

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL  
PERÚ FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



**PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DEL PERÚ**

**Relaciones Ejecutivo-Legislativo:  
obstruccionismo en el Congreso de la República  
(2016-2018)**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO DE  
BACHILLER EN CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN EN CIENCIA  
POLÍTICA Y GOBIERNO**

**AUTOR**

Tipismana Arriola, José Arturo

**ASESORA**

Campos Ramos, María Milagros Socorro

Diciembre, 2019

## RESUMEN

La presente investigación tiene como objetivo principal evaluar en qué medida las acciones realizadas por el grupo parlamentario Fuerza Popular, en los primeros cinco períodos ordinarios de sesiones tras las Elecciones Generales del 2016, construyen una relación obstruccionista al Poder Ejecutivo. La hipótesis central del trabajo es que existe un obstruccionismo selectivo por parte de Fuerza Popular, esto quiere decir que probablemente la bancada de FP tenga un patrón de votación similar al de la bancada oficialista y que el uso de mecanismos de control no es comparativamente mayor a Congresos anteriores, pero que los desacuerdos con el Ejecutivo son en casos sensibles y clave.

El estudio del obstruccionismo legislativo en sistemas presidencialistas multipartidarios no es común en la literatura sobre relaciones Ejecutivo-Legislativo. En esa línea, analizar el caso peruano es relevante debido a que nuestro presidencialismo es uno de los más parlamentarizados de la región. Este estudio es relevante para el análisis del sistema político peruano pues, durante el período en cuestión, se tuvo a la mayoría de oposición más numerosa desde que se reinstauró la democracia, se produjo la censura a un ministro y se dio renuncia de un presidente electo.

Revisar el caso del Congreso del 2016 nos permitirá extraer lecciones sobre qué sucede con nuestro diseño institucional cuando es llevado al límite. La metodología que se empleará es multi-métodos. Primero se analizará la trayectoria de votación de FP y PPK en votaciones cruciales, para hallar las verdaderas distancias entre ambas bancadas; además, se comparará la frecuencia del uso de mecanismos de control parlamentario por parte de la bancada de FP (comparándolo los gobiernos de Toledo, García y Humala). También se utilizará process tracing para reconstruir las relaciones Ejecutivo-Legislativo en determinados puntos de inflexión a partir de declaraciones, comunicados, entrevistas, noticias y notas de prensa.

**Palabras clave:** parlamento, obstruccionismo, control, presidencialismo, gobernabilidad

## ÍNDICE

Introducción.....	(p. 4)
Capítulo 1: Presidencialismo latinoamericano.....	(p. 8)
Capítulo 2: Mecanismos de control.....	(p. 11)
Capítulo 3: Obstrucción legislativa.....	(p. 15)
Conclusiones.....	(p. 17)
Bibliografía.....	(p. 18)
Anexos.....	(p. 20)



## INTRODUCCIÓN

Durante la visita del premier Del Solar a la Comisión de Constitución, el congresista de FP, Miguel Torres, afirmó que el obstruccionismo del que se acusa a su bancada no es real, argumentando que el récord de la delegación de facultades, interpelaciones y mociones de censura es inferior con relación a los de los últimos períodos de gobierno (anexo 1). Sin embargo, los medios de comunicación no tardaron en sacar artículos en los que exponían que el congresista había obviado datos importantes que muestran una realidad completamente distinta (véase las notas de El Comercio<sup>1</sup> y Caretas<sup>2</sup>). Sin embargo, la polarización por las tensiones Ejecutivo-Legislativo terminan por simplificar la aplicación del término y los análisis realizados por sus editoriales no son lo suficientemente rigurosos.

En ese sentido, el presente diseño de investigación tiene como tema general las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el período 2016-2018, en específico, el estudio de estas relaciones en los primeros cinco períodos ordinarios de sesiones tras las Elecciones Generales del 2016. El trabajo se centrará en analizar si es que existió efectivamente una postura obstruccionista por parte de la bancada parlamentaria mayoritaria de oposición, Fuerza Popular, frente al Ejecutivo. En esa línea, la pregunta de investigación es la siguiente: ¿en qué medida las votaciones de Fuerza Popular, en las 4 legislaturas comprendidas entre 2016 y 2018, son obstruccionistas a las disposiciones del Poder Ejecutivo? Por Fuerza Popular se entenderán al grupo parlamentario de Fuerza Popular, inicialmente conformado por 73 parlamentarios<sup>3</sup>. Esta cifra se reducirá hasta llegar a los 54 escaños<sup>4</sup>. Por Poder Ejecutivo se entenderá al Presidente de la República y al Consejo de Ministros.

---

<sup>1</sup> <https://elcomercio.pe/politica/congreso-aprobo-77-mociones-interpelacion-noticia-ecpm-675906-noticia/>

<sup>2</sup> <https://caretas.pe/politica/los-datos-que-obvio-miki-torres/>

<sup>3</sup> <https://web.archive.org/web/20160707212843/https://resultadoselecciones2016.onpe.gob.pe/PRPCP2016/Resumen-GeneralCongreso.html#posicion>

<sup>4</sup> <http://www.congreso.gob.pe/index.php?Kfn=gruposparlamentarios&K=40&File=/Docs/spa/gruposparlamentarioslista.html>

Cabe mencionar que se recurre al grupo parlamentario y no al partido político debido a que el partido no puede estar presente como tal en el parlamento, sino es por medio de un grupo parlamentario definido. Sobre ello vale recordar los elevados índices de disciplina partidaria que tienen los grupos parlamentarios en el Congreso Peruano. Según un gráfico elaborado por 50+1 y la ESAN, la disciplina parlamentaria de Fuerza Popular es de más del 90% (anexo 2). Si bien ha decaído en 5%, su grado de disciplina es de un elevado 93.1%<sup>5</sup>. Por su lado, el grupo parlamentario Peruanos Por el Kambio, el grado de disciplina ha sido prácticamente el mismo durante ese período de tiempo a estudiar, variando en décimas. Este elevado nivel de disciplina de voto nos da una idea de que las posiciones de FP y de PPK son uniformes respecto a la mayoría de las votaciones, por lo que su patrón de voto será representativo al compararlo a nivel agregado.

La hipótesis central está referida a que existe un obstruccionismo selectivo por parte de Fuerza Popular. Esto quiere decir que, a pesar de recurrir a estrategias y mecanismos típicos de bancadas obstruccionistas, no llegan completamente a serlo debido a que sí se muestran favorables al Ejecutivo en una cantidad no despreciable de votaciones y solicitudes. En ese sentido, el obstruccionismo será analizado desde dos perspectivas diferentes. La primera será cuantitativa. En primer lugar, se hará una comparación entre las votaciones de FP y PPK, que es el grupo parlamentario que representa al oficialismo, es decir, al Ejecutivo, en el Parlamento. En segundo lugar, se hará una comparación de la frecuencia de uso de mecanismos de control parlamentario utilizados por la bancada de FP y cuántos de estos han sido realmente efectivos o sólo han quedado en propuestas. Para este análisis se deberá recurrir a una comparación con los gobiernos anteriores: el de Alejandro Toledo (2001-2006); el de Alan García (2006-2011); y el de Ollanta Humala (2011-2016). Las comparaciones serán sólo respecto a los 4 primeros períodos legislativos.

---

<sup>5</sup> Disciplina Parlamentaria, en el portal web Parlamento Abierto:  
<https://infogram.com/disciplina-parlamentaria-1gqnmvg7v1rrplw>

Respecto a las votaciones a analizar, se tomarán en cuenta votaciones que configuran decisiones parlamentarias de trascendencia pues responden directamente a mandatos constitucionales. Estas votaciones han sido identificadas previamente por Campos (2008). Se tomarán en cuenta tres votaciones principales: las de elección de autoridades, entre las que destaca la elección de los nuevos integrantes del Directorio del Banco Central de Reserva y del titular de la Defensoría del Pueblo; la votación de leyes orgánicas; y la votación sobre la aprobación de las normas de presupuesto. Para analizar los resultados de las votaciones se recurrirán al registro de asistencias y votaciones a las sesiones del pleno, disponible en su página web<sup>6</sup>. La información no está sistematizada, sólo se encuentran las actas digitalizadas. Para ello será necesario construir una base de datos, en la que se coloquen las votaciones y propuestas para testear la hipótesis.

Respecto a los mecanismos de control Ejecutivo-Legislativo, tomaremos en cuenta los cuatro mecanismos principales reconocidos por la Constitución:

1. La interpelación (art. 131º)
2. La moción de censura (art. 132º)
3. La cuestión de confianza (art. 133º)
4. La invitación a los ministros para informar (art. 129º).

Estos se contabilizarán en un índice, para luego hacer las comparaciones con los anteriores tres gobiernos.

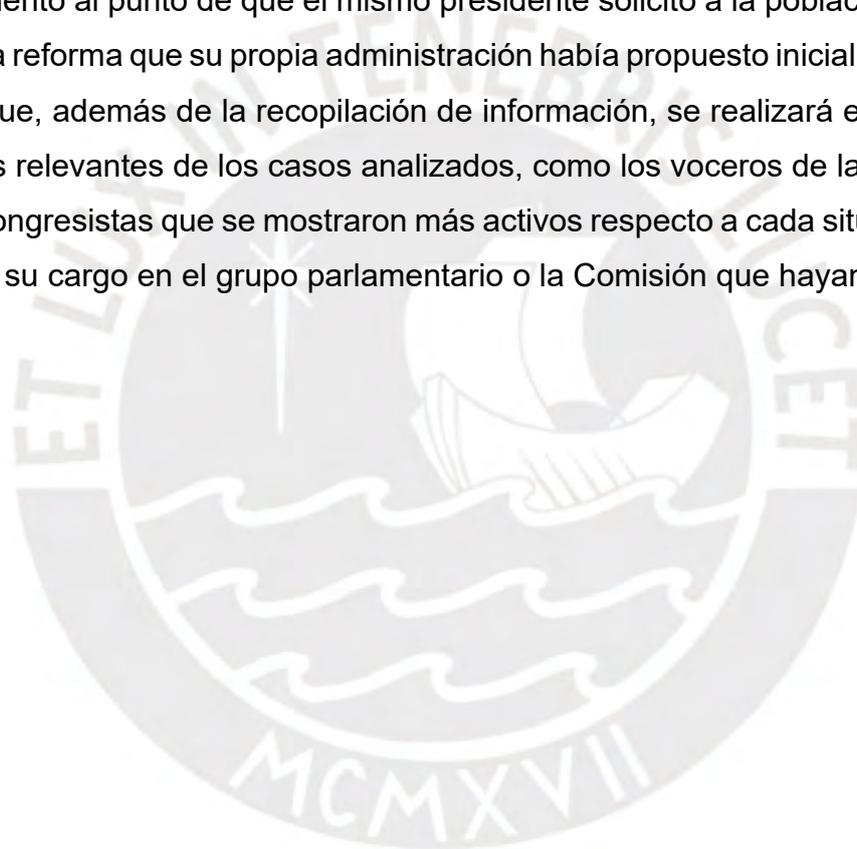
La segunda perspectiva será cualitativa, pues se tomarán en cuenta casos clave en los que hubo desacuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo, y que estos se hicieron explícitos a la sociedad civil (sea por medio de la prensa o las propias declaraciones de los políticos implicados). Respecto a las situaciones clave que se tomarán en cuenta para el análisis está el caso de la Fiscalía de la Nación y la Comisión Investigadora del Congreso que hace seguimiento al caso Chávarri.

---

<sup>6</sup> Asistencias y votaciones: <https://bit.ly/3kgLWz6>

Además, se evaluará lo sucedido a partir del Informe de la Alta Comisión para la Reforma Política, en específico la discusión en torno a la eliminación de la inmunidad parlamentaria y cuál fue la respuesta de la bancada de Fuerza Popular ante esta iniciativa del Ejecutivo.

Finalmente, se analizará también el Referéndum convocado por la administración de Vizcarra, en específico, lo sucedido con el cuarto punto de votación, es decir, la Bicameralidad y cómo esta se vio alterada por el Parlamento al punto de que el mismo presidente solicitó a la población no votar por esa reforma que su propia administración había propuesto inicialmente. Vale decir que, además de la recopilación de información, se realizará entrevistas a actores relevantes de los casos analizados, como los voceros de las bancadas y los congresistas que se mostraron más activos respecto a cada situación, más allá de su cargo en el grupo parlamentario o la Comisión que hayan integrado.



## CAPÍTULO 1: El presidencialismo latinoamericano

El sistema de gobierno predominante en América Latina es el presidencialista, producto de la influencia de los Estados Unidos: “una pesada herencia cultural que hace nuestros los fundamentos del presidencialismo estadounidense, sin que necesariamente encajen en la lógica de nuestro régimen político” (Planas, 2001, p. 113). En la discusión del presidencialismo latinoamericano está el debate sobre la similitud o diferencia respecto al modelo norteamericano. En esa línea, Hauriou (2016, p. 390-301) considera que el paradigma presidencialista norteamericano no está reflejado en el caso de América Latina, puesto el constitucionalismo latinoamericano adoptó, desde su inicio, la refrendación de los actos del gobierno y la responsabilidad política de los Ministros ante el Parlamento.

La perspectiva de la literatura que aborda estas discusiones es institucional. En esa línea, es importan remarcar que hay dos grandes posiciones que se enfrentan respecto al alcance de las variables institucionales: la aproximación normativa de Linz (1990) y la aproximación histórico-empírica de Nohlen (1991). Este trabajo tratará de evaluar el caso de estudio desde ambas perspectivas. Respecto a la visión de Linz, quien consideraba que el parlamentarismo es superior al presidencialismo, es crítica con la rigidez institucional y las altas posibilidades de “bloqueo” institucional que posibilita la casi inexistencia de mecanismos que incentiven la cooperación Ejecutivo-Legislativo. Entre estos problemas encuentra la legitimidad doble en el origen del Congreso y del Presidente, las dificultades para dirimir conflictos entre ambos polos de autoridad, que devienen en un juego de suma cero en el que el ganador trata de llevarse todo (Linz, 1990, p. 60).

Esta situación se complica más en pluripartidismos. Las situaciones que suelen generar mayores dificultades son las situaciones en las que se generan presidentes sin mayorías legislativas, es decir, cuando se producen gobiernos divididos (Linz y Valenzuela, 1997).

Según Renieu (2008, p. 8), esta situación entraña el potencial riesgo de que el sistema político ingrese en una fase de bloqueos, parálisis o impasses gubernativos, frente a las respuestas confrontativas de un Congreso que dificulta el gobierno en minoría.

Respecto al estudio de las Relaciones Ejecutivo-Legislativo en América Latina, han sido varios los autores interesados en explicar la “parlamentarización” del sistema presidencial que caracteriza a los países latinoamericanos. Planas (2001, p. 156) hace un cuadro comparativo entre el presidencialismo estadounidense, el parlamentarismo europeo y el presidencialismo norteamericano que arroja resultados contundentes: a pesar de la gran influencia del presidencialismo estadounidense, en términos comparados, América Latina comparte con el parlamentarismo todas sus instituciones internas. Entre estas instituciones internas están la refrendación ministerial, la responsabilidad política de los ministros ante el Parlamento, la interpelación, la iniciativa legislativa del gobierno y el Consejo de Ministros, y en el caso peruano, también la censura ministerial.

Siguiendo a Carpizo (2007), Renieu (2008, p. 11-13) plantea una clasificación de 3 tipos de sistemas presidencialista: presidencialismo puro, presidencialismo con matices parlamentarios y presidencialismo parlamentarizado. El autor ubica al Perú en este último tipo, caracterizado por incorporar institutos propios del sistema parlamentario que pueden alterar el funcionamiento del sistema. El autor propone que “la parlamentarización del presidencialismo toma como referente el establecimiento de responsabilidades políticas dobles por parte del gabinete y los ministros: ante el presidente y ante el Legislativo” (Renieu, 2008, p. 12-13). Esto se evidencia cuando la legislación constitucional habilita al Legislativo para censurar o retirar la confianza a los ministros. Esto se revisará en mayor profundidad en el siguiente capítulo. Mainwaring (1993) denomina a este problema como la “difícil combinación”: presidencialismo, multipartidismo y representación proporcional.

Según el autor, en los contextos en los que se reúnan las tres características, habrá una tendencia a la conformación de gobiernos de minoría parlamentaria, lo que supondría un serio problema de gobernabilidad en caso el oficialismo no logre articular una coalición de gobierno. Incluso en casos como el mexicano, usualmente catalogado como hiperpresidencialismo, una vez que el PRI perdió la hegemonía “se hizo evidente que la presidencia mexicana no era tan poderosa como solía parecer y que su fuerza previa se derivaba no tanto de sus poderes constitucionales, sino más bien de su control total sobre los puestos representativos y administrativos” (Casar, 2016, p. 150).

Campos (2008) plantea que hay vínculos directos entre el sistema político y el marco normativo, y el desempeño de los grupos parlamentarios en el Congreso Peruano. La autora afirma que uno de los factores que determina que el Congreso funcione como un órgano favorable para fortalecer la democracia, sin ser un poder obstruccionista, es el proceso político y el contexto sociocultural. En esa línea, la autora considera que, en América Latina, “las dificultades del presidencialismo se relacionaron e intensificaron debido a las crisis, el estancamiento económico producto de la década perdida, flagrantes desigualdades y herencias socioculturales” (Campos, 2014, p. 19). Esta perspectiva contextual echa luces sobre cómo deberían ser analizados los casos de potencial obstrucción legislativa: no limitarse a las votaciones o mecanismos de control, sino también revisar las interacciones en el contexto político y cómo estos intereses políticos se relacionan con el marco normativo y el diseño institucional.

## CAPÍTULO 2: Los mecanismos de control parlamentario

Como se mencionó en el capítulo anterior, el presidencialismo latinoamericano, en especial el peruano, cuenta con mecanismos de control político propios de un sistema parlamentario. Estos mecanismos están en manos del Congreso de la República, que puede emplearlos para contrapesar al Poder Ejecutivo o para fiscalizar sus labores. Sin embargo, en el contexto político en el que nos encontramos, ya se ha evidenciado cómo pueden ser utilizados como herramientas de presión antes que de contrapeso.

En esa línea, Loewenstein considera que “la historia del Estado constitucional desde sus principios ha sido la búsqueda de la fórmula mágica para el establecimiento de un equilibrio ideal entre el gobierno, o Poder Ejecutivo, y el parlamento, Poder Legislativo” (1982, p. 253). En ese sentido el autor es pesimista respecto a esto, pues cree dicha fórmula que jamás ha sido encontrada y que jamás lo va a ser. Loewenstein plantea que hay dos grandes formas de control: controles horizontales, que son los controles intraórganos y los controles interórganos; y controles verticales, que son la distribución territorial, los derechos y las garantías individuales, el pluralismo político y social (1982, p. 232). Los mecanismos de control parlamentario son controles horizontales interorgánicos debido a que se producen entre dos poderes del Estado que se encuentran al mismo nivel: el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

Los mecanismos de control parlamentario reconocidos por la Constitución Política del Perú de 1993 son los siguientes: los pedidos de información de parlamentarios a ministros (artículo 96°); la creación de comisiones investigadoras, mediante las que el Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público (artículo 97°); la invitación a los ministros para informar, respondiendo a una estación de preguntas planteada por el Congreso (artículo 129°); el voto de investidura al gabinete de ministros (artículo 130°); la interpelación de cualquiera de los ministros (artículo 131°); la moción de censura contra un ministro o el Consejo completo (artículo 132°); y la cuestión de confianza (133°), planteada por el

Presidente del Consejo de Ministros ante el Congreso de la República.

Los mecanismos enumerados son, en su mayoría, mecanismos de control del sistema parlamentario europeo. Su presencia en la Constitución del Perú representa un incremento del poder del Legislativo, parlamentarizando el presidencialismo peruano. Los mecanismos que se tomarán en cuenta en esta investigación son cuatro: la interpelación (art. 131°), la moción de censura (art. 132°), la cuestión de confianza (art. 133°) y la invitación a los ministros para informar (art. 129°).

La interpelación a ministros es un mecanismo de control, por el cual los congresistas solicitan explicaciones, información o el esclarecimiento de hechos de interés público, con la intención de esclarecer responsabilidades en la toma de decisiones políticas del sector del ministro. La Constitución establece en el artículo 131° que es de obligatoria concurrencia. Campos plantea que “la interpelación es un derecho de las minorías, sólo para obtener información, pues en el Perú, su absolución no da lugar a votación alguna” (2014: 32). En América Latina, Argentina también tiene este mecanismo (art. 101° de su Constitución), pero sólo es aplicable al jefe del gabinete. Por su parte, en Colombia, el artículo 135° de su Constitución dice que son facultades de cada Cámara citar y requerir a los Ministros y otros funcionarios. Finalmente, en España también cuentan con la solicitud de interpelación, para Fernández Segado (1992) la interpelación es un mecanismo que “puede ser muy diverso, constitutivo de actos de dispar naturaleza: desde actos de dirección política, instando al gobierno a la adopción de determinadas medidas, hasta actos sancionatorios, pasando lógicamente por los actos meramente confirmatorios de la conducta gubernamental” (p. 655).

La moción de censura (art. 132) es otro mecanismo que establece la responsabilidad política del Consejo de Ministros con el Parlamento. A pesar de ser otro mecanismo del sistema parlamentario, la censura se encuentra arraigada al presidencialismo peruano: está presente en nuestra legislación desde la Constitución de 1867 (Rubio, 1999, p. 441). Este mecanismo, desde su origen, tiene un espacio entre la presentación de la moción y su votación.

Loewenstein lo llama período de enfriamiento, pues presume que en ese tiempo se da la oportunidad a la mayoría parlamentaria de reflexionar (Loewenstein 1982: 264). Sin embargo, Eguiguren (2007, p. 38) considera que la censura no es un mecanismo eficaz para cambiar la política gubernamental. Este autor sostiene que en el caso peruano la censura ministerial solo garantiza el cambio de la persona del Ministro, pero no necesariamente un cambio de política gubernamental ni la solución de la controversia suscitada.

Para Campos la introducción de la cuestión de confianza en nuestra legislación constitucional pretende menguar el presidencialismo (2014, p. 29), pues este mecanismo hace que el Gabinete de Ministros deba ser aprobado por el Parlamento mediante su voto de confianza. En caso de que este sea negado, los ministros deben renunciar a sus cargos. Según Rubio la investidura o confianza debe comprometer el apoyo del Congreso al plan expuesto por el gabinete una vez aprobado por el Presidente (1999. p. 54). Esto quiere decir que, a pesar de ser un mecanismo que reduce la autonomía del Ejecutivo ante el Legislativo, se puede entender también que la confianza “es consolidadora e integradora en la formación del gobierno” (Delgado, 1996, p. 94).

Finalmente, sobre la invitación a informar, Campos considera que la invitación a informar, además de ser un mecanismo de control político, puede ser vista también como relación de colaboración entre poderes del Estado (2014, p. 40). Las invitaciones a informar están guiadas, como en un sistema parlamentario, por una estación de preguntas (incorporado en la Constitución del 1993). Campos (2014, p. 42) explica que en el caso peruano, la invitación a informar se ha convertido en el modo más frecuente y fluido de control entre ambos poderes. Observando este mecanismo en el plano regional, Argentina, en el artículo 101° de su Constitución, establece que el jefe del Consejo de Ministros debe asistir al Congreso al menos una vez cada mes. En Uruguay, que desde el Frente Amplio ha tenido gobiernos de coalición, el artículo 199° de su Constitución establece que cada Cámara tiene la facultad de llamar al Pleno a los Ministros de Estado para pedirles y recibir los informes que estimen convenientes.

La efectividad de estos mecanismos parece probada: “los mecanismos de control han funcionado, logrando en muchos casos que la sola presentación de mociones de interpelación o censura, provoquen la renuncia del ministro cuestionado” (Campos, 2014, p. 52). Siguiendo esto último, parece necesario revisar los motivos tras las renunciaciones de ministros, pues si estas se produjeron luego de la presentación de mociones de interpelación o censura, tomando en cuenta la mayoría efectiva que tuvo Fuerza Popular, podría ser un elemento fuerte de disuasión.



### CAPÍTULO 3: Obstrucción legislativa

El concepto de obstruccionismo u obstrucción legislativa es aún poco claro para los estudiosos de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, pues poco se ha teorizado sobre él, en especial en América Latina. El obstruccionismo ha sido usualmente definido como el uso de los procesos parlamentarios para evitar que las mayorías monopolicen la agenda (Becker y Saalfeld, 2004, p. 62). Esta definición es propia de estudios de la obstrucción legislativa en el lawmaking norteamericano. Si se realiza un análisis pormenorizado de dicha definición, se evidencia que asume que la bancada mayoritaria en el Parlamento es del partido de gobierno. Esta situación es distinta a la del caso de estudio: la bancada oficialista es minoría, ante una mayoría abrumadora de la bancada opositora.

Por tanto, para el caso peruano, en el período en cuestión, es más precisa la definición que proponen Hiroi y Renno (2014, p. 359) sobre la obstrucción legislativa: proponen que este tipo de conducta implica, en esencia, el uso de votaciones y procesos de control parlamentario para impedir decisiones legislativas o iniciativas del Ejecutivo. Los autores analizan este fenómeno en el caso brasileño, caracterizando el obstruccionismo en ese caso a través de las peticiones de uso de la palabra, de solicitudes de información, de declaraciones de obstrucción de los grupos parlamentarios y requerimientos que exigen votaciones adicionales. Sin embargo, en el caso de Brasil, la bancada de gobierno sí tenía una leve mayoría en el Parlamento (Cámara de Diputados), sólo que en cuestiones particulares, varias bancadas medias se unían para frenar al Partido de los Trabajadores.

Binder y Smith (1997) caracterizan al obstruccionismo, basados en el caso estadounidense a través de acciones concretas: el aplazamiento de la deliberación legislativa como un juego de desgaste, pues los partidos buscan ganar por medio de la persistencia y el cansancio chances para sopesar la influencia del Ejecutivo. Además, el atraso en la aprobación de la legislación puede imponer costes electorales elevados especialmente para el gobierno.

Por su parte, Mainwaring y Shugart (2002, p. 256), explican que los partidos extremadamente disciplinados pueden obstruir las relaciones de cooperación Ejecutivo-Legislativo cuando el presidente no tiene mayoría en el Parlamento. Esto nos permite comprender mejor el caso peruano, en el que la oposición, además de ser mayoría, es disciplinada (como lo muestra el anexo 2). Es importante hacer la diferenciación entre disciplina y cohesión partidaria: la cohesión se da por acuerdos ideológicos o de postura, la disciplina no es otra cosa que legisladores del mismo partido votando juntos casi todo el tiempo (Mainwaring y Shugart, 2002, p. 279). Es decir, si bien hay literatura respecto a la crisis y debilidad de los partidos políticos en el Perú y cómo estos suelen ser coaliciones de independientes antes que partidos con propuestas programáticas (Levitsky y Zavaleta, 2019), en el Parlamento parece ser otra la historia: a pesar de no existir un elemento ideológico cohesionador, las bancadas suelen ser uniformes al momento de votar en las sesiones del Pleno. Sin embargo, habría que hacer un análisis de casos en particular para ver en qué votaciones esta disciplina del voto se ve reforzada y, sobre todo, en cuáles se debilita. Esto se hará en el apartado cualitativo de la tesis en sí.

Un punto de controversia teórica-metodológica respecto a los estudios sobre obstruccionismo y sobre disciplina partidaria versa sobre cómo interpretar los votos que son abstenciones, las inasistencias o el silencio (cuando el parlamentario asistió a la sesión del pleno, pero no emitió su voto). Según Lujambio (2003, p. 266), la abstención constituye un disenso suave, pues quienes se abstienen, evitan confrontarse a la decisión de la mayoría con un voto opuesto, igual que en el caso de los silencios y ausencias. El efecto práctico de esta abstención es el no-apoyo a la postura de la bancada. Por su parte, Campos (2008, p. 110) hace la salvedad para los casos de aquellos congresistas que tienen licencias oficiales para desempeñar el cargo de ministros de Estado o por una cuestión de salud. En esa línea, los casos de inasistencia o abstención son igual de importantes para las votaciones a analizar, puesto que las mociones con vocación de mandato constitucional tienen requerimientos de un mínimo de votos para poder ser aprobadas.

## CONCLUSIONES

En conclusión, la revisión de literatura parece sugerir que el inicio del problema las tensiones Ejecutivo-Legislativo tiene una explicación institucional: el diseño de las instituciones de gobierno y el sistema de control interorgánico posibilita escenarios en los que el Ejecutivo se vea sometido al Legislativo. Entre dichos factores está el propio presidencialismo, que parece haber sido parlamentarizado en la región; así como también el sistema de representación proporcional, que posibilita que se conforme una oposición mayoritaria. Esto último relacionado con el tamaño de las circunscripciones electorales y el número de curules por circunscripción. Evidentemente el multipartidismo fragmenta aún más al Parlamento, dificultando la labor de conformación de coaliciones de gobierno para el oficialismo. En el Perú, PPK, a diferencia del Frente Amplio en Uruguay o el PAN en México, no supo conformar un gobierno de coalición, que devino en constantes enfrentamientos públicos entre ambas bancadas.

Otra conclusión que se puede extraer de la revisión de literatura es que, el diseño institucional latinoamericano, en especial el peruano, tiene mecanismos que su propio sistema político no es capaz de procesar: la cantidad de formas de control parlamentario en el presidencialismo peruano hace que, basta con que el presidente no logre una mayoría en el Parlamento, como para que termine siendo presionado sistemáticamente en temas clave de su agenda. No obstante, las diferencias ideológicas entre el partido de gobierno y el partido de oposición parecen poco consistentes, por lo que se deberá realizar primero un análisis estadístico para verificar si efectivamente hay obstruccionismo por medio de las votaciones del Congreso de la República.

Finalmente, la literatura consultada nos permite concluir que no es suficiente con analizar las votaciones de la bancada opositora, sino también realizar un análisis político dentro del contexto en el que se dan determinados impasses entre el Legislativo y el Ejecutivo. Esto se debe a que el concepto de obstrucción legislativa en América Latina no se ha trabajado con la profundidad necesaria, por lo que este trabajo resultaría una contribución valiosa.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara, M. (2005). *El poder legislativo en América Latina a través de sus normas*. Salamanca: Universidad de Salamanca
- Alemán, E. y G. Tsebelis (2016) *Legislative Institutions and lawmaking in Latin America*. New York: Oxford University Press.
- Becker, R. y T. Saalfeld (2004). The Life and Times of Bills. En Döring, H. y Hallerberg, M. (Eds.), *Patterns of Parliamentary Behaviour* (pp. 57–90). UK: Routledge.
- Binder, S. y S. Smith (1997). *Politics or Principle?* Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Campos, M. (2008). Grupos parlamentarios (tesis para optar el grado de magister). Pontificia Universidad Católica del Perú: Lima.
- Campos, M. (2014). *Relaciones ejecutivo-parlamento: Grupos parlamentarios y mecanismos de control político en el Poder Ejecutivo*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
- Delgado, C. (1996). La Investidura: ¿Confianza en la Política del Gobierno, o en el Presidente de la República? En Landa, C y Facúndez, J. (Eds.), *Desafíos Constitucionales Contemporáneos*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- García, M. (2008). *Instituciones y actividad Legislativa en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Hiroi, T. y L. Renno (2014). Dimensions of Legislative Conflict: Coalitions, Obstructionism, and Lawmaking in Multiparty Presidential Regimes. En *Legislative Studies Quarterly*, n° XXXIX. Iowa: The Comparative Legislative Research Center of The University of Iowa.
- Mainwaring, S. y M. S. Shugart (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Levitsky, S., & Zavaleta, M. (2019). *¿Por qué no hay partidos políticos en el Perú?* Lima: Planeta.
- Loewenstein, K. (1982). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1982.
- Lujambio, A. (2003). Adiós a la excepcionalidad: Régimen Presidencial y gobierno dividido en México. En Lanzaro, J. (ed.), *Tipos de Presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO

Planas, P. (2001). *Parlamento y gobernabilidad democrática en América Latina*. Volumen 1. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

Renieu, J. (2008). *Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica: elementos para el debate*. Barcelona: Fundación CIDOB.

Rubio, M. (1999). *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Lima: PUCP



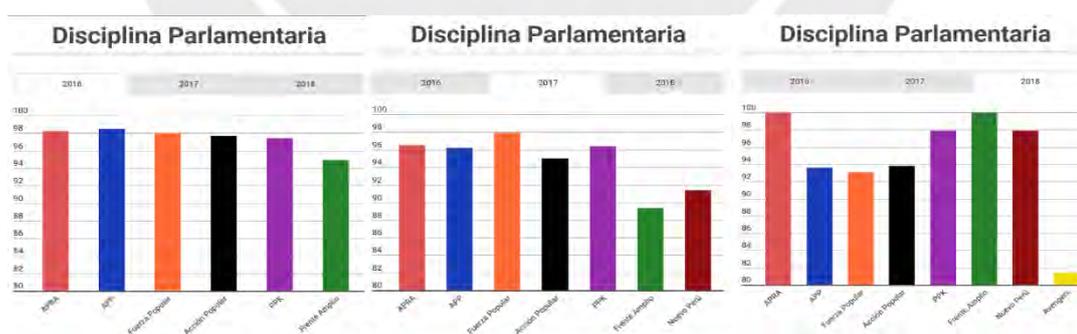
## ANEXOS

### Anexo 1

	2006-2011	2011-2016	2016-ACT.
Mociones de interpelación presentadas	<b>41</b>	<b>42</b>	<b>13</b>
Mociones de interpelación aprobadas	<b>11</b>	<b>20</b>	<b>10</b>
Mociones de censura presentadas	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>1</b>
Mociones de censura aprobadas	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
% proyectos de ley del Ejecutivo archivados	<b>11%</b>	<b>4.4%</b>	<b>2.90%</b>

Gráfica elaborada por el diario El Expreso a partir del informe del congresista Miguel Torres

### Anexo 2



Evolución de la disciplina parlamentaria, recuperado de la plataforma Parlamento Abierto