

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Facultad de Ciencias Sociales



La otra cara del conflicto: Un análisis del veto presidencial y la
aprobación de leyes por insistencia en el Perú (2006-2021)

Tesis para obtener el título profesional de Licenciado en Ciencia Política
y Gobierno que presenta:

Alejandro Boyco Orams

Asesora:

María Milagros Socorro Campos Ramos

Lima, 2021

Resumen

La relación entre el Ejecutivo y Legislativo en el Perú ha alcanzado un pico de conflicto en los últimos años. Un indicador de ello, al cual no se le ha prestado suficiente atención, es el veto presidencial y la aprobación de leyes por insistencia. Estas llegaron a su récord histórico durante el breve periodo 2020-2021. La presente investigación se pregunta por los factores que explican la aprobación de leyes por insistencia, en un contexto institucional donde, a nivel comparado, los requisitos para ello favorecen al Legislativo. Se presentan dos variables explicativas: i). la fortaleza de la coalición legislativa previa al veto y ii). el tamaño de la bancada de gobierno. A través de una base de datos original con todas las autógrafas observadas entre el 2006 y el 2021 se evalúan las diferentes razones y resultados de los vetos por periodo. El análisis de regresión lineal muestra que ambas variables son determinantes para la aprobación de insistencias, pero no para el dictamen previo dentro de la comisión ordinaria. Las cifras evidencian que el veto ha logrado evitar la promulgación de la mitad de autógrafas observadas, y en la otra mitad prima la insistencia sobre el allanamiento o el sustitutorio. El veto presidencial en el Perú no tiene la capacidad de romper la coalición legislativa, y el diseño institucional incentiva un juego de suma cero. Si bien el tamaño del oficialismo es determinante para reducir las insistencias, los casos donde estas se aprueban suelen llegar a los votos requeridos con el apoyo de la bancada de gobierno. A través del análisis de votaciones se reflexiona sobre el rol del oficialismo en un Congreso multipartidario y fragmentado, donde en ciertos casos prioriza sus intereses como bancada antes que los del Ejecutivo y el partido de gobierno.

Palabras clave: presidencialismo, veto, insistencia, bancada oficialista, Ejecutivo-Legislativo



Agradecimientos:

A mi familia que aguantó el “tengo que hacer tesis” como recurrente excusa y a Maracuyá, mi gata, por acompañarme en maratónicas amanecidas.

A mi asesora Milagros, por guiarme con mucha disposición y constante entusiasmo desde el inicio.

A las personas que se dieron un tiempo para aportar al proceso de este trabajo y a mis amigos y amigas que hicieron que los años de universidad valgan la pena.

Índice de contenidos:

1. Introducción.....	1
2. Presidencialismo y relaciones Ejecutivo – Legislativo	8
2.1. Características del presidencialismo	8
2.2. Presidencialismo en América Latina.....	12
2.3. Presidencialismos de coalición.....	15
3. El veto presidencial	20
3.1. Acercamientos teóricos al veto presidencial.....	20
3.2. Clasificación de vetos en América Latina	22
3.3. Estudios de caso	26
4. El caso peruano	29
4.1. Presidencialismo peruano	29
4.2. El veto presidencial en el Perú	31
4.3. El caso de estudio en contexto.....	34
5. Diseño de investigación.....	39
5.1. Metodología.....	39
5.2. Hipótesis.....	41
5.2.1 Primera hipótesis: fortaleza de la coalición legislativa.....	41
5.2.2. Segunda hipótesis: control de la agenda legislativa	44
6. Análisis de los Vetos Presidenciales	47
6.1. Ocurrencia de los vetos	47
6.2. El razonamiento detrás de los vetos.....	49
6.3. Consecuencias del veto presidencial.....	56
6.4. Análisis de las insistencias	62
7. Resultados	70
7.1. Resultados de los modelos de regresión lineal.....	70
7.2. El rol del oficialismo	74
8. Conclusiones.....	78
9. Bibliografía.....	87

Índice de tablas

Tabla 1: Clasificación de vetos en América Latina	23
Tabla 2: Requisitos para aprobar leyes por insistencia en América Latina	25
Tabla 3: Vetos e insistencias desde 1980	33
Tabla 4: Contexto político estudiado	38
Tabla 5: Variables observables para la primera hipótesis	44
Tabla 6: Variables observables para la segunda hipótesis	46
Tabla 7: Observaciones por periodo congresal	47
Tabla 8: Razones del veto presidencial	51
Tabla 9: Razones del Ejecutivo para observar leyes declarativas	53
Tabla 10: Comisiones del 50% superior de leyes observadas	54
Tabla 11: Resultados de la observación	57
Tabla 12: Veto presidencial con enmienda	61
Tabla 13: Resultados del veto presidencial con enmienda	62
Tabla 14: Dictamen por insistencia entre periodos	63
Tabla 15: Número de insistencias según razón de observación	68
Tabla 16: Condiciones para el dictamen de insistencia	71
Tabla 17: Condiciones para aprobar leyes por insistencia	72
Tabla 18: Rol del oficialismo en la insistencia	75
Tabla 19: Resultados de la observación	79



Índice de gráficos

Gráfico 1: Efecto del veto en la legislación	24
Gráfico 2: Proceso legislativo en el Perú	32
Gráfico 3: Porcentaje de escaños del partido en el gobierno	37
Gráfico 4: Observaciones por año para cada periodo congresal	48
Gráfico 5: Respuesta del Legislativo ante el veto	58
Gráfico 6: Observadas anuales que reciben dictamen de insistencia	65
Gráfico 7: Observadas anuales que se aprueban por insistencia	66



1. Introducción

Durante el gobierno de Francisco Sagasti (2020-2021), el Congreso de la República presentó 190 proyectos de ley para crear nuevos distritos a lo largo del país y dividir el territorio en un mayor número de circunscripciones subnacionales, a pesar de no contar con las competencias constitucionales para hacerlo. En este periodo, el cual finalizaba uno de los quinquenios de mayor conflicto entre poderes del Estado – con una disolución congresal, dos irrupciones presidenciales, la prohibición de reelección parlamentaria y múltiples protestas ciudadanas– el presidente logró mantener el control del Ejecutivo en los pocos meses restantes, en parte gracias al apoyo ciudadano por la correcta gestión de vacunación nacional y la alta desaprobación de la oposición. No obstante, el Ejecutivo vio que sus capacidades para detener la producción de leyes que considera perjudiciales estuvo ampliamente debilitada. En estos pocos meses, el Congreso aprobó más leyes por insistencia que cualquier periodo parlamentario en el pasado, permitiendo que leyes como la creación de distritos sean promulgadas sin mucha resistencia. Esto, que responde a un interés particular de buscar réditos políticos para continuar su carrera en cargos subnacionales, no solo entra en conflicto con las prerrogativas constitucionales del Congreso, el cual no tiene competencias sobre la demarcación territorial, sino que también afecta la política de Estado, en tanto afecta el equilibrio presupuestal de la nación, dificulta el ordenamiento territorial y la gestión nacional, y obliga al Ejecutivo a dirigir esfuerzos hacia combatir este tipo de legislación. ¿Pudo el presidente Sagasti hacer más por impedir la aprobación de estas leyes? ¿Cuál es la capacidad del Ejecutivo para utilizar el veto frente a la producción legislativa? ¿Por qué es que este Congreso superó los récords históricos respecto a la aprobación de leyes por insistencia? ¿Cómo se ha comportado esta institución en el pasado y qué explica que se active con éxito en algunos casos, y no en otros?

Entender el rol del presidente en el proceso legislativo de un país implica comprender las formas de gobierno, el modelo de separación de poderes, las atribuciones constitucionales que poseen distintos actores, la distribución de fuerzas, y otras instituciones –formales e informales– que guían los cursos de acción y posibilitan distintos resultados. El veto presidencial es un mecanismo que debería promover el consenso entre los poderes, al servir como un control de última instancia para evitar que se apruebe legislación sin la aprobación del Ejecutivo. Para evitar que

el presidente abuse de este mecanismo, distintos países establecen formas mediante las cuales amplias mayorías y consensos de diferentes fuerzas políticas dentro de los parlamentos pueden superar el veto. Sin embargo, el caso peruano sugiere que la facilidad con la que el Congreso puede aprobar leyes por insistencia genera un desbalance en el equilibrio de poderes y una considerable desventaja al presidente en su atribución de veto frente al legislador, sobre todo al compararlo con otros presidentes de la región. Bajo las condiciones adecuadas, el Legislativo podrá aprobar leyes con amplia facilidad, superando los intentos de resistencia del Ejecutivo, incluso cuando estas leyes sean perjudiciales o abiertamente inconstitucionales.

En ese sentido, la presente investigación busca estudiar la relación entre el Ejecutivo y Legislativo en el Perú a través del veto presidencial y la aprobación de leyes por insistencia. Partiendo del análisis institucional, que establece las reglas de juego y las facultades de cada uno de los actores, se buscará mostrar el efecto empírico que esto tiene en la producción legislativa y en el balance de poderes entre las ramas del Estado. Para esto, se analizará una base de datos original con la totalidad de autógrafas que el Ejecutivo ha intentado detener o modificar mediante las observaciones, cubriendo los periodos presidenciales de Alan García (2006-2011), Ollanta Humala (2011-2016), Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018), Martín Vizcarra (2018-2020) y Francisco Sagasti (2020-2021), con el objetivo de responder a la siguiente pregunta: ¿Qué factores explican la aprobación de leyes por insistencia entre el 2006 y el 2021 en el Perú?

Las respuestas propuestas buscan entender los factores políticos y la correlación de fuerzas dentro del parlamento como explicación principal. Así, se propone un argumento secuencial, donde el veto presidencial es el primer paso. Para llegar a una insistencia efectiva, hay un paso previo que deben tomar los parlamentos, y este es que la comisión donde se dictaminó la autógrafa, debata y considere las observaciones del Ejecutivo, para luego recomendar su insistencia o el allanamiento a las observaciones formuladas por el ejecutivo. Así, el dictamen por la insistencia es el paso previo para que el pleno del Congreso debata y vote, aprobando o no la insistencia. En todo este proceso, se plantean dos hipótesis: la coalición legislativa detrás de cada autógrafa es determinante para su aprobación por insistencia, y el control de la agenda legislativa por parte del Ejecutivo es esencial para evitar dicha aprobación. Para ello se presenta una serie de variables que midan directa e indirectamente las explicaciones planteadas para el caso particular de cada autógrafa.

La investigación se enmarca dentro de los estudios sobre diseños constitucionales de los países y su efecto empírico, tanto de la producción legislativa como en la relación de poderes entre el Ejecutivo y Legislativo. Por un lado, permite entender las particularidades del modelo peruano frente a los vecinos de la región y frente a los modelos ideales del presidencialismo en la literatura. Los presidencialismos latinoamericanos poseen diferencias importantes entre sí, en torno a las atribuciones de los presidentes y los Congresos (García Montero, 2008; Shugart y Carey, 1992; Alemán y Schwartz, 2006). Estos estudios, centrados en los diseños institucionales, tienen presente que factores políticos afectan los resultados esperados de dichas reglas y mecanismos. Así, los efectos del sistema electoral, el sistema de partidos y las dinámicas congresales, tan particulares en el Perú, tienen efectos en la manera en la que los poderes del Estado se relacionan, cómo funcionan y se aplican los mecanismos de control y colaboración, más allá de la manera en la que estos están descritos en la Constitución (Santos et al, 2014).

La política no funciona únicamente a través de instituciones formales, sino también mediante la existencia de reglas no escritas que modelan el comportamiento de los actores políticos, guiados por distintos incentivos y produciendo diversos efectos. La actividad legislativa del presidente peruano, y los límites y oportunidades que tanto las instituciones formales como informales generan a esta, representa un ámbito que merece la pena analizar, teorizar y producir conocimiento al respecto. En ese sentido, la presente investigación busca contribuir al entendimiento de los presidencialismos latinoamericanos, a la teorización sobre los diseños institucionales y su efecto en la realidad, y al estudio del caso peruano, mostrando el efecto que instituciones formales, como lo son las atribuciones del Ejecutivo y Legislativo para aprobar y bloquear legislación, junto a distintas variables políticas, tienen en la producción legislativa y en el balance de poderes del país.

Así, se buscará llenar un vacío doble en la literatura. Por un lado, los estudios sobre el veto presidencial se han centrado en el caso estadounidense. Diversas investigaciones (Cameron, 2010, 2012; Rohde y Simmon, 1985; Groseclose y McCarty, 2001; Canes-Wrone y De Marchi, 2002) muestran amplia evidencia sobre el funcionamiento de estos mecanismos en dicho contexto específico. Sin embargo, como explican otros autores (Shugart y Carey, 1992; Palanza y Sin, 2014; Alemán y Schwartz, 2006), trasladar esas conclusiones al contexto latinoamericano es

problemático por las importantes diferencias en instituciones presidenciales, sistemas electorales y partidarios.

El veto presidencial en América Latina ha sido abordado en su rol institucional, comparando las prerrogativas formales en distintos países (Alemán y Navia, 2016; García Montero, 2008) y a través de modelos teóricos (Alemán y Schwartz, 2006; Magar, 2012), pero los casos donde muestran efectos empíricos son aún escasos (Palanza y Sin, 2013; Palanza y Sin 2014; Valdivieso, 2014). Esta investigación pretende contribuir a la literatura latinoamericana mediante el estudio de caso peruano, y el efecto que la desventaja presidencial en este mecanismo genera en la producción legislativa.

El segundo vacío teórico al que busca contribuir es a los estudios legislativos peruanos. Los estudios sobre las relaciones entre poderes, más allá de lo formal y jurídico, son escasas. En tiempos recientes, resaltan las investigaciones de Campos (2015), donde se comparan las facultades legislativas del presidente peruano con las de Chile y Colombia; la investigación de Zegarra (2020), quien muestra los factores que explican el éxito legislativo del presidente para que sus leyes sean aprobadas; y la investigación de Coronado (2020), quien contribuye al entendimiento de la disciplina partidaria dentro del Congreso peruano. Roca (2014) y Campos y Roca (2018), por otro lado, muestran la influencia del Legislativo en la agenda presupuestaria nacional, una atribución relativamente exclusiva del poder Ejecutivo. De igual manera, Ponce (2016) evalúa los actores que influyen en la agenda legislativa con más éxito en Perú. En ese sentido, esta tesis busca generar conocimiento sobre el sistema peruano más allá de lo jurídico y constitucional, mostrando las consecuencias empíricas de las instituciones formales combinadas con las distintas variables políticas.

En ese sentido, el caso peruano muestra, preliminarmente, vetos presidenciales más frecuentes que los vecinos de la región. Un primer acercamiento a las cifras nos muestra cómo, entre julio del 2006 y julio del 2021, hubo 549 autógrafas observadas por el Ejecutivo, generando un promedio de 36 vetos por año. Según Palanza y Sin (2013) el promedio chileno es de 4 vetos por año, 4.5 en Uruguay, 13 en Brasil y 14 en Argentina (p. 6). Ecuador mostró 401 leyes observadas en 34 años, con un promedio menor a 12 anuales (Valdivieso 2014, p. 34), y en Estados Unidos, entre 1945 y 1992 hubo 434 vetos, menos de 10 por año (Cameron 2010, p. 4). A pesar de tener un Congreso con uno de los menores requisitos a nivel regional para aprobar leyes por insistencia (Tuesta et al, 2019), el presidente peruano

parece ser de los actores que más utiliza el mecanismo de observar las leyes. Este es un primer paso que muestra la particularidad del caso peruano y la importancia de estudiarlo.

Por otro lado, hay razones de importancia coyuntural. Desde el retorno a la democracia en el 2000, el Perú ha celebrado la mayor cantidad de elecciones democráticas consecutivas, con cuatro transiciones electorales, aunque no exentas de vibraciones políticas y constitucionales. Los últimos años han demostrado la fragilidad de muchas instituciones. La dificultad de los presidentes electos para conseguir y mantener una mayoría en el parlamento ha generado problemas serios de gobernabilidad, sobre todo en el último periodo, en el cual a esto se sumó la presencia de una mayoría opositora en un gobierno dividido desde el 2016. Dicha situación llevó a dos intentos de vacancia y una renuncia presidencial (2018), a una disolución del Congreso (2019) y a posteriores intentos de vacancia presidencial, la última de estos con éxito (2020). La renovación de los miembros del Congreso a inicios del 2020 no aligeró los conflictos entre poderes, lo que sugiere que no nos enfrentamos únicamente a un problema de actores, sino de diseño institucional, entre otras razones. Estos conflictos fueron solucionados, hasta cierto punto, con medidas dentro de lo constitucionalmente provisto (Landa, 2020), pero muchas veces incluyeron estiramiento de lo legal e interpretaciones fácticas que sientan precedentes dañinos para la democracia. La caída del presidente Vizcarra en el 2020 por un Congreso opositor recientemente electo en el mismo año (donde el gobierno no contó una bancada oficialista), consecuencia límite del choque entre ramas del Estado, generó un fuerte retroceso democrático en el país. Los últimos años han demostrado falencias institucionales y la falta de contención institucional de los políticos en el Perú, lo cual puede continuar afectando al sistema democrático (Levitsky y Ziblatt, 2018).

Para evitar otro escenario de ingobernabilidad y abuso de los mecanismos de control, es momento de continuar analizando y reformando las atribuciones de cada uno de los poderes del Estado, como una de las aristas a solucionar en esta compleja situación. El rol del presidente en la producción legislativa y los mecanismos de observación e insistencia se enmarcan en estas instituciones a evaluar.

El informe final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (Tuesta et al, 2019) es uno de los más grandes esfuerzos recientes en este camino. Dicho informe identifica la importancia del diseño institucional para mejorar la gobernabilidad del sistema político y asegurar un efectivo uso de los mecanismos de control y

colaboración entre poderes, evitando el conflicto que escale hasta bloqueos políticos. Entre los problemas principales que identifica, está el diseño que promueve la elección de presidentes sin mayorías que lo respalden en el Legislativo, circunscrito en un contexto de debilidad partidaria. Esta falta de respaldo puede generar abuso en los mecanismos de control político, pero también problemas en la producción legislativa.

El Congreso unicameral facilita la expedición de normas con gran rapidez. Cuando el procedimiento se torna excesivamente expeditivo, dando lugar a "leyes sorpresa" se afecta dos principios democráticos (deliberación y seguridad jurídica). El Poder Ejecutivo sin mayoría no puede evitar que se aprueben leyes por insistencia, pues solo se requiere mayoría absoluta, a diferencia de otros países de la región. (Tuesta et al, 2019, p. 22).

Este diagnóstico identifica la debilidad del Ejecutivo en el juego de poderes a través del veto presidencial a nivel institucional, y plantea modificar la normativa para aumentar los requisitos y exigir dos tercios del número legal de parlamentarios, tras la creación de la cámara de senadores. "Si bien se debe mantener la facultad del Congreso de insistir en un proyecto de ley, este debe darse con mayores restricciones, como por ejemplo, un mayor número de votos requeridos." (2019, p. 38). Bajo esta propuesta, los votos requeridos para aprobar leyes por insistencia aumentarían de 66 en el Congreso unicameral a 87, sin considerar lo que se necesitaría en la cámara de Senadores.

En ese sentido, se tiene identificado el problema en el diseño institucional, y el análisis que se plantea en la presente investigación busca contribuir, con evidencia empírica, a observar el efecto de la situación actual así como proponer soluciones para modificar las reglas de juego y, así, permitir mayor equilibrio y gobernabilidad. Comprender las lógicas que sigue el veto presidencial y la respuesta del Congreso en el Perú, entendido como indicadores de las tensiones presentes entre poderes del Estado durante el proceso legislativo, permitirá evidenciar la predominancia política e institucional de los actores y proponer los cambios necesarios para acercarnos a un equilibrio ideal.

Con las variables planteadas, el diseño de investigación propone realizar una serie de modelos de regresión que permitan comprobar las hipótesis establecidas. Los resultados muestran que las hipótesis se cumplen para la aprobación final de la insistencia, pero no para el dictamen en comisión, lo que sugiere no solo que los intereses de las bancadas no son representados a cabalidad por sus miembros dentro

de las comisiones, sino que los estudios parlamentarios sobre el funcionamiento interno y la correlación de poderes del Congreso y sus partes tienen aún vacíos teóricos y oportunidades por explorar. Del mismo modo, se comprobó la importancia explícita de la bancada de gobierno, no solo en fortaleza numérica, sino en su capacidad de diálogo, propiciada por un genuino interés de defender los intereses del Ejecutivo y de contar con la experiencia política necesaria. Esta investigación también da luces sobre el rol del oficialismo en contextos presidencialistas multipartidarios, sobre todo en gobiernos de presidentes sin mayorías. Incluso en un escenario ideal, donde la cohesión partidaria sea programática e institucionalizada, el multipartidismo obligará a la bancada de gobierno a votar contra su presidente por la naturaleza de las negociaciones internas y la necesidad futura de contar con el apoyo de bancadas opositoras. Así, esta investigación no solo permite responder las preguntas planteadas, contribuir a la literatura y posicionar al caso peruano en perspectiva comparada, sino también abre muchas interrogantes y posibles líneas de investigación futuras.

La estructura del texto prosigue con una revisión teórica respecto al presidencialismo como forma de gobierno, en perspectiva comparada y analizando el caso peruano con su presidencialismo parlamentarizado. De igual forma, analiza la institución del veto presidencial y la insistencia desde una óptica teórica, comparada, e institucional, mostrando sus posibles ventajas, los estudios realizados al respecto, y el funcionamiento de la misma en el Perú. Continúa con el diseño de investigación, las hipótesis planteadas y finaliza con los resultados. Tras una sección de descripción analítica y comparativa frente a los hallazgos propios de la información recopilada en la base de datos, se presenta los modelos de regresión, las conclusiones y una breve serie de recomendaciones, consecuencia de la investigación.

2. Presidencialismo y relaciones Ejecutivo – Legislativo

2.1. Características del presidencialismo

El estudio de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo se enmarca dentro de las características propias de la forma de gobierno. La interacción de presidentes y Congresos está definida, en parte, por las reglas de juego, las cuales se establecen en dos grandes grupos: el presidencialismo y el parlamentarismo (Shugart y Carey, 2012). Los países suelen adoptar una de estas formas de gobierno, sobre la cual construyen sus instituciones políticas y de representación. En resumidas cuentas, siguiendo a Linz (2013), la base diferencial entre ambos modelos es el origen democrático de la legitimidad de las autoridades. En el parlamentarismo, es el parlamento el órgano constituido mediante una elección popular única, y son estos representantes quienes designan a la cabeza del gobierno y al consejo de ministros. Así, “la autoridad del gobierno depende completamente de la confianza parlamentaria” (2013, p. 13). Por otro lado, en el presidencialismo, la cabeza de gobierno se elige por mandato popular, en una elección paralela a la de representantes legislativos (Linz, 2013). Esta cabeza de gobierno, denominada presidente, es quien suele elegir y modificar al gabinete de ministros, con limitada injerencia del Congreso.

Una característica constitutiva del presidencialismo, consecuencia de la ya mencionada legitimidad dual, es que cada poder es electo por un mandato fijo, prácticamente sin excepciones. La marcada distancia entre el Ejecutivo y el Legislativo en esta forma de gobierno no se limita al origen legitimador, sino también a sus funciones y poderes. Sin embargo, los presidencialismos no funcionan mediante una separación de poderes pura, donde cada agente tiene funciones específicas y únicas, sino mediante un sistema de frenos y contrapesos, donde cada agente tiene mecanismos para bloquear y modificar las acciones del otro. Dichos frenos limitan la autonomía desmedida de los poderes, pero no suelen afectar su supervivencia. Estas características son claras en la Constitución de EEUU, el presidencialismo por excelencia del cual se originan los sistemas presidenciales latinoamericanos (Negretto, 2003).

En pocas palabras, Negretto plantea que la separación de poderes y los mecanismos de control tienen como objetivo, desde el origen del constitucionalismo estadounidense, impedir cambios arbitrarios al *statu quo* – entendido como la

situación actual de las cosas – al exigir consenso y colaboración entre poderes mediante la generación de coaliciones para promulgar cambios por la vía legal y política. De esta manera, se busca combatir, a través de mecanismos contramayoritarios, las deficiencias del modelo europeo donde el parlamento tendería a la acumulación despótica del poder (Negretto, 2003). Estos mecanismos generarían que minorías con distintos intereses tengan la capacidad de vetar posibles procesos de cambio para asegurar su inclusión en la toma de decisiones.

Los argumentos contramayoritarios del sistema de contrapesos permiten mantener la legitimidad de la democracia en una sociedad plural, en lugar de imponer la voluntad de la mayoría a costa del resto. Sin embargo, estas minorías que actúan como agentes de veto pueden paralizar el sistema político si no se generan los suficientes incentivos e instancias de colaboración. Esto sucede con mayor frecuencia en los presidencialismos latinoamericanos que se rigen bajo un sistema de partidos pluralista y un sistema electoral de representación proporcional, donde los parlamentos tienden a fragmentarse y el Ejecutivo no suele conseguir una bancada mayoritaria (Mainwaring, 1993). Es en este gobierno dividido – donde cada rama tiene intereses difíciles de conciliar – que aumentan considerablemente los costos de negociación y se dificulta el consenso.

Linz (2013) sostiene que hay una estrecha relación entre las características del sistema presidencial y la fragilidad democrática. La legitimidad dual elimina la necesidad de interdependencia entre los poderes para sobrevivir en el cargo, lo cual suele llevar a conflicto e ingobernabilidad. Por otro lado, los periodos fijos generan un sistema rígido y poco flexible, donde un impase entre poderes puede volverse irresoluble y muchas veces termina en un golpe de Estado. De igual manera, las elecciones presidenciales operan bajo la lógica de suma cero (Linz, 2013), donde el ganador se elige por mayorías y las minorías pierden relevancia. Vinculado a esto se encuentra la personalización del presidente, que personifica a la nación en su conjunto y suele enfrentarse a la oposición plural del parlamento al sobredimensionar su representatividad real. Estas características están relacionadas con la frecuencia de soluciones militares a los conflictos entre poderes, y también con el continuo surgimiento de caudillos personalistas que busquen gobernar mediante el enfrentamiento y el uso de mecanismos externos a las instituciones democráticas (Mainwaring y Shugart, 1997).

De esta manera, dicha visión *linzeana* de las formas de gobierno (Cheibub y Limongi, 2010) considera que las democracias tenderán a ser favorecidas con un sistema parlamentario. Aquí, un conflicto entre el parlamento y la cabeza de gobierno puede solucionarse constitucionalmente, mediante el retiro de la confianza al primer ministro y un reordenamiento de las fuerzas políticas en el gabinete, o a través de una nueva elección parlamentaria y la consecuente renovación política en el mismo desde la ciudadanía. Este mecanismo no se encuentra presente en los presidencialismos, que, según argumentan, tienden con mayor facilidad a un conflicto irresoluble entre poderes, y a la caída democrática. De esta manera, esta forma de entender el presidencialismo atribuyó la responsabilidad de la inestabilidad democrática latinoamericana, principalmente, al diseño institucional: legitimidad dual, periodos fijos y pocos incentivos para la cooperación.

Como explican Cheibub y Limongi (2010), un fuerte legado académico de la visión de Linz es que las instituciones presidenciales deben reformarse para limitar los poderes formales del presidente. Ya que el diseño contribuye al conflicto entre poderes, resultando en un bloqueo institucional que solo puede resolverse mediante formas no democráticas, se debe dar predominancia al parlamento para evitar la hegemonía presidencial. El argumento es que un presidente débil no tendrá alternativa alguna que cooperar con el Congreso.

Perez Liñan et al (2019) muestran el mecanismo causal entre el *embotellamiento* generado por la falta de incentivos para la cooperación entre poderes del Estado, y la caída democrática. Si bien están de acuerdo con que las instituciones presidenciales, en ciertas ocasiones, generan conflictos aparentemente irresolubles, esto solo debe llevar a un estancamiento. La separación de poderes requiere de cierto acuerdo entre minorías para generar cambios al *statu quo*, y la imposibilidad de superar el impase tiene, como consecuencia lógica, la imposibilidad de hacer cambios. La caída democrática sería, entonces, consecuencia directa no del embotellamiento, sino de la iniciativa de un actor por imponerse unilateralmente sobre dicho impase. Esta imposición puede ser pacífica, generando una concentración de poder tal que ya no se puede considerar democrática, o violenta, con una alianza junto a las fuerzas militares para asegurar o evitar la hegemonía presidencial. En última instancia, la caída democrática no se debe a un problema inherente con las instituciones presidenciales, sino a la acción del presidente por concentrar el poder, y las reacciones que esto puede generar en otros actores.

En una línea similar surge la teoría de los *veto players*, como explica Tsebelis (2002). Los sistemas políticos, antes de clasificarse en el binomio presidencialismo-parlamentarismo, cuentan con distribuciones particulares de actores de veto, entendidos como actores institucionales y políticos-partidarios que deben ponerse de acuerdo para realizar un cambio al *statu quo*. Un mayor número de actores de veto, ubicados en posiciones ideológicas distintas, dificultará la realización de modificaciones, generando estabilidad política. El autor clasifica los distintos países según la cantidad de estos actores, su posición en el sistema y su capacidad de influir en la agenda. De esta forma, el entrapamiento que genera la caída democrática no está definida por una clasificación tan amplia como “presidencialismo”, sino que puede analizarse desde la distribución particular de *veto players* (Tsebelis, 2001, p.15). Para el autor, dos países pueden tener modelos de gobierno distintos, pero su distribución de actores de veto puede ser muy similar. De igual forma, los presidencialismos latinoamericanos difieren entre sí, así como del estadounidense, por la presencia de distintos actores de veto (Shugart y Carey, 1992; Tsebelis, 2002).

Continuando con las críticas a la visión determinista de Linz y el presidencialismo, García Montero (2009) sugiere que el autor falla al únicamente evaluar países latinoamericanos, y no considerar otras variables explicativas al deterioro democrático más allá del diseño, como los sistemas de partidos, electorales, y el caudillismo (Nohlen, 1992) y por no considerar que la imposición unilateral y las caídas democráticas también ocurren en sistemas parlamentarios (Mainwaring y Shugart, 1997).

Cheibub y Limongi (2010) explican que el argumento de Linz se sostiene si se considera a los políticos como actores cuyo único objetivo es llegar a ser gobierno, sin interés en los resultados de las políticas implementadas. Sin embargo, un presidente sin bancada mayoritaria puede encontrar apoyo en el Congreso si los partidos encuentran suficiente acuerdo con las políticas del Ejecutivo. Este fenómeno ocurre tanto en presidencialismos como en parlamentarismos, comprobando que los actores no buscarán impulsar conflicto entre poderes si encuentran puntos en común que incentiven la colaboración. Las instituciones no determinan la ocurrencia de conflicto o de apoyo, ya que las razones detrás de los impases o de las coaliciones son las mismas sin importar la forma de gobierno.

El presidencialismo estadounidense se caracteriza por un Congreso fuerte y un Ejecutivo limitado (Cheibub y Limongi, 2010). A su vez, es el sistema donde la

democracia se ha caracterizado por su estabilidad constante, a diferencia del resto de presidencialismos. Sin embargo, nada nos dice que la causa de esta estabilidad se encuentre en dicha distribución de poderes entre las ramas de gobierno (2010, p. 46) y copiar esa estructura en los países latinoamericanos ignora las particularidades de la región que influyen en el desarrollo democrático. En ese sentido, limitar los poderes presidenciales no generaría una solución real para la estabilidad.

2.2. Presidencialismo en América Latina

Los presidencialismos latinoamericanos heredan la base institucional de la Constitución estadounidense, pero contienen diferencias importantes. Por un lado, cuentan con las características base del presidencialismo, en tanto existe la doble legitimidad, el tiempo fijo de mandato y la separación de poderes, pero tanto el Ejecutivo como el Legislativo cuentan con atribuciones, funciones y mecanismos de control horizontal no contemplados en el modelo original. En palabras de García Belaunde, la región es “el paraíso del presidencialismo en su versión deformada” (2009, p. 119).

Un primer conjunto de estas *deformaciones* tiene que ver con las funciones de los presidentes. De esta manera, los presidentes que son electos directamente del pueblo suelen tener las atribuciones de nombrar y renovar a su gabinete de ministros, con mínima o nula injerencia del Parlamento, y de gobernar por un periodo fijo, demostrando la separación de funciones entre los poderes. Sin embargo, algunos análisis de las prerrogativas constitucionales muestran una mayor concentración de poder en los presidentes latinoamericanos, frente al modelo estadounidense (Nohlen, 2009).

Los poderes legislativos del presidente son considerablemente mayores en América Latina. Si bien en el presidencialismo original ya se incluía la capacidad del presidente de vetar leyes aprobadas por el Congreso, muchas constituciones latinoamericanas incluyen otras prerrogativas legislativas en la cabeza del gobierno. De esta manera, el carácter del presidente en la producción legislativa no es únicamente reactivo a las decisiones congresales, sino también puede ser proactivo (Shugart y Carey, 1992). Por un lado, tienen la capacidad de proponer proyectos de ley para que sean debatidos en el parlamento, elemento ausente en Estados Unidos, y tienden a tener altas tasas de éxito en conseguir que sus propuestas sean aprobadas

(Zegarra, 2020, Cox y Morgenstern, 2001). Por otro lado, cuentan con exclusividad legislativa sobre algunas materias, la posibilidad de incluir el carácter de urgencia en ciertos proyectos –aumentando el control presidencial sobre la agenda del Legislativo–, o incluso la capacidad de decretar normas de rango ley en ciertas materias sin la opinión o intromisión del Congreso (Negretto, 2003). Aninat (2006) y Shugart y Carey (1992) incluyen la capacidad de convocar a plebiscito para ratificar decisiones sin pasar por el parlamento como otro poder del presidencialismo latinoamericano. Esto muestra las distintas distribuciones de *veto players* a través de la región (Tsebelis, 2002).

Por ejemplo, en muchas constituciones de la región, el veto presidencial a las leyes aprobadas por el Congreso no es únicamente un poder restrictivo, que permite al Ejecutivo defender el *statu quo* bloqueando las iniciativas del parlamento, como el caso estadounidense. La figura del veto parcial en muchos países permite al presidente detener ciertos artículos de la ley, permitiendo la aprobación de los demás. Esta figura promueve que no se termine en un juego de suma cero, como ocurre con el veto absoluto, sino que abre la posibilidad a que el cambio al *statu quo* llegue en un punto medio entre los intereses de ambos poderes, aunque también permite desnaturalizar el cambio propuesto por la autógrafa con un esfuerzo menor que un veto total (Palanza y Sin, 2013). Otros países incluyen la opción del veto constructivo: las observaciones del presidente incluyen recomendaciones y alteraciones a lo propuesto por el Congreso. En algunos países dicha alternativa debe ser aprobada por el Legislativo y en otros se aprueba automáticamente –mientras el Congreso no busque insistir con su propuesta original (Aninat, 2006).

De esta manera, el ejercicio de los poderes legislativos del presidente permiten que este sea un actor proactivo, con capacidad de establecer un nuevo *statu quo* (Mainwaring y Shugart, 1997). En ocasiones, esta modificación puede ocurrir unilateralmente, prescindiendo del Congreso, como en su capacidad de gobernar por decreto. Los presidentes latinoamericanos, a diferencia del estadounidense, no se caracterizan por contar únicamente con poderes legislativos reactivos, que defienden el *statu quo* (Negretto, 2003), sino que son agentes activos de cambio. Esto ha permitido contrarrestar las debilidades de presidentes con bancadas minoritarias frente a parlamentos opositores. Otro mecanismo adoptado por los países en la región para solucionar este impase es que el parlamento, a diferencia de EEUU, no se renueva por tercios y se elige en la misma fecha que el Ejecutivo, para que las

preferencias de la sociedad se plasmen en los actores rivales por tiempos fijos e iguales (Negretto, 2003). En el caso peruano, el Ejecutivo incluso tiene poderes no legislativos que le permiten imponerse sobre el Congreso, como la capacidad excepcional de, bajo ciertas condiciones, disolver el Legislativo unicameral y convocar a nuevas elecciones para resolver un obstruccionismo extremo (Landa, 2020).

El segundo conjunto de *deformaciones* frente al presidencialismo original tiene que ver con las atribuciones de los parlamentos. Las formas de gobierno latinoamericanas han adoptado controles horizontales típicos de modelos parlamentarios, que permiten límites al poder presidencial. Mainwaring (1993) muestra que las legislaturas latinoamericanas tienen la capacidad de interpelar a miembros del gabinete, y en algunos casos incluso destituirlos. La confianza del parlamento puede ser un factor necesario para los gabinetes de algunos presidencialismos latinoamericanos, a pesar de que sus miembros sean elegidos por el presidente.

Es así como, para Shugart y Carey (1992), a diferencia del Legislativo estadounidense, los Congresos latinoamericanos han tendido a cumplir un rol secundario frente a los Ejecutivos en sus poderes constitucionales, dotándolos de legitimidad democrática mediante el control político, pero relegando la proactividad a los presidentes. Cox y Morgenstern (2001) consideran que, en la región, son los Ejecutivos quienes manejan la agenda, y los Legislativos quienes reaccionan estratégicamente. Así, aprueban y controlan a los ministros, delegan poderes al Ejecutivo sobre diversas materias, y debaten las leyes propuestas por el presidente. Al observar el caso peruano, sin embargo, notamos que este control político no es débil. El uso de la interpelación de ministros, la negación de confianza y la posibilidad de vacancia presidencial (por causas ampliamente interpretables) puede generar un Congreso con alta capacidad de influir en la agenda presidencial (Hidalgo, 2021; Campos, 2015).

De esta manera, existe gran variación en las formas de gobierno latinoamericanas y en su distribución de *veto players*, no solo frente a los modelos típicos presentes en la literatura, sino entre los mismos casos dentro de la región. Las evaluaciones institucionales de los presidencialismos latinoamericanos demuestran que no hay dos países iguales, y en distintas ocasiones y momentos del proceso legislativo y político, uno de los poderes tendrá ventajas institucionales sobre el otro. Uno de los trabajos más completos que compara los países de la región es el de García Montero (2008; 2009). A través de su índice de potencia institucional legislativa

(IPIL), generado mediante una evaluación de las diversas prerrogativas constitucionales de cada rama del Estado, la composición del Legislativo (bicameral o unicameral) y los reglamentos del Congreso, la autora realiza una evaluación de las etapas en la producción legislativa, desde la iniciación, la etapa constitutiva, la etapa de eficacia y los procedimientos extraordinarios, y así identifica el rol potencial de los presidentes en la labor legislativa.

Sin embargo, estos análisis institucionalistas no reflejan necesariamente la práctica legislativa. En otras palabras, porque un presidente (como el chileno, por ejemplo) tenga el nivel más alto de poderes proactivos de la región, no significa que su acción vaya a prescindir constantemente del Legislativo (Aninat, 2006; Martínez, 2020). Como lo demuestran Santos, Pérez Liñan y García Montero (2014), las variables políticas, ideológicas y la composición del Congreso afectan la manera en la que el IPIL se traduce en un control presidencial de la agenda legislativa. La alta diversidad de variables a considerar y de casos empíricos en Latinoamérica implica que “resultaría un error considerar a todos los Congresos latinoamericanos como actores sin iniciativa, y a todos los presidentes como actores dominantes” (Santos, Pérez Liñan y García Montero, 2014, p. 512). La variación no ocurre solo entre países, sino también entre las acciones tomadas por distintos presidentes de un mismo país.

2.3. Presidencialismos de coalición

Las particularidades institucionales de América Latina muestran cómo, a grandes rasgos, los Congresos suelen jugar un rol secundario en la política, después del poder Ejecutivo. Sin embargo, como ya se adelantó, el ejercicio real del poder puede diferenciarse en gran medida de lo que se ve en el papel. Los estudios del presidencialismo tienen que tomar en cuenta el multipartidismo latinoamericano, además de las particularidades institucionales. Diversas variables entran en juego para explicar el resultado, pero una de las principales se encuentra en el control político del presidente sobre la agenda legislativa.

Como se presentó anteriormente, Cheibub y Limongi (2010) argumentan, a diferencia de Linz (2013) que un gobierno dividido con un presidente minoritario no va a generar necesariamente un conflicto irresoluble, ya que los políticos encuentran incentivos para impulsar coaliciones entre poderes. Los presidencialismos muestran muchos ejemplos donde la cooperación ocurre, a pesar de los argumentos teóricos

de quienes asumen que dichas instituciones desincentivarían las coaliciones y propiciarían los golpes de Estado. De hecho, los incentivos para cooperar o para generar conflicto entre el Congreso y la cabeza del gobierno son invariables, independientemente de la forma de gobierno (Cheibub y Limongi, 2010). Las fronteras entre presidencialismo y parlamentarismo se difuminan bajo esta visión, como lo sugirió, entre otros, Tsebelis (2002), al menos al nivel de consecuencias, políticas, instancias de colaboración y posibilidad de modificar el estado de las cosas.

Habiendo mencionado esto, es importante entender que las instituciones sí pueden modificarse para propiciar momentos de colaboración e incentivar las coaliciones entre poderes en los presidencialismos. Existen mecanismos que pueden impulsar situaciones de cooperación, incluso en los casos de gobierno dividido. Que los actores electos, así sean minoritarios y estén fuera del gobierno, vean en su beneficio propio la colaboración con el Ejecutivo, pasa por un sistema de representación donde las preferencias de la ciudadanía se vean reflejadas correctamente en la clase política, y por instituciones post-electorales que lo promuevan.

Colomer y Negretto (2005) proponen una manera de guiar los presidencialismos a operar con la colaboración interinstitucional que se le suele atribuir a los parlamentarismos, incentivando la responsabilidad mutua entre un presidente y un Congreso multipartidario. El argumento central de los autores se basa en conseguir mayor representatividad frente a los electores en el sistema de doble legitimidad: que el presidente sea electo con alto respaldo, y que el votante de preferencias medianas esté representado por legisladores de preferencias medianas en el parlamento.

Así, la segunda vuelta presidencial y la representación proporcional en el Congreso multipartidario aumentan la cercanía del votante mediano al legislador mediano (Colomer y Negretto, 2005). Esto permite que, con mayor frecuencia, las políticas implementadas por el presidente tengan mayor respaldo de las fuerzas políticas congresales, al acercar las preferencias medias entre representantes de ambos poderes, y estas vean en su interés la colaboración y no el conflicto. De igual manera, incluir mecanismos parlamentarios de responsabilidad mutua pueden servir de control y válvula de escape a potenciales conflictos. Un voto responsable del Congreso a la conformación del gabinete, y no solo la posibilidad de censurarlos, así como una reducción en las prerrogativas presidenciales para actuar unilateralmente

(decretos, fuertes vetos) incentivan a los presidentes minoritarios a trabajar con, y no sobre, los Congresos.

Los presidentes cuentan con una serie de recursos a utilizar para incentivar gobiernos de coalición con Congresos, cuando no cuentan con una bancada mayoritaria. Raile et al. (2011) muestran cómo incluir en el gabinete ministerial a miembros de los partidos opositores es el recurso más efectivo y de largo plazo para conseguir apoyo en el Congreso. Sin embargo, este funciona en la medida en que las políticas de los partidos puedan ser compatibles, ideológica y programáticamente. Así, explican Raile et al (2011), frente a legisladores más opositores e ideológicamente opuestos es necesario un segundo recurso, que funciona de manera más inmediata y cortoplacista, y se conoce como *pork barrel*. La distribución de recursos a las regiones de dichos políticos, en manera de inversión pública, obras o presupuesto, con fines políticos para asegurar coaliciones en el gobierno, es la segunda estrategia utilizada por presidentes minoritarios.

Como lo demuestran Mejía Acosta y Polga-Hecimovich (2001), la formación exitosa de dichas coaliciones no solo asegura resultados políticos cercanos al votante mediano, sino que los incentivos de colaboración entre poderes facilitan la estabilidad democrática en el tiempo. Unas reformas en Ecuador limitaron la capacidad del presidente para distribuir *pork*, aumentaron sus poderes de agencia unilateral, y ampliaron los horizontes temporales de los congresistas. Esta combinación de reformas limitó los incentivos para cooperar entre poderes, y generó una mayor frecuencia de caídas en el régimen durante los siguientes años.

La literatura encuentra dos dificultades de los presidentes latinoamericanos para formar coaliciones que sean duraderas y efectivas para asegurar cooperación y estabilidad. Por un lado, se encuentra la dificultad de definir a la oposición (Morgenstern et al. 2008). El multipartidismo en un presidencialismo carga este problema, a diferencia del bipartidismo estadounidense o del parlamentarismo europeo (donde la oposición suele identificarse al no conformar el gabinete). En los sistemas fragmentados de Latinoamérica, la capacidad del presidente para formar coaliciones se ve mermada por la multiplicidad de actores con los que debe negociar. Cada presidente tendrá que tomar estrategias distintas según la conformación de la oposición (minoritaria, mayoritaria, dividida o unificada), los poderes formales del Ejecutivo y los recursos disponibles para negociar. Toro-Maureia y Hurtado (2016) explican el rol importante que juega la bancada oficialista, para facilitar las

negociaciones dentro del parlamento y beneficiar al Ejecutivo en sus objetivos. De igual manera, Raile et al. (2011) muestran que el presidente debe adaptar constantemente su estrategia para manejar a distintos actores y formar coaliciones con una multiplicidad de partidos, como una actividad continua.

La segunda dificultad para los presidentes recae sobre la institucionalización de los partidos latinoamericanos. Los partidos facilitan la acción colectiva de políticos dentro y fuera del Congreso. Permiten que exista predictibilidad por su posición programática, intereses ideológicos claros y grupales, y disciplina partidaria en el voto y otras decisiones, pero en los países en cuestión, muchas veces estos criterios no se cumplen (Raile et al. 2011). Mejía Acosta y Polga-Hecimovich (2001) muestran que los partidos institucionalizados pueden ser incluidos en la coalición a través de puestos ministeriales por dos razones: las bancadas cuentan con la disciplina para actuar colectivamente, y los partidos se guían por ideologías y programas que permiten a los presidentes predecir el comportamiento y los incentivos de acción de los grupos parlamentarios. Al contrario, individuos sin bancada, o partidos sin cohesión programática, deben ser incluidos mediante incentivos selectivos a sus miembros, por lo que existe mayor riesgo de inestabilidad.

Parra (2010) coincide con que el factor determinante en la estabilidad de las coaliciones es la institucionalización partidaria, más allá de las instituciones. De igual manera, Martínez (2020) muestra cómo la alta institucionalización permite estabilidad incluso sin formar coaliciones explícitas. Esto ocurre porque se expande los horizontes temporales de los partidos, quienes consideran ser gobierno en un futuro, por lo que no buscarán la caída de un presidente en el presente para no institucionalizar dichas prácticas. El caso de Chile se explica por este motivo, donde el presidente Piñera se mantiene en el poder cuando existen todas las condiciones para que caiga (Martínez, 2020), como son las protestas y opinión pública desfavorable (Hochstetler, 2006). La caída presidencial, identificada por Linz (2013) como la consecuencia final del conflicto agudo entre Ejecutivo y Legislativo, puede limitarse con un sistema de partidos fuerte. De esta manera, las negociaciones y formación de coaliciones desde el Ejecutivo se vuelven una tarea más sencilla en la que puede invertir sus recursos disponibles con relativo éxito, cuando existe dicha institucionalización (Jones, 2011; Martínez, 2020). Por otro lado, la inexistencia total de partidos institucionalizados dificulta la acción colectiva entre parlamentarios, reduciendo la posibilidad de vacancia presidencial por la alta atomización parlamentaria. Es la institucionalización media, que permite

coordinación interna pero por objetivos de corto plazo, el peligro a los presidentes sin mayoría.

Así, el factor clave para la estabilidad en presidencialismos es una bancada oficialista mayoritaria y disciplinada, en un Congreso que dote de legitimidad al Ejecutivo y evite el conflicto excesivo entre poderes. Cuando las elecciones generan presidentes minoritarios, estos tendrán una serie de recursos para formar coaliciones y gobernar con relativa estabilidad, y los casos muestran el éxito que han tenido muchos presidentes en lograrlo. De hecho, las razones para formar coaliciones en presidencialismos son las mismas que en los sistemas parlamentarios (Cheibub y Limongi, 2010), pero la fortaleza e institucionalidad de los partidos políticos servirá de explicación al éxito y estabilidad de dichas coaliciones.



3. El veto presidencial

3.1. Acercamientos teóricos al veto presidencial

El veto presidencial es una de las facultades constitucionales que, teóricamente, dota al Ejecutivo con mayor fortaleza entre los mecanismos de control frente al actuar del parlamento. Es una acción de última instancia que permite al presidente bloquear una ley producida por el poder Legislativo, a menos que este último consiga la mayoría requerida para superarlo. La base de este mecanismo es el profundizar la existencia de actores de veto, al limitar la posibilidad de que un mismo grupo posea homogéneamente los puestos de toma de decisiones y, así, incentivar la generación de coaliciones y consensos entre poderes para la toma de decisiones.

Identificar el uso de dicha prerrogativa permite reconocer las relaciones de poder entre las ramas del Estado, ya que el veto ocurre cuando los intereses del Ejecutivo y Legislativo se encuentran en discordancia, y cuando existe la intención de imponer la visión de uno y limitar la acción de otro. Como mencionan Alcántara y Sánchez (2001), esta es una herramienta del Ejecutivo para enfrentarse y limitar a la mayoría legislativa, pensado como una garantía contramayoritaria frente a leyes indebidas. Oyarte (2002) explica que la intención detrás de un veto presidencial ocurre por oportunidad frente al Congreso, como una variable política de intereses, políticas públicas o reputación, o como una defensa procedimental al reglamento constitucional frente a la mayoría parlamentaria. En ese sentido, al definir el poder como la habilidad de un actor para influir en el comportamiento de otro (Lukes, 2007) el uso del veto podría ser entendido tanto como el ejercicio del poder del Ejecutivo que busca influir sobre las acciones del Congreso, o la manifestación del poder del Legislativo que genera una reacción en el presidente.

Por otro lado, la figura constitucional de la insistencia es la manera por la cual el Legislativo se enfrenta al veto presidencial. Un veto puede ser superado a través de una mayoría calificada de parlamentarios, lo que permite la promulgación de la ley sin la aprobación presidencial. La idea detrás de este mecanismo-respuesta es buscar un equilibrio en el balance de fuerzas: cuando existan las coaliciones y el consenso suficiente en el Congreso, el presidente no puede imponer su voluntad. Siguiendo a Tsebelis (2002), intentar superar el veto presidencial activa nuevos *veto players* en el

parlamento que deben ponerse de acuerdo con un número mayor de individuos. La presencia de insistencias es una muestra clara del poder de la legislatura.

Los estudios sobre el veto presidencial han sido relativamente extensos en el presidencialismo estadounidense. Uno de los primeros, generados para entender esta dinámica entre actores con intereses opuestos a través de modelos simples de elección racional, fue el de Romer y Rosenthal (1978). En suma, situaciones de negociación deberían ocurrir donde ambos actores puedan predecir el comportamiento del otro y adelantarse, modificando su comportamiento. En ese sentido, un veto presidencial debe ser un evento poco común, ya que, asumiendo sistemas de información completa, el Legislativo producirá leyes tomando en cuenta la posibilidad de veto y las preferencias del Ejecutivo. Bajo esta visión, si las ramas del Estado son dirigidas por actores racionales, habrá un punto de eficiencia donde los vetos no ocurrirán. Y, continuando con estas suposiciones, cuando ocurran vetos será porque los actores legislativos llevaron la situación a ese extremo al saber que tienen los votos para aprobar una insistencia e imponerse.

Esto comprueba que el veto es un arma de poder, incluso sin la necesidad de su uso expreso. La simple existencia de la prerrogativa genera un cambio en el comportamiento de los actores, siguiendo la segunda dimensión de poder de Lukes (2007). Ante la posibilidad o la amenaza de veto, el Congreso actúa mediante anticipación estratégica y modifica el contenido de la ley para incluir los intereses del presidente. Sin embargo, como comprueba Cameron (2010), los vetos presidenciales ocurren y logran bloquear legislación. Y, en algunas circunstancias, no son eventos poco frecuentes.

Un segundo grupo de modelos supera esta paradoja al identificar que los actores no cuentan con información completa sobre los intereses y oportunidad de acción del otro agente. Al no tener certeza de la tolerancia del presidente a leyes contrarias a sus preferencias, el Congreso producirá legislación que será vetada (Cameron, 2012, p. 19). En estas situaciones, los presidentes utilizarán el mecanismo para intentar modificar la legislación mediante el bloqueo de una ley no deseada, o al forzar al Congreso a reconsiderar los puntos contrarios a la preferencia del Ejecutivo. De igual manera, el Ejecutivo podría utilizar estratégicamente la amenaza de veto frente a leyes que irían cercanas a sus preferencias, con el objetivo de que el Congreso ceda aún más en las concesiones que hace.

Una explicación alternativa a la presencia de vetos, incluso bajo sistemas de información completa, la encontramos en Groseclose y McCarty (2001), quienes incluyen un tercer actor en el modelo: la ciudadanía. Los autores argumentan que tanto el Ejecutivo como el Legislativo buscarán modificar el comportamiento del otro no solo para conseguir intereses inmediatos, como aprobar o modificar una ley, sino para generar una reacción en la ciudadanía. El agente que debe reaccionar ante la acción del primer actor decidirá su comportamiento evaluando sus intereses y también su reputación frente a la audiencia ciudadana (2001, p. 100). Así, el Congreso podría, estratégicamente, producir una ley buscando que el presidente la vete, con el objetivo de que se genere una reputación frente a los votantes, de tal manera que beneficie a los actores políticos opositores.

Al mostrar estadísticas de esta facultad, Cameron (2012) demuestra que, de 17,000 leyes aprobadas por el Congreso estadounidense entre 1945 y 1992, únicamente 434 (2.3%) fueron vetadas (p. 46). Sin embargo, también muestra que más del 70% de los vetos ocurren bajo un gobierno dividido, demostrando que la existencia de un Congreso y un Ejecutivo con intereses distintos activa este mecanismo, y que más del 80% de vetos ocurren sobre leyes que el autor clasifica como “importantes” o “muy importantes”. En este sistema político, los vetos pueden ser insistidos con dos tercios de votos en cada cámara legislativa para su aprobación. De no alcanzar los votos necesarios, el proyecto de ley puede ser descartado, o regresar a manos del Ejecutivo e iniciar el proceso nuevamente tras negociaciones políticas. Cameron afirma que, en este periodo, el parlamento buscó insistir casi la mitad de vetos, y cerca de la mitad de ellos tuvieron éxito (2010, p. 4).

3.2. Clasificación de vetos en América Latina

Uno de los problemas que ha generado el estudio de instituciones y mecanismos constitucionales de control horizontal en contextos latinoamericanos es que la base teórica y empírica suele ser el caso estadounidense. Como explican algunos académicos (Alemán y Schwarts, 2006; Palanza y Sin, 2014) el estudio del veto presidencial ha caído en estos problemas, y las suposiciones con las que se estudian suelen llevar a conclusiones erradas.

La causa de estas diferencias está en las instituciones latinoamericanas, construidas bajo un presidencialismo como el estadounidense pero con Ejecutivos

bastante más proactivos en prerrogativas y en la práctica, y con Congresos que cumplen una función más de legitimación democrática (Shugart y Carey, 1992), a pesar de las variaciones existentes entre países y los periodos (Santos et al, 2014), como se explicó líneas arriba. Estas diferencias no solo se encuentran en las instituciones que guían las funciones formales de los actores (como las Constituciones y los reglamentos de los cuerpos legislativos), sino también en las instituciones electorales y el sistema de partidos que tiende a fragmentar los parlamentos, a diferencia del bipartidismo estadounidense.

Tabla 1: Clasificación de vetos en América Latina

Tipo de veto	Efecto en la legislación
Absoluto	Defender el <i>statu quo</i> al bloquear todo el proyecto.
Parcial	Reducir la modificación del <i>statu quo</i> al eliminar ciertos artículos.
Enmienda	Dirigir la modificación del <i>statu quo</i> a través de recomendaciones.

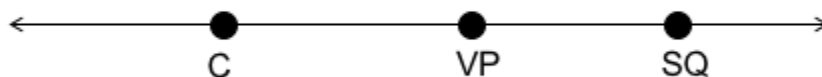
Fuente: Elaboración propia. En base a Alemán y Schwarts (2006)

Una de las principales diferencias entre EEUU y América Latina en la institución del veto presidencial es que, en el primer caso, el veto siempre es absoluto. En la práctica, esto obliga al proyecto a regresar al Congreso en su totalidad. El efecto del uso de esta prerrogativa es que el presidente utiliza su poder reactivo para defender el *statu quo* frente a la propuesta del Legislativo. En ese sentido, el veto absoluto genera un juego de suma cero. En América Latina, por otro lado, diversos presidentes cuentan con poderes de veto que generan resultados alejados de la suma cero. Los Ejecutivos latinoamericanos cuentan con poderes proactivos y con mayor capacidad de modificar la agenda legislativa.

Alemán y Schwarts (2006) muestran las distintas clasificaciones de vetos en los países de Latinoamérica y sus efectos mediante modelos de acción racional. Los presidentes con capacidad de veto parcial tienen la opción de suprimir diversos artículos de la ley recibida. Siguiendo con la lógica de acción racional, un presidente utilizaría dicho mecanismo cuando la propuesta del Congreso significa un cambio al *statu quo* muy alejado a las preferencias del Ejecutivo, por lo que reduce la extensión de la modificación con la supresión de parte de la ley, en lugar de bloquear todo

cambio, y genera un resultado en un punto medio entre la preferencia del Congreso y el *statu quo*.

Gráfico 1: Efecto del veto en la legislación



Fuente: Elaboración propia

El Gráfico 1 muestra visualmente el efecto del veto en la legislación, mediante una recta que representa el continuo lineal de preferencias en un área de política. Partiendo del *statu quo* (SQ), la propuesta del Congreso generaría un cambio hasta el punto C. Si el presidente decide utilizar el veto absoluto, este buscará que la legislación se mantenga en SQ, y si el Congreso responde ante el veto con una insistencia, la legislación se modificará hasta el punto C, como se intentó en un inicio. Sin embargo, si el presidente decide utilizar un veto parcial, propone que la legislación sufra una modificación menor, tras suprimir artículos específicos a la ley inicial, por lo que el resultado del veto caería en VP, ubicado en algún punto entre SQ y C.

Por último, el tercer tipo de veto supone una enmienda al proyecto inicial. Esto significa que el veto presidencial es acompañado con observaciones y recomendaciones sobre artículos específicos, proponiendo cambios a ellos. Así, el presidente no se limita a aceptar o negarse a las preferencias del Legislativo, sino que propone y muestra sus preferencias de cambio al *statu quo*. Según Alemán y Navia (2016), la capacidad de enmienda aumenta considerablemente, en teoría, la agenda presidencial en el proceso legislativo. Si el Congreso busca rechazar el veto, implicará conseguir una cantidad de votos mayor a los necesarios para aceptar las recomendaciones presidenciales.

La clasificación de vetos propuesta no implica que no existan combinaciones posibles para casos específicos. Según lo identificado por Alemán y Schwartz (2006), los presidentes de países como República Dominicana, Guatemala y Honduras no cuentan con poderes proactivos en este proceso, mientras que Argentina, Brasil, Colombia, Panamá y Paraguay pueden elegir entre el veto total y el veto parcial (2006, p. 103). De igual manera, según Aninat (2006), los vetos parciales y de enmienda

tienen efectos distintos entre países, con casos como Argentina donde el veto parcial permite la aprobación automática de los artículos que no se observaron, y otros casos, como Perú donde hay una votación para la insistencia, y otra votación para el allanamiento ante el veto presidencial (2006, p. 136). Esta última versión reduce el poder de presidentes sin bancadas parlamentarias que defiendan su enmienda. Los ejemplos propuestos muestran cómo los diferentes tipos de veto, y sus requerimientos para aprobarse, generan variación en los poderes legislativos de presidentes en la región.

Por otro lado, para que los Congresos latinoamericanos superen el veto presidencial y aprueben la ley mediante la insistencia, también existen diversas variaciones respecto a los requerimientos necesarios, como se observa en la Tabla 2. Algunos países exigen los votos de la mayoría legal de miembros, tres quintos de votos, o dos tercios de votos. Los países que cuenten con dos cámaras legislativas tendrán mayores exigencias para insistir en una ley, y algunos exigen que las insistencias se voten en sesiones conjuntas (Alemán y Schwartz, 2006, p. 103).

Tabla 2: Requisitos para aprobar leyes por insistencia en América Latina

País	Mayoría	Cámaras
Argentina	Dos tercios	Bicameral
Bolivia	Mayoría absoluta de miembros presentes	Bicameral
Chile	Dos tercios de los miembros presentes	Bicameral
Colombia	La mitad más uno (con opinión de la Corte Constitución)	Bicameral
Costa Rica	Dos tercios	Unicameral
Ecuador	Observación total no se podrá considerar hasta dentro de un año, luego de este plazo podrá ratificarse por dos terceras partes. Observación parcial – dos terceras partes. Observación por inconstitucionalidad requiere opinión del Tribunal Constitucional.	Unicameral
México	Dos terceras partes del número total de votos	Bicameral
Perú	Mayoría legal de miembros	Unicameral
Uruguay	Tres quintos de los miembros	Bicameral

Fuente: Elaboración propia, adaptado de Tuesta et al. (2019)

De igual manera, en el caso de Ecuador, si el presidente observa una ley bajo el argumento de inconstitucionalidad, esta se dirige a la Corte Constitucional, como una manera de asegurar idoneidad (Valdivieso, 2014). Estas diferencias generan un cambio significativo en el balance de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, puesto que facilita o dificulta la posibilidad de superar el veto presidencial y afecta al poder y la efectividad del mismo.

3.3. Estudios de caso

En América Latina, los estudios a profundidad sobre el veto presidencial y su efecto en la legislación son relativamente escasos. Como se explicó, el veto suele estudiarse a nivel regional, como una prerrogativa entre muchas que contribuye a definir el potencial poder institucional de los presidentes y la capacidad teórica que tienen para incidir en la agenda legislativa. De esta manera, es un fenómeno que se estudia a nivel comparado y mediante las instituciones formales de cada país, clasificándolos según el funcionamiento descrito, ubicando a los países en escalas según las ventajas que este mecanismo otorga a cada poder del Estado, y diferenciando los casos frente a EEUU. Si bien se identifica a dicha prerrogativa como un posible elemento que otorga altos poderes a los presidentes latinoamericanos (Alemán y Schwartz, 2006), sigue siendo un mecanismo relativamente poco utilizado por presidentes y poco estudiado por académicos.

Palanza y Sin (2013; 2014) generan importantes contribuciones al estudio del veto presidencial en países multipartidarios de América Latina, a través del caso argentino, mostrando conclusiones a las que el sistema estadounidense no permite llegar. Estudian el rol del pluralismo partidario en el Congreso, así como las diferencias entre los vetos absolutos y vetos parciales. Por un lado, encuentran que cuando la bancada oficialista no es lo suficientemente grande, se verá en la necesidad de votar junto a otras a favor de las insistencias, en contra del Ejecutivo de su partido, para ganar credibilidad en su compromiso con otras bancadas para futuras votaciones. De igual manera, los intentos de insistencia (y las insistencias efectivas) son más frecuentes para vetos totales que parciales, debido al multipartidismo: los vetos totales afectan a todas las bancadas detrás de esa ley, mientras los vetos parciales rompen las coaliciones iniciales y dificulta alcanzar los votos necesarios para insistir. Por último, comprueban que, a diferencia de lo que esperaban, que el presidente

mantenga o no una bancada mayoritaria no explica las variaciones en la ocurrencia del veto: es la importancia de la ley aprobada la que motiva al presidente a incidir en la agenda legislativa.

Valdivieso (2014) realiza un estudio de los vetos presidenciales en Ecuador, investigando 34 años de relaciones Ejecutivo-Legislativo y tres Constituciones distintas, y busca identificar los factores que influyen en que el presidente observe una ley, ya sea total o parcialmente. El caso de Ecuador es interesante porque, a pesar de estar constitucionalmente permitido, las insistencias no han ocurrido en el periodo estudiado (Valdivieso, 2014). En este país, con un presidencialismo fuerte, el Congreso puede ratificar el proyecto de ley original con ciertas restricciones: si el veto fue total, debe pasar un año y aprobarse con dos tercios de miembros del Congreso; si el veto fue parcial, también necesita los dos tercios del cuerpo legislativo, con un tiempo máximo de 10 o 30 días según el tipo de ley. Por último, existe el veto por inconstitucionalidad, el cual se dirige a la Corte Constitucional para que emita sentencia al respecto, y se apruebe o regrese al Congreso para su modificación (p. 36).

Los resultados de Valdivieso (2014) profundizan lo identificado anteriormente sobre la importancia de la ley como un factor explicativo, y demuestra que el tiempo de un proyecto de ley en el Congreso y los temas de los mismos son condiciones importantes para explicar la probabilidad de veto.

En Chile, un estudio del veto presidencial desde lo jurídico se encuentra en Soto Velasco (2015). El autor evalúa un vacío legal que algunos parlamentarios intentaron utilizar para superar la denegación presidencial a sus leyes. Argumentaban que, como las observaciones deben ceñirse al centro de la ley, una mayoría simple de votos podría determinar que el presidente utilizó mal la prerrogativa, cancelando así el veto. De esta manera, no se necesitaría los dos tercios de votos para aprobar el proyecto de ley inicial, sin modificaciones. Que el Congreso pueda, en la práctica, insistir sobre el proyecto original con los mismos requerimientos necesarios para aprobarla por la vía ordinaria, implica que el presidente deja de ser un actor vivo en la negociación. La observación dejaría de ser una herramienta de control al no tener el poder de detener una ley, ni de usarse como amenaza para modificar la ley previo a su aprobación. Esto muestra la importancia de un balance en los poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo para que exista un control efectivo mutuo.

Alemán y Pachón (2008) describen el rol del veto presidencial frente a las cámaras de conciliación en Chile y Colombia, a través de modelos teóricos de teoría de juegos. Explican que este grupo reducido de legisladores tiene capacidades estratégicas de imponerse sobre presidentes con mucha fuerza institucional, incluyendo las observaciones. Magar (2012), por otro lado, evalúa el efecto del veto de enmienda en Uruguay, a través de modelos teóricos, para modificar el comportamiento de legisladores oportunistas.

Para el caso peruano, la investigación de Coronado (2020) evalúa, en parte, la disciplina partidaria de legisladores durante la aprobación de leyes por insistencia. Al respecto, concluye que frente a estas votaciones, las bancadas suelen mostrarse disciplinadas y pocos votos se manifiestan en contra. De igual manera, resulta interesante cómo, incluso en gobiernos con una bancada oficialista con presencia relevante en el parlamento, el partido de gobierno suele votar a favor de la insistencia, contra la preferencia del presidente. El autor considera que esto ocurre por los altos costos de negociación a la interna del parlamento con bancadas que ya han expresado públicamente su posición en la votación inicial. Les resulta menos perjudicial como bancada el sumarse ante un resultado previsible, así sea contra los intereses del gobierno de su partido.

4. El caso peruano

4.1. Presidencialismo peruano

Como ya se adelantó, el caso peruano es particular y merece la pena ser estudiado a profundidad. Es un país que opera mediante un sistema presidencial de separación de poderes, con elecciones presidenciales y parlamentarias simultáneas cada cinco años. Sin embargo, la debilidad del sistema de partidos ha generado que los presidentes electos desde el retorno a la democracia en el 2000 no cuenten con amplias mayorías en el parlamento (Tuesta et al, 2019), y se ha anotado al diseño institucional como parte de las causas del problema (Campos, 2020).

Si bien el Índice de Potencia Institucional, el cual mide los poderes presidenciales en Latinoamérica (García Montero, 2008), posiciona al Ejecutivo peruano como un actor con poderes legislativos por sobre la mediana de la región, es necesario un análisis más profundo. Entre los poderes legislativos del presidente peruano en la Constitución de 1993, Campos (2015) identifica la iniciativa legislativa sobre cualquier asunto y la iniciativa exclusiva para ciertos temas vinculados a la demarcación territorial y a las situaciones de conflicto internacional militar. También, el presidente puede legislar mediante decretos de urgencia con rango de ley de manera extraordinaria, modificando el *statu quo* sin la aprobación del Congreso, en materia económica y financiera siguiendo el interés nacional y rindiendo cuentas al Congreso. En los procedimientos legislativos extraordinarios evaluados por García Montero (2008), el Perú obtiene el puntaje más alto en la región, con amplia ventaja para el poder Ejecutivo.

Sin embargo, donde el caso peruano obtiene el puntaje menor, el cual favorece al Legislativo, es en la etapa de eficacia, la cual inicia cuando el Congreso envía al Ejecutivo la autógrafa para su promulgación, y representa la capacidad del presidente para vetar las leyes producidas (García Montero, 2008). Esto ocurre debido a que el parlamento tiene la capacidad de insistir en la aprobación de una ley sin muchos requerimientos. Una ley ordinaria es aprobada con la mayoría simple de los parlamentarios, y de ser observada por el presidente, puede ser insistida con los votos de la mayoría legal de congresistas. Esto, a nivel regional, simboliza una de las debilidades del presidencialismo peruano, ya que otros países imponen requisitos

mayores para la insistencia, como dos tercios de los votos, o cuentan con dos cámaras legislativas, dificultando la misma.

De igual manera, los periodos evaluados por Santos, Pérez Liñán y García Montero (2014) demuestran cómo los presidentes peruanos tienen la menor participación en la producción legislativa entre trece países de la región, entendida como la proporción de leyes aprobadas que fueron de autoría presidencial. Para el caso peruano, el argumento de Shugart y Carey (2012) que consideraba a los parlamentos latinoamericanos como simples legitimadores de la acción presidencial, podría no cumplirse. Sin embargo, Campos (2015) y Zegarra (2020) muestran que, a pesar de estas bajas cifras, el éxito legislativo del presidente, entendido como la proporción de leyes propuestas por el Ejecutivo que son aprobadas, es bastante elevado, y se complementa con la alta presencia de legislación por decretos.

Por otro lado, Campos (2014) identifica también los mecanismos de control político desde el Congreso al Poder Ejecutivo en la Constitución vigente de 1993. Entre ellos se encuentran los pedidos de información, comisiones investigadoras, el voto de investidura, la interpelación, la moción de censura, la cuestión de confianza, la invitación de ministros para informar, y el control sobre los decretos de urgencia, decretos legislativos y tratados (p. 28).

Esto nos acerca a entender la particularidad del presidencialismo peruano, con alta variación en las funciones del presidente, con un Congreso que parece ser más proactivo que muchos en la región –especialmente en las últimas décadas (Morón y Sanborn, 2006) y con fuertes prerrogativas heredadas de sistemas parlamentarios. Así, el Perú se rige bajo un presidencialismo atenuado (García Belaúnde, 2009; Eguiguren, 2007) o un presidencialismo parlamentarizado (Campos, 2014; García Marín, 2019), al ser un sistema de gobierno presidencialista con mecanismos de control propios de sistemas parlamentarios. Por la historia peruana de recurrentes golpes de Estado, los mecanismos parlamentarios fueron introducidos tras periodos dictatoriales, como una medida de contrapeso a futuros caudillos. Esto es especialmente evidente en la Constitución de 1933, que, según Eguiguren (2007), profundizó la atenuación del presidencialismo.

Un ejemplo de esta parlamentarización del presidencialismo peruano durante el S.XX la explica Bernales (1965), al mostrar las razones por las que el derecho presidencial a observar las leyes es eliminado en la Constitución de 1933. Esta prerrogativa, presente desde 1826, se cancela con esta Constitución al introducir el

bicameralismo con un senado funcional, que, argumentaban los diseñadores de dicha carta magna, cumpliría con la función del veto presidencial. El mutuo control entre ambas cámaras legislativas, su origen desigual y composición diversa, serviría para controlarse mutuamente y eliminaría la necesidad del veto presidencial, el cual argumentaban que se origina en el sistema monárquico (1965, p. 25).

Sin embargo, las prerrogativas del Ejecutivo se fortalecieron con la Constitución de 1979, tras el largo periodo del S.XX, donde la inestabilidad política y la virtual ingobernabilidad generada por el parlamento de mayoría opositora que, al utilizar sus amplias atribuciones constitucionales, generó que ningún gobierno democrático termine su mandato (Eguiguren, 2007, p. 367; Morón y Sandborn, 2006). A partir de este momento, el presidente obtuvo la posibilidad de disolver el Congreso, de obtener facultades legislativas tras una delegación y de vetar la producción legislativa. De esta forma, los mecanismos de control político del Legislativo conviven con fuertes atribuciones del Ejecutivo, en un sistema de gobierno con las condiciones para llamarse presidencialista. Esto ha sido producto de la paulatina parlamentarización del sistema.

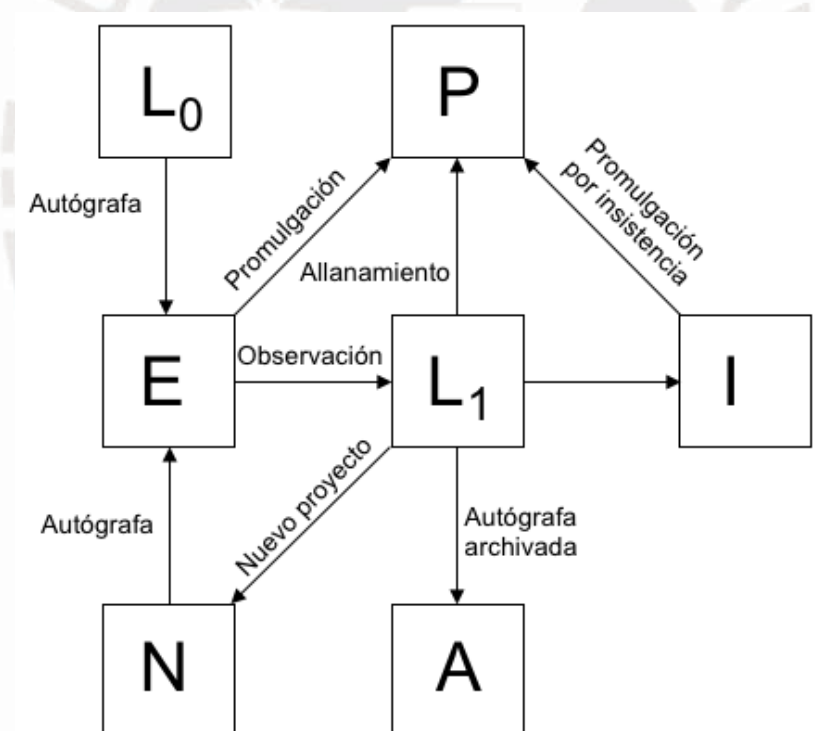
Así, como explica Campos (2020), “cuando se gobernó con mayorías durante el siglo XX, el control parlamentario fue insuficiente; mientras que sin mayoría parlamentaria, los golpes de estado interrumpieron períodos de gobierno.” (2020, p. 14). Sin embargo, los gobiernos del S.XXI han logrado impedir una coalición opositora en el Congreso que esté lo suficientemente cohesionada como para irrumpir el periodo presidencial, como sí ocurrió en otros países (Pérez Liñán, 2008). Esta suerte se acabó desde el 2016, donde por fin la oposición logró, en dos composiciones distintas, los incentivos y la cohesión necesaria para llevar a los presidentes al fin anticipado de su mandato (Campos 2020; Landa 2020). Los mecanismos de control político al Ejecutivo encontraron la situación política y la composición parlamentaria para ser utilizados al extremo.

4.2. El veto presidencial en el Perú

Como se adelantó en la revisión de literatura planteada, el presidencialismo parlamentarizado peruano cuenta con un mecanismo de veto que demuestra una gran desventaja para el presidente si lo comparamos con casos regionales. El Legislativo

en el Perú, de tan solo una cámara, únicamente necesita la mayoría legal de miembros para superar el veto mediante la insistencia. Ejemplificando, una ley ordinaria se aprueba por mayoría simple de los congresistas presentes. En el caso que los 130 congresistas se encuentran en el pleno del Congreso, la mayoría simple para aprobar una autógrafa implica reunir 66 votos, pero puede ser menor según la asistencia. Sin embargo, los votos necesarios para aprobar una insistencia será siempre de al menos 66 parlamentarios. La posibilidad de que la coalición mínima necesaria para insistir una autógrafa esté formada por los legisladores que aprobaron la misma en el pleno, es alta. En ese sentido, las reglas del juego ponen al presidente en desventaja frente al parlamento, y sugiere una dificultad en su capacidad de frenar o modificar la producción legislativa. Esto afecta el balance de poderes del Estado, pero aún no existe suficiente evidencia que muestre el efecto empírico en la producción de leyes.

Gráfico 2: Proceso legislativo en el Perú



Fuente: Elaboración propia en base al modelo de Cameron (2010)

La producción legislativa en el Perú sigue el siguiente camino, graficado visualmente en el Gráfico 2. Una vez que el Congreso peruano (L0) aprueba una autógrafa, esta pasa al Ejecutivo (E) para su promulgación (P). Si el presidente decide

observarla, tiene 15 días para comunicar su decisión al parlamento (L1); de lo contrario esta es promulgada por el Legislativo. El veto presidencial peruano es absoluto con carácter de enmienda y obligación al visto bueno del parlamento para su promulgación. Esto significa que el presidente impide la promulgación de la autógrafa en su totalidad, pero la devuelve con observaciones sobre puntos específicos. El Congreso, en este momento, tiene la posibilidad de buscar la insistencia (I) del proyecto original, con una mayoría legal de votos, o puede promulgarla (P) mediante el allanamiento a las observaciones del presidente, cediendo ante las preferencias del Ejecutivo con una mayoría simple. Una tercera opción está en hacer cambios ajenos a las observaciones o a los artículos originales de la autógrafa, generando un nuevo proyecto (N), el cual retorna al Ejecutivo (E) y puede ser nuevamente observado por el presidente si así lo considera. No existe un tiempo máximo para responder a las observaciones presidenciales. Si el Legislativo lo decide, al no llegar a un consenso necesario para su promulgación, el proyecto de ley puede archivar (A) y la situación regresa al *statu quo*.

Este procedimiento muestra la debilidad formal del presidente para frenar legislación. Sin embargo, como afirman Morón y Sanborn (2006) (ver Tabla 3), en la práctica el veto presidencial no ha sido aplicado ni superado con mucha frecuencia durante el S.XX, desde la reinserción del derecho a observar leyes en la Constitución de 1979. Evidencias posteriores (ver Tabla 4), analizadas en la presente investigación, sugieren que esto no necesariamente continúa siendo verdadero.

Tabla 3: Vetos e insistencias desde 1980

	1980-1985	1985-1990	1990-1992	1992-1995	1995-2000	2000-2001	2001-2006
Vetos	38	60	35	46	88	16	249
Insistencias	0	3	8	2	6	2	45
% Insist.	0%	5%	23%	4%	7%	13%	18%

Fuente: Morón y Sanborn, 2006. Elaboración propia

4.3 El caso de estudio en contexto

La presente investigación busca evaluar la institución de la aprobación de leyes por insistencia en el contexto peruano. Para ello, se evaluará 15 años de producción legislativa, analizando aquellas autógrafas observadas por el Ejecutivo desde el 2006 hasta el presente, buscando identificar los factores que explican que algunas de ellas sean finalmente aprobadas por insistencia, mientras otras no. Ya se esbozó la situación institucional del caso de estudio, con el presidencialismo parlamentarizado y los mecanismos de veto presidencial e insistencia. Esta sección busca presentar el panorama político del periodo a analizar.

En el Perú, las últimas décadas han estado marcadas por la inexistencia de “un sistema de partidos propiamente dicho, si entendemos por este a un conjunto limitado y relativamente estable de actores políticos que ejercen la representación política” (Tanaka, 2017, p. 14). Esto ha dificultado la representación política, ya que la oferta de partidos se basa en el personalismo de corto plazo con pocos vínculos con la sociedad, pero también el comportamiento de las bancadas en el Congreso. La falta de horizontes temporales de mediano o largo plazo (Martínez, 2020), así como la alta presencia de invitados independientes agrupados detrás de la inscripción partidaria (Levitsky y Zavaleta, 2019) dificulta los vínculos de cohesión internos y hace del transfuguismo una estrategia generalizada, ante la alta volatilidad electoral. Como muestra Tanaka (2017), la cantidad de parlamentarios que no se encuentran afiliados a sus partidos ha aumentado a través de los años, llegando a 70% en el 2016. Esta falta de partidos institucionalizados es una de las particularidades del sistema peruano, que hacen que profundizar en el estudio parlamentario sea una necesidad.

Según información de Hidalgo (2021), en los últimos 20 años han sido 153 los parlamentarios que han renunciado a sus bancadas una vez electos, lo que muestra el alto nivel de transfuguismo. De igual forma, para las elecciones 2021, más de 20% de candidatos había postulado anteriormente con otro partido, mientras que otro 52% nunca había postulado antes (2021, p. 34). Si bien la reelección parlamentaria inmediata estuvo permitida hasta el 2020, las cifras de reelección han sido bajas, menores al 25% (Campos, 2020). Al transfuguismo se suma la inexperiencia política.

En el periodo 2001-2020 se han llevado a cabo cinco elecciones congresales, donde cada vez se eligió a la totalidad de parlamentarios. Las dos primeras conformaciones del Congreso contaron con 120 miembros, cifra que aumentó a 130

desde las elecciones del 2011. Sin embargo, a pesar del aumento en representantes, la representatividad de la institución ha disminuido paulatinamente. El ausentismo electoral, los votos en blanco y los votos por partidos que no logran superar la valla electoral y obtener escaños parlamentarios genera que el nivel de representación del cuerpo legislativo sea bajo. Mientras que en el 2001, más del 61% de electores estuvo representado, esta cifra disminuye a menos de 41% en el 2020, tomando en cuenta los votos válidos de partidos que lograron curules en dichos parlamentos (Hidalgo, 2021, p. 20).

Sumado a esto, la política peruana personalizada contribuye a que los electores voten por individuos, más que por organizaciones políticas. Los mismos partidos buscan personalidades con capital político pero sin una organización con inscripción legal, para que ambas partes se beneficien: políticos sin partido y partidos sin políticos (Levitsky y Zavaleta, 2017). Sin embargo, no es poco común que candidatos con alta votación queden fuera del parlamento, porque la organización política en su conjunto no supera los mínimos requeridos por la valla electoral. Esto ocurre por un sistema electoral que combina el voto preferencial en listas parlamentarias abiertas con el umbral de representación partidario necesario para conseguir curules (Tuesta et al, 2019). Así, el transfuguismo y la falta de partidos institucionalizados, así como las cifras de ausentismo y votos dirigidos a organizaciones que no logran curules, contribuyen a un sistema parlamentario de poca representación frente a la ciudadanía.

El periodo estudiado en la presente investigación inicia con el Congreso electo en el 2006. Dicho año se eligió al presidente Alan García, del Partido Aprista Peruano, con una bancada oficialista de 36 curules (30% del total). Dicho partido ocupó la segunda minoría en el Congreso, frente a Unión Por el Perú, partido de Ollanta Humala, quien perdió en el balotaje frente a García y obtuvo 45 congresistas. En los cinco años de gobierno, la bancada oficialista se mantuvo intacta, mientras que la bancada de Unión Por el Perú terminó con solo 25 miembros. Estas dos bancadas iniciaron junto a otras 5 fuerzas políticas, que tras diversas alianzas y rupturas en los años, culminaron con un nivel de fragmentación mayor. Utilizando el Número Efectivo de Partidos Parlamentarios – NEPP, que mide la fragmentación parlamentaria (Brenes, 2010), esta fue 3.76 en el 2006 y llegó a 5.79 en el último año. De igual forma, este fue un periodo donde el Ejecutivo observó 167 autógrafas, y el Legislativo insistió con éxito 43 de ellas (26%).

El segundo periodo inicia en las elecciones del 2011, donde Gana Perú, liderado por Ollanta Humala, obtiene la presidencia. En esta ocasión, la bancada oficialista obtiene 47 curules (36%), siendo la primera minoría, pero termina el periodo con 27 (21%), detrás de otras fuerzas políticas. La principal oposición fue el fujimorismo, que con el partido Fuerza 2011 obtiene 37 curules (28%). Junto a ambas bancadas, otras cuatro fuerzas políticas consiguieron representación ese año, aunque la fragmentación parlamentaria volvió a aumentar considerablemente (NEPp aumentó de 3.97 a 6.57). En esta ocasión, 117 autógrafas fueron vetadas por el Ejecutivo, de las cuales 23 (20%) fueron insistidas con éxito.

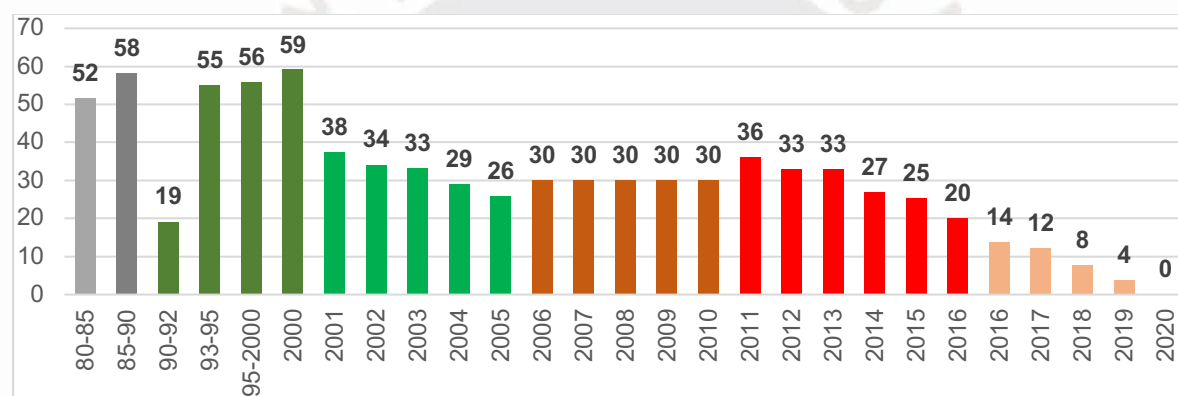
El tercer periodo inicia en el 2016, con Pedro Pablo Kuczynski en el Ejecutivo, y una bancada oficialista de tan solo 18 miembros (14%), detrás de otras fuerzas políticas, como la izquierdista Frente Amplio de 20 curules (15%) y el fujimorismo, cuyo partido Fuerza Popular obtuvo una mayoría del Congreso por primera vez en el siglo, con 73 congresistas electos (56%). Las tensiones políticas producto de una oposición obstruccionista frente a un Ejecutivo débil obligaron a Kuczynski a renunciar a inicios del 2018, tras un intento previo de vacancia presidencial y un segundo intento en curso, y Martín Vizcarra, el vicepresidente, asumió la cabeza de la nación. En estos años la débil bancada oficialista se continuó reduciendo, hasta tener tan solo 3 miembros. Esto contribuyó a que la confrontación entre poderes continúe, hasta que Vizcarra disolvió constitucionalmente el Congreso en septiembre del 2019, y convocó a elecciones congresales (Landa, 2020). En estos tres años, el NEPp pasó de 2.73 a 4.91, mostrando que la fragmentación general en el parlamento continuó en aumento. De igual forma, este Congreso electo en el 2016 vio 141 autógrafas observadas, y logró insistir en 39 de ellas (28%).

Así, el cuarto periodo analizado inicia tras la instalación del Congreso electo a inicios del 2020. Aquí, el presidente Vizcarra no tuvo bancada oficialista, y la primera minoría fue de Acción Popular, con 25 curules (19%). Este fue el parlamento más fragmentado, con un NEPp de 7.93 en sus inicios. Sin embargo, en noviembre del mismo año el Congreso vacó al presidente Vizcarra, y tras una semana de protestas y un presidente interino que renunció a causa de las mismas, el congresista Francisco Sagasti, del Partido Morado (9 congresistas), asume la presidencia de la república hasta julio del 2021. En este periodo, que tan solo superó el año de duración, ocurrieron 125 observaciones y 81 (65%) de insistencias. Esto representa el periodo parlamentario donde se aprobaron más leyes por insistencia en la historia de la

institución, tanto en cantidad de leyes como en proporción frente a las observadas. Este es un Congreso de poca duración, donde sus miembros no podrán ser reelectos. Este cortoplacismo, sumado a que el Congreso no podría ser disuelto –entendido como un incentivo para reducir el conflicto– porque las causales constitucionales fueron agotadas, son algunas de las razones que podrían explicar las altas cifras de producción legislativa, el alto porcentaje de insistencias, y la continuación de las confrontaciones.

El Gráfico 3, con información presentada por Campos (2020), muestra la evolución histórica del tamaño de la bancada oficialista. Los últimos años han llegado a cifras históricamente bajas, afectando gravemente la gobernabilidad.

Gráfico 3: Porcentaje de escaños del partido en el gobierno



Fuente: Campos (2020)

La Tabla 4 a continuación resume el contexto político presentado en esta sección, que servirá de base para el análisis posterior.

Tabla 4: Contexto político estudiado

Periodo	2006 – 2011		2011 – 2016		2016 – 2019		2020 – 2021	
Presidente	Alan García		Ollanta Humala		P.P. Kuczynski		Martín Vizcarra	
					Martín Vizcarra		Francisco Sagasti	
Partido de gobierno	APRA		Gana Perú		Peruanos por el Kambio		–	
							Partido Morado	
Oficialismo (inicio – final)	30%	30%	36%	21%	14%	2%	0%	7%
NEPp (inicio – final)	3.76	5.79	3.97	6.57	2.73	4.91	7.93	8.95
Vetos	167		117		141		125	
Insistencias	43 (26%)		23 (20%)		39 (28%)		81 (65%)	

Fuente Portal del Congreso de la República. JNE. Elaboración propia

5. Diseño de investigación

5.1. Metodología

La presente investigación busca identificar los factores que explican la aprobación de leyes por insistencia en el Perú, desde el periodo iniciado con las elecciones generales 2006 hasta el fin del periodo actual, 2021. La unidad de análisis para evaluar estos 15 años es la totalidad de autógrafas observadas por cada uno de los presidentes, extraídas de la información disponible en la página web del Congreso. Para ello, se realizará una metodología de corte cuantitativo, tras organizar la información en una base de datos original¹ con el resultado del proceso legislativo producto de la observación, variables relacionadas contenido de cada autógrafa, así como al contexto político y parlamentario en la que se enmarcan temporalmente los casos.

Así, la variable dependiente será una dicotómica, donde se categoriza con 1 en aquellos casos donde la autógrafa observada es aprobada por insistencia y 0 en todos los demás. Por la naturaleza de la variable dependiente se propone realizar una regresión lineal dicotómica junto con las variables independientes establecidas para identificar el efecto de estas en la dependiente. Del mismo modo, se repetirá el ejercicio con el paso previo a la insistencia: el dictamen. Este planteamiento sigue el argumento secuencial del proceso legislativo para insistir una ley observada. Toda ley aprobada por insistencia ha sido previamente observada, y en su gran mayoría han recibido un dictamen de insistencia en la comisión. Cada autógrafa observada debe volver a la comisión dictaminadora del Congreso para que esta recomiende una de las posibles respuestas al veto presidencial: insistencia, allanamiento, texto sustitutorio o archivamiento. Parte de esta investigación buscará analizar las condiciones que propician un dictamen favorable a la insistencia, entendido como un primer intento para insistir o una muestra de la intencionalidad de seguir este camino de imponerse sobre el Ejecutivo, y sus diferencias con aquellas que facilitan la insistencia efectiva.

Se espera que las lógicas e intencionalidades para los dos pasos analizados (dictamen de insistencia e insistencia efectiva) son distintos por diversas razones. En

¹ La base de datos, de elaboración propia, no podría haber sido completada sin los insumos proporcionados por el periodista Martín Hidalgo.

primer lugar, el dictamen ocurre en una comisión específica, mientras la insistencia se ratifica en el pleno. Si bien la correlación de fuerzas en las comisiones asemeja el tamaño de las bancadas en el pleno, al estar conformadas con menos miembros y la facilidad de un manejo de la agenda por quienes lideran la comisión, puede pesar el rol de individualidades en las acciones más que decisiones partidarias. En segundo lugar, la aprobación del dictamen no necesita la mayoría absoluta de votos requeridos en el pleno para la insistencia efectiva. Así, incluso asumiendo que la intención de los partidos se verá reflejada en sus representantes de comisión, alcanzar la correlación de fuerzas para insistir será más difícil en el pleno que para el dictamen. Para ello se realizarán dos series de modelos de regresión estadística, utilizando las técnicas de regresión lineal dicotómica, variando la variable dependiente entre el dictamen por insistencia, y la insistencia efectiva, siendo esta última un subgrupo, o una posible consecuencia posterior del primero.

Como explican James et al (2013), el modelo de regresión lineal permite identificar el efecto de una variable X en la variable observada Y . Para evaluar el efecto de múltiples predictores X , la regresión lineal multivariada toma la siguiente forma:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_p X_p + \epsilon$$

Donde Y es la variable dependiente, X representa los distintos predictores o variables independientes, ϵ el error aleatorio presente en la regresión y p identifica el número de predictores utilizados. De igual forma, β representa los coeficientes de regresión, los cuales explican la asociación cuantitativa entre los predictores y la variable Y . En otras palabras, representa el efecto promedio en Y por cada incremento de una unidad en X (James, 2013, p. 71-72). Si bien las regresiones lineales multivariadas asumen un cambio cuantitativo en la variable dependiente, y en este caso se presentan variables dicotómicas, James et al (2013) demuestran que una regresión lineal puede ser utilizada para una variable respuesta codificada bajo la clasificación binaria (0-1), pero no para respuestas cualitativas de más de dos niveles (2013, p. 130).

Las regresiones estadísticas estarán acompañadas de distintos análisis descriptivos de las unidades observadas, en relación al contenido de las mismas, así como su distribución entre los periodos congresales estudiados. Esto, con el fin de visualizar la variación en el éxito presidencial para intervenir en el proceso legislativo, mediante modificaciones a las autógrafas que se ajusten a sus preferencias o el

bloqueo de las mismas. De igual forma, se incluirá un análisis exploratorio sobre la razón de observación detrás de cada proyecto, buscando una aproximación a la intención del Ejecutivo y las consecuencias de su capacidad de veto.

El objetivo de esto es que, como explican Goertz y Mahoney (2012), los análisis cuantitativos permiten trabajar con elevados números de unidades observadas. El modelo estadístico permitirá identificar el *efecto de la causa* (2012, p. 42), en tanto dará luz a las explicaciones generales sobre las cuales las leyes son aprobadas por insistencia en distintos periodos de gobierno, a través de diversas variables independientes. No solo es un estudio de N grande, sino que atraviesa distintos periodos gubernamentales y conformaciones partidarias en el Congreso. En estos periodos se tienen actores políticos distintos, tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo, y también una bancada oficialista de distintos tamaños y fortalezas, pero también con distintas ideologías y cohesión interna, con casos donde esta es desintegrada y otros donde se mantiene sólida como primera minoría. Dicha variación permitirá ubicar con mayor precisión las razones detrás de la insistencia, más allá de la coyuntura política del momento. Sumado a esto, los análisis paralelos a la regresión permitirán un conocimiento más amplio del caso de estudio, con variables alternas que buscan complejizar y expandir las conclusiones de los modelos estadísticos.

5.2. Hipótesis

A continuación se presentan las propuestas de diversas variables que se considera, a partir de la literatura revisada, explican la aprobación de leyes por insistencia. Se identificarán las variables en distintos grupos, se explicará el método de categorización de la variable, de dónde se recolectará la información y el efecto esperado de dicha variable en la probabilidad de que una ley sea insistida.

5.2.1 Primera hipótesis: fortaleza de la coalición legislativa

Una primera hipótesis considera que la insistencia sobre una ley observada va a ser más probable cuando existe una coalición legislativa suficientemente fuerte para defender la autógrafa original frente a la intervención presidencial, asumiendo los costos que esto genera.

Los hallazgos de Palanza y Sin (2014) muestran que el veto parcial argentino es eficaz en evitar la insistencia congresal por su capacidad de romper con las coaliciones parlamentarias, presentes en los multipartidismos latinoamericanos, que sustentan el proyecto original. Por las características institucionales del caso argentino, tras la intervención presidencial en el proceso las bancadas pierden los incentivos originales para continuar con la insistencia y superarlo. De igual forma, Jones (2011) explica que en multipartidismos donde el sistema de partidos es poco institucionalizado, las coaliciones parlamentarias suelen formarse en torno a temas o proyectos específicos, lo cual sugiere una mayor debilidad de las mismas. La multiplicidad de partidos sin un ideario programático lo suficientemente cohesionador genera frentes distintos y particulares con los cuales negociar, por lo que distintas coaliciones se formarán en torno a temas diferenciados. La baja institucionalización permite ubicar puntos de encuentro con facciones internas de las bancadas, pero también multiplica el número de actores con los que es necesario negociar, aumentando los costos y potencialmente reduciendo la fortaleza de la coalición.

Por último, Zegarra (2020) muestra también que, en la literatura y en el caso peruano, la fragmentación y la polarización del Congreso tienen incidencia en la facilidad de los miembros del mismo para negociar y llegar a acuerdos. Incluso en contextos con partidos poco institucionalizados, las bancadas exigen y muestran cierta cohesión interna y disciplina a la hora de votar (Coronado, 2020), y reducen los costos de negociación con múltiples actores, necesarios para formar dichas coaliciones. No obstante, esto muestra el voto final, mas no el proceso de negociación.

Ante la evidencia teórica, esta investigación utilizará dos variables para medir la fortaleza de las coaliciones detrás de cada autógrafa como primera hipótesis. Por un lado, ya que las autógrafas suelen estar conformadas por múltiples proyectos de ley, originados de autores distintos e incluso en diferentes momentos del periodo gubernamental, la primera variable medirá la cantidad de bancadas detrás de cada autógrafa. En el procedimiento legislativo, son múltiples las bancadas que pueden terminar respaldando una misma autógrafa, tras acumular diversos proyectos de ley sobre la materia. Muchas veces, una misma bancada puede ser proponente de distintos proyectos de ley que conforman la misma autógrafa, a pesar de que la iniciativa legislativa se canaliza a través de los grupos parlamentarios de acuerdo al reglamento del Congreso, el portavoz deba revisar cada proyecto presentado por su bancada y firmarlo (Hidalgo, 2021. p. 53). Como explica Hidalgo (2021), los

congresistas peruanos luchan por aparecer en los rankings de mayor producción legislativa, por lo que se esfuerzan en presentar múltiples proyectos de ley y en que sean promulgados. En este proceso de agrupación, muestra el autor, muchos proyectos incluidos no tienen un aporte real al contenido final de la autógrafa, pero incentiva a sus proponentes a votar a favor para poder incluirse como autor de una ley promulgada.

De esta forma, esta primera variable busca evidenciar que una autógrafa con proyectos de ley de múltiples bancadas tendrá un mayor respaldo dentro del parlamento, con coaliciones más sólidas y más individuos con incentivos de invertir recursos para llegar a los votos necesarios para aprobarla. En este contexto, un veto presidencial verá más difícil romper dichas coaliciones. El argumento de Palanza y Sin (2014) afirmaba que el veto parcial podía romper estas coaliciones cuando grupos con intereses distintos las conformaban, pero la diferencia está en que el veto parcial argentino permite que los artículos que no son observados con el veto, a falta de lograr la insistencia, se aprueben de manera automática, beneficiando a una porción de la coalición sin requerir mayor esfuerzo. Esto, en el caso peruano, no sucede así, por lo que la coalición se deberá mantener.

La segunda variable que busca medir la solidez del respaldo parlamentario a la autógrafa es la fragmentación congresal. Una fragmentación mayor, ya sea de origen o por modificaciones a los grupos parlamentarios durante el periodo de gobierno, mostrará una divergencia mayor entre las preferencias de las bancadas y mayor dificultad para llegar a un acuerdo estable. De igual modo, las bancadas trabajan como instituciones que permiten la colaboración entre sus miembros para la producción legislativa, y un Congreso con mayor número de bancadas implica también que estas serán más pequeñas. De esta manera, se medirá utilizando la fórmula del Número Efectivo de Partidos para la fragmentación electoral, pero sustituyendo la proporción del voto por el número de escaños (Brenes, 2010). Se espera encontrar que a mayor NEPP, menor fortaleza de la coalición y menor probabilidad de conseguir una insistencia efectiva. Ya que la primera variable mide el número absoluto de bancadas en la coalición original, incluir la fragmentación parlamentaria permitirá controlar el efecto de la misma.

Tabla 5: Variables observables para la primera hipótesis

V1: A mayor número de bancadas detrás de la autógrafa, mayor probabilidad de que sea insistida.
V2: Un Congreso más fragmentado podrá aprobar una menor cantidad de leyes a través de la insistencia.

Fuente: Elaboración propia

5.2.2. Segunda hipótesis: control de la agenda legislativa

Si bien el diseño institucional establece las reglas de juego, los actores participan en un ambiente con reglas informales, y la política contribuye a definir la distribución de poderes. Para la segunda hipótesis, se evaluará un grupo de variables que propone, al entender la insistencia como el poder del Legislativo sobre el Ejecutivo, que la política influirá en su capacidad para superar el veto presidencial. Esta hipótesis plantea que un Ejecutivo con mayor influencia sobre la agenda parlamentaria verá menos insistencias aprobadas. Para realizar esta corroboración, se proponen también una serie de variables observables.

La literatura sugiere que cuando las preferencias entre ambos poderes se encuentren más alejadas, mayor cantidad de insistencias ocurrirán (Cameron, 2012; Palanza y Sin, 2014). Romer y Rosenthal (1978), a través de su modelo ideal de acción racional, propusieron que en un contexto de información completa, el parlamento podría identificar las preferencias del Ejecutivo, medir la brecha con sus propias preferencias, e incluir lo necesario para evitar la amenaza del veto, desapareciendo las ocurrencias de este mecanismo. Un control directo del Congreso por parte del Ejecutivo podría tener el mismo efecto del modelo de información completa, ya que ninguna autógrafa aprobada entraría en conflicto con las preferencias del presidente.

Una forma por la cual se puede asumir que la distancia entre las preferencias de ambos actores se ven reducidas es a través de una mayor presencia de la bancada de gobierno en el Congreso. Para medir esta idea se propone una variable numérica que represente el porcentaje de curules que mantiene la bancada oficialista. Por la debilidad partidaria en el Perú y las tasas de transfuguismo, este valor podrá variar a

lo largo de un periodo, por lo que se medirá a inicios de cada periodo anual de sesiones. Como menciona Jones (2005), este oficialismo debería trasladar las preferencias del Ejecutivo al Congreso, así como invertir los recursos necesarios dentro del mismo para conseguir los votos y el apoyo que favorezcan al presidente. Se espera que a mayor porcentaje de curules ocupados por el oficialismo, los intentos de insistir una autógrafa se enfrentarán a mayor resistencia.

Continuando con estas variables que miden la relación entre el Ejecutivo y Legislativo, Zegarra (2020) argumenta que en el Perú existe un periodo de luna de miel, donde el presidente aumenta su éxito legislativo en el primer año de gobierno. La literatura considera que esto puede ocurrir porque el Congreso es menos hostil, o porque el presidente propone leyes más acorde con las preferencias del Congreso. Otros han cuestionado la existencia de dicho fenómeno (Gibbs, 2009) o la han confirmado (Byrne y Domínguez, 2005) en distintos contextos. De igual forma, esas investigaciones consideran que hacia el fin del periodo, los congresistas buscan enfrentarse al presidente por razones electorales, sobre todo en contextos donde los políticos terminan sus periodos con alto desprestigio. Esta investigación evaluará si el fenómeno temporal tiene algún efecto en la aprobación de leyes por insistencia. Los casos citados muestran que se esperaría una menor presencia de conflicto entre poderes al inicio del gobierno, la cual debe aumentar hacia el final. Para medir este efecto, se incluirá una variable con el número de días desde la conformación del gobierno. Esta medición también permitirá controlar el efecto de otras variables que tienden a cambiar en distintas direcciones conforme avanza el periodo, como el tamaño del oficialismo, la fragmentación y la aprobación presidencial.

Este último factor es otro que la literatura muestra que puede tener un fuerte efecto en la producción legislativa. La aprobación del presidente frente a la opinión pública genera un respaldo social sobre lo que se apoya para aventajarse en momentos de conflicto con el Legislativo. Morgenstern et al (2013) muestran cómo incluso es una alternativa en contextos donde los poderes institucionales del Ejecutivo son débiles, y les permite impulsar su agenda. Así, los conflictos con los congresistas disminuirán cuando el electorado respalda al Ejecutivo, ya que los parlamentarios buscan también la reelección y el respaldo popular. Para esto, se medirá la desaprobación presidencial mensual, evaluada por la encuestadora IPSOS.

Tabla 6: Variables observables para la segunda hipótesis

V4: Una bancada de gobierno más pequeña facilitará la insistencia.
V5: Mientras más tiempo pase desde el origen del gobierno, más insistencias ocurrirán.
V6: A mayor desaprobación presidencial , mayor cantidad de insistencias.

Fuente: Elaboración propia



6. Análisis de los Vetos Presidenciales

6.1 Ocurrencia de los vetos

Para la presente investigación se ha sistematizado el universo de autógrafas observadas por el Ejecutivo, entre el 2006 y 2021, con vetos realizados por 5 presidentes y legislación producida por cuatro parlamentos. Aquí se presenta un análisis de estas observaciones, las cuales según el argumento secuencial presentado anteriormente, se entienden como el primer paso base en el proceso legislativo que se busca estudiar.

En los 15 años analizados, un total de 549 autógrafas fueron observadas por los diferentes Ejecutivos, distribuidas entre los cuatro Congresos como lo muestra la Tabla 7.

Tabla 7: Observaciones por periodo congresal

Periodo	2006 - 2011	2011 - 2016	2016 - 2019	2020 - 2021
Observaciones	169	114	143	125
Casos por año	33.8	23.4	46.7	93.8

Fuente: Hidalgo (2021) y Portal del Congreso de la República. Elaboración propia.

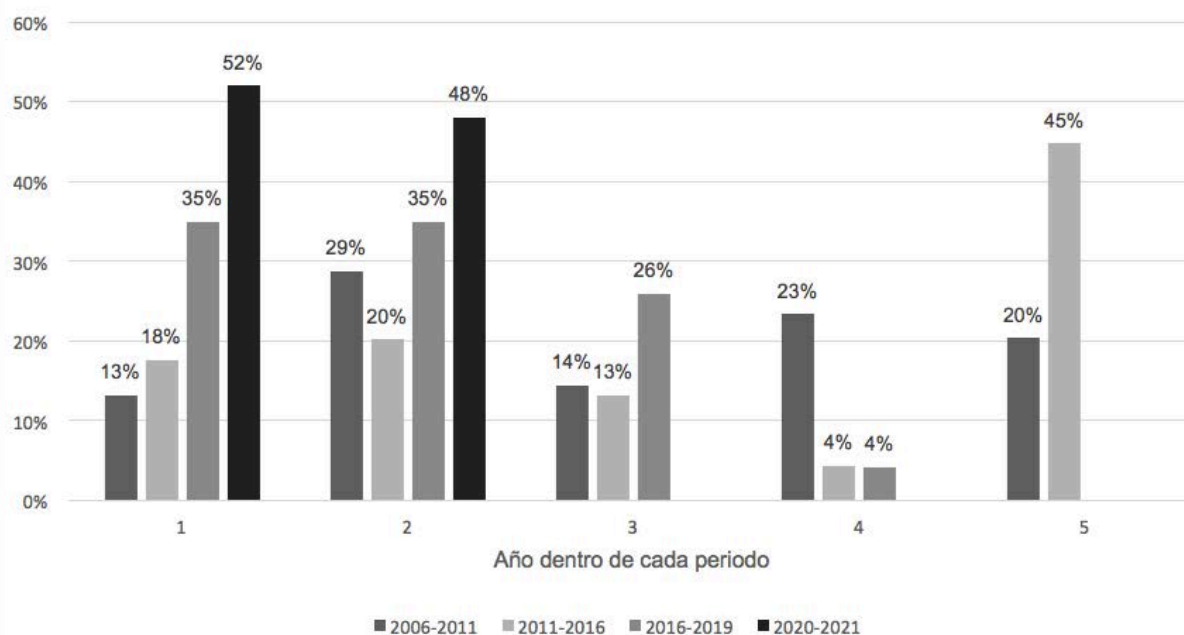
La totalidad de unidades observadas se distribuye de manera desigual entre los periodos congresales. En números absolutos, el Congreso fundado en el 2006, con Alan García en la presidencia del Ejecutivo, fue donde se vetaron más autógrafas. Sin embargo, es importante anotar que los últimos dos periodos congresales han tenido una duración menor. El Congreso del 2016, que inició con Kuczynski en el Ejecutivo, se vio disuelto en septiembre del 2019 por Martín Vizcarra, quien había asumido la presidencia año y medio antes. El siguiente periodo inició en marzo del 2020, y este también vio un cambio en el mando del Ejecutivo, cuando Francisco Sagasti reemplazó a Vizcarra en noviembre del mismo año. La cantidad de observaciones que han ocurrido en los últimos cinco años (desde el 2016) alcanza el 48% de todas las observaciones ocurridas en los periodos analizados.

Atendiendo a la heterogeneidad de los periodos presidenciales, se puede comparar a través del número promedio de vetos ocurridos por año. Así, los periodos

posteriores al 2016, los cuales han pasado por mayores crisis políticas – originadas en parte por el conflicto Ejecutivo-Legislativo – han sufrido también una mayor proporción temporal de vetos presidenciales. Con esta misma medida, se puede observar que el periodo con menos vetos en la producción legislativa, es aquel originado en el 2011, con Ollanta Humala en el Ejecutivo (ver Tabla 7).

También se observa variación interna dentro de cada periodo. Los Congresos no reciben los vetos presidenciales de manera uniforme durante su periodo, ni en el mismo momento. El Gráfico 4 muestra el porcentaje de observaciones realizadas en cada periodo, según el año de gobierno. Cabe recordar que la información en el cuarto año del periodo 2016-2019 solo incluye dos meses, desde julio hasta septiembre del 2019. De igual forma, el segundo año del periodo 2020-2021 mide desde fines de marzo hasta fines de julio del 2021.

Gráfico 4: Observaciones por año para cada periodo congresal



Fuente: Portal del Congreso de la República Elaboración propia

Con esta información, se puede observar que el Congreso formado en el 2006, con el presidente García en el Ejecutivo, tiene su pico de vetos presidenciales en el segundo año, alcanzando el 29% del total. Sin embargo, las cifras parecen mantenerse relativamente constantes durante los cinco años, fluctuando entre 20 y 40 observaciones anuales. Por otro lado, el periodo formado en el 2011, con Humala en la presidencia, muestra niveles parejos en los primeros dos años de gobierno, seguido

de una disminución hasta alcanzar el 5% de observaciones en el cuarto año. No obstante, durante el último año ocurren casi la mitad de vetos del periodo. Esto puede ocurrir porque la bancada oficialista terminó desintegrándose tras diversos cambios internos en el parlamento y conflictos en el partido de gobierno. Así, las preferencias medianas del Congreso y el Ejecutivo se separaron aún más, mientras creció el enfrentamiento entre poderes. A pesar de esto, en promedio, el periodo 2011-2016 muestra la menor cantidad promedio de vetos presentados por año. A diferencia de este caso, el periodo de García, la bancada oficialista se mantuvo unida con una pluralidad del 30% durante los cinco años, y aún así mostró diferencias anuales, lo que sugiere que hay otras variables a considerar.

El periodo iniciado en el 2016, con Kuczynski y luego Vizcarra a la cabeza, mostró una tendencia constante de vetos durante los años. La información del cuarto año, donde solo 4% de vetos ocurren, se da en tan solo dos meses antes de la disolución del Congreso. Si el ritmo en ese año se mantenía, habría alcanzado las cifras del tercer año de gobierno. Mientras, el periodo que inicia en el 2020 muestra que el segundo año, que tan solo duró cuatro meses, tiene una cantidad de observaciones muy similar que el primer año. En este segundo año ya había cambiado la cabeza del Ejecutivo tras la crisis política y vacancia presidencial de noviembre, un pico en el conflicto entre poderes. El presidente Sagasti ha sido quien más autógrafas ha observado, y también el que menos tiempo ha gobernado en los últimos 20 años.

Cabe recordar que la manifestación de un veto presidencial puede ser entendido como producto de una discrepancia de preferencias medianas entre ambos poderes del Estado, ya que el Ejecutivo está en desacuerdo con lo propuesto por el Legislativo. También puede verse como producto de una relación de poder, siguiendo la definición de Lukes (2007). Esta puede ser atribuida al Ejecutivo, que utiliza el veto para modificar el comportamiento del Legislativo, o al contrario, ya que la autógrafa producida por este último gatilló el veto por parte del Ejecutivo, modificando su comportamiento. En ese sentido, en base a las cifras presentadas se puede determinar, como mínimo, el nivel de discrepancia o potencial conflicto por periodo.

6.2 El razonamiento detrás de los vetos

Un punto de análisis que hacer a las observaciones está en las razones que motivan al Ejecutivo a intervenir en el proceso legislativo. Como se mencionó, el

sistema de gobierno presidencialista exige que el presidente promulgue una ley producida y aprobada por el Congreso. Las razones por las cuales decide no hacerlo, y pedir cambios al Legislativo, son una fuente de información esencial para entender las dinámicas entre poderes.

Un informe de la Dirección de Estudios Macrofiscales del Consejo Fiscal (2020) muestra que al menos 10% de proyectos de ley presentados entre el 2016 y 2019, y 20% en el 2020, afectan negativamente el presupuesto público. Esto sucede, a pesar de que el artículo 79 de la Constitución Política del Estado impide la iniciativa de gasto congresal por cuestiones ajenas a su propio presupuesto. El mismo informe reporta que hay leyes promulgadas con una demanda de inconstitucionalidad por esta razón. Por otro lado, Roca (2014) y Roca y Campos (2018) muestran que, a pesar de las prohibiciones establecidas sobre la iniciativa de gasto, el Congreso suele maniobrar políticamente para influir en la repartición presupuestal al inicio de cada año, a través de la Ley de Presupuesto presentada por el Ejecutivo. Esto demuestra que, en un Congreso con dichas restricciones, los parlamentarios están continuamente buscando superarlas. De esta forma, los asuntos relacionados a la afectación del equilibrio presupuestal y al incremento del gasto público se encuentran entre las razones importantes por las que el Ejecutivo tendería a observar autógrafas.

De igual manera, un segundo grupo de razones para observar autógrafas cae en cuestiones de inconstitucionalidad, ajenas a la iniciativa de gasto. Esta discusión ha estado presente en el último periodo congresal, donde en menos de dos años diversas leyes han sido enviadas al Tribunal Constitucional por múltiples razones, que incluyen pero no se limitan a inconstitucionalidad por gasto. Estos casos han tenido intentos del Ejecutivo por evitar su promulgación mediante las observaciones, con poco éxito (Espíritu, 2021). Así, se plantea una tercera categoría de razones de observación que incluyen todos los demás casos, presentados como cuestiones de política pública, diferencia con las preferencias del Ejecutivo, discrepancia sobre la efectividad o fines de la autógrafa, incompatibilidad con otras normas, duplicidad de funciones, entre otros.

Para ello, se realizó una revisión de los documentos presentados por el Ejecutivo para sustentar sus vetos y se identificó aquellas autógrafas observadas por las razones propuestas. La distribución de casos por periodo congresal se muestran en la Tabla 8 a continuación.

Un primer análisis a realizar es cuántas observaciones incluyen razones de inconstitucionalidad o de gasto. Este acercamiento muestra que más de la mitad de autógrafas observadas en los últimos 15 años tuvieron alguno de esos criterios (53%). El periodo con la menor proporción de leyes observadas por estas razones es el del presidente García, durante el periodo 2006-2011: el 60% de sus vetos presidenciales no incluyeron dichas causales en su argumentación. Durante los siguientes periodos analizados, más de la mitad de leyes observadas fueron por inconstitucionalidad o por iniciativa de gasto público. En estos periodos resalta el 2020, donde solo 12% no incluyen dichas causales, seguido de el periodo 2011-2016 con 36% de los casos y el 2016-2019 con 44%.

Tabla 8: Razones del veto presidencial

	Inconstitucional		Presupuestal		Otros		Total
2006	24	15%	50	30%	99	60%	164
2011	30	26%	58	51%	41	36%	114
2016	54	38%	56	39%	62	43%	143
2020	82	66%	103	82%	15	12%	125
Total	190	35%	267	49%	217	40%	546

Fuente: Portal del Congreso de la República. Elaboración propia

De igual forma, el Congreso del periodo 2020 fue donde el Ejecutivo identificó una mayor proporción (82%) de autógrafas que generan gasto público o pueden afectar el equilibrio presupuestal de la nación, seguido del periodo 2011-2016, con la mitad de vetos tuvo dicho argumento y el 2016-2019 con un 40%. En cuanto a leyes observadas por razón de inconstitucionalidad, el periodo 2020 también lidera con 66%, pero le sigue el 2016-2019 con 37%. En ambos casos, el periodo 2006-2011 fue donde menor proporción de autógrafas fueron vetadas por las causales presentadas. Los cuatro periodos analizados muestran un número de autógrafas que han presentado ambos argumentos (inconstitucionalidad y presupuestal) en las razones de observación. Durante el último periodo resalta la gran cantidad de proyectos de ley que buscan crear distritos, los cuales son observados por ambas razones. Esta es la razón por la que la suma de las filas en la Tabla 8 supera el total de la última columna.

Es importante acotar que no se descarta que la argumentación para afirmar que una autógrafa genera gasto público o es inconstitucional puede incluir criterios políticos, y no únicamente técnicos (ya sea económicos o legales y constitucionales). Dicho de otro modo, las cifras presentadas muestran únicamente las instancias en las que el Ejecutivo consideró que la autógrafa afectaba alguno de esos criterios, y no se ha evaluado que esa argumentación sea cierta. Cabría la posibilidad de que el Ejecutivo haya identificado otros casos de autógrafas que no cumplan a cabalidad con los criterios de gasto o constitucionalidad, pero puede haber elegido no observarlos por diversas razones. Entre ellas pueden encontrarse coincidencia de preferencias, aprovechamiento del momento político, o favorecimiento a las bancadas proponentes.

Cabe resaltar que, al igual que con la teoría de las observaciones y el poder de Lukes (2007), no es sencillo identificar si es el Ejecutivo o Legislativo quien inicia el conflicto. Así como el Ejecutivo puede ser el que demuestra su poder con el veto, también puede interpretarse que el Legislativo produce legislación alejada de las preferencias del gobierno, lo que obliga a este a utilizar el veto. Utilizar un razonamiento similar enfocado en los argumentos del Ejecutivo para observar leyes, se puede afirmar que los Congresos en los periodos 2011-2016 y 2020-2021 fueron más conflictivos, al intentar aprobar legislación muy alejada de sus prerrogativas constitucionales, a pesar de que el periodo 2011-2016 es los cinco años donde se concentra la menor proporción de observaciones respecto del total. Esto se afirma porque dichos periodos fueron donde una mayor proporción de observaciones incluyeron criterios de gasto o inconstitucionalidad. Aquí se diría que dichos parlamentos son quienes inician el conflicto. Sin embargo, es igualmente plausible que el Ejecutivo en estos casos sea quien demuestre mayores niveles de conflictividad, ante un Congreso que actúa dentro de la regularidad. En otras palabras, se desconoce cuántas autógrafas llegaron al Ejecutivo con artículos que afectaban el principio de equilibrio presupuestal u otros artículos de la Constitución, y este las promulgó sin utilizar el veto.

Prueba de ello es lo que ha sucedido con las normas declarativas. Las leyes declarativas aprobadas por el Congreso suelen estar formuladas sobre la línea de “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública...” y versan sobre distintos temas, como la creación de distritos, la ejecución de obras de infraestructura, y el establecimiento de días festivos (Hidalgo, 2021, p. 55). Como lo explica Hidalgo (2021), estas leyes permiten a los congresistas superar los impedimentos

constitucionales identificados anteriormente, aunque sus efectos materiales principales son la presión política al Ejecutivo y que los proponentes puedan aumentar una ley de su autoría a su expediente personal. De acuerdo con el autor, estas normas se aprobaban con rapidez durante el periodo 2016-2019, pero en el 2020, el presidente Vizcarra vetó todas las leyes que le llegaron (2021, p. 56). Durante la gestión de Sagasti, los intentos de crear distritos continuaron, así como los vetos sobre los mismos. Es probable que el periodo anterior, donde el Ejecutivo convivió con una alta frecuencia de usos de los mecanismos de control político por parte del Legislativo, como lo son las interpelaciones y censuras, y prefirió no contribuir al conflicto dejando que se aprueben muchas de estas leyes declarativas, cuyos efectos reales no son tan marcados.

Tabla 9: Razones de Ejecutivo para observar leyes declarativas

	Declarativas (% del total)		Inconstitucionalidad (% de declarativas)		Presupuestal (% de declarativas)		Otros	
2006	13	7.8%	1	7.7%	7	53.8%	5	38.5%
2011	31	26.5%	11	35.5%	24	77.4%	4	12.9%
2016	40	28.6%	19	47.5%	24	60%	13	32.5%
2020	71	57%	60	85%	68	96%	1	1%

Fuente: Portal del Congreso de la República. Elaboración propia

La información presentada en la Tabla 9 muestra que, con el paso del tiempo, la proporción de autógrafas observadas por periodo que son leyes declarativas ha ido en aumento. De acuerdo con Hidalgo (2021), la cantidad de proyectos de ley declarativos también ha aumentado constantemente en los últimos 20 años. Entre aquellos que han sido observados, solo desde el 2016 aparecen los que buscan crear distritos: 15 de ellos en el periodo 2016-2019, y otros 4 en el 2020. Estos recibieron el veto presidencial argumentando inconstitucionalidad y por iniciativa de gasto, ya que la Constitución indica que la demarcación territorial es competencia del Ejecutivo, a su vez que la creación de un distrito implicaría mayor gasto, empezando por el presupuesto destinado al municipio. En los últimos cinco años, el Congreso impulsó 312 proyectos de ley con este fin (Hidalgo, 2021). A pesar de ser leyes declarativas, que no obligan a ejecutar aquello que consideran “de necesidad pública”, el Ejecutivo

argumenta en base a los efectos que tendría su implementación. Mientras, el periodo 2006-2011 tiene la menor proporción de leyes declarativas observadas, así como de proyectos de ley declarativos propuestos.

Por último, otra información relevante para entender el razonamiento detrás de los vetos es la comisión del Congreso que dictaminó dichas autógrafas. Esto permite identificar ciertos temas que han generado conflicto en los distintos periodos. Nuevamente, esto puede ocurrir por que los Congresos tengan mayor interés en leyes relacionadas a dichas comisiones, lo que genera una menor intención de concesión frente a las preferencias del Ejecutivo, o que el Ejecutivo es más estricto con sus vetos respecto a las leyes relacionadas a dichas comisiones.

Tabla 10: Comisiones del 50% superior de leyes observadas

Periodo	2006 - 2011	2011 - 2016	2016 - 2019	2020 - 2021
Nº Comisiones	6	6	4	2

Fuente: Portal del Congreso de la República. Elaboración propia

La Tabla 10 muestra la concentración de comisiones surgen las autógrafas que son finalmente observadas, por cada periodo. Para armar la tabla, se ordenó las comisiones según el número de autógrafas que fueron observadas, y se contó el número de comisiones que concentraban el 50% de vetos. En los anexos se encuentra la información con las comisiones y el porcentaje de vetos e insistencias que recibieron, con mayor detalle.

Este análisis permite visualizar cómo en los dos primeros periodos, las observaciones se encuentran con mayor distribución entre comisiones que en aquellos donde se les recuerda por su alta confrontación entre poderes del Estado (2016 – 2019 y 2020). Según cómo se interprete esto, puede llegarse a conclusiones distintas. Una opción es que la manifestación de la confrontación en la producción legislativa gire en torno a temas puntuales y no sea conflicto como objetivo en sí mismo. El contexto polarizado y conflictivo permitiría impulsar distintos temas con mayor interés, o incentivaría al Ejecutivo a defender sus preferencias con mayor fuerza en ciertos temas. La otra opción es un análisis de actores. La confrontación se facilita con individualidades que cuenten con experiencia y manejo político, más que con el Legislativo como un actor unitario. Es posible que dichos congresistas, actuando como representantes de los sectores que buscan conflicto con el Ejecutivo, tengan

facilidades institucionales para manejar la agenda de las comisiones que reciben mayor intento de veto por el Ejecutivo. Dichas facilidades, más allá de lo político, incluiría puestos claves en las comisiones que permitan un control de los temas y la producción legislativa. Roca (2014) y Campos y Roca (2018) comprueban la importancia de la presidencia de la Comisión de Presupuesto en el Congreso peruano para la distribución del presupuesto anual en cada debate parlamentario. De igual forma, este análisis de actores no limita la idea de los temas de interés del Legislativo, dado que pueden haber sido colocados en las comisiones específicas que el grupo político buscaría impulsar.

El periodo iniciado en el 2016 muestra una importante concentración de cifras en la comisión de Constitución, la cual duplica a Descentralización, comisión que le sigue. Aunque no se trata de la totalidad de las mismas, las leyes declarativas que buscan creación de distritos pasan por esta última comisión. Mientras, en el 2020-2021, donde los intentos del Congreso por contribuir a la lucha contra la pandemia convivieron con un alto número de intentos por crear distritos, las observaciones se concentran en Salud y en Descentralización, con bastante énfasis en el último. Las iniciativas desproporcionadas de creación de distritos en este periodo distorsiona las cifras.

En suma, se puede apreciar cómo los vetos presidenciales no son un evento extraño, como argumentó Cameron (2000), y la cantidad de casos en el Perú supera por mucho los vistos en otros países (Palanza y Sin, 2014). La distribución de vetos varía entre los periodos analizados, pero también dentro de los mismos. El periodo 2011-2016 muestra una gran concentración en el último año de gobierno, lo cual a primera vista podría estar relacionado con el deterioro de la bancada de gobierno, aunque los periodos 2006-2011 y 2016-2019 muestran distribuciones que sugieren identificar otras variables para explicar la variación. De igual forma, las razones que utiliza el Ejecutivo para vetar leyes demuestra que el fenómeno es más complejo que simple diferencia en preferencias. Hay altas cifras de leyes observadas por razones de inconstitucionalidad o porque generan un desbalance en las finanzas públicas, lo que significa que lo que sucedió en este último periodo, a pesar de ser más mediático y con cifras mayores, no necesariamente fue un comportamiento parlamentario novedoso. Sin embargo, excepto por la producción desmedida de legislación que busca crear distritos, no queda claro si estas variaciones responden a un Congreso que sobrepasa sus atribuciones constitucionales con mayor frecuencia, o un Ejecutivo

que es menos permisivo ante los excesos parlamentarios. En ese mismo sentido, observar las comisiones de donde salen las autógrafas que son vetadas permite entender dos posibilidades: por un lado el origen de la disputa, en qué temas hay mayor confrontación o distancia de preferencias, y por el otro en qué comisiones se ubican potencialmente los legisladores con la experiencia política o el manejo que les incentiva a propiciar el conflicto.

Los argumentos de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (Tuesta et al. 2019) argumentan que la facilidad con la que el Congreso peruano puede aprobar leyes por insistencia pone en aprietos al gobierno de turno y su política general. Hasta el momento, a través de esta aproximación a las autógrafas observadas, se aprecia cómo el Ejecutivo intenta detener o modificar un gran número de autógrafas que afectarían ámbitos de su competencia, como el presupuesto nacional. De igual forma, a falta de un Senado, el Ejecutivo parece tomar el rol de una cámara reflexiva a través del veto, intentando frenar la aprobación de leyes inconstitucionales o dañinas. La acción de observar leyes no es el fin de la secuencia en el proceso legislativo. En la siguiente sección se analizará las respuestas del parlamento ante las autógrafas observadas.

6.3 Consecuencias del veto presidencial

Antes de ahondar en la aprobación de leyes por insistencia, se presenta en la Tabla 11 un resumen de los resultados de todas las unidades observadas. Como se presentó en secciones anteriores, tras recibir las observaciones, el Congreso puede buscar una de las cuatro opciones: insistir en la autógrafa original con la mayoría legal de votos, aceptar las observaciones y allanarse con la mayoría simple de votos, realizar otras modificaciones y presentar un texto sustitutorio al Ejecutivo (el cual puede volver a observarse), o archivar el tema. Analizar de qué manera respondió el Congreso ante el veto puede permitir aclarar el nivel de conflicto. Un Congreso que insiste leyes con mucha frecuencia, pero no busca el allanamiento o el nuevo texto, puede ser entendido como un Legislativo conflictivo, más allá de si el Ejecutivo tuvo razones válidas para observar sus autógrafas.

Tabla 11: Resultados de la observación

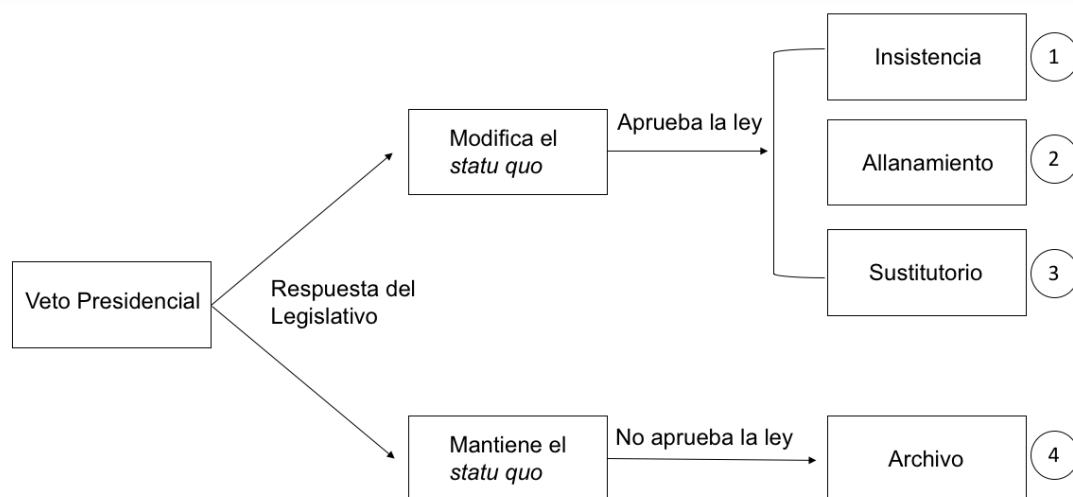
Periodo	2006-2011		2011-2016		2016-2019		2020		Total	
Observadas	167		114		143		125		549	
Archivado	80	48%	61	54%	90	62%	42	34%	273	50%
Allanamiento	28	17%	19	17%	7	5%	1	1%	55	10%
Sustitutorio	16	10%	11	10%	7	5%	1	1%	35	6%
Insistencia	43	26%	23	20%	42	29%	81	65%	189	34%

Fuente: Portal del Congreso de la República. Elaboración propia

Para este análisis, se puede entender que el objetivo del veto presidencial es evitar su promulgación o modificar los contenidos de la autógrafa. En otras palabras, el Ejecutivo prefiere el *statu quo* a la propuesta del Legislativo; en algunos casos buscará retornar al *statu quo* cuando su objetivo es que la autógrafa vaya al archivo, y en otros casos aceptará un cambio al *statu quo* pero interviene para dirigir ese cambio. No obstante, se asume que siempre prefiere el *statu quo* a la opción propuesta por el Congreso². Visualizado en el Gráfico 5 a continuación, el Ejecutivo se impone en el resultado número 4 (archivo), pero la consecuencia del veto también será favorable a dicho actor en los resultados número 2 (allanamiento) y 3 (sustitutorio), donde se aprobó una ley con la colaboración entre ambos poderes. En los otros casos, se podría asumir que si el Legislativo logra insistir con su propuesta original (resultado número 1) y cambia el *statu quo* a su manera, es un resultado desfavorable para el Ejecutivo, quien habría preferido mantener el estado de las cosas originales. Entender esto sirve para comprender los resultados presentados en la Tabla 11.

² Esta suposición puede no ser cierta en la totalidad de casos, en el sentido en que el Ejecutivo puede observar la autógrafa por una cuestión formal, pidiendo especificar un inciso puntual o recalcando un error en la redacción, sin diferir con el objetivo de la autógrafa. En estos casos, cuya identificación supera los objetivos de la investigación, estaríamos frente a un caso de colaboración explícita entre poderes sobre temas donde existe consenso.

Gráfico 5: Respuesta del Legislativo ante el veto



Fuente: Elaboración propia

Se puede dividir los 4 resultados en dos grupos: aquellos donde el Ejecutivo logró intervenir con éxito ante la autógrafa que proponía un cambio al *statu quo* contrario a sus preferencias (resultados número 2, 3 y 4 en el gráfico anterior), y aquellos donde el Legislativo se impuso (resultado número 1). El primer grupo está compuesto por todas las autógrafas que se archivaron, que optaron por el allanamiento a las observaciones del Ejecutivo o con un texto sustitutorio. En el primer caso (resultado número 4), el Ejecutivo logró mantener el *statu quo*, el cual prefería ante la modificación propuesta, y el Legislativo retrocedió por completo en su propuesta. En cuanto a las autógrafas allanadas (resultado número 2), se entiende que el Ejecutivo aceptó la necesidad o los beneficios de modificar el estado de las cosas, pero recomendó un mejor camino, según su criterio. En estos casos, el Legislativo aceptó las propuestas, por lo que la intervención presidencial en el proceso legislativo también fue efectiva. En el tercer caso, los textos sustitutorios (resultado número 3) necesitan la aprobación presidencial para promulgarse, o pasar por una siguiente observación. Por ello, se entiende que si el resultado del veto es la aprobación de un texto sustitutorio, el contenido del mismo fue finalmente aprobado por ambos actores.

Frente a esto, los datos muestran que en más del 66% de los casos, el Ejecutivo logra su cometido, o al menos una solución con la que está de acuerdo. En promedio la mitad de los vetos tienen como efecto mantener el *statu quo*, lo cual no ocurre únicamente en el último periodo. Queda claro, entonces, que a pesar del bajo número

de votos necesario en el Congreso para insistir con su proyecto original, el Ejecutivo tiene éxito en bloquear la promulgación de leyes al intervenir en el proceso de producción legislativa a través de estos mecanismos. Los parlamentos también optan por modificar la legislación observada para llegar a un punto medio con el Ejecutivo, pero sucede en un menor grupo de casos. El 10% de observaciones terminan en allanamiento, aceptando las observaciones del Ejecutivo, y estas cifras ascienden a 17% y 16% en los primeros dos periodos. De igual forma, el texto sustitutorio es otra manifestación de la modificación de la autógrafa para llegar a un punto de consenso, aunque esto solo ocurre en el 6% de los casos totales. De igual forma, los primeros dos periodos es donde sucede con más frecuencia (10% y 9%, respectivamente).

Por otro lado, las insistencias son el único momento donde el Ejecutivo hizo el esfuerzo por modificar la propuesta del parlamento, y este último impuso su voluntad. La Tabla 11 muestra que, en estos 15 años, los cuatro Congresos lograron imponer su voluntad unilateralmente con el 34% de autógrafas observadas. También se observa que este último periodo, en los pocos meses de funcionamiento, tiene tasas de insistencia mayores a los Congresos anteriores que sí completaron el quinquenio completo. De igual modo, las cifras del Congreso electo en el 2016-2019, en tan solo tres años alcanzan cifras similares al periodo completo del 2006-2011, y muy por encima del periodo 2011-2016, aunque la comparación en proporción frente al total de autógrafas observadas es tan solo ligeramente mayor (28% en 2016, frente a 26% en el 2006 y 20% en el 2011).

Analizando únicamente las leyes observadas que fueron finalmente aprobadas por algún mecanismo, se ve que 186 de los casos fue con la imposición unilateral del Congreso (insistencia), mientras que en 90 de los casos se aprobó con una concesión del Legislativo tras la negativa original del Ejecutivo (allanamiento y texto sustitutorio). En otros 273 casos, la observación evitó cualquier promulgación. En otras palabras, en los últimos 15 años los resultados muestran un juego de suma cero en el 83% de los casos: el Legislativo optó por la insistencia en 33% de los casos y en otros 50% de los casos dejó que la autógrafa vuelva al archivo. Solo en 16% de las observaciones, el Congreso optó por aprobar la ley en un punto medio. Entre las leyes aprobadas, el Congreso se impuso más veces de las que buscó el punto medio.

Así, las cifras sugieren que la institución de observación e insistencia ha sido utilizada como un mecanismo de conflicto más que de colaboración en los periodos analizados, con especial énfasis en el último Congreso, donde solo dos casos fueron

aprobados mediante la colaboración. En lugar de ser una forma de legislar tomando en cuenta las preferencias de ambos actores, ha seguido una lógica de imposición: el Ejecutivo logró evitar cualquier promulgación en la mayoría de casos analizados, y el Legislativo logró aprobar la ley con su propuesta original en la mayoría de casos que los vetos no terminaron en el archivo. Sin embargo, existe una variación importante entre periodos. Por un lado, la predominancia de archivar autógrafas observadas no se muestra en el último periodo. En este caso, el 62% de vetos fueron insistidos, mientras que solo 36% de vetos terminaron sin promulgarse, evidenciando aún más conflicto, pero con un aumento significativo de ventaja hacia el Legislativo.

Por otro lado, la minoritaria opción de aprobar leyes con concesiones, mediante texto sustitutorio o allanamiento, es algo que ocurre en el promedio total, pero sesgado por los últimos dos periodos. En los periodos 2006-2011 y 2011-2016, las cifras muestran predominancia por estos mecanismos para aprobar vetos, frente a la opción de insistir. En el primer periodo, la suma de allanamiento y sustitutorios supera por 1 caso a las insistencias, mientras en el segundo lo supera por 7 casos (5 puntos porcentuales). Ello sugiere que el incremento del conflicto a partir del 2016 se ha manifestado de esta forma: entre los vetos que son aprobados, la insistencia es el medio para lograrlo con mayor frecuencia. Solo el 10% de vetos en el 2016-2019, y el 6% en el 2020, fueron aprobados sin insistencia, buscando el punto medio con el Ejecutivo. A pesar del éxito relativo del Ejecutivo para frenar legislación y modificarla a su favor, las condiciones de obstruccionismo o de conflictividad tienden a beneficiar al Congreso, cuando se trata de producción legislativa. Esto puede estar muy relacionado al diseño institucional. La autorregulación de los actores disminuye cuando aumenta el conflicto entre poderes. De otro lado, los bajos requisitos para aprobar leyes por insistencia permiten que el Legislativo abuse de esto si así lo desea. Requerir un mayor número de votos para insistir podría aumentar los incentivos del parlamento para ceder.

El veto presidencial en el Perú, como se explicó secciones arriba, tiene carácter de enmienda. El Ejecutivo tiene la opción de incluir recomendaciones e intentar guiar el cambio al *statu quo*, para consideración del Legislativo. Según Alemán y Navia (2016), la influencia del presidente sobre agenda legislativa aumenta considerablemente con este mecanismo, ya que permite una última modificación a la ley. Los autores comprueban que el Ejecutivo chileno solo utiliza este tipo de vetos, y no el veto absoluto. Para el caso peruano, se analizaron los documentos presentados

por el Ejecutivo para justificar sus observaciones, y se identificó aquellos casos donde proponen un posible curso de acción para aprobar dicha ley. En otras palabras, se ha realizado una clasificación de los vetos presidenciales en torno a si se dedican a criticar y explicar los problemas de dicha autógrafa, o si sugieren alternativas a los artículos problemáticos o redactan un texto sustitutorio a dichos artículos. A continuación se presentan el uso de veto de enmienda.

Tabla 12: Veto presidencial con enmienda

	Enmienda		Sin enmienda	
2006-2011	60	58%	104	42%
2011-2016	27	23%	89	77%
2016-2019	22	16%	118	84%
2020	8	6%	117	94%
Total	117	21%	428	79%

Fuente: Portal del Congreso de la República. Elaboración propia

Las cifras muestran que, a diferencia de Chile, la enmienda no es muy utilizada por el Ejecutivo peruano. El periodo de García, donde la bancada oficialista fue mayor y se mantuvo constante, es donde ocurre la mayoría de este tipo de vetos, y la proporción va reduciéndose en los periodos siguientes. Esto tiene dos interpretaciones. Por un lado, puede ser indicador de un Ejecutivo más proactivo, que busca incentivar al Legislativo a llegar a ese punto medio y a intervenir en la producción legislativa con más que un simple bloqueo. Por otro lado, puede indicar un Legislativo que produce leyes más cercanas a las preferencias del presidente. Al menos, leyes que difieren del ideal del presidente por variaciones en las preferencias, y no por tener objetivos abismalmente opuestos o por ser inviables. Así, son leyes que el presidente no considera que debe derrotar, sino ajustar y acomodar. Un Legislativo que produce autógrafas con las que el Ejecutivo jamás va a comulgar recibirá más vetos absolutos y no con enmiendas. Ello puede ayudar a explicar las bajas cifras de enmienda en el último periodo. Más allá de los altos niveles de conflicto entre poderes, la producción de iniciativas que buscan crear distritos, lo cual afecta al presupuesto, es inconstitucional, y dificulta el ordenamiento territorial de los gobiernos subnacionales, son propuestas que el Ejecutivo no puede sino rechazar. Prueba de

ello, a fines del gobierno se presentó una demanda de inconstitucionalidad contra un grupo de esas leyes aprobadas por insistencia.

Tabla 13: Resultados del veto presidencial con enmienda

	Enmienda		Sin enmienda	
Insistencia	20	17%	98	83%
Allanamiento	28	51%	27	49%
Sustitutorio	7	19%	29	81%
No aprobado	56	25%	171	75%

Fuente: Portal del Congreso de la República. Elaboración propia

Las cifras de la Tabla 13 sugieren que lo establecido por Alemán y Navia (2006) se cumple en el caso peruano: el veto de enmienda incrementa la agenda legislativa del Ejecutivo. En los últimos 15 años, la mitad de allanamientos fueron aprobados con un veto de enmienda. Utilizar este mecanismo incentiva al Legislativo a no responder en un juego de suma cero, sino a buscar el punto medio. La enmienda funciona como señalización explícita de las preferencias del Ejecutivo, facilita la tarea a los legisladores que buscan aprobar su proyecto indicándoles el correcto curso de acción y muchas veces redactando la ley por ellos.

La siguiente sección buscará concentrarse en las insistencias; este grupo de autógrafas vetadas donde, tras la respuesta del Legislativo, el Ejecutivo no logra un resultado que le es favorable.

6.4 Análisis de las insistencias

El objetivo principal de esta investigación es explicar por qué algunas autógrafas observadas son insistidas con éxito. Para eso, antes de examinar cuáles son esas aprobaciones por insistencia, se debe analizar aquellas vetadas que tuvieron la intención de ir por ese camino. Como se recuerda del proceso legislativo, una vez que la observación llega al Congreso, la autógrafa vuelve a la comisión dictaminadora. Es en esta comisión donde se evalúa las recomendaciones y observaciones propuestas por el Ejecutivo y se plantea un dictamen de respuesta ante estas observaciones, recomendando un curso de acción. Así, para analizar qué autógrafas

son insistidas, esta investigación plantea primero entender qué autógrafas reciben un dictamen de insistencia, antes de ver aquellas que efectivamente superan los siguientes pasos hacia la promulgación por insistencia.

Hay pocos casos donde, por acuerdo en la Junta de Portavoces, se exonera el dictamen de la comisión. Entre aquellas autógrafas que alcanzaron la aprobación por insistencia, únicamente once siguieron este camino. Por cuestiones metodológicas, se categorizarán como dictamen por la insistencia, ya que se considera estos dictámenes como un primer paso en ese camino, o una muestra de la voluntad del Congreso por insistir.

La distribución de dictámenes por la insistencia entre periodos congresales sigue el patrón presente en la Tabla 14. De un total de 549 observaciones, 279 (51%) obtuvieron un dictamen de insistencia. Esos 279 dictámenes se distribuyen entre periodos de manera desigual, como lo muestra la segunda y tercera columna. El último periodo encabeza la lista, con 30% de dictámenes sobre la totalidad de ocasiones que se recomendó la insistencia. En segundo lugar está el Congreso 2016 en la cabeza dictaminó 82 insistencias, (29% de total de dictámenes de insistencia), seguido del Congreso 2006, con 71 dictámenes (25%) y el 2011 con 42 (15%).

Tabla 14: Dictamen por insistencia entre periodos

Periodo	Dictamen	% del total (vertical)	% de Observadas (por periodo)	Insistidas	% de dictamen
2006	71	25%	43%	43	61%
2011	42	15%	36%	23	55%
2016	82	29%	59%	42	48%
2020	84	30%	67%	81	92%
Total	279		51%	189	68%

Fuente: Portal del Congreso de la República. Elaboración propia

En la cuarta columna se muestra el porcentaje de observadas que reciben un dictamen de insistencia en cada periodo. Aquí se ve que la tendencia cambia: los Congresos que iniciaron el proceso de insistencia frente a más de la mitad de observaciones fueron los dos últimos. El del 2011, nuevamente, muestra la menor cifra de conflicto entre poderes, al igual que anteriormente tuvo la menor cantidad de vetos por año y de insistencias efectivas. Los otros tres periodos muestran cifras

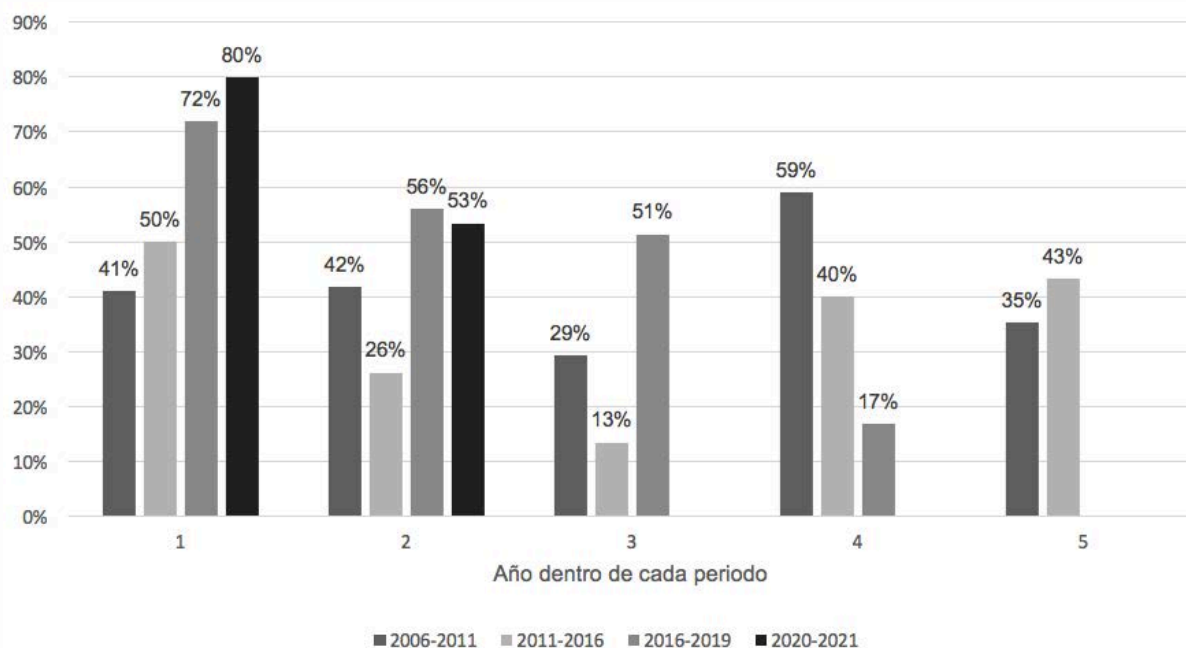
absolutas de dictámenes muy similares; lo que los diferencia es cuántos de ellos que se convierten en insistencias efectivas.

Finalmente, la última columna muestra la proporción de dictámenes favorables a la insistencia que terminaron con autógrafas promulgadas a través de la misma, evaluando la eficiencia de cada Congreso para dictaminar insistencias. Aquí las cifras muestran un cambio. Con la excepción del último periodo, que constantemente ha mostrado mayor ventaja al Legislativo, en el periodo iniciado en 2006 se visualiza que el 61% de dictámenes culminaron su proceso con éxito. En el 2016, un periodo marcado por el conflicto, esta cifra se reduce a 48%, lo que significa que los dictámenes fueron usados con mayor frecuencia que las insistencias efectivas, siendo menos eficiente. En promedio, el 69% de dictámenes cumplieron su camino con éxito hacia la insistencia, con un sesgo importante producto del último periodo que cuenta con el 92% de eficiencia y un alto número de insistencias (81).

Encontrar las razones que favorecen al dictamen, y sus diferencias con las que explican la aprobación de la insistencia, es parte de esta investigación. Se podría esperar similitudes en las explicaciones, ya que ambos son pasos de un mismo proceso que podrían seguir lógicas similares, pero se diferencian en los actores que toman la decisión final, la correlación de fuerzas necesarias para llegar al acuerdo, y las consecuencias materiales de alcanzar el dictamen o de insistir con éxito. Por ello, y por las distintas frecuencias presentadas, también se espera encontrar diferencias en el razonamiento.

El Gráfico 6 muestra cómo se distribuye ese 49% de observadas con dictamen favorable a la insistencia, dentro de la duración de cada periodo. En otras palabras, parte del total de vetos recibidos cada año por los Congresos, e identifica la proporción anual que dictamina esas observaciones hacia la insistencia en cada periodo: el paso previo a la aprobación en el argumento secuencial. Así, mientras que el 41% de leyes observadas en el primer año del periodo 2006-2011 fueron dictaminadas con insistencia, esta cifra subió a 64% en el cuarto año. Se observa que los periodos muestran que su tendencia a dictaminar hacia la insistencia se reduce en los primeros años, e incrementa en el cuarto. Recordemos que el cuarto año del periodo 2016-2019 solo tiene pocos meses de duración, y como el final del periodo se dio como resultado de una crisis política no planificada, los efectos del cuarto año podrían no verse. Así, el inicio y el final de un periodo regular de gobierno de cinco años parece incentivar el conflicto entre poderes.

Gráfico 6: Observadas anuales que reciben dictamen de insistencia



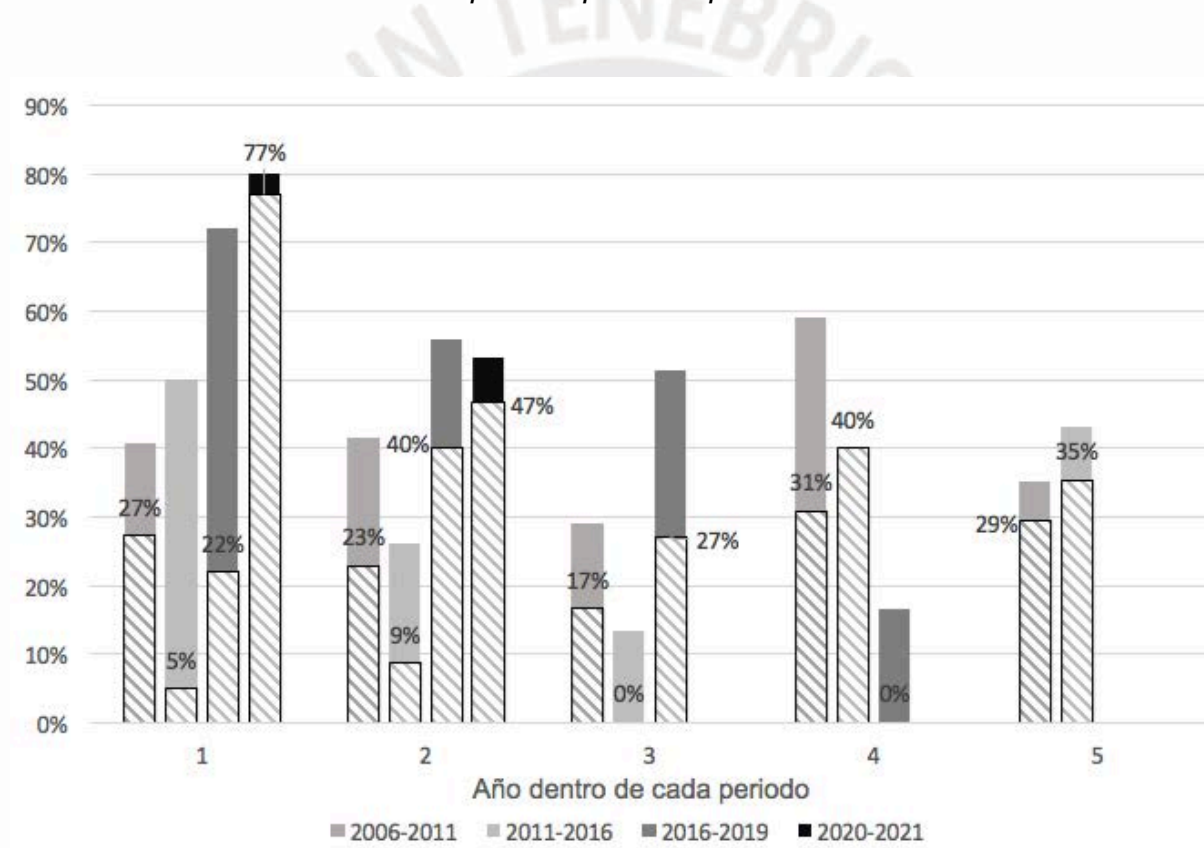
Fuente: Portal del Congreso de la República. Elaboración propia

Por otro lado, el Gráfico 7 muestra la proporción anual de observadas que son insistidas con éxito, para cada uno de los periodos evaluados, sobrepuesta con el gráfico anterior. Esto permite analizar cómo evoluciona la tendencia a insistir autógrafas observadas, a la vez que evalúa cómo evoluciona la eficiencia. Las columnas coloreadas en el Gráfico 7 muestran la información del Gráfico 6, con el segundo paso en el argumento secuencial (el dictamen), mientras que las columnas ralladas muestran el tercer paso (insistencia efectiva). Así, la diferencia entre ambas columnas es la eficiencia anual del Congreso para cumplir con el dictamen realizado.

En este caso, el bajo número de casos por año dificulta una interpretación fidedigna de la data y las tendencias a través del tiempo. Por ejemplo, en el periodo 2011-2016, los cuatro primeros años hay 5 insistencias aprobadas, mientras que solo el último año muestra otras 18. Sin embargo, la tendencia pareciera mostrar que la brecha entre dictamen e insistencia se reduce mientras se aleja del inicio del gobierno, con mayor claridad en el periodo 2011-2016, que llegó a un 100% de eficiencia durante su cuarto año. Esto no es tan evidente con el resto de casos, pero (con la excepción del 2020-2021), la brecha entre dictamen e insistencia es más amplia en el primer año. Así, los dictámenes parecen fluctuar entre años dentro de un mismo Congreso,

mientras que las insistencias parecen operar con mayor estabilidad. Esto genera una explicación distinta para ambos casos de estudio, así como una variación temporal en la eficiencia de los Congresos para dictaminar hacia la insistencia. La gráfica sugiere que el cierre de brechas podría responder a un aprendizaje de los miembros de las comisiones para saber si el dictamen se cumplirá en el pleno, por lo que al inicio de sus gestiones utilizarán dictámenes que no se concluirán, mientras que su eficiencia aumenta con el paso del tiempo. Sin embargo, esta relación no es precisa del todo, por lo que debe haber otros argumentos para explicar la diferencia y la variación temporal.

Gráfico 7: Observadas anuales que se aprueban por insistencia



Fuente: Portal del Congreso de la República. Elaboración propia

Un análisis que se puede realizar a las insistencias es comparar la proporción de autógrafas insistidas que, según el Ejecutivo, tenían razones de índole presupuestal o constitucional para evitar su promulgación. En secciones anteriores se comprobó que los Ejecutivos argumentan que el veto presidencial es utilizado para,

entre otras razones, frenar legislatura que afecte la política general del gobierno, conclusión a la que se aproxima el razonamiento de mantener estable el equilibrio presupuestal. De igual forma, se mostró que actuaba como una barrera a las leyes inconstitucionales. Como se estableció que, de los cuatro resultados posibles a la observación, la insistencia es el único en el que el Ejecutivo no logra influir (detener, modificar) en la producción de la ley, este análisis permitirá aproximarnos a ver en cuántos casos el Legislativo logró imponerse en la aprobación de autógrafas que cumplen estas causales, o si es que para estos casos específicos el mecanismo de la observación es tan efectivo como aparentaron las cifras generales presentadas en la Tabla 11.

La Tabla 8 mostró que el 40% de autógrafas observadas al Congreso del 2006-2011 contaban con alguno de estos argumentos, mientras que el Congreso del 2011-2016 esa cifra ascendía a 64%. Para el 2016-2019, las cifras alcanzan el 57%, y crecen a un 89% en el 2020. En total, 227 autógrafas observadas contenían alguna de dichas razones. La Tabla 15 a continuación muestra las insistencias aprobadas según la razón de observación. En el periodo 2006-2011, de los 99 vetos por razones ajenas al gasto o inconstitucionalidad, solo 23 de ellos (23%) fueron insistidos con éxito, mientras que de los 65 vetos restantes, 20 (30%) se promulgaron por insistencia. En el periodo 2011-2016, solo 3 autógrafas vetadas por razones que no incluían gasto o inconstitucionalidad (7%) fueron insistidas (de un total de 41 vetos con esa argumentación), mientras que las otras 19 insistencias fueron parte del grupo de 74 autógrafas vetadas por gasto o inconstitucionalidad, representando al 30% de esas. El periodo 2016-2019 muestra tendencias similares. Entre las 57 autógrafas sin razones de constitucionalidad, 10 fueron insistidas (18%), mientras que de las 83 que entraban con conflicto con la Constitución, 31 (37%) se insistieron. El último periodo muestra que el 82% de las que generan gasto o inconstitucionalidad fueron insistidas, frente al 50% que no.

Tabla 15: Número de insistencias según razón de observación

Razón	Presupuesto y/o Inconstitucionalidad		Otros	
	Insistencia	No insistencia	Insistencia	No insistencia
2006	20	45	23	76
2011	19	56	3	38
2016	31	52	10	47
2020	70	39	10	17
Total	140	192	46	178

Fuente: Portal del Congreso de la República. Elaboración propia

Estas cifras muestran que múltiples leyes con directrices que afectaban las finanzas del país u otros artículos de la Constitución han sido aprobados por insistencia. De las 332 observaciones que tuvieron dichos argumentos, 140 (42%) fueron aprobadas por insistencia. Mientras, de las 224 con observaciones ajenas a las razones planteadas, 46 (21%) llegaron a la misma conclusión. Resaltan dos periodos: el 2011 muestra que de las 21 insistencias, solo 3 no tuvieron dichas razones entre las observaciones planteadas, mientras que el 2020-2021 es el único periodo donde las insistencias entre aquellas que sí se observaron por las razones establecidas superaron a las que no se insistieron del mismo grupo. Es decir, el primer periodo (2011) muestra un bajo interés por insistir autógrafas que no afectan el presupuesto o son inconstitucionales, y el segundo periodo (2020) muestra una insistencia es desmedida por estas. Este último periodo continúa mostrando ejemplos de alto conflicto impositivo desde el Legislativo, a un Ejecutivo con una bancada oficialista débil o inexistente.

Ello, sin embargo, podría responder no a un afán de romper la Constitución o defalcarse al Estado, sino a una producción legislativa que no sigue procedimientos reglamentarios. Los incentivos de los parlamentarios para aprobar leyes que puedan presumir ante sus representados en las regiones de las que provienen para buscar réditos políticos al futuro, son altos, combinados con que el Congreso es el inicio de la carrera política de muchos que saltan a puestos municipales, especialmente en un contexto reciente sin reelección parlamentaria (Hidalgo, 2021). Por ejemplo, los

congresistas buscarán aprobar leyes que promuevan obras de infraestructura, cuando no tienen iniciativa de gasto. Los casos en los que el Ejecutivo argumenta inconstitucionalidad incluyen razones de separación de poderes y competencia, mientras que las que generen gasto pueden estar vinculadas a efectos indirectos, o a una razón argumentativa del Ejecutivo para desincentivar su aprobación. Lo innegable, sin embargo, es que el Legislativo ha logrado imponerse con mayor frecuencia y e intensidad en el último periodo, bajo todos los análisis realizados. Hay un mayor nivel de observaciones, de insistencias, de autógrafas que afectan el presupuesto y la Constitución, las cuales también se insisten con más frecuencia, y el más bajo nivel de dictámenes de insistencia que no cumplen su intención.



7. Resultados

7.1 Resultados de los modelos de regresión lineal

Para comprobar las hipótesis planteadas, la investigación busca realizar dos grupos de regresiones lineales dicotómicas, ambas con el universo de todas las autógrafas observadas por el Ejecutivo. El primer grupo de regresiones tiene de variable dependiente el dictamen recibido, buscando identificar aquellas que han iniciado el camino hacia la insistencia con un dictamen favorable en su respectiva comisión. La segunda tabla de regresiones analiza el subgrupo de autógrafas que fueron insistidas con éxito. Se intentará responder si los determinantes de la aprobación de leyes por insistencia están relacionados con aquellos que determinan el primer intento de insistencia.

Como variable de control, se introdujo un indicador del Congreso que se está analizando. Esto tiene como objetivo evitar que otros factores no considerados, pero que sean específicos a un periodo parlamentario, distorsionen los resultados del modelo. Para evaluar el efecto de las variables planteadas, se realizó una serie de regresiones con combinaciones y cantidades distintas de variables, manteniendo constante el oficialismo y el número de bancadas para evaluar su efecto. Los resultados a continuación.

¿Qué afecta la posibilidad de que el Congreso apruebe un dictamen de insistencia a una autógrafa observada? Los resultados de la Tabla 16 muestran que las variables significativas dependen principalmente de la presencia de la variable temporal. Los casos donde se evita la introducción de esta variable en el modelo de regresión, ninguna otra variable resulta significativa. Por otro lado, cuando se le incluye, esta resulta como una explicación estadísticamente relevante, con una relación inversa. Mientras menos tiempo haya transcurrido del inicio del periodo, los dictámenes por insistencia serán más frecuentes. De igual forma, la variable cuya significancia se activa de manera sostenida junto con la variable temporal es el tamaño del oficialismo. Esto sugiere que, junto con el inicio del gobierno, un oficialismo más presente limitará este primer paso en el camino hacia la insistencia. No obstante, el modelo 1 y 3 muestran que medir la variable del oficialismo sin la variable temporal no resultan en un efecto significativo.

Tabla 16: Condiciones para el dictamen de insistencia

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Control de la agenda por el Ejecutivo				
Oficialismo	-2.37 (1.88)	-3.96* (1.99)	-2.38 (1.89)	-4.85* (2.03)
Desaprobación			8.46e-3 (6.07-3)	0.02 (6.7e-3)
Temporal		-5.65e-4** (2.1e-4)		-7.68e-4** (2.33e-4)
Fortaleza de la coalición				
Nº Bancadas	0.08 (0.06)	-3.96* (1.99)	0.08 (0.06)	0.11 (0.06)
Fragmentación	-0.05 (0.05)			-0.03 (0.05)
Control	0.16 (0.19)	-0.14 (0.21)	0.18 (0.19)	-0.03 (0.05)
Casos (N)	549	549	549	549
*p<0.05 **p<0.01 ***p<0.001				

Fuente: Elaboración propia

Los resultados de las regresiones para la aprobación de dictámenes por insistencia no cumplen con comprobar las hipótesis establecidas. En el momento de dictaminar, el tamaño del oficialismo (entendido como el control de la agenda por el Ejecutivo) y la cantidad de bancadas (entendidas como la coalición legislativa) no son el principal determinante de que se recomiende la insistencia. Es el tiempo transcurrido desde el inicio del periodo el mejor determinante para aprobar el dictamen.

Para comprender esto, es necesario entender la dinámica en las comisiones. Cada comisión cuenta con un reducido número de congresistas, aunque la correlación de fuerzas entre bancadas es similar al pleno. La decisión del dictamen recae sobre la mayoría simple de los miembros de la comisión, y los efectos de la recomendación no son vinculantes, salvo el archivo, y tienen menos consecuencias materiales, ya que es el pleno donde finalmente se tomará la decisión, que puede ser distinta a la dictaminada. Los costos de la decisión tomada son poco elevados. Es la comisión

donde se ha trabajado y estudiado el proyecto en cuestión, pero la fuerza de los votos del pleno tiene el peso de decisión final. En ese sentido, el oficialismo dentro de la comisión puede buscar enviar la autógrafa al archivo para que no se discuta en el pleno. No obstante, lo que sugiere el modelo presentado es que al inicio del gobierno, los dictámenes favorecerán a la insistencia con mayor frecuencia. Esto puede mostrar que existe un aprendizaje entre congresistas y Ejecutivo, o entre congresistas de la comisión y congresistas del pleno. Una mayor tendencia al conflicto hacia el inicio del gobierno puede responder a desconocimiento desde el Congreso de las preferencias del Ejecutivo, o un primer intento de someter a prueba la reacción del pleno y del Ejecutivo. Así, en lugar de buscar un consenso, las comisiones recomendarán la insistencia con más frecuencia, y con el tiempo aprenderán a racionalizar su uso cuando sea necesario o cuando sepan que el pleno apoyará la idea.

Tabla 17: Condiciones para aprobar leyes por insistencia

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
H1: Control de la agenda por el Ejecutivo				
Oficialismo	-6.18** (2.36)	-6.51** (2.39)	-6.37** (2.35)	-8.43** (2.68)
Desaprobación			8.88e-3 (6.69e-3)	0.01 (7.43e-3)
Temporal		-1.92e-4 (2.38e-4)		-5.38e-4* (2.6e-4)
H2: Fortaleza de la coalición				
Nº Bancadas	0.17** (0.07)	0.20** (0.07)	0.19** (0.07)	0.19** (0.07)
Fragmentación	0.17*** (0.05)			0.18*** (0.05)
Control	0.21 (0.23)	-0.16 (0.25)	-0.05 (0.22)	-0.49 (0.28)
Casos (N)	549	549	549	549

*p<0.05 **p<0.01 ***p<0.001

Fuente: Elaboración propia

La Tabla 17 muestra también cuatro modelos, con las mismas variables independientes alteradas en el mismo, con la diferencia de que evalúa su efecto en la aprobación final por insistencia. A diferencia de la tabla anterior, estas regresiones muestran un efecto significativo sistémico de las dos variables principales: tamaño del oficialismo y número de bancadas que respaldan la autógrafa en cuestión. A través de los cuatro modelos, y con las alteraciones a las otras variables presentadas, estas dos hipótesis parecen cumplirse consistentemente. El tamaño del oficialismo es la variable que muestra el efecto más grande en la dependiente: mientras más curules posea la bancada de gobierno, menos probable es la aprobación de insistencias. Mientras, un mayor número de bancadas como proponentes favorece la insistencia.

Al evaluar ambas variables, resalta que la desaprobación presidencial no haya tenido un efecto significativo en ninguno de los modelos presentados. El rol de la ciudadanía no parece ser un mediador en las decisiones parlamentarias respecto a la aprobación de leyes por imposición. Si bien los últimos periodos se han sostenido por una alta aprobación ciudadana frente a un Congreso opositor en el cual no tenían una bancada oficialista, esto no fue suficiente para evitar el control de la agenda por la oposición. El poder de los votos se impone incluso en un contexto donde la legitimidad del gobierno se sostiene por la popularidad, por lo que la falta de una bancada mediadora le pasará factura tarde o temprano.

Más allá de votos, lo que resalta aquí es la importancia de las bancadas como instituciones que facilitan la negociación y reducen los costos de trámite interno. Es finalmente el apoyo de más grupos del Congreso lo que explica si la autógrafa se insiste o no. De igual modo, esto es mediado por el tamaño de la bancada oficialista. Como se sospechó desde el inicio, el oficialismo sirve de mediador entre los intereses y objetivos del gobierno frente al resto de bancadas. Incluso, ajeno a su capacidad de negociación y modificación de la legislación producida por medio del debate en el pleno, es también una fuerza de votos necesarios para la insistencia. Es este poder de los votos lo que termina por explicar, más allá de cualquier factor coyuntural o externo al balance de fuerzas interno en el Congreso, lo que permite aprobar leyes por insistencia en el Perú.

7.2 El rol del oficialismo

Un análisis posterior a los resultados de las regresiones pasa por evaluar el rol del oficialismo en esta dinámica. Se vio que el veto presidencial no es eficaz en romper la coalición legislativa original que sostuvo la autógrafa antes de la observación, y que una bancada de gobierno numerosa limitaría la posibilidad de las insistencias. ¿Cómo interactúa esto? El número histórico de insistencias fallidas, entendido como votaciones el Pleno que buscaron la insistencia y no tuvieron éxito, es extremadamente bajo. Únicamente hay 15 casos, en los últimos 15 años, donde eso ha ocurrido. Dentro de esos 15 casos, 6 lograron votar por la reconsideración de dicha falla en la insistencia, y culminaron con una insistencia aprobada de todos modos. Otros dos casos, tras fallar la votación, cambiaron de estrategia y aprobaron el allanamiento a las observaciones, mientras otra autógrafa terminó aprobando un texto sustitutorio. Los cinco restantes terminaron en el archivo. De esos 15 casos, 9 fueron en el periodo 2006-2011, 2 en el 2011-2016, 3 en el 2016-2019 y uno en el último periodo.

Esto muestra que todos los Congresos, con menor éxito en el 2006-2011, han sabido coordinar previamente en espacios políticos informales y, en gran medida, no han llevado al voto insistencias que no podían ganar. De esta manera, los factores coyunturales como la desaprobación ciudadana o el tiempo pueden tener un efecto indirecto en la aprobación de insistencias, pero no necesariamente en la pérdida de la votación, ya que esto último suele ser impedido por decisiones internas que evitan llevar a votación los casos desfavorables. La decisión de la Junta de Portavoces o la Mesa Directiva en llevar a votación una insistencia depende principalmente de la existencia de los votos suficientes para su aprobación, porque se aseguran previamente que cualquier intento por insistir llevado al voto en el pleno, tenga a priori el apoyo necesario.

Esto explica por qué la cantidad de bancadas y el tamaño del oficialismo pueden ser buenos predictores, ya que ambos son finalmente los actores del parlamento –agrupados en bancadas– funcionando como se espera de los grupos parlamentarios: agrupando a individuos bajo ideas comunes en instituciones formales que facilitan la negociación colectiva interna al cuerpo legislativo. Ambas variables muestran que esta negociación interna explica el resultado final, en tanto un mayor número de bancadas respaldando la insistencia interactúa con una bancada que

tiende a oponerse a insistirla. En los espacios de negociación formales e informales, dichos actores sabrán el resultado de una eventual votación y decidirán acorde a ello, con pocos casos de error. Esta interacción amplía la información conocida por los actores en el juego de acción racional que es el voto.

Esto se sostiene al evaluar los resultados de las votaciones. Durante los tres periodos iniciales, donde existe una bancada oficialista, hay tan solo 32 insistencias aprobadas que no necesitaron de los votos del oficialismo para lograrlo. Si se resta la votación total obtenida para la insistencia con los votos a favor de la insistencia otorgados por la bancada de gobierno, en 32 casos no había habido un resultado distinto, y la aprobación de la insistencia hubiese ocurrido de todos modos. Entre esos casos, solo 6 ocurrieron en los dos primeros periodos (2006-2011 y 2011-2016), donde el oficialismo en el Congreso tuvo un rol importante en tamaño y presencia. De esta forma, 26 ocurrieron durante el periodo 2016-2019, donde la bancada oficialista fue de menor tamaño y cohesión con el Ejecutivo. Caso contrario, en el resto de insistencias aprobadas en los tres periodos iniciales se necesitó del apoyo del oficialismo para lograrlo. Es decir, si la totalidad de miembros de la bancada de gobierno que votaron a favor de la insistencia, cambiaban su voto, dicha ley no hubiera sido aprobada. Esto muestra que el oficialismo, a pesar de ser de suma importancia para evitar las insistencias, ha tendido a ser incluso más importante para su aprobación, contando con el voto determinante.

Tabla 18: Rol del oficialismo en la insistencia

	2006-2011		2011-2016		2016-2019		2020-2021	
Total de insistencias	43		23		42		81	
Oficialismo inclina la balanza en votos	39	91%	21	91%	16	38%	0	0%

Fuente: Portal del Congreso de la República. Elaboración propia

Como muestra la Tabla 19, los votos del oficialismo fueron determinante para la aprobación de leyes por insistencia en la inmensa mayoría de casos durante los dos primeros periodos estudiados. Este análisis permite afirmar que más del 90% de insistencias solo se pudieron aprobar con los votos de la bancada de gobierno, y que si la votación hubiera sido distinta, no se hubiese aprobado. Si el oficialismo se

hubiese abstenido, votado en contra, o no asistido al pleno, las cifras de leyes aprobadas por insistencia serían casi nulas en dichos periodos.

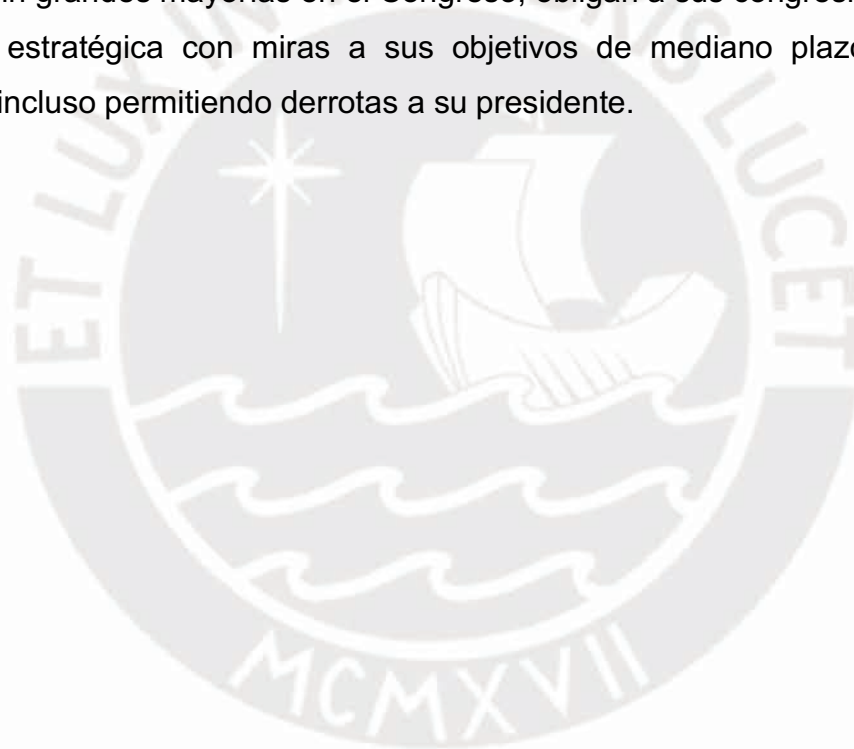
La importancia de los votos oficialistas para inclinar la balanza pierde peso a partir del 2016, donde la bancada de PPK no solo es de menor tamaño, sino que también muestra mayor distancia con el Ejecutivo, sobre todo con el paso del tiempo. Esto se traduce en que solo 16 casos (38% de las insistencias) fueron aprobadas con el oficialismo como bancada determinante. En la mayoría de casos, modificar el voto de la bancada de gobierno no habría generado resultados distintos. De igual forma, el último periodo (2020-2021), donde el oficialismo en el Congreso fue, para efectos prácticos, insignificante, muestra que ninguna insistencia se aprobó como resultado de sus votos. A pesar de la alta fragmentación, la oposición logró mayores niveles de consenso, por lo que las insistencias se aprobaron con un promedio de votos más elevado que en periodos pasados. Esto, sumado a la nula o baja presencia de la bancada de gobierno, hizo que no sea un actor relevante en evitar o permitir insistencias.

La evidencia también muestra que, en los pocos casos (15) donde las insistencias fueron rechazadas, al menos 9 de ellos ocurre con una bancada oficialista dividida en el voto, o que rechaza activamente la insistencia. Es decir, incluso con un contexto institucional que beneficia al Legislativo al requerir un bajo umbral de votos para insistir en las leyes, la bancada de gobierno se prueba a sí misma como determinante para el resultado final tras la observación. Lo que ha ocurrido en los periodos entre 2006 y 2016 es que casi la totalidad de los casos fueron definidos por la bancada de gobierno. Posteriormente, este ha sido un actor muy débil que no pudo cumplir con la misma capacidad.

Esto lleva a pensar que el rol del oficialismo no es una defensa automática a los intereses del Ejecutivo. Si bien el número de congresistas en la bancada de gobierno ha mostrado ser muy relevante para impedir una imposición legislativa desde el Congreso, el Ejecutivo necesita que los intereses de dicha bancada decidan respaldarlo. Finalmente, son ellos quienes poseen, en la amplia mayoría de los casos, la decisión final. Por un lado, demuestra que la influencia del presidente en el Congreso está mediada por su bancada, y depende en gran medida de que sus intereses confluyan. Si, a pesar de ser del mismo partido, los objetivos políticos de los congresistas difieren con los del presidente, su poder legislativo se va a ver ampliamente reducido. Esta diferencia de intereses puede ser explicada por un

sistema de partidos poco institucionalizado y actores que se juntan tras la marca partidaria solo por elecciones, sin respaldar un proyecto político común a largo plazo.

Por otro lado, el que en tantas ocasiones el oficialismo haya permitido la insistencia con sus votos, los cuales fueron determinantes para el resultado, sugiere también que no se debe únicamente a una diferencia en intereses entre la bancada de gobierno y el presidente. Los congresistas no pueden posicionarse constantemente como oposición al resto de bancadas, incluso si eso implica facilitar una derrota al Ejecutivo, ya que los parlamentarios oficialistas necesitan de los votos de otras bancadas para cumplir con sus objetivos. Una defensa cerrada al Ejecutivo podría impedir insistencias, pero también podría bloquear la agenda legislativa del partido de gobierno. El multipartidismo peruano y los niveles de fragmentación, así como el presidente sin grandes mayorías en el Congreso, obligan a sus congresistas a actuar de manera estratégica con miras a sus objetivos de mediano plazo dentro del Legislativo, incluso permitiendo derrotas a su presidente.



8. Conclusiones

El objetivo de esta investigación fue identificar las razones que explican la aprobación de leyes por insistencia en el país. Para ello, se organizó una base de datos original con todas las autógrafas observadas por el Ejecutivo entre el inicio del gobierno del 2006 y el fin del gobierno del 2021. En estos 15 años, se identificaron 549 vetos presidenciales, de los cuales 189 (34%) fueron insistidas por el Legislativo. Se planteó un argumento secuencial, donde el dictamen en comisión que recomienda al pleno insistir es el paso previo a la insistencia efectiva, y se estableció comparar las variables que mejor explican ambas variables dependientes. Para resolver la interrogante se propuso realizar una serie de modelos de regresión lineal, utilizando dos explicaciones recogidas de la teoría latinoamericana y literatura comparada: la fortaleza de la coalición legislativa y el control de la agenda parlamentaria por parte del Ejecutivo.

Lo que la revisión teórica e institucional permitió vislumbrar fue que el Perú es un caso particular en la región por distintas razones. A nivel comparado, el diseño constitucional peruano exige bajos requisitos para que el Congreso pueda insistir. El modelo parlamentario unicameral y la baja valla de votos (mayoría legal de congresistas) necesarios para insistir en una ley resalta frente a los casos de la región, donde exigen un consenso legislativo mayor y una votación en ambas cámaras. Así, este diseño potencialmente permite al Legislativo opositor, en un contexto constante de presidentes sin mayorías y Congresos multipartidarios, imponer su agenda legislativa y aprobar leyes exprés sin la debida deliberación y balance. Los intentos del Ejecutivo por modificar o bloquear legislación producida por la oposición se ven seriamente limitados por este diseño que permite insistir con una baja proporción de votos, especialmente cuando la bancada oficialista es débil. De existir las condiciones correctas, el Legislativo peruano tiene una amplia ventaja para imponer su agenda legislativa mediante la aprobación exprés de leyes.

También es un caso particular por la cantidad de vetos presidenciales e insistencias evidenciadas. Las cifras superan ampliamente a los países en la región, y muestran una importante variación entre los distintos periodos parlamentarios. El último analizado, que duró menos de dos años, es donde se muestra un mayor nivel de observaciones e insistencias en la historia del país. No obstante, el diseño institucional ha permanecido invariable en el tiempo estudiado, por lo que se buscan

razones de corte político y coyuntural para explicar las cifras encontradas. El alto número de cifras es por sí mismo una anomalía teórica, frente a quienes argumentan que dichos eventos ocurrirían con muy poca frecuencia (Cameron 2010).

A pesar de la desventaja institucional teórica, un importante hallazgo es que el Ejecutivo peruano ha mostrado tener una capacidad importante de influir en la legislación presentada por el Congreso, a través del mecanismo de observar las leyes. Como se elaboró, se parte de asumir que el mecanismo es activado cuando el Ejecutivo considera que la modificación al *statu quo* propuesta por el Legislativo no es la adecuada, y buscará defender ese *statu quo* o dirigir el cambio hacia un resultado favorable a sus preferencias. En ese sentido, las cifras muestran que, tras observar las autógrafas presentadas, el Ejecutivo logró influir en el resultado final en un 66% de los casos. Sin embargo, los resultados son variados, como se identificó en la Tabla 11, mostrada nuevamente a continuación en la Tabla 19.

Tabla 19: Resultados de la observación

Periodo	2006-2011		2011-2016		2016-2019		2020		Total	
Observadas	167		114		143		125		549	
Archivado	80	48%	61	54%	90	62%	42	34%	273	50%
Allanamiento	28	17%	19	17%	7	5%	1	1%	55	10%
Sustitutorio	16	10%	11	10%	7	5%	1	1%	35	6%
Insistencia	43	26%	23	20%	42	29%	81	65%	189	34%

Fuente: Portal del Congreso de la República. Elaboración propia

La mitad de los casos fueron bloqueados con éxito por el Ejecutivo, quien logró defender el *statu quo*. Mientras, otro 16% logró dirigir la modificación propuesta hacia un resultado con el que estuviera de acuerdo. En el 34% restante, el Legislativo se impuso unilateralmente. En ese sentido, se observa que más de 80% de los casos identificados resultan en un juego de suma cero. El Ejecutivo se impone 50% de las veces y evita el cambio, y el Legislativo se impone 34% de las veces e ignora las observaciones presentadas. Solo en el 16% restante ocurren casos de colaboración explícita, donde el resultado sea consensuado entre los poderes en cuestión. No obstante, dichas instancias de colaboración se han reducido considerable con el paso del tiempo. Los gobiernos estudiados muestran que en los periodos iniciales, hasta el 27% de los casos resultó en consenso, lo cual se redujo hasta 2% en el último periodo.

Como lo demuestra los resultados estadísticos posteriores, el rol de la bancada oficialista, inexistente en los últimos periodos, fue clave para ello.

En ese sentido, la primera conclusión es que la relación Ejecutivo Legislativo en torno a la producción de leyes mediante la observación y la insistencia es una relación de conflicto más que de colaboración, a través de los casos estudiados. De igual forma, es una relación donde el Ejecutivo logra influir en el resultado con amplio éxito, aunque esto se limita a su capacidad para defender el *statu quo*. Cuando el resultado muestra un cambio al estado de las cosas, la gran mayoría de casos muestran el éxito unilateral del Legislativo. No obstante, esta relación muestra que la negociación no se termina con la aprobación inicial de la autógrafa. Los espacios de negociación y formulación de la autógrafa continúan –y son activados– tras la acción del Ejecutivo de observarla. Esto demuestra que el Ejecutivo es un actor activo en la producción legislativa peruana. Su capacidad latente de observar leyes obliga al Legislativo a tener en cuenta las preferencias de dicho actor en la producción inicial, y el uso explícito del mecanismo permite a los actores parlamentarios continuar con el proceso deliberativo e incluir explícitamente a actores del Ejecutivo.

Una segunda conclusión parte de comprender que el simple hecho de la ocurrencia de una observación o insistencia no permite identificar qué actor fue el causante del conflicto. Si bien las altas cifras son un buen indicador de un escenario conflictivo, el causante del mismo no queda tan claro. Por un lado, altas cifras de leyes observadas pueden significar un Ejecutivo que veta autógrafas producidas por la oposición sin razón aparente, con una actitud confrontacional y buscando la obstrucción. No obstante, también puede ser un indicador de un Legislativo que produce conscientemente leyes que buscan cambios que jamás van a poder ser aceptados por ese Ejecutivo. En ese caso, el Congreso estaría iniciando la actitud conflictiva. De igual forma, la insistencia puede ser indicador de conflicto en sí mismo, o respuesta ante un Ejecutivo conflictivo. En todo caso, hay más para analizar en torno a los actores y sus motivaciones que el simple hecho de identificar una observación o insistencia.

Uno de esos análisis realizados fue identificar las razones que gatillaron la observación del Ejecutivo. Se puede ver que una gran proporción de autógrafas tenían entre las razones del veto argumentos relacionados a defender principios constitucionales explícitos, identificados por su artículo en la propia Constitución. Uno de los más utilizados fue el 79, el cual prohíbe a los parlamentarios a generar gasto

público con la legislación producida. En ese sentido, se tiene que los Ejecutivos suelen reaccionar con el veto ante intentos del Legislativo que afectarían el equilibrio presupuestal nacional u otras razones constitucionales. Ante la falta de un Senado que actúe como cámara reflexiva, o al menos que promueva una mayor discusión y más actores de vetos internos en el parlamento, el Ejecutivo probablemente aumenta su actividad legislativa intentando bloquear legislación peligrosa como la identificada. Fueron el 53% de autógrafas observadas las que incluían alguno de estos puntos en las razones que el Ejecutivo dio para su veto. No obstante, queda abierta la posibilidad de que dichas razones incluyan criterios políticos, y no técnicos. En ese sentido, el Ejecutivo podría realizar argumentos vagos con que una ley generaría gasto o viola principios intangibles de la Constitución para esconder o fortalecer su razonamiento real, y que casos similares donde las preferencias con el Congreso sí coincidan no sean observados.

También se tiene que el Ejecutivo posee otros mecanismos para aumentar su capacidad de influencia. El veto con enmienda, permitido por el diseño institucional peruano, permite al Ejecutivo recomendar un curso de acción al Legislativo para llegar a un punto de consenso. Las cifras muestran que cuando el Ejecutivo activa este mecanismo, el Legislativo responde con un allanamiento o texto sustitutorio con mayor frecuencia. Sin embargo, a pesar de la ventaja importante que esto significa para el Ejecutivo, no es un mecanismo que se utiliza con mucha ligereza. Esto sugiere que en la mayoría de los casos, el Ejecutivo observa una autógrafa buscando su archivo, ya que el Legislativo propone un cambio al *statu quo* muy alejado de las preferencias del presidente. Que el Ejecutivo active el mecanismo puede ser un buen indicador de momentos donde el Legislativo no inició el conflicto, al evitar considerar las preferencias del otro actor desde el inicio, o al proponer una autógrafa con el objetivo inicial de imponer su aprobación con la insistencia. Los bajos requisitos para insistir leyes podrían estar incentivando a los Legislativos a no considerar al Ejecutivo como un actor serio en la negociación parlamentaria.

Así, como tercera conclusión, el Ejecutivo juega un rol muy importante en la producción legislativa, cuenta con mecanismos eficientes para influir en el resultado, pero se ve en desventaja por el diseño institucional que, al permitir aprobación exprés, no crea incentivos suficientes al Legislativo para buscar suficiente colaboración en la producción de leyes. El rol del Ejecutivo estaría trascendiendo una actividad reactiva que busque frenar leyes perjudiciales, sino incluso reemplaza el rol reflexivo del

Senado, protege la constitucionalidad de las normas y –cuando el Legislativo no inicia con propuestas intransigentes– propone cursos de acción para incentivar la colaboración entre poderes. Sin embargo, estas condiciones pueden mejorar con una bancada oficialista con poder –tamaño, compromiso y unidad con el presidente– suficiente.

A pesar de ello, las cifras muestran que el Legislativo logra imponerse con mucha frecuencia, y la cantidad de insistencias no es constante entre periodos. El último periodo rompió todos los récords hasta la fecha. ¿Cómo se puede explicar esto? Una cuarta conclusión de la investigación surge de los resultados presentes en los modelos de regresión. Los resultados del análisis comprueban que una de las razones por las que algunas leyes son aprobadas por insistencia y otras no, es la coalición legislativa que respalda su aprobación. La cantidad de bancadas que tienen un interés directo en su aprobación, ya que son proponentes de los proyectos de ley que le dieron origen, continúan cohesionadas respaldando el proyecto incluso después de activado el mecanismo del veto. A diferencia del veto parcial argentino (Palanza y Sin, 2014), el veto peruano no tiene dicha capacidad de romper coaliciones, por la misma razón que es un freno a la totalidad de la norma y no genera incentivos diferenciados entre las bancadas proponentes al bloquear artículos específicos del proyecto. Esto viene acompañado de la poca importancia de factores contextuales para explicar la insistencia, tales como la aprobación presidencial de la ciudadanía. Un presidente que sostiene su gobierno en popularidad podrá reducir las probabilidades de perder el poder, pero no de que le impongan la agenda de la oposición mediante la aprobación de leyes. La ciudadanía juega un rol importante en el balance de poderes, pero según los resultados de esta investigación, el poder de los votos dentro del Congreso tiene mayor peso a la hora de aprobar leyes por insistencia.

Esta razón ayuda a explicar la variación dentro de cada periodo. Permite responder por qué dos leyes, observadas en el mismo día, llegan a resultados distintos: por la coalición legislativa de cada una. Sin embargo, un segundo factor a considerar permite responder por qué dos periodos de gobierno tienen cifras tan diferentes de insistencias. Los resultados muestran que el tamaño de la bancada de gobierno juega un rol muy importante en limitar las insistencias. Esta variable que tiene mayor estabilidad en el tiempo, permite explicar por qué desde el 2016 aumenta considerablemente la proporción de observaciones que son insistidas. La debilidad del oficialismo no logró transmitir y defender los intereses del Ejecutivo dentro del

parlamento. Especialmente en el 2020-2021, después de años de altos niveles de conflicto generalizado entre poderes y dos presidentes que se sostienen con popularidad antes que con bancada oficialista, todos los análisis realizados muestran mayores niveles de conflicto en torno a la producción de leyes. En este periodo, la variable oficialismo es muy débil y por momentos inexistente, mientras que la variable coaliciones legislativas, por las condiciones de este periodo, se mantiene constantemente alta. A pesar de la fragmentación, la oposición se organiza para mantener apoyo entre sí e impulsar proyectos de ley con consenso, incluso sobre el veto presidencial presentado. Uno de los temas que permitió ese consenso fue la creación de distritos, motivada posiblemente por la breve duración de dicho periodo y la necesidad de réditos políticos en localidades para continuar con la carrera política a nivel subnacional, producto de la prohibición de la reelección parlamentaria inmediata. Esto explica las cifras nunca antes vistas.

La quinta conclusión es producto de un análisis más profundo al rol de la bancada oficialista en la aprobación de las insistencias. Ver las votaciones de todas las insistencias permite concluir que, primero, son escasos los ejemplos de votaciones fallidas. Es decir, el poder de los votos se conoce de ante mano y los espacios informales de negociación es donde se establece si se llevará la insistencia al pleno o no. Si no cuentan con los votos asegurados, no buscan la insistencia. Aquellos casos donde hubo una votación fallida pueden explicarse por un mal cálculo o cambios a último momento en bancadas particulares –probablemente en la de gobierno, que también muestra su importancia para inclinar la balanza en estos casos– o son casos donde el objetivo del Congreso no fue lograr la aprobación de la insistencia, y querían enviar un mensaje a la ciudadanía sobre su posición política. En estos espacios informales es donde la bancada de gobierno debe tener un rol importante de diálogo y de defensa al Ejecutivo y su veto, ya sea para bloquear o consensuar con el proyecto original. No obstante, casi la totalidad de leyes que son finalmente insistidas se aprueban con los votos del oficialismo, en lo que se podría interpretar como una traición a su Ejecutivo. En la mayoría de estos casos, la ley no habría sido aprobada sin estos votos: más del 90% de insistencias entre el 2006 y 2016 son aprobadas gracias a la bancada de gobierno. Esto puede decir dos cosas importantes.

Por un lado, el Ejecutivo es poderoso con una bancada de gobierno dialogante que promueva sus intereses. Por ello, es necesario que los intereses medianos de la bancada coincidan con aquellos del Ejecutivo, y que ambos actores cuenten con

espacios de coordinación y diálogo entre sí. La “traición” del oficialismo puede entenderse como una desalineación de preferencias, producto de la debilidad de los partidos típica en el Perú. Si a la bancada de gobierno no le interesa defender al Ejecutivo, no tendrá muchos incentivos para entrar en el pleito con otras bancadas. Los independientes que se juntaron para las elecciones no cuentan con vínculos programáticos e ideológicos que incentiven una defensa continua a sus preferencias. Esto significaría que la definición formal de “oficialismo” utilizada puede estar sobre representando el poder real del Ejecutivo en la agenda parlamentaria.

Sin embargo, incluso en un escenario ideal donde el partido de gobierno sea cohesionado y coordinado con el Ejecutivo, es altamente plausible que tengan que suceder escenarios como los descritos, donde el oficialismo vota a favor de la insistencia y asegura su aprobación. Estos casos ocurren también durante el gobierno aprista, que se caracterizó por ser un partido cohesionado y una primera minoría clara en el parlamento. La razón de esto no es solo por una diferencia en las preferencias, sino por una necesidad de supervivencia del oficialismo dentro del Congreso. Ya que no obtiene la mayoría necesaria para aprobar leyes simples por su cuenta, necesita de la colaboración interna de otras bancadas. Para ello, no puede presentarse como una oposición férrea a los partidos que se enfrenten al Ejecutivo. Para poder asegurar apoyo en el futuro para sus proyectos de ley, el oficialismo tendrá la tarea de elegir en qué momentos traiciona al Ejecutivo y permite la insistencia con sus votos. Así, el Ejecutivo solo será tan fuerte en el rol legislativo como su bancada de gobierno lo permita. Prueba de ello es el último periodo parlamentario, donde el oficialismo fue casi inexistente, no determinó ninguna votación, y las cifras de insistencias se dispararon. Esta es una importante contribución teórica al funcionamiento parlamentario en contextos multipartidarios y la relación entre el presidente y la bancada de gobierno, así como entre el Ejecutivo y Legislativo.

La sexta y última conclusión se enfoca en el rol de las comisiones del Congreso. Los resultados han mostrado que, en su acción dictaminadora, las comisiones muestran un aprendizaje en el tiempo –variable principal de la regresión. Por la misma debilidad de los partidos, los parlamentarios en las comisiones no son un reflejo genuino de las preferencias de sus respectivas bancadas, por lo que las decisiones tomadas en las mismas diferirán con mucha frecuencia de lo que pueda decidir el pleno posteriormente. Esta descoordinación interna, no obstante, tiene a mejorar con el paso del tiempo. Esto no es más que otro argumento para recalcar la importancia

de la experiencia en la labor legislativa, y promover que el Congreso sea el punto de llegada de los políticos tras haber realizado carrera política anteriormente.

Prueba de ellos también es la concentración de comisiones que dictaminan las autógrafas que son finalmente observadas, o igualmente las comisiones que recomiendan y logran la insistencia con mayor frecuencia. Esto bien puede ayudar a identificar los puntos en los cuales hay mayor discrepancia entre los poderes, pero también puede representar el origen del conflicto desde el Legislativo. El rol de las comisiones, y la influencia de la presidencia de la comisión, en la generación de conflicto o el producto final de producción legislativa, es un ámbito académico a explorar, y esta investigación ha dado luces de su importancia.

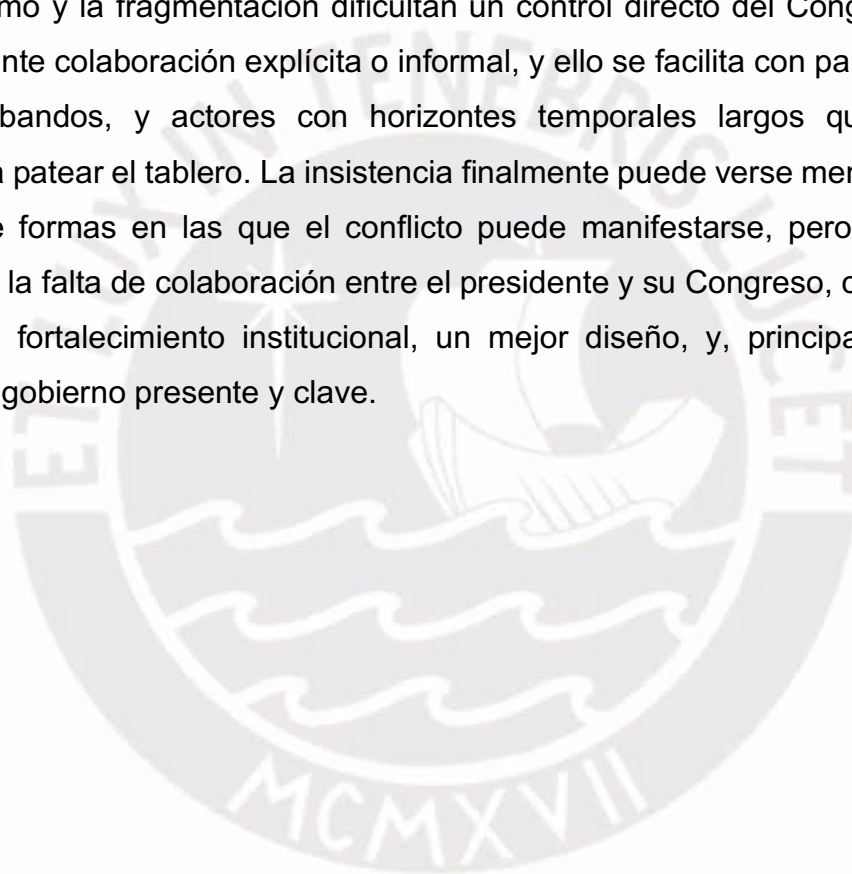
A modo de cierre, las conclusiones y la investigación permiten reflexionar sobre algunas breves recomendaciones de ajuste institucional y político que el sistema peruano puede recibir para mejorar la gobernabilidad. Por un lado, aumentar los votos necesarios para insistir en una ley podrá incentivar la colaboración entre poderes. Exigir un mayor consenso hará que el Legislativo vea el veto presidencial como una amenaza más creíble, y considerará las preferencias del Ejecutivo desde la aprobación inicial, buscará el consenso tras la observación con mayor frecuencia, y también permitirá mayor consenso entre las mismas bancadas, impulsando el rol mediador del oficialismo mientras tenga los votos.

En la misma línea, retornar a un sistema bicameral permitirá, en lo mínimo, mayor discusión sobre las leyes propuestas, mayor representatividad nacional, y un proceso legislativo más deliberativo. El senado, con un rol diferenciado, podrá aliviar la carga al Ejecutivo en su rol reactivo de observar leyes para salvaguardar el presupuesto nacional y la Constitución. También se puede incluir la obligatoriedad de consulta al Tribunal Constitucional para buscar la insistencia, siempre y cuando el Ejecutivo lo haya incluido entre sus observaciones. Esto, con el único objetivo de culminar con leyes más deliberadas, consensuadas y adecuadas, sin la imposición que acompaña el manejo legislativo irresponsable.

Para ello es indispensable permitir la reelección de congresistas. La mayor experiencia no solo reduce la curva de aprendizaje en cada inicio de gobierno, sino que permite un ambiente de colaboración continuo, horizontes de largo plazo de los individuos, y puede reducir la búsqueda de réditos políticos con leyes particulares. Esto, enmarcado en otras recomendaciones indicadas por Tuesta et al (2019) y la

CANRP, como las primarias simultáneas y universales y la eliminación del voto preferencial, para fortalecer a los partidos políticos.

Este último punto debe buscar también facilitar que el presidente tenga una bancada de gobierno numerosa en aras de la gobernabilidad. Si bien está en manos de los electores, y de la fragmentación del momento, si el presidente consigue una mayoría clara o no, es poco probable la gobernabilidad cuando el Legislativo es enteramente opositor. La bancada de gobierno debe ser numéricamente fuerte, dispuesta a defender al Ejecutivo y a dialogar con otras fuerzas políticas. Finalmente, la gobernabilidad en un sistema presidencial de separación de poderes, donde el multipartidismo y la fragmentación dificultan un control directo del Congreso, puede darse mediante colaboración explícita o informal, y ello se facilita con partidos fuertes en ambos bandos, y actores con horizontes temporales largos que no estén dispuestos a patear el tablero. La insistencia finalmente puede verse menor dentro de la baraja de formas en las que el conflicto puede manifestarse, pero es un claro indicador de la falta de colaboración entre el presidente y su Congreso, cuya solución pasa por el fortalecimiento institucional, un mejor diseño, y, principalmente, una bancada de gobierno presente y clave.



9. Bibliografía

- Alcántara Sáez, M., & Sánchez López, F. (2001). Perfiles Latinoamericanos. *Perfiles Latinoamericanos*, *Diciembre*(19), 153–197. Retrieved from <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11519271004>
- Alemán, E., & Schwartz, T. (2006). Presidential vetoes in Latin American constitutions. *Journal of Theoretical Politics*, *18*(1), 98–120. <https://doi.org/10.1177/0951629806059598>
- Alemán, E., & Navia, P. (2016). Presidential Power, Legislative Rules, and Lawmaking in Chile Chile. *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America.*, 92–122.
- Alemán, E., & Pachón, M. (2008). Las comisiones de conciliación en los procesos legislativos de Chile y Colombia. *Política y Gobierno*, *15*(1), 3–34. Retrieved from <http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v15n1/v15n1a1.pdf>
- Aninat, C. (2006). Balance de poderes legislativos en Chile. ¿Presidencialismo exagerado o base de un sistema político cooperativo? *Revista Política*, *47*, 127–148. <https://doi.org/10.5354/0716-1077.2006.16794>
- Aragón, J & Guibert, Y. (2016). *Metodología y diseños de investigación en Política Comparada*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Bernales, E. (1965). El Derecho de observar las leyes en la Constitución de 1933. *Derecho PUCP: Revista de La Facultad de Derecho*, (29), 20–51.
- Canes-Wrone, B., & de Marchi, S. (2002). Presidential Approval and Legislative Success. *The Journal of Politics*, *64*(2), 491–509.
- Cameron, C. (2010). The Presidential Veto. *The Oxford Handbook of the American Presidency*, 9780199238, 1–20. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199238859.003.0016>
- Cameron, C. (2012). *Veto Bargaining: Presidents and the politics of negative power*. *The American Congress Reader*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511816406.031>
- Campos, M. (2014). *Relaciones ejecutivo-parlamento: Grupos parlamentarios y mecanismo control político al Poder Ejecutivo*. PUCP.
- Campos, M. (2015). Las facultades legislativas de los presidentes: los casos de Chile, Colombia y Perú. ALACIP.
- Campos, M. (2020). La parlamentarización del presidencialismo peruano. In C. Landa (Ed.), *Derechos fundamentales: Actas de las V Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales* (Vol. 1). Palestra Editores.

- Cheibub, J. & Limongi, F. (2010). From conflict to coordination: perspectives on the study of Executive-Legislative Relations. *Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos*. 1(1). pp 38-53.
- Colomer, J. & Negretto, G. (2005). Can Presidentialism Work Like Parliamentarism? *Government and Opposition* pp. 60-90
- Consejo Fiscal. (2020). Efecto de iniciativas legislativas en las finanzas públicas. *Dirección de Estudios Macrofiscales – STCF*.
- Coronado, M. (2020). Disciplina Parlamentaria: *dinámicas de las bancadas oficialistas y de oposición en la relación Ejecutivo-Legislativo (2001-2018)*. PUCP.
- Cox, G. & Morgenstern, S. (2001). Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina. *Desarrollo económico - Revista de Ciencias Sociales (Buenos Aires)*. 34(163). pp 373-393.
- Eguiguren, F. (s.f.). El régimen presidencial “atenuado” en el Perú y su particular incidencia en las relaciones entre gobierno y Congreso, 357–389.
- Espíritu, P. (07/02/2021). Las leyes que aprobó el Congreso y fueron declaradas inconstitucionales. *Diario La República*. Recuperado de: <https://larepublica.pe/politica/2021/02/07/las-leyes-que-aprobo-el-congreso-y-fueron-declaradas-inconstitucionales/>
- García Belaúnde, D. (2009). El presidencialismo atenuado y su funcionamiento (con referencia al sistema constitucional peruano). En A. Ellis; J. Orozco & D. Zovatto (Eds.), *Making presidentialism work* (119–136). IDEA.
- García Marín, I. (2019). La parlamentarización peruana (2001-2016). *Presidencialismo y sistema de partidos. Espiral, Estudios Sobre Estado y Sociedad*, 26(74), 127–163. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.32870/espiral.v26i74.7050>
- García Montero, M. (2008). *Instituciones y actividad legislativa en América Latina*. (CIDOB, Ed.). Barcelona.
- García Montero, M. (2009). *Presidentes y Parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina? Centro de Investigaciones Sociológicas* (Vol. 9). <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2011.24.27406>
- Goertz, G. & Mahoney, J. (2012). *A Tale of Two Cultures. Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. Princeton: Princeton University Press.
- Groseclose, T., & McCarty, N. (2001). The Politics of Blame: Bargaining before an Audience. *American Journal of Political Science*, 45(1), 100–119. <https://doi.org/10.2307/2669362>

- Hidalgo, M. (2021). *Congresopedia: Veinte años de un sistema parlamentario fallido*. Planteta.
- Hidalgo, M. (19/07/2021). El Congreso buscó crear 186 distritos en solo cinco años. *Diario El Comercio*. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/politica/congreso/agenda-declarativa-congreso-busco-crear-186-distritos-en-solo-cinco-anos-ec-data-noticia/>
- Hochstetler, K. (2006). Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America. *Comparative Politics* 38(4). pp 401-418.
- James, G., Witten, D., Hastie, T., & Tibsharani, R. (2013), *An Introduction to Statistical Learning: with Applications in R*. Springer. Second Edition.
- Jones, M. (2011). Weakly institutionalized party systems and presidential democracy: Evidence from Guatemala. *International Arena Studies Review* 14(4). pp 3-30.
- Landa, C. (2020). Control y balance de poderes: La cuestión de confianza y la disolución del Congreso Peruano. *V Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales*. pp 38–75.
- Levitsky, S. Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Editorial Ariel.
- Linz, J. (2013). Los peligros del presidencialismo. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 7, pp 11–31.
- Lukes, S. (2007). *El poder: un enfoque radical*. Siglo XXI Editores.
- Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, multipartism, and democracy: The difficult combination. *Comparative Political Studies*, 26(2), 198–228.
- Mainwaring, S., & Shugart, M. S. (1997). Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal. *Comparative Politics*, 29(4), 449–471
- Magar, E. (2012). The Constructive Veto and Parliamentary Discipline. *SSRN Electronic Journal*, (April 2010), 1–18. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1991066>
- Martinez, C. (2020). Presidential Instability in Latin América: Why institutionalized parties matter. *Government and Opposition* pp. 1-22.
- Mejía Acosta, A. & Polga-Hecimovich, J. (2011). Coalition Erosion and Presidential Instability in Ecuador. *Latin American Politics and Society*, 53(2). pp. 87-111
- Morgenstern, S. et al. (2008). Parliamentary Opposition in Non-Parliamentary Regimes: Latin America. *The Journal of Legislative Studies*, 14(1-2). pp. 160-189
- Morgenstern, S. et al. (2013). "Tall, Grande, or Venti: Presidential Powers in the United States and Latin America". *Journal of Politics in Latin America*, 5(2) 37-70.

- Morón, E. A., & Sanborn, C. (2006). *The Pitfalls of Policymaking in Peru: Actors, Institutions and Rules of the Game*. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1814760>
- Negretto, G. (2003). Diseño Constitucional y Separación de Poderes en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 65(1), 41–76. <https://doi.org/10.2307/3541515>
- Nohlen, D. (1992). *Sistemas electorales y gobernabilidad* (No. 63). Barcelona. Recuperado de: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/a19113.pdf>
- Nohlen, D. (2009). El poder Ejecutivo en el presidencialismo. Alternativas en debate. En A. Ellis; J. Orozco & D. Zovatto (Eds.), *Making presidentialism work* (33–44). IDEA.
- Palanza, V., & Sin, G. (2013). Item Vetoes and Attempts to Override Them in Multiparty Legislatures. *Journal of Politics in Latin America*, 5(1), 37–66. <https://doi.org/10.1177/1866802x1300500103>
- Palanza, V., & Sin, G. (2014). Veto Bargaining and the Legislative Process in Multiparty Presidential Systems. *Comparative Political Studies*, 47(5), 766–792. <https://doi.org/10.1177/001041401348995>
- Parra, E. (2010). Dinámicas de cooperación política en sistemas presidenciales de América Latina 2004-2009. *Working Papers 288*. Escuela Superior de Administración Pública ESAP. Barcelona
- Pérez-Liñán, A. (2008). Instituciones Coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. *América Latina hoy*. pp. 105-126
- Perez-Liñan, A. et al. (2019) Presidential hegemony and democratic backsliding in Latin America, 1925-2016. *Democratization*. pp. 1-21
- Ponce, A. (2016). Strong Presidents, Weak Parties, and Agenda Setting: Lawmaking in Democratic Peru. In E. Alemán & G. Tsebelis (Eds.), *Legislative institutions and lawmaking in Latin America* (175-198). Oxford Studies in Democratization
- Raile, E, Pereira, C. & Power, T. (2011). The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. *Political Research Quarterly*. 64(2) 323-334.
- Roca, P. (2014). ¿Cómo se reparte la torta? La influencia del Congreso sobre el Presupuesto Público. PUCP.
- Roca, P., & Campos, M. (2018). La presidencia de la Comisión de Presupuesto y su influencia en la distribución geográfica del Presupuesto. *Rev. Est. de Políticas Públicas*. 4(2). pp 156-173.

- Rohde, D. W., & Simon, D. M. (1985). Presidential Vetoes and Congressional Response : A Study of Institutional Conflict *American Journal of Political Science*, 29(3), 397–427.
- Romer, T., & Rosenthal, H. (1978). Political resource allocation, controlled agendas, and the status quo. *Public Choice*, 33(4), 27–43.
- Santos, M. L., Pérez-Liñán, A. & García Montero, M. (2014). El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 34(3), 511–536. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2014000300001>
- Shugart, M., & Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press.
- Soto Velasco, S. (2015). El veto presidencial y el Tribunal Constitucional. *Anuario de Derecho UDP*, 1, 201–224.
- Tanaka, M. (2017). Personalismo e institucionalización: La reforma de los partidos políticos en el Perú. Lima: Fundación Konrad Adenauer.
- Toro-Maureira, S. & Hurtado, N. (2016). The executive on the battlefield: government amendments and cartel theory in the Chilean Congress. *The journal of legislative studies*, 1-21.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Russell Sage Foundation.
- Tuesta, F., Muñoz, P., Campos, M., Bensa, J., & Tanaka, M. (2019). *Hacia la democracia del bicentenario: Comisión de alto nivel para la reforma política*. Lima, Per: Konrad Adenauer Stiftung.
- Valdivieso, P. (2014). *El veto presidencial en Ecuador 1979-2013*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.2500.5528>
- Zegarra, K. (2020). *¿Ejecutivo aventajado o acorralado? Análisis del éxito legislativo del Ejecutivo peruano*. Universidad de Salamanca.

Anexos

Anexo A: Tabla comisiones que concentran observaciones

Periodo	Comisión	Observadas	%
2006 – 2011	Economía	21	12.57%
	Justicia	19	11.38%
	Educación	16	9.58%
	Pueblos Andinos	13	7.78%
	Presupuesto	11	6.59%
	Transportes	11	6.59%
2011 – 2016	Transportes	16	13.68%
	Defensa	13	11.11%
	Educación	11	9.40%
	Vivienda	9	7.69%
	Cultura	8	6.48%
	Justicia	8	6.48%
2016 – 2019	Constitución	35	25.00%
	Descentralización	17	12.14%
	Defensa	15	10.71%
	Agraria	9	6.43%
2020	Descentralización	55	44.35%
	Salud	14	11.29%

Fuente: Portal del Congreso de la República. Elaboración propia

Anexo B: Tabla comisiones de leyes observadas y sus insistencias

Periodo	Comisión	Observadas	Dictamen	Insistencia
2006 – 2011	Economía	21	10	8
	Justicia	19	2	2
	Educación	16	8	4
	Pueblos Andinos	13	10	6
	Presupuesto	11	2	2
	Transportes	11	3	2
2011 – 2016	Transportes	16	2	0
	Defensa	13	7	4
	Educación	11	3	3
	Vivienda	9	4	1
	Cultura	8	1	1
	Justicia	8	2	1
2016 – 2019	Constitución	35	30	11
	Descentralización	17	15	10
	Defensa	15	9	8
	Agraria	9	1	0

Fuente: Portal del Congreso de la República. Elaboración propia