

Código:	2	0	2	0	0	2	7	1	
---------	---	---	---	---	---	---	---	---	--

(Escriba aquí su código con números grandes y legibles.)

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**  
**ESTUDIOS GENERALES LETRAS**

# MONOGRAFÍA

Título: Los escudos del presidente: las estrategias políticas de Martín Vizcarra frente al proceso de vacancia en noviembre de 2020

Nombre: Michael Omar Encalada Calderon

Tipo de evaluación: Monografía

Curso: Investigación Académica (INT 124)

Horario: 0681

Comisión: 0681A

Profesor: Diego Geng

Jefa de Práctica: Rosa Arévalo

SEMESTRE 2022-I

# Los escudos del presidente: las estrategias políticas de Martín Vizcarra frente al proceso de vacancia en noviembre de 2020

Presentada como parte del curso Investigación Académica, EEGLL, PUCP

Michael Omar Encalada Calderon

20200271  
INT 124-0681, 0681A  
a20200271@pucp.edu.pe

## Resumen

Esta investigación busca comprender las estrategias políticas del presidente Martín Vizcarra frente al segundo pedido de vacancia emprendido desde el Congreso en noviembre de 2020. Como respuesta tentativa se plantea que, Vizcarra organizó dos estrategias políticas para evitar su destitución: la construcción de un escudo legislativo y un escudo popular. Para corroborar ello, se presenta el marco conceptual mediante la definición amplia de las dos estrategias políticas. Primero, el escudo legislativo como una estrategia ubicada en el Congreso que busca garantizar al presidente un conjunto de legisladores leales. Segundo, el escudo popular como un fenómeno de la opinión pública que muestra un apoyo mayoritario al presidente. Partiendo de ello, se examina la puesta en práctica de cada una de las estrategias políticas que hizo Vizcarra frente al proceso de vacancia. Finalmente, se concluye que Vizcarra ejecutó las dos estrategias, pero que sus posibilidades de impedir la vacancia fueron limitadas.

Palabras clave: escudo legislativo, escudo popular, vacancia, política, Perú

Julio, 2022

## Tabla de contenidos

<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1: Marco conceptual: estrategias políticas del Ejecutivo frente a una crisis presidencial</b>	<b>3</b>
1.1. Escudo legislativo: la construcción de apoyos políticos en el Congreso	3
1.2. Escudo popular: la importancia del respaldo público al presidente	5
<b>Capítulo 2: Martín Vizcarra: estrategias políticas frente al proceso de vacancia presidencial</b>	<b>8</b>
2.1. Un presidente sin partido político ni coalición parlamentaria: los apoyos políticos de Vizcarra en el Congreso	8
2.2. Un caudillo institucionalista: el respaldo público de Martín Vizcarra	11
<b>Conclusiones</b>	<b>15</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>17</b>

## Introducción

En los últimos años, los pedidos de vacancia presidencial se han vuelto parte inherente de la política peruana. Tal es así que, desde 2017, se han presentado seis pedidos de vacancia, teniendo como resultado a un presidente renunciante y otro destituido (CIDH, 2022)<sup>1</sup>. Además, recientemente se ha calculado que cada 52 días se presenta una moción de vacancia contra el presidente (La República, 2022)<sup>2</sup>. Esto demuestra que la figura de la vacancia presidencial es un tema recurrente y, por ende, relevante para el análisis político.

El tema de la vacancia se inserta en el estudio amplio de las crisis presidenciales. En ella, los autores han examinado ampliamente los factores causales, el proceso mismo y las modalidades de salida. Sin embargo, estos trabajos mayormente se han concentrado en el papel activo del Congreso como promotor de la destitución del presidente. Esto ha dejado de lado al actor involucrado directamente en una crisis presidencial, el presidente, quién ha quedado como un actor pasivo. Pero, teniendo en cuenta que, en palabras de Maquiavelo, el fin de todo político en el poder es *mantenere lo stato* (Iturralde, 2015, p. 87), se resalta la capacidad de agencia del presidente para mantenerse en el ejercicio del poder. Es decir, el presidente es un actor político que busca impedir su destitución, para lo cual observa el devenir de los acontecimientos políticos (Fortuna) y muestra gran habilidad (*virtù*) en la ejecución de estrategias políticas.

En ese sentido, este trabajo busca comprender las estrategias políticas emprendidas desde el Ejecutivo para enfrentar un proceso de destitución. Para ello, el caso de estudio es el segundo proceso de vacancia al presidente Martín Vizcarra presentado por el Congreso en noviembre de 2020. En consecuencia, la pregunta de investigación es ¿cuáles fueron las estrategias políticas del presidente Martín Vizcarra frente al segundo pedido de vacancia emprendido desde el Congreso en noviembre de 2020? Este tema surgió por el interés de comprender las acciones emprendidas por Vizcarra para mantenerse en el poder. Por eso, esta investigación aporta académicamente a un mejor entendimiento de los procesos de destitución presidencial, priorizando el enfoque en las estrategias políticas del Ejecutivo.

Como hipótesis se ha planteado que Martín Vizcarra organizó dos estrategias políticas para evitar la vacancia. Por un lado, en el espacio del Congreso, apostó por la construcción de un escudo legislativo mediante conversaciones con algunos grupos parlamentarios, como APP y Somos Perú. Esto se realizó con el objetivo de ganar apoyos políticos para que emitieran su voto en contra de la vacancia. Por otro lado, en el espacio de la opinión pública, impulsó la construcción de un escudo popular mediante el uso de herramientas de la comunicación política con el fin de mantener la confianza pública en su gobierno. Para ello, proyectó una imagen institucional del Ejecutivo mediante la defensa de la figura presidencial y el respeto a las normas constitucionales, buscando así deslegitimar institucionalmente el accionar del

---

<sup>1</sup> CIDH (2022). CIDH reitera preocupación por la inestabilidad política en el Perú y su impacto en los derechos humanos. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2022/063.asp>

<sup>2</sup> La República (2022). Congreso: cada 52 días se presenta una moción contra el Gobierno. Recuperado de: <https://data.larepublica.pe/congreso-cada-52-dias-se-presenta-una-mocion-contra-el-gobierno/>

Congreso. Para abordar lo mencionado, se seguirá la línea metodológica de la Ciencia Política mediante el uso de fuentes académicas secundarias y algunas fuentes primarias.

Para lograr el objetivo de la investigación, el trabajo estará dividido en dos capítulos. El primer capítulo busca determinar el marco conceptual de las estrategias políticas emprendidas por el Ejecutivo para enfrentar un proceso de destitución presidencial. En cada subcapítulo se definirán ampliamente las dos estrategias políticas. Primero, se explora el concepto de escudo legislativo como una estrategia capaz de brindarle al presidente un número suficiente de congresistas leales que puedan bloquear los intentos de destitución provenientes desde la oposición o desde la calle. Luego, se presenta el concepto de escudo popular como un fenómeno de la opinión pública porque busca que la población muestre su respaldo a la causa presidencial y disuada a los congresistas de no continuar el proceso de destitución. Partiendo de todo ello, el segundo capítulo es un análisis empírico que busca aplicar el marco conceptual al caso de la vacancia contra Martín Vizcarra. Para ello, en cada subcapítulo se examina la puesta en práctica de las dos estrategias políticas. Primero, se muestran los desafíos para la construcción del escudo legislativo al carecer el presidente de una representación partidaria. Segundo, se resalta las posibilidades de construir un escudo popular en una población que muestra su respaldo al presidente.

Finalmente, se presentan las conclusiones con el fin de sintetizar el trabajo, corroborar la hipótesis planteada y plantear algunas reflexiones académicas. Se hallará que las posibilidades del presidente Martín Vizcarra para lograr ejecutar las dos estrategias políticas que puedan impedir la vacancia fueron limitadas. Primero, porque era nula la posibilidad de construir un escudo legislativo debido a los pocos apoyos políticos en el congreso. Segundo, aunque fue amplia la posibilidad de construir un escudo popular por el gran respaldo ciudadano al presidente, al final no pudo evitar la vacancia.

## Capítulo 1

### Marco conceptual: estrategias políticas del Ejecutivo frente a una crisis presidencial

“La estrategia presidencial es una variable independiente que da forma al desempeño del Ejecutivo en el cargo” (Pérez-Liñán, 2015, p. 236).

Esta cita resalta la agencia del presidente frente a una crisis presidencial. En principio, una crisis presidencial se define como una “crisis de gobernabilidad entre el Ejecutivo y el Legislativo que tienen lugar en el marco constitucional del presidencialismo” (Pérez-Liñán, 2003, p. 152). En este caso, la investigación estará centrada en las situaciones donde el Congreso busca la destitución del Ejecutivo. Dando énfasis en que es el presidente quien cumple un papel importante puesto que, al estar en disputa su permanencia en el cargo, busca la manera de no ser destituido.

En ese sentido, este capítulo busca determinar el marco conceptual de las estrategias políticas emprendidas por el Ejecutivo para enfrentar un proceso de destitución presidencial. Al respecto, se han identificado dos estrategias que serán desarrolladas en los siguientes subcapítulos. Primero, se explora el concepto de escudo legislativo como una estrategia que involucra a los congresistas. Luego, se presenta el concepto de escudo popular como un fenómeno de la opinión pública.

#### Subcapítulo 1.1.: Escudo legislativo: la construcción de apoyos políticos en el Congreso

En este primer apartado, se examina el proceso de construcción del escudo legislativo como una estrategia del presidente para bloquear el proceso de destitución. Para ello, se presenta primero una definición inicial y luego se exploran cada uno de sus elementos.

En principio, el escudo legislativo es una estrategia que busca conformar un grupo de congresistas leales que puedan impedir una destitución presidencial a través de sus votos, lo cual es resultado de la interacción entre las normas constitucionales, la configuración partidaria del Congreso, la capacidad del presidente de formar coaliciones y el contexto político (Pérez-Liñán, 2009, p. 34). Por eso mismo, la estrategia se sitúa en el espacio político del legislativo puesto que es donde se inicia, delibera y decide la destitución. Por ende, el presidente tiene que interactuar con actores políticos del Congreso, teniendo en cuenta el desarrollo del contexto político.

Para empezar, las normas constitucionales determinan las modalidades, los actores y el umbral de votos necesarios en el proceso de destitución. Aunque, en sentido estricto, las normas no afectan directamente el desenlace de un proceso de crisis presidencial (Pérez-Liñán, 2009, p. 226); pero, sí establece los marcos institucionales de acción que el congreso debe seguir. En ese sentido, la Constitución establece tres cosas importantes: el enjuiciamiento como un mecanismo de fiscalización, al congreso como órgano que delibera y decide sobre la destitución, y el umbral mínimo de votos. Por dichas funciones, Pérez-Liñán infiere que “los legisladores siempre desempeñan un papel fundamental

en la autorización” del proceso (2009, p. 226). Asimismo, el autor concluye que, idealmente, el Congreso es un ‘jugador de veto’ debido a que controla los mecanismos necesarios para bloquear el proceso de enjuiciamiento al presidente (2009, p. 216). En consecuencia, el presidente debe darle la debida importancia al poder legislativo puesto que ella controla constitucionalmente su permanencia en el cargo.

Luego, también es importante observar las dinámicas de interacción entre los actores políticos del Congreso. En este caso, ellos son los legisladores, los partidos políticos y las coaliciones de gobierno u oposición. En principio, el presidente debería contar con un grupo parlamentario oficialista integrado por su partido político. Esto, a razón de que, “el corazón del escudo legislativo lo constituye el partido del presidente en el congreso” (Pérez Liñán, 2009, p. 234). Por ende, es importante el tamaño, la cohesión y la lealtad de este grupo parlamentario para que brinde al presidente seguridad frente a un enjuiciamiento. Sin embargo, en un contexto de gobierno dividido (el partido de oposición controla el poder legislativo), el partido del presidente se ve obligado a formar una coalición de gobierno con otros partidos políticos. Por otro lado, en contraposición al oficialismo, se conforma una coalición opositora. Según Morgenstern, Negri y Pérez-Liñán, la oposición es “el grupo de legisladores que no pertenecen al partido del presidente” ni a la coalición de gobierno (2009, p. 6). Además, los autores plantean que la oposición no siempre es un grupo único y homogéneo puesto que, en un escenario donde no haya un partido que controle la mayoría legislativa, existe la posibilidad de que se establezcan varias oposiciones (2009, p. 3). Por tanto, las posibilidades de construir el escudo legislativo están confiadas al oficialismo, pero teniendo en observancia el comportamiento de la oposición.

En ese sentido, el presidente debe estar atento a la dinámica del sistema de partidos en el congreso y al grado de indisciplina partidaria. En este caso, la indisciplina partidaria se da en un contexto multipartidista donde los congresistas actúan enteramente en función de su propia conveniencia política. Lo cual, tiene ventajas y desventajas para el presidente puesto que, puede ser que aumente la posibilidad de que carezca de una mayoría legislativa leal o, puede ser que la oposición no cuente con legisladores leales para emprender la destitución (Morgenstern, Negri & Pérez-Liñán, 2009, p. 5). Entonces, al enfrentar un escenario donde la oposición está debilitada, el presidente puede dar incentivos a algunos congresistas para que se unan al oficialismo. Lo cual, sumado a los poderes partidarios del presidente sobre su propio grupo parlamentario, brindan fuertes posibilidades de armar un gran bloque que impida la destitución. Pero, también existe el riesgo de que el presidente pierda la lealtad de sus congresistas. Estos pueden votar a favor de la destitución debido a razones internas, incentivos de la oposición o por no querer hundirse junto al presidente (Pérez-Liñán, 2009, p. 235). En dicho escenario, la oposición tiene grandes posibilidades de destituirlo. Por ende, la indisciplina partidaria genera mucha incertidumbre en la capacidad de acción del presidente.

A pesar de ello, también el contexto político determina las posibilidades del presidente para construir un escudo legislativo. Ello, involucra dos variables: las protestas sociales y el calendario electoral. Por un lado, cuando hay protestas sociales contra el presidente, es muy complicado mantener la fidelidad de los congresistas. Esto pasa porque, muchas veces, “la habilidad de la legislatura para remover a un presidente de su cargo también gira en torno al grado de movilización popular contra el gobierno” (Pérez-Liñán, 2009, p. 20). Para que ello se dé es necesario que la movilización convoque a una amplia coalición social multclasista que reclame la dimisión del presidente. Por tanto, la actuación coordinada entre protestas sociales y oposición parlamentaria representan una seria amenaza para el

presidente puesto que es muy probable que sea destituido (Morgenstern, Negri y Pérez-Liñán, 2009). Esto es así porque la acción del congreso cuenta con legitimidad ciudadana y, frente a la avalancha social, incluso los mismos partidarios oficialistas pueden traicionar al presidente. Unido a este elemento, están las consideraciones electorales, las cuales determinan el comportamiento de los legisladores. En este caso, cuanto más distante es la elección y hay un presidente con alta popularidad, existe “mayor disposición de los legisladores a proteger al Ejecutivo” (Pérez-Liñán, 2009, p. 217). Pero, si está cercana la elección y el presidente es impopular, hay una mayor disposición de marcar distancia; por ende, las posibilidades de la destitución son altas.

Por último, el liderazgo presidencial es lo más importante para construir un escudo legislativo. Básicamente porque se ha determinado que “los presidentes que se aislaron o enfrentaron al congreso a comienzos de sus mandatos se convirtieron en posibles objetos de enjuiciamiento” (Pérez-Liñán, 2009, p. 217). En ese sentido, lo estratégico es una negociación con los principales partidos para asegurar votos contra la destitución. Además, frente al contexto político, el estilo presidencial cobra relevancia puesto que influye en la capacidad de tener una buena imagen pública frente a la población (Serrafero, 2018, p. 409). Lo cual, ayuda a controlar o mitigar el surgimiento de protestas sociales en su contra. De esta manera, el grado de efectividad del escudo legislativo se aprecia cuando la modalidad de resolución de la crisis presidencial es en beneficio del presidente: se mantiene en el cargo. Dado que, como bien plantea Aversa, los Ejecutivos que controlan un número de congresistas leales, es decir, conforman un escudo legislativo, son los menos propensos a ser destituidos (2016, p. 111).

En síntesis, la construcción del escudo legislativo es una estrategia política compleja que involucra numerosos elementos, pero que depende mucho del liderazgo presidencial. Por todo ello, se puede definir ampliamente el escudo legislativo como una estrategia política ubicada en el espacio congresal, donde el presidente debe tener en cuenta el marco institucional para luego interactuar con los congresistas, partidos políticos y/o coaliciones; sumado a ello, debe estar pendiente al desarrollo del contexto político, y con esas previsiones lograr mantener un conjunto de legisladores leales que logren bloquear el proceso de destitución.

### **Subcapítulo 2.1.: Escudo popular: la importancia del respaldo público al presidente**

Hasta ahora, la construcción del escudo legislativo era estratégico cuando las protestas sociales pedían la destitución del presidente. Sin embargo, en escenarios donde la amenaza proviene del Congreso y se cuenta con pocos legisladores leales, la estrategia del presidente solo tiene la posibilidad de apelar al apoyo ciudadano. En ese sentido, este capítulo examina el proceso de construcción del escudo popular como una estrategia del presidente para bloquear el proceso de destitución. Para ello, se presenta una definición inicial del concepto y luego se exploran cada uno de sus elementos.

En principio, el escudo popular se da cuando la ciudadanía está dispuesta a proteger al presidente, es decir, existe “un clima de opinión pública tendiente a resistir cualquier intento de destitución del presidente” (Pérez-Liñán, 2016, p. 15). Dicha estrategia se da mayormente para contrarrestar la acción del legislativo; por ende, aunque los congresistas tengan motivos legales y justificados para destituir al presidente, la alta popularidad del gobierno eleva el costo político de enfrentarlo (Pérez-Liñán, 2016, p.

12). En consecuencia, el escudo popular es una estrategia que se ejecuta enteramente en función de la opinión pública.

Para empezar, en dicha estrategia se involucran tres actores principales: el presidente, los medios de comunicación y la ciudadanía. Bueno, el presidente se desenvuelve en el espacio público porque tiene la necesidad de establecer comunicación con la población, pues, ante la amenaza legislativa, solo cuenta con este apoyo. Pero en dicho proceso, los medios de comunicación son los intermediarios de la relación presidente-ciudadanía, por ende, “la comunicación del gobierno tiene lugar en un entorno mediático” que se ha constituido como “el espacio de la apariencia pública” del presidente (Canel-Crespo y Sanders, 2010, pp. 7-12). En consecuencia, el presidente se muestra ante la población a través de los medios de comunicación, y estos tienen el poder de construir una imagen negativa o positiva del Ejecutivo. Por otro lado, en cuanto a los ciudadanos, solo importa una manifestación dicotómica: apoya o no al presidente frente a un proceso de destitución emprendido desde el congreso.

Luego, la comunicación política es importante pues permite construir una imagen presidencial positiva para contrarrestar los escándalos políticos. Esto es así porque, según Pérez Liñán, mayormente un proceso de destitución sólo se da cuando los medios de comunicación investigan y relevan escándalos políticos sobre el presidente de manera sistemática (2009, p. 20). Además, el autor refiere que los medios se comportan de manera oportunista, puesto que cuando el presidente es popular no lo investigan, pero cuando este pierde el apoyo ciudadano se desata un frenesí mediático (2009, p. 34). Por eso, el presidente debe cuidar su reputación, es decir, su imagen pública ante los medios y la ciudadanía. En ese sentido, según Canel-Crespo y Sanders, el presidente debe contar con una “planificación estratégica de las ‘operaciones de noticias’” para así lograr contrarrestar el efecto negativo de los escándalos mediáticos (2010, p. 34). Por tanto, solo mediante el uso estratégico de las herramientas de la comunicación política, el presidente puede lograr una confianza pública tal que los ciudadanos estén dispuestos a conformar el escudo popular.

Asimismo, la popularidad presidencial es un componente esencial pues representa el nivel de apoyo que tiene el presidente en la ciudadanía. En esencia, la popularidad es importante porque influye en el comportamiento de los medios y en el de los congresistas. Si antes teníamos que los escándalos dañan la imagen presidencial, ahora está el caso de que “un apoyo masivo al presidente puede desalentar la producción de escándalos mediáticos” (Pérez-Liñán, 2009, p. 203). Pero para que ello suceda, es necesario que el gobierno genere un “entendimiento mutuo” con la ciudadanía (Canel-Crespo & Sanders, 2010, pp. 28-30). En este caso, el presidente puede adoptar una actitud política personalista mediante el establecimiento de una relación directa con la población. Al respecto, Ortiz y García comentan que, los presidentes personalistas obtienen la confianza de los ciudadanos mediante la construcción de un fuerte vínculo emocional (2014, p. 337). Dicha afección emocional es importante porque redundante en mayores niveles de popularidad.

Sin embargo, también existen otros factores externos que influyen en la disposición de las personas para conformar el escudo popular. Estos factores son la cultura legal y el rechazo ciudadano hacia el congreso. Por un lado, se puede entender la cultura legal como una parte de la cultura política que se caracteriza por aproximar o alejar a los actores políticos de la ley, esto es, la constitucionalidad de las medidas adoptadas (Pérez-Liñán, 2016, p. 16). De modo que, los ciudadanos dispuestos a proteger al presidente son aquellos que perciben la labor congresal como obstruccionista y cuestionan la legitimidad de la destitución. Por otro lado, el desprestigio del congreso hace que la opinión pública se

oponga sistemáticamente ante un pedido de destitución. Esto pasa cuando la población percibe que la medida es “ostensible, notoria o groseramente inconstitucional” y, en consecuencia, califica al sucesor como un gobernante de facto o ilegítimo, ello a pesar de que “se encuentre legalmente en la línea sucesoria” (Serrafero, 2018, p. 423). Dicha actitud es resultado de la cultura legal, pero también el presidente puede promoverlo directamente de dos maneras. Primero, mediante un discurso polarizante (amigo-enemigo) que facilita en la población una identificación con el líder presidencial (Ortiz & García, 2014, p. 381). Lo cual se refleja en las confrontaciones con la oposición o en las críticas hacia el congreso como institución. Segundo, una vez abierto o concluido el proceso, el presidente puede tildar de golpe de estado o de inconstitucional la acción congresal y con ello buscar deslegitimar constitucionalmente la destitución.

Por último, la efectividad de la estrategia del escudo popular está condicionada por la decisión final que se tome en el congreso. En este caso, dado su desprestigio ante la población, el legislativo tiene poco margen acción sobre la decisión final (Aversa, 2016, p. 111). En consecuencia, normalmente “las amenazas provenientes del Congreso pueden ser neutralizadas por el apoyo al presidente en las calles” (Serrafero, 2018, p. 408). Por eso, la construcción de un escudo popular es eficaz cuando puede defender al presidente de una destitución. Pero, hay situaciones en las cuales, a pesar del apoyo popular, el Congreso continúa el proceso y logra destituir al presidente. En dicho escenario, el escudo popular sirve como factor desencadenante de masivas movilizaciones sociales que rechazan la decisión. Lo cual puede provocar incluso una nueva crisis presidencial donde el nuevo presidente se ve obligado a renunciar o a que el congreso lo destituya.

Por tanto, la formación del escudo popular se da tanto por factores políticos como normativos. Primero, el respaldo al Ejecutivo es consecuencia directa de la proximidad política entre el presidente y los ciudadanos, a veces motivado por un vínculo emocional. Segundo, la desconfianza y percepción de una actitud abusiva al enjuiciar al presidente favorece la activación de una cultura legal que toma partido por la causa presidencial. Con todo ello, el escudo popular se define ampliamente como una estrategia que se desenvuelve en el espacio político de la opinión pública y que está confiada a la capacidad del presidente para ejecutar una comunicación política estratégica frente a los escándalos mediáticos, de construir una buena imagen y el de generar un vínculo emocional con la población; complementario a ello, la cultura legal y el desprestigio del congreso suman incentivos para que los ciudadanos se opongan a la destitución.

En síntesis, el presidente puede ejecutar dos estrategias frente a un proceso de destitución presidencial. Por un lado, la construcción de un escudo legislativo capaz de brindarle un número suficientes de congresistas leales que puedan bloquear los intentos de destitución provenientes desde la oposición o desde la calle. Por otro lado, la construcción de un escudo popular en la opinión pública, donde la población muestre su respaldo a la causa presidencial y disuada a los congresistas de continuar el proceso de destitución. De esta manera, el capítulo ha logrado establecer los parámetros del análisis teórico y conceptual de la investigación. Ahora, la siguiente sección solo se enfocará en el análisis del caso de estudio: el segundo proceso de vacancia contra el presidente Martín Vizcarra.

## Capítulo 2

### **Martín Vizcarra: estrategias políticas frente al proceso de vacancia presidencial**

“Me han botado, me han vacado. Yo no he renunciado. Yo no me corro” (Martín Vizcarra en IDL-Reporteros, 2020).

Estas son las declaraciones del expresidente Martín Vizcarra en una entrevista a IDL-Reporteros unos días después de ser destituido del cargo de presidente. En estas, se muestra un presidente con capacidad de agencia que, al ver que estaba en disputa su permanencia en el cargo, emprendió acciones para bloquear la vacancia y así mantenerse en el poder.

En ese sentido, este segundo capítulo es un análisis empírico que busca aplicar el marco conceptual al caso de estudio. Esto es, el segundo proceso de vacancia al presidente Martín Vizcarra presentado por el Congreso en noviembre de 2020. Para ello, en cada subcapítulo se examina la puesta en práctica de las estrategias políticas. Primero, se muestran los desafíos para la construcción del escudo legislativo al carecer el presidente de una representación partidaria. Segundo, se resalta las posibilidades de construir un escudo popular en una población que muestra un gran respaldo al presidente.

#### **Subcapítulo 2.1.: Un presidente sin partido político ni coalición parlamentaria: los apoyos políticos de Vizcarra en el Congreso**

En esta sección se examina el proceso y la posibilidad de construcción del escudo legislativo como estrategia política de Vizcarra. Para ello, se explican las normas constitucionales que regulan el proceso de vacancia, los antecedentes de la relación Ejecutivo-Legislativo y la situación partidaria de Vizcarra.

Para empezar, las normas constitucionales que regulan el proceso de destitución no son favorables para el presidente. En principio, en un sistema político semi-presidencialista, el Congreso peruano tiene facultad para “declarar la vacancia presidencial” (Arce e Incio, 2018, p. 368), y ha estado usando para dicho fin la figura de la incapacidad moral permanente. La cual, según Chávarri, se puede entender del siguiente modo:

La incapacidad moral podría ser plausiblemente aplicable a aquellas conductas graves que, sin ser delitos ni infracciones de un juicio político, deterioren a tal magnitud la dignidad presidencial que hagan que no pueda ser posible que el episódico titular del Gobierno se mantenga, tras esas conductas y en esas condiciones, en su mandato (2013, p. 401).

De esta manera, el poder de la figura radica en su amplia ambigüedad y generalidad. Lo cual, limita el accionar del presidente puesto que “un acto grave, definido como tal por el propio Congreso, puede ser suficiente para vacar a un presidente si se tienen los votos necesarios” (Dargent y Rousseau, 2021, p.

397). Prueba de ello es la moción de vacancia presentada en noviembre de 2020 (MC12384-20201020) que justificó su pedido en los supuestos actos de corrupción de Vizcarra, pero que al final lo acusó de “reiteradas mentiras a la Nación” y de “NO garantizar la transparencia de las futuras elecciones generales 2021”; en consecuencia, se le declaró como “persona incapaz moralmente” (Congreso de la República, 2020, p. 15). Por tanto, las normas constitucionales no muestran certeza sobre cuándo el Congreso puede interpretar como conducta grave la acción del presidente.

Segundo, las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo muestran antecedentes de grave conflicto entre poderes. En un inicio, tras el triunfo electoral de Pedro Pablo Kuczynski (PPK), en 2016, el Congreso adquirió considerable poder puesto que tuvo “la capacidad de condicionar la composición y estabilidad” del Ejecutivo (Marín, 2021, p. 11). PPK estuvo al frente de un “gobierno en extremo dividido” que terminó con su renuncia tras dos pedidos de vacancia (Arce e Incio, 2018, p. 369). Luego, cuando Martín Vizcarra asumió la presidencia, este supo sobreponerse y salir victorioso de las disputas con el Congreso. A la par, el poder Legislativo empezó a debilitarse debido a la atomización de las bancadas y el apoyo popular del presidente (Ponce de León y García Ayala, 2019, p. 352). Tanto así que, en 2019, con la disolución constitucional del congreso, la crisis entre poderes se resolvía favorable para el presidente (Paredes y Encinas, 2020, p. 494).

Sin embargo, la elección del nuevo congreso en 2020 presentó nuevos retos para Vizcarra. Primero, el presidente había decidido no presentar una lista parlamentaria, por ende, no pudo conformar una bancada de gobierno. Esto sucedió debido a la dificultad de construir un partido o aliarse con otro en tan poco tiempo y la necesidad de mostrar una imagen de no aferramiento al poder (IDL-Reporteros, 2020; Paredes y Encinas, 2020, p. 499). Dicha decisión, según Zapata, fue un “serio error político que precipitó su derrota” puesto que no tuvo respaldo partidario en el congreso, el cual fue dominado por sus opositores (2021, p. 175). Segundo, el nuevo congreso mostró una alta fragmentación política debido a la presencia de nueve agrupaciones políticas. Además, los nuevos congresistas eran *amateurs* y representaban intereses particulares por lo que iniciaron rápidamente una dinámica de conflicto con el Ejecutivo (Dargent y Rousseau, 2021, p. 387). Tercero, el presidente estaba en una posición débil normativamente puesto que no contaba con la facultad de disolver el congreso ya que, según la Constitución, estaba prohibido hacerlo en el último año. En consecuencia, el Ejecutivo perdió fuerza frente a un Congreso con mayor poder discrecional.

En cuanto a la situación partidaria, Vizcarra tuvo que enfrentar, uno, la situación de no contar con partido político ni coalición parlamentaria, y, dos, un precario sistema de partidos. En principio, el sistema de partidos dentro del congreso se caracteriza por una baja institucionalización, fuerte atomización y una débil identidad partidaria (Tanaka, 2004, p. 144). En este caso, Vizcarra careció de un partido político o coalición oficialista que lo respalde en el congreso. Esto dado que, el partido político de PPK era “una alianza multipartidaria sin mayor coherencia ideológica o programática” (Arce e Incio, 2018, p. 371), que se fue fragmentando hasta ser un pequeño grupo opositor. A pesar de ello, Vizcarra fue un político independiente con arraigo popular, quien logró conectar con la ciudadanía al enfrentarse a los partidos y políticos tradicionales. Pero, en el nuevo congreso, Vizcarra no contaba con un partido político ni con una coalición parlamentaria que lo respalde frente a un proceso de vacancia; por ende, el presidente carecía del corazón de su escudo legislativo.

Por otro lado, la oposición estuvo fragmentada, pero tuvo la fortaleza suficiente para constituir una coalición vacadora. En principio, la oposición estaba dividida porque los partidos son frágiles, volátiles y de débil consistencia interna (Tanaka, 2004, p. 147). Por eso, en el nuevo congreso, al haber nueve partidos políticos, no había una oposición sino varias oposiciones. Sin embargo, los escándalos mediáticos que involucraban directamente a Vizcarra “fueron utilizadas para montar una coalición parlamentaria para vacar al presidente” (Zapata, 2021, p. 159), donde “una coalición variopinta de intereses coincidió en el objetivo de golpear al Ejecutivo” (Dammert y Dargent, 2020, p. 4). De esta manera, un congreso fragmentado utilizó la figura abierta de la vacancia por incapacidad moral para presionar al gobierno. Por eso, a pesar de que la debilidad partidaria podía ser una ventaja para Vizcarra, al final, el congreso logró unir intereses disímiles en un objetivo común: destituir al presidente.

Asimismo, los factores del contexto político fueron poco efectivos porque ni el apoyo popular ni la cercanía de las elecciones disuadió a los congresistas de destituir al presidente. Por un lado, a pesar de sus medidas populistas, los congresistas nunca lograron el respaldo o la confianza ciudadana (Dargent y Rousseau, 2021). Incluso, frente a la vacancia, una gran mayoría (78%) de la opinión pública estaba de acuerdo en que Martín Vizcarra debía continuar como presidente y ser investigado al concluir su mandato (IPSOS, 2020a). Al final, la opinión pública no fue tomada en cuenta porque el proceso de vacancia obedeció enteramente a los intereses particulares de los congresistas. Por otro lado, los congresistas tampoco le dieron importancia al efecto electoral de sus actos y, en vez de apoyar a un presidente popular, lo enfrentaron. Esto se debió a que, en un referéndum anterior, la población decidió que los congresistas no podían reelegirse. En ese sentido, “la eliminación de la reelección parlamentaria” radicalizó “el desinterés de los congresistas por el efecto electoral de sus actos” (Dammert y Dargent, 2020, p. 8). Por eso, los factores del contexto político no tuvieron repercusión en la construcción del escudo legislativo.

En dicho escenario, Vizcarra mostró un liderazgo presidencial en búsqueda de alianzas y de poca confrontación. En principio, Vizcarra contaba con “una inmensa capacidad de liderazgo para sobrevivir a la crisis a pesar de no tener partido y contar únicamente con un apoyo plebiscitario” (Paredes y Encinas, 2020, p. 498). Pero, al ser consciente de su debilidad partidaria, abandonó su actitud confrontacional y aislacionista frente al congreso para intentar establecer diálogo y negociaciones. Aunque, su intento de alianza partidaria fue inefectivo porque la débil identidad partidaria no le garantizaba un apoyo seguro. Por ejemplo, unos días antes de las votaciones el líder de Alianza Para el Progreso (APP), César Acuña, le aseguró que su bancada iba votar en contra de la vacancia (El Comercio, 2020a)<sup>3</sup>. Sin embargo, el día de la votación, los partidos no cumplieron su promesa; entonces, Vizcarra fue vacado por 105 votos a favor.

En síntesis, Martín Vizcarra tuvo pocas posibilidades de construir un escudo legislativo que lo pueda proteger frente a una vacancia presidencial. En principio, el marco institucional que regula la vacancia brinda mucho margen de decisión al congreso. Asimismo, el presidente no contaba con un partido

---

<sup>3</sup> El Comercio (2020a). César Acuña: APP no apoyará moción de vacancia contra Martín Vizcarra. [Video en YouTube]. Recuperado de: [https://www.youtube.com/watch?v=e6hB\\_zLMfGQ](https://www.youtube.com/watch?v=e6hB_zLMfGQ)  
También puede consultarse, RPP (2020). Vizcarra sobre cambio de postura de César Acuña en vacancia: "La traición es al Perú, no a mí". Recuperado de: <https://rpp.pe/peru/actualidad/vizcarra-sobre-cambio-de-postura-de-cesar-acuna-en-vacancia-la-traicion-es-al-peru-no-a-mi-noticia-1304094?ref=rpp>

político ni coalición parlamentaria que lo pudiera defender frente a una destitución. Luego, el sistema de partidos y la debilidad partidaria le mostró desafíos en dos sentidos. Primero, un congreso fragmentado pudo unir intereses solo para destituirlo del cargo. Segundo, sus conversaciones con algunos líderes parlamentarios no tuvieron garantías puesto que votaron en contra. Por último, los factores externos (la opinión pública y la cercanía de las elecciones) no afectaron en la decisión de los congresistas. Por todo ello, el presidente Vizcarra no pudo garantizar un conjunto de congresistas leales que pudieran impedir la vacancia. Ahora, en la siguiente sección, se examinarán las posibilidades de construir un escudo popular.

## **Subcapítulo 2.2.: Un caudillo institucionalista: el respaldo público de Martín Vizcarra**

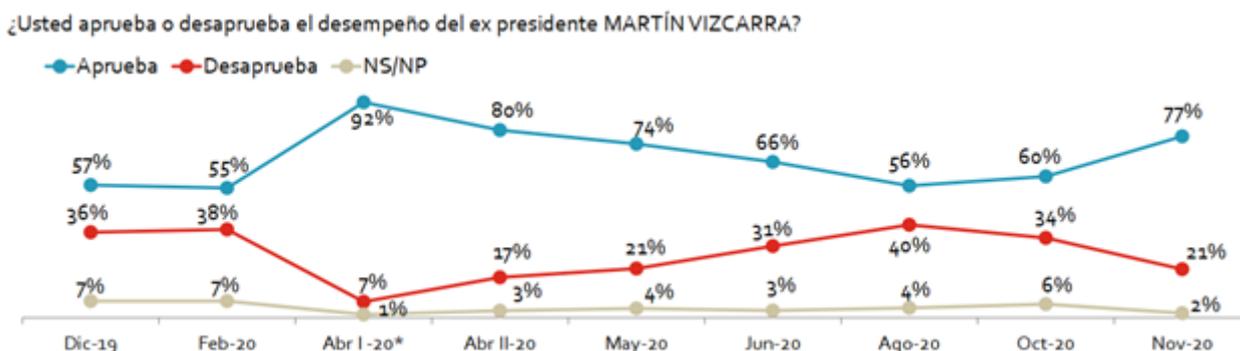
Dada las dificultades para construir un escudo legislativo y la amenaza inminente del congreso, Vizcarra se vio obligado a apelar incondicionalmente al apoyo de la población. En ese sentido, este capítulo examina el proceso de construcción del escudo popular como estrategia política de Vizcarra para bloquear el proceso de vacancia proveniente del Congreso. Para ello, se examinan los antecedentes de la relación con la población, el impacto de los escándalos mediáticos, la construcción de una imagen institucionalista, la importancia de la cultura legal y el desprestigio del Congreso.

Para empezar, Vizcarra ha mantenido una relación cercana con la ciudadanía, lo que ha repercutido en su alta popularidad. En principio, desde que asumió el cargo en 2018, Vizcarra basó toda su estrategia política en capitalizar el rechazo ciudadano a la corrupción que mostraba la clase política (Cueva, Champi, y Gonzales, 2020, p. 254). Por eso, el presidente consiguió “generar una conexión con el electorado peruano” (Ponce de León y García Ayala, 2019, p. 351). Sin embargo, dicha política lo enfrentó contra la mayoría parlamentaria, que culminó en la disolución del congreso en 2019. En dicha crisis política, la ciudadanía estuvo del lado de Vizcarra puesto que “el 85% respaldó la disolución del Congreso y la popularidad del presidente subió a 79%” (IPSOS citado en Paredes y Encinas, 2020, p. 494). En ese sentido, el presidente ha tenido un gran respaldo de la ciudadanía y, frente al nuevo congreso, solo faltaba instrumentalizarlo para bloquear el proceso de vacancia.

Pero, en el segundo semestre de 2020, la popularidad de Vizcarra se fue deteriorando, siendo por ello más vulnerable al impacto de los escándalos mediáticos. En ese sentido, en los meses previos a la vacancia, los medios de comunicación jugaron un rol importante en la publicación de investigaciones que involucraban directamente al presidente. Según Jaramillo (2021), los principales fueron dos: la contratación irregular de Richard Swing y el soborno de la empresa Obrainsa al presidente mientras era gobernador regional. El congreso aprovechó el primer escándalo para intentar un proceso de vacancia en septiembre, pero no obtuvo los votos suficientes. A pesar de ello, era clara la debilidad del presidente y la predisposición del congreso para destituirlo. Frente al segundo caso, la opinión pública se mostró dispuesta a defender al presidente puesto que un 40% dijo que el presidente no había recibido dinero ilícito (IEP, 2020). Además, la confianza de la población en Vizcarra era tal que un 70% consideró que los fiscales no debieron filtrar la información a la prensa (IPSOS, 2020b). Todo ese respaldo se debió a que “la popularidad de Vizcarra se asocia con su lucha contra la corrupción” (Dammert y Dargent, 2020, p. 3). Por eso, aunque los medios empezaron un frenesí mediático, estos no deterioraron

significativamente la popularidad presidencial, el cual tuvo un repunte significativo entre octubre y noviembre de 2020 (véase figura N° 1). Lo cual, se explica por el poco impacto de los escándalos mediáticos, la construcción de una imagen institucionalista y el desprestigio del congreso por el rechazo al primer intento de vacancia.

**Figura N° 1: “Aprobación de Martín Vizcarra en 2020”.**



Fuente: IEP, 2020.

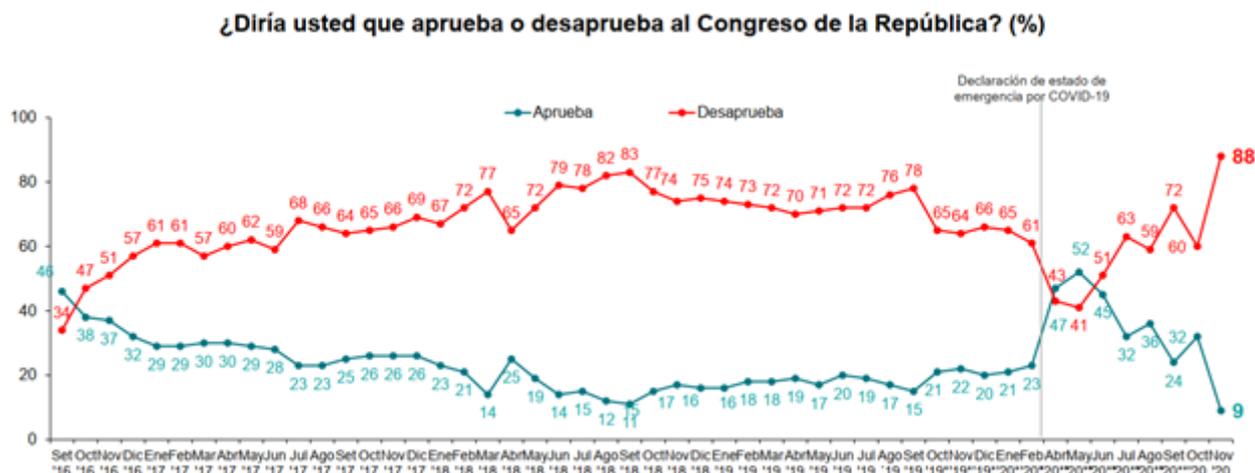
Asimismo, el presidente logró construir una imagen institucionalista que sirvió para desprestigiar la vacancia. Aunque Vizcarra “pretendió sostenerse exclusivamente sobre su popularidad en una suerte de democracia plebiscitaria gracias a las encuestas de opinión” (Zapata, 2021, p. 159); su liderazgo presidencial tuvo una “vocación institucionalista” porque puso “su popularidad plebiscitaria al servicio de reformas para institucionalizar la democracia y no para acumular poder” (Paredes y Encinas, 2020, p. 498). Muestras de ello fueron su propuesta para adelantar elecciones en 2019, la no presentación de lista parlamentaria y su decisión de aceptar la vacancia. De esta manera, el presidente construyó una sólida imagen institucionalista que hizo percibir en la población una actuación anti-institucionalista del parlamento.

Unido a dicho elemento, la cultura legal peruana rechazó la vacancia contra Vizcarra por considerarla un atentado al Estado de Derecho. Al respecto, Torres menciona que el apoyo explícito a la democracia en Perú es inestable, pero que en temas de legalidad y respeto al Estado de Derecho se tiene un respaldo considerable (2014, p. 411). Muestra de ello es que, en la opinión pública, un 44% consideró que la vacancia fue “incorrecta, grave, un golpe de estado y que violó la constitución” y un 14% dijo que es “cuestionable porque no está claro la constitucionalidad de la medida” (IPSOS, 2020b). En ese sentido, sumado a la imagen institucionalista del presidente, la cultura legal peruana mostró su desacuerdo con la medida.

Además, el rechazo ciudadano al nuevo congreso posibilitó una oposición mayoritaria al pedido de vacancia. Desde un inicio, el congreso nunca logró conectar con el sentir popular y, entre julio y noviembre de 2020, se fue deteriorando su precaria aprobación ciudadana (véase figura N° 2). Además, por vacar a Vizcarra, obtuvo la desaprobación más alta (88%). Ello muestra, según Dammert y Dargent, que “el Congreso tomó una decisión que iba contra la opinión de la mayoría de la población que, con mayor o menor entusiasmo, quería que Vizcarra terminara su mandato” (2020, p. 4). Asimismo, los

autores plantean que “la población criticó duramente al Congreso por lo que se veía como una coalición de vacancia motivada por intereses menudos, corruptos o equivocados” (2020, p. 5).

Figura N° 2: “Aprobación del Congreso (2018-2020)”.



Fuente: IPSOS, 2020b.

Además, Vizcarra promovió directamente el desprestigio del congreso antes, durante y después del proceso de vacancia. Primero, desde la instalación del nuevo congreso, al entender que no poseía partido político, tuvo claro que para sobrevivir debía enfrentar al congreso (Dammert y Dargent, 2020, p. 4), pero lo hizo siempre con cautela pues también intentó cooperar con algunos grupos parlamentarios afines. Luego, durante su tiempo de descargos en el pleno del congreso reveló que 68 congresistas tenían denuncias, y por ende no tenían la moral necesaria para vacarlo (El Comercio, 2020b)<sup>4</sup>. Tercero, después de la vacancia, en sus declaraciones a los medios de comunicación, Vizcarra descalificó la medida del congreso y consideró ilegítimo al nuevo gobierno. Así, en una entrevista con IDL-Reporteros (2020) calificó la vacancia como “una interpretación forzada de un artículo constitucional” e “irresponsable”; además, se refirió al nuevo gobierno como “ilegal y profundamente ilegítimo”<sup>5</sup>. De esta manera, el presidente promovió abiertamente el rechazo ciudadano hacia la vacancia iniciada en el congreso.

Sin embargo, al final, la construcción del escudo popular no tuvo influencia directa en el congreso, puesto que este decidió continuar con el proceso y vacar a Vizcarra. Pero, sí sirvió como detonante directo de masivas movilizaciones sociales que terminaron en la renuncia del nuevo presidente y en la elección de un legítimo presidente de transición. La desaprobación de Manuel Merino, el presidente del Congreso que reemplazó a Vizcarra en el cargo, era superior al 90% (IPSOS, 2020b; IEP, 2020). Por eso, según Dammert y Dargent, “la legitimidad de Merino nunca se constituyó”, al tiempo que, fue perdiendo aliados en el congreso y los partidos que votaron contra la vacancia fueron ganando legitimidad (2020,

<sup>4</sup> El Comercio, Diario (2020b). Martín Vizcarra: “Se hizo público que 68 congresistas tienen procesos en investigación ¿Tendrían que dejar su cargo por ello?”. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/politica/martin-vizcarra-se-ha-hecho-publico-que-68-congresistas-tienen-procesos-en-investigacion-tendrian-que-dejar-su-cargo-por-ello-congreso-video-nndc-noticia/?ref=ecr>

<sup>5</sup> IDL-Reporteros (2020). Entrevista a Martín Vizcarra. Recuperado de: <https://www.idl-reporteros.pe/entrevista-martin-vizcarra/>

p. 7). En consecuencia, tras masivas protestas y dos fallecidos, Manuel Merino renunció a la presidencia debido a que su apoyo legislativo se diluyó y cedió ante la presión ciudadana, siendo además el congreso el que pidió su renuncia o de lo contrario iniciaría un nuevo proceso de destitución (Jaramillo, 2021, p. 5). De esta manera, el escudo legislativo construido por Vizcarra sirvió como desencadenante de un nuevo proceso de crisis presidencial, donde Manuel Merino terminó renunciando y ganó apoyo ciudadano el único partido que votó contra la vacancia.

Por tanto, el presidente Martín Vizcarra logró construir un sólido escudo popular. Esto sucedió gracias a los antecedentes de una relación positiva con la población que lo respaldó en momentos claves de la crisis política. Debido a que logró construir una imagen pública de lucha contra la corrupción y consolidó su figura presidencial institucionalista. Lo cual, unido a la cultura legal de la ciudadanía y el rechazo hacia el congreso, propició en la población una oposición a todo intento de vacancia por considerarla ilegítima. Por último, aunque el escudo popular no pudo impedir su destitución, sí logró provocar una nueva crisis presidencial. De esta manera, dicha estrategia fue eficazmente ejecutada y pudo brindarle al presidente el apoyo necesario frente a un proceso de vacancia.

En síntesis, las posibilidades del presidente Martín Vizcarra para lograr ejecutar las dos estrategias políticas que puedan impedir su destitución fueron limitadas. Por un lado, la posibilidad de construir un escudo legislativo era nulo debido a las condiciones adversas de las normas constitucionales, la carencia de un partido político y coalición parlamentaria, la debilidad del sistema de partidos y la dificultad de cooperar con el Congreso. Por otro lado, las posibilidades de construir un escudo popular fueron muy amplias debido a los antecedentes de relación positiva con la ciudadanía, la construcción de una imagen institucionalista y anticorrupción, junto a la cultura legal y desprestigio del congreso que lo beneficiaban, aunque al final no impidió la vacancia. De esta manera, se ha examinado la puesta en práctica de las estrategias políticas del Ejecutivo frente a un proceso de destitución en un caso concreto: la vacancia de Martín Vizcarra.

## Conclusiones

El presente trabajo buscó comprender las estrategias políticas del presidente Martín Vizcarra frente al segundo pedido de vacancia emprendido desde el Congreso en noviembre de 2020. Para ello, se planteó una pregunta de investigación y una respuesta tentativa que brindaron una ruta esquemática al trabajo. El principal hallazgo fue que la hipótesis ha sido corroborada parcialmente, ello por dos razones. Primero, el marco conceptual sobre las estrategias políticas establece criterios muy generales que eran aplicables a cualquier caso de estudio. Segundo, el caso de la vacancia contra Martín Vizcarra mostró ciertas particularidades que forzaron al límite la aplicación de los conceptos. Partiendo de ello, se plantean algunas reflexiones y posibles rutas para futuras investigaciones.

Para empezar, la pregunta de investigación y la respuesta tentativa estructuraron el esquema central de la investigación. La pregunta fue ¿cuáles fueron las estrategias políticas del presidente Martín Vizcarra frente al segundo pedido de vacancia emprendido desde el Congreso en noviembre de 2020? Luego, la respuesta tentativa fue que Martín Vizcarra organizó dos estrategias políticas para evitar la vacancia. Por un lado, apostó por la construcción de un escudo legislativo en el Congreso con el objetivo de ganar apoyos políticos para que emitieran su voto en contra de la vacancia. Por otro lado, impulsó la construcción de un escudo popular en la opinión pública mediante herramientas de la comunicación política y una imagen institucionalista con el fin de mantener la confianza pública en su gobierno.

Bueno, dicha hipótesis ha sido corroborada parcialmente con el análisis empírico. Se halló que el presidente Martín Vizcarra sí puso en práctica las dos estrategias políticas, aunque las posibilidades de que puedan impedir su destitución fueron limitadas. Por un lado, era escasa la posibilidad de construir un escudo legislativo debido a las condiciones adversas de las normas constitucionales, la carencia de un partido político o coalición parlamentaria, la debilidad del sistema de partidos y la dificultad de cooperar con el Congreso. Por otro lado, era muy amplia la posibilidad de construir un escudo popular debido a los antecedentes de relación positiva con la ciudadanía, la construcción de una imagen institucionalista y anticorrupción, sumado a la cultura legal y desprestigio del congreso; aunque al final no impidió la vacancia.

En primer lugar, esta aparente disociación entre respuesta tentativa y hallazgos de la investigación se debió a que el marco conceptual establece conceptos muy generales. Es decir, en el primer capítulo se desarrollaron las estrategias políticas emprendidas por el Ejecutivo –he ahí la generalidad– para enfrentar un proceso de destitución presidencial. En ese sentido, en el primer subcapítulo se examinó el proceso general de construcción del escudo legislativo. Entonces, después de desarrollar cada uno de sus elementos, se concluyó con una definición aplicable a cualquier caso. A saber, el escudo legislativo es una estrategia política ubicada en el espacio congresal, donde el presidente debe tener en cuenta el marco institucional para luego interactuar con los congresistas, partidos políticos y/o coaliciones; sumado a ello, debe estar pendiente al desarrollo del contexto político, y con esas cuestiones lograr mantener un conjunto de legisladores leales que logren bloquear el proceso de destitución. Esta definición da como supuesto que el partido político del presidente es el corazón del escudo legislativo.

Luego, en el segundo subcapítulo se presentó el proceso general de construcción del escudo popular donde se analizaron los diversos elementos que forman parte de la opinión pública. Con todo ello, se arribó a una definición que agrupaba tanto elementos políticos como normativos. Esto es, el escudo popular es una estrategia política que se desenvuelve en el espacio político de la opinión pública y que está confiada a la capacidad del presidente para ejecutar una comunicación política estratégica frente a los escándalos mediáticos, de construir una buena imagen y el de generar un vínculo emocional con la población; complementario a ello, la cultura legal y el desprestigio del congreso suman incentivos para que los ciudadanos se opongan a la destitución. Esta definición supone que el presidente, al no tener un número suficiente de legisladores leales, debe apelar al apoyo ciudadano como último recurso, y no sostenerse exclusivamente en ella.

En segundo lugar, la aparente disposición fue debido a que el caso de estudio mostró ciertas peculiaridades que forzaron al límite la aplicación de los conceptos generales. Es decir, el segundo capítulo fue un análisis empírico que buscó aplicar el marco conceptual al caso del proceso de vacancia contra Martín Vizcarra. En ese sentido, en el primer subcapítulo se abordaron los desafíos para la construcción del escudo legislativo al carecer el presidente de una representación partidaria –esta condición rompe con la suposición del concepto–. Entonces, se concluyó que Vizcarra tuvo pocas posibilidades de construir un escudo legislativo porque no pudo garantizar un conjunto de congresistas leales que pudieran impedir la vacancia. Además, otro hecho que no cumplió con los supuestos de la definición fue que los factores externos (opinión pública y la cercanía de las elecciones) no influyeron en la decisión de los congresistas. Por otro lado, en el segundo subcapítulo se resaltaron las amplias posibilidades de construir un escudo popular en una población que mostró un fuerte respaldo a Martín Vizcarra. Esto fue resultado de los antecedentes de una relación positiva con la población que lo respaldó en momentos claves de la crisis política, la construcción de una imagen pública institucionalista y de lucha contra la corrupción, la cultura legal de la ciudadanía y el rechazo hacia el congreso. En consecuencia, se evidenció que Vizcarra logró ejecutar la estrategia política, aunque paradójicamente ello no pudo impedir su destitución. Esto nos da a entender que se forzó un poco el concepto porque el presidente se apoyó exclusivamente en su alta popularidad –no fue su último recurso, sino el primero y único–, pero que al final no le funcionó.

En síntesis, ha quedado claro las limitaciones que presenta la aplicación de un marco conceptual general al estudio empírico de un caso específico. Pero, la definición de los conceptos fue muy útil para delimitar y entender el caso de estudio; aunque, no fueron completamente aplicables en el análisis de aspectos más específicos. A pesar de ello, el marco conceptual sobre las estrategias políticas es una excelente herramienta analítica para examinar varios casos de destitución presidencial en América Latina. Por ejemplo, se puede analizar el *impeachment* a Dilma Rousseff en Brasil, la destitución de Fernando Lugo en Paraguay, entre muchos otros. Teniendo en cuenta ello, se puede realizar un extenso estudio de política comparada que analice la puesta en práctica de las dos estrategias políticas en diferentes regímenes presidenciales. Asimismo, sería muy oportuno explorar la posibilidad de una estrategia política adicional: la construcción de un escudo mediático. Por último, otra investigación interesante es examinar las estrategias políticas del Legislativo frente a un cierre congresal. Todas estas son cuestiones que nos ayudarán a entender mejor la dinámica política de los últimos años en Perú y América Latina, dado que la pugna entre poderes ha venido para quedarse.

## Bibliografía

- Arce, M., & Incio, J. (2018). Perú 2017: un caso extremo de gobierno dividido. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 38(2), 361-377.
- Aversa, C. I. (2016). Pugna de poderes y salidas anticipadas: Explicando la modalidad de resolución de las crisis presidenciales. *América Latina Hoy*, 74, 99-124.
- Canel-Crespo, M. J., & Sanders, K. (2010). Para estudiar la comunicación de los gobiernos: Un análisis del estado de la cuestión. *Comunicación y sociedad*, 23 (1), 7-48.
- Chávarri, A. G. (2013). La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano. *Pensamiento constitucional*, 18(18), 383-402.
- CIDH (2022). CIDH reitera preocupación por la inestabilidad política en el Perú y su impacto en los derechos humanos. Recuperado de:  
<https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2022/063.asp>
- Congreso de la República (2020). Moción de Orden del Día N° 12684, recibido el 20 de octubre del 2020. MC12384-20201020. Recuperado de:  
[https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Mociones\\_de\\_Orden\\_del\\_Dia/Vacancia/MC12384-20201020.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Mociones_de_Orden_del_Dia/Vacancia/MC12384-20201020.pdf)
- Cueva, M. A. L., Champi, H. A. C., & Gonzales, M. M. P. (2020). Martín Vizcarra Cornejo en el poder: los presuntos actos de corrupción en su contra y su lucha contra la corrupción. *Apuntes Universitarios*, 10(4), 252-280.
- Dammert, L., & Dargent, E. (2020). Perú: ¿se evitó el salto al vacío?. *Análisis Carolina*, (55), 1.
- Dargent, E., & Rousseau, S. (2021). Perú 2020: ¿El quiebre de la continuidad?. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 41(2), 377-400.
- El Comercio (2020a). César Acuña: APP no apoyará moción de vacancia contra Martín Vizcarra. [Video en YouTube]. Recuperado de: [https://www.youtube.com/watch?v=e6hB\\_zLMfGQ](https://www.youtube.com/watch?v=e6hB_zLMfGQ)
- El Comercio (2020b). Martín Vizcarra: “Se hizo público que 68 congresistas tienen procesos en investigación ¿Tendrían que dejar su cargo por ello?”. Recuperado de:  
<https://elcomercio.pe/politica/martin-vizcarra-se-ha-hecho-publico-que-68-congresistas-tienen-procesos-en-investigacion-tendrian-que-dejar-su-cargo-por-ello-congreso-video-nndc-noticia/?ref=ecr>
- IEP (2020). Informe de Opinión – noviembre 2020. Lima: IEP. Recuperado de:  
<https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2020/11/Informe-IEP-OP-Noviembre-2020.pdf>
- IDL-Reporteros (2020). Entrevista a Martín Vizcarra. Recuperado de: <https://www.idl->

reporteros.pe/entrevista-martin-vizcarra/

- IPSOS (2020a). Encuesta Nacional Urbana-Rural: Estudio de opinión – octubre 2020. Lima: El Comercio. Recuperado de:  
[https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-10/la\\_gestion\\_publica\\_octubre\\_2020\\_-\\_encuesta\\_de\\_opinion\\_el\\_comercio-ipsos.pdf](https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-10/la_gestion_publica_octubre_2020_-_encuesta_de_opinion_el_comercio-ipsos.pdf)
- IPSOS (2020b). Encuesta Nacional Urbana-Rural: Estudio de opinión – noviembre 2020. Lima: El Comercio. Recuperado de:  
[https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-11/od\\_noviembre\\_2020.pdf](https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-11/od_noviembre_2020.pdf)
- Iturralde, I. (2015). *Maquiavelo: De príncipes, caciques y otros animales políticos*. Eslovenia: GSP Group.
- Jaramillo, C. (2021). La crisis político institucional peruana en 2020. *Documento de Trabajo N° 17*. México: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, IIJ-UNAM, OEA.
- La República (2022). Congreso: cada 52 días se presenta una moción contra el Gobierno. Recuperado de: <https://data.larepublica.pe/congreso-cada-52-dias-se-presenta-una-mocion-contra-el-gobierno/>
- Marín, I. G. (2021). La oposición parlamentaria en el Perú (2006-2020): de la cooperación al conflicto. *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 20(2).
- Morgenstern, S., Negri, J. J., & Pérez-Liñán, A. (2009). La oposición parlamentaria en regímenes presidenciales: el caso latinoamericano. In *Jornada sobre el Parlamento y democracia en la realidad política Iberoamericana* (pp. 1-44). Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Ortiz, A., & García, M. (2014). Porque te quiero te apoyo: Estilo de gobierno y aprobación presidencial en América Latina. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 34(2), 373-398.
- Paredes, M., & Encinas, D. (2020). Perú 2019: crisis política y salida institucional. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 40(2), 483-510.
- Pérez-Liñán, A. (2003). Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿hacia un nuevo presidencialismo?. *Latin American Research Review*, 38(3), 149-164.
- Pérez-Liñán, A. (2009). *Juicio político al presidente y nueva estabilidad política en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pérez-Liñán, A. (2016). Juicio político, cultura legal y escudo popular. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 10(1), 11-33.
- Ponce de León, Z., & García Ayala, L. (2019). Perú 2018: la precariedad política en tiempos de Lava Jato. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 39(2), 341-365.

RPP (2020). Vizcarra sobre cambio de postura de César Acuña en vacancia: "La traición es al Perú, no a mí". Recuperado de: <https://rpp.pe/peru/actualidad/vizcarra-sobre-cambio-de-postura-de-cesar-acuna-en-vacancia-la-traicion-es-al-peru-no-a-mi-noticia-1304094?ref=rpp>

Tanaka, M. (2004). El gobierno de Alejandro Toledo, o cómo funciona una democracia sin partidos. *Política*, (42), 129-153.

Torres, C. (2014). Las bases sociales y políticas del apoyo a la democracia en el Perú. En Meléndez, Carlos & Vergara, Alberto (Eds.). *La iniciación de la política: El Perú político en perspectiva comparada* (pp. 325-355). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

Zapata, A. (2021). *Lucha política y crisis social en el Perú Republicano 1821-2021*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.