

## ASUNTOS PÚBLICOS

# Perú: Balance, proyecciones y escenarios tras la crisis política

**La calle será un reto y un escudo para el presidente de transición, Francisco Sagasti, frente a un Congreso aún impredecible. La crisis política y la protesta social cambian la agenda de la campaña electoral de 2021.**

Lima

24 de noviembre de 2020

El lunes 9 de noviembre, el Congreso peruano sorprendió al país votando por la vacancia del presidente Martín Vizcarra, con 105 votos a favor de un total de 130 congresistas. Era el cuarto proceso de vacancia por la causal de “incapacidad moral permanente” en el quinquenio de Gobierno iniciado en 2016. Los dos primeros se dieron contra el ex presidente Pedro Pablo Kuczynski, el segundo de los cuales se interrumpió por su renuncia al cargo. Vizcarra, por su parte, había sobrevivido a una moción de vacancia en septiembre pasado. Sin vicepresidente en funciones, la sucesión constitucional establecía que el mandatario fuera reemplazado por el entonces presidente del Congreso, Manuel Merino de Lama.

La reacción social ante el ascenso de Merino y sus decisiones iniciales en el Gobierno también fue masiva, con millones de peruanos, especialmente los más jóvenes, ejerciendo diferentes formas de protesta: marchas en diferentes puntos del país, cacerolazos y manifestaciones en redes sociales, incluidas Instagram y TikTok. Sin embargo, el rechazo a la vacancia y la alta aprobación de Vizcarra en las encuestas previas ya revelaban que el riesgo político de impulsar el proceso que desembocó en la presidencia de Merino era muy alto.

El desenlace de la crisis ya es conocido: la violenta represión de las marchas dejó un saldo de dos jóvenes muertos el sábado 14 de noviembre. Entre esa noche y la madrugada del domingo 15, el régimen de Merino comenzó a descalabrarse, con anuncios por televisión de renuncias de sus ministros y de la Mesa Directiva del Congreso. Al mediodía del domingo, Merino renunció. Luego de varias horas de negociaciones y una votación fallida el domingo por la noche, el lunes 16 por fin se eligió una nueva Mesa Directiva del Congreso, conformada únicamente por congresistas de la minoría que se había opuesto a la vacancia. La preside Francisco Sagasti, del Partido Morado (la única bancada que votó en bloque contra la remoción de Vizcarra), quien asumió un día después la presidencia de la República. La vicepresidenta de la Mesa Directiva, Mirtha Vásquez del Frente Amplio, quedó por ello a cargo del Congreso.

Las consecuencias que afrontarán los promotores de este proceso –y el país– recién están por conocerse, pero por lo pronto, la crisis ya ha despertado un debate que por mucho tiempo permaneció como un reclamo de solo parte de la izquierda: cambiar la Constitución de 1993. La experiencia chilena inspira a muchos, pero aquí varios caminos son posibles. En la campaña para las elecciones de abril próximo, el Partido Morado se perfila como el principal ganador tras la crisis, aunque hay una posibilidad de que se quede sin candidato presidencial.

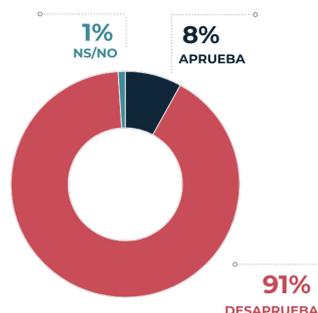
## ¿ERA PREVISIBLE LA REACCIÓN DE LA CALLE ANTES DE LA VACANCIA?

Sí. Las señales estaban ahí. Dos semanas antes de que el Congreso declarase la vacancia del cargo de presidente de la República por una supuesta incapacidad moral permanente del ahora ex presidente Martín Vizcarra, Ipsos Perú mostraba en su encuesta de octubre que el 78% de los peruanos –al margen de si consideraban o no que Vizcarra era culpable– prefería que el ex jefe de Estado se mantuviese en su cargo y que, más bien, sea juzgado al culminar su mandato. Apenas un 20% prefería la única alternativa posible a esa opción: que proceda la declaratoria de vacancia y que, por consiguiente, pase a encargarse de la presidencia de la República el entonces presidente del Congreso, Manuel Merino.

La encuesta de octubre del Instituto de Estudios Peruanos (IEP), realizada en Lima, mostraba por su parte que el 95% de los limeños quería que Vizcarra termine su gobierno y no sea vacado, pese a que el 39% lo consideraba corrupto (48% consideraba que no lo era). Además, el 77% de los limeños temía que la vacancia tuviese un fuerte impacto en la economía, mientras que el 67% guardaba el mismo temor sobre la lucha contra el COVID-19.

La pandemia tampoco había sido un freno para protestas en otras partes del mundo, como vimos hace unos meses en Estados Unidos con las marchas de #BlackLivesMatter, o apenas el mes pasado con la reactivación de las protestas en Chile. No sorprendió por ello que, tras la vacancia y pese al COVID-19, millones de peruanos –sobre todo los más jóvenes, pero también miles más de todas las edades– se volcaran a las calles: según Ipsos, el 86% apoyó o participó en las marchas, cuyos móviles principales fueron exigir la renuncia de Merino y protestar por el comportamiento de los congresistas ‘vacadores’. En total, según la misma encuesta, un 13% de peruanos (más de 3 millones de personas) habrían salido a marchar en todo el país.

## ¿Usted aprueba o desaprueba que el Congreso de la República haya vacado al presidente Martín Vizcarra?



Fuente: IEP  
Encuesta nacional, 95% confianza  
[Encuesta completa y ficha técnica](#)

Campo: 12-15 de Nov.  
Margen de error: ± 3.9

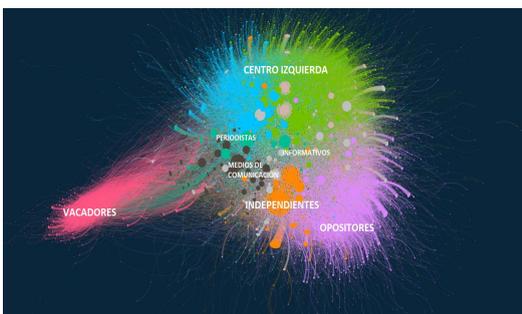
Tras la renuncia de Merino y la designación de Francisco Sagasti como nuevo presidente encargado, se confirmó que cerca de 9 de cada 10 peruanos hoy desaprueban la decisión de la vacancia (resultado tanto de Ipsos como del IEP). Este rechazo, no obstante, es notoriamente mayor al que tenía inicialmente Merino, e incluso al de la cantidad de personas que se oponía a la vacancia antes de que se diera. Y es que lo ocurrido habría sido solo la gota que derramó el vaso para una ciudadanía agotada de políticos que solo le generan incertidumbre. Así, la sorpresa de verse empujada hacia otra crisis puso aún a más gente en contra. Pero hubo más.

La intensidad del reclamo en las calles pareció ir escalando a medida que pasaron los días. Ello probablemente se explique porque, como indicó en RPP el politólogo Alberto Vergara, poco a poco el gobierno encargado de Merino fue acumulando “fuentes de ilegitimidad”, entendiendo esta última palabra en su sentido más político, no legal. Es decir, el Ejecutivo empezó a tomar medidas que sumaban al rechazo.

Destacó, por ejemplo, el nombramiento del gabinete encabezado por Ántero Flores-Araóz, que difícilmente cumplió con la promesa de ser “de ancha base”. También jugó un rol fundamental la represión policial (vista sobre todo en Lima,

como se comprueba en varios videos de autenticidad verificada), que alcanzó su punto máximo con las muertes de los jóvenes Inti Sotelo y Jack Bryan Pintado, el sábado 14. Según el Área de Tecnología de la Región Andina de LLYC, el nivel de conversación en Twitter se multiplicó por 13 entre las 21hs del sábado y las 00hs del domingo, el lapso en que los fallecimientos se hicieron públicos.

Analistas políticos y sociales han anotado que la incapacidad del sector de ‘vacadores’ de advertir el riesgo que implicaba impulsar la vacancia se explicarían por su desconexión del resto de la sociedad. Esta misma conclusión puede ser extraída del análisis realizado por el Área de Tecnología de la Región Andina de LLYC, que encontró evidencia de esta desconexión en la comunidad digital configurada por las cuentas que apoyaban la vacancia, las cuales tuvieron interacciones muy limitadas con el resto de comunidades. Esta tendencia, observada en los tres meses transcurridos entre la primera y la segunda moción de vacancia contra Vizcarra, se agudizó en los días más álgidos de la crisis, donde, por el contrario, el resto de comunidades interactuó de manera más intensa frente a lo observado anteriormente.



Fuente: Área de Tecnología de la Región Andina de LLYC  
Análisis realizado entre el 11 y 17 de noviembre del 2020.

Más allá del debate legal sobre si el uso de la vacancia fue o no constitucional (el último jueves 19, el Tribunal Constitucional (TC) optó por no pronunciarse al respecto en una agitada votación de 4 contra 3), sus consecuencias políticas parecen haber sido devastadoras para quienes la impulsaron.

## GOBIERNO DE SAGASTI: ENTRE EL CONGRESO Y LA CALLE

Tras la asunción de Francisco Sagasti como presidente encargado de la República –a diferencia de lo que ocurrió con Manuel Merino– varios organismos internacionales y países vecinos se pronunciaron rápidamente para reconocerlo como el nuevo mandatario peruano. Dos días después, Sagasti presentó un gabinete técnico liderado por la abogada Violeta Bermúdez, con el regreso de Pilar Mazzetti a Salud y el ingreso del hasta entonces presidente del Consejo Fiscal, Waldo Mendoza, en Economía y Finanzas.

La recepción del gabinete ha sido inicialmente positiva, pero la crisis todavía no se ha cerrado del todo. Al Gobierno ya se le han abierto dos frentes iniciales de potenciales problemas: el Congreso y la calle que tanto influyó en el proceso que llevó a Sagasti a la presidencia.

Por un lado, algunos sectores del Congreso –principalmente, bancadas como Podemos Perú y Unión por el Perú– han acusado al gabinete de “pro-empresarial” y anuncian que retomarán una agenda legislativa que agravará el riesgo regulatorio. De hecho, desde el 9 de noviembre se han seguido presentando proyectos con impacto en el sector financiero, el sector previsional o en la caja fiscal desde bancadas como APP, Podemos Perú y Frente Amplio.

Si el Congreso llegase a romper relaciones con Sagasti al punto de querer reemplazarlo, solo requeriría de 66 votos para lograrlo, pues bastaría que Sagasti sea censurado como presidente de la Mesa Directiva del Congreso para que deje también de ser presidente encargado. También podrían negar el voto de investidura al Gabinete Bermúdez cuando este lo solicite la primera semana de diciembre (un escenario hoy improbable, mas no imposible) o complicar el trabajo de sus ministros con citaciones e interpelaciones.

Quizá por ese motivo, desde su primer discurso al asumir el Ejecutivo, Sagasti ha

mostrado una actitud diplomática con las bancadas opositoras que contrasta mucho con la de Vizcarra. Incluso, haber nombrado a Mendoza en el lugar de la ex titular de Economía y Finanzas, María Antonieta Alva –a quien varios congresistas tenían en la mira– podría leerse como un gesto de paz. No obstante, se espera que Mendoza implemente una política fiscal más restrictiva y sea un obstáculo para los proyectos legislativos más populistas, esto último en un rol similar al que jugó Alva durante los últimos meses.

Para mantenerse seguro, Sagasti requiere por ende de un apoyo base de 66 votos. Entre el Frente Amplio (que pidió perdón por su voto por la vacancia) y el Partido Morado (que votó en contra), suman apenas 18, por lo que es probable que este Ejecutivo busque guardar buenas relaciones con otras bancadas. En particular, es probable que lo haga con APP (de 20 congresistas tras la renuncia de Carmen Omente, y cuyo nuevo vocero César Combina también pidió disculpas por la vacancia), el Frepap (de 15 congresistas, apoyaron la vacancia por argumentos principistas) y al menos con parte de Somos Perú (de apenas 6 congresistas) y de Acción Popular (de 25). Estas dos últimas bancadas han votado varias veces de forma dividida, pero a Sagasti le bastaría con solo parte de su apoyo para tener gobernabilidad.

Por otro lado, “la calle” también puede ser un desafío para Sagasti. Los signos respecto de si las movilizaciones continuarán han sido mixtos. El último sábado 21 se llevó a cabo una cuarta marcha nacional, esta vez dedicada a reclamar justicia por los dos jóvenes fallecidos durante las marchas. Si bien la participación no fue tan masiva como en las manifestaciones de la semana previa, la convocatoria fue suficiente como para dejar claro que la ciudadanía se mantiene vigilante. Así, aun si las marchas no continúan con la misma magnitud, sería un error pensar que no habrá una nueva protesta social si el Gobierno o el Congreso dan un paso en falso. En la práctica, la calle funcionará como el principal escudo de Sagasti ante el Congreso, pero también

como un atento vigilante de su agenda de gobierno.

En este último sentido, se avizoran dos debates intensos. El primero tiene que ver con la necesidad de una reforma policial luego de la represión de las marchas. Sagasti, Bermúdez y el nuevo ministro del Interior, Rubén Vargas, inicialmente se pronunciaron a favor de investigaciones administrativas y penales, pero sin mencionar explícitamente una reforma. La noche del lunes 23, Sagasti anunció en un mensaje a la Nación el cambio del comandante general de la Policía, la formación de una comisión encargada de proponer cambios para la “modernización y fortalecimiento” de esta organización, y drásticos cambios en la gestión y administración policial.

El segundo debate parte de un reclamo que cobró volumen tras la negativa de la mayoría del TC a pronunciarse sobre el uso de la vacancia por incapacidad permanente: reformar o incluso cambiar la Constitución. Así, la agenda de cambio constitucional ha dejado de ser monopolizada por la izquierda y de estar teñida de un matiz preeminentemente económico. De hecho, ya desde poco antes de esta crisis, Datum mostraba en octubre que el 56% de los peruanos decía estar de acuerdo con la idea de cambiar la Constitución, pero que sus principales razones para hacerlo eran sobre todo elevar las penas a los corruptos y delincuentes, para lo que no se requeriría de una nueva Carta. Hoy se está sumando el reclamo por el cambio del *capítulo político* de la Constitución.

En el Perú existen varios caminos posibles para reformar la Constitución. El principal y que ya se ha seguido en una veintena de ocasiones desde 1993 es el de las reformas parciales, aprobadas por el Congreso en dos legislaturas, o en una sola y luego ratificadas en referéndum. Pero algunos políticos de izquierda como Verónica Mendoza (Juntos por el Perú) o José Vega Antonio (Unión por el Perú) se han mostrado más a favor de la ruta que tomó Chile: convocar a una Asamblea Constituyente para redactar una nueva

Constitución desde cero. Para que algo así ocurra, no obstante, sería necesario incluir antes una reforma constitucional que permita llamar a un plebiscito, y recién allí preguntar si se quiere convocar a una Asamblea, tal como ocurrió en Chile. Hoy la Constitución no prevé esa posibilidad.

## LA CAMPAÑA AL 2021

La crisis sin duda impactará en la campaña electoral hacia el 2021, particularmente por las nuevas prioridades que existen en el escenario post vacancia. Por ejemplo, será inevitable para los candidatos pronunciarse sobre la necesidad de cambiar o reformar la Constitución. Además, dado el masivo apoyo que tuvieron las marchas, se espera que quienes participaron en ellas vean próximamente un incremento en su apoyo. ¿Cómo se perfilan los principales candidatos tras la crisis?

### 1. Julio Guzmán

El Partido Morado es por lejos el que más beneficiado se ha visto en esta crisis. Al haber sido el único que votó en bloque en contra de la vacancia, no se le incluye entre las críticas que han rebotado más en redes por estos días en contra del Congreso. Si no ocurriesen nuevos escándalos, se espera que sean quienes partan como favoritos.

No obstante, al igual que en el 2016, Julio Guzmán afronta nuevamente un riesgo de verse forzado a retirar su candidatura, por motivos tanto legales como políticos. El aspecto legal parece superable esta vez si las entidades electorales no resuelven de manera excesivamente formalista: el problema de Guzmán solo es que el formato de inscripción de candidaturas de este año incluye a toda la plancha y no a candidatos individuales, y no hay un mecanismo específico que prevea cómo reemplazar a Sagasti, su compañero de fórmula en la segunda vicepresidencia, que deberá apartarse de la contienda.

Pero existe además un aspecto político que podría también presionar a Guzmán. Si bien se trató de una situación distinta, cuando en el año 2000 Valentín Paniagua

asumió la presidencia de la República, su partido, Acción Popular, decidió no participar en la elección presidencial como gesto de transparencia. Fuera del debate legal, parece claro que si Guzmán elige quedarse en la carrera, sus rivales le cuestionarán sobre por qué el Partido Morado no tiene el mismo gesto. Si aquello ocurriese y los morados retiraran su fórmula presidencial, además, partirían igualmente como favoritos en la campaña hacia el Congreso. Y si eso pasara, Guzmán aún podría ser incluido como candidato al Congreso.

### 2. Verónica Mendoza

La segunda candidata mejor perfilada tras la crisis es Verónica Mendoza. Ella también participó de las protestas y, al haber impulsado la bandera del cambio de Constitución desde hace tiempo, se espera que sea una de las candidatas que lidere este pedido, que probablemente será un eje central de la campaña. En el 2016, además, Mendoza dejó claro que no figurar entre los primeros lugares de las encuestas a 5 meses de la elección no implica que no pueda pelear por llegar a segunda vuelta.

### 3. George Forsyth

El ex alcalde del distrito limeño de La Victoria, George Forsyth, aún lidera las preferencias electorales, pero su intención de voto ha caído desde 23% en septiembre hasta 16% en noviembre. Su cambio de postura durante las protestas (inicialmente reconoció a Merino y le pidió llevar a cabo elecciones transparentes, pero luego se unió a las marchas) causó reacciones mixtas. Los números iniciales de Ipsos sugieren que Forsyth no ganó políticamente con las marchas. Aunque hasta el momento, tampoco ha perdido tanto apoyo, por lo que sería un error descartar que continúe liderando la carrera durante al menos un tiempo más.

### 4. Otros candidatos

Además de los ya mencionados, otro candidato a destacar que estuvo a favor de las protestas y podría surgir hacia el final es

el ex presidente Ollanta Humala. Si bien se trata de un político impopular, se espera que esta sea una elección fragmentada, por lo que quizá no se necesite demasiado apoyo para llegar a segunda vuelta.

El resto de candidatos, en cambio, evitaron pronunciarse durante la crisis y hoy parecen haber perdido políticamente. César Acuña (Alianza por el Progreso) y Daniel Urresti (Podemos Perú) salen golpeados por las posturas favorables de sus bancadas en el Congreso ante la vacancia, aun cuando su posición personal fue en contra. Daniel Salaverry (Somos Perú) solo se pronunció hacia el final para criticar al TC por su reciente sentencia, pero hubiese sido difícil para él criticar abiertamente la vacancia cuando su candidato a la segunda vicepresidencia, el actual congresista Jorge Pérez, votó a favor.

En el espectro más cercano a los “vacadores” y la coalición de matiz conservador que asumió el gabinete por unos días junto a Merino y Flórez-Araóz, mientras tanto, hay tres candidatos disputando entre un 8% y un 10% del electorado: Keiko Fujimori (Fuerza Popular), Hernando de Soto (Avanza País) y Rafael López-Aliaga (Renovación Popular). Queda pendiente ver si se radicalizan para hacerse fuertes en este segmento, o si alguno busca correrse al centro para ampliar su capacidad de convocatoria electoral.

Finalmente, es importante también destacar que, en declaraciones a la prensa durante el último fin de semana, el ahora ex presidente Martín Vizcarra anunció estar evaluando postular al Congreso, ahora que ya no tiene impedimento. De concretarse, ello sin duda alteraría la competencia.

Pero quedan aún casi 5 meses de campaña y, con más de 20 agrupaciones participantes, todo puede pasar. La foto que muestren las encuestas en diciembre será un indicio importante para determinar qué candidatos tendrán futuro en un país como el Perú, donde las elecciones suelen definirse recién en los últimos días.

## **SOBRE LOS AUTORES**

### **Javier Albán**

#### **Analista político**

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y M.Sc. en Política Comparada por el London School of Economics and Political Science. Analista en temas constitucionales y electorales con experiencia profesional en medios de comunicación.

### **Gonzalo Carranza**

#### **Director General LLYC Perú**

Bachiller en Periodismo de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas y MBA de la Universidad Adolfo Ibáñez. Antes de incorporarse a LLYC, fue editor central de Economía del diario El Comercio, editor general fundador de la revista G de Gestión y analista senior de la revista Semana Económica.

La difusión y la reproducción del contenido de esta Nota Técnica con propósitos comerciales o no comerciales están autorizadas, citando en todos los casos la fuente del material utilizado.

## **Para más información:**

### **Paola Fune**

Directora Senior de Asuntos Públicos  
LLYC Perú

M. 999220124

[pfune@llorenteycuenca.com](mailto:pfune@llorenteycuenca.com)

### **Alberto Alponete**

Director de Tecnología  
LLYC Región Andina

M. 944156651

[aalponete@llorenteycuenca.com](mailto:aalponete@llorenteycuenca.com)