

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



PONTIFICIA  
**UNIVERSIDAD  
CATÓLICA**  
DEL PERÚ

Disciplina Parlamentaria: dinámicas de las bancadas oficialistas y de oposición en  
la relación Ejecutivo-Legislativo (2001-2018)

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL DE LICENCIADO EN  
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO

AUTOR

Martín Alonso Coronado Concha Fernández

ASESORA:

María Milagros Socorro Campos Ramos

Lima, Febrero, 2020

## RESUMEN

La presente investigación tiene como propósito dar cuenta de la disciplina parlamentaria de los congresistas que pertenecen a los grupos parlamentarios del partido de gobierno y de oposición, entre los años 2001 al 2018. En tal sentido, se busca explicar los incentivos o desincentivos para que los congresistas voten o no de manera disciplinada. Se eligen tres tipos de votaciones claves, relacionadas con los mecanismos de control y cooperación entre el poder Ejecutivo y Legislativo: leyes de presupuesto, aprobación de leyes por insistencia y delegación de facultades legislativas.

El tipo de mecanismo y la posición de la bancada con respecto al rol del gobierno determinarán los incentivos para orientar el sentido de la votación de los congresistas. Este trabajo reflexiona, primero, sobre el rol de la disciplina parlamentaria y sus determinantes dentro de las bancadas en el Congreso peruano. Posteriormente, a través de un análisis cuantitativo bajo los índices de disciplina parlamentaria Rice, UNITY y CLOSE se visibilizan ciertas tendencias, incentivos y desincentivos que se presentan en los distintos mecanismos de poder político.

Palabras clave: disciplina parlamentaria, relaciones Ejecutivo-Legislativo, oficialismo, leyes de presupuesto, delegación de facultades, insistencia.

## ÍNDICE

<b>CAPÍTULO 1</b> .....	<b>1</b>
1.1. Crisis de los partidos políticos .....	1
1.2 Las agrupaciones políticas incluidas en esta investigación .....	5
1.2.1 Perú Posible .....	5
1.2.2 APRA .....	6
1.2.3 Unidad Nacional .....	7
1.2.4 Fujimorismo .....	7
1.2.5 Partido Nacionalista .....	8
1.2.6 Peruanos por el Cambio .....	9
1.3 Coherencia, disciplina y unidad: Claroscuros de una discusión conceptual .....	10
1.3.1 Entre cohesión y disciplina .....	10
1.3.2 Determinantes de disciplina partidaria .....	12
1.4 Midiendo disciplina partidaria .....	17
1.4.1 ¿Cómo medir la disciplina partidaria? .....	17
1.4.2 Precisiones metodológicas .....	20
<b>CAPÍTULO 2</b> .....	<b>24</b>
2.1 Leyes de Presupuesto .....	24
2.2 Insistencias de leyes observadas .....	39
2.3 Delegación de facultades .....	53
2.4 Hallazgos y dinámicas parlamentarias .....	65
2.5 Disciplina y unidad en los grupos parlamentarios .....	71
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>77</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>81</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>88</b>

## INTRODUCCIÓN

La asignación de escaños, que se anuncia luego de las elecciones congresales, no es en el Perú, suficiente para aproximarse a las dinámicas que se desarrollarán en el Congreso que se instala al inicio de cada periodo. Más bien, estas dinámicas son bastante impredecibles y son percibidas entre la población como inestables, lo que ha contribuido al descrédito del Congreso. La incapacidad de generar consensos dentro y entre los grupos parlamentarios se relaciona directamente con la dimensión de la disciplina partidaria por lo que esta es esencial para comprender las dinámicas políticas en el Congreso. Es la disciplina partidaria, el eje central de la presente investigación, para ello analizamos aquella que refleja su interacción con el Ejecutivo.

Para aproximarse a la disciplina partidaria, es necesario comprender ciertos aspectos del diseño institucional del sistema de gobierno y cómo estos pueden condicionar las relaciones que se establecen entre los grupos parlamentarios y los poderes del Estado. El primero de estos aspectos se refiere al presidencialismo. Los sistemas presidenciales latinoamericanos han generado un debate que resalta los problemas de gobernabilidad por los conflictos en el desempeño institucional. Reiterados autores esgrimen argumentos que arguyen la tesis de que, en un escenario de mayorías divididas, es decir donde el Ejecutivo no posea una mayoría oficialista en el Parlamento, se dificulta la formulación de políticas públicas y de producción legislativa (Linz 1997, Shugart 2004, Pease 2010).

El correcto desempeño de un sistema presidencial es facilitado en gran medida con un eficiente funcionamiento de la disciplina parlamentaria (Mainwaring y Shugart 1997). Cuando los partidos políticos demuestran cierta disciplina en su voto es posible establecer un comportamiento previsible que sea capaz de respetar acuerdos, lo que facilita el desenvolvimiento de una fluida relación entre en el Ejecutivo y Legislativo.

De esta manera, en un sistema presidencialista, la dimensión de disciplina partidaria cobra aún más importancia teniendo en cuenta el objetivo de establecer

una relación medianamente cooperativa entre ambos poderes que favorezca la gobernabilidad y la democracia. Para lograrlo, es necesario el establecimiento de una bancada oficialista sólida y conciliadora, capaz de evitar los desafíos al liderazgo presidencial. Asimismo, hay que tomar especial consideración a los mecanismos de control de poder político, ya que alrededor de estos mecanismos es donde se resuelven los enfrentamientos y posibles conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo y en donde la predictibilidad de los votos es muy relevante, por lo que será de especial importancia la presencia de una bancada oficialista cohesionada y será favorecido por la existencia de una oposición indisciplinada.

Por estos motivos, es esencial el estudio de la disciplina partidaria ya que este permite el análisis de la relación entre las organizaciones políticas y el Parlamento, además de sus efectos sobre el funcionamiento de la democracia. Esto es especialmente relevante en un país donde los partidos políticos se han convertido simplemente en maquinarias electorales cada vez más efímeras, lo que por tanto condiciona la actuación de los grupos parlamentarios. Alberto Vergara (2018) señala que lo clave en una democracia es la eficaz representación de intereses y aspiraciones ciudadanas; sin embargo, según el diagnóstico producido por la Comisión de Alto Nivel Para la Reforma Política (2019), en adelante CANRP, en el Perú el grado extremo de debilidad partidaria, la desinstitucionalización de la política, un sistema político con escasa legitimidad y muy bajos niveles de apoyo a la democracia impiden que estos intereses y aspiraciones sean transportados por los partidos políticos y sus representantes (CANRP 2019: 10-12).

La citada CANRP detecta las debilidades de los partidos políticos que representan un desafío para la democracia en el país. Estas debilidades están relacionadas con la falta de disciplina partidaria, un problema del cual advierten sus consecuencias:

“Los representantes de partidos políticos y movimientos regionales débiles suelen actuar indisciplinada y erráticamente, lo que hace muy imprevisible el proceso político y la construcción de mayorías. Esto, sumado a problemas detectados en el diseño institucional de los órganos de gobierno y representación, y de sus

relaciones, minan la gobernabilidad democrática al incrementar la posibilidad de la emergencia y escalamiento de conflictos.” (CANRP, 2019: 33)

Las características del sistema representativo peruano anteriormente expuestas, podrían llevar a asumir la existencia de una persistente indisciplina y falta de previsibilidad en cuanto a la unidad de los grupos parlamentarios en las votaciones; sin embargo, esta investigación busca cuestionar esta afirmación y contrario a la lógica común, se plantea analizar el nivel y las características de la disciplina partidaria en el Congreso peruano.

De esta manera, se pretende esclarecer percepciones sobre las dinámicas parlamentarias que se asumen como verdaderas. Para ello, enmarca su análisis dentro de tres votaciones que reflejan la relación de control y colaboración entre Ejecutivo y Legislativo: leyes de presupuesto, insistencia y delegación de facultades, a lo largo de cuatro períodos constitucionales de gobierno (2001-2018). La discusión se concentra en aquellos factores y dinámicas que explican las variaciones en la disciplina partidaria en las diferentes agrupaciones políticas. Se pretende responder a la siguiente interrogante: ¿Qué incentivos tienen los parlamentarios para votar de acuerdo con sus bancadas y mantenerse disciplinados en votaciones relevantes en la relación con el Poder Ejecutivo?

Así, en primer lugar, se identifica la dinámica de la disciplina partidaria en las bancadas oficialistas entre 2001 a 2018. Estas son Perú Posible (2001-2006), APRA (2006-2011), el Partido Nacionalista Peruano (2011-2016) y Peruanos Por el Kambio (2016-2018). Igualmente, se toma en cuenta aquellas posibles agrupaciones que les hayan permitido construir una mayoría y participar de una “coalición”, aun cuando esta no haya sido formal como Unidad Nacional (2001-2006) y Alianza Para el Futuro (2006-2011). Así mismo, serán parte de esta investigación las bancadas de oposición APRA (2001-2006), Nacionalismo (2006-2011), Fuerza 2011 (2011-2016) y Fuerza Popular (2016-2018). Por un lado, se tratará de identificar dentro de estos los grupos parlamentarios que resulten con el mayor y el menor índice de disciplina.

Por otro lado, las dinámicas a la que ambos grupos parlamentarios se encuentran a la hora de la votación generan un desenvolvimiento diferente en el cual las metas, incentivos y sanciones para votar de manera disciplinada variarán dependiendo de la posición que la agrupación política adopte. En este sentido, es válido plantear los siguientes cuestionamientos: ¿Qué dinámicas se cumplen en las bancadas oficialistas a la hora de votar? ¿Cuáles son las diferencias que plantea esta dicotomía oficialismo-oposición al respecto de la manera de imponer o cultivar disciplina?

Para darle respuesta a las interrogantes materia de esta investigación, se utiliza la metodología planteada por John Carey (2007) respecto a la medición de disciplina y unidad a través de índices (Rice y UNITY). Esta metodología ha sido usada anteriormente para analizar la experiencia peruana en dos investigaciones, realizadas por Milagros Campos (2008) y Valladares (2009). Los índices aclararán el panorama en torno a aquellos grupos parlamentarios que puntúen más y menos disciplina y en aquellas dinámicas que se generan en torno a los distintos mecanismos de control político.

La investigación se encuentra dividida en dos capítulos. En el primero se presenta la situación de los partidos políticos, el sistema de partidos y sus consecuencias en ciertas prácticas parlamentarias. Como quiera que los grupos parlamentarios muestran en principio la actuación de los partidos políticos en el Congreso, se desarrolla una breve descripción de los grupos parlamentarios que son materia de la investigación. Después se precisa una confusión conceptual presente en la literatura especializada al respecto de términos como disciplina, unidad y cohesión partidaria. Para finalizar el capítulo, se especificará la metodología aplicada en la cual los índices planteados pueden ser capaces de medir unidad y disciplina, acompañado de las precisiones y limitaciones que surgen a raíz de su implementación.

El segundo capítulo, analiza los resultados de los índices Rice y UNITY de los tres tipos de votación que son parte de la investigación. Se explican las

dinámicas particulares de cada uno de ellos, seguido de una comparación de resultados en base a la posición de la bancada (oficialismo vs. oposición) en sus respectivos períodos de gobierno. Por último, se muestra el vínculo de los enfoques metodológicos presentados en el primer capítulo con los resultados obtenidos en el análisis de los resultados presentes, seguido de un análisis agregado a nivel de grupos parlamentarios.

Finalmente, las conclusiones de la investigación parten de la premisa de la existencia de un sistema de incentivos y sanciones (Norton 2003, Ashworth y Bueno de Mesquita 2004, Kam 2009), que moldea la conducta del legislador, manifestada en su voto. Este sistema se configura a partir de dos variables que se desprenden a raíz del análisis de los índices y su contraste con la literatura especializada: el tipo de votación y la posición de la bancada respecto al gobierno (oficialista vs. oposición). De esta manera, los resultados señalan que los congresistas del partido de gobierno tenderán a ser más disciplinados en las votaciones concernientes al presupuesto y la delegación de facultades, mientras que los de oposición reflejan mejores índices en lo que respecta a leyes aprobadas por insistencia.



## CAPÍTULO 1

Para comprender la naturaleza de los incentivos y desincentivos a los que se encuentran sujetos los legisladores dentro de sus grupos parlamentarios, es necesario entender el contexto en el cual se insertan los partidos políticos y sus posteriores consecuencias en nuestro sistema de representación. Con este fin, se presentan tres elementos en el presente apartado. En primer lugar, la crisis de los partidos políticos en el caso peruano. En segundo lugar, se delimita el campo de investigación al espectro de los partidos políticos insertos en un espacio de representación parlamentaria. Finalmente, se señala en qué sentido la situación actual de los partidos permite que exista una mayor tendencia hacia ciertas prácticas parlamentarias como el transfuguismo y la indisciplina.

### 1.1. Crisis de los partidos políticos

Los partidos políticos han tenido desde hace cuatro décadas un papel preponderante, así como un creciente protagonismo académico a raíz del fenómeno de las transiciones hacia la democracia en América Latina. En el estudio de las nuevas democracias, han tenido especial importancia el estudio de la crisis de los partidos políticos y el sistema de partidos, fenómenos que se presentan como retos para las democracias latinoamericanas.

El caso peruano representa una de los casos más extremos del colapso de los partidos políticos en América Latina (Tanaka 1998, 2000, 2005, Levitsky y Cameron 2003, Levitsky y Zavaleta 2019). El sistema de partidos llegó a su colapso a finales de los años 80 y a inicios de la década del 90 en un contexto de crisis económica, guerra interna con el terrorismo y consolidación del régimen autoritario y personalista de Alberto Fujimori. Como bien señala Tanaka (2005), el gobierno de Fujimori *“logró desaparecer o reducir a su mínima expresión a los actores políticos*

*que articularon las maneras de hacer política en los años ochenta y logró establecer nuevos sentidos comunes "anti políticos" en nuestra cultura política" (p.22).*

De esta manera, con la llegada del nuevo milenio y la transición a la democracia, varios autores se refieren al sistema peruano como una "democracia sin partidos" (Levistky y Cameron 2003, Tanaka 2005), en donde la permanencia en el tiempo de los partidos políticos es bastante precaria. De acuerdo con Mainwairing y Scully (1996) existen cuatro condiciones para la consideración de un sistema de partidos institucionalizado: Estabilidad en las reglas y continuidad de los partidos, grupos organizados con vínculos representativos de la sociedad, importancia de la organización o burocracia partidaria y actores políticos que den legitimidad al proceso electoral.

Basados en estas características se entiende que la alta volatilidad electoral (Jones 2001, Meléndez 2007), la baja representación de sectores e intereses de la sociedad (Campos 2009, Vergara 2018), la existencia de líderes carismáticos y personalistas por encima de la marca partidaria (Alcántara 2006, Meléndez 2007, Levitsky y Zavaleta 2019) y una baja legitimidad de las autoridades políticas que no permiten una adecuada rendición de cuentas, son la confirmación de la existencia de un sistema de partidos débilmente institucionalizado o "incoativo".

Teniendo presente estas características y la condición sui generis en la que se encuentran los partidos y el sistema de partidos en el Perú, nuestros problemas de representación se ven manifestados en nuestro principal espacio de representación política: el Congreso de la República. En este sentido, se desglosa el concepto de partido político para enfocarnos principalmente en una de las dimensiones del mismo. Como bien lo señalan Katz y Mair (1992) todo partido político podía ser estudiado como un sistema en sí mismo, el cual se configura como *"un poliedro de tres caras en cuyo seno se desarrolla la política indefinidamente con diferentes coaliciones de fuerzas y de actores en competición por el dominio del partido. Las caras se referían al partido como una organización de miembros*

*voluntarios, como una organización de gobierno y como una organización burocrática*” (citado en Alcántara 2006, p.24).

La presente investigación se centra en la segunda cara de los partidos referida a la organización de gobierno, la cual alude a “*los miembros del partido insertos en cargos públicos*”. El Tribunal Constitucional establece una clara distinción entre los grupos parlamentarios y los partidos políticos. Los grupos parlamentarios son “*las células políticas de la dinámica parlamentaria que manifiestan la voluntad política a través de los partidos al interior del Congreso*” (STC 6-2017- Fundamento 108). Una vez que los representantes son elegidos y entran en funciones, el partido político pasa a ser representado por un grupo parlamentario.

En esta esfera de los partidos políticos, las deficiencias de nuestro sistema representativo, resultado de la debilidad y escasa legitimidad partidaria, un sistema de partidos incoativo y reglas electorales que facilitan e incentivan el personalismo y la desprofesionalización de la política se traducen en prácticas que fomentan la indisciplina y el transfuguismo. El transfuguismo, basados en la definición de Josep María Reniu (s/f) es “*aquel representante aquella forma de comportamiento en la que un individuo, caracterizado como representante popular democráticamente elegido, abandona la formación política en la que se encontraba para pasar a engrosar las filas de otra*” (Reniu 2009). Si bien esta práctica no es un fenómeno exclusivo de nuestro sistema representativo, se ha convertido, en las últimas tres décadas en una práctica recurrente de nuestros parlamentarios (Delgado Guembes 2002, 2009, 2018, Campos 2009, López 2011).

Delgado Guembes (2009) identifica que las causas del transfuguismo no descansan en estas condiciones únicamente, sino que, a su vez, se encuentra acuñada en la cultura de los actores de los procesos políticos. Este fenómeno llega a ser “*un síntoma que manifiesta un estado de expectativas ocultas, inexpresadas e insatisfechas de la vida política (...) una expresión de la volatilidad y carácter*

*fragmentario y patológico de la esfera pública. Una sensación generalizada de descontento con el sistema de representación” (ibid: p.239).*

En el caso peruano, el transfuguismo ha adquirido una connotación negativa y corrupta, percepción influenciada por las prácticas durante el gobierno de Alberto Fujimori<sup>1</sup>. No obstante, el propio Tribunal Constitucional muestra la necesidad de diferenciar y segmentar los casos de transfuguismo en dos categorías: legítimo e ilegítimo. El “transfuguismo legítimo” es el cambio justificado de un grupo político, es decir, cuando este cambio se realiza bajo ciertos supuestos: el cambio de orientación ideológica de los partidos, la mutación ideológica personal, desaparición o crisis de partidos y/o discrepancias con la dirección del partido o grupo parlamentario. El “transfuguismo ilegítimo” sucede cuando el cambio de grupo político del funcionario responde a móviles reprochables éticamente tales como: El oportunismo, la búsqueda de mejores posiciones políticas o la compensación económica<sup>2</sup>.

Respecto a ello, en el año 2002, el ex Presidente del Tribunal Constitucional, César Landa (2002), advertía premonitoriamente la vulneración del derecho de la libertad de asociación y la necesidad imperiosa de distinción de móviles del transfuguismo cuando concluye: *“la reglamentación parlamentaria debe desalentar política y jurídicamente más no prohibir el transfuguismo legítimo respetando el contenido esencial de la libertad ideológica y de asociación”* (p.13).

El transfuguismo, tanto legítimo como ilegítimo, está estrictamente relacionado con la disciplina partidaria. De hecho, tanto en la sentencia STC-06-2017- PI como la STC- 01-2018-PI, referidas al transfuguismo, se mencionan conceptos como “disciplina partidaria” y “cohesión”. Es el transfuguismo donde se hace evidente el fracaso de estos dos conceptos y es así, la expresión máxima de indisciplina partidaria. De igual manera, es posiblemente, también de las

---

<sup>1</sup> El año 2000 un video capturado del asesor presidencial Vladimiro Montesinos y el entonces congresista Alberto Kouri dejó en evidencia las prácticas corruptas utilizadas para atraer a los congresistas de los distintos partidos de oposición parlamentaria a cambio de una contraprestación monetaria.

<sup>2</sup> STC-06-2017-PI/TC, Fundamento 70

expresiones más visibles. Si bien el transfuguismo es importante al analizar la disciplina partidaria, en la investigación no se ahondará en este tema. La presente investigación busca analizar la disciplina partidaria a profundidad, para lo cual es necesario aproximarse desde lugares donde suele ser menos perceptible.

## 1.2 Las agrupaciones políticas incluidas en esta investigación

A continuación, se presenta brevemente a los partidos políticos que serán materia de esta investigación, se describe su formación, los resultados en los comicios electorales, el número de escaños obtenidos en el Parlamento y la cantidad de legisladores con los que termina el grupo parlamentario al final del período legislativo.

### 1.2.1 Perú Posible

Perú Posible fue fundado en el año 1999 en un contexto adverso para los partidos políticos en el país debido a la presencia en el poder de un régimen cuestionado por sus conductas autoritarias. Este régimen convocó a elecciones en el año 2000, así Perú Posible se posicionó como la principal opción para el electorado antifujimorista. De esta manera, el partido reclutó miembros de diversos partidos y movimientos, siendo importante para ello la configuración de alianzas con movimientos regionales y ex alcaldes. Luego de la crisis política y la convocatoria a elecciones generales en el año 2001, Perú Posible cuyo candidato presidencial era Alejandro Toledo, gana las elecciones en segunda vuelta con el 53,08% de los votos, obteniendo el 37,50% de los escaños, es decir, 45 de los 120 disponibles. Por otro lado, la agrupación tuvo dificultades para mantener la unidad, perdiendo un promedio de 5 parlamentarios por legislatura. Así, finalizaron el período con 27 de 45 parlamentarios.

En los comicios siguientes (2006-2011), el partido presentó una candidata a la presidencia, que fue retirada debido a una pugna al interior del partido entre dos

candidatos. Como consecuencia, hubo una baja representación del partido político dentro del Parlamento, obteniendo tan solo 2 curules. Posteriormente, el partido logrará pasar la valla electoral el año 2011 al postular en una alianza con los partidos Acción Popular y Somos Perú. En ese proceso obtuvieron 21 curules, sin embargo, gran parte de los cuadros del 2001 fueron separados o renunciaron paulatinamente. Perú Posible pierde la inscripción como partido político el año 2016 al obtener únicamente el 1,30% de los votos en las elecciones presidenciales con Alejandro Toledo como candidato.

### 1.2.2 APRA

La Alianza Popular Revolucionaria Americana, o sus siglas APRA, es uno de los partidos tradicionales del país y el segundo más antiguo de los actualmente existentes en América Latina. Se fundó el año 1930 de la mano de su líder histórico Víctor Raúl Haya de la Torre. Luego de varias postulaciones fallidas a la Presidencia, entre golpes de Estado y un largo exilio de por medio, presidió la Asamblea Constituyente de 1978.

En el año 2001, en que ganó Alejandro Toledo con PP, el Partido Aprista Peruano postula a las elecciones bajo el liderazgo de Alan García, el cual intentaba ser reelecto después de un cuestionado gobierno entre 1985 y 1990. Se perfilaba como un partido de centro izquierda con tendencia social demócrata. En las elecciones de ese período, el partido pierde en segunda vuelta con un 46,92% de los votos válidos. Obtuvo, sin embargo, 28 escaños representando el 19.7% del total de congresistas. La gran mayoría de sus cuadros eran militantes de la agrupación con cierta trayectoria previa en la política, lo que ayudó a mantener la unidad dentro de la bancada. Esto se vio reflejado en la permanencia de todos los legisladores dentro del grupo parlamentario, hecho que se repetiría en cada período posterior.

En el año 2006, Alan García ganó las elecciones presidenciales en segunda vuelta. El partido logró la segunda mayoría en el Congreso con el 29,2% de los escaños, es decir 36 de los 120, los cuales logró mantener hasta el fin del período

de gobierno. Con la ayuda del partido fujimorista, logran formar una coalición sólida que les permitirá conformar una mayoría relativa suficiente para gobernar sin complicaciones mayores. Posteriormente, al no presentar candidato presidencial en los comicios electorales del año 2011 debido a al retiro de Mercedes Araoz, logran superar ajustadamente la valla electoral con la presencia de tan solo 4 parlamentarios dentro del Congreso. En el año 2016, Alan García fue candidato presidencial nuevamente, como parte de la Alianza Popular integrada por APRA y PPC, obteniendo poco más del 5% de los votos. Gracias a esto la alianza electoral logra 5 curules, perteneciendo todos estos a cuadros apristas.

### 1.2.3 Unidad Nacional

En el 2001, la alianza electoral Unidad Nacional fue una coalición política integrada por PPC, Solidaridad Nacional, Cambio Radical y Renovación Nacional que representaba a un sector liberal conservador de derecha. En las elecciones, obtuvieron la tercera mayoría con un 13.8% de los escaños, representando 17 curules dentro del parlamento. Si bien la gran mayoría de sus integrantes habían participado en política anteriormente, era claro la existencia de posiciones disímiles, lo que a su vez produjo, para el final del período, la deserción de 5 integrantes, quedando con 12 legisladores dentro de la bancada.

En el año 2006, salvo Cambio Radical, la alianza electoral se mantuvo con Lourdes Flores Nano a la cabeza una vez más como candidata presidencial, obteniendo 17 escaños dentro del Parlamento, con una preponderancia en legisladores pertenecientes a la capital. La alianza se disolvería luego de estos comicios, con la decisión del PPC y Solidaridad Nacional de postular por separado en las elecciones generales del año 2011.

### 1.2.4 Fujimorismo

El fujimorismo durante gran parte de su historia y por influencia de su creador Alberto Fujimori, fue reticente a la construcción de una organización partidaria (Vergara 2018, Levistky y Zavaleta 2019)<sup>2</sup>. Luego de la caída del régimen de Alberto Fujimori, en el año 2001 los partidos fujimoristas obtuvieron un 8,4% de los votos válidos para el congreso logrando únicamente 3 escaños de representación parlamentaria. En el año 2006, como es materia de esta investigación, la alianza electoral Alianza para el Futuro postuló a Martha Chávez a la presidencia, obtuvieron el tercer lugar, con el 10% de los votos válidos. La alianza, que una vez dentro del Congreso adoptó el nombre de “Alianza Parlamentaria Fujimorista”, obtuvo 13 escaños en el Parlamento, con una preponderancia de congresistas limeños (8 de 13) y con Keiko Fujimori liderando la lista parlamentaria y la bancada. Esta alianza logró mantener a todos sus parlamentarios, con excepción de uno, dentro de su bancada durante el período legislativo (2006-2011), lo que le permitió formar una coalición exitosa con el partido oficialista de turno, el partido aprista.

En el año 2011 el partido político fujimorista, con el nombre de Fuerza 2011 obtuvo el segundo lugar en las elecciones generales y la segunda mayoría en el congreso con 37 de los 130 escaños, es decir el 28%. De los 37 congresistas que inicialmente formaban la bancada, Fuerza 2011 logró mantener a 35 de estos, a pesar de los altos niveles de transfuguismo presentes durante este período. En el año 2016, el fujimorismo con el intento de formar un partido político institucionalizado (Zavaleta y Levistky 2019), postula con el nombre de Fuerza Popular y logra obtener el 56,15% de los escaños con el 36% de los votos válidos. Este resultado le otorgó una mayoría absoluta, que sin embargo no pudo mantener, terminando con 55 parlamentarios hasta la disolución del Congreso del 30 de setiembre del 2019.

#### 1.2.5 Partido Nacionalista



El partido Nacionalista remonta sus inicios a el año 2000, luego del alzamiento militar encabezado por los hermanos Antauro y Ollanta Humala, exigiendo la renuncia del Presidente Alberto Fujimori luego de su segunda re elección. La relevancia producida por el llamado “Levantamiento de Locumba” sirvió para darle protagonismo a dos nuevos actores políticos, que fundaran en el año 2003 el Movimiento Nacionalista Peruano.

En el año 2006 con Ollanta Humala como líder del partido, compite en las elecciones en alianza con el Unión por el Perú al no poder conseguir la inscripción de su partido a tiempo. Con una clara tendencia de izquierda, la victoria en primera vuelta con el 30.6% de los votos válidos le permitió lograr la primera mayoría y colocar a 45 congresistas dentro del Parlamento. Sin embargo, a los pocos meses de gobierno, las discrepancias entre ambas organizaciones provocaron la fractura de la bancada entre aquellos congresistas de UPP y PNP quedando con 19 y 23 parlamentarios respectivamente. El partido Nacionalista, que es materia de este estudio, lograría sumar dos parlamentarios más y terminaría con 25 congresistas al final del período de gobierno (2006-2011).

El año 2011 el Partido Nacionalista dentro de la alianza electoral de izquierdas con el nombre Gana Perú gana las elecciones presidenciales y consigue la primera mayoría en el Parlamento con 47 de 130 escaños. Sin embargo, una vez más el grupo parlamentario se disolvería rápidamente terminando el período 2011-2016 con 21 congresistas menos. Diferencias ideológicas o casos de transfuguismo serían las principales razones de las deserciones.

#### 1.2.6 Peruanos por el Kambio

El partido político Peruanos por el Kambio (PPK) fue una agrupación política personalista formada alrededor de la figura de Pedro Pablo Kuczynski. Luego de quedar fuera de la segunda vuelta de las elecciones del año 2011 postulando como invitado de la Alianza por el Gran Cambio, Kuczynski decide formar su propio partido político, el cual conseguirá la inscripción el año 2014.

A pesar de haber ganado las elecciones presidenciales en segunda vuelta el año 2016, resultó ser la tercera fuerza congresal con tan solo 18 parlamentarios, de los cuales más de la mitad (10 de 18) representaban a la capital. En tan solo año y medio de gobierno, hasta la renuncia de PPK a finales de marzo de 2018, la bancada se había reducido a tan solo 13 parlamentarios, entre renunciadas y adhesiones. Luego de esto el partido y sus integrantes se desintegraron rápidamente cambiando el nombre del partido a Contigo, bajo la conducción de ex parlamentarios de la bancada como Salvador Heresi, Juan Sheput y Gilbert Violeta.

### 1.3 Coherencia, disciplina y unidad: Claroscuros de una discusión conceptual

#### 1.3.1 Entre cohesión y disciplina

Existe una confusión conceptual en el estudio de la unidad partidaria. Diversos autores (Olsen 2003, Carey 2009, Close 2014) emplean el concepto de unidad partidaria para referirse a la proclividad de los legisladores de un mismo partido a votar de manera homogénea en una determinada votación. No obstante, el estudio de la unidad partidaria y sus determinantes resulta conceptualmente una discusión más amplia que no goza de tanto consenso. Disciplina partidaria, cohesión partidaria, coherencia partidaria o lealtad partidaria han sido conceptos que han sido utilizados generalmente de forma intercambiable para describir las distintas dimensiones de la unidad partidaria.

De un lado, se encuentran estudios en los cuales la cohesión y la disciplina del partido es utilizada de manera intercambiable para describir una situación de unidad del partido (Bowler et al. 1999, p.4; Hazan 2003, p.2). Por ejemplo, en su estudio del Congreso estadounidense, Cox y McCubbins (1993) se refieren indistintamente al "voto de partido", la "cohesión dentro del partido" y la "disciplina de partido" (Andeweg y Thomassen 2011, p.656). Del mismo modo, entre los estudios sobre la unidad de los partidos parlamentarios en el Parlamento Europeo, la coherencia y la disciplina de los partidos a menudo no se distinguen

adecuadamente, y se refieren a situaciones en las que los grupos de partidos europeos votan de manera conjunta a pesar de su diversidad nacional (por ejemplo, Hix 2004).

De otro lado, gran cantidad de estudios se basan en la definición de coherencia, disciplina y unidad de Özbudun (1970): la cohesión es "un partido que actúa al unísono" (Hazan 2003, p.3), mientras que la disciplina es un tipo especial de cohesión (Özbudun 1970, p.305) y, al mismo tiempo, "una forma de lograr este resultado" (Hazan 2003, p.3). En estas investigaciones, la coherencia se usa como sinónimo de la unidad de voto del partido, mientras que la disciplina se ve como un medio para hacer cumplir la cohesión, lo que es un determinante de la unidad del partido (por ejemplo, Faas 2003; Hix et al. 2005). En su mayoría, estos estudios se basan en índices de cohesión como el famoso índice de cohesión de partidos de Rice (1925), que corresponden a mediciones de unidad partidaria.

Siguiendo estos problemas conceptuales, la investigación se regirá bajo la división propuesta por Morgenstern y Nacif (2002), siendo la coherencia y la disciplina dos dimensiones que producen un resultado, el cual se traduce en unidad partidaria. Tomaremos en cuenta la definición conceptual de John Carey (2009) que identifica la coherencia como "*el grado en el cual los miembros de un grupo comparten preferencias similares*" (ibíd.: p.128). Morgenstern (2004) amplía las dimensiones de la coherencia e identifica tres factores que la componen: afinidad ideológica, semejanzas geográficas y las afinidades electorales. En esta misma línea, Hazan (2003) define coherencia como aquella fuerza que une a los legisladores, la cual proviene de un proceso de socialización que cuenta con incentivos basados en la solidaridad y que gozan de cierto consenso ideológico.

En el caso de la disciplina partidaria partiremos por la definición básica de Milagros Campos que postula la disciplina como "*todos los miembros de la bancada asistan y voten en igual sentido al acordado*". Sin embargo, profundizando más en el concepto, diversos autores manifiestan la condición coercitiva o seductora de la disciplina. En este sentido, John Carey (2009) define a la disciplina como "*el grado*

*en el cual los líderes del grupo son capaces de obtener una votación unificada por parte de los legisladores, a pesar de sus preferencias individuales”* (p.129). Bajo esta lógica, la disciplina será necesaria cuando la coherencia interna de los partidos es baja, y no será de necesidad cuando existe una alta coherencia entre los miembros de la agrupación política.

### 1.3.2 Determinantes de disciplina partidaria

Cuando buscamos explicaciones respecto del comportamiento de los legisladores a la hora de votar, existen ciertos determinantes de carácter institucional que estructuran la manera de actuar e interactuar de los parlamentarios dentro de lo político y condicionan el proceso de toma de decisiones. Gran cantidad de autores críticos del presidencialismo (Linz 1984, Stepan y Skach 1993, Simón 2018) señalan que los sistemas presidenciales resultan poco favorables para la construcción y mantenimiento de democracias estables.

Autores como Özbudun (1979), Sartori (2003) o Carey (2007) señalan que la unidad de votación legislativa sería mayor en los sistemas parlamentarios que en los presidenciales como los Estados Unidos. El politólogo Pablo Simón (2018) respalda esta aseveración cuando identifica estadísticamente la preponderancia de la disciplina de los sistemas parlamentarios frente a los presidenciales. Mientras que el primero posee una unidad en el voto en el 92 por ciento de los casos, los sistemas presidenciales presentan un 70% de unidad. Esto se explica porque en un sistema parlamentario son los legisladores los que eligen y sostienen mediante sus votos al gobernante, por lo que existe cierta afinidad y responsabilidad compartida entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo. En un sistema presidencial, los gobernantes son elegidos por el voto popular, por lo que su legitimidad no se sostiene en el soporte o coalición de legisladores que decidan apoyar al gobierno. Los legisladores tienen menos incentivos para apoyar al gobierno en tiempos de crisis y el Poder Ejecutivo tiene menos necesidad de formar consensos dentro del Parlamento para sostenerse en el poder.

En este sentido, Mainwaring y Shugart (2002) sostienen que, en un sistema presidencial, una débil disciplina partidaria provoca que las negociaciones de los Presidentes se produzcan a nivel individual con los legisladores, lo que podría incentivar el uso extendido del clientelismo y el patronazgo para asegurar su apoyo. Por el otro lado, agrupaciones altamente disciplinadas incentivan que esta clase de negociaciones se ejecute a nivel de los líderes partidarios, imitando de cierto modo un sistema parlamentario, provocando una mayor previsibilidad y legitimidad en las decisiones. De esta manera, se entiende que el correcto desempeño de un sistema presidencial es facilitado en gran medida con un eficiente funcionamiento de la disciplina parlamentaria (Mainwaring y Shugart 1997).

Otros autores ponen el foco de atención en la importancia del sistema electoral para entender la unidad partidaria. Trabajos de metodología comparada han señalado reglas que afectan la elección y nominación de candidatos. Estos estudios están dominados por una suposición racional común: los intereses y objetivos más básicos de los parlamentarios se estructurarían en torno a la reelección, o el mantenimiento de su carrera política. (Hix et al. 1999; Strøm y Müller 1999). Esta suposición se encuentra bastante desarrollada en la literatura especializada (Mainwaring y Shugart 2002; Carey 2007; Shomer 2011), donde se ha prestado atención al impacto del sistema electoral en los comportamientos de los parlamentarios.

Según Willumsen (2011), se espera que los candidatos “*actúen de manera diferente con respecto a su obediencia a la dirección del partido dependiendo del sistema electoral en el que se encuentren* [sistemas centrados en los partidos, intermedios o centrados en los candidatos]” (citado en Close 2014, p.95). En esa línea, Carey & Shugart (1995) y Carey (2007) argumentan que el sistema electoral que aumenta la competencia intrapartidaria, tendería a fomentar un comportamiento personalista en su búsqueda de un cargo, llenando la lista con candidatos “independientes” (Zavaleta 2014) del partido, dándole rienda suelta a intereses individuales que no responden o favorecen a la disciplina.

Según Mainwaring y Shugart (2002), el argumento se refiere al grado en que los votantes o los líderes de los partidos determinan el orden en que los candidatos son elegidos (tipo de votación): la lista abierta y los sistemas de votación preferenciales serían más efectivos que los sistemas de lista cerrada para fomentar la indisciplina:

*“Si los líderes partidarios controlan la selección de los candidatos, los miembros obstinados del partido no pueden desviarse de la línea partidaria (...) Si los líderes controlan el orden en que sus miembros son postulados, puede selectivamente premiar o castigar a sus miembros moviéndose hacia arriba o abajo en la lista (...) Si los votos son compartidos entre todos los candidatos de un partido, el incentivo de los miembros para cultivar la reputación colectiva de su partido es mayor que si cada candidato gana o pierde solamente sobre la base de los votos personales que el legislador consigue”* (Mainwaring y Shugart 2002: p.283)

Sin embargo, estos determinantes institucionales no manifiestan variaciones radicales con el tiempo, por lo que si bien podrían influenciar en la manera en cómo se conforma determina la unidad parlamentaria, no explica las variaciones que se presentan entre los diferentes grupos políticos y dentro de un mismo partido en gobiernos e inclusive en legislaturas diferentes. De esta manera, cuando el acuerdo, la lealtad o la coherencia no son suficientes para alcanzar la unidad, los líderes de los partidos deben confiar en incentivos específicos para imponer la disciplina (Hazan 2003).

Ashworth y Bueno de Mesquita (2004) modelan su premisa en torno a los costos y beneficios que la disciplina partidaria dispensa en sus parlamentarios. En este sentido, los líderes o representantes del partido trataran de formular un sistema de incentivos y sanciones para que los parlamentarios adopten sus posiciones. Estos incentivos a menudo se denominan "*carrots and sticks*" (Kam 2009), o medios "blandos" y "duros" para disciplinar a los parlamentarios (Patzelt 2003, p.108). Entre los '*carrots*' –o "*refuerzo positivo*" (Malloy 2003, p.119) los líderes o partidos tienen a su disposición diferentes mecanismos. Philip Norton (2003) describe la dinámica de este sistema en donde identifica la existencia de los tres mecanismos más comunes: patronazgo, asignación de cargos y asignaciones presupuestales. En

caso de deserción, las sanciones, o de manera más general, la amenaza de sanciones se deriva, de negarse a asignar recursos u oficinas a “negar la re selección o, más allá del partido, negar la reelección” (Norton 2003, p.60). Esto se condice con lo mencionado anteriormente; desde un punto de vista racional, los parlamentarios no votan en contra de la línea del partido si arriesgan "*posibilidad de que esto amenace su avance profesional*" (Norton 2003, p.62).

Respecto a estas instituciones, Ana María Mustapic (2002) destaca en el caso argentino, aquellos incentivos, tanto individuales como colectivos que el Presidente y el partido político puede ofrecer a los legisladores, especialmente el partido oficialista, en aras de obtener una bancada con un voto más disciplinado. Dentro de estos se encuentra el acceso a los poderes institucionales del Ejecutivo, la disponibilidad de utilización de mecanismos clientelistas en el Congreso, potenciales sanciones al comportamiento no cooperativo o restricciones al respecto de su carrera política.

A través de entrevistas a diferentes trabajadores parlamentarios hemos podido dilucidar algunos mecanismos informales que se utilizan en el Parlamento peruano para imponer o fomentar la disciplina en los grupos parlamentarios. Aquellos se encuentran relacionados con incentivos vinculados a la asignación de viajes de representación, eventos en el extranjero o cursos de capacitación, mientras que por el otro lado existen incentivos ligados al interés individual de la carrera política del legislador. Estos se traducen en la obtención de cargos específicos, sea dentro del Parlamento o dentro del grupo parlamentario, que le permitan al legislador más facultades o mayor visibilidad. Los mismos varían desde vocerías de la bancada o un cargo en determinada comisión, hasta un sitio en la Mesa Directiva del Congreso<sup>3</sup>.

De la misma manera, los congresistas buscarán impulsar determinados proyectos de ley, para los cuales será imperativo contar con el apoyo de los líderes

---

<sup>3</sup> En el Congreso peruano, los cargos tanto de la Mesa Directiva como de las comisiones ordinarias, se eligen cada año, en donde usualmente se favorece la rotación.

o tomadores de decisiones. En este sentido, las actitudes colaborativas de parte de los legisladores contribuyen a generar la disciplina y que sus ambiciones personales sean recompensadas (*quid pro quo*).

En otro orden de ideas, Milagros Campos (2008) en un estudio acerca de los grupos parlamentarios en el Perú identifica ciertas tendencias y establece condiciones o situaciones las cuales pueden favorecer la disciplina partidaria dentro de las agrupaciones políticas. Dentro de estas se encuentra la relación entre los partidos políticos organizados y los grupos parlamentarios, la cantidad de militantes frente a invitados existentes dentro del grupo político, la antigüedad de los partidos políticos y la integración de la bancada en un solo partido político frente a los que están integrados por alianzas o varios partidos (Campos 2008: 81).

En la misma línea, un estudio acerca de la disciplina partidaria durante los primeros tres años del segundo gobierno de Alan García realizado por Jorge Valladares (2009) señala aquellos temas en los cuales se muestra una unidad más baja de los partidos, es decir aquellos en los que se logró menos consenso entre los parlamentarios dentro de su bancada y esto logró ser reflejado en el voto. Si bien los temas de disenso varían según agrupación parlamentaria, los temas que muestran diferencias a lo largo de todas las bancadas versan sobre temas predominantemente económicos, sociales, de reforma del Estado o mecanismo de control de poder político (Valladares 2009: 115-117).

En otro estudio coordinado por Valladares (2009) acerca de la dimensión programática, disciplinaria y representativa del desempeño parlamentario, se encuentran ciertas tendencias que podrían dilucidar la valoración de sus funciones en el Congreso. El estudio señala que los congresistas ponderan como ligeramente más importante su función representativa por sobre la legislativa o fiscalizadora. Esto podría significar que en primera instancia la disciplina partidaria encuentra un límite en la búsqueda de representatividad puesto a que los parlamentarios pondrían el interés de contentar a sus electores por sobre la unidad de la agrupación (Valladares 2009: 84-95). Esto se condeciría con los planteamientos de autores



como Cox y Ames los cuales modelan su premisa de disciplina partidaria en torno a la oposición entre los intereses colectivos de los partidos y los intereses personales de sus candidatos (Cox 1987; Ames 1992).

#### 1.4 Midiendo disciplina partidaria

##### 1.4.1 ¿Cómo medir la disciplina partidaria?

La selección de casos para la presente investigación se realizó aplicando la metodología de “casos diversos” propuesta por Gerring y Cojocarú (2015). De acuerdo con los autores, el método intenta maximizar la varianza de los casos al respecto de una dimensión de intereses y *“requiere la selección de un conjunto de casos, como mínimo, dos, que pretenden representar el rango completo de valores que caracterizan X, Y o alguna relación X / Y particular”* (Gerring y Seawright 2007: 300).

Los grupos parlamentarios que son parte de la investigación en cada período de gobierno, responden a la necesidad de explicar eficientemente la dinámica en la que se desenvuelven los partidos dentro del Congreso. Con esto se refiere a los partidos con los que es suficiente conformar una mayoría legislativa, sea oficialista u opositora, dependiendo del período. Así lo señalan los autores cuando señalan: *“el método de casos diversos probablemente tiene reclamos más fuertes de representatividad que cualquier otro small-N simple”* (Gerring y Cojonaru 2015: 6).

A continuación, en la Tabla 1 se muestran los casos escogidos por período de gobierno, con el número de escaños que le corresponden al inicio del periodo a cada grupo parlamentario.

Tabla 1

Período de gobierno	Grupo Parlamentario	Nº de escaños
Alejandro Toledo (2001-2006)	Perú Posible	46
	Partido Aprista Peruano	28
	Unidad Nacional	17
Alan García (2006-2011)	Unión Por el Perú	45
	Partido Aprista Peruano	36
	Alianza para el Futuro	13
Ollanta Humala (2011-2016)	Gana Perú	47
	Fuerza 2011	37
Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018)	Fuerza Popular	73
	Peruanos por el Cambio	18
Elaboración: propia		

Los instrumentos para medir el grado de homogeneidad entre los miembros de un partido en sus votaciones serán los índices Rice y UNITY propuestos por John Carey (2008). Estos índices muestran un resultado dentro de un continuo del 0 al 1, donde mientras más cerca se encuentre del 1, se entenderá como mayor homogeneidad en la votación. Estas mismas herramientas metodológicas han sido utilizadas para el caso peruano por distintas investigaciones propuestas por Milagros Campos, específicamente en el período del gobierno aprista (2006-2011), Jorge Valladares (2009) y Roca (2016).

El índice Rice, desarrollado hace casi un siglo por el investigador estadounidense en temas parlamentarios Stuart Rice (1925). Este índice refleja el nivel de votaciones cruzadas<sup>4</sup> entre los legisladores pertenecientes a una misma agrupación. Se calcula de la siguiente manera:  $Rice = \frac{|Votos\ a\ favor - Votos\ en\ contra|}{Votos\ a\ favor + Votos\ en\ contra}$  en donde votos a favor y en contra son calculados como proporciones del resultado de la votación.

Sin embargo, analizar las votaciones a través de los votos a favor y en contra, no dibuja el panorama completo de la dinámica parlamentaria, puesto que los legisladores tienen otras formas de manifestar su desacuerdo con la postura tomada

<sup>4</sup> El término refiere a la situación donde en una determinada votación el grupo parlamentario vote de manera diferenciada públicamente, es decir la existencia de votos a favor y votos en contra en una misma bancada.

por su bancada. Mientras que el índice Rice no toma en cuenta las abstenciones, el índice UNITY las toma en cuenta para el cálculo.

La diferencia se puede visualizar en el ejemplo propuesto en el Anexo N° 2: la primera votación del Partido A, en donde se produjo una votación con 50 votos a favor, 0 en contra y 50 abstenciones (delineado rojo). Mientras que el índice UNITY señala una unidad en el voto de 0.5, el índice Rice indica una puntuación “perfecta” la cual indicaría una unidad total en el voto, a pesar de que 50 legisladores se abstuvieron. La investigación se realizará con ambos índices con la finalidad de mostrar un resultado comparativo. Sin embargo, los siguientes aspectos metodológicos se realizarán exclusivamente en base del índice UNITY que será el indicador principal al momento de ejecutar el análisis.

Cómo interpretar las no votaciones es una disyuntiva compleja tanto mecánica como estratégicamente. Como bien señala Valladares: *“Estudios proponen medidas más precisas de disciplina que incluyen la asistencia a las votaciones como un componente de la lealtad al partido. Así, una opción es considerar la asistencia como expresión de la disciplina de bancada (considerando que a mayor asistencia implica mayor disciplina)”* (Valladares 2009: 109). Sin embargo, en ciertas ocasiones los líderes del partido pueden llegar a un acuerdo con acuerdo con los legisladores en donde la ausencia o no votación de estos últimos sirva como manera de esconder disputas o disentimientos leves.

A pesar de que no se pueda establecer con cierta unanimidad al respecto del verdadero significado de las ausencias la presente investigación pondera la importancia de tener las ausencias y no votaciones en cuenta- La decisión se toma en base a lo propuesto por John Carey (2009) al respecto del tema: *“Cuando el umbral para aprobar una medida se establece en términos absolutos, el efecto de la no votación es sustancialmente diferente de donde el umbral es relativo (...) los no votos son ambiguos porque la no votación puede reflejar un comportamiento estratégico que refleje niveles de acuerdo entre los líderes y los legisladores”* (Carey 2009:101).

Así como es importante tener en cuenta a las abstenciones, el silencio de las no votaciones o ausencias de los legisladores salta a la vista como una problemática al momento de hacer el cálculo de las votaciones. Esto cobra aún más relevancia teniendo en cuenta la característica excepcional de nuestro sistema de votación parlamentario, en donde los congresistas tienen la posibilidad de no responder a la votación a pesar de haber estado presente y haber marcado asistencia, hemos agregado también los “sin respuesta” como una manifestación de indisciplina.

Para medir efectivamente el disenso es necesario tener en cuenta aquellos votos en donde los congresistas se abstienen, se ausentan o que por algún motivo deciden simplemente no responder a pesar de haber estado presente en la votación. Milagros Campos (2008) aclara esta disyuntiva señalando:

*“Estas conductas tienen relevancia, especialmente cuando se requiere de ciertas mayorías para tomar una decisión. Eventualmente, reflejan cierto grado de indisciplina, pues ponen en tela de juicio la capacidad de los partidos de movilizar a los congresistas; más aún si la votación es importante, si hubo un acuerdo de la bancada o si se trata de un tema puesto en la agenda por el partido. Medir la disciplina en estricto, supone incluir la capacidad de movilización del partido” (p.125-126)*

#### 1.4.2 Precisiones metodológicas

Existen ciertas precisiones metodológicas que se han tenido en consideración para la correcta medición y verosimilitud de los indicadores. En primer lugar, es necesario tomar en cuenta la dinámica parlamentaria en torno a la configuración de las bancadas. La manera en la que se va transformado las correlaciones de fuerzas parlamentarias a raíz de renuncias y cambios en las bancadas modifican la “fotografía electoral” de inicios de gobierno. Debido a los altos niveles de transfuguismo en diversos grupos parlamentarios la correlación de fuerzas parlamentarias tiende a variar con regularidad. Ante la imposibilidad efectuar el cambio ante cada momento que una de estas eventualidades ocurra, se procederá a actualizar el número de parlamentarios pertenecientes a la bancada

antes de cada inicio de periodo anual de sesiones, como bien lo ejemplifica el anexo 1 para el caso de las bancadas oficialistas.

Igualmente, es necesario delimitar cuáles votaciones serán parte del estudio en los períodos de gobierno seleccionados. La presente investigación se enfocará en aquellas votaciones en las que es indispensable para las agrupaciones parlamentarias votar en una sola dirección puesto que su resultado afecta directamente la estabilidad y continuidad de las políticas del Poder Ejecutivo, así como las relaciones Ejecutivo-Legislativo. El disenso, la ausencia o votar en contra de la línea del partido en este tipo de votaciones manifestaría, en diferente grado, un desacuerdo con las decisiones tomadas por el partido en el plano político y reflejaría una imagen de desunión frente a la opinión pública y dentro de la dinámica congresal.

Votaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leyes de presupuesto</li> <li>• Insistencias de leyes observadas</li> <li>• Delegación de Facultades</li> </ul>
------------	--

Así mismo, en un intento de medir que tan disputadas se encontraron las votaciones que son parte de investigación Carey (2009) formula un índice para este supuesto, a través de una fórmula que denomina CLOSE. Para resumirlo brevemente, la fórmula es la siguiente:  $CLOSE = 1 - (2 * \text{votos necesarios para aprobar en \%} - \text{votos a favor en \%})$  (Carey 2009: 115). Esto brindará un continuo similar a los índices UNITY y Rice que va del 0 al 1, el cual mide el nivel de disputa de las votaciones. Este índice es una herramienta para analizar la importancia de la disciplina en contextos en los que son necesarios la unidad de la bancada.

Hay que tomar en cuenta que existen ocasiones o contextos en donde estos mecanismos de disenso cobran mucha más importancia que otras. Mientras que en votaciones con un alto nivel de consenso las ausencias, abstenciones o sin respuesta no generan necesariamente algún perjuicio para la agrupación

parlamentaria; es en las votaciones más disputadas en donde estas discrepancias cobrarán más relevancia. Para catalogar a las votaciones como disputadas, estableceremos un umbral mínimo de 0.67 con respecto al índice CLOSE.

Para realizar la recopilación de la información se necesitan hacer diferencias dependiendo del mecanismo de control o cooperación que se está sistematizando. En el caso de las leyes de presupuesto, la investigación se centra exclusivamente en las leyes que tengan la siguiente denominación: “Presupuesto para el Sector Público para el Año Fiscal” no se consideran ampliaciones, ni prórrogas. De igual manera, tampoco se toma en cuenta la votación de artículos que son votados específicamente de manera separada. En caso de existir una reconsideración de la votación se tomará como base esta última.

En cuanto a las votaciones respecto a las leyes aprobadas por insistencia, se sistematiza únicamente aquellas leyes que fueron aprobadas y posteriormente promulgadas. No se toma en cuenta las autógrafas que cuenten con un dictamen recomendando la insistencia, pero que no fueron aprobadas en votación. De igual manera no se contará con las normas que fueron promulgadas por insistencia, al haber pasado 30 días y no ser promulgadas por el Presidente, pues no se produjo votación alguna. Las 182 votaciones sistematizadas se encuentran presentadas en los Anexos 2, 3, 4, 5 y 6 para más detalle de los índices Rice y UNITY.

Con respecto a los pedidos de delegación de facultades, se ha incorporado todos los pedidos presentes en la página web del Congreso que finalmente fueron aprobados, independientemente del alcance o la extensión de las facultades. Así mismo, se detalla en orden cronológico cuáles fueron las materias de los pedidos.

Finalmente, es necesario puntualizar algunas limitaciones de la metodología propuesta para la investigación. En primer lugar, al delimitar la investigación principalmente a un análisis de votaciones, se pierden mecanismos o instituciones informales que se manifiestan en el Parlamento al momento de imponer disciplina. Sin embargo, un análisis profundo de las dinámicas y entrevistas con ciertos trabajadores parlamentarios ayudarán a suplir esta limitación.

Por otro lado, el alto número de ausencias en votaciones que se ven previamente definidas, distorsiona en parte el resultado del índice UNITY, puesto que, con un resultado previsible, no será necesario siquiera la presencia del legislador en la votación. Por último, el alto grado de transfuguismo sugiere que aquellos parlamentarios que son más susceptibles a votar en contra de la posición de la bancada eventualmente dejaran la bancada, así que, si bien la renuncia a una bancada es una señal de indisciplina, no será tomado en cuenta por los indicadores.



## CAPÍTULO 2

En este capítulo, se presentan los resultados de los índices Rice y UNITY en las votaciones de los tres mecanismos de control seleccionados: leyes de presupuesto, insistencia de leyes observadas y delegación de facultades. Todos estos representan una dinámica distinta en cuanto a la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Mientras que las leyes de presupuesto vienen a representar la dinámica de cooperación entre ambos poderes, la delegación de facultades presenta un mecanismo de control. De la misma forma, la insistencia de leyes con respecto a las observaciones presidenciales representaría una función de control del Parlamento sobre la capacidad de veto del Presidente a través de sus observaciones.

Posteriormente, se dará cuenta de los hallazgos que son propios de la investigación en dos niveles. En primer lugar, se explica la relación de los incentivos con las dos variables propuestas al inicio de la investigación. Por último, se presenta un análisis a nivel de grupos parlamentarios donde se tiene en cuenta aquellas bancadas que lograron los niveles más altos y más bajos de disciplina en el Congreso.

### 2.1 Leyes de Presupuesto

La aprobación del presupuesto es una atribución congresal que fue diseñada de manera de contrapeso para evitar la amplia discrecionalidad del Ejecutivo a la hora de formular sus políticas de gobierno, ya que produce un espacio para la negociación, por lo cual podríamos señalar que funciona como un mecanismo al control de poder político del Ejecutivo.

El Presupuesto Público Nacional, que se encuentra regulado bajo los artículos 77, 78, 79 y 80 de la Constitución Política del Perú, establece los lineamientos que contemplan la administración económica y financiera del Estado.



De esta manera, las instituciones estatales, gestionan los recursos económicos que les son asignados en el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso de la República a través de una ley.

El ex Director de la Oficina de Presupuesto de Estados Unidos, Harold D. Smith (1944) señala que el Presupuesto es *“un instrumento de control del Legislativo, al mismo tiempo que de gerencia y planeamiento del gobierno”*. En esta misma línea, Ochoa y Kresalja (2009) identifican la función presupuestal del Parlamento como una de naturaleza ambivalente, puesto que cumple tanto con el propósito de acto de legislación, en cuanto orientan y dimensionan las políticas públicas, así como de control, en la medida que acota el poder que ostentan otros órganos del Estado (ibid: 683). Sobre esta afirmación, los autores mencionan: *“Una de las funciones de control sobre el Poder Ejecutivo por parte de los parlamentos democráticos es su participación en el proceso de creación de los instrumentos rectores de política económica (...) Al ser un acto de control, se habla del presupuesto como una criatura de la democracia”* (Ochoa y Kresalja 2009).

Estudios como el de Stein et al. (2010), Carranza (2007) o Roca (2014) identifican al Presupuesto Público Nacional como una arena o “campo de batalla” en donde interactúan actores con diversos intereses privados, los cuales buscarán que prevalezca su posición a través de mecanismos y reglas formales e informales que intentan definir las prioridades presupuestarias. Como bien señala Carranza, Chávez y Valderrama (2007) en su estudio *“La economía política del proceso presupuestario: el caso peruano”*:

*“El presupuesto público es un reflejo financiero de acciones y políticas producto de la interacción entre políticos y otros agentes; es el reflejo de las transacciones políticas entre los distintos actores que intervienen, formal o informalmente, en la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto público. Los resultados a que se llegue en la toma de decisiones están influenciados por la historia y las instituciones que subyacen al proceso de toma de decisiones políticas. En esta visión, el proceso político queda condicionado por los incentivos y restricciones que enfrentan los distintos actores y por las reglas institucionales que afectan sus interacciones”* (Carranza et al 2007: 2).

Esta premisa modelada por el autor, gira en torno a uno de los factores planteados dentro de la investigación que busca responder las variaciones en la disciplina partidaria de las diferentes agrupaciones políticas, las cuales se manifiestan a través de las votaciones en el Pleno del Congreso. La premisa de la investigación señala que es un sistema de incentivos y sanciones institucionalizado a través de prácticas formales e informarles el que constriñe o alinea el voto de los congresistas de determinado partido a votar en línea con su bancada.

Partiendo de la premisa que todo político tiene como objetivo mantenerse en el poder y maximizar su popularidad, los congresistas tienen que ser capaces de encontrar los mecanismos que les permitan visibilidad. El individualismo y el personalismo propios de nuestra sociedad política se acentúan por las reglas electorales, las cuales establecen que los candidatos se dividen en 25 circunscripciones con representación proporcional y se eligen a través del doble voto preferencial. En este sistema, el legislador que al final de su mandato busca ya sea una reelección congresal o una alcaldía regional, podría apelar a mecanismos clientelistas que le generen réditos dentro de la provincia que representa (Carranza et al, 2007: 25-32).

Estas prácticas parlamentarias no son ajenas a la experiencia comparada y son identificadas por la literatura especializada bajo el nombre de “*pork barrell politics*”. Basados en la definición propuesta por Diana Evans (2011) el “*pork barrell*” o “distribución de beneficios<sup>5</sup>” es la distribución de beneficios dirigida a poblaciones específicas, usualmente pertenecientes a una determinada circunscripción. Esta consiste en la aprobación de determinadas políticas cuyo costo excede ampliamente al beneficio, puesto que se encuentran de manera aislada, desasociadas de la formación de políticas a largo plazo. Es por esta razón que Evans (2011) señala: “*Es probable que los miembros sean recompensados por sus*

---

<sup>5</sup> Traducción propia

*electores por los esfuerzos para mejorar el distrito con beneficios particulares” (ibid: p. 3)*

Teniendo en mente la búsqueda de estas recompensas, los legisladores intentarán influir en el presupuesto para incluir obras que aumentarán su popularidad en su circunscripción electoral. Como señala Pablo Roca (2014): *“El factor geográfico o territorial a la hora de escoger representantes en el Parlamento, tiene un efecto en el ejercicio de representación orientando la labor de los representantes no solo intereses nacionales sino también al ejercicio de una representación que busca beneficios de carácter regional o local” (p.26).*

Esta situación se va acrecentado producto de funciones delegadas por el proceso de descentralización que le otorgó alta discrecionalidad a los gobernadores en el manejo de recursos. Estos beneficios a los que hace referencia Roca buscan ser compartidos tanto por el legislador como el alcalde de la provincia. De esta manera, Roca (2014) explica que *“la existencia de autoridades y gobiernos sub-nacionales en los niveles regional y local impacta en la aprobación del presupuesto en tanto estos actores presionan a los congresistas de su región para conseguir mayores recursos” (ibid: p.22).*

En este sentido, una votación favorable en la aprobación de la ley de presupuesto resulta ser un incentivo en sí mismo para que los congresistas voten de manera disciplinada, en la medida en que se incluyan sus peticiones. El ex congresista Daniel Salaverry (2019) afirma en una entrevista radial la importancia de las leyes de presupuesto en mantener la unidad del grupo parlamentario cuando señala: *“El imán que mantiene unida a esa bancada era la comisión de presupuesto. El día que ellos perdían la Comisión de Presupuesto yo estoy seguro que esa bancada [Fuerza Popular] se quedaba con 20 integrantes. Por lo menos utilizaban la Comisión de Presupuesto para gestionar proyectos en bien de su región y del desarrollo de sus ciudades y de sus pueblos”.* (Salaverry, D. 13 de Julio de 2019, *Entrevista con Rosa María Palacios*)

Por los motivos expresados anteriormente, para que los legisladores puedan lograr sus objetivos individuales, como la inclusión de obras públicas dentro del presupuesto, es imperativo que voten de una manera homogénea dentro de su bancada. Esto cobra una importancia aún mayor cuando nos referimos a los congresistas pertenecientes a una bancada oficialista.

Teniendo en cuenta que de la aprobación del Presupuesto Público Nacional depende la estructuración del gasto que necesita el gobierno para cumplir con sus propuestas y prioridades, no votar en línea con su partido significaría una abierta confrontación tanto con la bancada como con el gobierno. Esto no solo pone en riesgo las aspiraciones del Ejecutivo, sino que, ante la publicidad del voto, se hace claro ante la opinión pública y el resto del Congreso que existe una confrontación explícita dentro de la bancada del partido de gobierno, lo que podría dar indicios de inestabilidad dentro de las relaciones Ejecutivo-Legislativo.

Considerando los índices de disciplina partidaria presentados en la Tabla 2 concernientes a la aprobación del Presupuesto Público Nacional, las bancadas oficialistas, según el índice Rice, tienen un promedio de disciplina partidaria casi perfecta con un índice de 0.99, siendo el máximo 1. Esto demuestra que aquellos congresistas que manifiestan su votación en el Pleno, raramente harán público su desacuerdo votando en dirección contraria a lo acordado con su bancada.

Tabla 2

Leyes de Presupuesto					
Partido Oficialista	PRESUPUESTO	A favor	En contra	Abstención	<b>CLOSE</b>
Perú Posible	2002	70	0	2	0.00
Perú Posible	2003	51	27	17	<b>0.69</b>
Perú Posible	2004	58	31	13	<b>0.70</b>
Perú Posible	2005	46	31	5	<b>0.81</b>
Perú Posible	2006	49	21	6	0.60
APRA	2007	64	13	16	0.34
APRA	2008	56	0	8	0.00
APRA	2009	59	13	5	0.36
APRA	2010	46	21	12	0.63
APRA	2011	68	20	2	0.45
Nacionalismo	2012	50	0	39	0.00
Nacionalismo	2013	62	1	24	0.03
Nacionalismo	2014	61	37	3	<b>0.76</b>
Nacionalismo	2015	47	34	10	<b>0.84</b>
Nacionalismo	2016	54	32	4	<b>0.74</b>
PPK	2017	99	18	0	0.31
PPK	2018	75	16	8	0.35
Elaboración: propia					

Utilizando el índice UNITY en las votaciones del Presupuesto Público Nacional, los partidos oficialistas tienen un promedio de 0.84 sobre un máximo de 1. Esto permite concluir que, si bien las bancadas oficialistas se mantienen con un alto grado de disciplina, existen ciertas disidencias dentro de los grupos

parlamentarios. Se observa en la tabla 2, que una vez más los parlamentarios prefieren no manifestar sus discrepancias públicamente a través de la abstención, sino que acuden con mucha más recurrencia a la ausencia o el sin repuesta, ejerciendo lo que Lujambio (2003) cataloga como un “disenso suave”.

Tomando en cuenta este umbral, de las 17 votaciones analizadas atendiendo a la información del Cuadro N°1, se observa que 6 de ellas caen bajo el espectro de “disputadas”. Estas votaciones concurren específicamente en los gobiernos de Toledo y Humala, caracterizados por su dificultad de crear coaliciones sólidas y prolongadas. Lo que se puede visualizar en estas votaciones disputadas es que las bancadas oficialistas lograron movilizar eficientemente a sus parlamentarios a concurrir y votar en un solo sentido. En promedio presentaron un índice UNITY de 0.92, por encima del promedio general de las agrupaciones parlamentarias oficialistas.

En cuanto a las bancadas definidas como opositoras o “fiscalizadoras”, el promedio del índice Rice se asemeja con aquel mostrado por las bancadas oficialistas con un índice de 0.97. Se puede concluir que la publicidad del voto induce a los congresistas a no discrepar abiertamente con su bancada, sea esta oficialista u opositora, utilizando otros mecanismos que le permite ejercer un “disenso suave” como forma de evitar conflictos directos con su agrupación.

*Tabla 3*

Promedio Oficialismo/ Oposición		
	UNITY	Rice
Promedio bancada oficialista	0.84	1.00
Promedio bancada oposición	0.68	0.97
Elaboración: propia		

Sin embargo, se puede identificar un notable cambio en cuanto al índice UNITY en las bancadas opositoras en contraposición con las oficialistas. Estas presentan en promedio un índice de 0.73 a lo largo de las 17 votaciones observadas.

Se entiende entonces que las bancadas opositoras contemplan más contratiempos a la hora de movilizar a sus parlamentarios para votar, mas no que voten en una sola dirección. Esto es fundamentalmente porque el presupuesto no requiere de una mayoría calificada. Por ello, quienes no van a votar a favor identifican poca utilidad en su voto. Esto se condice con el hecho de que en la mayoría de votaciones de este tipo se definen con resultados poco disputados (11 de 17) por lo que los partidos opositores tenían pocos incentivos para movilizar a sus congresistas.

*Tabla 4*

Promedio Oficialismo / Oposición en votaciones disputadas		
	UNITY	Rice
Promedio bancada oficialista en votaciones disputadas	0.92	1.00
Promedio bancada opositora en votaciones disputadas	0.85	1.00
Elaboración: propia		

En este mismo orden de ideas, considerando las votaciones catalogadas como disputadas, se puede identificar que el promedio del índice UNITY en las bancadas opositoras se eleva significativamente con un índice de 0.85. Esto permite concluir que sí existe una capacidad de movilización de parte de los líderes del partido para que los parlamentarios asistan a la votación. No obstante, no se encuentra al mismo nivel en comparación con las bancadas oficialistas que, como fue mencionado anteriormente, proyecta un coeficiente de índice UNITY de 0.92 en las votaciones catalogadas como disputadas.

En el análisis de las votaciones por gobierno, se observa que el período del gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) tiene el mayor número de votaciones disputadas (4/5). Sin contar la primera votación, la cual se define sin votos en contra, las votaciones tienen un promedio de índice CLOSE de 0.70. En estas votaciones, donde se requirió la asistencia y movilización de los parlamentarios por parte de la bancada oficialista, se puede concluir que se concretaron con éxito logrando un

índice UNITY de 0.91, ligeramente por encima del promedio de las bancadas oficialistas en este tipo de votaciones. Obviamos la primera votación del Presupuesto Público Nacional en donde se manifiestan un gran nivel de ausentismo, puesto que no hubo oposición alguna en la votación.

*Tabla 5*

Índices Rice y UNITY (2001-2006) - Oficialismo						
Perú Posible						
A favor	En contra	Abstención	Ausente	Sin Respuesta	UNITY	Rice
26	0	0	15	0	0.45	1.00
40	0	0	0	0	1.00	1.00
37	0	0	2	0	0.92	1.00
28	0	0	4	0	0.81	1.00
27	0	1	1	0	0.90	1.00
Elaboración: propia				Promedio	0.82	1.00

En cuanto al Partido Aprista Peruano, que ocupa el rol de oposición en el primer período de gobierno analizado, se puede identificar que, a excepción de la primera votación, siempre votó de manera de manea contraria al partido oficialista, remarcando su rol opositor en el Congreso. En términos de disciplina, el partido logró convocar exitosamente a sus legisladores mientras las votaciones se encontraban más disputadas. Sin embargo, se registraron dos votaciones en donde hubo un gran nivel de ausentismo de parte de los congresistas, lo que se manifestó a través de índices UNITY sumamente bajos (0.54 y 0.28). Por último, ambos partidos (oficialista y opositor) lograron que todos los disensos dentro de los partidos sean suaves, manteniendo un índice Rice perfecto (1.0) en todas las votaciones analizadas.



Tabla 6

Índices Rice y UNITY (2001-2006) - Oposición						
Partido Aprista Peruano						
A favor	En contra	Abstención	Ausente	Sin respuesta	UNITY	Rice
18	0	0	8	0	0.54	1.00
0	22	0	0	1	0.93	1.00
0	23	0	1	0	0.94	1.00
0	23	0	1	0	0.94	1.00
0	14	0	12	1	0.29	1.00
Elaboración: propia				Promedio	0.73	1.00

En el caso de Unidad Nacional, se pudo observar un nivel de disenso confrontacional. Con excepción de lo primer años, la alianza parlamentaria nunca pudo mantener una votación homogénea, obteniendo en promedio el índice Rice más bajo de todas las bancadas analizadas con 0.67. Se identifica que los congresistas tenían menos restricciones al momento de decidir el sentido de su votación, puesto que no temían mostrar su desacuerdo públicamente en las votaciones. Esto se observa de manera clara en las votaciones del 2003 y 2004, en las que se constata tanto votos a favor como en contra y abstenciones, alcanzado un coeficiente Rice de 0.44 y 0.33 respectivamente.

Tabla 7

Índices Rice y UNITY (2001-2006) - Coalición Oposición						
Unidad Nacional						
A favor	En contra	Abstención	Ausentes	Sin Respuesta	UNITY	Rice
14	0	0	2	0	0.88	1.00
0	1	8	1	0	0.70	0.89
2	4	3	4	0	0.12	0.44
2	1	2	4	0	0.11	0.33
0	3	0	3	0	0.25	1.00
Elaboración: propia				Promedio	0.41	0.67

Esta situación contempla parte de su explicación en el hecho de que el grupo parlamentario Unidad Nacional proviene de una alianza política de los partidos PPC, Solidaridad Nacional, Renovación Nacional y Cambio Radical. Al existir legisladores

de diferentes partidos políticos, sin un líder con autoridad sobre todos los parlamentarios, resulta más dificultoso generar consenso. Ya lo advertía Milagros Campos (2008) cuando concluía: “*Los grupos parlamentarios integrados por alianzas de partidos o por varios partidos son menos disciplinados que los que están integrados por un solo partido.*” (Campos 2008, p.181).

En el período del gobierno aprista (2006-2011) se hace evidente que la bancada oficialista logra mantener una disciplina perfecta como señala el índice Rice de coeficiente 1.0 de la Tabla 8. Sin embargo, los resultados del índice UNITY muestran que se encuentra muy debajo del promedio de las bancadas oficialistas (0.84) con un coeficiente de 0.73. Por un lado, si se presta atención al índice CLOSE, se identifica que con un promedio de 0.36, el resultado de las votaciones se encontraba dilucidado mucho antes de ser puesto en cuestión, por lo que no era necesario para el partido hacer uso de toda su capacidad de movilización.

Por otro lado, pareciera que la alianza tácita compartida con el partido fujimorista, si bien no les aseguraba una mayoría, le daba un amplio margen de maniobrabilidad dentro de las votaciones con el voto de 50 legisladores, por lo que tratar de disputar las votaciones por parte de los partidos opositores se hacía una tarea que requería de acuerdos, negociaciones y mucho esfuerzo.

**Tabla 8**

Índices Rice y UNITY (2006-2011) - Oficialismo						
Partido Aprista Peruano						
<i>A favor</i>	En contra	Ausente	Abstención	Sin respuesta	UNITY	<i>Rice</i>
31	0	1	0	2	0.87	1.00
17	0	6	0	3	0.48	1.00
26	0	2	0	2	0.80	1.00
26	0	4	2	1	0.67	1.00
29	0	3	0	1	0.82	1.00
Elaboración: propia				Promedio	0.73	1.00

En cuanto a la coalición de gobierno de la bancada fujimorista, se logra identificar la concordancia en el sentido de las votaciones con la bancada aprista en los 5 años de gobierno. A pesar de obtener un resultado perfecto de 1.0 en el índice Rice,

identificamos un coeficiente UNITY bajo con un resultado de 0.63. Ello se debe a que se trata de una bancada de pocos integrantes (13), teniendo en cuenta que todas sus disidencias fueron causadas por ausencias. Es posible que ello también responda a los pocos incentivos que poseen los partidos para movilizar a todos sus legisladores, puesto que, con una coalición ya instalada y medianamente estable durante la duración de todo el gobierno, no había necesidad de convocar a todos los legisladores, ni ánimo de parte de la oposición de hacer el intento de disputar el control de las votaciones.

*Tabla 9*

Índices Rice y UNITY (2006-2011) – Coalición oficialista						
Alianza para el Futuro (Fujimorismo)						
A favor	En contra	Abstención	Ausente	Sin respuesta	UNITY	Rice
10	0	0	2	0	0.75	1.00
5	0	0	4	0	0.33	1.00
9	0	0	2	0	0.73	1.00
9	0	0	3	0	0.63	1.00
8	0	0	2	0	0.70	1.00
Elaboración: propia				Promedio	0.63	1.00

Por otro lado, la bancada opositora de la alianza electoral Unión por el Perú, demostró abiertamente sus diferencias desde la primera votación presupuestal. Con un índice Rice de 0.59 y un coeficiente UNITY de 0.11 se contempla una votación totalmente dividida entre los diferentes partidos políticos agrupados dentro de la bancada nacionalista. Sin embargo, una vez que se produce el quebrantamiento de la bancada entre los miembros del UPP y el PNP, lograron mantener cierta homogeneidad en el voto con un índice en promedio de 0.67, coincidiendo con el promedio de las bancadas opositoras en este tipo de votación (0.68).

Tabla 10

Índices Rice y UNITY (2006-2011) - Oposición						
Nacionalismo						
A favor	En contra	Abstención	Ausentes	Sin Respuesta	UNITY	Rice
9	13	9	5	0	0.11	0.59
0	17	0	3	1	0.76	1.00
1	13	0	6	1	0.57	0.93
0	12	0	9	0	0.57	1.00
0	18	1	2	1	0.77	1.00
Elaboración: propia				Promedio	0.56	0.90

En el período de gobierno de Ollanta Humala (2011-2016), se identifica principalmente la debilidad del partido de gobierno para crear coaliciones sólidas y la deserción de varios de los parlamentarios que se traduce en votaciones altamente disputadas. Tres de estas se encuentran por encima del umbral propuesto, con índices de 0.76, 0.84 y 0.74, en los últimos tres años de gobierno, respectivamente. Hay que tener en consideración que, al no tener una coalición prolongada en el tiempo, es de vital importancia para el partido oficialista que la agrupación logre movilizar a todos los congresistas pertenecientes a la bancada.

La capacidad de movilización fue satisfactoria puesto que la bancada presenta un índice UNITY de 0.92, muy por encima del promedio de las bancadas oficialistas (0.84). Sin embargo, hay que tener en cuenta que perdieron en promedio 5 congresistas por legislatura. Es decir que, si bien lograron mantener la disciplina dentro del grupo parlamentario, tuvieron un pésimo desempeño en mantener a todos los legisladores dentro de su bancada debido a una baja cohesión entre miembros de la bancada y el Poder Ejecutivo.

Tabla 11

Índices Rice y UNITY (2011-2016) - Oficialismo						
Nacionalismo						
A favor	En contra	Abstención	Ausentes	Sin Respuesta	UNITY	Rice
34	0	0	4	0	0.84	1.00
36	0	0	1	0	0.96	1.00
39	0	0	2	0	0.93	1.00
28	1	0	2	0	0.85	0.97
26	0	0	0	0	1.00	1.00
Elaboración: propia				Promedio	0.92	0.99

En cuanto a la bancada de oposición fujimorista en el periodo legislativo 2011-2016, se puede identificar en la tabla 12 que su rol de oposición quedo establecido desde un comienzo. Los legisladores de la agrupación votaron en contra de todas las leyes de presupuesto. Lo que se rescata de estas votaciones es que no se encontró una votación homogénea si no que los congresistas fujimoristas se dividieron muchas veces entre votos en contra y abstenciones. Las votaciones muestran en promedio un coeficiente UNITY de 0.68, justamente en el promedio de las bancadas opositoras en general. Ciertamente el nivel de inasistencias puede reflejar la poca necesidad del partido de movilizar a sus congresistas en votaciones en las cuales existía un amplio consenso para su aprobación.

Tabla 12

Índices Rice y UNITY (2011-2016) - Oficialismo						
Fuerza 2011 (Fujimorismo)						
A favor	En contra	Abstención	Ausentes	Sin respuesta	UNITY	Rice
0	4	28	0	0	0.81	0.88
0	1	15	8	0	0.44	0.94
0	20	1	1	0	0.86	1.00
0	24	0	9	0	0.59	1.00
0	20	1	3	1	0.68	1.00
Elaboración: propia				Promedio	0.68	0.96

Por último, en el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018) existe la particularidad de contar con una bancada opositora que posee una mayoría absoluta de 73 parlamentarios. En este contexto, la posibilidad de llegar a acuerdos disminuye y la predictibilidad del resultado de la votación aumenta considerablemente, considerando el índice CLOSE de 0.33, el más bajo en cualquier período de gobierno.

Siguiendo esta línea de pensamiento, se puede identificar que ambas bancadas votan en un mismo sentido con un casi perfecto índice de disciplina. La bancada oficialista arroja un resultado de 1.0 tanto en el índice Rice como el UNITY. De igual manera la bancada fujimorista cuenta con un índice Rice de 1.0 y un índice UNITY de 0.92, la más alta de cualquier bancada, ya sea oficialista u opositora. Esto tiene su explicación en el alto número de integrantes con el que cuenta la bancada votaciones, por lo que unas cuantas ausencias no modificarán el índice ni el resultado de la votación.

*Tabla 13 y 14*

Índices Rice y UNITY (2016-2018) - Oficialismo						
Peruanos por el Cambio						
A favor	En contra	Abstención	Ausente	Sin Respuesta	UNITY	Rice
14	0	0	0	0	1.00	1.00
12	0	0	0	0	1.00	1.00
Elaboración: propia				Promedio	1.00	1.00

Índices Rice y UNITY (2016-2018) – Oposición						
Fuerza Popular						
A favor	En contra	Abstención	Ausente	Sin Respuesta	UNITY	Rice
68	0	0	0	1	0.98	1.00
59	0	0	5	1	0.86	1.00
Elaboración: propia				Promedio	1.00	1.00

El análisis de las votaciones permite dilucidar ciertas tendencias acerca del comportamiento de los parlamentarios a lo largo del resultado de 17 años de leyes de presupuesto. En primer lugar, las bancadas definidas como oficialistas y de

oposición parecen cumplir el papel lógico y esperable en la dirección de sus votos, con excepción del último período de gobierno. Los grupos parlamentarios que provienen del partido de gobierno (Perú Posible 2001, APRA 2006, Nacionalismo 2011, PPK 2016) y la coalición fujimorista del año 2006 orientaron su voto a favor de la aprobación de las leyes del presupuesto. A su vez, las bancadas opositoras (APRA 2001<sup>6</sup>, Nacionalismo 2006, Fujimorismo 2011) votaron sistemáticamente en contra de la aprobación de leyes de presupuesto.

Así mismo, se identifica que congresistas de oficialismo y oposición, muestran señales de disciplina al no manifestar sus discrepancias públicamente votando en un sentido contrario a lo establecido por su grupo parlamentario. Las únicas bancadas que votan en sentido diferente públicamente son aquellas que provienen de una alianza electoral (Unidad Nacional 2001 y Unión por el Perú 2006). La bancada Unidad Nacional no tuvo una tendencia clara, existiendo una clara heterogeneidad en los votos de los legisladores.

Por último, se observa que los parlamentarios prefieren utilizar mecanismos de disenso suave como la ausencia o el “sin respuesta” de manera más recurrente que votar por la abstención. Ese disenso suave evita mostrar públicamente su desacuerdo con la bancada. Cuando la votación se encuentra disputada, las ausencias y sin respuesta serán más notorias tanto en el resultado de la votación como en la disciplina partidaria, puesto que los votos de ciertos legisladores podrían haber modificado el resultado final de la votación.

## 2.2 Insistencias de leyes observadas

La observación de las leyes o también llamado “veto presidencial” es la facultad constitucional que posee el Presidente o Jefe de Estado para evitar que se promulgue determinada ley. Esta potestad, que remonta sus inicios a la Antigua

---

<sup>6</sup> A excepción de la primera votación del Presupuesto del año 2002

Roma en el Senado Romano, es formalmente delimitada en un diseño constitucional por los Estados Unidos de América, en donde esgrime la potestad de un Presidente de retornar cualquier autógrafa de ley a las dos Cámaras con las observaciones pertinentes. Esta acción obliga a las dos Cámaras a tener en cuenta las observaciones presidenciales y en caso de no ceder en su posición necesitarán los votos de dos tercios de los integrantes de cada Cámara para que el proyecto se transforme en ley.

El veto presidencial se fundamenta en los principios constitucionales elementales, el cual -como indica Loewenstein (1982) - es un “*dispositivo de control del poder*”. Esta materialización del principio de división de poderes se basa en los famosos pesos y contrapesos (*checks and balances*), los cuales son un pilar básico de toda Constitución y a los que Loewenstein se refiere como “*una distribución y limitación del ejercicio del poder político entre los poderes del Estado*”.

El profesor César Delgado Guembes (2009) identifica el veto como una forma indirecta de reconocer la participación del Presidente de la República en el proceso constitutivo de ley. En este mismo sentido, se entiende la reflexión del norteamericano Mitchel Solleberger (2004) cuando resalta la utilidad dual que contiene el espíritu de la institución: “*Es efectivo no solo para evitar la aprobación de la legislación indeseable para el presidente, pero también como una amenaza, a veces obligando al Congreso a modificar legislación antes de ser presentada al Presidente*” (p.2).

En el caso peruano, conforme a la Constitución Política de 1993, de acuerdo con lo establecido por el artículo 108<sup>7</sup> el Presidente de la República tiene la potestad de hacer observaciones sobre el todo o una parte de la ley aprobada por el

---

<sup>7</sup> La ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda. Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a éste en el mencionado término de quince días. Reconsiderada la ley por el Congreso, su Presidente la promulga, con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.



Congreso, en la cual se debe fundamentar y ofrecer alternativas para un nuevo debate, en primera lugar en las comisiones y si es que progresa nuevamente, un debate en el Pleno del Congreso (Pease, 2010: 47).

El Congreso tiene la potestad de insistir, allanarse o aprobar un nuevo texto de acuerdo a su conveniencia. En los casos que el Congreso decide insistir en promulgar la autógrafa tal como fue aprobada, es decir, reafirmarse en los términos que fueron observados por el Presidente de la República, necesitará el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

En la experiencia comparada de las Constituciones de países con un sistema político de carácter presidencialista, la mayoría requerida para este tipo de votaciones es de dos tercios. En un estudio de las facultades constitucionales del Poder Ejecutivo en América, Escamilla y Sánchez (2015) identifican una tendencia: *“En la mayoría de Constituciones, se requiere de una mayoría calificada, esto es, dos terceras partes de los miembros presentes de las Cámaras. No obstante, hay países que solicitan simplemente una mayoría absoluta (50+1) cómo son los casos de Brasil, Colombia, Paraguay, Perú y Venezuela”*.

No obstante, si bien los casos latinoamericanos son comparables, es importante realizar algunas precisiones. Las Constituciones de Brasil, Colombia, Paraguay y Venezuela comprenden la existencia de un Parlamento bicameral, por lo que la existencia de una menor exigencia es contrarrestada con una doble instancia de decisión (Senado y Cámara Baja). La sumatoria de un Congreso unicameral y un bajo umbral de exigencia para insistir, coloca la experiencia constitucional peruana en un caso particular y poco eficiente de balance de poderes.

La aprobación de leyes ordinarias en el Congreso peruano se da por mayoría del pleno. No obstante, esta limitación del ejercicio del poder político en forma de pesos y contrapesos no se ve necesariamente materializada en la realidad. Esto se debe a que la utilidad de esta facultad en cuestión se ve diezmada debido al poco o nulo condicionamiento que se da hacia las leyes que hayan sido aprobadas por el Congreso y posteriormente observadas por el Ejecutivo.

Esta situación se ve agravada aún más teniendo en consideración que el Poder Legislativo cuenta con una sola cámara de representantes y no con un Senado en el que se podría realizar un segundo debate en el que se tome una decisión. El mecanismo de doble votación, según lo establecido por el artículo 73 del Reglamento del Congreso, fue incorporado para darle más visibilidad y tiempo de consenso a los proyectos de ley aprobados, sin embargo, parece no haber cumplido más que un propósito formal.<sup>8</sup>

En el caso peruano, la capacidad de veto interfiere de una manera poco óptima en el proceso legislativo, especialmente en Congresos altamente fraccionados o con la existencia de una clara mayoría opositora. Las observaciones presidenciales parecerían tener poco efecto práctico más allá de establecer una posición de parte del Poder Ejecutivo frente a la opinión pública acerca de la propuesta legislativa.

Es aquí donde se identifica la principal problemática y la falta de utilidad de esta institución frente a lo que esta atribución constitucional del Presidente de la República fue diseñada. Si lo que se plantea es que el Poder Ejecutivo forme parte del proceso de generación y deliberación de las normas a través de las observaciones y el Poder Legislativo ejerza su rol de control a través de las insistencias, el mecanismo de control debería contar con un mayor consenso, ya sea a través de un umbral más alto u otra cámara de debate.

Como resultado de esto, en cuanto a los problemas de gobernabilidad y control político la CANRP (2019) señala: *“El éxito del Poder Ejecutivo en lograr la aprobación de sus iniciativas en Congresos fraccionados, ha dependido del apoyo individual, así como de coaliciones por temas específicos, lo que resulta desgastante para el Ejecutivo y constituye un mecanismo informal que no contribuye a gestar instituciones más sólidas y previsibles”* (ibid: p.114)

---

<sup>8</sup> Una investigación de la ONG Contribuyentes por Respeto identificó que casi el 60% de proyectos de ley aprobados en el período de gobierno de Ollanta Humala (2011-2016) fueron aprobados sin segunda votación.

Es por este motivo, que el estudio de la dimensión de disciplina partidaria, especialmente enmarcado en un Parlamento altamente fragmentado o con la existencia de mayorías disímiles, cobra real importancia teniendo en cuenta que lo que parece lógico o intuitivo no siempre se condice con la realidad. La labor de una bancada oficialista debería buscar evitar cualquier reto o desafío al liderazgo presidencial. En este caso, el desafío se manifiesta a través del planteamiento y posterior votación de una insistencia y la desestimación de las observaciones presentadas del Presidente para con una autógrafa de ley aprobada por el Congreso.

En este sentido, es imperativo investigar las dinámicas y mecanismos que se encuentran envueltos en este particular tipo de votaciones. Tomando en cuenta la ya mencionada ineficacia de las observaciones, influidas en parte por las particularidades del sistema presidencial peruano, la posición del gobierno y de su bancada queda debilitada puesto que, para hacer valer su posición precisa de una mayoría absoluta, la cual no fue capaz de construir al momento de la aprobación del proyecto que posteriormente fue observado.

Una revisión de las autógrafas de ley observadas por el Poder Ejecutivo a lo largo de los cuatro gobiernos (2001-2018), permite identificar que el uso de la facultad de observación se hace presente con más o menos la misma regularidad entre los períodos legislativos. Incluyendo el breve gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, el cual utilizó esta potestad 84 veces en un año y medio de gobierno, el uso de la insistencia y desestimación de las observaciones por parte del Congreso, ha sido más incisivo en gobiernos que tuvieron dificultades para conformar mayorías.

Por otro lado, las disputas en este tipo de votaciones son excepcionales. El promedio CLOSE ilustrado en la Tabla 15 sugiere que la gran mayoría de votaciones que se aprueban por insistencia cuentan con unanimidad en el Parlamento y en la gran mayoría de casos, un apoyo explícito del partido de gobierno.

*Tabla 15*

Observaciones e Insistencias 2001-2018				
	A. Toledo	A. García	O. Humala	P. Kuczynski
Autógrafas observadas	147	168	114	84
Insistencias	96	43	17	26
Ratio O/I	0.65	0.26	0.15	0.31
CLOSE promedio	0.06	0.12	0.04	0.17
Elaboración: propia				

En el período de gobierno de Alejandro Toledo se presenta la mayor cantidad de leyes aprobadas por insistencia. Casi dos tercios del total de autógrafas que fueron observadas por el Poder Ejecutivo y enviadas para una nueva deliberación, resultaron desestimados en todos sus extremos y aprobadas posteriormente por insistencia.

*Tabla 16*

Índices UNITY y Rice 2001-2006 (Insistencias)		
	UNITY	Rice
Perú Posible	0.58	0.95
APRA	0.79	1.00
Unidad Nacional	0.60	0.92
Elaboración: propia		

La agrupación parlamentaria Perú Posible como bancada de gobierno no apoyó de una manera consistente al Poder Ejecutivo. Se observa que la gran mayoría de las autógrafas insistidas, fueron aprobadas con su voto. En este sentido, el 93% de las votaciones producidas (91 de 97) obtuvieron una votación favorable a la insistencia del proyecto de parte de la bancada oficialista. Por otro lado, en tan solo 2 votaciones la bancada mantuvo una posición en contra de la aprobación del dictamen de insistencia. Por último, fueron cuatro las ocasiones en la que se abstuvieron en conjunto.

Como se puede observar en el Anexo 3, fueron contadas ocasiones las que la bancada logró sentar una posición disciplinada y homogénea. Aunque el índice Rice señala un alto nivel de disciplina (0.95), las votaciones que registran los niveles más bajos de este indicador son aquellas en donde la bancada no vota a favor de

la insistencia del proyecto. Al respecto del índice UNITY la bancada oficialista presenta los resultados más bajos con un coeficiente de 0.58. Esto no solo responde a la presencia de un alto número de ausencias y un inusual número de sin repuestas, sino votaciones divididas en todos sus extremos.

Al estar las votaciones ordenadas cronológicamente, se puede observar que a medida que transcurre el tiempo, la bancada va perdiendo parlamentarios y por lo tanto, influencia en el Parlamento. Gracias a esto, se vuelve más complicado mantener la unidad e imponer disciplina. Por este motivo, los congresistas difieren no solo a través de disensos suaves si no que muestran sus desacuerdos de manera explícita.

En el caso de la bancada opositora aprista, el promedio redondeado del índice Rice le otorga un coeficiente perfecto de 1.0. Los parlamentarios votaron de manera disciplinada en todas las votaciones, a excepción de 3 de ellas<sup>9</sup>. De igual manera, la bancada fue consecuente con su condición de oposición, manifestándose unánimemente a favor de todas las insistencias con excepción de una, en la cual decidieron abstenerse. De igual manera, el partido registra uno de los niveles más alto del índice UNITY con un resultado de 0.79. Características propias de la bancada en este período son un bajo número de abstenciones y sin respuestas, por lo que la disminución en el índice se explica por la existencia regular de ausencias, propias de votaciones en las que el resultado era previsible con anterioridad.

Por otro lado, la bancada Unidad Nacional registra el índice Rice más bajo del período con un resultado de 0.92. Si bien podría ser considerado como un alto

---

<sup>9</sup> 1. Ley del Instituto Nacional de Pueblos Andinos Amazónicos y Afroperuanos (8 votos a favor y 18 abstenciones)

2. Ley que excluye a PETROPERU S.A. de las modalidades de promoción de inversión privada en empresas del Estado previstas en el inciso a) y d) del art 2º del decreto legislativo (20 a favor, 4 en contra, 3 abstenciones)

3. Ley que promueve el canjeo o la rendición de acciones de inversión (11 a favor, 4 abstenciones, 2 sin respuesta y 6 ausencias)

coeficiente, esconde detalles que pueden pasar desapercibidos. Como los resultados señalan, la gran mayoría de votaciones se resolvieron casi sin oposición alguna, de manera que resulta interesante que algunos parlamentarios hayan decidido discrepar públicamente con regularidad, especialmente porque votar de manera contraria a la bancada cuando el consenso era grande, no generaba ninguna consecuencia práctica en el desarrollo de la votación.

Esta situación deja en manifiesto la poca importancia que se le da por parte de la bancada a la necesidad de que todos los integrantes voten de una manera determinada y mantener el sentido de unidad dentro de la agrupación. Este desinterés por demostrar unidad se refleja en el resultado del índice UNITY (0.60) que a diferencia de Rice identifica las ausencias, abstenciones, los votos en contra y los votos a favor; sin embargo, en estas votaciones no se han encontrado muchas ausencias ni “sin respuesta”. Esto quiere decir que la gran mayoría de los votos son a favor, en contra o abstenciones, lo que significa que los parlamentarios tomaron la decisión de discrepar de una manera muy visible y evidentemente confrontacional.

El período de gobierno de Alan García presenta muchas particularidades con respecto a la aprobación de autógrafas de ley mediante insistencia. Durante todo el período fueron 43 las normas que se aprobaron finalmente por insistencia. Resulta por lo menos contradictorio que exista tan alto número de leyes aprobadas por insistencia, teniendo en cuenta que el gobierno de Alan García fue el que logró conformar la mayoría más sólida de todos los períodos que son parte de esta investigación. Esto como resultado de coaliciones duraderas formadas con el fujimorismo y el hecho de que no existieran desercciones de sus legisladores durante todo el período de gobierno.

De la misma manera, se observa que gran parte de estas normas se aprobó con un margen amplio de votos. El promedio CLOSE de las votaciones con un resultado de 0.12 indica que hubo gran consenso entre los partidos políticos al

momento de votar y salvo contadas excepciones, no se presentaron votaciones cuyos resultados no tuvieran una gran cantidad de votos a favor por sobre la oposición. Esto significa que inclusive la bancada oficialista sienta posición a favor de la insistencia a pesar de la negativa manifestada por el Poder Ejecutivo. Observando los resultados, se identifica que la bancada aprista, se mostró a favor de la insistencia de manera conjunta en el 86% de votaciones (31 de 36), desconociendo las observaciones formuladas. En este sentido, ¿Cómo se explica que el partido oficialista, con una mayoría previsible y medianamente disciplinada, vote a favor de la insistencia de la autógrafa observada por el Poder Ejecutivo?

En primer lugar, es importante recordar que estas normas en cuestión ya han sido previamente aprobadas por una determinada coalición de agrupaciones. Esto quiere decir que la intención o configuración de los votos ante un posible escenario de insistencia se vuelve más o menos previsible, por lo que recae en las manos del oficialismo y del Poder Ejecutivo realizar un proceso de negociación que resulta muchas veces tedioso, con altos costos y concesiones, teniendo en cuenta que varias de las bancadas ya han expresado una opinión pública al respecto con el resultado de su primera votación. Expresarse en contra de una votación en la cual se tienen altas probabilidades de perder significaría un desgaste innecesario para la bancada por lo que si el resultado de la votación es muy previsible resulta menos perjudicial sumarse a la unanimidad que establecer posición de derrota de manera pública.

Por otro lado, el uso de la potestad de observación por parte del Poder Ejecutivo no solo se utiliza con la intención de no aprobar o cambiar postulados de determinada norma. Muchas veces, estas observaciones parten con la intención de demorar la promulgación o de congelar ciertas iniciativas con apoyo popular. Esto se facilita especialmente si se tiene control del Consejo Directivo o la Junta de Portavoces y por consecuencia, la agenda legislativa. Gran cantidad de autógrafas observadas pasan por un proceso que puede tarde varias legislaturas en ser atendidos. Este espacio de tiempo abre las puertas para establecer procesos de

negociación que intenten reconfigurar la composición de fuerzas de determinadas votaciones. Este mecanismo es especialmente útil al término del período de gobierno, donde demorar estos procesos puede significar el congelamiento definitivo de la iniciativa legislativa.

*Tabla 17*

Índices UNITY y Rice 2006-2011 (Insistencias)		
	UNITY	Rice
APRA	0.70	0.99
Fujimorismo	0.58	0.99
Nacionalismo	0.75	0.99
Elaboración: propia		

En cuanto al resultado de los índices, todas las bancadas pertenecientes a este período de gobierno lograron mantener sus disensos en manera de ausencia o sin respuesta y no a través confrontaciones públicas con votos en diferentes sentidos, obteniendo un resultado en promedio de 0.99 de coeficiente Rice. En este caso en particular, la disminución del índice UNITY tiene su explicación en el hecho de un gran número de ausencias. La bancada nacionalista, de papel opositor, logró un índice ligeramente mayor que la bancada aprista (0.75 vs 0.70), teniendo en cuenta que siempre fue consecuente con su posición y voto a favor de la insistencia en todas las ocasiones en las que tuvo oportunidad. El fujimorismo, que obtuvo un resultado de 0.58 también voto mayoritariamente por la aprobación de la insistencia, pero al contar con un número reducido de parlamentarios, el índice es más susceptible a cualquier voto contrario.

En el período de gobierno de Ollanta Humala (2011-2016) el Poder Ejecutivo utilizó su potestad de observación de autógrafas de ley un total de 114 veces. De estas 114 normas observadas, tan solo el 15%, es decir 17 de ellas lograron ser aprobadas por insistencia. A pesar de haber tenido grandes problemas para conformar una mayoría sólida o coalición duradera dentro del parlamento, las cifras indican que fue el gobierno que menos desafíos al liderazgo presidencial tuvo, en términos de insistencia.



No obstante, más allá de la reducida cantidad de autógrafas aprobadas por insistencia, la bancada oficialista resultó ser la menos disciplinada obteniendo los índices más bajos en todos los períodos de la investigación. Con un índice Rice de 0.84 y un UNITY de 0.49 la bancada deja entrever la existencia de posiciones disímiles dentro los grupos parlamentarios con cierta regularidad. Estos no tienen problemas en discrepar públicamente con la posición presentada por la bancada a través de abstenciones y votos en contra.

En este caso, 13 de las 17 votaciones aprobadas por insistencia sucedieron en el último año legislativo, cuando la bancada ya había perdido más de 20 integrantes y su control del Parlamento era muy limitado, llegando a perder la Presidencia del Congreso. Los parlamentarios ya no gozaban de incentivos para mantenerse disciplinados ante la opinión pública y con un Ejecutivo cuya posición se desacreditaba con el pasar del tiempo, los congresistas tenían un amplio espacio de discrecionalidad, teniendo en cuenta que la pérdida de 20 de los 45 parlamentarios que disponían al inicio del gobierno.

*Tabla 18*

Índices UNITY y Rice 2011-2016 (Insistencias)		
	UNITY	Rice
Nacionalismo	0.49	0.84
Fujimorismo	0.72	1.00
Elaboración: propia		

En cuanto a la bancada fujimorista, que cumplió el papel de oposición en el período 2011-2016, ambos índices registraron un alto nivel de disciplina. El índice Rice con un resultado perfecto de 1.0 señala que no existieron votaciones en donde se produjera alguna discrepancia pública en el voto. Con excepción de una sola votación, no se registraron votos en contra, abstenciones ni “sin respuesta” cuando la bancada voto a favor de la insistencia. Esto quiere decir que la única razón por la que el índice UNITY indica un valor de 0.72 se explica por el nivel de ausentismo de sus parlamentarios a las votaciones.

En el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018), caracterizado por un clima de obstaculización y entrapamiento, se desarrolló una confrontación de poderes. Una de las expresiones de esta confrontación es la gran cantidad de leyes que fueron observadas durante el breve período de gobierno. En el transcurso de un año y medio de gobierno, el Poder Ejecutivo observó 84 autógrafas de ley, de las cuales un 31% fueron aprobadas y promulgadas posteriormente por insistencia. El resto de las leyes, con excepción de 5 respuestas de allanamiento, siguen esperando dictamen o votación para ser pasadas al Pleno. Vale recalcar que na gran parte de estas observaciones pertenecen a la modificación o derogación de decretos legislativos pertenecientes a las facultades delegadas a inicios de gobierno.

*Tabla 19*

Índices UNITY y Rice 2016-2018 (Insistencias)		
	UNITY	Rice
PPK	0.66	0.97
Fujimorismo	0.81	1.00
Elaboración: propia		

La bancada oficialista de PPK, a pesar de enfrentarse con una bancada opositora con una mayoría que definía el resultado de las votaciones, resultó sentando posiciones que defendían las decisiones del Poder Ejecutivo, estableciendo una dinámica distinta a la que hemos venido observando. A diferencia de las bancadas oficialistas analizadas previamente, la bancada de Peruanos por el Cambio estableció su posición en contra o en abstención a la insistencia de las autógrafas de ley en el 66% de las votaciones, como manera de tomar distancia de las decisiones que tomaba la mayoría opositora. Con un índice Rice de 0.97 se mantienen con una alta disciplina en términos de discrepancias públicas, mientras que el índice UNITY de 0.66 refleja un alto nivel de ausencias, en una bancada con pocos integrantes, y en donde en ocasiones el voto suele ser fragmentado.

Por último, la bancada opositora de Fuerza Popular, logró un alto nivel de disciplina como se ve reflejado en ambos índices. El índice Rice con un resultado

perfecto de 1.0 permite identificar la nula existencia de disidencias no solo en cuanto a votos en contra, sino con respecto a las abstenciones, puesto que, en todas las votaciones del período, la agrupación parlamentaria voto sistemáticamente a favor de la insistencia del proyecto. En este sentido, el resultado de 0.81 del índice UNITY responde exclusivamente a las ausencias producidas en las votaciones del Pleno.

Los análisis de la disciplina en las votaciones de insistencias dejan entrever una dinámica distinta a lo detallado bajo las leyes de presupuesto. En este caso en particular, se puede concluir que las bancadas oficialistas se encuentran en una posición desventajosa, a comparación de las opositoras, en temas concernientes a la aprobación de autógrafas observadas por el Poder Ejecutivo. En este panorama, modificar el resultado de la votación a través de negociaciones, implicaría grandes esfuerzos y la activación de mecanismos y concesiones (*quid pro quo*) que no suelen ser utilizados con regularidad. Haciendo un repaso por los cuatro períodos, las bancadas de gobierno fueron constantemente menos disciplinadas que las opositoras, presentando un índice UNITY promedio de 0.61 frente a un 0.77 de las agrupaciones parlamentarias pertenecientes a la oposición.

*Tabla 20*

Promedio Índice UNITY - Bancadas oficialistas vs. opositoras					
	2001-2006	2006-2011	2011-2016	2016-2018	Promedio
Bancada oficialista	0.58	0.7	0.49	0.66	0.61
Bancada opositora	0.79	0.75	0.72	0.81	0.77
Elaboración: propia					

Esta diferencia se debe en primer lugar, a la posición desventajosa en la que se encuentran las bancadas oficialistas ante una votación por insistencia, en donde ya se conoce la distribución de fuerzas que permitió aprobar la autógrafa que fue observada. Esta previsibilidad les quita incentivos a los parlamentarios para votar de manera homogénea. Esto también explicaría la razón por la cual las bancadas oficialistas votarían a favor de desestimar las observaciones y aprobar la norma por insistencia, puesto que establecer una posición en contra a sabiendas que el

resultado de la votación va a ser desfavorable, pondría al gobierno en una posición de debilidad.

A diferencia del caso de las leyes de presupuesto, la cual muchas veces su sola aprobación es un incentivo en sí mismo, las leyes aprobadas por insistencia responden a otro tipo de incentivos o coyunturas particulares. Los parlamentarios oficialistas tendrían más incentivos para votar de manera conjunta cuando la norma en cuestión forma parte de la agenda de la opinión pública, cuando afecta directamente a su circunscripción o cuando el Poder Ejecutivo cuenta con un amplio respaldo de la ciudadanía en determinadas materias. Por otro lado, las bancadas de oposición se encuentran en una posición favorable para votar de manera disciplinada puesto que solo necesitan volver a conformar la mayoría inicial con la que aprobaron la norma.

En este sentido, la decisión que se toma una vez que la norma observada vuelve a su respectiva comisión, depende mucho de cómo se encuentra la distribución de votos en determinada materia. Es poco común que un dictamen que recomiende la insistencia de un proyecto de ley en específico no cuente con los votos dentro del Pleno. Normalmente la correlación de fuerzas en términos de votos en determinados proyectos es de conocimiento público, propio de la dinámica parlamentaria. Sería poco probable que la comisión presente un dictamen a favor de la insistencia si es que no tienen la seguridad de que este será aprobado posteriormente.

De igual manera, se han podido dilucidar ciertos mecanismos o instituciones pertenecientes a la práctica parlamentaria que son utilizados en este tipo de votaciones cuando es previsible que la votación es desfavorable para los intereses del Ejecutivo. Una práctica recurrente cuando el oficialismo no logra construir una mayoría para detener la aprobación de determinadas normas importantes es la votación de artículos específicos de las normas aparte de la votación de la norma en general. Por ejemplo, en el gobierno de Alejandro Toledo, la Ley General del Medio Ambiente contaba con un amplio respaldo de bancadas opositoras para su

insistencia, sin embargo, hubo tres artículos que se votaron de manera separada, sobre los cuales el gobierno logró conformar una mayoría para que estos no fueran aprobados. Lo mismo sucedió en el gobierno de Ollanta Humala con respecto a la regulación de las AFP y en el gobierno de Alan García con respecto a ciertas exoneraciones tributarias.

Otro mecanismo que fue mencionado previamente, es la utilización de la potestad de observación para demorar o congelar la aprobación de normas que el Ejecutivo considera como perjudiciales cuando no tiene la capacidad de formar una coalición. Hay que tener en cuenta que muchas de estas normas que vuelven a comisión, pueden tardar mucho tiempo en tener un dictamen listo para una nueva votación, y podrían tardar inclusive más tiempo en ponerla en la agenda del Pleno. Esta práctica se vuelve más eficiente en a medida que se va agotando el tiempo de su mandato. En el caso de Ollanta Humala, existieron más de 20 autógrafas de ley observadas, con dictamen en su respectiva comisión, pero sin votación alguna.

Para resumir, podemos resaltar tres de las dinámicas presentes más importantes de este mecanismo de control: (1) las autógrafas de ley aprobadas por insistencia suelen producirse dentro del marco de votaciones poco disputadas, teniendo un promedio de 0.06 CLOSE. (2) Aunque parezca contradictorio, la gran mayoría de veces las bancadas de gobierno votan a favor de aprobar la norma observada por el Poder Ejecutivo. (3) Una vez más, las bancadas compuestas por alianzas electorales (Nacionalismo 2006 y Unidad Nacional 2001) registran los niveles más bajos de disciplina con índices de 0.49 y 0.60 respectivamente.

### 2.3 Delegación de facultades

La delegación de facultades legislativas contemplada en el artículo 104° de la Constitución es una de las amplias potestades que el Poder Ejecutivo posee en relación a la función legislativa del Estado. Esta figura, introducida en la Constitución

de 1979 y modificada en la de 1993, permite al Congreso delegar la función legislativa, en materias acotadas, previamente definidas y delimitadas al Poder Ejecutivo, para que este a través de decretos legislativos legisle dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, mientras que estos organismos a su vez realizan un control ex post de cada decreto legislativo.

Esta institución, exportada de sistemas parlamentarios de países como España, Italia o Alemania (Campos 1990), ha sido ampliamente utilizada en los diseños constitucionales de los países de América Latina. Escajamilla y Sánchez (2016) en un estudio de los poderes legislativos de los Presidentes en América Latina identifican que apenas siete de estos países (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Panamá y Perú) cuentan con la institución de la delegación de facultades.

Mainwairing y Shugart (1992) en su estudio sobre diseños constitucionales y facultades presidenciales<sup>10</sup> ubican a los decretos legislativos, referidos a la delegación de facultades, en el espectro más débil en cuanto a capacidades legislativas del Poder Ejecutivo. Mientras que en los sistemas más presidenciales los Presidentes tenían amplia discrecionalidad para legislar, los sistemas en los que el Presidente posea acotados poderes legislativos y mayor control del Parlamento sobre estos, menor será la magnitud del sistema presidencial. Este último, es el caso del modelo peruano en donde es necesario la delegación expresa del Congreso mediante una ley delimitando materias y plazo para que el Poder Ejecutivo tenga la potestad de promulgar decretos legislativos con posterior rendición de cuentas frente al Congreso.

Teniendo en cuenta la particularidad de esta y fortaleza institución, es válido cuestionar la utilidad y la manera en la que esta es utilizada. En este sentido, Milagros Campos (1990) justifica la utilidad de los decretos legislativos en cuanto

---

<sup>10</sup> En una escala de magnitudes Mainwiring y Shugart (1992) ubican 4 categorías en cuanto a la habilidad de los presidentes de hacer leyes. Las categorías en orden descendente son: 1. Presidente tiene el poder de legislar sobre cualquier materia sin capacidad real del Congreso de hacerle frente. 2. Presidente tiene autoridad temporal para hacer leyes con unas cuantas restricciones 3. Capacidad limitada para hacer leyes 4. No hay capacidad de legislar sin autorización previa del Congreso.

señala que *“la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo favorece la unificación de posiciones en materias técnicas, en la elaboración y aprobación de códigos, y es una alternativa frente a la inoperancia del Parlamento para responder de manera oportuna y eficiente a una demanda de ley en casos específicos”* (p.136).

Autores como Francisco Eguiguren (1990), señalan que parte de la explicación del uso de esta facultad en el caso peruano, responde a las deficiencias del modelo legislativo expuesto en nuestra Constitución, el cual toma de manera muy extensa y recargada la función congresal de elaboración de leyes, y por consecuencia la existencia de una *“notoria morosidad y el burocratismo del Parlamento”* que genera incapacidad al momento de atender materias técnicas e importantes con celeridad.

Ahora bien, hay que tomar en cuenta que en el uso de esta facultad, se le otorgan cierta discrecionalidad y secretismo a los proyectos del Poder Ejecutivo que no son parte del espíritu ni el uso adecuado de esta institución. Teniendo en cuenta que de una sola delegación pueden promulgarse decenas de decretos legislativos, la rendición de cuentas de parte de la sociedad civil y la opinión pública puede resultar dificultosa. Es en esta línea en la que Francisco Eguiguren (1990) sostiene que *“la intención predominante al recurrir tan frecuentemente al uso de la legislación delegada, ha sido evitar la discusión en el Parlamento de algunos aspectos y materias que sin duda habrían motivado el debate público y cuestionamiento de las fuerzas opositoras”* (p.13).

La delegación de facultades es un mecanismo usado con una muy parecida regularidad a lo largo de los 4 períodos constitucionales que son materia de esta investigación. Los gobiernos tanto de Alejandro Toledo como Alan García solicitaron al Pleno del Congreso facultades para legislar en distintas materias un total de cuatro veces cada uno. El gobierno de Ollanta Humala solicitó facultades legislativas en seis ocasiones, mientras que Pedro Pablo Kuczynski hizo uso de esta facultad por partida doble en un corto año y medio de gobierno. En un total de 15 pedidos

de facultad legislativo, ninguna de estas solicitudes fue denegada por el Pleno del Congreso.

Tabla 21

Pedido de delegación de facultades legislativas 2001-2018				
	A favor	En contra	Abstención	CLOSE
<b>Materia del pedido de facultades (2001- 2006)</b>				
Gobierno de Alejandro Toledo				
Materia de Terrorismo	58	40	4	<b>0.82</b>
Materia tributaria, descentralización fiscal, evasión	62	5	10	0.15
Legislar sobre Código Penal Militar Policial	52	0	1	0.00
Reformar el Código Civil	48	2	12	0.08
<b>Materia del pedido de facultades (2006-2011)</b>				
Gobierno de Alan García				
Materia tributaria	56	36	0	<b>0.78</b>
Tráfico Ilícito de Drogas	48	7	0	0.25
Implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos	52	36	0	<b>0.82</b>
Narco-terrorismo	38	31	2	<b>0.90</b>
<b>Materia del pedido de facultades (2011-2016)</b>				
Gobierno de Ollanta Humala				
Minería ilegal	69	0	17	0.00
Materia tributaria y aduanera	62	42	0	<b>0.81</b>
Fortalecimiento y reforma institucional del sector interior	51	48	0	<b>0.97</b>
Fortalecimiento del Sistema de Salud	64	1	32	0.03
Seguridad ciudadana, lucha contra la delincuencia	78	13	6	0.29
Materia administrativa, económica y financiera	83	21	0	0.40
<b>Materia del pedido de facultades (2016-2018)</b>				
Gobierno de Pedro Pablo Kuczynski				
Reactivación económica, formalización, seguridad ciudadana	117	0	0	0.00
Tributaria y financiera, de gestión económica y competitividad	79	23	0	0.45
Fuente: Elaboración propia			Promedio	0.40

Estos resultados preliminares no parecerían condecirse en primera instancia con el planteamiento que señala que en un escenario con una mayoría parlamentaria afín al gobierno el Congreso estaría más dispuesto a otorgarle poderes legislativos al Poder Ejecutivo. En esta línea argumentativa, Delgado Guembes (2016) señala que “*el compartir un mismo sentido de dirección en las políticas legislativas implica que el Congreso con mayoría favorable al gobierno tienda a dejarle la formulación de la mayor cantidad de políticas legislativas que sea posible, para de ese modo facilitar la aplicación más discrecional en el gobierno*” (p.98).



Se observa que el gobierno de Ollanta Humala fue aquel que más facultades pidió y se les fueron otorgadas. Por otro lado, el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, con una amplia mayoría opositora realizó el pedido en dos ocasiones con éxito. Esto sugiere que la composición del Congreso y la correlación de fuerzas parlamentarias parecería no ser un indicador de la disposición del Congreso a otorgar las facultades ni del Poder Ejecutivo a pedir las<sup>11</sup>. Sumado a esto, basándonos en los resultados del índice CLOSE, identificamos que tan solo 5 de estos 15 pedidos fueron votaciones que pueden ser catalogadas dentro del espectro de disputadas. Estas votaciones se dieron en todos los gobiernos, indiferentemente de la composición y correlación de fuerzas del Congreso, tanto en gobiernos sin una mayoría clara, como el de Alejandro Toledo (2001) y Ollanta Humala (2011), así como el de Alan García (2006), que contaba con una coalición oficialista más o menos estable.

En el gobierno de Alejandro Toledo, Perú Posible (2001-2006), apoyó los pedidos de delegación del Poder Ejecutivo, lo que se ve reflejado de manera directa en un coeficiente Rice de 0.94. En referencia al índice UNITY con un resultado promedio de 0.50, se puede concluir que alto nivel de ausencias en la mayoría de votaciones se justifica por el hecho de que todas las votaciones, a excepción de una, contaron de cierto consenso y sin una oposición visible.

*Tabla 22*

Índices Rice y UNITY (2001-2006) - Oficialismo						
Perú Posible						
A favor	En contra	Abstención	Ausente	Sin Respuesta	UNITY	Rice
37	0	0	1	0	0.96	1.00
18	0	0	17	0	0.27	1.00
23	1	0	9	0	0.56	0.96
12	0	3	5	3	0.22	0.80
Elaboración: propia				Promedio	0.50	0.94

<sup>11</sup> Sin embargo, la existencia de una mayoría adversa al gobierno si podría provocar la existencia de un mayor control ex post sobre los decretos legislativos.

En el caso del partido aprista, que cumplía el rol de oposición, la bancada logró mantener una disciplina casi perfecta con un resultado de 0.99 de coeficiente Rice. No hubo disentimientos públicos, con excepción de un solo voto en el primer pedido de delegaciones. Las votaciones obtuvieron cierto consenso en las bancadas, las ausencias de parte del grupo parlamentario no jugaron un papel determinante, a pesar de un resultado de 0.65 en índice UNITY. Pese al rol de oposición que desempeñó la bancada aprista votó a favor del pedido de delegación en todas las ocasiones, con excepción de la primera.

Tabla 23

Índices Rice y UNITY (2001-2006) – Oposición						
Partido Aprista Peruano						
A favor	En contra	Abstención	Ausente	Sin Respuesta	UNITY	Rice
1	25	0	0	0	0.94	0.96
8	0	0	10	0	0.33	1.00
22	0	0	0	0	1.00	1.00
12	0	0	8	2	0.32	1.00
Elaboración: propia				Promedio	0.65	0.99

Respecto al grupo parlamentario Unidad Nacional, vemos una vez más casos de disenso público en donde los legisladores tienen posiciones encontradas públicamente ya sea mediante una votación o en contra u en abstención cuando la posición mayoritaria de la bancada fue a favor. Esto produce el resultado de un índice Rice de 0.88. Por otro lado, si se le agrega las ausencias consideradas como un “disenso suave”, el índice UNITY se ve disminuido a un promedio de 0.65. Otra vez resulta sintomático el hecho de que a pesar que la bancada Unidad Nacional fue identificada como la coalición de oposición, tenga una votación mayoritaria a favor del pedido de facultades en todos los pedidos.

Tabla 24

Índices Rice y UNITY (2001-2006) – Oposición						
Unidad Nacional						
A favor	En contra	Abstención	Ausente	Sin Respuesta	UNITY	Rice
9	3	0	1	0	0.54	0.75
8	0	1	2	0	0.59	0.89
7	0	0	1	0	0.81	1.00
4	0	0	3	0	0.38	1.00
Elaboración: propia				Promedio	0.65	0.88

Como ha sido mencionado anteriormente, el período del gobierno aprista contó con una coalición tácita con el fujimorismo para conformar una mayoría que le permitió gobernar. En términos de unidad y disciplina podemos concluir que con un índice Rice perfecto de 1.00 la bancada aprista voto de manera homogénea en cada una de las votaciones y no se percibió ninguna manifestación de desacuerdo público a través del voto. Si visualizamos el uso unitario de “disensos suaves” a través de la práctica parlamentaria particular del “sin respuesta” y el bajo número de ausencias injustificadas en las votaciones, obtenemos como resultado el índice UNITY de 0.81, significativamente más alto que la bancada oficialista del gobierno pasado y por encima del promedio de las bancadas oficialistas (0.77).

Tabla 25

Índices Rice y UNITY (2006-2011) – Oficialismo						
Partido Aprista Peruano						
A favor	En contra	Abstención	Ausente	Sin Respuesta	UNITY	Rice
34	0	0	0	1	0.96	1.00
28	0	0	1	1	0.90	1.00
29	0	0	3	0	0.86	1.00
22	0	0	10	0	0.53	1.00
Elaboración: propia				Promedio	0.81	1.00

Respecto al comportamiento del grupo parlamentario “Alianza por el Futuro”, identificamos el alineamiento de posiciones con el partido aprista, votando a favor

de cada uno de los pedidos de facultades legislativas. De manera similar, se mantiene un índice Rice elevado de 0.96 que responde a la unanimidad lograda en la orientación del voto, con excepción del primer pedido de delegaciones en donde se registra un disenso público votando explícitamente en contra de la posición de la bancada y un disenso suave que se manifiesta a través de un singular “sin respuesta”. Una vez más, el valor obtenido en el índice UNITY de 0.60 responde a las ausencias injustificadas registradas, sin embargo, el índice se distorsiona ligeramente por la baja cantidad de parlamentarios (13) que forman parte del grupo parlamentario.

*Tabla 26*

Índices Rice y UNITY (2006-2011) – Coalición oficialista						
Alianza Para el Futuro						
A favor	En contra	Abstención	Ausente	Sin Respuesta	UNITY	Rice
10	1	0	1	1	0.62	0.83
9	0	0	1	0	0.85	1.00
5	0	0	4	0	0.33	1.00
8	0	0	3	0	0.59	1.00
Elaboración: propia				Promedio	0.60	0.96

Analizando el rol de la alianza electoral Unión por el Perú representada por la bancada UPP-Nacionalismo, se identifica un índice Rice de coeficiente perfecto (1.00). Por primera vez, una bancada que surge de una alianza<sup>12</sup>, no manifiesta su desacuerdo con la posición del grupo parlamentario a través de un disenso público. Así mismo, a lo largo de todas las votaciones, la bancada fue consecuente con su rol de oposición y voto en contra o no voto de manera disciplinada en los pedidos de facultades legislativas.

<sup>12</sup> Como fue mencionado con anterioridad, el grupo parlamentario se fraccionó poco antes del término de la primera legislatura entre los pertenecientes al partido UPP y el PNP. Sin embargo, la bancada nacionalista también sumó ciertos parlamentarios provenientes de otras bancadas.

Por primera vez, en el análisis que es materia de esta investigación se presenta el uso colectivo de un “disenso suave” a través de 10 “sin respuesta” y 16 ausencias injustificadas. El índice UNITY en este tipo de particularidades registra un resultado de 0.42, representado un bajo nivel de disciplina. Sin embargo, el hecho en cuestión refleja cierto tipo de coordinación respecto a la dirección del voto de los parlamentarios, por lo que concluir un bajo nivel de disciplina en este caso en específico, basados en ese índice sería una aseveración con poco sustento lógico. Finalmente, el bajo nivel promedio del índice UNITY (0.59) responde únicamente a los “disensos suaves” que se manifiestan a través de las ausencias injustificadas de los parlamentarios de la agrupación.

*Tabla 27*

Índices Rice y UNITY (2006-2011) – Oposición						
UPP-Nacionalismo						
A favor	En contra	Abstención	Ausente	Sin Respuesta	UNITY	Rice
0	27	0	9	0	0.63	1.00
0	0	0	16	10	0.42	1.00
0	17	0	8	0	0.52	1.00
0	17	0	3	0	0.78	1.00
Elaboración: propia				Promedio	0.59	1.00

En el período de gobierno de Ollanta Humala (2011-201) el grupo parlamentario Nacionalista Gana Perú tuvo dificultades para mantener su bancada unida. Sin embargo, si se analiza estrictamente el ámbito de las votaciones, se identifica una vez más la existencia del índice Rice casi perfecto con un resultado de 0.99, y tan solo un disenso de manera pública. Por otro lado, en lo que concierne al resultado del índice UNITY, la reducida cantidad de ausencias injustificadas a lo largo de las votaciones y la inexistencia de “sin respuesta” explica el resultado de un coeficiente de 0.89, muy por encima del promedio de los gobiernos oficialistas (0.77 vs. 0.89). Teniendo en cuenta que la cantidad de parlamentarios disponibles se deterioraba con el tiempo, era crucial la capacidad de convocatoria de los líderes

para que los parlamentarios concurren a las votaciones. Esto se convertía en un problema aún más relevante teniendo en cuenta que su mayoría fue desafiada varias veces en distintas votaciones, lo que provocó que se limitara de sobremanera el alcance de la delegación de facultades.<sup>13</sup>

*Tabla 28*

Índices Rice y UNITY (2011-2016) – Oficialismo						
Nacionalista Gana Perú						
A favor	En contra	Abstención	Ausente	Sin Respuesta	UNITY	Rice
36	0	0	2	1	0.90	1.00
37	0	0	5	0	0.82	1.00
35	0	0	1	0	0.96	1.00
38	0	0	1	0	0.96	1.00
29	0	1	1	0	0.90	0.97
27	1	0	4	0	0.77	0.96
Elaboración: propia				Promedio	0.89	0.99

El partido fujimorista a través de su bancada Fuerza Popular cumplió el papel de oposición a lo largo de todo el período de gobierno (2011-2016). En cuanto a los pedidos de facultades, su posición se mantuvo ambivalente absteniéndose en algunos casos, votando a favor en otros y oponiéndose explícitamente en el resto. Sin embargo, a pesar del cambio habitual de posición, la bancada pudo registrar un alto coeficiente de índice Rice con un resultado de 0.98, sin disensos públicos con excepción de un par de abstenciones. El índice UNITY promedio con un resultado de 0.70 se explica por un alto número de ausencias injustificadas y por el uso de un disenso mixto (abstenciones, ausencias y sin respuesta). Esta fue utilizada en el primer pedido como mecanismo usualmente coordinado de expresar su neutralidad

<sup>13</sup> Una práctica parlamentaria recurrente en este tipo de votaciones, al igual que las leyes de presupuesto, es desglosar el pedido de facultades en diferentes incisos que serán votados de manera individual. De esta manera, formalmente el pedido de facultades era aceptado, pero varios de sus extremos rechazados. Esto sucedió en recurrentemente en el período de Ollanta Humala cuando se dificultaba conformar una mayoría.

o insatisfacción a la delegación de facultades, práctica que se ha visto anteriormente en la bancada nacionalista (2006-2011).

*Tabla 29*

Índices Rice y UNITY (2011-2016) – Oposición						
Fuerza 2011						
A favor	En contra	Abstención	Ausente	Sin Respuesta	UNITY	Rice
0	0	16	6	5	0.26	1.00
0	27	0	8	0	0.66	1.00
0	27	0	3	0	0.85	1.00
0	0	27	4	0	0.81	1.00
28	0	2	2	0	0.81	0.97
28	0	1	3	0	0.81	0.96
Elaboración: propia				Promedio	0.70	0.99

En el breve período de gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018) el Ejecutivo fue parte de dos pedidos de delegación de facultades legislativas. La abrumadora mayoría parlamentaria de la bancada Fuerza Popular les dio gran previsibilidad a las votaciones, por lo que los comportamientos de los congresistas y los incentivos para tomar una posición determinada disminuyeron radicalmente. No obstante, confirma algunas tendencias que se repiten constantemente: el coeficiente del índice Rice casi perfecto y la disminución del resultado del índice UNITY debido a las ausencias injustificadas.

*Tabla 30*

Índices Rice y UNITY (2016-2018) - Oficialismo						
Peruanos por el Cambio						
A favor	En contra	Abstención	Ausente	Sin Respuesta	UNITY	Rice
16	0	0	0	0	1.00	1.00
11	0	0	3	0	0.68	1.00
Elaboración: propia				Promedio	0.84	1.00

Tabla 31

Índices Rice y UNITY (2016-2018) – Oposición						
Fuerza Popular						
A favor	En contra	Abstención	Ausente	Sin Respuesta	UNITY	Rice
68	0	0	2	0	0.96	1.00
52	0	0	6	1	0.82	0.98
Elaboración: propia				Promedio	0.89	0.99

Las dinámicas observadas en estas votaciones nos permiten aseverar ciertas tendencias al respecto del comportamiento de los parlamentarios. En primer lugar, se identifica que la totalidad de los pedidos de delegación de facultades fueron aprobados formalmente por el Congreso. Sin embargo, se visualiza la presencia de prácticas parlamentarias existentes como votaciones de incisos por separado, acompañado de la reducción del alcance de las facultades pedidas, las cuales desvirtúan la esencia del pedido de facultades en los casos que el oficialismo no logra conformar una coalición sólida.

A diferencia de otro tipo de votaciones, existe una ambivalencia respecto a la orientación del voto de las bancadas consideradas como opositoras. La bancada opositora de Fuerza Popular (2011) y en menor medida la bancada aprista (2001) no tuvieron una posición única frente al pedido de delegaciones de sus respectivos períodos. No obstante, en el caso de las bancadas oficialistas parecen mantenerse en sintonía con los pedidos del Ejecutivo.

Finalmente, en el caso de la bancada de Unidad Nacional (2001), no queda clara la orientación o el rol que cumple la bancada con respecto al apoyo del gobierno. El papel ambivalente que cumplió a lo largo de las votaciones, parecería colocarlo dentro del papel de “oposición”. De esta manera, los resultados referentes a la delegación de facultades van en la misma línea de lo mencionado por una asesora parlamentaria entrevistada para esta investigación, quien señaló que la bancada Unidad Nacional tuvo un rol más de “bisagra” entre el Ejecutivo y el



Legislativo, que una posición definida a priori frente a los pedidos del Ejecutivo. (Asesora Parlamentaria, comunicación personal 15 de octubre de 2019)

## 2.4 Hallazgos y dinámicas parlamentarias

El análisis de las votaciones seleccionadas, a través de los índices planteados en la investigación nos han permitido dilucidar distintos incentivos presentes en estos contextos, que configuran la relación entre bancadas oficialistas y de oposición, y la relación de los legisladores dentro de una misma agrupación parlamentaria. Al inicio de la investigación se mencionó brevemente los dos ejes sobre los cuales se analizan los resultados: el tipo de votación y la condición de grupo oficialista o de oposición.

Como se evidencia en la revisión de la literatura, los autores citados identifican distintos factores que influyen en la disciplina partidaria. Si bien todos los factores que ellos encuentran son útiles para entender la disciplina partidaria, es también importante analizarla dentro de los distintos contextos. Así, tomar en cuenta el tipo de votación y la condición de grupo oficialista o de oposición, es necesario para una comprensión más profunda de la disciplina partidaria. En esta investigación, además de considerar la condición de grupo oficialista o de oposición, se considera en cuanto a “tipo de votación”, particularmente las votaciones referidas a tres mecanismos de control: leyes de presupuesto, delegación de facultades e insistencia de leyes observadas.

Empezando por el primer mecanismo de control, en las leyes de presupuesto se hace visible una dinámica que gira en torno a incentivos principalmente electorales. Como fue mencionado anteriormente, existen ciertas características de los sistemas electorales que configuran la manera en cómo se fomenta la disciplina. Aquellas fórmulas electorales que favorecen la competencia entre candidatos de una misma circunscripción (Carey & Shugart 1995, Carey 2007), en donde los líderes tengan poca capacidad de influencia en el orden en que estos candidatos

son elegidos (Katz 1980) y que cuenten con circunscripciones pequeñas o uninominales (Carey & Shugart 1995) tenderán a dificultar la manera en cómo se cultiva la disciplina.

Como los legisladores no tienen la necesidad de formar una imagen partidaria colectiva, la orientación de su voto se perfilará de manera individual en dirección a aquello que lo ponga en mejor posición de conseguir réditos electorales u otros intereses personales. Los miembros del Congreso tienen un fuerte incentivo para dedicar tiempo y energía a obtener beneficios particulares, porque es por esos beneficios que creíblemente pueden reclamar rédito. Las leyes de presupuesto son, probablemente el mecanismo que mejor puede ilustrar esta perspectiva. Carranza, Chávez & Valderrama (2007) sintetizan el argumento plasmado para el caso peruano de la siguiente manera:

*“La existencia de una única cámara de representantes, elegidos bajo un sistema proporcional con listas abiertas favorece la representatividad de múltiples grupos políticos en el Congreso pero a su vez incentiva el voto hacia la persona en desmedro del voto al partido (...) estas reglas favorecen la fragmentación del legislativo e incentivan prácticas de pork barrel politics (...) proliferan propuestas parlamentarias por el deseo de ser reelegido o figurar, acentuando la dación de normas populistas con beneficios geográfica o sectorialmente concentrados.” (ibid: p.25)*

Ahora bien, es necesario dejar en claro que no es el sistema electoral en sí mismo el que fomenta la indisciplina y marca la orientación del voto. Más bien este es uno de aquellos factores que alimenta la individualización de la política en nuestro sistema de representación (Tuesta 1999), lo que a su vez configura un tipo particular de incentivo o desincentivo al momento de votar, el cual se encuentra enfocado específicamente en el caso de las leyes de presupuesto por las particularidades previamente descritas.

Paralelamente a los incentivos individuales, el análisis de los indicadores nos ilustra que la posición de la bancada con respecto al gobierno de turno determina de cierta forma la homogeneidad en el voto de los grupos parlamentarios. Basándonos en el índice UNITY se concluye que las bancadas oficialistas logran

movilizar de manera más eficientemente a sus parlamentarios a concurrir a las votaciones y votar de una manera determinada que las bancadas de oposición (0.84 vs. 0.68). Este fenómeno se replica en menor medida cuando las votaciones se encuentran disputadas (0.92 vs. 0.85).

La particularidad de esta votación proviene del hecho que las leyes de presupuesto cuentan con un cronograma específico, que de una manera u otra lleva indefectiblemente a ser aprobada. De esta manera, la bancada oficialista en contextos donde no existe una mayoría definida, parte en una posición de ventaja teniendo en cuenta que, si se expira el plazo y no se llega a un acuerdo, su aprobación será en los términos planteados por el Poder Ejecutivo. Esta peculiaridad provoca el uso de prácticas parlamentarias o mecanismos informales que han sido previamente descritos para la consecución de los votos que favorece en primer lugar, a aquellos parlamentarios pertenecientes al partido oficialista.

Las bancadas de oposición, enfrentan varias disyuntivas al momento de votar en conjunto en este tipo de votaciones. En primer lugar, el Poder Ejecutivo posee la discrecionalidad suficiente en materia presupuestal para modificar la orientación del voto de los legisladores de manera individual a través del uso de la práctica conocida como "*pork barrel*". Este tipo de negociaciones no se ejecutan a nivel colectivo, sino se busca a aquellos parlamentarios con mayor probabilidad de escisión. Por otro lado, si es que la votación parece ser previsiblemente definida, los legisladores que se encuentran en contra de la aprobación poseen menos incentivos para siquiera presentarse a la votación y tendrán más discrecionalidad para manifestar la posición que consideren pertinente.

Con respecto a la aprobación de las leyes observadas por insistencia, la dinámica y posibles incentivos de legisladores para votar de manera conjunta se ve influenciado directamente por el diseño de la institución. Carey & Shugart (1995) señalan la existencia de diseños constitucionales que favorecen la manera en la

que se impone disciplina. Su tesis sostiene que en los sistemas presidenciales la magnitud de los poderes legislativos del Presidente influye directamente en su capacidad de negociación y la manera en cómo se impone disciplina. A mayor cantidad de poderes legislativos de parte del Poder Ejecutivo, mayores opciones y facilidades para imponer disciplina.

Según las categorías impuestas en estudios sobre los poderes legislativos por Carey & Shugart (1995)<sup>14</sup> y Basabé Serrano (2017), en una escala del 0 al 4 la capacidad de observar leyes de parte del Poder Ejecutivo en la experiencia peruana es categorizada bajo un 0, teniendo en cuenta que la llamada “capacidad de veto” requiere solo de una mayoría simple para anular aquella observación.

Esta situación determina la dinámica en la que se desenvuelven los parlamentarios en este tipo de votaciones. En primer lugar, identificamos la previsibilidad dentro de este tipo de votaciones, considerando que en promedio las insistencias cuentan con un coeficiente de 0.06 de índice CLOSE, reflejando la existencia de un anticipo al resultado de las votaciones.

Por otro lado, este diseño configura los incentivos existentes según la orientación de la bancada. Tomando en cuenta las acotadas capacidades legislativas del Presidente en estas materias, la capacidad de imponer disciplina y sentar una posición homogénea se reduce drásticamente. Tanto es así, que la gran mayoría de las veces, la bancada de gobierno vota a favor de aprobar la norma anteriormente observada por el gobierno. Como bien lo señala Carey (2008): “*Una bancada de gobierno oficialista disciplinada es, antes de todo, una que está en posición de impedir desafíos explícitos al liderazgo presidencial*”. En este sentido, la manera en cómo se encuentra diseñado este mecanismo de control dentro de un

---

<sup>14</sup> Las categorías son las siguientes: 0= Sin capacidad de veto o mayoría simple para anular observación; 1= Capacidad de veto requiere menos de 2/3 para ser anulada; 2=Capacidad de veto requiere de 2/3 para anular; 3= Veto requiere de más de 2/3 para ser anulado; 4= Sin capacidad de anular el veto u observación

eficiente balance de poderes, dificulta de sobremanera la tarea de las bancadas oficialistas.

En el caso de los grupos parlamentarios de oposición, estos parten de una posición de ventaja, con una correlación de fuerzas para el momento de la votación más o menos definida. El resultado del índice UNITY promedio señala que las bancadas opositoras suelen ser más disciplinadas que las bancadas oficialistas (0.61 vs. 0.77) en las normas aprobadas por insistencia. La posición de la bancada opositora se ve beneficiada por la poca necesidad de generar consenso previamente (teniendo en cuenta que ya fue aprobada una vez en el Pleno) y por los endeble poderes legislativos del Presidente.

Al respecto de las votaciones referidas a la delegación de facultades la dinámica se ve afectada dependiendo de la materia sobre la que verse el pedido de delegación. Sin embargo, hay ciertas características que se pueden desglosar a partir del comportamiento observado en las votaciones. En primer lugar, existe una variable coyuntural en donde la materia que es cuestión de pedido cobra real importancia dentro de la opinión pública y agenda de los medios de comunicación. Esto provoca la rápida reacción del Ejecutivo y posiciona al Congreso como actor que responde a esta demanda de acción. Tanto las bancadas oficialistas como las de oposición tiene discrecionalidad para responder como prefieran, sin embargo, la opinión pública puede resultar una presión adicional para orientar el sentido del voto, en especial en las bancadas de oposición.

Así mismo, como lo menciona Eguiguren (1990) la utilización de este mecanismo se relaciona con un deseo de ocultamiento, poco debate o transferencia de responsabilidad política. Una asesora parlamentaria entrevistada sobre esta materia concluye lo siguiente al respecto de la dinámica que se visualiza dentro de las votaciones de delegación de facultades:

*“Algunas de ellas tienen que ver la ejecución del plan de gobierno del presidente y el partido que ganó (materias tributarias<sup>15</sup>), otras tienen que ver con temas que son espinosos para lograr un acuerdo en el congreso, y que los propios congresistas prefieren que sea el Ejecutivo que legisle. Claro formalmente no es que el congreso presente la iniciativa, pero se habla con el Ejecutivo para que sea este el que asuma la responsabilidad en temas que pueden ser incómodos en el congreso, por ejemplo: minería ilegal, código militar policial, TLC, “ (Asesora Parlamentaria, comunicación personal 15 de octubre de 2019)*

En este último caso, existe una especie de consenso extra oficial al respecto de la aprobación de la delegación por lo que se comparte el mismo incentivo para mantener la unidad, tanto para los grupos parlamentarios de oposición como los oficialistas. Las votaciones igual tendrán discrepancias de ciertas bancadas dependiendo del tema de la votación, pero la correlación de fuerzas que aprobará la materia se encuentra definida de manera previa. De esta manera se entiende que el índice UNITY promedio demuestre ligeramente un mayor nivel de disciplina y convocatoria de los grupos parlamentarios oficialistas con un coeficiente de 0.77 vs. 0.69 perteneciente a las bancadas de oposición.

Finalmente, a pesar de tener 6 votaciones disputadas bajo el umbral del índice CLOSE se entendería el motivo por el cual todas las votaciones respecto a delegaciones fueron aprobadas finalmente. No obstante, en los casos donde no existe una mayoría definida o una fuerza opositora mayoritaria, se hacen uso de otras prácticas que modifican o tergiversan sustancialmente el ámbito y alcance del pedido de facultades, restringiendo ampliamente su campo de acción. De la misma forma se hace uso de mecanismos ex post, los cuales modifican o derogan decretos legislativos que fueron ya promulgados por el Ejecutivo.

---

<sup>15</sup> En todos los períodos de gobierno se solicitaron facultades para legislar en materia tributaria y economía, pilares de los planes de gobierno de cualquier candidato

Para resumir, se identifican los diferentes incentivos que se manifiestan en los distintos tipos de votaciones en los mecanismos de control y colaboración política. Mientras que, en las leyes de presupuesto, los parlamentarios responden a incentivos que cultivan su imagen y visibilidad electoral, la aprobación de normas por insistencia refleja un desincentivo para las bancadas oficialistas por la manera en cómo está diseñada esta facultad constitucional. Por último, la delegación de facultades responde a distintos tipos de incentivos dependiendo de la materia sobre la que se faculte. Se identifica la importancia de las demandas de la opinión pública, la necesidad de secretismo en el proceso de formulación y el intercambio de responsabilidad política como posibles incentivos para que determinada bancada vote de manera homogénea.

## 2.5 Disciplina y unidad en los grupos parlamentarios

Posicionando el análisis más allá de la variable dicotómica oficialismo-oposición, un análisis a nivel de los grupos parlamentarios resulta valioso para identificar algunas tendencias y motivaciones particulares. Las variables que han sido identificadas a lo largo de la investigación, parecerían restarle importancia a la capacidad de agencia de las bancadas para imponer disciplina y cultivar unidad. En este sentido, es necesario evaluar comparativamente los índices presentados en el trabajo a nivel de las agrupaciones parlamentarias.

La siguiente tabla, acumula el nivel promedio de ambos índices en los tres mecanismos de control político, ponderando la cantidad de votaciones de cada uno de los mecanismos<sup>16</sup>. En rojo se encuentran aquellos partidos que registraron los

---

<sup>16</sup> En el período de gobierno de Alejandro Toledo se aprobaron: 5 leyes de presupuesto, 96 leyes por insistencia y 4 leyes de delegación de facultades. El gobierno de Alan García acumula 5: leyes de presupuesto, 43 normas aprobadas por insistencia y 4 delegaciones de facultades. El gobierno de Ollanta Humala tuvo: 5 leyes de presupuesto, 17 normas aprobadas por insistencia y 6 delegaciones de facultades. El gobierno de PPK acumula: 2 leyes de presupuesto, 26 normas aprobadas por insistencias y 2 delegaciones de facultades.

índices con el menor nivel de disciplina y resaltado en color negro los que obtuvieron la más alta.

Tabla 32

Promedio ponderado general de índices Rice y UNITY				
		UNITY	Rice	Nº de votaciones
Período 2001-2006	Perú Posible	<b>0.59</b>	0.96	104
	APRA	<b>0.78</b>	<b>1.00</b>	
	Unidad Nacional	<b>0.62</b>	<b>0.90</b>	
Período 2006-2011	APRA	<b>0.72</b>	<b>0.99</b>	52
	Fujimorismo	<b>0.59</b>	<b>0.99</b>	
	Nacionalismo	<b>0.72</b>	0.98	
Período 2011-2016	Nacionalismo	0.63	<b>0.87</b>	29
	Fuerza Popular	0.68	0.95	
Período 2016-2018	PPK	0.69	0.92	30
	Fuerza Popular	0.63	<b>1.00</b>	
Elaboración: propia				

De acuerdo con el índice Rice se puede apreciar que aquellos grupos parlamentarios que registran el índice más bajo son: Unidad Nacional (2001) y el Nacionalismo (2011). Esta se condice con los resultados obtenidos anteriormente, en donde se concluye que las bancadas provenientes de alianzas electorales suelen ser menos disciplinados. En estas agrupaciones los legisladores tendrán menos reparos al momento de expresar su posición y usarán de manera más frecuente los mecanismos de disenso público como la abstención o una abierta contradicción en cuanto a la orientación general del voto de la bancada.

Por otro lado, las bancadas que mayor unidad mostraron con respecto a sentar una posición unánime frente al público y que se orientaron exclusivamente por mecanismos de disenso suave (ausencias o sin respuesta) fueron el Partido Aprista, tanto en el año 2001 siendo oposición y en el año 2006 siendo oficialista, y el partido fujimorista, siendo coalición oficialista el año 2006 y representando una mayoría opositora en el año 2016.



Un análisis a mayor profundidad, parecería señalar que el índice UNITY coincide parcialmente con los resultados del índice Rice. El partido aprista en el período de gobierno de Alejandro Toledo, fungiendo el papel de oposición, resultó ser el partido más disciplinado de la investigación, seguido de su participación en el gobierno de Alan García cumpliendo su rol oficialista. Sin embargo, salta a la luz la participación del partido Nacionalista en ese mismo período (2006) obteniendo un índice similar al del partido aprista con un coeficiente de 0.72.

Las bancadas menos disciplinadas bajo el indicador del índice UNITY, difieren con aquellas reflejadas en el índice Rice. La bancada oficialista de Perú Posible (2001) y la coalición oficialista del partido fujimorista (2006) obtuvieron el índice más bajo con un coeficiente de 0.59. La alianza electoral de Unidad Nacional con un coeficiente UNITY de 0.60 es la única que tiene concordancia con el bajo índice Rice obtenido previamente.

No obstante, el análisis de los promedios ponderados por la cantidad de votaciones que existen por índice podría resultar sesgado al identificar que la cantidad de votaciones de normas aprobadas por insistencia supera largamente a los otros mecanismos incorporados en la investigación. No solo esto, sino que como fue identificado con anterioridad, es en este tipo de mecanismo en donde las bancadas de oposición tienen grandes facilidades para poder votar de manera homogénea, mientras que a las bancadas oficialistas se les complica de sobremanera construir cierta unidad. Es por estos motivos, que para redondear los posibles sesgos dentro del análisis y que manifieste los diferentes incentivos identificados, el siguiente cuadro refleja el promedio de los índices otorgándole el mismo peso a cada uno de los mecanismos. Si bien el número de votaciones varía de período en período, las comparaciones entre gobiernos se pueden hacer de manera más eficiente.

Tabla 33

		Promedio general de índices Rice y UNITY		
		UNITY	Rice	Nº de votaciones
Período 2001-2006	Perú Posible	0.63	0.96	104
	APRA	<b>0.73</b>	<b>1.00</b>	
	Unidad Nacional	<b>0.55</b>	<b>0.82</b>	
Período 2006-2011	APRA	<b>0.77</b>	<b>1.00</b>	52
	Fujimorismo	<b>0.60</b>	0.98	
	Nacionalismo	0.63	0.96	
Período 2011-2016	Nacionalismo	<b>0.77</b>	<b>0.94</b>	29
	Fuerza Popular	0.70	0.98	
Período 2016-2018	PPK	<b>0.83*</b>	0.99	30
	Fuerza Popular	<b>0.87*</b>	<b>1.00</b>	
Elaboración: propia				

En cuanto a los resultados del índice Rice, estos parecen replicarse a aquellos de la tabla 32 pero con índices de menor magnitud. Al respecto de los más disciplinados a ojos del público, repite la bancada del partido de aprista en sus dos períodos (2001 y 2006) y la bancada opositora fujimorista del año 2016, reflejando un índice Rice perfecto de coeficiente 1.0. En torno a las bancadas menos disciplinadas, hay una coincidencia tanto en la bancada Unidad Nacional (2001) y el Nacionalismo (2011). Mientras que el grupo parlamentario Unidad Nacional disminuyó su coeficiente Rice de 0.90 a 0.82, reflejando un mayor disenso público, la bancada Nacionalista mejoró su índice de 0.87 a 0.94, fortaleciendo la posición de la bancada.

Ahora bien, es en el índice UNITY en donde se identifican los cambios más sustanciales entre ambas comparaciones. Entre los menos disciplinados y menor capacidad de movilización se encuentra la alianza Unidad Nacional (2001) y el partido fujimorista del año 2006 con coeficientes de 0.55 y 0.60 respectivamente. Sin embargo, con respecto a aquellos con mayor índice de disciplina se encuentran el partido fujimorista del año 2016 con un coeficiente de 0.87 y el partido Peruanos Por el Cambio con un coeficiente de 0.83. No obstante, se considera que en este

caso en particular existen dos particularidades\*: (1) la existencia de una mayoría opositora absoluta modifica por completo la dinámica a la que se encuentran sometidos normalmente las bancadas en cuestión en los mecanismos de control y cooperación política y; (2) al ser un índice que promedia con el mismo peso los tres mecanismos de control indiferentemente de la cantidad de votaciones, la existencia de tan solo 2 leyes de presupuesto distorsiona de sobremanera el indicador de medición.

Por esto motivo, se decide evaluar las siguientes bancadas que obtuvieron los dos índices más elevados. Bajo esta indicación, se observa una variación de ciertas bancadas que previamente registraban los mayores índices de disciplina. Se identifica una drástica bajada en el índice de la bancada nacionalista el año 2006, de un coeficiente 0.72 a 0.63. El mayor peso de las normas aprobadas por insistencia le permitió reflejar un mayor índice de disciplina en su condición de bancada de oposición. Otro cambio drástico, pero en el otro sentido es el caso del grupo parlamentario Nacionalista en el año 2011. Paso de ser una de las bancadas menos disciplinadas con un coeficiente UNITY de 0.63 a ser junto con el APRA la bancada con más unidad en el voto, reflejando un índice de 0.77.

Lo que resulta llamativo es el alto nivel de disciplina que mantiene la bancada aprista independientemente de la posición de su bancada. En la tabla 32 el partido aprista aparece con los dos mejores promedios: 0.78 siendo oposición y 0.72 siendo oficialista. En la tabla 33, con los cambios en la medición, siguen reflejando los mayores índices de disciplina con un 0.73 siendo parte de la coalición opositora y 0.77 en el rol de bancada oficialista. Esto permite identificar al partido aprista como el grupo parlamentario más disciplinado a lo largo de todos los períodos que son materia de esta investigación.

Por último, se identifica a la alianza electoral Unidad Nacional (2001) como aquella bancada con el menor nivel de unidad dentro de los 4 períodos de esta

investigación, ya sea a través de promedios ponderados reflejados en la tabla 32 con un índice de 0.62 o aquellos reflejados en la tabla 33 con un promedio de 0.55. De igual manera, la bancada nacionalista proveniente de una alianza electoral en ambos períodos de gobierno, obtuvieron índices muy bajos de unidad y disciplina con un 0.63 cuando cumplieron su rol oficialista, bajo los estándares de la tabla 32, y un promedio de 0.63 cuando fue oposición bajo los estándares de la tabla 33.



## CONCLUSIONES

El objetivo de la presente investigación fue dilucidar los incentivos presentes en tres votaciones significativas en la relación ejecutivo legislativo, a fin de evaluar la disciplina parlamentaria y la conducta diferenciada de los grupos parlamentarios de gobierno y de oposición, en un contexto de partidos políticos débiles. La disciplina fue medida mediante el uso y posterior análisis de las votaciones bajo los índices Rice y UNITY. La comparación entre estos dos índices, en los cuales se toman en cuenta mecanismos de “disenso suave” como la ausencia y los “sin respuesta”, se logró identificar ciertas tendencias con respecto a los incentivos y desincentivos que los grupos parlamentarios, y más específicamente los congresistas, se encuentran sometidos para orientar su voto de determinada manera.

Los resultados obtenidos permiten aseverar la presencia de distintos tipos de incentivos que se configuran a partir de la existencia de determinado tipo de votación y la pertenencia a una bancada oficialista o de oposición. En consecuencia, la respuesta a la pregunta de la investigación respecto de los incentivos que existen para votar de manera disciplinada en cierto tipo de votaciones recae en las dos variables propuestas, en las cuales su interacción debe ser evaluada de manera conjunta.

A lo largo de la investigación, se ha sostenido que ninguno de los determinantes de disciplina y unidad son absolutos. Estos determinantes varían dependiendo de cuál sea la situación en la que se encuentren inmersos los parlamentarios. En este sentido, para el caso de leyes de presupuesto, los incentivos electorales y de visibilidad política dentro la circunscripción del parlamentario, provocados en gran manera por el sistema electoral, orientarán de sobremanera la decisión del legislador. En el caso de la aprobación de normas insistencia, la forma en que se plantea el balance de poderes en nuestro diseño

constitucional, desincentiva a cierto sector del Parlamento mientras que facilita la votación para otros. Por último, con respecto a la delegación de facultades, teniendo en cuenta que versan sobre distintas materias, se logra identificar incentivos que forman parte de la coyuntura y la opinión pública, además de la transferencia de responsabilidad política.

Sin embargo, si se observa de manera más profunda sobre estas dinámicas, es posible identificar la existencia indirecta de incentivos de carácter electoral en cada uno de los mecanismos de control político. A fin de cuentas, todo legislador tiene como objetivo cultivar su imagen frente al electorado y la manera en cómo uno expresa la dirección de su votación podría afectar esta motivación. Por consiguiente, la aprobación o no por insistencia, la transferencia de responsabilidad política y la presión de la opinión pública en determinadas materias apuntan directamente sobre la imagen de la bancada y los congresistas. Es necesario precisar la importancia predominante de los incentivos de carácter electoral, sin perder de vista las otras dimensiones que han sido develadas en la investigación.

En este sentido, entendiendo que las dinámicas aquí presentes no afectarán a todas las bancadas de la misma manera, la pertenencia a una bancada oficialista o una de oposición determina la existencia de diferentes incentivos o desincentivos que se desprenden materia de esta investigación. Como se demostró en el análisis de las votaciones, los grupos parlamentarios oficialista resultan ser más disciplinados en votaciones concernientes a leyes de presupuesto y delegación de facultades. Por otro lado, las bancadas pertenecientes a la oposición tienen ciertas facilidades y manifiestan mayor unidad al momento de aprobar leyes por insistencia.

Ahora bien, la presencia de dos variables de carácter estático pareciera restarle importancia a la capacidad de los partidos de imponer disciplina y generar homogeneidad dentro de las votaciones. Sobre esto es necesario hacer algunas precisiones. En primer lugar, no hay que dejar de tomar en cuenta que la

investigación se enmarca específicamente dentro de un tipo característico de votaciones. Estas representan la máxima expresión del balance entre ambos poderes del Estado y regulan la naturaleza de las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo. Es aquí donde se identifican las “reglas de convivencia” y de cierta manera los acuerdos mínimos que existen entre el Ejecutivo y el Parlamento. Por ende, la vital importancia de estas votaciones dentro del campo de lo político y un mayor escrutinio de parte de la opinión pública disminuyen el rango de discrecionalidad de los parlamentarios por sobre otro tipo de votaciones.

Por lo tanto, vinculando esto a la pregunta planteada inicialmente; -¿Cómo se explica que en un sistema de partidos tan precario y un congreso altamente fragmentado se mantenga la disciplina a la hora de votar en determinadas ocasiones? – se entiende que las instituciones informales y prácticas parlamentarias insertadas dentro de las dinámicas de los mecanismos de control y cooperación de poder político moldean y restringen el comportamiento de los legisladores al momento de la votación. Estas se encargan de uniformizar comportamientos que en otro tipo de votaciones podrían estar consideradas dentro de su campo de acción.

Sin embargo, hasta cierto punto los grupos parlamentarios incluidos dentro de la investigación presentan índices que permiten comparar sus diferencias en cuanto a disciplina. Con respecto al partido que presentó más disciplina a lo largo de los cuatro períodos que son parte de la investigación, el grupo parlamentario aprista tuvo los promedios Rice y UNITY más altos por período, primero como oposición de en el gobierno de Alejandro Toledo con 1.0 y 0.78 respectivamente y luego como bancada de gobierno en el período de Alan García con 0.99 y 0.72 de coeficiente Rice y UNITY.

En contraste, las bancadas menos disciplinadas se dividen en dos extremos. El primer extremo corresponde a aquellas bancadas en donde los parlamentarios difieren en la posición de sus votaciones públicamente, el cual fue evaluado bajo el

índice Rice. Así pues, el grupo parlamentario Nacionalista (2011) y la bancada de Unidad Nacional (2001), ambos provenientes de alianzas electorales, fueron los grupos que tuvieron una mayor cantidad de desacuerdos públicos con índices Rice de 0.87 y 0.90 respectivamente. Por el otro lado, las bancadas menos disciplinadas con mayor uso de disensos suaves (ausencias y sin respuesta) fueron la bancada oficialista de Perú Posible (2001) y la bancada fujimorista (2006) con un índice UNITY de 0.59.

Para finalizar, esta investigación se enmarca dentro de una amplia literatura que busca identificar y analizar el comportamiento de los congresistas a través del resultado de las votaciones. Desde esta investigación se ha demostrado la relevancia de tomar en cuenta el tipo de votación y la posición de los grupos parlamentarios a la hora de estudiar y explicar las dinámicas presentes en la orientación del voto de nuestros legisladores y grupos parlamentarios.

En el Perú, los estudios en esta materia siguen siendo escasos teniendo en cuenta el amplio espectro disponible para investigar. Futuros trabajos podrían profundizar a mayor nivel desagregando los comportamientos de los legisladores en determinadas votaciones, o de manera más general en todas las votaciones de un mismo período legislativo. A su vez, su comportamiento podría ser analizado y comparado a través de correlaciones entre la posición del voto y características de los congresistas tales como: experiencia parlamentaria, circunscripción de origen (lima vs. provincias), posición ideológica, entre otras.



## BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara Sáez, M. (2004). *¿Instituciones o maquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Alcántara Sáez, M., & Sánchez López, F. (2001). Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de veto-insistencia y control político. *Revista Estudios Políticos (Nueva Época)*, 112(1), 53–76. Retrieved from [http://americo.usal.es/oir/legislatina/papers/REPNE\\_112\\_055.pdf](http://americo.usal.es/oir/legislatina/papers/REPNE_112_055.pdf)
- Alfaro-Redondo, R., & Gómez-Campos, S. (2012). *Costa Rica: Reconfigurando política en un contexto de gobierno dividido*. 109–128. <https://doi.org/10.16660/j.cnki.1674-098x.2012.23.052>
- Álvarez Vélez, M. I. (2018). Relaciones entre Cortes Generales y Gobierno: sobre la investidura del Presidente del Gobierno y los mecanismos de exigencia de la responsabilidad política (1978-2016). *Revista de Derecho Político*, (101), 217–239.
- Amparo, C. (2008). Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006. *Política y Gobierno*, 15(2), 221–270.
- Andeweg, R. B., & Thomassen, J. (2011). Pathways to party unity: Sanctions, loyalty, homogeneity and division of labour in the Dutch parliament. *Party Politics*, 17(5), 655–672. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/1354068810377188>
- Aragón, J., & Guibert, Y. (2013). *Metodología y diseños de investigación en Política Comparada*. Lima.
- Ashworth, S., & Bueno de Mesquita, E. (2004). Party Discipline with Electoral and Institutional Variations. In *Institute of Governmental Studies*. Retrieved from <https://escholarship.org/uc/item/3z37g7md>
- Baldo Kresalja, C. O. (2017). *Derecho Constitucional Económico*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- Basabe-Serrano, S. (2017). Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 3–22. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.157.3>

- Blancas Bustamante, C. (2007). El Poder Ejecutivo presidencial. *Pensamiento Constitucional*, 85–102.
- Bowler, S., & Farrell, D. (n.d.). Parties and Party Discipline within de European Parliament: A norms based Approach. In *Party Discipline and Parliamentary Government* (p. 1999). Ohio University Press.
- Brandão, A. L. (2017). Impeachment presidencial e a nova instabilidade política na América Latina. *Compólitica*, 6(2), 83. <https://doi.org/10.21878/compolitica.2016.6.2.281>
- Cadena, A. E., & Gayosso, R. S. (2016). Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión de poder. *Estudios Políticos*, 37, 111–141. <https://doi.org/10.1016/j.espol.2016.02.005>
- Cairo Roldán, O. (2015). La responsabilidad política institucional en el Perú. *Pensamiento Constitucional*, (20), 35–46.
- Cairo Roldán, O. (2014). *Cuestión de confianza*. 8(8), 165–169.
- Campos Ramos, M. (1990). *Diversos tipos de instrumentos legislativos con fuerza de ley*. PUCP.
- Campos Ramos, M. (2008). *Grupos parlamentarios* (PUCP). <https://doi.org/10.2307/j.ctvfb6zsn.9>
- Carey, J. (2007). Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative. *American Journal of Political Science*, 51(1), 92–107.
- Carey, J. (2009). *Legislative Voting and Accountability*. New York: Cambridge University Press.
- Carey, J., & Shugart, M. (1992). *Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.
- Chávez, J., Carranza, L., & Valderrama, J. (2007). *La economía política del proceso presupuestario: el caso peruano*. Lima: Instituto Peruano de Economía IPE.
- Chirinos, E., & Eguiguren, F. (1993). *Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el Proyecto de Constitución de 1993*.
- Close, C. (2014). *Explaining parliamentary party dissent in European National Legislature: A comparative analysis*. Université Libre de Bruxelles.

- Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *PS - Political Science and Politics*, 44(4), 823–830. <https://doi.org/10.1017/S1049096511001429>
- COLOMER, J. M., & NEGRETTO, G. L. (2003). Gobernanza con poderes divididos en América Latina. *Política y Gobierno*, 10(1), 13–61.
- Cox, G. W., & Morgenstern, S. (2007). Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. *Comparative Politics*, 33(2), 171. <https://doi.org/10.2307/422377>
- Cox, G., & McCubbins, M. (1993). *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. California: University of California Press.
- Delgado Guembes, C. (2016). *Modelo democrático, régimen político y usos contextuales de los decretos de urgencia en el Perú 1980-2015*. Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP.
- Delgado Guembes, C. (2009). Fragilidad partidaria y transfugismo en el sistema latinoamericano. In *Transfugismo político: escenarios y respuestas*. Pamplona: Aranzadi, Civitas, y Thomson Reuters.
- Eguiguren Praeli, F.J. (1990). Los retos de una democracia insuficiente. Comisión Andina de Juristas/ Fundación Friedrich Naumann, primera edición. Lima, 1990.
- Eguiguren Praeli, F. J. (1993). Antejudio y Juicio Político en el Perú. *Pensamiento Constitucional*, 401–440.
- Eguiguren Praeli, F. J. (2004). Las relaciones entre Gobierno y Parlamento: la particularidad del régimen presidencial en el Perú. *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, (Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano), 407–427.
- Eguiguren Praeli, F. J. (2017). La tendencia hacia el uso frecuente y distorsionado del juicio político y la declaración de vacancia en contra del presidente: ¿otro paso hacia la «parlamentarización» de los regímenes presidenciales en Latinoamérica o algo más?, 22(22), 61–82. Retrieved from <http://ezproxy.javeriana.edu.co:2048/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=130823513&lang=es&site=ehost-live>
- Evans, D. (2011). Pork Barrell Politics. In G. C. Edwards III, F. E. Lee, & E. Shickler (Eds.), *The Oxford Handbook of the American Congress*. Retrieved from Oxford University Press

- Faas, T. (2003). To defect or not to defect? National, institutional and party group pressures on MEPs and their consequences for party group cohesion in the European Parliament. *European Journal of Political Research*, 42(6), 841–866.
- García Chávarri, A. (n.d.). *La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano*. 383–402.
- Gerring, J., & Cojocar, L. (2016). Case-selection: A diversity of methods and criteria. *Sociological Methods & Research*, 45(January), 392–423. <https://doi.org/10.1080/01900699908525380>
- Hazan, R. (2003). Does Cohesion Equal Discipline? Towards a Conceptual Delineation. *The Journal of Legislative Studies*, 9(4), 1–11.
- Hix, S. (2004). Electoral Institutions and Legislative Behavior: Explaining Voting Defection in the European Parliament. *World Politics*, 56(2), 194–223.
- Hix, S., Noury, A., & Roland, G. (2005). Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979–2001. *British Journal of Political Science*, 35(2), 209–234.
- Kam, C. (2009). Party Discipline and Parliamentary Politics. In *Political Parties and Legislative Party Switching*. Cambridge University Press.
- Katz, R., & Meir, P. (1992). *Party Organizations: A Data Handbook on Party Organizations in Western Democracies*. SAGE Publications Ltd.
- Katz, R. (1980). *A Theory of Parties and Electoral Systems*. London: John Hopkins University Press.
- Kim, Y. H. (2014). Impeachment and presidential politics in new democracies. *Democratization*, 21(3), 519–553. <https://doi.org/10.1080/13510347.2012.751973>
- Landa Arroyo, C. (2002). Notas sobre el Transfuguismo Parlamentario. *Anuario de Derecho Parlamentario*, 13.
- Lanzaro, J. (2017). Claroscuros Del Presidencialismo En América Latina. *Nueva Revista*, 147, 15–27.
- Levistky, S., & Cameron, M. (2003). Democracy Without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society*, 45(3).

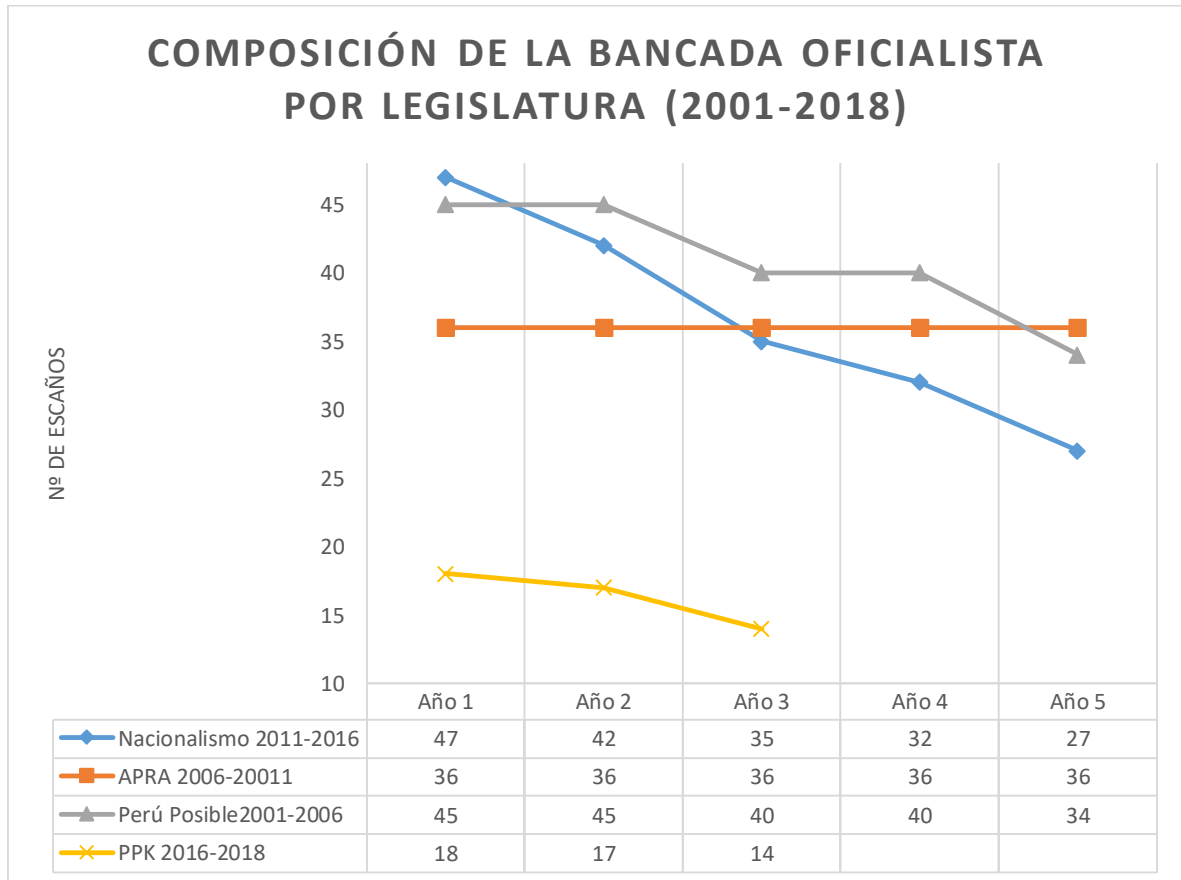
- Levitsky, S., & Zavaleta, M. (2019). *¿Por qué no hay partidos políticos en el Perú?* Lima: Planeta.
- Linz, J. J. (1990). The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, 1(1), 51–69. <https://doi.org/10.1353/jod.1990.0011>
- Loewenstein, K. (1982). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel.
- López Flores, L. (2011). *El control político jurisdiccional de la función parlamentaria: el caso del transfugismo*. Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP.
- Lujambio, A. (2003). Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México. In J. Lanzaro (Ed.), *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina* (pp. 251–282). Buenos Aires: CLACSO.
- Mainwaring, S., & Scully, T. (1997). La institucionalización de los sistemas de partido en la América Latina. *América Latina Hoy*, 16.
- Mainwaring, S., & Shugart, M. (2002). *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Malloy, J. (2003). High Discipline, Low Cohesion? The Uncertain Patterns of Canadian Parliamentary Party Groups. *The Journal of Legislative Studies*, 9(4), 116–129.
- Miranda Olivares, N. (2015). *Las relaciones Ejecutivo-Legislativo: una evaluación de las transformaciones 1978-2015*. Washington, D.C.: Secretaria de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos.
- Morgenstern, S. (2003). *Patterns of Legislative Politics: Roll Call Voting in Latin America and the United States*. Cambridge University Press.
- Morgenstern, S., & Nacif, B. (2002). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Morgenstern, S., & Siavelis, P. (2008). *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Pennsylvania State University.
- Mustapic, A. M. (2002). Oscillating relations: President and Congress in Argentina. In *Legislative Politics in Latin America* (pp. 48–78).
- Norton, P. (2003). Cohesion without Discipline: Party Voting in the House of Lords. *The Journal of Legislative Studies*, 9(4), 57–72.

- Olson, D. (2003). Cohesion and Discipline Revisited: Contingent Unity in the Parliamentary Party Group. *The Journal of Legislative Studies*, 9(4), 164–178.
- Özbudun, E. (1970). *Party cohesion in western democracies: a causal analysis*. Beverly Hills, California: Sage Publications.
- Patzelt, W. (2003). Party Cohesion and Party Discipline in German Parliaments. *The Journal of Legislative Studies*, 9(4), 102–115.
- Pease García, H. (2010). *¿Cómo funciona el presidencialismo en el Perú?* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú - Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.
- Perez Liñan, A. (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Perez Liñan, A., & Polga-Hecimovich, J. (2017). Explaining military coups and impeachments in Latin America. *Democratization*, 24(5), 839–858. <https://doi.org/10.1080/13510347.2016.1251905>
- Rice, S. (1925). The Behavior of Legislative Groups: A Method of Measurement. *Political Science Quarterly*, 40(1), 60–72.
- Roca Sánchez, P. (2014). *¿Cómo se reparte la torta? La influencia del Congreso sobre el presupuesto público*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Roca, J. G. (2016). Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo. *Teoría y Realidad Constitucional*, 38(1), 61–99.
- Sartori, G. (2003). *Ingeniería Constitucional Comparada* (Tercera ed). México: Fondo de Cultura Económica.
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294–309.
- Serrafero, M. D. (2014). Flexibilización del presidencialismo en América latina: ¿Un fenómeno nuevo? *Revista de Estudios Políticos*, 163, 67–99.
- Shomer, Y. (2008). Party Candidate Selection Procedures, Seniority and Vote-seeking Behavior. *Comparative Political Studies*, 42(7), 945–970.
- Simón, P. (2018). *El Príncipe Moderno*. Madrid: Random Pingün House.

- Skach, C., & Stepan, A. (1993). Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism. *World Politics*, 46(1), 1–22.
- Smith, H. (1944). The Budget as an Instrument of Legislative Control and Executive Management. *Public Administration Review*, 4(3), 181–188.
- Sollenberger, M. A. (2004). *The Presidential Veto and Congressional Procedure*. Congressional Research Service.
- Tanaka Gondo, M. (2005). *Democracia sin partidos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos IEP.
- Tribunal Constitucional. *SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ Nº 6-2017 PI/TC.* , (2017).
- Tribunal Constitucional. (2018) *SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ Nº 1-2018 PI/TC.*
- Tuesta Soldevilla, F., Bensa Morales, J., Campos Ramos, M., Muñoz Chirinos, P., & Tanaka Gondo, M. (2019). *Hacia la democracia del Bicentenario: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung (KAS).
- Tuesta, F. (1999). El impacto del sistema electoral sobre el sistema político peruano. In *Los enigmas del poder* (pp. 129–168). Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Valladares, J. (2010). *Estudios sobre el Congreso Peruano: Grupos parlamentarios, Disciplina partidaria y Desempeño Profesional*. Lima: IDEA Internacional.
- Vergara, A., & Augusto, M. C. (2019). *El fujimorismo y la ilusión de la representación (2006-2018)*. Barcelona: LASA.

## ANEXOS

### Anexo 1





Anexo 2: Insistencias período de Alejandro Toledo 2001- 2006

Insistencia (2001-2006) - Perú Posible						
A favor	En contra	Abstención	Sin respuesta	Ausente	UNITY	Rice
36	0	0	2	3	0.83	1.00
30	0	0	1	10	0.71	1.00
31	0	0	1	7	0.77	1.00
39	0	0	2	1	0.90	1.00
33	0	0	0	4	0.89	1.00
32	0	0	0	8	0.80	1.00
18	4	3	3	11	0.28	0.82
27	0	0	1	9	0.70	1.00
26	0	4	0	5	0.63	1.00
36	0	1	1	5	0.81	1.00
32	0	0	4	8	0.64	1.00
28	1	0	1	8	0.71	0.97
25	0	4	3	3	0.63	1.00
35	0	0	4	4	0.72	1.00
35	0	1	2	5	0.77	1.00
32	0	0	0	9	0.78	1.00
27	0	3	0	3	0.73	1.00
34	2	1	4	0	0.78	0.94
29	1	2	0	4	0.75	0.97
22	0	5	2	6	0.49	1.00
23	0	1	2	8	0.62	1.00
26	0	4	2	4	0.61	1.00
29	1	0	2	5	0.73	0.97
23	4	3	0	2	0.63	0.85
28	4	3	1	2	0.63	0.88
32	0	0	0	9	0.78	1.00
24	0	0	2	5	0.71	1.00
18	1	4	0	6	0.48	0.95
32	0	1	0	4	0.84	1.00
30	0	2	1	4	0.76	1.00
30	0	3	1	4	0.71	1.00
26	0	0	1	5	0.78	1.00
31	0	0	0	6	0.84	1.00
29	1	1	2	3	0.72	0.97
30	0	0	1	6	0.78	1.00
30	0	1	0	6	0.78	1.00
22	0	2	3	6	0.58	1.00
19	3	3	1	7	0.45	0.86
28	1	0	0	5	0.79	0.97
30	0	1	1	3	0.83	1.00
7	19	8	1	1	0.31	0.73
24	0	2	1	6	0.67	1.00
29	0	0	0	5	0.85	1.00
11	0	9	3	7	0.13	1.00
12	0	3	4	4	0.35	1.00
22	0	1	0	4	0.78	1.00

13	0	4	4	6	0.33	1.00
8	2	11	0	2	0.39	0.80
15	0	2	4	2	0.57	1.00
16	0	5	0	4	0.48	1.00
15	0	7	1	6	0.31	1.00
24	0	2	0	3	0.76	1.00
17	0	1	1	4	0.70	1.00
21	0	0	1	6	0.71	1.00
19	1	4	0	5	0.52	0.95
24	1	0	2	4	0.71	0.96
23	0	0	0	7	0.77	1.00
24	0	0	0	5	0.83	1.00
22	0	5	0	3	0.63	1.00
26	0	0	1	4	0.81	1.00
2	13	12	0	3	0.33	0.13
10	1	8	1	10	0.03	0.91
13	4	4	2	7	0.23	0.76
20	0	0	1	3	0.79	1.00
13	0	5	3	4	0.36	1.00
16	0	2	2	4	0.58	1.00
14	2	2	1	6	0.44	0.88
4	6	9	1	7	0.07	0.47
17	0	4	0	4	0.52	1.00
12	1	6	3	3	0.32	0.92
12	0	9	0	2	0.43	1.00
9	2	10	2	2	0.24	0.82
11	9	2	0	3	0.32	0.55
14	0	2	0	5	0.57	1.00
15	0	1	3	4	0.52	1.00
11	0	4	1	8	0.17	1.00
4	1	16	0	2	0.57	0.80
14	0	3	2	4	0.37	1.00
12	0	6	3	2	0.24	1.00
17	0	3	1	2	0.59	1.00
16	0	0	0	5	0.64	1.00
15	0	1	3	4	0.46	1.00
17	0	1	3	2	0.59	1.00
20	0	1	0	5	0.65	1.00
14	2	2	1	6	0.36	0.88
13	0	7	1	2	0.33	1.00
15	0	4	2	2	0.43	1.00
11	2	5	3	2	0.22	0.85
16	1	2	0	6	0.48	0.94
14	1	5	1	2	0.41	0.93
17	0	1	1	4	0.59	1.00
Elaboración: propia				Promedio	0.58	0.95

Insistencia (2001-2006) - Partido Aprista Peruano						
A favor	En contra	Abstención	Sin respuesta	Ausente	UNITY	RICE
23	0	0	0	2	0.92	1.00
22	0	0	2	4	0.71	1.00
15	0	0	0	13	0.54	1.00
20	0	0	0	6	0.77	1.00
23	0	0	0	3	0.88	1.00
21	0	0	0	4	0.84	1.00
18	0	0	0	9	0.67	1.00
18	0	0	0	8	0.69	1.00
24	0	0	0	2	0.92	1.00
27	0	0	0	1	0.96	1.00
19	0	0	2	5	0.65	1.00
20	0	0	0	7	0.74	1.00
18	0	0	1	3	0.77	1.00
20	0	0	3	4	0.63	1.00
25	0	0	2	0	0.93	1.00
23	0	0	0	4	0.85	1.00
21	0	2	2	1	0.73	1.00
23	0	1	0	1	0.88	1.00
20	0	3	0	2	0.72	1.00
25	0	0	0	1	0.96	1.00
18	0	0	0	5	0.78	1.00
23	0	0	0	2	0.92	1.00
24	0	0	2	2	0.79	1.00
24	0	0	1	1	0.88	1.00
20	4	3	1	0	0.61	0.83
23	0	0	0	4	0.85	1.00
21	0	0	1	2	0.83	1.00
18	0	0	1	1	0.85	1.00
25	0	1	0	0	0.96	1.00
26	0	0	1	1	0.89	1.00
25	0	1	2	0	0.86	1.00
15	0	0	1	10	0.54	1.00
23	0	0	3	2	0.75	1.00
24	0	0	0	2	0.92	1.00
23	0	0	2	3	0.75	1.00
24	0	0	2	2	0.79	1.00
11	0	0	0	11	0.50	1.00
12	0	0	0	10	0.55	1.00
27	0	0	0	0	1.00	1.00
18	0	0	0	5	0.78	1.00
22	1	0	0	3	0.81	0.96
11	0	0	1	10	0.45	1.00
27	0	0	0	0	1.00	1.00
16	0	0	0	9	0.64	1.00
20	0	0	3	2	0.72	1.00
17	0	0	1	9	0.59	1.00
20	0	0	2	5	0.67	1.00
25	0	0	0	0	1.00	1.00

25	0	0	0		1.00	1.00
18	0	0	0	5	0.78	1.00
19	0	0	0	1	0.95	1.00
24	0	0	1	2	0.85	1.00
23	0	0	0	2	0.92	1.00
20	0	0	0	3	0.87	1.00
21	0	0	0	6	0.78	1.00
25	0	0	0	1	0.96	1.00
15	0	0	0	10	0.60	1.00
8	0	18	0	0	0.69	1.00
22	0	0	2	2	0.77	1.00
26	0	0	0	1	0.96	1.00
23	0	0	0	3	0.88	1.00
15	0	0	1	9	0.56	1.00
13	0	3	0	9	0.40	1.00
18	0	0	3	1	0.77	1.00
17	0	1	0	5	0.70	1.00
21	0	1	1	2	0.80	1.00
18	0	0	0	4	0.82	1.00
19	0	0	1	6	0.69	1.00
18	0	0	0	5	0.78	1.00
21	0	0	2	4	0.70	1.00
22	0	0	3	0	0.88	1.00
20	0	0	0	3	0.87	1.00
18	0	0	0	5	0.78	1.00
14	0	0	1	8	0.57	1.00
19	0	0	4	2	0.68	1.00
19	0	0	2	1	0.82	1.00
22	0	0	3	0	0.88	1.00
16	0	0	2	7	0.56	1.00
24	0	0	1	0	0.96	1.00
24	0	0	1	0	0.96	1.00
11	0	4	2	6	0.30	1.00
22	0	0	1	2	0.84	1.00
20	0	0	5	0	0.80	1.00
16	0	0	0	11	0.59	1.00
18	0	0	0	4	0.82	1.00
24	0	0	1	0	0.96	1.00
24	0	0	1	0	0.96	1.00
25	0	0	0	0	1.00	1.00
16	0	0	0	4	0.80	1.00
24	0	1	0	0	0.96	1.00
20	0	0	0	5	0.80	1.00
Elaboración: propia				Promedio	0.79	1.00

Insistencia (2001-2006) - Unidad Nacional						
A favor	En contra	Abstención	Sin respuesta	Ausente	UNITY	Rice
12	0	0	0	1	0.92	1.00
10	0	0	0	7	0.59	1.00
5	0	0	1	9	0.53	1.00
11	0	0	2	3	0.56	1.00
10	0	0	0	7	0.59	1.00
4	0	4	0	3	0.09	1.00
10	0	1	1	3	0.60	1.00
4	0	0	0	7	0.64	1.00
4	1	2	2	1	0.10	0.80
14	0	0	1	1	0.81	1.00
11	0	0	0	1	0.92	1.00
11	0	0	0	1	0.92	1.00
6	0	2	0	3	0.36	1.00
2	6	1	1	0	0.50	0.75
10	0	1	0	2	0.69	1.00
8	0	0	0	2	0.80	1.00
6	1	1	2	1	0.36	0.86
10	0	1	1	1	0.69	1.00
10	0	2	0	0	0.83	1.00
8	0	3	0	1	0.58	1.00
5	0	3	1	1	0.40	1.00
12	0	0	0	0	1.00	1.00
10	0	0	2	1	0.69	1.00
10	0	0	0	1	0.91	1.00
1	11	0	1	0	0.77	0.92
8	0	0	0	2	0.80	1.00
7	0	0	0	3	0.70	1.00
9	0	0	0	0	1.00	1.00
9	0	0	0	3	0.75	1.00
11	0	0	1	1	0.77	1.00
7	1	4	0	1	0.46	0.88
6	0	0	0	3	0.67	1.00
10	0	1	0	2	0.69	1.00
8	1	2	0	0	0.64	0.89
10	0	1	1	1	0.69	1.00
11	0	0	0	2	0.85	1.00
9	0	0	0	1	0.90	1.00
9	0	0	0	1	0.90	1.00
10	0	0	0	1	0.91	1.00
12	0	0	0	0	1.00	1.00
10	0	0	1	0	0.91	1.00
9	0	0	0	1	0.90	1.00
10	0	0	0	1	0.91	1.00
6	0	2	0	2	0.40	1.00
9	0	0	1	1	0.73	1.00
4	0	0	0	4	0.50	1.00
4	1	0	2	2	0.22	0.80
4	4	2	0	1	0.18	0.50

8	0	2	0	0	0.80	1.00
6	0	1	1	2	0.50	1.00
9	0	0	0	0	1.00	1.00
6	0	0	0	2	0.75	1.00
7	1	1	0	1	0.60	0.88
4	0	1	1	1	0.43	1.00
0	5	3	0	1	0.44	1.00
8	0	1	0	0	0.89	1.00
8	0	0	0	2	0.80	1.00
1	5	2	0	1	0.44	0.83
9	0	0	0	1	0.90	1.00
6	0	1	1	1	0.56	1.00
9	0	0	0	1	0.90	1.00
3	4	1	0	2	0.20	0.57
3	3	2	0	2	0.10	0.50
6	0	2	0	1	0.56	1.00
4	0	1	3	1	0.33	1.00
7	0	3	0	1	0.55	1.00
7	0	0	0	3	0.70	1.00
6	1	0	1	1	0.56	0.86
3	3	0	2	2	0.10	0.50
8	0	0	0	2	0.80	1.00
10	0	0	0	1	0.91	1.00
1	0	5	2	1	0.44	1.00
6	0	1	3	0	0.50	1.00
8	0	0	0	2	0.80	1.00
9	0	0	1	1	0.73	1.00
3	1	0	0	3	0.29	0.75
5	5	0	0	1	0.36	0.50
5	3	0	0	3	0.18	0.63
4	3	3	0	1	0.09	0.57
4	2	4	0	1	0.18	0.67
4	2	1	0	3	0.20	0.67
0	4	6	0	1	0.45	1.00
5	2	3	0	1	0.27	0.71
1	3	1	0	4	0.33	0.75
7	0	0	0	3	0.70	1.00
8	0	2	0	1	0.64	1.00
7	0	3	0	1	0.55	1.00
9	0	1	0	1	0.73	1.00
7	0	0	0	3	0.70	1.00
3	4	3	0	1	0.09	0.57
5	4	2	0	0	0.27	0.56
Elaboración: propia				Promedio	0.60	0.92

## Anexo 3: Insistencias gobierno de Alan García 2006-2011

Insistencias (2006-2011) – Alianza Para el Futuro						
A favor	En contra	Abstención	Sin respuesta	Ausente	UNITY	Rice
2	1	4	0	2	0.22	0.57
6	0	0	0	7	0.54	1.00
5	0	0	0	5	0.50	1.00
5	0	2	0	3	0.30	1.00
6	0	0	1	3	0.50	1.00
5	0	1	1	5	0.33	1.00
7	0	0	0	5	0.58	1.00
9	0	1	0	1	0.73	1.00
5	0	0	1	1	0.57	1.00
5	0	0	1	3	0.44	1.00
7	0	0	0	3	0.70	1.00
0	9	0	2	0	0.82	1.00
3	0	0	2	4	0.22	1.00
6	0	0	0	2	0.75	1.00
10	0	0	0	2	0.83	1.00
10	0	0	0	2	0.83	1.00
9	0	0	0	2	0.82	1.00
6	0	0	0	7	0.54	1.00
6	0	0	1	3	0.50	1.00
5	0	0	2	3	0.30	1.00
14	1	0	1	6	0.59	0.93
5	0	0	2	2	0.33	1.00
4	0	0	1	5	0.40	1.00
6	0	0	0	2	0.75	1.00
5	0	1	0	1	0.57	1.00
4	0	0	2	1	0.43	1.00
6	0	0	1	3	0.50	1.00
5	0	0	0	3	0.63	1.00
4	0	0	1	5	0.40	1.00
5	0	0	0	3	0.63	1.00
5	0	0	2	3	0.30	1.00
4	0	0	2	4	0.20	1.00
4	0	0	0	7	0.64	1.00
6	0	0	0	5	0.55	1.00
7	0	0	0	3	0.70	1.00
8	0	0	0	3	0.73	1.00
31	0	0	2	8	0.71	1.00
0	0	10	1	1	0.75	1.00
10	0	1	1	0	0.75	1.00
9	0	0	0	1	0.90	1.00
10	0	1	1	0	0.75	1.00
12	0	0	0	1	0.92	1.00
8	0	0	1	3	0.58	1.00
Elaboración: propia				Promedio	0.58	0.99

Insistencias (2006-2011) - Partida Aprista						
A favor	En contra	Abstención	Sin respuesta	Ausente	UNITY	Rice
4	2	15	0	5	0.42	0.71
25	0	0	0	8	0.76	1.00
19	0	0	2	8	0.59	1.00
19	0	0	0	5	0.79	1.00
24	0	0	2	2	0.79	1.00
16	0	0	2	7	0.56	1.00
22	0	0	0	7	0.76	1.00
20	0	0	1	4	0.76	1.00
19	0	0	0	10	0.66	1.00
21	0	1	0	6	0.71	1.00
13	0	0	1	10	0.50	1.00
1	27	0	1	4	0.79	0.96
23	2	0	1	6	0.66	0.92
0	0	20	0	5	0.80	1.00
22	0	0	0	8	0.73	1.00
20	0	0	0	11	0.65	1.00
24	0	0	0	6	0.80	1.00
22	0	0	0	7	0.76	1.00
18	0	0	1	6	0.68	1.00
20	0	0	2	7	0.62	1.00
22	0	0	0	10	0.69	1.00
26	0	0	1	6	0.76	1.00
27	0	0	1	4	0.81	1.00
20	0	0	2	7	0.62	1.00
1	20	0	1	7	0.66	0.95
18	0	0	0	9	0.67	1.00
12	0	7	1	5	0.28	1.00
17	0	0	0	11	0.61	1.00
24	0	0	0	7	0.77	1.00
16	0	0	1	11	0.54	1.00
28	0	0	0	4	0.88	1.00
28	0	1	1	3	0.82	1.00
16	0	1	1	14	0.47	1.00
18	0	0	0	6	0.75	1.00
25	0	1	0	5	0.77	1.00
21	0	0	0	9	0.70	1.00
18	0	0	5	9	0.41	1.00
26	0	0	0	4	0.87	1.00
21	0	2	2	7	0.59	1.00
0	23	1	1	4	0.76	1.00
24	0	0	1	2	0.85	1.00
30	0	0	0	5	0.86	1.00
27	0	0	1	3	0.84	1.00
Elaboración: propia				Promedio	0.69	0.99



Insistencias (2006-2011) - Partido Nacionalista						
A favor	En contra	Abstención	Sin respuesta	Ausente	UNITY	Rice
29	0	0	0	2	0.94	1.00
17	9	5	0	11	0.19	0.65
16	0	0	1	3	0.75	1.00
21	0	0	0	2	0.91	1.00
14	0	0	3	2	0.63	1.00
15	0	0	1	6	0.64	1.00
17	0	0	1	2	0.80	1.00
20	0	0	0	2	0.91	1.00
16	0	0	0	4	0.80	1.00
18	0	0	0	5	0.78	1.00
19	0	0	1	3	0.78	1.00
20	0	0	1	1	0.86	1.00
22	0	0	0	3	0.88	1.00
23	0	0	0	1	0.96	1.00
0	16	0	2	2	0.70	1.00
14	0	0	0	6	0.70	1.00
18	0	0	0	2	0.90	1.00
16	0	0	0	5	0.76	1.00
18	0	0	1	4	0.74	1.00
19	0	0	1	3	0.78	1.00
14	1	0	1	8	0.54	0.93
22	0	0	0	2	0.92	1.00
19	0	0	0	4	0.83	1.00
20	0	0	1	2	0.83	1.00
14	0	1	0	7	0.59	1.00
25	0	0	0	0	1.00	1.00
8	0	6	2	7	0.09	1.00
14	0	0	0	8	0.64	1.00
20	0	0	0	3	0.87	1.00
14	0	0	0	8	0.64	1.00
19	0	0	1	3	0.78	1.00
22	0	0	0	3	0.88	1.00
0	19	0	0	6	0.76	1.00
17	0	0	0	4	0.81	1.00
1	15	0	0	5	0.67	0.94
16	0	0	0	5	0.76	1.00
4	0	1	0	9	0.57	1.00
20	0	0	0	0	1.00	1.00
16	0	0	0	1	0.94	1.00
20	0	0	0	2	0.91	1.00
14	0	0	0	5	0.74	1.00
8	0	7	0	7	0.05	1.00
18	0	0	0	2	0.90	1.00
Elaboración: propia				Promedio	0.75	0.99

## Anexo 4: Insistencias gobierno de Ollanta Humala 2011-2016

Insistencias (2011-2016) - Partido Nacionalista						
A favor	En contra	Abstención	Sin respuesta	Ausente	UNITY	Rice
32	0	0	0	6	0.84	1.00
16	0	0	2	5	0.61	1.00
9	2	3	0	6	0.30	0.64
16	1	0	0	6	0.65	0.94
14	0	0	1	8	0.57	1.00
11	0	3	1	6	0.38	0.79
12	0	5	2	5	0.29	0.71
11	0	8	1	5	0.24	0.58
7	2	9	1	6	0.08	0.39
18	0	0	2	5	0.64	1.00
20	0	0	0	6	0.77	1.00
18	0	0	0	5	0.78	1.00
14	0	0	2	7	0.52	1.00
3	0	11	2	7	0.35	0.79
9	4	1	2	7	0.17	0.64
14	2	0	0	5	0.57	0.88
12	0	2	0	6	0.50	0.86
Elaboración: propia				Promedio	0.49	0.84

Insistencias (2011-2016) -Fujimorismo						
A favor	En contra	Abstención	Sin respuesta	Ausente	UNITY	Rice
23	0	0	0	5	0.82	1.00
26	1	0	0	6	0.76	0.96
26	0	0	0	7	0.79	1.00
21	0	0	0	11	0.66	1.00
24	0	0	0	5	0.83	1.00
18	0	0	1	10	0.59	1.00
24	0	0	0	7	0.77	1.00
25	0	0	0	6	0.81	1.00
24	0	0	0	7	0.77	1.00
22	0	0	0	9	0.71	1.00
19	0	0	0	14	0.58	1.00
26	0	0	0	7	0.79	1.00
21	0	0	2	10	0.58	1.00
23	0	0	0	10	0.70	1.00

21	0	0	0	10	0.68	1.00
23	0	0	0	5	0.82	1.00
18	0	0	0	10	0.64	1.00
Elaboración: propia				Promedio	0.72	1.00

#### Anexo 5: Insistencias gobierno de Pedro Pablo Kuczynski 2016-2018

Insistencias (2016-2018) - Peruanos por el Cambio						
A favor	En contra	Abstención	Sin respuesta	Ausente	UNITY	Rice
0	0	14	0	1	93.33	1.00
0	4	0	3	5	16.67	1.00
0	0	15	0	1	93.75	1.00
0	9	0	0	2	81.82	1.00
0	0	7	0	4	63.64	1.00
11	0	0	1	1	76.92	1.00
0	0	6	1	4	45.45	1.00
0	9	0	0	2	81.82	1.00
0	9	0	0	2	81.82	1.00
1	6	0	0	5	41.67	0.86
0	9	0	0	3	75.00	1.00
9	0	2	0	1	66.67	1.00
0	9	0	0	3	75.00	1.00
0	0	12	0	0	100.00	1.00
10	0	0	0	3	76.92	1.00
7	0	0	0	2	77.78	1.00
1	3	4	1	3	0.00	0.50
6	0	0	0	3	66.67	1.00
10	0	0	0	3	76.92	1.00
1	0	7	0	4	50.00	0.88
0	10	0	0	3	76.92	1.00
7	0	0	0	5	58.33	1.00
4	0	3	0	5	16.67	1.00
9	0	0	0	2	81.82	1.00
9	0	0	0	2	81.82	1.00
0	9	1	1	3	57.14	0.90
Elaboración propia				Promedio	65.94	0.97

Insistencias - Fuerza Popular						
A favor	En contra	Abstención	Sin respuesta	Ausente	UNITY	Rice
59	0	0	1	3	92.06	1.00
51	0	1	3	7	77.42	1.00
67	0	0	1	2	94.29	1.00
47	0	0	1	11	77.97	1.00
38	0	0	2	20	60.00	1.00
56	0	0	2	5	85.71	1.00
52	0	0	1	7	85.00	1.00
44	0	0	1	14	72.88	1.00
47	0	0	1	13	75.41	1.00
53	0	0	3	10	75.76	1.00
49	0	0	1	12	77.42	1.00
51	0	0	1	9	81.97	1.00
44	0	0	1	5	86.00	1.00
57	0	0	2	8	82.09	1.00
37	0	0	1	10	75.00	1.00
59	0	0	1	7	86.57	1.00
47	0	0	1	10	79.31	1.00
59	0	0	2	5	86.36	1.00
39	0	0	2	13	68.52	1.00
52	0	0	1	7	85.00	1.00
41	0	0	2	11	72.22	1.00
45	0	0	1	4	88.00	1.00
44	0	0	1	10	78.18	1.00
46	0	0	1	8	81.82	1.00
47	0	0	1	6	85.19	1.00
59	0	0	1	1	95.08	1.00
Elaboración: propia				Promedio	80.97	1.00