singular. Su análisis resulta clave para comprender las dinámicas de poder y gobernabilidad en el Perú contemporáneo.

Así mismo, la adopción de instituciones parlamentarias dentro de un esquema originalmente presidencial produjo y produce tensiones que no siempre encuentran solución en el propio texto constitucional. La convivencia entre mecanismos de control mutuo, como la cuestión de confianza o la posibilidad de disolución del Congreso, ha derivado en escenarios de alta conflictividad política. Por ello, resulta necesario examinar el alcance y los efectos de esta mixtura institucional.

Es así que este estudio ofrece una revisión crítica del presidencialismo atenuado en el Perú, identificando sus fundamentos teóricos, su evolución normativa y los desafíos que plantea en la práctica. A través del contraste con modelos como el presidencialismo latinoamericano y el parlamentarismo europeo, se busca delimitar las particularidades del caso peruano. De igual modo, se explora el carácter ambivalente del sistema, cuya eficacia depende tanto de su diseño jurídico como del contexto político en el que opera.

DESARROLLO

Presidencialismo: el caso latinoamericano

El presidencialismo es una figura con gran desarrollo en América, mientras que el parlamentarismo, por su lado, lo es en Europa (Fernández Barbadillo, 2012). Esta forma de gobierno implica la existencia de un poder ejecutivo que posee mayores atribuciones en comparación a los otros dos poderes del Estado. A su vez, al presidente de la república se le dan facultades legislativas gracias a la iniciativa de ley, convocatoria a legislatura extraordinaria, legislar mediante decretos de urgencia, entre otras (Tupayachi Sotomayor, 2011).

Respecto a sus orígenes, apoyándonos en lo planteado por Castillo Freyre (2002), el presidencialismo tuvo su origen en Estados Unidos con la Constitución de 1787, diseñada como respuesta a los fracasos de la separación rígida de poderes en Europa y con el objetivo de equilibrar autoridad y control entre los poderes del Estado. Desde sus inicios, se caracterizó por un presidente con autonomía y funciones ejecutivas propias, elegido por el pueblo, con ministros subordinados y sin dependencia del Parlamento, estructurando así un gobierno con separación tajante de poderes y un fuerte liderazgo unipersonal en el Poder Ejecutivo.

El presidencialismo, de forma general, es aquella forma de gobierno en la cual el Ejecutivo posee amplias atribuciones constitucionales y tiene control total sobre la composición de su gabinete y la administración del poder estatal. Además, el presidente es elegido por el pueblo por un período determinado, sin depender de la aprobación formal del parlamento para mantenerse en el cargo (Ayala Silva et al., 2023).

Por otra parte, conviene destacar que el modelo presidencialista no fue implementado de manera uniforme en América Latina. Al respecto, Serrafiero (1991) señala que Jacques Lambert propuso una nueva terminología, describiendo la configuración institucional de la región como un régimen de preponderancia presidencial; además, para Lambert la copia del modelo estadounidense no impidió golpes de Estado, pues las causas profundas se relacionaban con sociedades fracturadas y emergencias reiteradas, no solo con el diseño institucional.

Villabella Armengol (2006) destaca que el presidencialismo latinoamericano concentra competencias legislativas, de veto y de excepción, en grado superior al modelo estadounidense, aun cuando se intenten contrapesos como limitar la reelección o reforzar la fiscalización ministerial.

Por otro lado, desde el siglo XIX, las constituciones hispanoamericanas otorgaron a los presidentes facultades legislativas, de nombramiento y de emergencia superiores a las del modelo estadounidense, consolidando así un Ejecutivo estructuralmente reforzado (Garcé, 2017).

Con base a lo expuesto, el presidencialismo, aunque inspirado en el modelo estadounidense, adquirió en América Latina características particulares que lo han transformado en un régimen con fuerte concentración de poder en el Ejecutivo. Esta adaptación, condicionada por factores históricos, sociales y políticos, ha generado sistemas en los que el presidente no solo gobierna, sino que también influye decisivamente en el proceso legislativo y en la conducción del Estado.

Parlamentarismo

El origen del parlamentarismo se da en Inglaterra, con amplio desarrollo posterior a la Segunda Guerra Mundial y sus principales características fueron comprendidas por Espinoza Toledo (2020) como:

- a) La separación del poder Ejecutivo entre un jefe de Estado y un jefe de gobierno.
- b) La obligación del gobierno de rendir cuentas ante el Parlamento.
- c) La facultad para disolver la Cámara Baja.

Así mismo, el autor indicó que estas particularidades surgieron en Gran Bretaña durante el siglo XVIII, cuando el gabinete comenzó a actuar de forma independiente al monarca, asumiendo responsabilidad política ante la Cámara de los Comunes, aunque mantuvo la capacidad de pedir al rey la disolución de dicha Cámara. Además, es importante señalar que, a diferencia de la época medieval, en donde se contaba con sus propias asambleas para gobernar, en el parlamentarismo moderno el Parlamento actúa con base a un mandato representativo (Abellán, 1996).

A su vez, para Escamilla (1992) el parlamentarismo británico se desarrolló sobre la base de leyes parlamentarias, costumbres jurídicas y convenciones constitucionales, además de que su operatividad está marcada por un sistema bipartidista, un modelo electoral de mayoría simple y la influencia de la opinión pública. En este sistema, el Poder Ejecutivo se divide entre el monarca, que cumple un rol simbólico como jefe de Estado, y el primer ministro, verdadero jefe de gobierno.

Breves diferencias entre el presidencialismo y el parlamentarismo

Luego del desarrollo de ambas formas de gobierno, la primera diferencia notable es sobre el poder otorgado al máximo representante del poder Ejecutivo, el presidente de la República. Como señaló Guzmán Napurí (2020), el sistema presidencial se caracteriza por un presidente que concentra las funciones de jefe de Estado y de Gobierno, a diferencia del parlamentarismo, donde estas se separan. A su vez, la toma de decisiones recae principalmente en el presidente, y los ministros cumplen un rol secundario.

Por otro lado, otra diferencia importante es que en el parlamentarismo el gobierno depende directamente de la confianza del Parlamento, lo que implica que este puede cesarlo mediante una moción de censura. En contraste, en el sistema presidencialista, el presidente tiene un mandato fijo y su permanencia en el cargo no depende de la aprobación constante del Legislativo.

Esta distinción influye directamente en la dinámica de gobernabilidad y control político: mientras que el parlamentarismo tiende a fomentar mayor cooperación entre poderes y permite ajustes más flexibles ante crisis políticas, el presidencialismo puede generar bloqueos institucionales cuando existe un Congreso opositor. Como señala De la Torre Barba (2019), en los sistemas presidencialistas, la concentración de poder en el Ejecutivo puede transgredir la autonomía de los demás poderes, dificultando la gobernabilidad en contextos de desacuerdo entre el Ejecutivo y el Legislativo.

En esta misma línea, Martínez Dalmau (2015) advierte que el presidencialismo latinoamericano tiende a acentuar los desequilibrios entre los poderes del Estado, especialmente en contextos de crisis institucional, mientras que el parlamentarismo favorece mecanismos más dinámicos de control político. De igual manera, el presidencialismo centraliza el poder en el Ejecutivo, lo que puede favorecer la ejecución de políticas radicales, especialmente cuando se encuentra acompañado de un liderazgo de carácter autoritario (Pino Uribe, 2024).

Al comparar ambas formas de gobierno, se evidencia que el presidencialismo y el parlamentarismo responden a modelos institucionales y lógicas políticas distintas, cada una con implicancias propias en términos de gobernabilidad, equilibrio de poderes y control político. Mientras en el parlamentarismo favorece una mayor interacción y fiscalización entre el Ejecutivo y el Legislativo, propiciando una respuesta más flexible ante crisis políticas, el presidencialismo se caracteriza por una fuerte concentración de poder en la figura del presidente, lo cual, si bien puede facilitar la toma de decisiones, también incrementa el riesgo de autoritarismo y bloqueo institucional en contextos de tensión política.

Presidencialismo atenuado

A fin de comprender el presidencialismo atenuado en el Estado peruano, resulta pertinente primero observar brevemente las formas de gobierno en otros países latinoamericanos, así como las distintas modalidades de organización del poder político que se han adoptado en contextos institucionales similares.

Otros modelos presidencialistas en Latinoamérica

El análisis se inicia con el caso de Argentina, donde la reforma constitucional de 1994 introdujo la figura del jefe de Gabinete de Ministros, un funcionario designado por el presidente, pero sujeto a control político por parte del Congreso, que incluso puede censurarlo. Esta innovación institucional tuvo como finalidad principal moderar la concentración de poder en manos del Ejecutivo; no obstante, la literatura especializada ha debatido ampliamente sobre su efectividad como mecanismo real de contención al presidencialismo (Serrafero, 2003).

Por otro lado, en el caso colombiano, el diseño constitucional incorporó diversos mecanismos de control parlamentario, como las citaciones, solicitudes de información,

mociones de censura y de observación, que refuerzan la capacidad de fiscalización del Congreso. Aunque el presidente conserva una posición predominante dentro del sistema político, estas herramientas han incrementado la responsabilidad política del Ejecutivo, constituyéndose en manifestaciones del principio de separación de poderes y de la rendición de cuentas. A su vez, el control constitucional sobre estas prácticas cumple una función dual: limita el ejercicio arbitrario del poder y fortalece la democracia, al asegurar que la actuación de los funcionarios públicos se ajuste a los valores, principios y derechos establecidos en la Constitución, consolidando así la legitimidad democrática y la gobernabilidad basada en el derecho (Ortega Ruiz, 2024).

En el caso chileno, después de la Constitución de 1980, reformada en varias ocasiones, se afianzó un presidencialismo fuerte; con todo, el Congreso retiene contrapesos significativos y facultades colegislativas que obligan al Ejecutivo a negociar de manera continua, de modo que el poder presidencial, aunque amplio, no es absoluto (Bronfman Vargas, 2016). Durante la llamada República Parlamentaria (1891-1925), en cambio, la práctica política otorgó la primacía al Poder Legislativo, limitando seriamente la autoridad del presidente hasta que las Constituciones de 1925 y la vigente (1980) devolvieron el centro de gravedad institucional al Ejecutivo.

Brasil constituye otro caso donde se observan contrapesos al Ejecutivo. Pese a su presidencialismo vigoroso, la alta fragmentación partidaria obliga a construir coaliciones para sostener la gobernabilidad. Esa exigencia, más política que derivada del diseño constitucional, fuerza al presidente a pactar y compartir poder con las bancadas congresales para impulsar su agenda, fenómeno que la literatura describe como una “parlamentarización de hecho” (Silva Alves y Paiva, 2017).

En Uruguay, aunque la Constitución define un presidencialismo “puro”, investigaciones señalan que la formación de cárteles legislativos, coaliciones flexibles entre partidos y el fortalecimiento del llamado Centro Presidencial, con oficinas de coordinación política que unen al presidente con las bancadas, obligan al Ejecutivo a negociar y compartir poder con el Congreso, dando lugar a un presidencialismo atenuado en la práctica (Lanzaro, 2016). Así mismo, esta dinámica de coalición ha favorecido una mayor eficacia en la sanción de leyes y la estabilidad de las mayorías parlamentarias, lo que refuerza el carácter consensual del sistema político uruguayo (Chasquetti, 2011).

Como se observa, de los casos extranjeros mencionados, resalta el modelo uruguayo, en el cual la formación de cárteles legislativos, coaliciones flexibles y multipartidarias que negocian agendas comunes, y el fortalecimiento del Centro Presidencial, con instancias como la Secretaría de la Presidencia y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto coordinando permanentemente al Ejecutivo con las bancadas, generaron un entorno de gobernabilidad estable y eficaz.

Estos instrumentos no solo han elevado la tasa de sanción de iniciativas oficiales y legislativas, sino que también han reducido drásticamente los conflictos institucionales, manteniendo una relación de cooperación continua entre los poderes del Estado. Esta dinámica se basa en una premisa general que, además, podría ser objeto de un estudio comparativo entre Uruguay y Perú¹, evitando así las crisis de vacancia o disolución que caracterizan al caso peruano.

Presidencialismo atenuado en el Perú

Según García Belaunde (2017), el Perú ha intentado moderar el poder presidencial incorporando, de forma progresiva, mecanismos propios del parlamentarismo. Este proceso

1 Se resalta que la premisa planteada parte de un estudio comparativo breve, debido a que no resulta el objetivo principal de la investigación, que analiza la formación y tipologías de los cárteles legislativos y la estructura y función del Centro Presidencial, demostrando que ambos mecanismos son variables explicativas clave para la estabilidad y eficacia del presidencialismo atenuado en Uruguay, diferenciándolo claramente de los demás modelos latinoamericanos, al prevenir crisis institucionales recurrentes.

comenzó en 1828 con la inclusión del ministro de Estado y el refrendo ministerial, y continuó con la institucionalización del Consejo de Ministros en 1856. Junto a ello, se introdujeron herramientas como la interpelación y el voto de censura, que serían constitucionalizados en las Cartas de 1860 y 1920. Posteriormente, la Constitución de 1933 incorporó el voto de confianza al inicio del mandato ministerial, reforzando el rol del Congreso y promoviendo una mayor colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo para lograr un gobierno más equilibrado y funcional.

Realizada esta precisión histórica, lo primero a considerar es lo dicho por Eguiguren Praeli (2009), acerca de que “la incorporación progresiva de un conjunto significativo de instituciones originarias del régimen parlamentario en el modelo presidencial peruano, configurando un régimen híbrido conocido como «presidencialismo atenuado»” (p. 19), buscaba introducir mecanismos de mayor control, contrapeso y racionalización del excesivo poder político del presidente de la República.

De lo citado, deben resaltarse tres ideas centrales:

- a) La incorporación de instituciones parlamentarias dentro de un modelo originalmente presidencial ha dado lugar a un régimen híbrido.
- b) Esta transformación buscó limitar y contrapesar el poder concentrado en el presidente de la República.
- c) No obstante, estos mecanismos, al operar dentro de una lógica presidencialista, no producen los mismos efectos institucionales que en un régimen parlamentario.

De este modo, el presidencialismo atenuado en el Perú constituye una forma de gobierno compleja, en la que la mixtura institucional altera el equilibrio clásico del modelo presidencial y plantea importantes desafíos en su aplicación práctica. Partiendo de esta premisa, corresponde examinar cuáles son los principales mecanismos parlamentarios incorporados al presidencialismo peruano y cómo operan en su dinámica institucional.

A su vez, el texto constitucional articula un sistema de pesos y contrapesos (Campos, 2023), con mecanismos que se agrupan de la siguiente manera:

- a) Mecanismos de control del Congreso sobre el Ejecutivo:
 - Voto de confianza obligatorio al inicio de la gestión ministerial (art. 130).
 - Peticiones de información a cualquier autoridad pública (art. 96).
 - Invitación a ministros y estación de preguntas para rendir cuentas (art. 129).
 - Creación de comisiones investigadoras con facultades especiales (art. 97).
 - Interpelación a ministros para que expliquen decisiones o políticas (art. 131).
 - Censura de ministros con voto mayoritario del Congreso (art. 132).
 - Control *ex post* sobre decretos legislativos y decretos de urgencia (arts. 104 y 118.19).
 - Supervisión del manejo de tratados internacionales y de los estados de emergencia o sitio (art. 137).
- b) Mecanismos del Ejecutivo respecto al Congreso:
 - Cuestión de confianza facultativa para impulsar políticas o decisiones (art. 133).
 - Observación de leyes aprobadas por el Congreso antes de su promulgación (art. 108).
 - Disolución del Congreso si se niega la confianza a dos Consejos de Ministros (art. 134).

De este modo, se evidencia que el presidencialismo atenuado en el Perú no solo representa un ingreso de mecanismos parlamentarios al presidencialismo predominante en el Estado peruano, sino también un delicado sistema de pesos y contrapesos que busca equilibrar el ejercicio del poder entre el Ejecutivo y el Legislativo. Los mecanismos constitucionales

señalados por la jurista reflejan diversos mecanismos jurídicos que pretende limitar los excesos presidenciales y fortalecer el rol de fiscalización del Congreso. Sin embargo, su efectividad depende en gran medida de la voluntad política y del respeto al principio de colaboración entre poderes, buscando ahondar en lo señalado sobre los mecanismos del parlamentarismo introducidos al presidencialismo. En este sentido, es adecuado señalar que el control no solo se ejerce del Legislativo al Ejecutivo, ya que, en realidad, existe un control mutuo entre ambos poderes del Estado.

Más aún, existe un propio autocontrol dentro del Ejecutivo, exactamente entre el presidente de la República y su Consejo de Ministros. Sobre ello, sintetizando las ideas de García Marín (2021), esta interrelación de control entre ambos poderes del Estado se presenta de esta forma:

- a) El presidente del Consejo de Ministros es designado por el presidente, pero debe obtener el voto de confianza del Congreso en los primeros treinta días de gestión. A su vez, el presidente del Consejo de Ministros puede ser removido por pérdida de confianza, censura o decisión del presidente.
- b) El presidente necesita el refrendo ministerial para sus actos, lo que agrava las crisis de gabinete cuando el Consejo de Ministros renuncia en conjunto. Este requisito fortalece el rol político del gabinete frente al Ejecutivo.
- c) El presidente tiene la facultad de disolver el Congreso si este censura o niega la confianza a dos Consejos de Ministros. De tal modo que esta herramienta fortalece al Ejecutivo frente al Legislativo y puede ser usada como mecanismo de presión.
- d) El mandato presidencial dura cinco años y permite reelección no inmediata. El Congreso es unicameral y tiene 130 miembros desde el 2011.
- e) El presidente cuenta con dos vicepresidentes, quienes no tienen funciones relevantes y suelen desempeñar roles secundarios (2021).

De tal modo que el presidencialismo atenuado peruano constituye una forma de gobierno estructurada sobre las bases del presidencialismo clásico, pero enriquecida y complejizada por la incorporación progresiva de herramientas propias del parlamentarismo.

Ambivalencia del presidencialismo atenuado

Según el Diccionario del estudiante de la Real Academia Española, el concepto “ambivalencia” refiere a que algo “presenta dos interpretaciones o dos valores” (s.f.). De tal modo que, hilando el significado presentado con el término del presidencialismo atenuado, se entiende que este concepto puede comprenderse por lo menos en dos formas distintas.

Una vez realizada la aclaración sobre el término de ambivalencia, véase lo dicho por Eguiguren Praeli (2024), observando la experiencia política peruana de los últimos 90 años se puede afirmar que la principal conclusión sobre las implicancias de incorporar en un régimen presidencial numerosas instituciones de tipo parlamentario es que el mismo diseño normativo constitucional funciona de manera bastante distinta según la composición política del Congreso y su relación de respaldo o confrontación con el Poder Ejecutivo.

La ambivalencia del presidencialismo atenuado radica en su capacidad de producir efectos opuestos según la coyuntura política en la que opera. Además, esta doble posibilidad proveniente de su naturaleza híbrida, evidencia de que no es un modelo neutral, sino uno condicionado por factores extrajurídicos, como la fragmentación partidaria y el liderazgo político.

La eficacia de los contrapesos constitucionales en el Perú no depende únicamente de su diseño normativo. Cuando el sistema de partidos exhibe baja institucionalización, alta volatilidad y fuerte personalismo, el Congreso adopta comportamientos erráticos u obstruccionistas, que anulan los incentivos a la cooperación. Precisamente, la investigación comparada sobre presidencialismo latinoamericano señala que la fragmentación partidaria,

la ausencia de coaliciones programáticas y la prevalencia de lógicas caudillistas multiplican los choques Ejecutivo-Legislativo y reducen la capacidad del régimen para procesar conflictos de manera rutinaria (Olivares et al., 2022).

Tal como advertía Lago Carballo (1995), el verdadero desafío no reside únicamente en la forma que adopta la relación del Ejecutivo con el Legislativo, sino en la integridad y la visión con las que el mandatario ejerce su cargo; sin embargo, es habitual que, una vez en el poder, los presidentes alteren sustancialmente sus planes de gobierno y que la promesa de gobernar para todos quede relegada.

Ejemplificando lo señalado en el presente apartado, solo basta con observar los presidentes que tuvo el Perú desde el nacimiento de la Constitución Política de 1993. Tras el autogolpe de 1992, el Congreso Constituyente Democrático, dominado por el partido Cambio 90-Nueva Mayoría, permitió al entonces presidente Alberto Fujimori aprobar reformas políticas y la Constitución de 1993 sin oposición significativa. Esto favoreció la concentración del poder en el Ejecutivo, debilitando los contrapesos entre los poderes del Estado y facilitando la instauración de un régimen autoritario con apariencia democrática (García Belaunde, 2015).

Por otro lado, al analizar la evolución del presidencialismo atenuado en el Perú tras el gobierno de Fujimori, se observa un periodo inicial de transición bajo la presidencia de Valentín Paniagua, seguido por los gobiernos de Alejandro Toledo, Alan García y Ollanta Humala. Según García Belaunde (2015), aunque ninguno de estos últimos tres presidentes contó con mayoría propia en el Congreso, todos lograron establecer consensos políticos que contribuyeron significativamente a mantener la gobernabilidad y estabilidad institucional del país.

En el caso de los gobiernos mencionados, se observó que la relación del Ejecutivo con el Legislativo estuvo caracterizada por una dinámica de cooperación y negociación constante, aunque no de larga permanencia. Durante el mandato de Alejandro Toledo (2001-2006), por ejemplo, la fragmentación del Congreso exigió acuerdos transversales y alianzas parlamentarias circunstanciales para garantizar la aprobación de iniciativas legislativas y presupuestos públicos esenciales. Destacó particularmente la alianza entre Perú Posible y el Frente Independiente Moralizador, la cual, aunque limitada, permitió sostener cierta gobernabilidad, tanto en el Congreso como en el Ejecutivo, frente a las mayorías precarias que caracterizaron dicho periodo (García Marín, 2024).

Similarmente, en el gobierno de Alan García (2006-2011), la estrategia política estuvo marcada por un diálogo continuo con diversas fuerzas políticas, lo cual, pese a la polarización existente, permitió aprobar políticas claves en materia económica y social. De igual forma, el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016), pese a afrontar un Congreso altamente fragmentado y diversas crisis ministeriales, logró mantener una estabilidad relativa al privilegiar la negociación y la búsqueda de consensos amplios sobre temas fundamentales. Estos ejemplos evidencian que, en contextos donde la confrontación política puede poner en riesgo la gobernabilidad, el éxito del presidencialismo atenuado depende significativamente del compromiso político y la capacidad de negociación democrática entre los actores institucionales involucrados.

En este mandato, se observa que el gobierno de Alan García apostó por una estrategia política basada en la negociación selectiva con distintos bloques parlamentarios, en lugar de conformar una coalición estable. Esta lógica de acuerdos puntuales le permitió sortear la fragmentación del Congreso y avanzar en reformas clave, como la aprobación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y leyes destinadas a promover la inversión extranjera. Estas negociaciones, aunque informales y sin institucionalidad sólida, fueron esenciales para sostener la agenda económica del gobierno. Paralelamente, se promovieron programas sociales y reformas educativas, que, si bien respondían a demandas estructurales, no estuvieron exentas de tensiones ni de una creciente conflictividad social. Así, el gobierno

combinó el diálogo legislativo con una estrategia de control autoritario frente a la protesta, mostrando que la estabilidad política durante este periodo se sostuvo tanto en la capacidad de alcanzar consensos en el Congreso como en el uso de mecanismos de coerción ante la disidencia (Meléndez y León, 2009).

En el caso del mandato de Ollanta Humala, la necesidad de pactar resultó aún más pronunciada, su coalición Gana Perú debutó con 47 curules, un tercio del Congreso, pero la bancada se desplomó a 26 escaños por renuncias y divisiones internas. Ante la imposibilidad de construir una mayoría propia, el Ejecutivo recurrió a mayorías rotativas, es decir, a la conformación de bloques cambiantes para cada votación decisiva. Por ejemplo, selló un acuerdo temprano con Perú Posible para asegurar la investidura del primer gabinete y la “hoja de ruta” que moderó el programa original. Pero, además, negoció respaldos puntuales con el fujimorismo y bancadas de centroderecha para aprobar el gravamen minero, los presupuestos anuales y 131 decretos legislativos en materia tributaria y de seguridad; y sumó apoyos multipartidarios para iniciativas sociales emblemáticas como Pensión 65 y Beca 18, ofreciendo a cambio proyectos de infraestructura y ajustes regionales en la asignación de recursos (García Marín, 2024).

Sin embargo, contrario a las situaciones mencionadas, en las elecciones de 2016, Pedro Pablo Kuczynski ganó la presidencia, pero el fujimorismo obtuvo una mayoría significativa en el Congreso. De tal modo que el parlamento estuvo controlado por una oposición mayoritaria de un solo partido, lo que le permitió al fujimorismo bloquear o imponer leyes y censurar al gobierno sin necesidad de alianzas. Desde el inicio, la oposición adoptó una postura de confrontación, lo que resultó en la renuncia de ministros, intentos de vacancia presidencial y una sucesión con Martín Vizcarra. Este último, sin respaldo parlamentario, enfrentó la oposición, consiguiendo apoyo popular y presentando reformas constitucionales y políticas. La continua confrontación culminó en la disolución del Congreso por parte de Vizcarra (Eguiguren Praeli, 2019).

La experiencia iniciada con Pedro Pablo Kuczynski y continuada por Martín Vizcarra evidencia el reverso del presidencialismo atenuado, cuando el Ejecutivo carece de apoyos y la oposición mayoritaria renuncia a cualquier fórmula de concertación, la gobernabilidad se erosiona velozmente. Elegido sin mayoría propia en el parlamento, Kuczynski quedó a disposición de un Congreso dominado por Fuerza Popular, que utilizó su superioridad numérica para censurar ministros, bloquear proyectos y forzar dos intentos de vacancia; la presión concluyó con su dimisión en marzo de 2018.

El expresidente Vizcarra heredó el mismo tablero adverso y, sin bancada leal, buscó legitimar su gestión ante la ciudadanía impulsando un paquete anticorrupción. La reacción parlamentaria, nuevamente obstruccionista y centrada en recortar facultades al Ejecutivo, desembocó en un enfrentamiento institucional que el presidente resolvió con la disolución constitucional del Congreso el 30 de septiembre de 2019. El episodio confirma que la ausencia de alianzas mínimas entre poderes, combinada con el uso maximalista de los instrumentos parlamentarios, puede paralizar la acción gubernamental y arrastrar al sistema a salidas traumáticas, aun dentro del marco legal (Paredes y Encinas, 2020). Vizcarra adoptó un liderazgo popular, apeló al respaldo ciudadano y profundizó la confrontación al priorizar reformas anticorrupción contra una oposición que temía perder cuotas de poder. La ausencia de una mesa de diálogo con reglas claras llevó al cierre constitucional del Parlamento en septiembre de 2019 (Chiaraviglio et al., 2021).

Tras el gobierno transitorio de Francisco Sagasti, se desarrolló un periodo especialmente crítico durante la gestión de Pedro Castillo, caracterizado por una relación abiertamente llena de confrontaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, que operaron prácticamente como fuerzas antagonistas. Para sustentar esta afirmación, tomaremos como referencia el análisis desarrollado por Oblitas Villalobos (2024).

Desde el inicio del gobierno de Pedro Castillo, en julio de 2021, la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo fue tensa y marcada por enfrentamientos constantes. Castillo enfrentó tres mociones de vacancia: las dos primeras no prosperaron por falta de votos; mientras que, la tercera, mejor sustentada en lo jurídico y fáctico, avanzó en un contexto de fuerte fragmentación política. Por lo que, frente a esta situación, Castillo el 7 de diciembre de 2022 intentó disolver el Congreso. No obstante, el resultado obtenido fue su detención por presuntos delitos de rebelión o conspiración.

Por último, en el actual gobierno de Dina Boluarte, Palomino Manchego y Paiva Goyburu (2024) observan que la relación entre el Ejecutivo y el Congreso durante el gobierno de Dina Boluarte resulta menos conflictiva que en gestiones anteriores. A diferencia de Pedro Castillo, Boluarte no ha enfrentado mociones de vacancia significativas ni cuenta con una bancada oficialista, ya que Perú Libre se ha desvinculado de su gestión. Mientras tanto, el Congreso evitó enfrentamientos directos con el Ejecutivo.

La gobernabilidad depende crucialmente de la capacidad de construir acuerdos mínimos con un Congreso fragmentado. Pedro Castillo, sin bancada leal ni puentes de negociación, convirtió cada iniciativa en un enfrentamiento, acumuló tres intentos de vacancia y terminó precipitando su propia caída al intentar disolver el Parlamento sin apoyos. En contraste, Dina Boluarte, aun carente de bancada propia, redujo la tensión al mantener canales de diálogo con los principales bloques opositores, ceder en nombramientos y ajustar prioridades presupuestales, logrando así un período de menor conflictividad legislativa y una estabilidad relativa.

De tal modo que, como se ejemplificó con los diversos presidentes que el Perú tuvo desde el nacimiento de la Constitución de 1993 hasta la actualidad, la ambivalencia del presidencialismo atenuado se evidencia en su aplicación práctica. Puede facilitar la gobernabilidad en escenarios de cooperación o, por el contrario, profundizar la inestabilidad política en contextos de confrontación. Esta doble posibilidad, proveniente de su diseño híbrido, demuestra que su funcionamiento no depende exclusivamente del marco normativo, sino de variables extrajurídicas como la correlación de fuerzas en el Congreso, la fragmentación partidaria y el liderazgo político de turno. Por ello, comprender la naturaleza ambivalente del presidencialismo atenuado en el Perú exige analizarlo tanto desde la teoría constitucional como desde su despliegue en la realidad política concreta.

CONCLUSIONES

El presidencialismo en América Latina, y particularmente en el Perú, adquirió características distintivas a la versión original estadounidense. A través de competencias en el Ejecutivo, tanto por su capacidad de conducción política como por su potencial de generar desequilibrios institucionales, el parlamentarismo se erige sobre un control político constante, separación funcional del Ejecutivo y una relación dinámica ante el Parlamento. Las diferencias fundamentales entre ambos sistemas permiten comprender las tensiones inherentes al modelo político peruano. Mientras el presidencialismo centraliza la toma de decisiones en una figura unipersonal, el parlamentarismo apuesta por la fiscalización continua y la articulación de mayorías parlamentarias, generando impactos diversos en la estabilidad del sistema democrático.

El desempeño del presidencialismo atenuado peruano descansa, por tanto, en un triángulo: a) un andamiaje jurídico que habilita tanto la cooperación como el veto, b) un sistema de partidos capaz de articular coaliciones disciplinadas, y c) un liderazgo presidencial dispuesto a negociar y compartir agenda.

Fuentes de financiamiento

La investigación fue realizada con recursos propios.

Conflictos de interés

El autor declara no tener conflictos de interés.

REFERENCIAS

- Abellán, A. M. (1996). Notas sobre la evolución histórica del Parlamento y de la representación política. *Revista de Estudios Políticos*, (92), 163-174. <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/45593/27110>
- Ayala Silva, K. E., Barba Tamayo, E. P., Medina Garcés, G. Y., y Andrade Ulloa, D. L. (2023). El derecho económico: Análisis del presidencialismo y parlamentarismo en Ecuador. *Tesla Revista Científica*, 3(1), 1-22. <https://doi.org/10.55204/trc.v3i1.e169>
- Bronfman Vargas, A. (2016). Presidencialismo y el poder presidencial en el proceso legislativo chileno. *Revista Chilena de Derecho*, 43(2), 507-536. <https://doi.org/10.4067/S0718-34372016000200002>
- Campos, M. (2023). El control parlamentario a los presidentes en minoría: un balance. *Athina*, (15), 227-250. <https://doi.org/10.26439/athina2023.n015.6494>
- Castillo Freyre, M. (2002). Presidencialismo. En: *Propuestas de Reforma Constitucional*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Católica de Santa María y la Fundación Luis de Taboada Bustamante. <https://castillofreyre.com/articulos/delimitacion-conceptual-del-presidencialismo/>
- Chasqueti, D. (2011). El secreto del éxito: presidentes y cárteles legislativos en Uruguay (1995-2010). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 20(1), 9-31. http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2011000100002
- Chiaraviglio, A., García, S., y Kuhar, A. (2021). Perú: crisis política y liderazgo presidencial en perspectiva comparada. *Cuadernos de Ciencia Política*, 15, 25-48. <https://www.ucsf.edu.ar/wp-content/uploads/2021/08/PERUChiaraviglioGarciaKuhar.pdf>
- De la Torre Barba, S. (2019). El presidencialismo y sus toques de parlamentarismo. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, (2), 1-13. <https://www.eumed.net/rev/caribe/2019/02/presidencialismo-parlamentarismo.html>
- Eguiguren Praeli, F. J. (2009). El régimen presidencial “atenuado” en el Perú y su particular incidencia en las relaciones entre gobierno y Congreso. *Tendencias del Constitucionalismo en Iberoamérica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2701/16.pdf>
- Eguiguren Praeli, F. J. (2019). Crisis política y controversias constitucionales: ¿disolución del Congreso válida o golpe de Estado? *Pensamiento Constitucional*, 24(24), 235-258. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/22678>
- Eguiguren Praeli, F. J. (2024). El régimen presidencial parlamentarizado peruano: ¿Qué revisar o cambiar ante la actual crisis política? *Anuario Peruano de Derecho Constitucional. Constitución y Proceso 2024* (177-189). Instituto Pacífico y la Asociación Peruana de Derecho Constitucional.
- Escamilla H, J. (1992). Breves notas sobre el parlamento británico. *Revista Alegatos*, (22). <https://alegatos.azc.uam.mx/index.php/ra/article/view/1068>
- Espinoza Toledo, R. (2020). *Sistemas parlamentarios, presidencial y semipresidencial*. Instituto Nacional Electoral.
- Fernández Barbadillo, P. (2012). El presidencialismo en el mundo: diferencias entre Estados Unidos de Norteamérica, Iberoamérica y Europa. *Pensamiento Constitucional*, (17), 323-375. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/5422>
- Garcé, A. (2017). Hacia una teoría ideacional de la difusión institucional. La adopción y adaptación del presidencialismo en América Latina durante el siglo XIX. *Revista Española De Ciencia Política*, (44), 13-41. <https://doi.org/10.21308/recp.44.01>
- García Belaunde, D. (2015). La Constitución peruana de 1993: sobreviviendo pese a todo pronóstico. *Anuario Iberoamericano De Justicia Constitucional*, (18), 211-229. <https://recyt.fecyt.es/index.php/AIJC/article/view/40826>
- García Belaunde, D. (2017). El presidencialismo atenuado y su funcionamiento (con referencia al sistema constitucional peruano). En: *El presidencialismo latinoamericano y sus claroscuros* (pp. 9-12). Grupo Editorial Kipus. <https://editorialkipus.com/files/el-presidencialismo-muestra.pdf>
- García Marín, I. (2021). La oposición parlamentaria en el Perú (2006-2020): de la cooperación al conflicto. *RIPS: Revista De Investigaciones Políticas Y Sociológicas*, 20(2). <https://doi.org/10.15304/rips.20.2.7448>
- García Marín, I. (2024). El sistema de partidos peruano entre 2001 y 2016: fragmentación, inestabilidad y creciente distanciamiento entre poderes. *Revista Temas y Debates*, 28(47), 81-98. <https://temasydebates.unr.edu.ar/index.php/tyd/article/view/668>

- Guzmán Napurí, C. (2020, septiembre 28). El sistema presidencial o presidencialismo. *Blog de la Escuela de Posgrado de la Universidad Continental*. <https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/el-sistema-presidencial-o-presidencialismo#Pie-de-pagina>
- Lago Carballo, A. (1995). Presidencialismo o parlamentarismo: una cuestión disputada. *IUS ET VERITAS*, 5(10), 21-29. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15472>
- Lanzaro, J. (2016). El centro presidencial en Uruguay: 2005-2015. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(2), 121-142. http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2016000200006
- Martínez Dalmau, R. (2015). El debate entre parlamentarismo y presidencialismo en los sistemas constitucionales latinoamericanos: estado de la cuestión. *Revista Elecciones*, 14(15), 35-53. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2015.v14n15.02>
- Meléndez, C., y León, C. (2009). Perú 2008: el juego de ajedrez de la gobernabilidad en partidas simultáneas. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 29(2), 591-609. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2009000200016>
- Oblitas Villalobos, W. J. (2024). El debido proceso en la vacancia por incapacidad moral al expresidente Pedro Castillo Terrones. *Revista Argumentum*, 25(3), 453-478. <https://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1810>
- Olivares L., A., Durand, M., y Torres, R. (2022). Presidencialismo en América Latina: consideraciones para el debate. *Iberoamericana. América Latina - España - Portugal*, 22(79), 211-242. <https://journals.iai.spk-berlin.de/index.php/iberoamericana/article/view/2936/2391>
- Ortega Ruiz, L. G. (2024). El control político y el gobierno de la ley en Colombia: El rol del Congreso en la salvaguarda constitucional. *Estudios Constitucionales*, 22(1), 329-360. <https://doi.org/10.4067/s0718-52002024000100329>
- Palomino Manchego, J. F., y Paiva Goyburu, D. (2024). Un golpe de Estado fallido y los problemas constitucionales pendientes. *Revista Electronica Iberoamericana*, 18(1), 57-72. <https://doi.org/10.20318/reib.2024.8633>
- Paredes, M., y Encinas, D. (2020). Perú 2019: crisis política y salida institucional. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 40(2), 483-510. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000116>
- Pino Uribe, J. F. (2024). Gobierno o Colapso: Fortalezas y Debilidades del Parlamentarismo y el Presidencialismo en la Estabilidad Democrática. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 8(5), 5300-5330. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v8i5.13974
- Real Academia Española. (s.f.). Ambivalente. En *Diccionario del estudiante*. <https://www.rae.es/diccionario-estudiante/ambivalente>
- Serrafero, M. (1991). Presidencialismo y reforma política en América Latina. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, (8), 195-235. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1050870>
- Serrafero, M. D. (2003). La Jefatura de Gabinete y las crisis políticas: El caso De la Rúa. *Revista SAAP*, 1(2), 247-272. <https://revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v1-n2/serrafero.pdf>
- Silva Alves, V., y Paiva, D. (2017). Presidencialismo de coalición en Brasil: el estado del debate y apuntes para una nueva agenda de investigación. *Revista de Estudios Brasileños*, 4(6), 50-63. <https://revistas.usp.br/reb/article/view/128386/125259>
- Tupayachi Sotomayor, J. (2011). Un vistazo a los regímenes políticos en el Perú y el sistema presidencial atenuado. *Regímenes Políticos* (87-110).
- Villabella Armengol, C. M. (2006). El presidencialismo Latinoamericano. Mutaciones y gobernabilidad. *Revista Cubana de Derecho*, (28), 29-50. <https://cuba.vlex.com/vid/presidencialismo-mutaciones-gobernabilidad-50151285>

Correspondencia

 Eduardo Jesus Chocano Ravina
 ejchocano@gmail.com