

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**Escuela de Posgrado**



**“EL FRACCIONAMIENTO Y SURGIMIENTO DE NUEVAS  
BANCADAS PARLAMENTARIAS EN EL CONGRESO DE LA  
REPÚBLICA DEL PERÚ. PERIODO PARLAMENTARIO 2006-2011 Y  
2011-2016”**

Tesis para optar el grado académico de Magíster en Ciencia Política y  
Gobierno que presenta:

***Pedro Enrique Morales Miranda***

Asesor

***Eduardo Hernando Dargent Bocanegra***

Lima, 2015

## Informe de Similitud

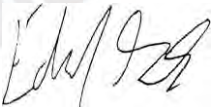
Yo, Eduardo Dargent Bocanegra, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor de la tesis titulada: “EL FRACCIONAMIENTO Y SURGIMIENTO DE NUEVAS BANCADAS PARLAMENTARIAS EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. PERIODO PARLAMENTARIO 2006-2011 Y 2011-2016.” Del autor Pedro Enrique Morales Miranda; dejo constancia de lo siguiente:

-El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 20%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 21 de marzo de 2023.

-He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis y no se advierte indicios de plagio.

-Las citas del autor y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 2 de abril de 2023.

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: Dargent Bocanegra, Eduardo Hernando	
DNI:07885701	
ORCID: 0000-0002-1844-246X	
Firma:	



### **Dedicatoria**

A toda mi familia que con su paciencia y amor hacen que día a día me supere cada vez más.

### **Agradecimiento**

A todos los profesores de la maestría de Ciencia Política y Gobierno, con los que tuve la suerte de compartir clases, los cuales me brindaron mayores conocimientos.

## Resumen

La presente investigación de maestría busca documentar el fraccionamiento de las bancadas parlamentarias dentro de los periodos legislativos 2006-2011 y 2011-2016, explicando por qué se dan estas fragmentaciones, así como la formación de nuevas bancadas parlamentarias. Después de documentar esta fragmentación, se plantea como causas de ésta, a las reglas formales que provienen del Reglamento del Congreso, las reglas informales, como las negociaciones individuales y el debilitamiento de los partidos políticos. Y también explicando las consecuencias de estos fraccionamientos en las relaciones con el Poder Ejecutivo, así como en el funcionamiento de la democracia (deslegitimación y representación).

Asimismo, se muestran las consecuencias de estos fraccionamientos que tienen que ver con la representación, producto de la transformación de los votos en escaños, la deslegitimación del Congreso por la alteración de la correlación de fuerzas establecida por el electorado, así como el debilitamiento del Congreso y el cortoplacismo de las organizaciones políticas que se presentan en las elecciones.

Además, ante la pregunta: por qué existe una tendencia de fragmentación parlamentaria y formación de nuevas bancadas parlamentarias, se enfocará desde una perspectiva *neoinstitucionalista*, considerando para ello la coexistencia de reglas formales e informales (por ejemplo, negociaciones con bancadas pequeñas donde se ven el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción).

El alejamiento de una bancada puede ser atribuido a partidos frágiles y desinstitucionalizados, que son fáciles de fragmentarse; al Reglamento de Congreso, que permite y regula la formación de nuevas bancadas y a reglas informales que otorgan ventajas a congresistas que forman bancadas pequeñas y permite a aquel negociar individualmente para obtener ventajas personales.

**Palabras Clave:** Bancadas Parlamentarias, fraccionamiento, Congreso, partidos.

## Abstract

This master's research seeks to document the division of the parliamentary benches within the legislative periods 2006-2011 and 2011-2016, explaining why these fragmentations occur, as well as the formation of new parliamentary caucuses. After documenting this fragmentation, it was raised as causes of this, the formal rules that come from the Regulation of Congress, informal rules such as individual negotiations and the weakening of political parties. And also explaining the consequences of these divisions in relations with the Executive Branch, as well as in the functioning of democracy (delegitimization and representation).

In the same way, the consequences of these divisions are shown that have to do with representation, product of the transformation of votes in seats, the delegitimization of the Congress by the alteration of the correlation of forces established by the electorate, as well as the weakening of the Congress and the short-termism of the Political organizations running in elections.

In addition, when asked: why is there a tendency towards fragmentation parliamentary and formation of new parliamentary benches, will focus from a neo-institutionalist perspective, considering for this the coexistence of formal and informal rules (for example, negotiations with small benches where patronage, patrimonialism and corruption are seen). The distance from a bench can be attributed to fragile parties and deinstitutionalized, which are easy to fragment; to the Regulation of Congress, which allows and regulates the formation of new benches and rules informal that grant advantages to congressmen who form small benches and it allows him to negotiate individually for personal advantage.

**Keywords:** Parliamentary benches, division, Congress, parties.

## Índice

	Pág.
Carátula.....	I
Informe de Similitud.....	II
Dedicatoria y Agradecimiento.....	III
Resumen.....	IV
Abstract... ..	V
Índice.....	VI
Lista de Tablas.....	VII
<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>I. MARCO TEORICO.....</b>	<b>4</b>
1.1 Representación y partidos políticos.....	4
1.2 Análisis Institucional.....	12
<b>II. CÓMO SE FRAGMENTARON LAS BANCADAS PARLAMENTARIAS.....</b>	<b>13</b>
2.1 Bancadas parlamentarias, periodo congresal 2006 – 2011 (120 curules). 13	
2.2 Bancadas parlamentarias, periodo congresal 2011 – 2016 (130 curules) . 20	
<b>III. ANÁLISIS.....</b>	<b>30</b>
3.1 Partidos políticos débiles.....	30
3.2 Reglas facilitadoras.....	34
3.3 Paga bien ser bancada .....	39
3.4 Consecuencias de la fragmentación y creación de bancadas.....	41
<b>IV. CONCLUSIONES.....</b>	<b>43</b>
<b>V. RECOMENDACIONES.....</b>	<b>45</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>47</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>49</b>

## Lista de Anexos

<b>Anexo 1:</b> Cuadro de Correlaciones .....	49
<b>Anexo 2:</b> Mapeo de Actores.....	50
<b>Anexo 3:</b> Cronograma de Tesis .....	52



## Lista de Tabla

<b>Tabla 1:</b> Periodo Parlamentario 2006-2011 (Partidos Políticos -Alianzas Electorales).....	14
<b>Tabla 2:</b> Periodo Parlamentario 2006-2011 (Agrupación Política / Número de Escaños) .....	16
<b>Tabla 3:</b> Julio del 2006 (cinco bancadas y un grupo especial) (partidos que ganaron una curul / número de parlamentarios).....	16
<b>Tabla 4:</b> Año 2006 (seis bancadas y un grupo especial) (Estado / Bancadas /número) .....	17
<b>Tabla 5:</b> Año 2008 (ocho bancadas y un grupo especial) (Estado / Bancadas /número).....	19
<b>Tabla 6:</b> Periodo Parlamentario 2011 – 2016 (Partidos Políticos / Alianzas Electorales) .....	20
<b>Tabla 7:</b> Julio de 2011 (cinco bancadas y un partido sin bancada) (Partidos que ganaron una curul / número de parlamentarios).....	22
<b>Tabla 8:</b> Agosto de 2011 (seis bancadas) (Estado / Bancadas / número) .....	22
<b>Tabla 9:</b> Agosto de 2012 (siete bancadas) (Estado / Bancadas / número) .....	23
<b>Tabla 10:</b> Julio de 2013 (nueve bancadas) (Estado / Bancadas / número) .....	24
<b>Tabla 11:</b> Agosto de 2013 (nueve bancadas) (Estado / Bancadas / número) .....	25
<b>Tabla 12:</b> Agosto de 2014 (nueve bancadas y dos congresistas sin grupo) (Estado / Bancadas / número) .....	26
<b>Tabla 13:</b> Mayo de 2015 (nueve bancadas cuatro congresistas sin agrupar) (bancadas creadas según Reglamento / número de parlamentarios).....	27



## INTRODUCCIÓN

Con el fin de enriquecer las investigaciones realizadas sobre la fragmentación de bancadas parlamentarias, este trabajo documentará las ocurridas en los dos últimos periodos parlamentarios de nuestro país, 2006-2011 y 2011-2016, teniendo en cuenta que el primero se inició con cinco bancadas y terminó con ocho más un grupo de congresistas sin bancada, y el segundo se inició con cinco bancadas más un grupo especial, y a la fecha se cuenta con nueve respectivamente, para analizar y estudiar por qué sucede este fenómeno, las causas y las consecuencias en cuanto a la representación y al fortalecimiento e institucionalización de los partidos políticos.

Estas divisiones en las bancadas parlamentarias originan, en su mayoría, otras nuevas que fragmentan su conformación original, con lo cual se quiebra la representación y la correlación de fuerzas que quedaron establecidas al inicio del periodo parlamentario a través de los votos de los electores en las elecciones congresales, y el logro de verdaderos consensos a favor del país dentro del parlamento. Por ello es importante documentar estos hechos para su análisis.

El alejamiento de un parlamentario de su bancada puede ser atribuido a tres factores:

1. Partidos frágiles y desinstitucionalizados, como se mostrará en este trabajo, estos son más fáciles de fragmentarse. En nuestro país no tenemos partidos fuertes con planes a largo plazo.
2. Al Reglamento de Congreso, que permite y regula el alejamiento de los congresistas de sus bancadas originales y la formación de nuevas bancadas.
3. Reglas informales que otorgan ventajas a los congresistas que forman bancadas pequeñas y permite a aquel negociar de manera individual

decisiones políticas para obtener ventajas personales. Es más fácil para estas bancadas pequeñas negociar con el Poder Ejecutivo, así como al interior del Congreso. Aquí se observa un Poder Ejecutivo más poderoso en relación con un Poder Legislativo débil.

La fragmentación de las bancadas parlamentarias es beneficiosa para aquellos congresistas que buscan obtener mayores beneficios y dejan de lado los de su partido, con lo cual, también, contribuyen al aumento del transfuguismo parlamentario.

La reestructura continua de las nuevas bancadas, aunada al fenómeno del transfuguismo, han puesto en debate el tema del debilitamiento de los partidos políticos, la modificación de la correlación de fuerzas y la dificultad para lograr consensos en el parlamento, toda vez que el candidato que sale elegido dentro de la lista parlamentaria puede salirse de esta y formar una nueva, si logra cumplir con las formalidades que el propio Reglamento del Congreso señala.

En razón de lo expuesto, el presente trabajo busca documentar el fraccionamiento de las bancadas parlamentarias dentro de los periodos legislativos 2006-2011 y 2011-2016, explicando por qué se dan estas fragmentaciones, así como la formación de nuevas bancadas parlamentarias en nuestro Congreso de la República. Después de documentar esta fragmentación, se plantea como causas de esta, a las reglas formales que provienen del Reglamento del Congreso, las reglas informales, como las negociaciones individuales y el debilitamiento de los partidos políticos. Y también explicando las consecuencias de estos fraccionamientos en las relaciones con el Poder Ejecutivo, así como en el funcionamiento de la democracia (deslegitimación y representación).

Además, la investigación desarrollará la explicación sobre la pregunta: por qué existe una tendencia de fragmentación parlamentaria y formación de nuevas bancadas en el Congreso de la República, tomando como referencias los periodos

legislativos 2006-2011 y 2011-2016, y estará enfocado desde una perspectiva *neoinstitucionalista*, considerando para ello la coexistencia de reglas formales e informales (por ejemplo, las negociaciones con bancadas pequeñas donde se ven el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción).

Asimismo, se tiene en cuenta los documentos y archivos (transcripciones de debates parlamentarios y Diario de Debates), y lugares ricos en data (Oficialía Mayor, Departamento de Comisiones, Comisión Permanente y Comisiones Parlamentarias). Estos documentos son relevantes para la investigación porque reflejan las posturas de los integrantes de las bancadas (e insistiendo en las nuevas); y principalmente, los textos académicos que contengan información sobre los partidos y movimientos políticos de las últimas décadas.

La metodología para obtener la recolección de datos que se utilizará comprende métodos cualitativos, lo que se refleja en la entrevista semiestructurada, pues se basa en una guía de preguntas en la que se pueda introducir algunas adicionales para precisar conceptos y obtener mayor información sobre los temas destacados; a fin de conocer la perspectiva de los actores involucrados, así como de los expertos.

En consecuencia, la presente investigación muestra las causas de este fraccionamiento, las cuales tienen que ver con el debilitamiento de partidos políticos, y la existencia de reglas formales e informales, por las cuales se dividen las bancadas parlamentarias y se forman otras nuevas.

De la misma manera, se muestran las consecuencias de estos fraccionamientos que tienen que ver con la representación, producto de la transformación de los votos en escaños, la deslegitimación del Congreso de la República por la alteración de la correlación de fuerzas establecida por el electorado, así como el debilitamiento del Congreso de la República y el cortoplacismo de las organizaciones políticas que se presentan en las elecciones.

## I. MARCO TEÓRICO

### 1.1. Representación y partidos políticos

El estudio de los partidos políticos ha sido influenciado por los diversos enfoques de las ciencias sociales, la cual no necesariamente ha permitido delimitarlo conceptualmente; sin embargo, la mirada que rige nuestro sistema electoral está estrechamente vinculada al carácter legal-institucional, como se estipula en la Ley n.º 28094, Ley de Partidos Políticos, que en su artículo 1 señala que: *“los partidos políticos expresan el pluralismo democrático. Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y a los procesos electorales. Son instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático. Los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto es participar por medios lícitos, democráticamente, en los asuntos públicos del país dentro del marco de la Constitución Política del Estado y de la presente ley”*. (Ley de Partidos Políticos 2003: 1).

A decir de Giovanni Sartori: los partidos políticos son *“cualquier grupo político identificado que se presenta a las elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos en cargos públicos”* (Sartori 2005, 101);<sup>1</sup> con lo cual se describe la finalidad de los partidos políticos y la vía que utilizan para llegar al objetivo, que no es más que la de llegar al poder obteniendo, mediante el triunfo, cargos de elección popular.

Los partidos políticos se encuentran asociados a la representación política en el Congreso de la República, para lo cual Giovanni Sartori indica que la representación política se relaciona con tres ideas: la de mandato o delegación; la de representatividad, y con la de responsabilidad.

---

<sup>1</sup> Partidos Políticos; Manual del Participante: [https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/manual\\_partidos.pdf](https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/manual_partidos.pdf)

Sumado a ello, Sartori señala que *la moderna representación política es “representación electiva” desde el momento en que es esta asociación la que convierte a la representación, al mismo tiempo en política y moderna.* (Sartori 1992). Y en razón de ello posee las siguientes características:

1. El pueblo elige libre y periódicamente un cuerpo de representantes: la teoría electoral de la representación.
2. Los gobernantes responden de forma responsable frente a los gobernantes: la teoría de la representación como responsabilidad.
3. Los gobernantes son agentes o delegados que siguen instrucciones: la teoría de la representación como mandato.
4. El pueblo está en sintonía con el Estado: la teoría de la representación como *ídem sentire*.
5. El pueblo consiente a las decisiones de sus gobernantes: la teoría consensual de la representación.
6. El pueblo participa de modo significativo en la formación de las decisiones políticas fundamentales: la teoría participativa de la representación.
7. Los gobernantes constituyen una muestra representativa de los gobernantes: la teoría de la representación como semejanza, como espejo. (Sartori 1992: 266).

Sin embargo, la representación, en sentido estricto se entiende al acto mediante el cual un representante actúa en nombre de un representando, es decir, una autoridad elegida en nombre del elector que le dio su voto, a favor de este o de acuerdo con los intereses del grupo que representa. El elegido debe actuar con responsabilidad en cuanto se trate de exigencias de la ciudadanía que votó por él, de lo contrario le será retirada la confianza en una próxima elección, lo cual podría indicar que la autoridad elegida se debe a sus electores y su conducta debe estar enmarcada en sus necesidades dejando de lado las indicaciones o posiciones del partido político que lo llevó a postular.

Sobre la representación política, señala Fernando Tuesta que el hecho de que las sociedades se volvieran más complejas trajo este fenómeno; además que, *“implicó que el conjunto de los ciudadanos delegan a unos pocos la facultad de*

*representarlos para que estos decidan y resuelvan, por un tiempo determinado, los asuntos públicos”* (Tuesta, Fernando 1996; Blog), usando como medio para esa representación a los partidos políticos dentro del parlamento.

No obstante, señala que el representante, en las democracias modernas, se mantiene en coordinación con su partido político y actúa de acuerdo con las indicaciones de este, toda vez que, *los partidos políticos sirven de vehículos entre los representantes y representados, para la obtención de cargos públicos por medio de las elecciones* (Tuesta, Fernando 1996; Blog). Los votantes que eligen a los candidatos de un partido político lo hacen teniendo en cuenta su programa e ideas con las cuales se sienten identificados de acuerdo a sus intereses.

Indica Tuesta, además que, durante el mandato de la autoridad elegida, *el representante generalmente mantiene una relación más estrecha con su organización política -a cuyos dictados somete sus actuaciones- que con sus representados. De esta manera, en la política moderna, la intermediación organizada, partido o movimiento, adquiere una importancia singular que no tenía antes.* (Tuesta, Fernando 1996: artículo periodístico; Blog)<sup>2</sup>.

Asimismo, los partidos políticos organizados e institucionalizados, intermedian en la representación de la autoridad con los ciudadanos; en el caso del parlamento peruano los representantes que provienen de estos partidos forman bancadas más estables, respetando las decisiones e indicaciones de los partidos políticos de los cuales se forma la bancada parlamentaria, sin alejarse de las demandas de sus electores que tradujeron esa confianza otorgándoles representación en el parlamento; es decir, las bancadas que inician, con los partidos políticos que alcanzaron representación parlamentaria, son las mismas que terminan un periodo parlamentario.

---

<sup>2</sup> Artículo publicado en el Diario Oficial El Peruano: y publicado en su Blog: <http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/la-representacion-politica-parlamentaria>

A contrario de lo señalado por Fernando Tuesta, se puede señalar que donde no existan partidos políticos sólidos o estables, hay mayor probabilidad de que la autoridad elegida realice sus actividades de acuerdo con sus intereses personales, teniendo como una de las consecuencias de esos actos la fragmentación de las bancadas parlamentarias, como es el caso de nuestro parlamento, toda vez que el representante actuará de acuerdo con sus intereses particulares, dejando de lado la posición partidaria o las necesidades de sus representados. Se observará de los datos analizados que los partidos débiles se fragmentan más rápido y afectan la representación que fuera traducida mediante los votos al Congreso, estableciendo una correlación de fuerzas que al final será variada por esa fragmentación de los partidos políticos débiles.

En tal sentido, se debe tener en cuenta que la autoridad elegida tiene lealtad a sus electores y por otro lado, al partido que lo llevo a postular, lo cual se puede inclinar al primero cuando existen modalidades de voto que llevan a personalizar este, dejando de lado al partido. Sobre este punto IDEA Internacional mediante una publicación se refiere a este punto de la siguiente manera: *“como en el Perú donde existe el voto preferencial, en circunscripciones delimitadas sobre una base administrativa preexistente podría constituir un fuerte incentivo para resolver esta tensión a favor de la primera fuente de presión”*. (IDEA Internacional y UARM 2009: 116).

Los representantes al desarrollar el individualismo traen como consecuencia el abandono de sus bancadas, y su escasa identidad con el partido al cual se afilia, o es acogido (por falta de partidos fuertes); toda vez que *dado el debilitamiento de los partidos, muchos parlamentarios no hacen vida partidaria y se encuentran solo débilmente conectados a una organicidad política. Esto no debería sorprendernos si es que se tiene en cuenta que la mayoría de partidos en el Perú surgen de manera improvisada y solo para participar en una contienda electoral*. (IDEA Internacional y UARM 2009: 158).

En esa misma línea, Martín Tanaka, en su libro *Democracia sin partidos 2000-2005*, asocia a las bancadas parlamentarias con los partidos políticos y la desinstitucionalización de estos, como se observa en la investigación hecha sobre el partido Perú Posible;

*Los problemas de "disciplina" y cohesión en Perú Posible se manifiestan también en el hecho de que tres años después de iniciado el gobierno, la bancada parlamentaria de PP (electa simultáneamente con el Presidente) se había reducido de 47 a 39 miembros. (Tanaka, Martín 2005: 29).*

Asimismo, los requerimientos que demanda Tanaka para lograr revertir este fenómeno están divididos en dos partes; *“primero, tener partidos políticos mínimamente consolidados (ya que el gobierno se forma sobre la base del respaldo de los partidos en el Congreso); y, segundo, tener un Estado también mínimamente consolidado (que pueda funcionar más allá de los vaivenes de los cambios de gobierno que reflejan los cambios de las alianzas en el Congreso)”*<sup>3</sup>. (Tanaka Martín 2005: 89,92)

Sin embargo, como señala el profesor Martín Tanaka: *“Como es claro, en el Perú no se cumple ninguna de las dos condiciones; es más, nos caracterizamos precisamente por la extrema debilidad de nuestros partidos y la precariedad de nuestro Estado”*<sup>4</sup> (Tanaka 2005: 92), en los cuales las autoridades elegidas en representación de estos no respetan las directivas y posiciones fijadas por estos.

Fernando Tuesta señala en su artículo “Partidos endémicos”, como uno de los problemas al voto preferencial: *“El voto preferencial hace sentir al congresista que el poder delegado no se lo debe al partido, sino a su relación con el elector. Ese nivel de autonomía, produce una resistencia a seguir las normas partidarias y la cohesión se ve resentida en la propia vida de la bancada parlamentaria.”* (Tuesta,

---

<sup>3</sup> Cursiva nuestra.

<sup>4</sup> Tanaka, Martín (2005). *Democracia sin Partidos - Perú 2000 – 2005*. Cursiva nuestra.



Fernando 2012)<sup>5</sup>, lo que trae como consecuencia la división de la bancada parlamentaria.

Señala, también, como otro posible problema, a los nuevos partidos que, en su mayoría, *muchos se inscriben sin una organización previa, sino con un núcleo reducido de miembros alrededor del fundador, en una inscripción legal que reposa en adhesiones (firmas) y no tanto centrada en afiliaciones (militantes)*. (Tuesta, Fernando 2012; Blog).

Las investigaciones, y el análisis de los datos obtenidos en el presente trabajo, muestran que a mayores partidos políticos fuertes o más organizados existe mayor disciplina entre los representantes parlamentarios. En nuestro país, el comportamiento de los congresistas en sus relaciones con el Poder Ejecutivo (Ejemplo: control político), han tenido diferentes comportamientos en muchos casos, y en otros actúan de manera disciplinada, respetando las decisiones partidarias, como se describe en la publicación *La disciplina y efectividad de las bancadas de oposición en el Parlamento en los casos de interpelaciones durante los gobiernos de Toledo, García y Humala (2001-2013)*, de la *Revista Polítai* (Vela, Ruiz, García y Roca 2014).

(...) es necesario mencionar que la literatura señala algunos factores que explican las diferencias en el nivel de disciplina de las bancadas parlamentarias (...). Por ejemplo, Campos (2013) señala una serie de factores: “En primer lugar, que la relación entre los partidos políticos organizados y los grupos parlamentarios favorece a la disciplina partidaria. Es decir, que los grupos parlamentarios formados por partidos políticos más organizados son más disciplinados. En segundo lugar, que los grupos parlamentarios con militantes de un mismo partido político presentan una mayor disciplina que los que tienen invitados. Tercero, los partidos con mayor antigüedad presentan una mayor disciplina que los partidos más nuevos. Cuarto, los grupos parlamentarios integrados por alianzas de partidos o por varios partidos son menos disciplinados que los que están integrados por un solo partidos. Finalmente,

---

<sup>5</sup> Tuesta, Fernando (2012) [Partidos endémicos – Blog de Fernando Tuesta \(pucp.edu.pe\)](http://pucp.edu.pe); Cursiva nuestra.

que algunas normas del sistema electoral y de la regulación de los partidos políticos influyen en la indisciplina partidaria» (Campos 2003: 81).

(...) los factores que explican la disciplina: se encuentra que el partido más organizado, más institucionalizado y con más antigüedad, como el APRA, es más disciplinado que el fujimorismo y el Nacionalismo. Por otro lado, los grupos parlamentarios de la coalición de gobierno tienden a ser disciplinados, excepto en el caso del gobierno de Toledo. Esto puede deberse a que Perú Posible no era un partido consolidado o institucionalizado, sino más bien uno nuevo y personalista. Los miembros de esta bancada no aparecen como políticos de carrera o profesionales, es decir, no contaban con mucha experiencia.

Sin embargo, existen otros grupos cuya disciplina es aún mayor. Este es el caso de Concertación Parlamentaria, en el gobierno de Humala, que obtuvo un índice de disciplina de (...) alto grado de homogeneidad a la hora de votar. Una explicación a ello radica en que este grupo es pequeño y además está compuesto mayoritariamente por congresistas apristas, el alto grado de profesionalización de estos parlamentarios y la presencia de liderazgos con experiencia parlamentaria como Quesquén o Mulder.

(...) Cuando se dividen las bancadas o grupos parlamentarios, sí hay variaciones y puede incrementarse su disciplina. Si se observa al grupo fujimorista, la disciplina ha ido en aumento hasta llegar al máximo en el último año analizado. Como no ha variado su tamaño significativo (ya que solo renunció un congresista a la bancada), la disciplina puede deberse a un mayor nivel de coordinación y capacidad de llegar a acuerdos internos. (Vela, Ruiz, García y Roca 2014).

Como hemos señalado, en concordancia con la academia, la indisciplina de algunos parlamentarios con sus partidos políticos de origen, no solamente está ligado a la falta de partidos políticos fuertes o bien organizados, sino a una legislación que permite otorgar prerrogativas, como es el propio Reglamento del Congreso de la República que otorga beneficios a los parlamentarios que forman una nueva bancada dentro del Congreso de la República, como bien se describe

en el libro “*El Congreso de la República, organización y procedimientos parlamentarios*”:

La formación de grupos parlamentarios, que deben tener un número no menor de 6 congresistas, tiene como *finalidad hacer una distribución más o menos equilibrada y proporcional de ellos en las diferentes comisiones, en la Comisión Permanente, en el Consejo Directivo y en las asignaciones de tiempo para los debates en el Pleno. Amén de tener representación en la Junta de Portavoces.* (...).

Reunido como grupo parlamentario se inscriben en Oficialía Mayor mediante escrito dirigido al presidente del Congreso e indicando los nombres de los que lo componen, “y de sus representantes” en los diferentes grupos de trabajo (Consejo Directivo, Comisión Permanente, comisiones ordinarias). *Aprueban su propio Reglamento y tienen derecho a contar con personal, recursos y ambientes propios.*<sup>6</sup>

Teniendo en cuenta la diversidad de los partidos políticos y agrupaciones o movimientos que se presentan a las elecciones congresales, en cada nuevo parlamento podrían estar presentados varios de ellos con el riesgo de atomizar la representación nacional. Además de las siempre inoportunas y lamentables renuncias y/o acomodados de y en otros partidos o movimientos que los llevaron a ser parte de nuestro vapuleado Congreso de la República. (...)

Esta circunstancia se ha hecho común en el Parlamento sin que se haya reglamentado convenientemente. Tampoco se ha normado si el congresista renunciante puede volver a formar su grupo primigenio ante una eventual nueva renuncia, lo que supone que lo puede hacer si lo permite su grupo parlamentario. (Alvarado Araujo 2012: 91- 92).

De la misma manera existen otros factores que no ayudan a prevenir la fragmentación de las bancadas parlamentarias, como, por ejemplo, las reglas informales que se han establecido en el Congreso de la República mediante la

---

<sup>6</sup> Las cursivas son nuestras.

cuales se negocian intereses particulares, lo cual no ocurriría, probablemente, si la representación se centrara en partidos fuertes.

Este trabajo busca observar en detalle la fragmentación de bancadas en el Perú, cómo se van dando a través del tiempo y en cada escenario, lo cual permitirá ver con cuidado como operan los factores resaltados por la literatura, añadiendo a las causas una que tiene que ver con las reglas informales que se encuentran muy presentes en el Perú, y que otorgan ventajas a las bancadas pequeñas debido en cuanto a las negociaciones con el Poder Ejecutivo que se presenta más fuerte que el Poder Legislativo.

## **1.2. Análisis institucional**

En cuanto al análisis institucional puede enfocarse como un producto o *como las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los humanos que le dan forma a la inter- acción humana. En consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico*<sup>7</sup>. (North 1990:3)<sup>8</sup>.

Prats (2002) puntualiza que “las instituciones son las reglas del juego formales e informales que pautan la interacción entre los individuos y las organizaciones”. Son el conjunto de reglas del juego político que se relacionan con las formas de interacción de los actores y de las organizaciones que integran un sistema político. (Vargas 2005). Este enfoque, que también es respaldado por March y Olsen, se denominada *neoinstitucionalismo*, y se caracteriza porque las reglas formales están en un formato escrito, mientras que las informales están relacionadas con los valores y las pautas de comportamiento generalizadas (Abal Medina 2010).

---

<sup>7</sup> Cursiva es nuestra.

<sup>8</sup> Jorge Javier Romero; Las Instituciones como Reglas de Juego.

En tal sentido, el enfoque del neoinstitucionalismo es el más idóneo para la presente investigación, porque considera las reglas que trascienden el marco normativo o legal-institucional (enfoque institucional-reglas formales), es decir la formación de reglas informales bajo las cuales se permite la creación de microrredes de negociación política, prebendas y consecución de intereses personalísimos; de esta forma se adecua a nuestro objeto de estudio y a la realidad de la democracia peruana, y en específico, el comportamiento de las bancadas parlamentarias en el Congreso de la República.

Es oportuno tener presente este punto, toda vez que en la fragmentación de bancadas parlamentarias y en su creación se puede observar reglas informales, como las que se han hecho más comunes: negociación entre el Poder Ejecutivo y bancadas pequeñas que otorgan votos. En un país como el nuestro donde el Poder Ejecutivo es fuerte y el Congreso débil, se dan reglas informales de negociación que favorecen a las bancadas pequeñas, tales como:

1. Negociaciones para incluir demandas en los proyectos de ley que envía el Ejecutivo, como en el proyecto de ley de Presupuesto.
2. Negociaciones para integrar los diferentes cargos administrativos dentro del Congreso de la República, como integrar la Mesa Directiva del Parlamento, Junta de Portavoces, Consejo Directivo; además de contar con mayores recursos para sus despachos, mayor personal y logística.

## **II. CÓMO SE FRAGMENTARON LAS BANCADAS PARLAMENTARIAS**

En este trabajo de investigación, hacemos primero una documentación de la fragmentación de las bancadas parlamentarias y explicamos los rasgos más comunes de este fenómeno. En la siguiente sección se analiza la información obtenida para mostrar cómo los factores antes señalados causan la fragmentación

y finalmente las consecuencias de esta práctica, enriqueciendo más los trabajos realizados sobre el tema.

## 2.1. Bancadas parlamentarias, periodo congresal 2006-2011 (120 curules)

En la elección congresal para el periodo 2006-2011 se presentaron 24 agrupaciones políticas, cada quien, con su lista de candidatos, de los cuales llegaron a tener representación en el parlamento siete agrupaciones políticas; partidos políticos y alianzas electorales (partidos y movimientos), según se detalla:

Cuadro n° 1

PERIODO PARLAMENTARIO 2006-2011				
PARTIDOS POLÍTICOS		ALIANZAS ELECTORALES		
<b>Partido Aprista Peruano</b>	Permaneció con el mismo número de miembros durante el periodo parlamentario	<b>Unión por el Perú</b>	Conformado por UPP y el Movimiento Nacionalista	Se fragmentó
<b>Perú Posible</b>	Al haber alcanzado dos curules tuvo que aliarse con otros grupos políticos	<b>Unidad Nacional</b>	Conformado por el PPC, Solidaridad Nacional y Renovación	Se fragmentó
<b>Restauración Nacional</b>	Al haber alcanzado dos curules tuvo que aliarse con otros grupos políticos; sin embargo, formaron dos bancadas en ese periodo	<b>Frente de Centro</b>	Conformado por Acción Popular, Somos Perú y Coordinadora Nacional de Independientes	Se fragmentó
		<b>Alianza por el Futuro</b>	Conformado por Fujimorista, Cambio 90, Nueva Mayoría y Sí Cumple	Se fragmentó

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar del cuadro n° 1, lograron representación tres partidos políticos y cuatro alianzas electorales. Solo el Partido Aprista Peruano conservó su

bancada con el mismo número con el que comenzó el periodo congresal, a diferencia de los demás partidos políticos y alianzas electorales.

Asimismo, se puede ver que las alianzas electorales, en su totalidad se fragmentaron y los partidos políticos, no. Sin embargo, hay que tener en cuenta una particularidad: la normativa electoral permitió que algunos partidos políticos como Perú Posible y Restauración Nacional tengan representación parlamentaria con un número menor de representantes del que el Reglamento del Congreso exige para que puedan formar bancada, por lo cual los miembros de los partidos políticos con representantes menores a seis se encontraban obligados a formar nuevas bancadas, lo cual no constituiría fragmentación en esos dos casos; ello refuerza la evidencia de que los partidos políticos son importantes para la representación y el fortalecimiento del Congreso de la República.

Finalmente, respecto de las alianzas electorales, todas se fragmentaron y en algunos casos llegaron a formar más de tres bancadas parlamentarias en un mismo periodo congresal, lo cual nos da la idea de que las alianzas electorales (partidos políticos y movimientos regionales) solo tienen un objetivo a corto plazo, el de llegar a alcanzar una curul y no ideas programáticas ni planes de gobierno a mediano y largo plazo.

En ese sentido, los partidos políticos y alianzas electorales que lograron superar el 4 por ciento de votos a nivel nacional, posteriormente, formaron bancadas parlamentarias. Los partidos políticos y alianzas que lograron tener representación fueron: Alianza Política Unión por el Perú; Partido Aprista Peruano, Alianza Unidad Nacional, Partido Político Alianza por el Futuro, Alianza Frente de Centro, Partido Perú Posible y el Partido Restauración Nacional, según se detalla:

Cuadro n° 2

PERIODO PARLAMENTARIO 2006-2011	
AGRUPACIÓN POLÍTICA	NÚMERO DE ESCAÑOS
Unión por el Perú	45
Partido Aprista Peruano	36
Unidad Nacional	17
Alianza por el Futuro	13
Frente de Centro	5
Perú Posible	2
Restauración Nacional	2

Fuente: Elaboración propia.

Se observa que tres de ellos no llegan a tener el número reglamentario para poder conformar una bancada (Frente de Centro, Perú Posible y Restauración Nacional), por lo cual debían juntarse y formar una nueva bancada parlamentaria. Dentro de ese escenario, se formó una nueva bancada de nueve parlamentarios con el nombre de Alianza Parlamentaria, iniciándose el periodo parlamentario con cinco bancadas parlamentarias y un grupo especial conformado por tres congresistas que salieron de la bancada nacionalista, tal como se detalla a continuación:

Cuadro n.º3

Julio del 2006 (cinco bancadas y un grupo especial)		
	PARTIDOS QUE GANARON UNA CURUL	NUMERO DE PARLAMENTARIOS
1	Grupo Parlamentario Nacionalista	42 (-3)
2	Grupo Parlamentario Fujimorista	13
3	Cédula Parlamentaria Aprista	36
4	Alianza Parlamentaria	9
5	Unidad Nacional	17
*	Grupo Especial Demócrata <b>(No podía ser una bancada Reglamentaria)</b>	3 <b>(Se exige mínimo 6 integrantes)</b>

Fuente: Elaboración propia.



Antes de iniciar el periodo parlamentario, tres congresistas de la bancada parlamentaria nacionalista renunciaron a esta: Torres Caro; Espinoza Soto y Gonzales Zúñiga, los cuales formaron el Grupo Especial Demócrata al no llegar a tener el mínimo de integrantes que requiere el Reglamento del Congreso; posteriormente, se integraron otros dos parlamentarios de Unidad Nacional: Ruiz Silva y Urtecho Medina. Ruiz Silva reemplazaba a Luna Gálvez, que tenía problemas judiciales en ese momento.

La conformación inicial del parlamento fue variando y fragmentándose, y al final del periodo congresal había ocho bancadas parlamentarias y un grupo de congresistas no agrupados, el cual en un inició fue el Grupo Especial Demócrata. En el año 2006, la bancada Parlamentaria Nacionalista continuó desintegrándose. Se separa de este, el grupo de congresistas militantes del Partido Unión por el Perú (UPP), que fuera en alianza con el Partido Nacionalista. Formó su propia bancada, con lo cual ya se contaba con una bancada parlamentaria más llamada Nacionalista Unión por el Perú.

Cuadro n.º 4

<b>Año 2006 (seis bancadas y un grupo especial)</b>		
<b>ESTADO</b>	<b>BANCADAS</b>	<b>NUMERO</b>
Bancadas que cambiaron de número de miembros	Grupo Parlamentario Nacionalista	23 (-20)
	Unidad Nacional	15 (-2)
	<b>Grupo Especial Demócrata</b>	<b>5 (+2)</b>
Bancadas que quedaron igual	Grupo Parlamentario Fujimorista	13
	Cédula Parlamentaria Aprista	36
	Alianza Parlamentaria	9
Nuevo Grupo Parlamentario	Nacionalista Unión por el Perú	19

Fuente: Elaboración propia.

El año 2008, con el debilitamiento de la bancada del Partido Nacionalista, llegaron más cambios en cuanto a las divisiones de las bancadas parlamentarias y al fraccionamiento del Congreso. La nueva bancada que se formó el año 2006 con los partidarios de UPP se fraccionaba en dos grupos, el primero apoyaba a la bancada de gobierno (APRA) y el segundo que apoyaba a la oposición, formándose la nueva bancada Unidad Popular Patriótica-Bloque Popular. De la misma manera, la alianza electoral de Unidad Nacional sufría una división entre sus congresistas; de los diecisiete parlamentarios que inicialmente conformaron la bancada quedaron trece. Estas dos rupturas se dieron en un contexto de elección de Mesa Directiva del Parlamento Nacional.

Al salir, otro grupo de congresistas de la bancada parlamentaria de Unidad Nacional, decidieron formar una nueva bancada, para lo cual “jalaron” congresistas que se encontraban en otras bancadas, como es el caso de los congresistas de Restauración Nacional que se encontraban en la bancada de Alianza Parlamentaria (Acción Popular, Restauración Nacional y Somos Perú), así como a congresistas del partido de UPP (tres congresistas). La nueva bancada se llamó Alianza Nacional.

Asimismo, el congresista Reggiardo Barreto renunció a la bancada fujimorista, y pasó a las filas del grupo especial de congresistas no agrupados, que ya había cambiado de integrantes; sus miembros originarios integraron otras bancadas.

Este escenario descrito puede constituir la aparición del transfuguismo parlamentario en ese periodo, toda vez que, no solamente los congresistas salieron de sus bancadas de origen y formaron una nueva, sino que fueron cambiando de bancadas según los intereses individuales, como se puede observar del grupo de congresistas sin bancada que pasaba a ser un grupo parlamentario o bancada en varias oportunidades.

Cuadro n° 5

Año 2008 (ocho bancadas y un grupo especial)		
ESTADO	BANCADAS	NUMERO
Bancadas que cambiaron de número de miembros	Nacionalista Unión por el Perú	7 (-12)
	Unidad Nacional	13 (-4)
	Grupo Parlamentario Nacionalista	25 (+2)
	Grupo Parlamentario Fujimorista	12 (-1)
	Alianza Parlamentaria	6 (-3)
	<b>Grupo Especial</b>	<b>4 (-1)</b>
	Unidad Popular Patriótica-Bloque Popular	6
Bancadas que quedaron igual	Cédula Parlamentaria Aprista	36
Nuevo Grupo Parlamentario	Alianza Nacional	11

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar del cuadro n° 5, llegaron al final del periodo parlamentario, ocho bancadas o grupos parlamentarios, y un grupo de congresistas no agrupados, teniendo que a lo largo del periodo parlamentario se formaron tres bancadas más de las que inicialmente comenzaron, siendo la bancada nacionalista y la de UPP las que más se fraccionaron.

Finalmente, se observó que, en el periodo parlamentario analizado, las alianzas electorales en su totalidad se fragmentaron, al contrario de algunos partidos políticos que fueron los que mantuvieron su bancada casi intacta, pudiendo señalar que una de las causas para que las bancadas permanezcan unidas, es que los partidos políticos tienen programas a largo plazo, sea por diferentes motivos como: i) el tener expectativas electorales para un próximo proceso electoral o ii) ser más organizados. Asimismo, se pudo observar la figura del trasfuguismo parlamentario en diferentes bancadas al tener congresistas que conformaron más de dos bancadas durante el periodo parlamentario respectivo.

## 2.2. Bancadas parlamentarias, periodo congresal 2011-2016 (130 curules)

En la elección congresal para el periodo 2011-2016, los partidos políticos y alianzas electorales que presentaron candidaturas fueron diez, de todos ellos lograron tener representación en el congreso fueron seis. Estos fueron:

Cuadro nº 6

PERIODO PARLAMENTARIO 2011-2016				
PARTIDOS POLÍTICOS		ALIANZAS ELECTORALES		
<b>Partido Nacionalista Peruano</b>	Se fragmentó	<b>Alianza Perú Posible</b>	Conformado por Perú Posible, Acción Popular y Somos Perú	Se fragmentó
<b>Partido Aprista Peruano</b>	Consiguió cuatro curules y formó una bancada parlamentaria con congresistas que salieron de sus bancadas originarias	<b>Alianza por el Gran Cambio</b>	Conformado por Alianza para el Progreso; Partido Humanista, PPC y Restauración Nacional	Se fragmentó
		<b>Alianza Solidaridad Nacional</b>	Conformado por Cambio 90, Solidaridad Nacional, Siempre Unidos, Todos por el Perú y UPP	Se fragmentó
		<b>Fuerza 2011</b>	Conformado por Fuerza 2011 y Renovación Nacional	Continúa siendo bancada, expulsó a uno de sus miembros

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro nº 6 nos confirma la situación descrita en el periodo 2006-2011, donde se mostró que las alianzas electorales en su totalidad se fragmentaron; en este caso, debemos analizar la situación teniendo en cuenta que, salvo el Partido Aprista Peruano, todas las demás organizaciones políticas que obtuvieron representación en el Congreso estuvieron conformados por alianzas electorales.

En ese sentido, es importante indicar que el Partido Nacionalista Peruano, se presentó con el nombre de Alianza electoral Gana Perú, que estuvo conformada básicamente por el Partido Nacionalista Peruano, en un acuerdo, o alianza política con el Partido Comunista del Perú, Partido Socialista, Partido Socialista Revolucionario, Movimiento Político Voz Socialista, así como con un sector importante de Lima para Todos. Esta no fue una alianza electoral, toda vez que no se inscribió como tal en el Jurado Nacional de Elecciones. Asimismo, el partido de Fuerza 2011 se presentó en alianza con Renovación Nacional, pero que básicamente está conformado por los fujimoristas.

La elección del 2011-2016 también nos muestra que los partidos políticos nuevos o con poca experiencia política se tienden a fragmentar más rápido, al igual que las alianzas electorales, como es el caso del partido Gana Perú. Las alianzas electorales con representación en este parlamento se fragmentaron y a la vez los disidentes crearon nuevas bancadas como se verá más adelante en la investigación.

En este análisis debemos indicar que los partidos políticos con más tiempo de vigencia en nuestro país, a los cuales se puede considerar, de alguna manera, más organizados o fuertes dentro de nuestro sistema de partidos, durante los últimos diez años, son los que han mantenido bancadas fuertes, unidas y cohesionadas, a diferencia de las alianzas electorales.

En tal sentido, sobre la revisión de data respecto de la formación de nuevas bancadas parlamentarias se tiene que el Congreso de la República inició su periodo parlamentario 2011-2016 con cinco bancadas parlamentarias y un grupo especial (Partido Aprista), producto de la votación popular y de acuerdo con la proporcionalidad de curules alcanzadas por cada partido que superó la valla del 5 por ciento a nivel nacional. Las bancadas son las siguientes:

Cuadro n° 7

Julio del 2011 (cinco bancadas y un partido sin bancada)		
PARTIDOS QUE GANARON UNA CURUL		NUMERO DE PARLAMENTARIOS
1	Gana Perú	47
2	Fuerza 2011	37
3	Alianza Perú Posible	21
4	Alianza por el Gran Cambio	12
5	Alianza Solidaridad Nacional	9
*	Partido Aprista Peruano <b>(No podía ser una bancada Reglamentaria)</b>	4 <b>(Se exige mínimo 6 integrantes)</b>

Fuente: Elaboración propia.

Un mes después (agosto de 2011), la correlación de fuerzas empezó a cambiar debido a que dos congresistas migraron a otras bancadas, con lo cual se creó una nueva, teniendo en ese momento seis bancadas parlamentarias. Todas las bancadas tenían los mismos miembros con excepción de Perú Posible, de donde Carlos Bruce había renunciado, y Solidaridad Nacional, donde Renzo Reggiardo renunció a la alianza con la que postuló y a la bancada, juntándose ambos a los congresistas pertenecientes al Partido Aprista Peruano, el cual al tener dos integrantes más ya podían formar una bancada de acuerdo al Reglamento del Congreso, y se conformó con el nombre de Concertación Parlamentaria, como se detalla a continuación:

Cuadro n.º8

Agosto del 2011 (seis bancadas)		
ESTADO	BANCADAS	NUMERO
Bancadas que cambiaron de número de miembros	Perú Posible	20 (-1)
	Solidaridad Nacional	8 (-1)
	<b>Concertación Parlamentaria</b>	+ 6
Bancadas que quedaron igual	Gana Perú	47
	Fuerza 2011	37
	Alianza por el Gran Cambio	12

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, como observaremos, en agosto del 2012, es decir un año después aproximadamente, el número de bancadas volvió a cambiar, siendo que la bancada de Gana Perú, Fuerza 2011 y Perú Posible perdieron integrantes miembros de las respectivas bancadas, y se creó una nueva con el nombre de Acción Popular-Frente Amplio, este grupo tiene como particularidad que los congresistas disidentes de cada uno de los grupos pertenecen a partidos invitados dentro de las listas de las alianzas electorales en las que participaron en la elección. Las fragmentaciones se dieron después de cada elección a la Mesa Directiva del Congreso de la República. El número de bancadas quedó de la siguiente manera:

Cuadro n° 9

Agosto del 2012 (siete bancadas)		
ESTADO	BANCADAS	NUMERO
Bancadas que cambiaron de número de miembros	Perú Posible	
	Gana Perú	15 (-5)
	Fuerza 2011	43 (-4)
	<b>Acción Popular-Frente Amplio</b>	36 (-1) + 10
Bancadas que quedaron igual	Solidaridad Nacional	8
	Concertación Parlamentaria	6
	Alianza por el Gran Cambio	12

Fuente: Elaboración propia.

En julio del 2013, previo a la elección de la Mesa Directiva del Congreso, el escenario político en el parlamento nacional volvió a cambiar debido a la creación de dos nuevas bancadas, conformadas por congresistas de distintos partidos políticos que dejaron sus bancadas originarias, haciendo un total de nueve bancadas, toda vez que el alejamiento de estos congresistas que renunciaron a sus bancadas no originó que ninguna bancada desaparezca, esto puede atribuirse a las negociaciones informales con el Ejecutivo para conseguir los votos a favor de la Mesa oficialista; es importante señalar que la bancada de Fuerza 2011 cambió

de nombre por Fuerza Popular, pero siguió conservando sus miembros e igualó en número a la bancada de Gana Perú, que continuó reduciéndose, como se detalla:

Cuadro nº 10

Julio del 2013 (nueve bancadas)		
ESTADO	BANCADAS	NUMERO
Bancadas que cambiaron de número de miembros	Perú Posible	10 (-5)
	Gana Perú	37 (-6)
	Alianza para el Gran Cambio	9 (-3)
	Solidaridad nacional	9 (+1)
	<b>Dignidad y Democracia</b>	<b>+ 6</b>
	<b>Unión Regional</b>	<b>+ 6</b>
	<b>No agrupado</b>	<b>1</b>
Bancadas que quedaron igual	Fuerza Popular	36
	Concertación Parlamentaria	6
	Acción Popular-Frente Amplio	10

Fuente: Elaboración propia.

Aproximadamente un mes después, en agosto del 2013, posterior a la elección de la Mesa Directiva, la correlación de fuerzas en el parlamento vuelve a cambiar debido a que la bancada de Unión Regional recibe a dos nuevos integrantes y la bancada de Alianza por el Gran Cambio vuelve a perder a dos congresistas, manteniéndose el número de bancadas hasta ese momento (nueve bancadas).



Cuadro n° 11

Agosto de 2013 (nueve bancadas)		
ESTADO	BANCADAS	NUMERO
Bancadas que cambiaron de número de miembros	Alianza para el Gran Cambio	7 (-2)
	Unión Regional	8 (+2)
Bancadas que quedaron igual	Perú Posible	10
	Gana Perú	37
	Solidaridad nacional	9
	Dignidad y Democracia	6
	Fuerza Popular	36
	Concertación Parlamentaria	6
	Acción Popular-Frente Amplio	10
	No agrupado	1

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, un año después, agosto de 2014, momento seguido a la elección de la Mesa Directiva del Congreso de la República, dos congresistas renuncian a la bancada de Unión Regional que fue una de las últimas bancadas en ser conformada; asimismo, renuncian miembros de las bancadas de Acción Popular Frente Amplio y Gana Perú; en la bancada de Solidaridad Nacional se retira al congresista Benítez por las acusaciones en su contra y renuncia un miembro más, siendo la bancada de Concertación Parlamentaria, que tiene como integrantes a los cuatro parlamentarios del Partido Aprista, la más favorecida con ello:

Cuadro nº 12

Agosto del 2014 (nueve bancadas y dos congresistas sin grupo)		
ESTADO	BANCADAS	NUMERO
Bancadas que cambiaron de número de miembros	Gana Perú	36 (-1)
	Solidaridad nacional	7 (-2)
	Acción Popular-Frente Amplio	9 (-1)
	Dignidad y Democracia	7 (+1)
	Unión Regional	6 (-2)
	Concertación Parlamentaria	9 (+3)
	Sin bancada	3 (+2)
Bancadas que quedaron igual	Alianza para el Gran Cambio	7
	Perú Posible	10
	Fuerza Popular	36

Fuente: Elaboración propia.

En noviembre del 2014, renuncia un integrante más de la bancada Gana Perú y se pasa a las filas de la bancada de Dignidad y Democracia (ocho), con lo cual la bancada del partido de gobierno llega a ser la primera minoría dentro del Congreso y aparece como nueva mayoría la bancada de Fuerza Popular, cambiando el panorama y la correlación de fuerzas que el electorado configuró con sus votos.

Asimismo, entre enero y febrero del 2015, después de dos y tres meses aproximadamente, la bancada de Gana Perú vuelve a perder un integrante cada mes, dejándola con 33 integrantes y 3 congresistas sin grupo parlamentario.

A la fecha se cuenta con la misma cantidad de bancadas, nueve en total, y un grupo de congresistas no agrupados; sin embargo, en los meses de marzo a mayo de 2015 el número de miembros de las bancadas ha seguido cambiando, y la

bancada de Dignidad y Democracia ha tomado más fuerza por el número de sus integrantes:

Cuadro nº 13

<b>Mayo del 2015 (nueve bancadas cuatro congresistas sin agrupar)</b>	
<b>BANCADAS CREADAS SEGÚN REGLAMENTO</b>	<b>NÚMERO DE PARLAMENTARIOS</b>
Gana Perú	33
Fuerza Popular (antes Fuerza 2011)	36
Alianza Perú Posible	10
PPC-APP (antes Alianza por el Gran Cambio)	7
Acción Popular-Frente Amplio	9
Dignidad y Democracia	8
Unión Regional	6
Alianza Solidaridad Nacional	7
Concertación Parlamentaria	9
<b>Sin agrupar</b>	<b>4</b>

Fuente: Elaboración propia.

*“Solo a nivel del presente Congreso observamos seis partidos que superaron el umbral del 5%: PAP, Fuerza 2011, Gana Perú (en alianza informal con pequeños partidos nacionales y regionales), Perú Posible (en alianza con AP, Somos Perú), Solidaridad Nacional (en alianza con UPP, Cambio 90, Siempre Unidos y Todos por el Perú) y Alianza por el Gran Cambio (PPC, PH, APP y RN). En realidad, se trataba de trece partidos, en seis bancadas. Tres años después, tenemos diez bancadas, de las cuales hay dos nuevas y dos modificadas. En total tenemos 28 congresistas que se han cambiado de agrupación y, en algunos casos, en más de una oportunidad”<sup>9</sup>. (Tuesta, Fernando 2015). (Cursiva es nuestra).*

<sup>9</sup> Tuesta, Fernando; (2015) “De tráfugas a transpolíticos”; Artículo publicado en su blog: <https://1000ytantes.wordpress.com>.

El cuadro n° 13 nos muestra, además, la fotografía del momento en cuanto a la conformación de bancadas en el Congreso de la República, lo cual podría variar, teniendo en cuenta la coyuntura política que se vive en nuestro país, donde el Poder Ejecutivo solicita facultades para legislar y se prepara una nueva elección de la Mesa Directiva del Congreso de la República, que originaría nuevas bancadas, renuncias y acomodos de los parlamentarios en concordancia con la investigación realizada, toda vez, que los fraccionamientos de las bancadas se dieron anterior y posterior a la fecha de elección de la Mesa Directiva del Congreso de la República, lo cual puede ser atribuido a las negociaciones informales entre el Poder Ejecutivo y las bancadas pequeñas, para que estas apoyen al candidato (a) del oficialismo.

A manera de conclusión general, sobre el análisis de la fragmentación y creación de nuevas bancadas parlamentarias, se confirma que las alianzas electorales, cuyos proyectos son a corto plazo, son las que se fragmentan más rápido y sus representantes llegan a configurar el transfuguismo parlamentario, estas prácticas de transfuguismo superan, en algunos casos, a la fragmentación de bancadas parlamentarias, es decir, existen más casos en que un congresista sale de su bancada originaria para formar otra, lo cual no significa que esa bancada originaria haya desaparecido.

Se evidencia, además, que en las elecciones para los últimos dos parlamentos las alianzas han sido un recurso valedero para llegar a tener mayor cantidad de votos. Sin embargo, aquí es necesario hacer la distinción entre una alianza electoral y una alianza de gobierno para después dividirse aduciendo que solo formaron una alianza electoral y que esta se disuelve cuando terminan las elecciones, como fue el caso de la alianza electoral Alianza para el Gran Cambio que integraban cuatro partidos, los cuales conformaron una bancada que posteriormente se dividió, quedando solo el PPC y Alianza para el Progreso. (Cuadro n.º 13).

Este comportamiento de las alianzas electorales nos lleva a señalar que su finalidad es la consecución de la curul, lo cual tiene implícito la desintegración de la alianza al llegar al Parlamento. Como se desarrolló en los cuadros expuestos, las alianzas que logran tener representación en el parlamento son las primeras que se separan y forman sus nuevas bancadas; mientras que una alianza de gobierno puede crearse y durar a lo largo del periodo legislativo.

Esta práctica de creación de nuevas bancadas parlamentarias, que ya es común en nuestro parlamento, hace que este se fragmente más, y que su imagen ante la ciudadanía se siga deteriorando cada vez más.

Los cuadros detallan que los primeros parlamentarios en separarse son los que militan en otro partido político, es decir, de uno de los partidos que integró una alianza electoral; de la misma manera, se detalla que los partidos llamados *tradicionales*, que cuentan con mayor organización o son más fuertes e institucionalizados, son los que se mantienen unidos, como se observa en ambos periodos parlamentarios (2006-2011 y 2011-2016), cuando la bancada del Partido Aprista y la del partido fujimorista se mantuvieron casi con el mismo número de integrantes con los que inicialmente se formaron.

En ambos periodos parlamentarios, la bancada que más se dividió fue la bancada del Partido Nacionalista, a pesar de que estuvo en los dos frentes en cada periodo parlamentario, es decir, como bancada de oposición (mediante alianza) y bancada de oficialismo (con partido propio), lo cual indica que, por ser un partido nuevo, con poca institucionalidad, resulta siendo un partido mucho más frágil donde el fraccionamiento de los integrantes de su bancada es más frecuente.

Sin embargo, no hay que dejar de lado que el partido fujimorista a lo largo del tiempo ha ido cambiando de nombre, a pesar de que sus miembros siempre se mantuvieron unidos, con casos aislados de transfuguismo parlamentario (salida de un congresista de la bancada).

Otro patrón observado en el análisis es que la fragmentación de bancadas y el transfuguismo parlamentario se dan con frecuencia después de elecciones parlamentarias internas o previo a las negociaciones de presupuesto. Como veremos las entrevistas muestran el pragmatismo de los congresistas que ven las bancadas o a sus partidos como vehículos de negociación particular, y aunque no logro documentarlo, demandas en el presupuesto.

### **III. ANÁLISIS**

La revisión de los documentos, y de los trabajos que se tienen sobre partidos políticos fuertes, bancadas parlamentarias y análogos, así como el análisis de estos, y las entrevistas semiestructuradas que se realizaron para la presente investigación, tienen el objetivo de contrastar la teoría con la experiencia de los actores políticos, como los congresistas, funcionarios del Congreso de la República y expertos sobre temas de representación política, sistemas electorales y derecho parlamentario, los cuales permitirán comprender el tema de investigación: la fragmentación y el surgimiento de nuevas bancadas parlamentarias en el Congreso de la República en los periodos legislativos 2006-2011 y 2011-2016. Se busca con ello responder a nuestras preguntas y cumplir con sus correlativos objetivos. ¿Cómo dialoga la teoría con el tipo de fragmentación que observamos en el Perú?

#### **3.1. Partidos políticos débiles**

“En el Perú se tiende a asociar el ejercicio de la función parlamentaria con el personalismo y la indisciplina. Al mismo tiempo, el sistema electoral y la fragilidad institucional de los partidos son generalmente indicados entre las principales causas de dichos problemas” (IDEA INTERNACIONAL y UARM 2009: 99); y como consecuencia se tienen una influencia negativa en la consolidación del sistema político, y por extensión en el fortalecimiento de los partidos políticos.

Cuando los partidos políticos son débiles, no están institucionalizados y no tienen la preparación de cuadros que se necesita, los parlamentarios que llegan a representarlos ven en otras agrupaciones mayores libertades y mejores oportunidades para lograr algunos objetivos personales, como señala César Delgado Guembes<sup>10</sup>, funcionario del Congreso:

[...]Las divisiones al interior de las bancadas por cuestiones internas también existen, pero se debe a otra razón: se debe fundamentalmente a las expectativas que tienen los miembros de una bancada para expresarse con mayor libertad dentro de otra, en la que puedan ocupar un poco más protagónico. Siempre existe la expectativa de utilizar la pertenencia a una comisión [...]

[...] Dado que no tenemos partidos políticos disciplinados o cohesionados, la consecuencia es que lo que diferencia a un grupo parlamentario de otro son cuestiones de coyuntura, no hay una ideología clara, no hay propuestas programáticas definidas ni hay tampoco mecanismo de disciplina al interior de los grupos parlamentarios que permitan enfrentar problemas comunes con soluciones comunes, no se debate al interior de los grupos cuál va a ser la posición que van a sustentar los voceros, salvo unas contadas excepciones, no es la regla.

Asimismo, los llamados *partidos grandes* son los que mejor están organizados y sus integrantes respetan las decisiones partidarias; así también opina el congresista Lescano Ancieta<sup>11</sup>:

En el sistema de partidos, cuanto más partidos hay es más complicado, atomiza el escenario, entonces es más difícil de manejar el Parlamento, yo creo que los partidos grandes son mejor organizados, quizás podrían tener un debate más ordenado, tener dos o tres exposiciones como máximo, y no atomizar el Congreso con varias posiciones que a veces complican la institución parlamentaria, y a veces complican el dictado de leyes, como votan de distinta manera, no se llega a tener los votos suficientes para sacar las leyes.

---

<sup>10</sup> Entrevista semiestructurada realizada al funcionario del Congreso de la República César Delgado Guembes el 8 de octubre de 2014.

<sup>11</sup> Entrevista semiestructurada realizada al Congresista Yonhy Lescano Ancieta el 6 de octubre de 2014.

El producto de tener partidos políticos débiles son el nacimiento de alianzas electorales, las cuales contribuyen a la fragmentación del congreso y la creación de nuevas bancadas parlamentarias, y tiene que ver con las alianzas electorales que hacen los partidos políticos que no tienen la fuerza suficiente para lograr solos una representación parlamentaria y que al llegar al Congreso se disuelven de inmediato; lo cual es corroborado por el congresista Lescano Ancieta<sup>12</sup> del Partido Acción Popular:

**(...) se creó la bancada Acción Popular-Frente Amplio [...] para llevar adelante nuestras propias propuestas políticas [...] Nosotros no hicimos alianza de gobierno, sino solamente alianza electoral<sup>13</sup>.**

Es decir, los partidos políticos que se saben débiles, buscan lograr resultados a corto plazo, en este caso llegar a tener algunas curules dentro del parlamento y no continuar con los proyectos que iniciaron, por ello constituyen las alianzas electorales; lo cual, se agudiza una vez que ya forman parte del parlamento, toda vez, que es ahí donde se buscan acomodar para obtener beneficios personales dentro de la organización del Congreso de la República o en su defecto para sacar adelante propuestas de interés individual, sin importar lo que el partido político decida, radicando en este punto su posterior fragmentación.

Sin embargo, se puede observar que en ese escenario se da un círculo vicioso, porque un partido débil no llega a tener representación si no forma una alianza que los vincule a un candidato presidencial fuerte, pero al mismo tiempo son los partidos políticos lo que saben que las alianzas los debilitan cada vez más, lo cual no hace posible la consolidación de los mismos y que se puedan construir organizaciones sólidas. Una vez dentro cada uno buscará sus intereses.

---

<sup>12</sup> Entrevista semiestructurada realizada al Congresista Yonhy Lescano Ancieta el 6 de octubre de 2014.

<sup>13</sup> Las cursivas son nuestras.



Vemos así que existen posiciones que justifican la fragmentación de las bancadas parlamentarias a raíz del rompimiento de las alianzas electorales, y las ven como necesarias para poder obtener los objetivos que requieren sus representados, como las señaladas por la congresista Mavila León<sup>14</sup>:

La alianza de Acción Popular con Toledo fue una alianza electoral y la alianza de Gana Perú con la izquierda fue una alianza electoral, en cambio la alianza de Acción Popular y Frente Amplio fue una alianza de sectores frustrados de sus ubicaciones iniciales, pero no por razones personalistas ni de mala fe, sino por opciones programáticas y por coherencia con los intereses de sus representados.

Sin embargo, otro de los factores para el alejamiento de la bancada por parte de un congresista, resulta siendo por el incumplimiento de promesas que se hicieron al momento de formar la alianza electoral, que como ya vimos, es propio de partidos políticos débiles y característica de parlamentarios que buscan dentro de ellos beneficios a corto plazo, como bien lo señala el congresista Chehade Moya<sup>15</sup> al referirse a la renuncia de algunos de sus colegas;

[...] y la segunda camada de parlamentarios que se fueron (en total fueron seis, adicionales a los cinco) se debió a problemas intestinos: cuotas de poder que fueron supuestamente olvidadas o no transferidas en su debida oportunidad. Ellos alegaban que no había democracia, que había imposición por parte de las cúpulas partidarias o ejecutivas y por un supuesto olvido hacia ellos [...] no estoy muy de acuerdo con ellos, pero respeto su posición.

El fraccionamiento de las bancadas parlamentarias y la formación de otras agudiza más la falta de institucionalidad de los partidos políticos, así como del propio Congreso de la República, toda vez que los congresistas varían la decisión de los ciudadanos que, a través de sus votos, conformaron el parlamento con distintas

---

<sup>14</sup> Entrevista semiestructurada realizada a la Congresista Rosa Mavila León el 08 de octubre de 2014.

<sup>15</sup> Entrevista semiestructurada realizada al congresista Omar Chehade el 10 de octubre de 2014.

fuerzas políticas, y forman nuevas bancadas cambiando así la correlación de fuerzas establecida. En ese sentido opina el Congresista Beingolea Delgado<sup>16</sup>;

[...] por eso hemos dicho que cuando se han formado nuevas bancadas, lo mínimo que se tendría que hacer es que no se debería considerárseles como "bancadas originales", es decir, darles comisiones y todo los demás, porque esto daña la institucionalidad, porque en el fondo, lo que hay acá es una burla a la voluntad popular. El pueblo que puede ir a las urnas una vez cada cinco años, para estos efectos se manifiesta [...] y estableció una correlación de fuerzas en el Congreso de la República. Con la formación de nuevas bancadas, lo que se hace es burlar la voluntad del pueblo, porque se establece una nueva correlación de fuerzas a partir de los intereses de los congresistas y no del pueblo, entonces nosotros somos críticos y contrarios a esta formación de nuevas bancadas [...]

En tal sentido, de la revisión y análisis de la información se confirma que los partidos políticos fuertes o más organizados se fragmentan menos, a diferencia de las alianzas electorales las cuales al llegar al parlamento ponen fin al proyecto y con ello se fragmentan las bancadas y se cambia la correlación de fuerzas que el electorado decidió. Esta consecuencia no es muy novedosa; sin embargo, al documentarla se ha podido mostrar cómo estaría operando esta debilidad y señalando algunos patrones observados en esta fragmentación. Esta información puede contribuir a enfrentar al problema.

### **3.2. Reglas facilitadoras**

El parlamento nacional se rige por su Reglamento, el cual es aprobado mediante ley orgánica, y precisa las funciones, define la organización y establece los deberes y derechos de los congresistas, regulando además los procedimientos parlamentarios.

---

<sup>16</sup> Entrevista semiestructurada realizada al congresista Alberto Beingolea Delgado el 2 de octubre de 2014.

En ese sentido, el Reglamento del Congreso de la República en su artículo 37<sup>17</sup> establece que los Grupos Parlamentarios son conjuntos de congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines y se conforman según las reglas.

Estas reglas señalan que los partidos o alianzas de partidos que logren representación al Congreso de la República constituyen Grupo Parlamentario siempre que cuenten con un número mínimo de seis congresistas y si no logran llegar a ese número serán considerados como Grupo Parlamentario Especial solo para los efectos de presentación de proyectos de ley, *salvo que se junten dos o más agrupaciones representadas en el Congreso para constituir Grupo Parlamentario.*

Asimismo, se indica que cada Grupo Parlamentario aprueba su reglamento interno que obliga a todos sus integrantes, y estos *tienen derecho a contar con personal, recursos y ambientes para el desarrollo de sus funciones, en proporción al número de sus miembros.*

De la misma manera, *cada Grupo Parlamentario elegirá a sus representantes, titulares y suplentes, ante los órganos directivos que establezca el Reglamento; también propondrán a sus candidatos a los cargos de la Mesa Directiva y para conformar las comisiones y canalizarán la presentación de propuestas legislativas de acuerdo con lo que señala el artículo 76 del Reglamento (Reglamento del Congreso de la República 2012: 51-52).*

Lo descrito en el citado artículo del Reglamento del Congreso, incentiva al parlamentario a salir de su bancada original, es decir, la fragmentación de las bancadas es facilitada por las reglas de juego institucionales, mediante las cuales el parlamentario siente que se debe al elector y no al partido, y busca tener presencia en todos los estamentos del Congreso con otras bancadas que se lo permita.

---

<sup>17</sup> La cursiva es nuestra.

Como señala Delgado Guembes<sup>18</sup>, los parlamentarios tienen un mecanismo formal para constituir una nueva bancada, y este es un mecanismo legítimo, aun cuando la finalidad de esto sea ilícita, o cuando de por medio exista un ofrecimiento para que haya cambio de bancada con la finalidad de obtener un beneficio personal, que es lo que ocurrió durante el periodo del año 2000 con la compra de votos de congresistas, ya sean para que cambien de bancada, o manteniéndose en ella, tener a un grupo parlamentario que le otorguen beneficios.

La creación de una nueva bancada sigue los procedimientos regulares establecidos en el Reglamento del Congreso, es decir, la existencia de una bancada reside en la agrupación de un mínimo de seis congresistas, y esto permite a cada uno de sus integrantes tener iniciativa legislativa y su posible participación en las comisiones del Congreso y demás órganos directivos, a contraparte de la Ley Orgánica de Elecciones, que señala un mínimo de 5 por ciento de votos a nivel nacional o conseguir al menos cuatro congresistas. Es decir, la Ley Orgánica de Elecciones otorga representación parlamentaria a un partido o alianza electoral obteniendo un cierto porcentaje o un número mínimo de congresistas; sin embargo, el Reglamento del Congreso exige un número mayor para que puedan ser consideradas bancadas parlamentarias, con todas las prerrogativas que estas representan.

El Reglamento del Congreso contempla que aquel grupo de congresistas que no alcance el número establecido para formar una bancada puede formar un grupo especial solo para el caso de la presentación de proyectos (IDEA INTERNACIONAL y UARM 2009: 99). De esta forma, podemos establecer una tipología para las bancadas existentes en el Congreso:

---

<sup>18</sup> Entrevista semiestructurada realizada al funcionario del Congreso de la República César Delgado Guembes el 8 de octubre de 2014.

- La bancada que es partido: como el caso del partido de Gobierno y de Fuerza Popular.
- El partido que no es bancada: el caso del Partido Aprista, que forma la bancada Concertación Parlamentaria, junto a otros congresistas.
- La bancada formada de parlamentarios de diferentes partidos: como el caso de las bancadas Dignidad y Democracia, y Unión Regional, formados por congresistas renunciando y aliados con otros de semejante accionar; donde se podría configurar el trasfuguismo parlamentario.

Esta mala práctica de renunciar a una bancada y formar una nueva resulta normal para los parlamentarios, toda vez que no le genera sanción, ni va contra las reglas por las que se rige el Congreso de la República; en la medida que no existen sanciones hay mayores incentivos para que los parlamentarios, de acuerdo con sus intereses políticos, se ubiquen en determinadas posiciones que les resulten más favorables de acuerdo como vaya cambiando los tiempos durante los cinco años de gestión.

El Reglamento del Congreso no se opone a que sean los congresistas quienes toman la decisión respecto de las necesidades que pudieran tener, sobre su organización y su reglamento interno en cada bancada, lo cual facilita, también, que si un congresista no esté de acuerdo con cumplir el reglamento de su bancada renuncie y se vaya a otra donde si le permitan realizar determinadas acciones.

El Reglamento del Congreso tiene algunos vacíos normativos como, por ejemplo: no formaliza la relación entre grupo parlamentario y partido político, por lo tanto, *no hay forma de saber si los grupos parlamentarios deben responder al Congreso, a los partidos o a ambos. Una vez más, esto es lo que explica que dentro del Congreso cada grupo parlamentario funcione de manera autónoma para elegir su*

*propia organización y funcionamiento*<sup>19</sup>. (IDEA INTERNACIONAL y UARM 2009: 137).

Asimismo, el Reglamento del Congreso, también, señala que cada grupo parlamentario tendrá cierto tiempo para participar en los debates, sobre todo cuando se trate de sesiones del Pleno del Congreso que tengan que ver con el ejercicio del control político que realiza el Congreso de la República al Poder Ejecutivo, lo cual, hace mucho mayor el incentivo de salir de su bancada originaria y formar su propia bancada; toda vez, que si el parlamentario pertenece a una bancada donde existen muchos partidos políticos con mayor número de integrantes, a lo mejor no tendrá minutos para hablar a nombre de su bancada, pero si estuviera en una bancada más pequeña si podría tener minutos para expresarse, y conseguir mayor presencia mediática. El tiempo que se otorga a los congresistas en las Sesiones del Pleno es muy limitado, lo cual permite que muchos congresistas no hablen.

Sin duda, el Reglamento del Congreso de la República parece pensado para castigar a las bancadas fuertes, bien constituidas, y premiar a las bancadas nuevas, a esas que se van formando durante el periodo parlamentario; obligan a los congresistas a formar bancadas condicionándolos con la presentación de iniciativas legislativas y a la vez ofreciéndoles beneficios de logística, personal y manejo administrativo del Congreso de la República, lo cual agudiza más la formación de las nuevas bancadas parlamentarias y las negociaciones de los congresistas en nombre propio, debilitando aún más los partidos políticos y la imagen del Congreso que termina conformado de una manera diferente a la que el pueblo decidió.

La revisión de los datos analizados muestra que en las bancadas formadas por parlamentarios de distintos partidos, el transfuguismo se torna más común; sin embargo, el fenómeno de renunciar a una bancada para crear otra va de la mano

---

<sup>19</sup> Alvarado, Cesar (2012). El Congreso de La República.- Organización y procedimientos parlamentarios.

con el transfuguismo, toda vez que los renunciantes a las bancadas de origen no se quedan formando un grupo especial que les permita presentar iniciativas legislativas, sino que buscan formar una nueva bancada que les otorgue contar con todas las prerrogativas con las que cuentan las bancadas, así como negociar los cargos directivos dentro del parlamento. Las escisiones de parlamentarios no pasan solo por completar bancadas, sino por tener beneficios y negociar temas de acuerdo con sus intereses. La formación de nuevas bancadas es el vehículo por el cual se estaría formalizando la figura del transfuguismo parlamentario.

### **3.3. Paga bien ser bancada**

Como se indicó, y también lo menciona Fernando Tuesta Soldevilla (2015) sobre incentivos que tienen los parlamentarios para crear nuevas bancadas:

*“Un incentivo es el propio reglamento del Congreso que si bien exige un mínimo de seis para constituir un grupo parlamentario o bancada, permite que se constituyan con más de un partido y que se formen nuevos a lo largo del mandato. Estar en un grupo parlamentario permite negociar muchas cosas, con mayor razón en un diseño perverso de cambio anual de mesa directiva y comisiones del Congreso. Mucho por negociar y mucho por ganar”<sup>20</sup>.*

En tal sentido, el desentendimiento con la bancada de origen, sumado a los beneficios de poder integrar más comisiones, tener la posibilidad de integrar la Mesa Directiva, el Consejo Directivo o la Junta de Portavoces, así como poder contratar a su personal de confianza y contar con recursos, oficinas y tener mayor tiempo para hablar en las Sesiones del Pleno, hacen más atractiva la decisión de salir de su bancada de origen y formar otra, sin tener en cuenta que la correlación de fuerzas estaría siendo alterada.

---

<sup>20</sup> Tuesta, Fernando (2015). “De tráfugas a transpolíticos”; Artículo publicado en su Blog: <https://1000ytantes.wordpress.com>

Sin embargo, existe otro factor por lo cual las bancadas se dividen o se forman unas nuevas, este viene a ser “las negociaciones informales”, debido al pragmatismo de los congresistas, en el cual interesa negociar beneficios personales, tal como sucede en cada elección de la Mesa Directiva, la cual deja como resultado un parlamento más fraccionado, como se pudo observar de los cuadros analizados.

En un contexto de debilidad parlamentaria, a consecuencia de la falta de partidos fuertes, y la fortaleza del Poder Ejecutivo frente a este, se ve una serie de reglas informales por las que conviene ser bancada, tales como:

1.- Las referidas a la posición dentro del Parlamento, donde paga bien ser un aliado menor en la formación de la Mesa Directiva del Congreso de la República, lo cual permite que la bancada de gobierno pueda conservar la Presidencia del Congreso y el parlamentario pueda conseguir lo negociado. Esto hace que los parlamentarios creen nuevas bancadas con el fin de llegar a tener un asiento en la Mesa Directiva del Congreso con todos los beneficios que esto trae.

2.- Las referidas a tener participación en lo que atañe a la aprobación del Presupuesto General de la República; es decir, aunque no se haya podido documentar, ser bancada ayuda a negociar la inclusión de temas de interés individual dentro del presupuesto a favor de sus localidades. Este tema puede ser materia de un análisis mayor.

Al ver que el Ejecutivo, por lo general, consigue tener la Mesa Directiva del Congreso de la República muestra a los parlamentarios que sirve tener bancadas pequeñas con las que se pueda negociar mejor para llegar a formar parte de esta.

Hay que señalar, también, que en algunos casos esta figura puede jugar en contra del Poder Ejecutivo, como sucedió en estos últimos años donde se negó el Voto



de Confianza a los Gabinetes Ministeriales y se censuró a uno completo, dado el fraccionamiento que existe en el parlamento.

De los cuadros descritos se puede observar que cada vez que se realizaron elecciones de Mesa Directiva del Congreso de la República, las negociaciones entre bancadas que no llegan a ponerse de acuerdo generan el fraccionamiento de estas, así como el surgimiento de otras, tal como pasó con la bancada del partido de Gobierno en dos oportunidades (elección de Otárola y elección de Solórzano) y la bancada de Perú Posible (elección de Isla), pudiendo en ese caso negociar mejor con cada una de las bancadas pequeñas que se formaron.

Un caso importante de mencionar es que cada una de las bancadas pequeñas que se formó tras la elección de la Mesa Directiva del Congreso de la República puso candidatos en ambas listas que competían, evidenciando la negociación individual de cada congresista.

#### **3.4. Consecuencias de la fragmentación y creación de bancadas**

Vemos, así como las fragmentaciones de bancadas juegan en contra de una verdadera democracia, al resultar con ello un cambio total de la voluntad popular manifestada mediante el voto en cuanto se refiere a la correlación de fuerzas que se elige para el Congreso de la República. Las democracias de calidad, donde esta representación esté garantizada, no pueden existir sin partidos políticos y para que estos existan deben ser fuertes, organizados, institucionalizados y cohesionados, con objetivos y planes claros a largo plazo.

El fenómeno de fragmentación y posterior creación de bancadas parlamentarias ha traído como una de las consecuencias que las negociaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se tornen más sencillas, cuando existe mayor cantidad de bancadas pequeñas a las que se pueden ofrecer diferentes cargos dentro del Congreso. Es más fácil negociar con cada congresista que con una

bancada fuerte que haga respetar una posición tomada. El Poder Legislativo se torna débil frente al Poder Ejecutivo que suele manejar mejor las situaciones cuando tiene un Congreso fragmentado.

Sin embargo, en ese escenario, también puede ser difícil coordinar posiciones concordantes entre grupos parlamentarios, no se pueden tomar acuerdos políticos y es más fácil negociar individualmente que de forma colectiva, lo cual, desde ya, genera muchos problemas al momento de tomar decisiones, por ejemplo, en relación con el Poder Ejecutivo en el ejercicio del control político que debe ejercer el parlamento.

Esta fragmentación y débil cohesión de los grupos en el Congreso también permite al Ejecutivo avanzar sus agendas mediante acuerdos políticos o negociaciones particulares. Desde la transición del año 2000 Ejecutivos sin mayoría en el Congreso no tienen mayor dificultad en avanzar sus intereses. Si bien esta primacía del Ejecutivo es clara, sería exagerado considerar al Congreso como totalmente subordinado, o como incapaz de fiscalizarlo. En determinados contextos los grupos parlamentarios de oposición logran impulsar algunas de sus demandas o explotar los escándalos del gobierno a su favor. Sin embargo, la imagen es la de un Congreso reactivo, marcado por la agenda del Ejecutivo. (Dargent y Muñoz 2012).

La negociación, cuando se refiere al ejercicio del control político que realizan los congresistas, suele ser difícil, porque es ahí donde cada congresista o bancada pequeña negocia sus pretensiones personales a cambio del voto, como ha venido sucediendo en este periodo parlamentario 2011-2016, en donde se ha negado la confianza a dos Gabinetes Ministeriales y se ha censurado a uno.

En el fuero interno, las concordancias y el consenso dentro del poder legislativo se vuelven más difíciles, toda vez que al tener un Congreso fragmentado hace más difícil que los parlamentarios se pongan de acuerdo, debido a que muchas de estas bancadas, que se crearon a raíz de la fragmentación de otras, tienen integrantes de distintas corrientes con pensamientos y objetivos diferentes, lo que

hace que internamente no tengan una posición de bancada sobre algún tema en particular. Se posponen los debates que realmente importan por falta de consenso.

Otra de las consecuencias, vendría a ser que se acrecienta más la imagen de partidos políticos débiles en nuestro país, porque solo buscan tener representación congresal y una vez logrado el objetivo, a corto plazo, desaparecen, con lo cual pierden presencia mediática a nivel nacional y tendrán que buscar una alianza electoral que les permita tener nuevamente una representación en el Congreso de la República.

El estudio ha mostrado que existen incentivos muy fuertes, formales e informales, los cuales hacen que los congresistas continúen abandonando sus bancadas de origen para formar nuevas, manteniendo esta fragmentación en cada periodo parlamentario. Estas fragmentaciones se han vuelto un círculo vicioso para los congresistas, como se puede observar en los periodos parlamentarios analizados. Sin partidos fuertes será muy difícil romper con esto; sería poco probable que se formen partidos fuertes con reglas formales. Sin embargo, en las conclusiones mostramos algunas normas que podrían ayudar, si no es a eliminar este fenómeno, al menos a reducirlo.

#### **IV. CONCLUSIONES**

Existen trabajos sobre el fortalecimiento de partidos políticos y comportamiento de las bancadas parlamentarias en votaciones y demás, pero es importante tener en cuenta el fenómeno de la fragmentación y formación de nuevas bancadas parlamentarias, ya que es una práctica que se ha hecho común en nuestro Congreso, y que desgraciadamente la norma que regula el funcionamiento, organización, así como los deberes y derechos de los congresistas, lo permite. Sin embargo, no tengo duda que la norma fue pensada por el legislador para ayudar en mejorar la presentación de iniciativas legislativas, pero se ha vuelto el apoyo

jurídico para que la posibilidad de crear un grupo parlamentario sea usada con fines ilícitos y en beneficios personales de los congresistas.

Esta admisión de crear nuevas bancadas parlamentarias ayuda a que los congresistas que no provienen de partidos relativamente fuertes o más organizados, (se podría decir del APRA o del partido fujimorista, según los periodos parlamentarios analizados), tengan mayor presencia en el parlamento, es decir, cada bancada pequeña que se crea, es sujeto de negociación política y puede plantear sus condiciones según los interés de cada uno de sus integrantes, llegando a negociar muchas veces presidencias de comisiones o un cupo en la Mesa Directiva del Congreso.

Los fines de crear una nueva bancada, en la mayoría de los casos, no obedecen a diferencias doctrinarias o ideológicas entre sus miembros, sino a diferencias pragmáticas, en las cuales el parlamentario busca obtener incentivos a corto plazo que le pueda generar beneficios de diferente índole, además de los beneficios que de por sí ya otorga el mismo Reglamento del Congreso al crear una nueva bancada.

En tal sentido, es importante buscar mecanismos legales que permitan frenar esta mala práctica, y hacer difícil la formación de nuevas bancadas parlamentarias, así como buscar, sobre todo, el fortalecimiento de los partidos políticos, con la finalidad de que el Congreso de la República no se esté fragmentando constantemente, y no se esté cambiando la correlación de fuerzas que los electores constituyeron con su voto.

Se debe tener en cuenta que la creación de las bancadas parlamentarias pasa, además, por dos razones: la primera, porque no hay una normativa que sancione este tipo de prácticas, como ocurre en otros países, en donde el cambio de bancada es sancionado. La segunda razón pasa por que el cambio de bancadas es un tema que se presenta sin mayor limitación, a veces por motivaciones

políticas, por diferencias con sus líderes o intereses mediáticos, lo cual no contribuye al desarrollo del trabajo parlamentario; sino se le resta flexibilidad al trabajo que se realiza al interior del Congreso, pero sobre todo se resta calidad al proceso deliberativo, en la medida en que no es posible identificar grandes grupos políticos que defiendan programas o ideas; no es tampoco posible predecir cómo es que van a plantear sus puntos de vista a la luz de las iniciativas presentadas en el Congreso.

## **V. RECOMENDACIONES**

Entonces, sería importante dar una mirada a otros países donde el cambio de bancadas se sanciona, incluso con la destitución del parlamentario, por ejemplo, en Portugal donde existe una norma constitucional que establece que el cambio de bancada se sanciona con la pérdida del escaño; esa propuesta terminaría con esta mala práctica que se ha instalado en nuestro parlamento, y ayudaría a consolidar los partidos políticos dentro de este.

Otra posibilidad pasaría por castigar a los congresistas que se cambian de bancada, con la prohibición, mediante Reglamento del Congreso, de conformar Comisiones, o tener presencia en la Mesa Directiva del Congreso, así como en la Junta de Portavoces o Consejo Directivo; Sin embargo, hacer posible esta propuesta o más aun hacer difícil la formación de nuevas bancadas, sería complicado, toda vez que resultarían siendo los mismos congresistas que se cambian de bancadas y que tienen intereses subalternos, los que tendrían que aprobar una iniciativa legislativa a favor de la destitución del parlamentario que renuncie a su bancada de origen.

Es importante también, tener en cuenta el origen de la elección de los partidos políticos y las alianzas electorales que llegan a tener representación en el parlamento, toda vez que si la legislación electoral fuera más dura con las alianzas electorales subiéndoles, por ejemplo, la valla electoral o incrementando los

requisitos para su inscripción, se haría más difícil que puedan presentarse a las elecciones y con ello que lleguen al parlamento y formar bancadas que al final se fragmenten como vimos a lo largo de la presente investigación.

Asimismo, se puede pensar en aumentar el número de parlamentarios para la formación de nuevas bancadas y otorgar mayores incentivos a las bancadas que se mantengan con los mismos miembros con los que comenzaron el periodo congresal. Se busca mantener unidos a los grupos que lograron representación parlamentaria.

Otra posibilidad, vendría a ser que los congresistas que renuncien a sus partidos y cambien de bancadas no puedan volver a postular al siguiente proceso electoral, ya sea este integrante de una alianza o de un partido.

La idea de terminar con la mala práctica de fragmentación de las bancadas parlamentarias busca tener partidos fuertes, sólidos e institucionalizados dentro del parlamento, y estos, a la vez, trabajen por tener bancadas parlamentarias más cohesionadas en donde prime el interés nacional y no el interés individual de cada congresista, haciendo que la imagen del Congreso de la República siga cayendo y la idea de no respetar la representación otorgada desaparezca.

## BIBLIOGRAFÍA

ABAL MEDINA, Juan

2010 Manual de ciencia política. Buenos Aires: Eudeba

BERNALES BALLESTEROS, Enrique

1984 *El Parlamento por dentro*. Lima: Editorial Desco.

1989 *La Constitución diez años después*. Lima: Fundación Friedrich Naumann

1990 *Parlamento y Democracia*. Lima: Constitución y Sociedad.

1999 *La Constitución de 1993. Análisis Comparado*. Lima: Constitución y Sociedad. Quinta Edición.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2012 Reglamento del Congreso de la República. Lima: Congreso de la República

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

1993 Lima: Impresiones del Congreso Constituyente Democrático.

DUVERGER, Maurice

1970 *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona: Editorial Ariel. Quinta Edición

ESTEBAN, Jorge

1967 *La Representación de Intereses y su Institucionalización*. Madrid: Estudios Políticos.

GARCÍA BELAÚNDE, Domingo

1991 *Constitución y Política*. Lima: Editorial y Distribuidora de Libros S.A.

PLANAS, Pedro

1993 *La Constitución Traicionada*. Lima: Sglus Editores.

GONZÁLEZ MADRID, Miguel

2010 *Los grupos parlamentarios como centro de gravitación política*. En POLIS 2010 vol. 6, núm. 2 pp. 45-85

HERNÁNDEZ, Roberto; FERNÁNDEZ Carlos; BAPTISTA, María del Pilar

2010 *Metodología de la Investigación*. México D.F.: McGraw-Hill. Quinta Edición

- INSTITUTO PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL (IDEA INTERNACIONAL); UNIVERSIDAD ANTONIO RUIZ DE MONTOYA (UARM)
- 2009 *Estudios sobre el Congreso Peruano Grupos parlamentarios, disciplina y desempeño profesional.* Lima: Fondo Editorial de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Primera Edición.
- LEONI, Francisco
- 1955 *La Regulación Legislativa del Partido Político.* Buenos Aires: Editorial Pensamiento Jurídico.
- LINZ, Juan; GUNTHER, Richard; MONTERO José
- 2007 *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos.* Madrid: Editorial Trotta.
- MARSH, David; STOKER, Gerry
- 1997 *Teoría y métodos de la ciencia política.* Madrid: Alianza Editorial
- RUBIO CORREA, Marcial
- 1999 *Estudio de la Constitución Política de 1993.* Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Primera Edición. Tomo V.
- RUBIO, Marcial; BERNALES, Enrique
- 1988 *Constitución, Sociedad y Política.* Lima: Editorial Mesa Redonda. Tercera Edición.
- RUIZ ELDREDGE, Alberto
- 1980 *La Constitución Comentada.* Lima: Atlántida.
- SARTORI, Giovanni
- 1992 *Elementos de Teoría Política.* Madrid: Alianza Editorial
- 2005 *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis.* Madrid: Alianza Editorial



## ANEXOS

Cuadro de correlación

PREGUNTAS	OBJETIVOS	HIPÓTESIS
<p><b>PM: ¿Qué impactos políticos tiene la creación de nuevas bancadas en las negociaciones dentro de las Comisiones Especiales y de Investigación del Congreso de la República en las legislaturas 2012-2013 y 2013-2014?</b></p>	<p><b>OG: Conocer y comprender los impactos que tiene la creación de nuevas bancadas en las negociaciones dentro de las Comisiones Especiales y de Investigación del Congreso de la República en las legislaturas 2012-2013 y 2013-2014.</b></p>	<p>Las nuevas bancadas parlamentarias jugarán un papel preponderante en las diversas negociaciones y votaciones en el Congreso, puesto que se necesitarán de sus votos para aprobar leyes, alterando de esta forma la dinámica del poder dentro del Congreso de la República.</p>
<p>SP1 ¿Cómo se organizan las nuevas bancadas parlamentarias dentro de las Comisiones Especiales y de Investigación del Congreso durante las legislaturas 2012-2013 y 2013-2014?</p>	<p>OE1: Describir la organización de las nuevas bancadas parlamentarias dentro de las Comisiones Especiales y de Investigación del Congreso durante las legislaturas 2012-2013 y 2013-2014.</p>	<p>H1: Las nuevas bancadas se organizan en base a reglas formales e informales, siendo la primera, el Reglamento del Congreso, mientras que en la segunda encontramos las alianzas de facto (muchas veces entre representantes de posturas antagónicas).</p>
<p>SP2 ¿Cómo funcionan y cuáles son las consecuencias de las nuevas bancadas parlamentarias dentro de las Comisiones Especiales y de Investigación del Congreso durante las legislaturas 2012-2013 y 2013-2014?</p>	<p>OE2: Describir el funcionamiento de las nuevas bancadas parlamentarias y explicar sus impactos dentro de las Comisiones Especiales y de Investigación del Congreso durante las legislaturas 2012-2013 y 2013-2014.</p>	<p>H2: El funcionamiento de las nuevas bancadas está basado en lograr los objetivos planteados, personales o no, y para ello seguirán reglas formales como las normas que la regulan; y reglas informales, reflejadas en las negociaciones políticas.</p>



## Mapeo de actores

MAPEO DE ACTORES			
Perfil	Actor (nombre, cargo, institución)	Relevancia (alta, media, baja)	Datos de contacto
POLÍTICOS	Omar Chehade	ALTA	Presidente de la Comisión de Constitución
	Humberto Lay	ALTA	Presidente de la Comisión de Ética
	Carmen Omonte	ALTA	Congresistas que presentaron proyectos de ley sobre transfuguismo y formación de nuevas bancadas y congresistas que se cambiaron de Grupo Parlamentario y/o formaron otra bancada
	Martha Chávez		
	Javier Velásquez		
	OTROS		
FUNCIONARIOS ESPECIALIZADOS	Javier Ángeles	ALTA	Oficial Mayor del Congreso
	José Abanto	MEDIA	Director General Parlamentario
	César Delgado	MEDIA	Jefe de Relatoría
	Guillermo Haro	MEDIA	Jefe de Departamento de Comisiones
EXPERTOS	Fernando Tuesta	MEDIA	Profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú
	Martín Tanaka		Profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú
	José Luis Sardón		Miembro del Tribunal Constitucional

Perfil: Expertos			
Objetivos de la investigación	Preguntas	Objetivo de la pregunta	Indicador
OBJETIVO 1: Describir la organización de las nuevas bancadas parlamentarias dentro de las comisiones del Congreso durante los periodos legislativos 2012-2013, 2013-2014	1 ¿Cuándo es invitado a dictar foros o seminarios, cuáles son los temas que más se tocan en el debate?	Conocer que temas son los que más se tocan respecto a la materia de estudio	Temático
	2 ¿Cuáles son los antecedentes de creación de nuevas bancadas en el Perú?	Conocer los antecedentes de creación de nuevas bancadas en el Perú	Motivación política
	3 ¿Por qué se conforman nuevas bancadas en el Congreso?	Explicar las causas que conllevan a la conformación de nuevas bancadas en el Perú	Motivación política
	4 ¿Cuáles son los principales incentivos para la generación de nuevas bancadas en el parlamento?	Determinar los principales incentivos para la generación de nuevas bancadas en el parlamento	Motivación político-electoral
	5 ¿Cuáles son los patrones programáticos o personales que siguen los congresistas para conformar nuevas bancadas?	Describir los patrones programáticos o personales que siguen los congresistas para conformar nuevas bancadas	Motivación electoral y personal
	6 ¿Conoce Ud. de iniciativas positivas de estas nuevas bancadas?	Describir las iniciativas positivas de estas nuevas bancadas	Motivación política-electoral
OBJETIVO 2: Describir el funcionamiento de las nuevas bancadas parlamentarias dentro de las comisiones del Congreso durante los periodos legislativos 2012-2013, 2013-2014	7 ¿Cuáles son las consecuencias de la creación de nuevas bancadas en sus electores?	Determinar las consecuencias de la creación de nuevas bancadas en sus electores	Motivación electoral
	8 ¿Cuáles son los actores que intervienen en la formación de nuevas bancadas y	Conocer los actores que intervienen en la formación de nuevas bancadas y como	Motivación política, económica y
	9 ¿Cuáles son los intereses que persiguen estos actores?	Explicar los intereses que persiguen estos actores	Motivación política, económica y personal
	10 ¿Conoce las estrategias legislativas para contrarrestar la generación de nuevas bancadas?	Determinar las estrategias legislativas para contrarrestar la generación de nuevas bancadas	Motivación política
	11 ¿Cuáles son los países con modelos parlamentarios donde exista el mismo fenómeno?	Conocer los países con modelos parlamentarios donde exista el mismo fenómeno	Motivación política
	12 ¿Cómo se resuelve la división de los grupos parlamentarios?	Determinar la posible solución al problema	

Perfil: Congresista que se cambió de bancada			
Objetivos de la investigación	Preguntas	Objetivo de la pregunta	Indicador
OBJETIVO 1: Describir la organización de las nuevas bancadas parlamentarias dentro de las comisiones del Congreso durante los periodos legislativos 2012-2013, 2013-2014	1 ¿Por qué conformó una nueva bancada?	Determinar los motivos de porqué conforma una nueva bancada	Motivación política
	2 ¿Cuáles cree que fueron las ventajas o desventajas de formar una nueva bancada?	Explicar los beneficios obtenidos	
	3 ¿Cómo se dio el contacto con los demás miembros de la bancada?	Determinar como se dio el contacto con los demás miembros de la bancada	Motivación política
	4 ¿Cuáles fueron las posiciones concordantes con los demás miembros de la bancada?	Describir las posiciones concordantes con los demás miembros de la bancada	Interés político
OBJETIVO 2: Describir el funcionamiento de las nuevas bancadas parlamentarias dentro de las comisiones del Congreso durante los periodos legislativos 2012-2013, 2013-2014	5 ¿Cuáles son las consecuencias políticas de la creación de una nueva bancada?	Determinar las consecuencias políticas de la creación de una	Interés político
	6 ¿Cuáles fueron las iniciativas presentadas con la nueva bancada?	Determinar las iniciativas presentadas con la nueva bancada	Motivación política-electoral
	7 ¿Cómo beneficia a sus electores la conformación de nuevas bancadas parlamentarias?	Explicar los beneficios obtenidos respecto a sus electores	Interés electoral
	8 ¿Cómo coordina sus posiciones sobre los temas en debate y su participación en comisiones?	Describir como coordina sus posiciones sobre los temas en debate y su participación en comisiones	Motivación política
	9 ¿Cómo influye en el sistemas de partidos la creación de nuevas bancadas parlamentarias?	Determinar como influye en el sistemas de partidos	Motivación política
	10 ¿Qué consecuencias causa en la democracia la formación de nuevas bancadas?	Saber las consecuencias buenas o malas para la democracia	Motivación política
	11 ¿Cree Ud. que el multipartidismo facilita o dificulta la democracia y la representación?	Tener una opinión favorable o negativa sobre la creación de las nuevas bancadas.	Motivación política
	12 ¿Cuáles son las consecuencias que genera el cambio de bancada en el vínculo con sus electores ?	Describir las consecuencias que genera el cambio de bancada en el vínculo con sus electores	Motivación electoral
	13 ¿Cómo consiguen el consenso en las decisiones con el resto de las bancadas dentro una comisión?	Determinar como consiguen el consenso en las decisiones con el resto de las bancadas dentro una comisión	Motivación política
	14 ¿Cómo es la relación que tienen ahora con los miembros de la bancada parlamentaria anterior?	Determinar si la relación entre parlamentarios que fueron de la misma bancada es buena o es mala, para saber si existieron o no diferencias entre ellos.	Motivación política

**Perfil: Funcionario**

Objetivos de la investigación	Preguntas	Objetivo de la pregunta	Indicador
OBJETIVO 1: Describir la organización de las nuevas bancadas parlamentarias dentro de las comisiones del Congreso durante los periodos legislativos 2012-2013, 2013-2014	1 ¿Desde cuándo ocupa el cargo?	Saber la trayectoria del funcionario	
	2 ¿Cómo se organiza el servicio parlamentario?	Determinar como se organiza el servicio parlamentario	Funcionamiento Legislativo
	3 ¿Cómo percibe el proceso de cambio de bancadas?	Conocer la opinión del funcionario dentro de la administración	Funcionamiento Legislativo
	4 ¿Cómo se da la conformación de las nuevas bancadas?	Entender el proceso de la conformación de nuevas bancadas	Motivación política-electoral
	5 ¿Porqué considera que se da la creación de nuevas bancadas?	Conocer las consideraciones por las se crea una bancada parlamentaria	Motivación política-electoral
OBJETIVO 2: Describir el funcionamiento de las nuevas bancadas parlamentarias dentro de las comisiones del Congreso durante los periodos legislativos 2012-2013, 2013-2014	6 ¿Cómo funcionan las Comisiones Especiales y de Investigación?	Explicar como funcionan las Comisiones Especiales y de Investigación	Motivación política
	7 ¿Cuántos miembros de las nuevas bancadas están en comisiones investigadoras y ordinarias?	Determinar los miembros de las nuevas bancadas están en dichas comisiones	Motivación política
	8 ¿Cómo se fiscaliza el trabajo de estas bancadas en las comisiones?	Determinar como se fiscaliza el trabajo de estas bancadas en las comisiones	Motivación política
	9 ¿Cuántas iniciativas legislativas han sido presentadas por los miembros de estas bancadas en esta comisiones?	Describir las iniciativas legislativas han sido presentadas por los miembros de estas bancadas en esta comisiones	Motivación política-electoral
	10 ¿Cómo es el proceso de negociación para formar las Comisiones en el Congreso?	Explicar la dinámica de negociación en las comisiones	Motivación política
	11 ¿Cuáles han sido las estrategias legislativas para contrarrestar la generación de nuevas bancadas?	Describir las estrategias legislativas para contrarrestar la generación de nuevas bancadas	Motivación política
	12 ¿Cree Ud. que la creación de nuevas bancadas favorece o no el trabajo parlamentario en comisiones?	Conocer si el trabajo parlamentario mejoró o no.	Interés política
	13 ¿Conoce Ud. modelos parlamentarios donde existan el mismo fenómeno?	Tener casos comparados para saber como se trata y las consecuencias.	Motivación política

**Perfil: Congresista que se quedaron en su bancada (Voceros)**

Objetivos de la investigación	Preguntas	Objetivo de la pregunta	Indicador
OBJETIVO 1: Describir la organización de las nuevas bancadas parlamentarias dentro de las comisiones del Congreso durante los periodos legislativos 2012-2013, 2013-2014	1 ¿Por qué cree que los Congresistas conformaron una nueva bancada?	Determinar los motivos de porqué conforma una nueva bancada	Motivación política
	2 ¿Cuáles cree que fueron las ventajas o desventajas de que se haya formado una nueva bancada?	Explicar los beneficios obtenidos	
	3 ¿Cómo se dio el contacto con los demás miembros de la bancada?	Determinar como se dio el contacto con los demás miembros de la bancada	Motivación política
	4 ¿Cuáles fueron las posiciones discordantes con los demás miembros de la bancada?	Describir las posiciones concordantes con los demás miembros de la bancada	Interés político
OBJETIVO 2: Describir el funcionamiento de las nuevas bancadas parlamentarias dentro de las comisiones del Congreso durante los periodos legislativos 2012-2013, 2013-2014	5 ¿Cuáles son las consecuencias políticas de la creación de una nueva bancada?	Determinar las consecuencias políticas de la creación de una nueva bancada	Interés político
	6 ¿Cuáles fueron las iniciativas presentadas con la bancada?	Determinar si las iniciativas presentadas con la bancada fue más o menos que con la nueva bancada.	Motivación política-electoral
	7 ¿Beneficia o dificulta a los electores la conformación de nuevas bancadas parlamentarias?	Explicar los beneficios o dificultades obtenidos respecto a sus electores	Interés electoral
	8 ¿Cómo coordina sus posiciones sobre los temas en debate y su participación en comisiones con los Congresistas que salieron de su bancada?	Describir como coordina sus posiciones sobre los temas en debate y su participación en comisiones	Motivación política
	9 ¿Cómo influye en el sistemas de partidos la creación de nuevas bancadas parlamentarias?	Determinar como influye en el sistemas de partidos	Motivación política
	10 ¿Qué consecuencias causa en la democracia la formación de nuevas bancadas?	Saber las consecuencias buenas o malas para la democracia	Motivación política
	11 ¿Cree Ud. que el multipartidismo facilita o dificulta la democracia y la representación?	Tener una opinión favorable o negativa sobre la creación de las nuevas bancadas.	Motivación política
	12 ¿Cuáles son las consecuencias que genera el no cambiarse de bancada en el vínculo con sus electores ?	Describir las consecuencias que genera el no cambio de bancada en el vínculo con sus electores, si es que no se cumple el plan de gobierno.	Motivación electoral
	13 ¿Cómo consiguen el consenso en las decisiones con el resto de las bancadas dentro una comisión?	Determinar como consiguen el consenso en las decisiones con el resto de las bancadas dentro una comisión	Motivación política
	14 ¿Cómo es la relación que tienen ahora con los miembros de la bancada parlamentaria que se salieron para formar otra?	Determinar si la relación entre parlamentarios que fueron de la misma bancada es buena o es mala, para saber si existieron o no diferencias entre ellos.	Motivación política

**Cronograma de tesis**

		2013			2014												2015								
CRONOGRAMA		S	O	N	D	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	E	F	M	A	M	J	J	
	Preguntas-Objetivos	X																							
<b>DISEÑO</b>	Estado de la Cuestión		X	X				X	X	X	X														
	Marco Teórico		X	X				X	X	X	X														
	Herramientas/Instrumentos				X																				
	Validación													X	X										
<b>CAMPO</b>	Recojo de información										X	X	X	X											
	Herramientas							X	X	X	X	X													
	Informe de campo										X	X													
	Matrices de clasificación													X	X										
<b>CLASIFICACIÓN</b>	Códigos														X										
	Banco de datos															X									
	Esquema de redacción										X	X													
	Redacción													X	X	X	X	X	X	X	X	X			