

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Congreso de la República vs. Ministerio de Economía y Finanzas: Vulneración del
Principio de Cooperación entre poderes en el marco de la emergencia sanitaria

Tesis para obtener el título profesional de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno
presentado por:

Felipe Amado, Jimena Soledad

Asesora:

Campos Ramos, María Milagros Socorro

Lima, 2024

Informe de Similitud

Yo, Campos Ramos, María Milagros Socorro, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado Congreso de la República vs. Ministerio de Economía y Finanzas: Vulneración del Principio de Cooperación entre poderes en el marco de la emergencia sanitaria del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as) Felipe Amado, Jimena Soledad dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 22%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 23/04/2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 08 de mayo del 2024

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Campos Ramos, María Milagros Socorro</u>	
DNI: 08222474	Firma 
ORCID: 0000-0001-9711-3818	

Dedicatoria

A mi madre, Soledad. Gracias por enseñarme la importancia de la inteligencia emocional, y por ser la fuerza silenciosa que me impulsa a alcanzar mis metas.

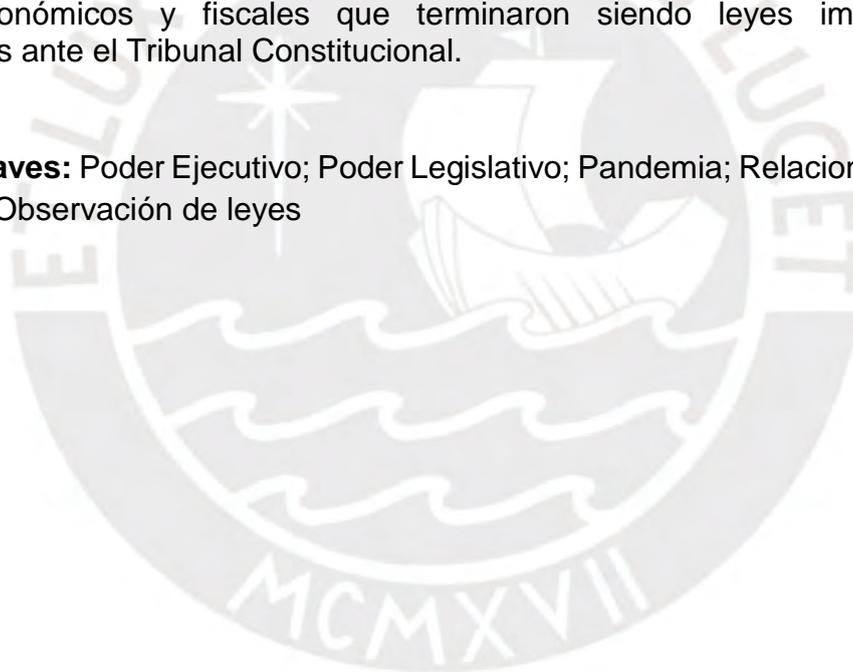
A mi tía, Amelia. Aprecio profundamente tu generosidad y disposición para estar a mi lado en cada paso del camino.



Resumen

La presente investigación analiza los factores que debilitaron al Ministerio de Economía y Finanzas, como órgano administrador de los recursos financieros del Estado Peruano, frente al Congreso Complementario de 2020-2021 en una situación extraordinaria como la pandemia por Covid-19. La investigación explora factores externos como el coyuntural e institucional y factores internos como el uso del veto relativo presidencial a las leyes y la oposición radicalizada que actúa desde las comisiones parlamentarias ordinarias como Economía y Banca, Presupuesto, así como Defensa del Consumidor. La tesis presenta una metodología con enfoque cualitativo con entrevistas semiestructuradas a actores políticos claves e información obtenida de fuentes primarias por medio de portales de transparencia estatal. El análisis de dichos datos condujo a hallazgos que demuestran una disminución de capacidad, autoridad e influencia del Ministerio de Economía y Finanzas en el proceso de aprobación de leyes vinculadas a su competencia. El nuevo Congreso jugó bajo la mesa para aumentar su influencia y popularidad por medio de la intervención en asuntos económicos y fiscales que terminaron siendo leyes impugnadas o cuestionadas ante el Tribunal Constitucional.

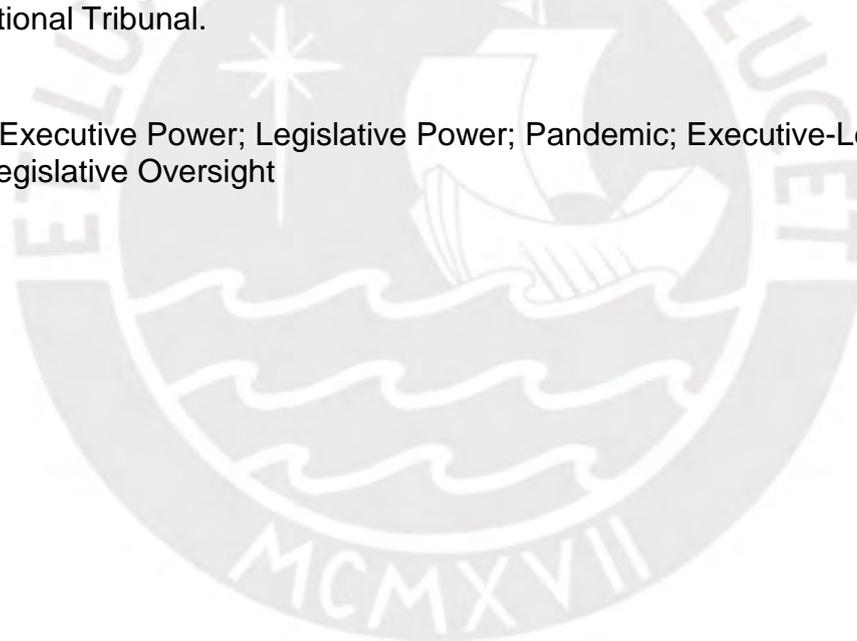
Palabras claves: Poder Ejecutivo; Poder Legislativo; Pandemia; Relaciones Ejecutivo Legislativo, Observación de leyes



Abstract

The present study scrutinizes the factors that undermined the Ministry of Economy and Finance, the administrative body overseeing the financial resources of the Peruvian State, vis-à-vis the 2020-2021 Complementary Congress amid the extraordinary circumstances of the Covid-19 pandemic. This inquiry delves into external factors such as the conjunctural and institutional, as well as internal factors like the utilization of the presidential relative veto on legislation and the radicalized opposition. This opposition exerted its force from ordinary parliamentary committees such as Economy and Banking, Budget, as well as Consumer Defense. The thesis employs a qualitative approach methodology, incorporating semi-structured interviews with key political figures and information gleaned from primary sources via state transparency portals. Analysis of this data yields findings that demonstrate a decline in the capacity, authority, and influence of the Ministry of Economy and Finance in the legislative approval process related to its purview. The new Congress clandestinely maneuvered to bolster its influence and popularity by intervening in economic and fiscal matters, resulting in laws that were subsequently contested or questioned before the Constitutional Tribunal.

Keywords: Executive Power; Legislative Power; Pandemic; Executive-Legislative Relations, Legislative Oversight



Índice de tesis

Introducción.....	1
Contexto Político	3
Capítulo I: Diseño de Investigación.....	9
1.1. Pregunta de investigación.....	9
1.2. Hipótesis.....	9
1.3. Metodología.....	10
Capítulo II: Poder Legislativo	12
2.1. Presidencialismo parlamentarizado peruano.....	12
2.2. Funciones del Poder Legislativo	14
2.3. Obstrucción legislativa	15
Capítulo III: Ministerio de Economía y Finanzas	18
3.1. Ministerio de Economía y sus funciones constitucionales de protección del equilibrio presupuestal.....	18
3.2. Tecnócratas del MEF	21
3.3. Efectos de la pandemia en la economía.....	23
Capítulo IV: Análisis de datos	26
4.1. H1: Factores externos.....	26
4.1.1. Factor coyuntural	26
4.1.2. Factor institucional	29
4.2. H2: Factores internos.....	34
4.2.1. Capacidad de veto presidencial	34
4.2.2. Caso PEAJE: Ley N°31018.....	36
4.3. Oposición radicalizada.....	39
4.3.1. Caso AFP: Aseguradas de Fondo Privado de Pensiones (Leyes N°31017, 31068, 31192)	41
Conclusiones.....	51
Referencias Bibliográficas	55
Anexos	61
ANEXO A: Guía de Entrevista a Coordinador Parlamentario de Ministerio de Economía y Finanzas.....	61
ANEXO B: Guía de Entrevista a funcionaria de Alta Dirección del Ministerio de Economía y Finanzas 2020.....	63
ANEXO C: Guía de Entrevista a Jefa del Gabinete de Asesores del Ministerio de Economía y Finanzas de 2020	65

Índice de tablas

Tabla 1. Porcentaje de aprobación y desaprobación del Presidente de la República y el Congreso en 2016 y 2020	23
Tabla 2. Indicadores macroeconómicos de países latinoamericanos.....	24
Tabla 3. Cantidad de Decretos de Urgencia por cambios en el Ejecutivo desde la declaración de la emergencia sanitaria al fin del periodo 2020-2021	27
Tabla 4. Interpelación a ministros en el periodo 2020-2021	32
Tabla 5. Presidentes de la Comisión de Economía, Presupuesto y Defensa del Consumidor	40
Tabla 6. Proyectos de ley relacionados a AFP entre marzo 2020 a julio de 2021	42
Tabla 7. Normas que autorizaron retiros de la CIC del SPP.....	46



Índice de figuras

Figura 1. Línea de Tiempo de principales hechos políticos entre 2016 y 2021	8
Figura 2. Diseño de investigación: tema, pregunta e hipótesis de la investigación.....	10



Introducción

La pandemia de COVID - 19 constituye un punto de quiebre para los sistemas democráticos de la región de América Latina. En Perú, la crisis sanitaria agravó la existente crisis política por el constante conflicto entre el Poder Ejecutivo y Legislativo. Kuehn (2021) defiende la tesis de que tal situación extraordinaria produjo un aumento global en la personalización del Poder Ejecutivo en los países de Asia-Pacífico, América Latina y el Caribe, Medio Oriente, África del Norte y África Subsahariana. Sin embargo, en base a los acontecimientos detonados en la pandemia, Perú representa una excepción en Latinoamérica. A diferencia de países como México o Brasil (Kuehn, Llanos, & Ritcher, 2021) el Poder Ejecutivo perdió fuerza frente a un Parlamento que había alcanzado un mayor protagonismo en la crisis. En particular, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) como organismo rector del Poder Ejecutivo. De acuerdo a Dargent y Rousseau (2021) durante el periodo de gobierno de 2016 a 2020 se quebró la continuidad económica que había logrado el Ejecutivo para mantener cierta estabilidad sea por convicción o estrategia, frente a los partidos de oposición del Congreso. En el periodo 2020 a 2021, se instaló el Congreso complementario, luego de la disolución del Parlamento anterior por parte de Martín Vizcarra.

Así, al día siguiente de la declaratoria del Estado de Emergencia, juramentó uno de los congresos que agravó el uso de mecanismos de control horizontal (Dargent & Rousseau, 2021) contra el Ejecutivo. Hasta el término de su periodo y tras pasar por tres mandatos presidenciales, el 60% de las leyes se aprobaron sin consenso entre ambos poderes estatales (Campos, 2021). Si bien el cambio de figura presidencial de Martín Vizcarra a Manuel Merino y Francisco Sagasti, así como de los respectivos gabinetes ministeriales, debilitó la presencia del Ejecutivo, es resaltante que el Congreso logró escalar en poder aun estando fragmentado y sin tener una mayoría hegemónica. En una entrevista con el Comercio (2020), Levitsky califica la acción del Congreso extraordinario como suicida es decir, poco razonable, al promulgar leyes que atentaban contra la estabilidad económica. Reflejo de una sociedad orgánicamente desconectada de sus élites políticas. Dado dicho contexto se busca explicar ¿Qué factores influyeron en el debilitamiento del Ministerio de Economía y Finanzas frente al Congreso Complementario de 2020-2021, en el marco de la emergencia sanitaria?

Es un caso relevante de analizar dado que en varios países democráticos los mecanismos de contrapeso político dotaron de poder desmedido al Poder Ejecutivo (Jiménez, 1994). Sin embargo, en Perú esta personalización extrema del Ejecutivo estuvo limitado por el tipo de sistema de gobierno y las instituciones democráticas. Asimismo, Jaramillo (2021) señala que si bien Perú - años anteriores - había progresado en indicadores sociales de pobreza, desigualdad de ingresos y movilidad social, la pandemia supuso un enorme retroceso en dichas áreas. Ello sumado al conflicto entre ambos poderes por la declaración de leyes por insistencia que implicaban mayor gasto público, obstaculizó el desarrollo económico y debilitó la figura del MEF como garante de “estabilidad macroeconómica y la disciplina fiscal” (MEF, 2012). El fenómeno de la pandemia evidenció las profundas debilidades estructurales del país, pero además confirmó la continuidad de las dinámicas de conflictos con un mayor contenido populista. En dicho periodo se promovió un alto número de iniciativas legislativas parlamentarias y leyes, varias de ellas buscaban responder a las necesidades de la pandemia con mayores demandas presupuestales.

Ganoza (2020) denomina a esta patología económica causada por el COVID-19 como “coronashock”. Explica que Perú se presentaba como un paciente de riesgo predecible porque a pesar de estar en una posición sólida para combatir el virus, tenía dos comorbilidades o debilidades económicas estructurales que lo hacían mucho más vulnerable. El primero, la composición deficiente del aparato productivo, con alto índice de pequeñas empresa e informalidad. El segundo, la baja capacidad recaudatoria del Estado que no le permitía invertir en programas del Estado y en la prestación de servicios públicos (Ganoza, 2020).

En esa línea, el Congreso aprobó medidas poco técnicas que afectaron la caja fiscal (Dargent & Rousseau, 2021) y que el MEF no pudo detener por haber sido aprobadas por insistencia. Consecuentemente, el MEF acudió al Tribunal Constitucional para cuestionar dichas leyes y cuidar el déficit y la economía peruana. De modo que, el Congreso había tomado ventaja de la debilidad del Ejecutivo para aprobar y controlar el presupuesto mientras el Ejecutivo era amenazado con la vacancia y demostraba su reducido poder en la crisis política, económica y sanitaria del país.

Contexto Político

El mayor enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y Legislativo desde 2001, se inició en las elecciones presidenciales de 2016. El 28 de julio de 2016, Pedro Pablo Kuczynski, con el partido político Peruanos Por el Cambio, asumió la Presidencia de Perú con un Congreso conformado mayoritariamente por Fuerza Popular, bancada que se colocó en la oposición. La victoria mínima de Kuczynski por 50.12% de votos válidos frente a un 49.88% de Keiko Fujimori (Organismo Nacional de Procesos Electorales, 2016) acrecentó la continua lucha de poderes estatales. De esta manera, el fujimorismo quedó fortalecido en dos sentidos: tenía la llave de la gobernabilidad al controlar el Congreso; y la represalia para ponerle un precio más alto a la negociación con el Ejecutivo (Folks, 2016). En los próximos meses de 2017, el fujimorismo demuestra la prueba de su poder al censurar al entonces Ministro de Educación, Jaime Saavedra, y al acercarse peligrosamente a los 80 votos necesarios para plantear la vacancia presidencial por el caso Lavajato (Folks, 2016). En setiembre de 2017, el Congreso le niega la confianza al gabinete presidido por Fernando Zavala en el marco de una interpelación y censura a la Ministra de Educación. El 9 de marzo de 2018, se presenta nuevamente una moción de vacancia al presidente por la causal de permanente incapacidad moral por su supuesta implicación en el escándalo de corrupción de la constructora brasileña Odebrecht.

Sin embargo, antes del debate, Pedro Pablo Kuczynski presentó su carta de dimisión al Congreso alegando “frente a esta difícil situación que se ha generado y se me hace injustamente aparecer como culpable de actos que no he cometido, pienso que lo mejor es que renuncie” (BBC Mundo, 2018). Finalmente, con una votación de 105 votos a favor, el Congreso aceptó la renuncia y la vacancia de la Presidencia de la República (Congreso de la República, 2018). El 22 de marzo de 2018, Martín Vizcarra asume la presidencia y el 2 de abril juramenta el nuevo gabinete. Para esto, la conformación del Congreso ya había cambiado por transfuguismo. La cantidad de curules por grupo parlamentario se había reducido con excepción de Acción Popular y el APRA. Fuerza Popular pasó de 73 a 59 congresistas y Peruanos por el Cambio de 18 a 15 (Campos, 2021).

Con las reformas políticas y judiciales que impulsaba la nueva figura del Ejecutivo las fisuras en las relaciones entre el Ejecutivo y Fuerza Popular se hicieron

más evidentes. Posteriormente se llevó a cabo un referéndum de cuatro reformas constitucionales, luego de que el Congreso aprobara los proyectos de ley del Gobierno. Sin embargo, el conflicto por la actitud obstruccionista de Fuerza Popular en el Parlamento había escalado a otro nivel desde la llegada de Kuczynski a la jefatura de Estado y la continuidad de Vizcarra. De modo que el 30 de septiembre de 2019 tras tres años de tensión, conflicto de poderes y negación del voto de confianza, Vizcarra disuelve el Congreso y convoca a nuevas elecciones

El 26 de enero de 2020 se realizan las elecciones congresales extraordinarias y el 16 de marzo juramenta el nuevo Congreso conformado por nueve grupos parlamentarios. La composición, diferente al Congreso disuelto, presenta una primera minoría de Acción Popular con 25 escaños y Alianza para el Progreso con 22 escaños (Jurado Nacional de Elecciones, 2020) . El 15 de marzo de 2020 se declara estado de emergencia por la crisis sanitaria de Covid-19. El mundo había entrado en cuarentena para la prevención, vigilancia y respuesta sanitaria ante el avance del virus, por tal motivo la ceremonia de juramentación fue privada. De acuerdo con Campos (2021) a pesar de la aplicación de la barrera electoral del 5%, el Congreso Extraordinario de 2020-2021 tenía una mayor fragmentación que el anterior. Los parlamentarios que terminarían el periodo legislativo 2016-2021 estuvieron distribuidos de la siguiente forma: Acción Popular, primera minoría, obtuvo 25 curules; Alianza Para el Progreso: 22, FREPAP: 15; Fuerza Popular: 15; Unión por el Perú: 13; Podemos: 11; Somos Perú: 11; Partido Morado: 9; y la última bancada minoritaria Frente Amplio con 9 congresistas (Jurado Nacional de Elecciones, 2020). Martín Vizcarra, no presentó un partido oficialista por lo cual ejerció un mandato sin bancada.

En mayo de 2020, el pleno del Congreso le otorgó el voto de confianza al Gabinete Ministerial presidido por Vicente Zaballos, con 98 votos a favor, 35 en contra y 4 abstenciones (Congreso de la República, 2020). En su presentación en el Parlamento, Zaballos expuso las acciones realizadas por el Gobierno durante el interregno parlamentario, las medidas tomadas por el Ejecutivo frente a la pandemia del coronavirus y las disposiciones para el aislamiento social. El 29 de mayo, renuncia la ministra de Cultura, Sonia Guillén, tras los cuestionamientos que recibió por la contratación de Richard Cisneros, caso "Swing". El 10 de septiembre el congresista Edgar Alarcón difunde tres audios que involucraba a Vizcarra en el mismo caso. Estas

imputaciones estaban referidas a su gestión como gobernador de Moquegua en 2018. Ello impulsó nuevamente la moción de vacancia por incapacidad moral permanente hacia el presidente, la cual fue rechazada por 78 votos. Sin embargo, en octubre se presentan una segunda moción de vacancia por temas de gestión gubernamental y sobornos. En noviembre, con 105 votos a favor, 19 en contra y 4 abstenciones (Congreso de la República, 2020), el Congreso aprobó la moción según lo establecido en el inciso 2 del artículo 113 de la Constitución y vacan a Martín Vizcarra, y junto a él, renuncia su gabinete ministerial.

El 10 de noviembre de 2020, por sucesión constitucional juramenta el Presidente del Congreso, Manuel Merino Lama, como Presidente de la República. Sin embargo, tras la destitución de Vizcarra, surgieron protestas intensas en Lima y otras ciudades de Perú. La ciudadanía no aceptaba el nuevo gobierno pese a que Merino obtuvo el reconocimiento internacional de la Organización de los Estados Americanos (OEA), se le invitó a participar en la Reunión Anual de Jefes de Estado del Foro de Cooperación Económica Asia- Pacífico (APEC) y fue saludado por países como Chile, Uruguay, Paraguay y Estados Unidos. En ese marco, el 15 de noviembre, Merino y el Presidente de Consejo de Ministros, Ántero Flores-Aráoz, promulgan la ley 31068 que faculta el retiro de los fondos de las Aseguradoras de Fondo de Pensiones (AFP) de manera extraordinaria. Medida que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) había indicado que tendría un impacto negativo en los fondos de los afiliados. Ese mismo día, Merino renuncia al cargo luego de la muerte de dos jóvenes en la marcha por la democracia. El objetivo era nombrar esa tarde a un nuevo presidente, pero la elección se dificultó. Por lo que, el domingo 15 de noviembre el “Perú durmió sin presidente, vicepresidentes ni presidente del Congreso” (Campos, 2021). Posteriormente el Congreso elige al congresista Francisco Sagasti como Presidente, quien asume la Presidencia de la República, de acuerdo a lo establecido por la Constitución.

Así, Perú en ocho días tuvo tres presidentes, Vizcarra, Merino y Sagasti. Durante el periodo de Gobierno de 2016 a 2021, cuatro presidentes sumando a Kuczynski. Como corresponde, con el cambio de figura presidencial también cambiaron los respectivos gabinetes, en seis meses se tuvo cinco gabinetes ministeriales (Campos, 2021). Ello en un contexto de crisis sanitaria por COVID-19,

donde estudios como el de Financial Times (2020) consideraban a Perú como uno de los países con mayor mortalidad en el mundo por millón de habitantes.

La pandemia por COVID-19 también generó severos efectos en el comportamiento de la economía del Perú. A pesar de las medidas previstas por el MEF para menguar los efectos a largo plazo, el impacto a la economía, producido por la pandemia, fue más fuerte que las crisis ocasionadas en 1929 y 2008 (Olivera & Loza, 2021). Perú alcanzó valores negativos macroeconómicos de -30% en el PBI, en el segundo semestre del 2020, esto a consecuencia de la reducción del consumo (-8.8%) por el aislamiento social (Olivera & Loza, 2021). La pandemia no solo provocó reducción en la oferta y la demanda, sino que también un alto grado de incertidumbre, agudizó la crisis económica y por ende la recuperación económica. La caída del PBI a -11.1% en el 2020, la reducción de importaciones (-14.9%), oferta y demanda global (-12%), demanda interna (-10.1%) y exportaciones (-19%) (Olivera & Loza, 2021) además de una crisis política, este era el escenario propicio para el surgimiento de prácticas populistas.

De acuerdo con la literatura, las crisis económicas actúan como catalizadoras de populismos en países donde la corrupción, desconfianza y falta de ratificación social son continuos y constantes (Murillo, 2018). De acuerdo a Crabtree (1997), el fracaso de los partidos políticos en Perú facilita las prácticas clientelares que pueden caer rápidamente en corrupción. En el marco de la emergencia sanitaria, el Congreso impulsó leyes como el retiro de fondos de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), devolución de fondos de la Oficina de Normalización Previsional (ONP), ajuste de pensiones escolares, deudas en el sector financiero, nombramientos entre otras. Estas medidas carecían principalmente de financiamiento y constituían una vulneración al artículo 79 de la Constitución, que indica que Congreso “no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”. Además, de significar una vulneración al marco de la economía de libre mercado del establishment político.

Al no llegar a un consenso con el Ejecutivo, Sagasti declaró en una ronda de prensa que fue amenazado con la vacancia si el Poder Ejecutivo llevaba al Tribunal Constitucional las leyes que fueron aprobada por insistencia para permitir el retiro de fondos de las AFP (El Comercio, 2021). Según Urrutia (2021) el obstruccionismo

legislativo de Fuerza Popular y posteriormente el populismo legislativo del Congreso Complementario fue uno de los factores que marcó el conflicto con el Ejecutivo y desquebrajó en su momento la confianza inversionista en el Perú.

Como respuesta a la crisis política y a problemas específicos del sistema político peruano se creó la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Dirigida a promover reformas para mejorar la gobernabilidad, calidad y transparencia de la política peruana. El debate del informe final a tiempo hubiera podido contribuir a contrarrestar los problemas de gobernabilidad democrática en tiempos crisis. Sin embargo, en 2019 y 2020 las propuestas seguían en debate. Posteriormente se aprobaron propuestas de la reforma política gestionada por Martín Vizcarra y por la comisión de Alto Nivel para la Reforma Política pero no de manera integral. El Informe Final de la Comisión presentaba principalmente cuatro ejes: partidos y movimientos regionales precarios y poco representativos, política vulnerable a la corrupción y escasa rendición de cuentas, problemas de gobernabilidad y de control político, y finalmente las limitaciones a la participación electoral y política de los ciudadanos (Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, 2019). Cada sistema estaba interrelacionado y buscaba fortalecer las instituciones. Campos (2021) señala que uno de los principales problemas que el Perú todavía no resuelve es lograr la gobernabilidad cuando los gobiernos no tienen mayoría en el Congreso (p.23). La crisis sanitaria y política dejó más expuestas las debilidades del Estado. En el contexto de crisis sanitaria y política, tener partidos consolidados, mayor *accountability* horizontal y vertical, así como un control político más moderado hubiera contribuido a llevar la crisis sanitaria hacia un mejor puerto.

Figura 1

Línea de Tiempo de principales hechos políticos entre 2016 y 2021



Fuente: Elaboración Propia.

Capítulo I: Diseño de Investigación

El presente trabajo tiene como tema principal el debilitamiento del Ministerio de Economía y Finanzas frente al incremento de poder del Congreso Complementario de 2020-2021. Para lo cual se pretende responder a la siguiente pregunta de investigación:

1.1. Pregunta de investigación

¿Qué factores influyeron en el debilitamiento del Ministerio de Economía y Finanzas frente al Congreso Complementario de 2020-2021, en el marco de la emergencia sanitaria?

Como respuesta a la interrogante planteada se analizan las siguientes hipótesis:

1.2. Hipótesis

H1: factores externos

Factor coyuntural: La crisis política generó continuos cambios de gobiernos y de Ministros de Economía en un periodo de emergencia sanitaria que paralizó la economía.

Factor institucional: El Congreso se fortaleció con el uso de mecanismos constitucionales de fiscalización y control político en su último año de gestión.

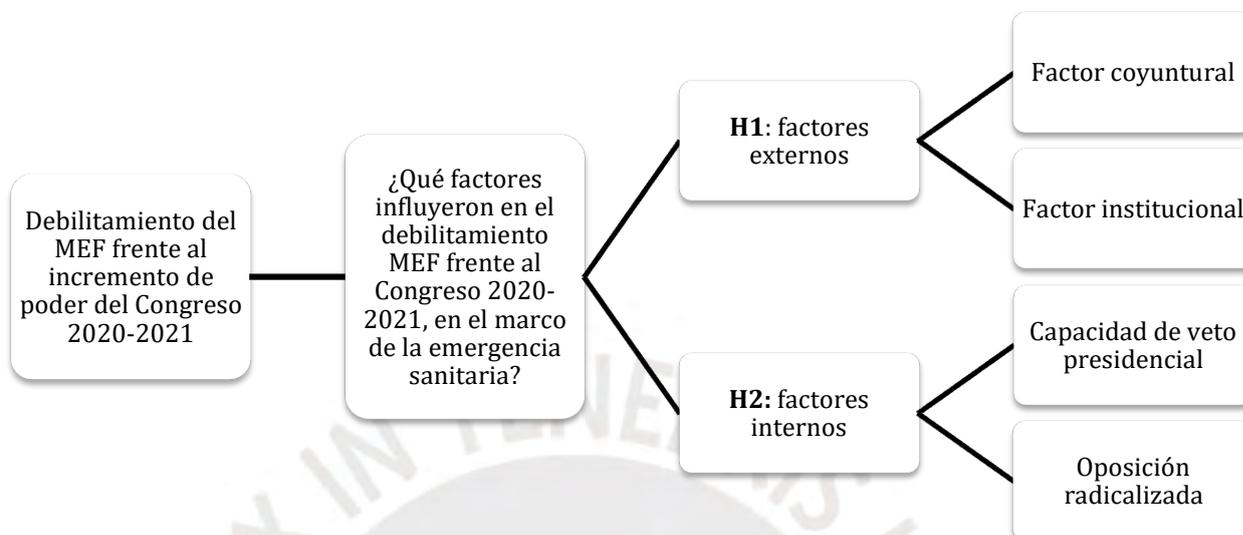
H2: factores internos

Capacidad: El MEF perdió influencia y capacidad de veto en el proceso legislativo por la ausencia de una bancada oficialista que lo respalde en la oposición de leyes que afectaban la disciplina fiscal al tener prerrogativa de gasto.

Oposición radicalizada: La oposición parlamentaria presidía la comisión de Economía y Banca, Presupuesto y Cuenta General, y la comisión de Defensa del Consumidor, y permitía la promulgación de leyes por insistencia pese a la observación técnica del MEF.

Figura 2

Diseño de investigación: tema, pregunta e hipótesis de la investigación



Fuente: Elaboración Propia.

1.3. Metodología

La investigación tiene un análisis cualitativo con evidencia empírica. Se eligió este enfoque por la naturaleza descriptiva de la investigación y el contexto en el que se desarrollaron los eventos. Un enfoque cualitativo permite la exploración directa de los fenómenos políticos complejos. A través de técnicas como entrevistas directas a actores claves involucrados, y análisis de datos del Portal de Transparencia del Congreso se pudo obtener detalles para comprender la vulnerabilidad del principio de cooperación entre poderes en el marco de la emergencia sanitaria.

Como parte del recojo de información se realizaron entrevistas a funcionarios de la Alta Dirección del Ministerio de Economía y Finanzas. Entre ellos, a quien ocupó un cargo importante en la alta dirección del MEF hasta noviembre de 2020. Su participación fue clave pues estuvo a cargo de la elaboración y supervisión de las políticas económicas en pandemia y coordinó leyes directamente con parlamentarios para garantizar la integridad del sistema financiero. La segunda entrevistada fue la Jefa de Gabinete de Asesores del Ministerio de Economía hasta enero de 2021. Figura clave en la coordinación interna del ministerio y brindó apoyo directo a los ministros a

cargo. Asimismo, formuló informes, análisis y evaluaciones para brindar asesoramiento técnico al gabinete en áreas especializadas con la coordinación e implementación de políticas interministeriales.

Finalmente, se entrevistó a uno de los Coordinadores Parlamentarios del Ministerio de Economía y Finanzas en el periodo anual de sesiones 2020-2021. Actor importante al tener como funciones específicas la coordinación con el Poder Legislativo sobre temas relacionados a asuntos económicos y financieros. Brindó asesoramiento al MEF respecto al clima político, oportunidades y riesgos del Poder Legislativo y participó en comisiones parlamentarias para tratar de construir consensos y apoyos para políticas y proyectos del MEF.

Por otro lado, se recurrió a entrevistas televisivas de otros actores políticos como los congresistas, además de sus intervenciones en los Diarios de Debates. Asimismo, otra fuente de evidencia documental fue recogida por el Portal del Congreso a través del Archivo Digital de la Legislación del Perú, y el Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ). Ambos portales brindan información jurídica sistematizada y actualizada de las leyes emitidas en diferentes periodos de gobierno. La recolección de dicha información permitió generar tablas que organizan datos relevantes para la investigación. Se muestran porcentajes de Decretos de Urgencia vinculados al COVID-19 emitidos por el Presidente. Y, se creó una base de datos de leyes inconstitucionales según el Tribunal Constitucional y leyes aprobadas por insistencia que permitieron identificar patrones, tendencias o relaciones entre las variables. Bajo este enfoque de investigación y de recolección de datos se pudo capturar la complejidad del fenómeno político estudiado y comprender ciertos aspectos subjetivos, interacciones sociales e intereses particulares que se muestran en el análisis.

Capítulo II: Poder Legislativo

2.1. Presidencialismo parlamentarizado peruano

Para referirnos a la dinámica entre el Poder Ejecutivo y legislativo es imprescindible entender el sistema de gobierno de Perú. Campos (2021) señala que la reflexión sobre el presidencialismo parlamentarizado permite conocer las condiciones del diseño constitucional que pueden alterar la gobernabilidad del país y facilitar el escalamiento de un conflicto. Tanto los instrumentos de gobierno como los actores políticos son esenciales para el funcionamiento del sistema. Así, el diseño incide en la forma de interacción entre presidentes y congresistas. Ante ello, académicos discuten acerca del sistema de gobierno presidencialista peruano y de sus mecanismos de control político adaptado de sistemas parlamentarios. Según Linz (1994) el término presidencialismo parlamentarizado define el régimen que busca reducir los “riesgos y costos presidenciales con bancadas minoritarias” y solucionar la rigidez del mandato presidencial, así como el riesgo de ingobernabilidad.

Respecto al tratamiento de este tema por la academia. Por un lado, Linz (1994) señala que al régimen presidencialista puro le falta un sistema de flexibilidad y de mecanismos para limitar el poder, ya que, si bien concede mayor estabilidad al ejecutivo, esta figura genera frecuentes crisis de gabinete y de gobernabilidad. Por ello, el presidencialismo no es prometedor para la democracia, pero esto no significa que no existan democracias presidencialistas estables (Linz, 1994). Por otro lado, en los sistemas parlamentarios también existen desventajas, pero estas son más posibles de mitigar en un contexto racional. De acuerdo a Mayorga (2001) aquello se ejerce a través del voto de censura, para el caso de presidentes con minorías en el Congreso; la figura del primer ministro, la interpelación y la censura presidencial, el voto de confianza y de investidura, y la disolución del Parlamento. Todo ello con plena responsabilidad y voluntad política y la intención de fomentar relaciones constructivas entre los poderes estatales.

Sin embargo, países como Perú tienen un sistema que rescata elementos del sistema presidencialista y del sistema parlamentarizado. Reniu (2004) clasifica a los sistemas presidencialistas de tres maneras: presidencialismo puro, presidencialismo con rasgos parlamentarios y el presidencialismo parlamentarizado. El autor ubica a

Perú en este último rango. Aquí, las funciones parlamentarias pueden alterar directamente las funciones presidenciales. Esto significa que el legislativo tiene la facultad de censurar o retirar la confianza al gabinete ministerial (Reniu, 2004). De modo que hay un establecimiento de responsabilidades políticas duales, donde el presidente puede disolver el Congreso siguiendo en el cargo, pero el Congreso también puede destituirlo.

Para Tuesta (2019) este sistema no se ha diseñado para obtener lo mejor de ambos regímenes. Por el contrario, en Perú, el rastro histórico de las limitaciones del sistema presidencialista hizo competente ciertos rasgos parlamentarios que tras una mala lógica produjo confusiones y efectos negativos en la gobernabilidad del país (Tuesta, 2019). En ese sentido es válido cuestionarse en qué medida el presidencialismo parlamentarizado ha modificado, transformado o moldeado el marco institucional de la democracia peruana. Mayorga (2001) aborda esta perspectiva desde la realidad bolivariana, de manera general, resalta que el problema central del presidencialismo de América Latina ha sido el gobierno dividido. Es decir, el gobierno minoritario del presidente de turno frente a una fuerte oposición parlamentaria que limita su capacidad de gobernar. Este problema de fragmentación de estructura multipartidista con sistemas de representación proporcional sumado al presidencialismo y al multipartidismo afecta la perspectiva de institucionalidad de la democracia representativa (Mayorga, 2001).

Respecto a estudios de casos peruanos, García (2019) analiza los gobiernos de Alejandro Toledo (2001-2006), Alan García (2006-2011) y Ollanta Humala (2011-2016) en relación a la composición de sus gabinetes, la producción legislativa y la estabilidad de los grupos parlamentarios. Para ello, estudia la relación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo considerando el diseño institucional del presidencialismo peruano, así como su sistema de partidos con baja institucionalización y minorías oficialistas en el Congreso (García, 2019). En base a ello demuestra la amenaza de las facultades del Congreso dada la elevada rotación de ministros, que, además, es una muestra de la debilidad partidaria de los jefes de Estado, y la deficiente organización interna de las organizaciones políticas. Sin embargo, el Legislativo también se ve afectado por la fragmentación, puesto que en tal periodo solo se ganó una moción de censura. Según el autor, todo ello contrasta con la separación y rigidez del presidencialismo en su diseño institucional (García, 2019). Por tanto, concluye que

el modelo peruano es una de las variables explicativas del constante obstruccionismo, junto al débil sistema de partidos. Sin embargo, el aumento del conflicto entre poderes en pandemia no responde específicamente a dichas variables.

Otros estudios muestran que el presidencialismo puede ser un buen sistema si se desempeña con mayorías o coaliciones y adecuados controles (Chaquetti, 2001), puesto que el sentido parlamentarista del presidencialismo no lo desnaturaliza totalmente. Por lo cual, el Legislativo puede tener mecanismos de contrapeso político, pero no pueden omitir que el Presidente toma la decisión final en los asuntos de gobierno. Sin embargo, la experiencia peruana demuestra que muchas veces la oposición mayoritaria no está dispuesta a negociar con el gobierno pues dentro de sus opciones pueden tener planes de acceder al ejecutivo posteriormente (Campos, 2020).

Según Mainwaring y Shugart (2002) la disciplina partidaria es la integración de los legisladores para votar juntos en pleno, en cambio la cohesión surge por acuerdos ideológicos. Teniendo en cuenta ello, la ideología de las bancadas mayoritarias buscará oponerse sobre el gobierno del Ejecutivo. El escenario se torna complicado cuando el presidente no tiene partido que lo respalde, como sería el caso de Martín Vizcarra. En este sentido, la lucha se personaliza únicamente contra la posición del presidente y el control político del parlamento se convierte en un arma peligrosa para la democracia.

2.2. Funciones del Poder Legislativo

El Congreso de la República es una institución encargada principalmente de representar, legislar, y ejercer control político. Desde 1993 es un Congreso unicameral (artículo 90 de la Constitución) y está compuesto por ciento treinta congresistas elegidos. De acuerdo a la Constitución Política del Perú, el Congreso representa la opinión pluralista de la nación y tiene autonomía normativa, económica, administrativa. De acuerdo a la Sentencia del Tribunal Constitucional 0006-2017-PI, este órgano representativo es “uno de los espacios idóneos y predominantes para materializar el proceso de deliberación”. A partir del debate fundado en el Pleno se legitima la función legislativa y se prioriza la gobernabilidad. Pese a ser constitucionalmente una entidad garante de representatividad, en la actualidad, la crisis de partidos políticos y la

corrupción reduce la confianza en el Congreso. De modo que se cataloga a Perú como una democracia sin partidos (Tanaka, 2005), con uno de los índices más alto de apoyo al cierre del Congreso por el Ejecutivo y con un bajo índice de confianza en el gobierno (Barómetro de las Américas, 2021).

En la pandemia el peso del Congreso creció en la política y la política pública (Dargent & Rousseau, 2021). La normalización del uso de control político exacerbó el conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo. Durante este periodo el Parlamento hizo uso de sanciones directas e indirectas. Mora-Donatto (2018) afirma que la fuerza del control parlamentario se encuentra en las sanciones indirectas, las cuales desgastan gradualmente el gobierno. Si bien la fiscalización y el balance de poderes mejora la gobernabilidad, según García Roca (2016) el concepto de control debe ligarse a dos elementos específicos. Principalmente al de fiscalización de la acción del gobierno, y la responsabilidad política, y no solo al estricto ejercicio de sanciones o injerencias que resulta menos realista (García Roca, 2016). Los representantes tienen la obligación de responder por la confianza otorgada por el electorado, sin necesariamente tener que llegar a la sanción. Para ello, existen grados progresivos en la responsabilidad política (comparecer, informar, explicarse, contestar), antes de llegar al cese.

2.3. Obstrucción legislativa

La obstrucción legislativa fue un fenómeno presente en el Congreso 2020-2021 y el concepto ha sido muy discutido en la academia. Para el caso peruano, el concepto de Hiroi y Renno (2014) se ajusta con más precisión. Se refiere al obstruccionismo parlamentario que implica el uso de votaciones y procedimientos especiales para impedir que se aprueben decisiones legislativas o iniciativas legislativas del Ejecutivo. Este estudio se centra en los sistemas presidenciales multipartidistas, es decir, analizan las coaliciones legislativas y la dinámica del conflicto legislativo en el caso de Brasil.

Sin embargo, los autores resaltan que los resultados no se pueden extrapolar a otras democracias de América Latina. Concluyen que la política de coalición influye en las tácticas obstruccionistas, y la distancia ideológica entre las coaliciones de gobierno y de oposición retrasa el proceso legislativo. Asimismo, sus datos revelaron

que los conflictos dentro de las coaliciones son más importantes que el conflicto entre el gobierno y la oposición (Hiroi & Renno, 2014). De modo que, estas oposiciones cohesivas tienen la gran capacidad para prolongar la elaboración de leyes propuestas tanto por el Legislativo como por el Ejecutivo.

Por otro lado, Tipismana (2022) analiza el tipo de oposición que fue Fuerza Popular en el gobierno de Kuczynsku (2016-2018). Ante ello se plantea dos variables: obstruccionismo (obstruccionista y no obstruccionista) y lealtad al régimen democrático (leal, semileal o desleal) (Tipismana, 2022). Como insumo reconstruyó procesos sobre las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso en torno al voto de investidura, comisiones ordinarias, votaciones del pleno, etc. Tras su análisis, encuentra que Fuerza Popular fue una bancada semileal al régimen democrático y parcialmente obstruccionista. Aquello porque no se limitaron a obstruir la agenda del Ejecutivo, sino que ejercieron facultades institucionales dado su tamaño en escaños, para desestabilizar el régimen y atentar contra su legitimidad.

En la misma línea, según Perez-Serrano (1983) el obstruccionismo lo asume un grupo minoritario para atrasar o impedir a través de instancias artificiales el desarrollo del trabajo parlamentario. Estas definiciones no contemplan que esta práctica también puede ser utilizada por la mayoría parlamentaria para oponerse a proyectos de ley del Ejecutivo. Asimismo, afirman que usan medios institucionalizados, por lo cual se infiere que no ponen en tela de juicio las intenciones individuales o de bancada ya que solo estarían haciendo uso legítimo de los derechos amparados por el Reglamento del Congreso.

De acuerdo a Lucas Verdú (1986) esto surge:

Cuando los procedimientos e instituciones parlamentarias: deliberaciones, quórum, votaciones son instrumentalizados, principalmente por las minorías parlamentarias, con el propósito de entorpecer, alargar o impedir la aprobación de leyes, mociones, resoluciones, etc., estimando que les apoya un sector de la opinión pública (1986, p.305)

El estudio de Enriquez y Pari (2021) aterriza el fenómeno en el caso peruano durante 1992 y 2019. Los autores analizan la situación fáctica de los presidentes Fujimori y Vizcarra, dos gobiernos frenados por el obstruccionismo o abuso de poder

en la ejecución de leyes. Los autores afirman que los legisladores en estos casos aplicaron el control equivocado al intentar sancionar a través de la interpelación y la censura a ministros (Enriquez y Pari, 2021). De modo que la distorsión de este ejercicio de control político perjudica la seguridad jurídica, económica y social del sistema.

En adición, el sistema presidencialista de la región da luces a plantear lo que Kuehn, Llanos y Richer (2020) definen como personalización del poder político. Esto se define como un proceso en el cual el poder discrecional del presidente aumenta a expensas de otros actores políticos. En un contexto de emergencia sanitaria, los autores explican que se esperaba que el presidente tenga mayor capacidad para influir en las decisiones políticas que otros actores como el parlamento. Por lo que, en dicho momento acudirían a las prácticas obstruccionista. Sin embargo, estas acciones de personalización, son sutiles, no necesariamente implican cambios institucionales formales, ya que si bien este mecanismo omite controles y equilibrios no siempre conduce a amenazas de las reglas electorales (Kuehn, Llanos y Richer, 2020). Por ello, son difíciles de rastrear y se pueden dar en cualquier tipo de sistema político.

Por ello, Luhmann, Marquardt y Mechkov (2020) señalan que se debe considerar la rendición de cuentas como limitaciones del uso del poder político por parte del Poder Ejecutivo como un elemento de buena gobernanza. Los autores definen la rendición de cuentas como restricciones de facto sobre el uso del poder político del ejecutivo a través de requisitos para la justificación de sus acciones y posibles sanciones (2020). Declarado el estado de excepción por pandemia, la rendición de cuentas se torna esencial para supervisar las decisiones discrecionales del ejecutivo (Kuehn, Llanos y Richer, 2020; Bovens, 2007).

Capítulo III: Ministerio de Economía y Finanzas

3.1. Ministerio de Economía y sus funciones constitucionales de protección del equilibrio presupuestal

El Poder Ejecutivo forma parte de la estructura de organización del gobierno nacional. De acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo dicha entidad está integrada por la Presidencia de la República, el Consejo de Ministros, Ministerios y las entidades Públicas del Poder Ejecutivo. El presente estudio se centrará en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) como órgano encargado de “planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la tributación, política aduanera, financiación, endeudamiento, presupuesto, tesorería y contabilidad, así como armonizar la actividad económica nacional” de acuerdo al Decreto Legislativo N°325 Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas.

El sistema político de Perú busca el balance de ambos poderes. Por ello, si bien el Poder Ejecutivo a cargo del MEF tiene la autoría principal de los proyectos de ley de Presupuesto y la Cuenta General de la República. El Poder Legislativo controla y supervisa las acciones del Ejecutivo. De modo que, se somete a consideración del Pleno de Congreso los proyectos de Presupuesto planificados por el MEF para su correspondiente debate, sustentación y aprobación (Congreso de la República, 2021) De acuerdo a Morón Urbina (1999) de esta manera se busca asegurar la visión del Parlamento sobre las finanzas públicas para el desarrollo de su actividad de control.

Es relevante conceptualizar el Presupuesto Público al ser un instrumento de gestión del Estado para la asignación de recursos económicos a políticas públicas a favor de la población. Éste es un programa que establece los límites de gastos durante el año fiscal por cada una de las Entidades del Sector Público. Así, como los ingresos que los financian de acuerdo a la disponibilidad de Fondos Públicos con el fin de proteger y mantener el equilibrio fiscal (Ministerio de Economía y Finanzas , s.f.) Otro concepto clave sobre esta materia es el crédito presupuestario referido a la dotación de recursos consignada en los Presupuestos del Sector Público con el fin de que las entidades públicas puedan ejecutar gasto público (Ministerio de Economía y Finanzas , s.f.). En este sentido, los gastos públicos son el concepto de gastos corrientes, gastos de capital y servicios de deuda que realizan las entidades con cargo a los créditos presupuestarios con el objetivo de que puedan ejecutar acciones en conformidad con

sus funciones y objetivos institucionales (Ministerio de Economía y Finanzas , s.f.). En relación a ello, el artículo 79 de la Constitución Política del Perú (1993) y el artículo 76 del Reglamento del Congreso enuncian que los congresistas tienen derecho a hacer propuestas de gasto público durante el debate del presupuesto, pero habiéndolo aprobado, las posteriores proposiciones de ley no pueden contener intentos de creación ni aumento de gasto público.

La limitación del gasto público tiene como fin asegurar el principio de equilibrio presupuestal de las finanzas públicas. El principio de competencia marca las atribuciones excluyentes sobre aspectos presupuestales entre el Legislativo y el Ejecutivo. De tal manera que a este último le corresponde la iniciativa y la ejecución, mientras que la aprobación formal y fiscalización le corresponde al Legislativo. Según Morón Urbina (1999) la interdicción a la que hace referencia el artículo 79 de la Constitución, es una excepción a la capacidad de iniciativa legislativa de los congresistas para presentar cualquier proyecto que implique directamente un nuevo egreso presupuestal no previsto o el incremento de uno previsto. En base al principio de competencia, el Tribunal Constitucional delimita la esfera de actuación y funciones del Estado. De modo que, la ley del Presupuesto “si bien es aprobada por el Congreso de la República, es el presidente de la República quien posee la iniciativa legislativa (artículo 78 de la Constitución), previa actuación de la Dirección General de Presupuesto Público integrante del Viceministerio de Hacienda (artículo 14 del Decreto Legislativo 183, Ley Orgánica del MEF). Es decir, es el propio MEF quien tiene intervención directa en la formulación del presupuesto, donde está inserta la reserva de contingencia” (Tribunal Constitucional, 2013)

El Tribunal Constitucional ha actuado como un árbitro entre los conflictos entre poderes. Ha evaluado denuncias que declaran fundada la inconstitucionalidad en ciertas leyes de Congreso. El expediente 0016-2021 del Tribunal Constitucional sobre el caso Fonavi IV resalta que la trasgresión a la normatividad al generar leyes cuya finalidad es generar gastos públicos “supondría una intromisión en el manejo de la hacienda pública y, además, afectaría el principio de equilibrio fiscal”. Asimismo, el expediente N°00032-2008 sobre la Ley de Reestructuración de la Deuda Agraria, menciona que este tipo de leyes

“traería graves consecuencias que afectarían a los demás sectores pues se alteraría la cadena de pagos del sistema financiero, ya que, al exigirse el desembolso

de una determinada cantidad de dinero para favorecer a unos, podría dejarse de cubrir necesidades de otros, con el resultado de incumplimiento de determinados objetivos trazados, lo que produciría un desbalance financiero. Es necesario tener presente aquí que cada organismo del Estado programa sus gastos, es decir que en base a su presupuesto planifican los objetivos a realizar. La obligación que el legislativo crea al Ministerio de Economía y Finanzas afecta a no dudarle el equilibrio financiero del Estado, puesto que aun en su literatura no dice crear un gasto, en cambio dispone de un monto determinado que hará o podría hacer un forado en la caja fiscal capaz de alterar los objetivos trazados, lo que traería graves consecuencias, hablando en términos financieros, al Estado". (Sentencia N°00032-2008 del Tribunal Constitucional, 2009)

Morón Urbina (1999) resalta que esta prohibición no se refiere a la disminución de gasto, ni impide a las iniciativas de ley que generen gastos indirectos y generales derivados de la cobertura administrativa necesaria para su ejecución. La prerrogativa, más bien, trata de proteger la competencia del Poder Ejecutivo para administrar la hacienda pública. Pero, ello "no significa que toda ley que sea fuente de obligación de gasto para el Estado resulte *per se* constitucional" (Tribunal Constitucional, 2012). De manera que el Ministerio de Economía y Finanzas es el encargado de proteger y mantener la sostenibilidad de las cuentas fiscales de la nación. Para lo cual, ha tenido que poner continuamente candado y demandas para impulsar un rol más jerárquico y técnico en relación a las decisiones de montos de gastos.

En este escenario, estudios como el de Campos y Roca (2018) demuestran que el Congreso no solo actúa como mesa de partes en la aprobación del Presupuesto. Por el contrario, tiene una influencia mayor sobre la distribución geográfica del presupuesto público nacional. Campos y Roca (2018) demuestran que los congresistas no solo votan la propuesta, sino que introducen enmiendas y si bien el monto máximo no varía, logran modificar la repartición de la torta presupuestal.

Este tema es relevante pues demuestra una precedencia en el comportamiento del Congreso para modificar el presupuesto por criterios políticos en su fase inicial, y después promulgar leyes inconstitucionales con potencial gasto público en plena ejecución del programa. En situaciones extraordinarias la influencia de uno u otro poder en la distribución podría generar serios daños a la democracia. Por ejemplo, la crisis sanitaria de 2020 significó un escenario de conflicto por la interferencia del

Congreso en la sostenibilidad de finanzas públicas del Ministerio de Economía. De acuerdo a la Cuenta General de la República del año 2020, el Estado desplegó estrategias frente a la emergencia sanitaria que consistió en hacer uso de las fortalezas fiscales sin llegar a comprometer las finanzas públicas a mediano plazo (Dirección General de Contabilidad Pública MEF, 2020). Para lo cual, aprobó el Decreto Legislativo N°1457 referido a la suspensión temporal de las reglas fiscales para los años 2020 y 2021. A partir de ello se implementaron medidas excepcionales que ocasionaron un gasto sin precedentes bajo el objetivo de contener la emergencia sanitaria, reducir el impacto sobre la población y promover la recuperación económica. Muchas medidas fueron aprobadas por Decreto Supremo, es decir, por normas con rango de ley que regulan la actividad sectorial a nivel nacional por parte del Poder Ejecutivo. Mientras que otras medidas fueron declaradas por el Legislativo en un proceso político que omitió condiciones técnicas que eventualmente afectarían la sostenibilidad fiscal. Lo político y lo técnico no es nuevo en el debate, pero si ha profundizado las grietas y la ingobernabilidad del país en este contexto.

3.2. Tecnócratas del MEF

Centeno (1997) define la tecnocracia como una elite de formación especializada en aplicar técnicas racionales e instrumentales para maximizar el bienestar colectivo. En las instituciones estatales adhieren un cierto modelo técnico-analítico con el que imponen la primacía de su perspectiva organizativa a todo el aparato administrativo, con el fin de hacer uso teóricamente óptimo de los recursos y la preservación de la estabilidad del sistema. La política económica del Perú, durante los años 90 estuvo fuertemente vinculada con tecnócratas de ideas neoliberales. Durante esta época se produce a mayor nivel lo que Durand (2012) llama la “captura del Estado”. Un fenómeno que tenía como objetivo captar las corporaciones del Ejecutivo para acceder e influir en las decisiones claves del gobierno respecto a asuntos económicos. En el gobierno de Fujimori el MEF adquiere rápidamente poder al ser fortalecido como el principal centro de decisión económica. Así, el Ejecutivo concentra mayor poder a expensas del Congreso, interesados en el MEF pues era el ente encargado de preparar y ejecutar presupuesto y diseñar y ejecutar políticas económicas (2012). Este ministerio siempre fue heterogéneo, es decir, era dirigido por una élite de administradores con salarios elevados y una masa burocrática poco capacitada y mal pagada. Es así, que el MEF pasa de tener ministros políticos que

pertenecían a partidos o economistas independientes asociados (1985 a 1990) a nombrar a un grupo de tecnócratas especializados en economía que habían trabajado en organismos internacionales y corporaciones (1990 a 2006) (Durand, 2012). Una suerte de “puerta giratoria” entre el sector privado y público. Un indicador de la influencia que el sector privado había adquirido en el gobierno de Fujimori y el neoliberalismo.

Tras la restauración de la democracia en 2000, la dinámica cambió hacia una mayor rendición de cuentas. En este escenario, la captura del Estado se volvió moderada. Hasta el 2016, el Ejecutivo lograba mantener la estabilidad y continuidad económica por su fortaleza relativa a partidos de oposición. Por ejemplo, en 2011 gana las elecciones presidenciales Ollanta Humala con un plan de gobierno disruptivo, pero al final termina aceptado los términos del *establishment* económico. Sin embargo, ahora el escenario ha cambiado. Dargent y Rousseau (2021) argumentan que en el periodo de gobierno 2016 – 2020, una de esas “continuidades” se ha quebrado. El Congreso ha tomado un mayor protagonismo con el uso de procesos parlamentarios de control horizontal poco usados como la censura ministerial y la vacancia presidencial por incapacidad moral. Ésta pérdida de poder del Ejecutivo ha afectado en particular al Ministerio de Economía y Finanzas por la pérdida de control económico y político de elites tecnocráticas dentro del Congreso y en regiones (Dargent & Rousseau, 2021). Es así, que tanto el MEF como la Presidencia del Consejo de Ministros ya no tienen la misma influencia de años pasados y han reducido su capacidad de veto.

Dargent (2015) demuestra en un análisis comparado entre Perú y Colombia que los procesos políticos, en medio de la complejidad particular, son guiados por tecnocracias de gran autonomía. Asimismo, afirma que los tecnócratas muchas veces economistas, son más que meros actores pasivos pero que han ido perdiendo poder en el proceso de toma de decisiones. Durante los últimos años, el Poder Ejecutivo ha perdido poder respecto al Legislativo, aunque ambos han enfrentado duros niveles aceptación y popularidad. Dargent y Rosseu (2021) resaltan que años anteriores la continuidad estuvo más presente que el cambio, pues el peso relativo de empresarios, tecnócratas y otros actores estatales de Ejecutivo mantuvieron el statu quo.

Tabla 1

Porcentaje de aprobación y desaprobación del Presidente de la República y el Congreso en 2016 y 2020

Aprobación al 19 de setiembre de 2016		Aprobación al 12 de setiembre de 2020	
Presidente Kuczynski	Congreso de la República	Presidente Vizcarra	Congreso Complementario de la República
63%	46%	57%	24%

Fuente: Ipsos, 2016; Ipsos, 2020. Elaboración propia

Posteriormente, las relaciones de conflicto entre partidos de derecha como el de ambos candidatos presidenciales de 2016, Kuczynski y Keiko Fujimori, han sido clave para el deterioro del consenso ideológico neoliberal en el gobierno. Paradójicamente, el partido Peruanos Por el Cambio representada una derecha con fuertes vínculos empresariales, y Fuerza Popular veía como legado histórico por Alberto Fujimori, la continuidad del modelo económico implantado en los años noventa.

3.3. Efectos de la pandemia en la economía

La crisis sanitaria impulsó la implementación de nuevas políticas y cambios en las políticas existentes relacionadas al manejo del gasto público en el Estado de Emergencia. Perú se había caracterizado por ser uno de los países con mayor dinamismo económico en la región. De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística e informática (2020) durante los últimos 27 años; es decir, de 1993 a 2019, la economía nacional tuvo un crecimiento promedio anual de 4.8%. La siguiente tabla elaborada por Meza, Condoro y Encalada (2020) en base a la información del BCRP, muestra que, en 2019, antes del inicio de la pandemia, Perú tenía la deuda pública, en relación al PBI, más baja que otros países de la región, Reservas Internacionales Netas (RIN) altas y un tipo de cambio acumulado que mostraba una apreciación del dólar en referencia a las monedas de cada país (Meza, Condori, & Encalada, 2020)

Tabla 2*Indicadores macroeconómicos de países latinoamericanos*

Deuda pública/PBI Diciembre 2019		RIN Diciembre 2019		Tipo de cambio acumulado enero-mayo 2020	
Perú	7%	Perú	30%	Perú	3.60%
Chile	9%	Brasil	12%	Colombia	10.40%
Colombia	4%	Colombia	14%	Chile	13.50%
Brasil	8%	Chile	13%	Brasil	34.80%
Argentina	9%	Argentina	12%	Argentina	53.40%

Fuente: Meza, Condori, & Encalada, 2020

Fue justamente dicho crecimiento económico el que permitió que el Ejecutivo, desde el Ministerio de Economía y Finanzas, impulsara medidas para aliviar la economía en pandemia. A partir del 15 de marzo, el gobierno peruano implementó políticas sanitarias para controlar la propagación del Covid-19. En la aplicación de medidas para mitigar los efectos de la pandemia, países como China, Italia, España y posteriormente algunos países latinoamericanos adoptaron el “Enfoque del Capullo” (Meza, Condori, & Encalada, 2020). Se trataba de una política sanitaria recomendada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) que priorizaba el confinamiento social obligatorio, cierre de fronteras y pruebas masivas de descarte. Un estado de emergencia que repercutió en la contracción económica y afectó a niveles negativos la producción y el consumo de productos.

De acuerdo a Olivera y Loza (2021) la pandemia de Covid-19 fue más severa que la crisis financiera de 1929 y 2008. Latinoamérica alcanzó una contracción económica de -7.7% (Olivera & Loza, 2021) y Perú fue la economía regional más golpeada. Según el Instituto Peruano de Economía (2020) sólo en abril de 2020 el PBI peruano se contrajo en 30% mayor a las caídas registradas de Argentina (-5.5%), Colombia (-20.2%), México (-19.9%), Brasil (14.3%) y Chile (-14.2%).

Si bien Perú contaba con condiciones macroeconómicas fuertes, tenía un sistema sanitario y doméstico precario. Dado el alto nivel de empleo informal fue complicado mantener el confinamiento total vigente por más tiempo. Ante ello, el MEF gestionó medidas de alivio económico por un monto presupuestado de casi 24 mil millones de soles que correspondía al 3.2% del PBI (Jaramillo & López, 2021) Asimismo, bonos que sumaron 45000 millones de soles (0.6% del PBI), programas

como Reactiva Perú, vinculado a la inyección de crédito a empresas por 60 millones de soles (8% del PBI), retiros de las AFPs, etc. En su totalidad, el Ministerio de Economía y Finanzas desembolsó 127 mil millones de soles (17% del PBI) (Jaramillo & López, 2021). Pero, de acuerdo a la Ministra de Economía y Finanzas del año 2020, María Antonieta Alva, muchos de los proyectos se vieron afectados por los elevados niveles de informalidad, baja penetración del sistema financiero, deficiencias de los servicios públicos y el conflicto entre poderes (Ministerio de Economía y Finanzas, 2020)

Al 21 de marzo, según IPSOS (2020) el 87% de los peruanos aprobaban la gestión del Presidente de la República Martín Vizcarra, el 84% aprobaba su desempeño frente al COVID-19 y el 95% respaldaba la decisión de declarar cuarentena entre el 16 al 30 de marzo para prevenir la expansión del virus (IPSOS, 2020). Pero pese a la respuesta temprana y estricta del gobierno en un país con ingresos medios, la conducción del país requería de cooperación entre ambos poderes.

Perú declaró el estado de emergencia con un nuevo gabinete ministerial en el Ejecutivo y un nuevo Congreso en su último año de gestión. Ambos representaban la continuidad de la crisis política. Perú contaba con un historial macroeconómico que le ayudaba a impulsar políticas económicas arriesgadas para asegurar la liquidez en familias y empresas, y así poder contrarrestar los efectos del confinamiento obligatorio. Pero, también, tenía problemas estructurales como la corrupción, informalidad y el colapso del sistema sanitario que impedían que se respetara la cuarentena e incrementaran los contagios. Los números de fallecidos y contagiados aumentaban mientras el MEF luchaba por impulsar un plan de reactivación económica en un país con severos problemas estructurales y base de datos desactualizadas.

Capítulo IV: Análisis de datos

4.1. H1: Factores externos

4.1.1. Factor coyuntural

La crisis política generó continuos cambios de gobiernos y de Ministros de Economía en un periodo de emergencia sanitaria que paralizó la economía. Así, entre 2016 y 2020 hubo 4 presidentes y 8 ministros de economía y finanzas.

La falta de continuidad en los cargos ministeriales fue una característica propia de la inestabilidad política. Durante el periodo de funcionamiento del Congreso Complementario 2020-2021, el Ejecutivo tuvo tres ministros de Economía y Finanzas. Primero, María Antonieta Alva, quien se encontraba en el cargo antes del inicio de la emergencia sanitaria hasta el 10 de noviembre de 2020, cuando Vizcarra es vacado. Segundo, José Arista Arbildo, en un periodo corto asumido en el gobierno de Manuel Merino, del 12 de noviembre de 2020 al 17 de noviembre del mismo año. Tercero, Waldo Mendoza, quien asume el cargo por ocho meses, del 18 de noviembre de 2020 al 28 de julio de 2021, en el gobierno de Transición de Francisco Sagasti. Es decir, tres ministros en un año y medio. Bajo su cargo publicaron Decretos de Urgencia para brindar respuesta rápida a situaciones de emergencia como la pandemia por COVID-19. Como se muestra en la siguiente tabla, durante dicho periodo, el Ejecutivo en coordinación con su gabinete ministerial promulgó más de 100 decretos con fuerza de ley para proteger y salvaguardar la vida de sus ciudadanos. Entre ellos el decreto Legislativo N°1497, que establece medidas para promover y facilitar condiciones regulatorias que contribuyan a reducir el impacto en la economía peruana por la emergencia sanitaria producida por el Covid-19. Los Decretos de Urgencia tienen una temporalidad limitada para materias específicas. De modo que después de culminada su vigencia se espera que sean reemplazados por leyes aprobadas por el Congreso, según ordena sus funciones constitucionales.

Tabla 3

Cantidad de Decretos de Urgencia por cambios en el Ejecutivo desde la declaración de la emergencia sanitaria al fin del periodo 2020-2021

Presidente de la República	Periodo	Ministro de Economía y Finanzas	Periodo	Cantidad de Decretos de Urgencia	%
Martín Vizcarra	Del 15/03/2020 al 09/11/2020	María Antonieta Alva Lupferdi	Del 15/03/2020 al 10/11/2020	72	76.32%
Manuel Merino	10/11/2020 al 15/11/2020	José Arista Arbildo	12/11/2020 al 17/11/2020	-	-
Francisco Sagasti	17/11/2020 al 28/07/2021	Waldo Mendoza	18/11/2020 al 28/07/2021	34	36.04%

Fuente: Sistema de Información Jurídica (2023). Elaboración propia.

Los cambios de gobierno por parte del Ejecutivo no necesariamente significaron cambios en los objetivos para la gestión de la pandemia. Pero si conllevó a ajustes y revisiones de estrategias que implicaban restricciones, protocolos, campañas de vacunación y otros aspectos.

Al hacer un balance de gobiernos se muestra que los tres periodos presidenciales, tuvieron realidades comunes y desafíos propios. El estado de emergencia inicia en la administración de Martín Vizcarra, quien a través del decreto supremo 044-2020-PCM impuso restricciones significativas en la movilidad de las personas y en las actividades comerciales para prevenir la propagación del virus. Asimismo, hizo uso de las fuerzas armadas y la policía para garantizar el orden público, mientras evaluaba alternativas con su gabinete para fortalecer el sistema sanitario. Por ejemplo, gestionaron acciones para el control de la movilidad, aplicaciones de toque de queda, supervisión de actividades comerciales y apoyo logístico y de salud.

Durante un plazo temporal el Ejecutivo emitió Decretos de Urgencia que posteriormente fueron prorrogados según la evolución de la situación y las necesidades, como el Decreto de Urgencia N°143-2020 que dictaba medidas extraordinarias y urgentes para ampliar y reforzar la respuesta sanitaria en el marco de la emergencia nacional por la Covid-19. Asimismo, se prorrogaron decretos relacionados al toque de queda, suspensión de vuelos internacionales, medidas económicas, normativas laborales, entre otros. Por cuestiones expuestas anteriormente, Vizcarra es vacado por incapacidad moral y deja el cargo en plena gestión de la pandemia bajo investigaciones de corrupción cuando era gobernador de

Moquegua. Esto generó un impacto en la gobernabilidad y el Estado de Derecho, debilitando la cooperación entre instituciones en un enfrentamiento entre poderes.

El paso de Merino a la presidencia no tuvo legitimidad ni respaldo popular, además fue cuestionada por socavar a la institucionalidad democrática al defender la vacancia de Vizcarra cuando ejercía su función parlamentaria. Su ministro de Economía fue José Arista Arbildo. Desde su ingreso enfrentó al alza de precio de bonos para acceder a financiamiento originada por la inestabilidad política, devoluciones del casi 3% del PBI en aportes de la Oficina de Normalización provisional (ONP) y un déficit fiscal sin precedentes que perjudicaban la predictibilidad de la inversión privada. La gestión del propio Merino era predecible por su apoyo parlamentario a las leyes con inclinaciones populistas como el retiro de fondo de pensiones, suspensión del pago de peajes y ley de congelamiento de deudas.

Posteriormente, renunció y tomó el cargo Francisco Sagasti, vocero del Partido Morado, tras asumir primero la Presidencia del Congreso, en un contexto político crítico y con una bancada mínima que se desligó de la responsabilidad asumida por su representante. Estos cambios de altos funcionarios debilitaron la presencia y autoridad del Poder Ejecutivo. Lejos de generar nuevas expectativas, representó un desafío para la continuidad de políticas y programas implementados y afectó la confianza de inversionistas y la recuperación económica del país.

El impacto de la pandemia a nivel global como factor externo exacerbó las tensiones políticas y creó nuevos conflictos que además afectaron el crecimiento económico y social del país. Así por ejemplo el PBI se contrajo en 30% el segundo trimestre del año, y el empleo se redujo en un 39.5% a nivel nacional (Instituto Peruano de Economía, 2020). Asimismo, se mostró abiertamente la debilidad gubernamental e institucional del Estado peruano ante los ojos de la comunidad internacional que observó la situación bajo críticas y expectativas al compararlas con estrategias adoptadas por otros países. En todo caso, factores externos impredecibles como la pandemia y predecibles como la crisis política, heredada de años anteriores, influyeron en la dinámica interna entre poderes y el resultado de la nueva legislatura.

4.1.2. Factor institucional:

Control político del Congreso a las acciones de Ejecutivo en el Estado de Emergencia

Landa (2004) analiza los instrumentos de control que han sido incorporados en la Constitución y en el Reglamento del Congreso. Estos se basan en la doctrina clásica y se categorizan principalmente por el grado de intensidad de las relaciones entre el Congreso y el Poder Ejecutivo. Son el control preventivo, funcional y represivo.

En primer lugar, el control preventivo establece los mecanismos de coordinación y control en la formación del Gobierno. El primer instrumento del control parlamentario es la cuestión de confianza fundamentada en el artículo 130 de la Constitución Política de 1993 y en el artículo 82 del reglamento del Congreso. Es una facultad en tanto que se reconoce la capacidad del congreso para formar y controlar al Ejecutivo de turno (Landa, 2004). El autor detalla que dicha facultad privativa del Parlamento es lo que le permite al Congreso tener una participación activa en la conformación del Gabinete, a través del voto de confianza. Ahora, la negación de la misma es el efecto más drástico que puede tener este instrumento de control, debido a que produce la renuncia del Presidente del Consejo de Ministros y sus ministros, y, por ende, la crisis total del gabinete. Según Landa (2004), este ordenamiento es destructivo, pues la aprobación solo afecta al gabinete a diferencia del mandato de investidura de los regímenes parlamentarios, en el que este mecanismo de control es constructivo, ya que la negación de la confianza presupone un cambio de jefe de gobierno también. Asimismo, manifiesta que la investidura parlamentaria peruana, en la práctica, ha otorgado el voto de confianza, pues no se registra en la historia constitucional, un Gabinete destituido por la negación del mandato de investidura (Landa, 2004, p. 101).

En segundo lugar, el control parlamentario funcional hace referencia a las actividades y al funcionamiento de las instituciones del Estado. El derecho de los congresistas a solicitar información a través de pedidos de informes, invitación a ministros para informar, ronda de preguntas y rendición de cuentas, contribuye a la vigilancia del Ejecutivo para el correcto ejercicio de sus funciones (Landa, 2004, p. 102). El pedido de informes es un derecho que expone todo su potencial de control

cuando la oposición lo utiliza para juzgar con seriedad y solvencia las acciones del Ejecutivo y de la mayoría parlamentaria. La información es poder. Por ello, Hans Peter Schneider (1991) en *Democracia y Constitución* resalta que el acceso a la información de las minorías parlamentarias es clave para el control político. Aquello, porque hay relación directamente proporcional entre el grado de información y la eficacia del control por parte de la oposición (Landa, 2004, p. 103). La solicitud de estos documentos se torna altamente conflictiva cuando se convierte en trámites rutinarios y sin relevancia.

El análisis de Campos (2020) sobre el mecanismo de control funcional en la pandemia demuestra que el Congreso a pesar de las limitaciones, se arraigó a esta práctica parlamentaria. A finales de abril se instalaron comisiones ordinarias y se normalizaron las sesiones virtuales. Las invitaciones a informar fueron en un 65% sobre temas relacionados a la gestión del Covid-19 y participaron en el periodo del mes de abril cuatro ministros, en mayo, dieciséis; en junio, doce; y, en julio, doce, para informar sobre sus responsabilidades (Campos, 2020). Asimismo, el Ejecutivo solicitó facultades legislativas al Congreso en dos oportunidades, ambos aprobados. Y, se dictaron sesenta decretos legislativos, cuarenta y siete directamente relacionados con la emergencia sanitaria (Campos, 2020). De modo que, el Congreso ejerció un control funcional activo en pandemia.

En tercer lugar, mediante el control parlamentario represivo, el Parlamento organiza y ejecuta su facultad de investigación y sanción. Esto surge a través de las comisiones investigadoras, antejuicio político, la interpelación y la moción de censura (Landa, 2004). Asimismo, por interpelación ministerial se busca interrogar al Consejo de Ministros en pleno o a alguno en específico para que se fiscalice las actividades del Poder Ejecutivo. Así, se apertura un debate y finalmente votan sobre la moción. Este instrumento político de control no es solo de la oposición parlamentaria, sino del parlamento en general. Sin embargo, cuando existen fraccionamientos fuertes, no solo se producen interpelaciones ministeriales, sino también censuras, haciendo uso del control por medio del número mayoritario de votos, antes que el de la concertación (Landa, 2004). En la misma línea, la moción de censura y la cuestión de confianza son instrumentos de control político para vigilar la responsabilidad política de los ministros. El ordenamiento peruano no ha previsto las mociones constructivas puesto

que los ministros, según sea el caso, deben dimitir, pero más allá de eso no se propone una fórmula de reemplazo (Landa, 2004).

Ahora bien, desde el enfoque en la realidad peruana, el control parlamentario represivo se ejerció con la negación de confianza al gabinete ministerial de Pedro Cateriano en 2020. El 03 de agosto de 2020, el presidente del Consejo de Ministro se presentó al Pleno del Congreso a exponer y debatir la política general del gobierno después de 20 en el cargo, y a solicitar el voto de investidura. El Congreso inició un debate de más de 15 horas que concluyó con el siguiente resultado: 53 votos en contra, 37 a favor y 34 abstenciones (Congreso de la República, 2020). Con ello el gabinete ministerial dimitió y el Presidente debió presentar un nuevo primer ministro. El Legislativo hizo uso de un control represivo después del previo cierre del Congreso y en medio de una crisis política y sanitaria. Tomando en cuenta que Vizcarra no podía volver a disolverlo, como indica el artículo 134 de la Constitución, porque el Congreso se encontraba en su último año de mandato. Primó la relación conflictiva entre ambos poderes y los intereses privados respecto a la reforma universitaria. De manera que, con un Parlamento muy fraccionado y un Gobierno sin partido ni gabinete aceptado, el diálogo y la gestión pública tomaba nuevamente un rumbo incierto.

Por otro lado, el Congreso presentó siete mociones de interpelación entre finales de junio y primeros días de junio (Campos, 2020). Luego, con el cambio de gabinete cinco mociones se archivaron porque se sustituyeron a los ministros cuestionados. Posteriormente se interpeló al Ministro de Educación y a la Ministra de Economía. Y, se presentaron ocho mociones para investigar la gestión del gobierno a través de comisiones investigadoras, las cuales no fueron aprobadas. En contraste, se crearon comisiones multipartidarias para investigar y fiscalizar el uso de recursos del Ejecutivo con sesiones e invitaciones continuas a ministros, autoridades y técnicos. Por ejemplo, la “Comisión Especial de Seguimiento a Emergencias y Gestión de Desastres del Congreso de la República” por la moción de orden del día 10652 y 10653.

Tabla 4*Interpelación a ministros en el periodo 2020-2021*

Ministro		Presentadas	Aprobadas	Se llevó a cabo la interpelación
Primer Ministro	Vicente Zeballos	2	2	no
Ministro de educación	Martín Benavides	1	1	si
Ministro de salud	Víctor Zamora	2	0	no
Ministra de economía	María Antonieta Alva	3	2	si (2)
Ministro de Desarrollo e inclusión social	Ariela luna	1	1	no
Ministro de justicia	Fernando Castañeda	1	1	no

Fuente: Elaboración propia.

Si bien la interpelación es parte legal del control político y por ende de las funciones del Congreso, la frecuencia y las razones fueron cuestionadas. María Antonieta Alva, entonces ministra de economía, fue interpelada dos veces en medio de la planificación de la ley de presupuesto del año 2021. El último día de agosto debía presentar la ley y el 4 y 7 de septiembre debía presentarse en el pleno para responder 82 interrogantes sobre el plan económico Reactiva Perú, proyectos entorno al PBI y fases de reanudación económica. Una de las entrevistas del MEF agrega que varias preguntas no eran del sector en el que se desempeñaba la ministra. Asimismo, comenta que informar y convencer a los parlamentarios era una tarea complicada porque ya tenían una posición tomada y lejos de ser un recurso de control político y rendición de cuentas fue una distracción desgastante. Las constantes presentaciones de mociones de interpelación mostraban la desconfianza en el gobierno de turno e incrementaba la polarización política.

Por otro lado, se evidencia la proactividad del Congreso en cuanto a control político y legislación con la presentación de leyes en oposición a ciertos proyectos de ley extraordinarios del Ejecutivo. Campos (2020) sostiene que desde el inicio de la pandemia el Congreso presentó más de mil proyectos de ley, la cuarta parte relacionados a la emergencia sanitaria. Sin embargo, algunos trasgredieron la limitación del artículo 79, llegando a amenazar la sostenibilidad fiscal y el principio de equilibrio fiscal.

De acuerdo a la base de datos creada desde el 15 de marzo de 2020 a al 27 de julio de 2021, el Congreso presentó 62 proyectos de ley para crear nuevos distritos a lo largo del país y aumentar el número de circunscripciones subnacionales pese a no tener competencias constitucionales para hacerlo. Asimismo, el Ejecutivo identificó que 82% de las autógrafas presentadas por el Congreso generaban gasto público o que podían afectar el equilibrio presupuestal de la nación.

De la misma manera en que el Ejecutivo demuestra su poder con el veto, el Legislativo tiene la potestad de promulgar leyes por insistencia. Conforme a la Constitución Política (1993) el procedimiento legislativo se desarrolla en las siguientes etapas: iniciativa legislativa, estudio en comisiones, publicación de los dictámenes en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano, debate en el pleno, aprobación por doble votación; y promulgación. La autógrafa de la proposición de ley aprobada se envía al Presidente de la República para su promulgación en un plazo de quince días, útiles (artículo 79). El Congreso tiene la potestad de aprobar leyes a pesar de haber sido observadas por el Ejecutivo, con una votación de la mayoría legal de miembros. Boyco (2021) da a conocer que durante el periodo Congresal de 2020-2021, sin una bancada oficialista que defienda la decisión del veto del Ejecutivo, se promulgaron 100 leyes por insistencia.

Respecto a la función legislativa del Ejecutivo, la Constitución es categórica al especificar que sólo puede ejercer esta función mediante Decretos de Urgencia y decretos legislativos en el ejercicio de facultades delegadas por el Poder Legislativo. En situaciones específicas como la pandemia por COVID-19 le corresponde al Presidente, bajo el amparo del artículo 118 de la Constitución Política del Perú (1993), “dictar medidas extraordinarias, mediante Decretos de Urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuanto así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso”. De acuerdo con la Constitución Política dentro de los mecanismos de control político del Congreso al Poder Ejecutivo se encuentran el control respecto de los Decretos de Urgencia, decretos legislativos y tratados.

Otra forma que tiene el Ejecutivo de legislar es a través de los decretos legislativos. En este caso el Congreso, a solicitud del Ejecutivo, le otorgó la facultad de legislar sobre materia específica por un plazo determinado. No pueden delegarse materias indelegables a la Comisión Permanente y se debe dar cuenta al Congreso.

El 27 de marzo de 2020, el Congreso le delegó al Ejecutivo la facultad de legislar en diversas material vinculadas a la atención de la emergencia sanitaria. La ley 31011 publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 27 de marzo de 2020, otorgó facultades para legislar en materia de salud, política fiscal y tributaria, promoción de la inversión, seguridad ciudadana y orden interno. Asimismo, sobre trabajo y promoción de empleo, educación, prevención y protección de las personas en situación de vulnerabilidad por un plazo de cuarenta y cinco días. Otras materias delegadas fueron la categoría de bienes y servicios para la población, protección a los sectores productivos, extractivos y de servicios. Por último, se le permitió legislar sobre la materia de promoción cultural y de turismo, así como el fomento de libre competencia y correcto funcionamiento del mercado, protección de derechos de consumidores y el sistema concursal.

4.2. H2: Factores internos

4.2.1. Capacidad de veto presidencial

El Ministerio de Economía y Finanzas perdió influencia y capacidad de veto en el proceso legislativo por la ausencia de una bancada oficialista que lo respalde en la oposición de leyes que afectaban la disciplina fiscal al tener prerrogativa de gasto.

Las dimensiones fácticas de poderes informales o asociados al gobierno de turno influyen en la negociación del proceso legislativo. Según Basabe (2017) la bancada oficialista en la legislatura es clave para incrementar la capacidad del Ejecutivo e influir en la aprobación de políticas públicas incluidas en su agenda de gobierno. Sin embargo, en contextos políticos debilitados por la fragmentación de los partidos políticos, la cooperación entre el ejecutivo y el legislativo se torna complicada al punto de no llegar a formar coaliciones permanentes pre o postelectorales para ejercer control mayoritario del Congreso y sacar adelante proyectos de ley coherentes. Después de 2001, los posteriores gobiernos al retorno de la democracia contaron con bancadas que con alianzas y negociaciones eran capaz de reducir riesgos de interpelaciones, censuras y vacancia presidencial (Dargent & Rousseau, 2021). Toledo obtuvo 45 de 120 escaños, García 36 de 120 escaños, Humala 47 de 130 escaños. Pero el gobierno de Kuczynski obtuvo 18 de 130 escaños, que además de ser minoría, se enfrentaban a la mayoría del partido perdedor de Keiko Fujimori. Dargent y Rousseau (2021) afirman que la radicalización de esta oposición mayoritaria

frente a una minoría numérica del Ejecutivo debilitó la institucionalidad el Poder Ejecutivo.

Por otro lado, Boyco (2021) en su análisis al veto presidencial y a la aprobación de leyes por insistencia en el Perú del periodo 2006 a 2021, demuestra cuantitativamente que contar con una bancada oficialista no siempre es una defensa automática a los intereses de Ejecutivo. Si bien su rol es importante para impedir una imposición legislativa y procesos que afecten directamente al Ejecutivo, si la bancada y el presidente no confluyen en intereses y objetivos, el poder del presidente en el legislativo se verá altamente comprometido. La realidad peruana demuestra que el multipartidismo y los niveles de fragmentación permiten un juego entre congresistas en el que priorizan estrategias y negociaciones para lograr objetivos a corto y mediano plazo incluso si eso facilita la derrota a su presidente.

La situación del Congreso complementario de 2020-2021, sigue una tendencia conflictiva derivada de las crisis anteriores. Su novedad radica en los factores externos bajo los que se disparó, como el estado de emergencia por Covid-19, el previo cierre del Congreso que dio lugar a la instalación de un parlamento en su último año de legislatura y la paralización de la economía. En este contexto, las ineficientes e inconclusas coordinaciones entre Ejecutivo y Legislativo afectaron gravemente la inestabilidad política y la reputación económica del país. Según lo que comenta la entrevistada y alta funcionaria de la dirección del MEF, al no contar con una bancada u operadores políticos que respaldaran las políticas económicas, ella misma tenía que ir a las diferentes comisiones a explicar y negociar el control de daño de leyes que posteriormente fueron declaradas inconstitucionales. Por ejemplo, el caso de la ley 31018 referida a la suspensión del peaje a nivel nacional que afectaba a los concesionarios privados, según las observaciones técnicas del MEF.

Al no contar con una bancada oficialista que abogue por la agenda del Ejecutivo, el MEF manejó las reuniones en tres niveles, las reuniones en comisiones y temas sensibles lo manejaba la ministra Alva. El equipo técnico del MEF se encargaba de la discusión de leyes con los asesores de los congresistas, y finalmente el viceministro y directores generales del MEF se encargaban de reuniones formales importantes. Además del MEF muchas leyes involucraban a otros sectores, entonces tenían a coordinadores parlamentarios en ese escenario. En la ley de la suspensión

del peaje el sector involucrado fue el Ministerio de Transporte y Comunicaciones. La entrevistada afirma que dentro del equipo del Ejecutivo había un mayor apoyo, excepto cuando el gabinete no estaba alineado. Concretamente dentro del MEF resalta que hay una combinación de personal de planta y asesores que han trabajado durante muchos años. Ello fortalece el equipo de coordinación y la estabilidad del MEF. Sin embargo, no fue suficiente para evitar la promulgación de leyes que generaban un desbalance fiscal, como se muestran en los casos siguientes:

4.2.2. Caso PEAJE: Ley N°31018

La ley 31018 “ley que suspende el cobro de peajes en la red vial nacional, departamental y local concesionada, durante el Estado de Emergencia Nacional declarado a causa del brote del COVID-19” fue promulgada el 9 de junio de 2020, por el entonces Presidente del Congreso, Manuel Merino. Dicha normativa suspendía el cobro de peaje de todas las unidades de peaje con carácter excepcional y provisional con el fin de evitar el acercamiento y cumplir con el aislamiento obligatorio. El 29 de abril de 2020 el Ejecutivo observó la autógrafa por las siguientes razones. Primero, generaba contingencias para el Estado porque los contratos de asociación público-privada en infraestructura, tanto en modalidad cofinanciada como autofinanciada, tienen contratos con garantías y mecanismos compensatorios que los concesionarios pueden activar (Oficio N°043-2020-PR, 2020). Asimismo, representaba un acto de inconstitucionalidad al atentar contra el artículo 62 de la Constitución Política del Perú que indica que los contratos ley no pueden ser modificados legislativamente. La suspensión del cobro de peaje podría devenir en un arbitraje que impactaría económicamente al tesoro público pues existe un alto riesgo de demandas a nivel judicial y pagos de altas indemnizaciones al no generar derecho compensatorio (Oficio N°043-2020-PR, 2020). Otro motivo que se indica en la Oficio N°043 es que la revisión del análisis de la iniciativa legislativa no se ajusta a la Guía de Orientación N°06 2005 DCD-DGP/GP del Análisis Costo-Beneficio del Congreso de la República y la autógrafa se contrapone al artículo 62 y al inciso 20 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, referido a la garantía del cumplimiento de las normas vigentes del contrato. De modo que resultaría ser inconstitucional.

En la primera votación el 3 de abril de 2020, los proyectos de ley 4951/2020-CR y 4985/2020-CR, que suspendía el cobro de peaje fueron aprobados con (93)

noventa y tres votos y (9) nueve abstenciones. De acuerdo al diario de debates de la Primera Legislatura, el mismo día, la junta de portavoces acordó la exoneración del trámite de envío a comisión, la exoneración del plazo de publicación en el Portal del Congreso y la ampliación de la agenda del proyecto de ley 4985/2020-CR que se convirtió posteriormente en la ley 31018 (Congreso de la República, 2020). La exoneración de la segunda votación de los mismos proyectos se aprobó con (95) noventa y cinco votos a favor y (9) nueve abstenciones. Al pasar al Ejecutivo la ley fue observada por las razones mencionadas. A pesar de ello, el 7 de mayo de 2020 la autógrafa fue aprobada con (103) ciento tres votos a favor, (23) veintitrés abstenciones y (2) dos votos en contra (Congreso de la República, 2020). El Congreso ignoró las explicaciones técnicas del Ejecutivo y promulgó la ley por insistencia sin subsanar las observaciones y exonerar la segunda votación.

Por su parte, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones acordó con los concesionarios la suspensión del cobro de peaje bajo un acuerdo legal. Al 2 de abril ya se había logrado negociar y acordar la suspensión de tarifas en (32) treinta y dos unidades de peaje que tenían contrato de concesión cofinanciados. Sin embargo, los peajes administrados por contrato de concesión autofinanciados no habían accedido a dicha suspensión en (22) veintidós unidades de peaje (Poder Ejecutivo del Perú, 2020). Ante ello, el Congreso reglamentó la suspensión de manera general sin pasar por el análisis de alguna comisión, ni volver a debatir las nuevas implicancias jurídicas que generaría. En la entrevista con el Coordinador Parlamentario, afirmó que el Congreso efectivamente no debatió muchos proyectos de ley por la premura de la situación. Por el contrario, “en las comisiones se presentaba el pre dictamen, escrito el día anterior a veces hasta horas antes, solo se leía la parte resolutive, la parte de la ley que se va a aprobar y se pasaba directamente al voto, ya ni siquiera se intervenía para opinar, solo se votaba”.

De acuerdo a una de las entrevistadas este hecho significó una clara vulneración al principio de cooperación de poderes, pues se omitía las explicaciones técnicas del MEF para la reconsideración del potencial impacto de la ley a nivel legal, económico y reputacional. Antes de la votación de la insistencia, la Ministra de Economía agotó las opciones de diálogo solicitando una invitación al Congreso para explicar los efectos del proyecto. Pese a ello, el proyecto se promulgó ante un acuerdo multipartidario, y el Ejecutivo no tuvo capacidad de influencia en las negociaciones

parlamentarias. Una vez aprobada la ley, el procurador público especializado en materia constitucional del Poder Ejecutivo interpone la demanda por inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. La funcionaria de Alta Dirección del MEF entrevistada comenta que era predecible el resultado de la votación. Por ello, tenían preparado, antes de la promulgación, el expediente con argumentos legales para presentarlo al Tribunal.

El 25 de agosto de 2020, el Tribunal emite la sentencia 359/2020 del expediente 006-2020-PI, con el fallo de la demanda de inconstitucionalidad. Entre los argumentos de la demanda el Ejecutivo resalta que el cobro del peaje se efectúa para el mantenimiento de las vías nacionales con el fin de garantizar el tránsito y la seguridad de los transeúntes por parte de las empresas concesionarias. Es el derecho que paga el usuario para utilizar la infraestructura vial. La suspensión de este cobro comprometería seriamente el cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios. Además, de no ser una medida que evitaría el contagio por Covid-19 o fortalecería el aislamiento social obligatorio. Por su parte, el ordenamiento jurídico dispone la exoneración del cobro de peaje de vehículos de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional, bomberos, ambulancias y centros penitenciarios. De modo que esta medida no se sustenta en la declaración del estado de emergencia.

Por otro lado, la misma sentencia 359/2020 agrega el argumento del ejecutivo respecto a cuestiones constitucionales. La ley contravenía el artículo 137 de la Constitución que indica que solo el Poder Ejecutivo tiene la potestad de adoptar medidas razonables y proporcionales que sustenta la declaración del estado de emergencia. Asimismo, el artículo 43 y 58 indica que Perú tiene una economía social de mercado y la ley en cuestión interviene directamente con el área de la actividad económica como en la sostenibilidad de la infraestructura y servicios públicos. Ante ello, el Congreso responde a la demanda de que el Poder puede dictar medidas restrictivas de la libertad de reunión y tránsito, pero la ley 31018 es una restricción contenida en el cobro de peaje, y ello no es una materia de regulación exclusiva del Poder Ejecutivo.

En coherencia con el principio de cooperación entre poderes, ambos deben adoptar medidas orientadas a reducir el impacto por COVID-19 y así proteger la salud pública. Sin embargo, para una de las entrevistadas la promulgación de la ley

respondió a intereses particulares de los congresistas hacia un grupo de transportistas. Para el coordinador parlamentario si bien la ley fue considerada inconstitucional generó un daño de percepción al Estado por parte de los inversionistas privados. Un ejemplo de que el MEF no logró detener internamente la promulgación de la ley y tuvo que recurrir al Tribunal Constitucional para derogarla.

Una de las entrevistadas menciona que los liderazgos en los partidos no eran claros, eran partidos bastante fragmentados. Por ejemplo, cuando el MEF quería coordinar con Acción Popular tenía que hablar con dos o tres fracciones del mismo partido. Por un lado, Yonhy Lescano tenía influencia sobre un grupo. Por otro lado, Manuel Merino. Tenían que hacer un análisis por fracciones porque los partidos no estaban alineados. Las negociaciones para diferentes leyes se daban directamente entre tecnócratas del MEF con congresistas inexpertos en la materia económica. Respecto a la referida ley 31018 de la suspensión de peajes, el equipo técnico del MEF coincide en que trataron de agotar todas las líneas de diálogo.

La capacidad de presión sobre potenciales iniciativas, que inicialmente tenían los tecnócratas del Ejecutivo según Dargent y Rousseau (2021), disminuyó exponencialmente en la pandemia. Se presenta un Ministerio de Economía contra las cuerdas en situaciones como la promulgación de la ley 31018, con un bajo nivel de autonomía frente a actores políticos de turno y sin capacidad de aislarse de las presiones políticas para enfocarse en el manejo exclusivo de las políticas económicas. De modo que la defensa de los principios de estabilidad macroeconómica, balance del gasto público y del sistema tributario quedaron expuestos ante un parlamento que priorizaba obras cortoplacistas y legislaba sin *expertise* en materias económicas.

4.3. Oposición radicalizada: La oposición parlamentaria presidía la comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera; Presupuesto y Cuenta General de la República; y la comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos (Codeco). Ello facilitaba la promulgación de leyes por insistencia pese a la observación técnica del MEF.

El presidente de comisión tiene un rol significativo dentro de la dinámica legislativa especializada. Se encarga de moderar el debate y dirigir las actividades de la comisión. Además de tener el pase a sesión secreta para tratar asuntos de seguridad nacional y orden interno (Reglamento del Congreso, 1995, artículo 51).

Asimismo, tienen un poder significativo para influir en la agenda legislativa al definir los puntos a debatir con excepción de los acordados previamente por decisión de la comisión. Según el Reglamento del Congreso (1995) el presidente tiene derecho a votar en los asuntos debatido y cuenta con un voto adicional al producirse un empate (artículo 52).

Durante el periodo 2020 la comisión de Economía y Banca, Presupuesto y Cuenta General fue presidida por el parlamentario Anthony Novoa del partido Acción Popular. La comisión de presupuesto tuvo como presidente a Walter Benavides de Alianza para el Progreso y la comisión de Defensa del Consumidor fue presidido por José Luis Luna Morales hasta el 22 diciembre de 2020 para posteriormente ser presidido por el congresista Johan Flores Villegas.

Tabla 5

Presidentes de la Comisión de Economía, Presupuesto y Defensa del Consumidor

Comisión	Presidente	Partido
Comisión de Economía y Banca	Anthony Novoa	Acción Popular
Comisión de presupuesto	Walter Benavides	Alianza para el Progreso
Comisión de Defensa del Consumidor	José Luis Luna Morales Johan Flores Villegas.	Podemos Perú

Fuente: Portal de Transparencia del Congreso, 2021. Elaboración Propia

Estas tres comisiones del Congreso en específico se encargan de analizar y dictaminar proyectos de ley relacionados con temas económicos y financieros. Su función implica analizar las políticas económicas propuestas por los congresistas y discutir posibles alternativas para evitar promulgar leyes irregulares o posibles daños al equilibrio fiscal. Sin embargo, la potestad que les confiere la normativa constitucional deja a su discreción la promulgación de leyes pese a no haber sido previamente analizadas por el comité correspondiente. Durante el trabajo remoto por el aislamiento obligatorio de pandemia muchas de las comisiones parlamentarias dejaron de debatir proyectos de ley, como lo confirma un coordinador parlamentario del periodo. Incluso, después de obtener la observación de Ejecutivo, los proyectos de ley obtuvieron la cantidad numérica necesaria de votos para aprobarlas por insistencia y varias fueron exoneradas de la segunda votación. Como resultado, las

leyes de este periodo parlamentario fueron cuestionadas y alguna de ellas fueron declaradas inconstitucionales por vulnerar artículos de la Constitución. La crisis fue conducida en sus inicios por un trabajo parlamentario remoto, incertidumbre en todos los aspectos, sin bancada oficialista que respalde la agenda del gobierno y con comisiones presididas por partidos políticos fraccionados sin capacidad de negociación y con tendencia a oponerse a las decisiones del MEF. Este escenario fue una olla a presión prevista que explica el agravamiento de la crisis política peruana.

4.3.1. Caso AFP: Aseguradas de Fondo Privado de Pensiones (Leyes N°31017, 31068, 31192)

Las leyes relacionadas con la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) se debatieron en la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera Comisión encargada de supervisar y monitorear la política económica gubernamental con el objetivo de analizar dictámenes, control político y absolución de consultas vinculados a su ámbito de competencia (Congreso de la República, 2021). El desempeño de esta junta en 2020 fue clave dado el efecto de la grave crisis sanitaria que provocó recesión en la economía, aumento en el número de desempleo y la caída de la inversión privada. Una de sus funciones es impulsar las finanzas públicas y proteger los ingresos fiscales permanentes a través de un manejo prudente, responsable y transparente que garantice la estabilidad macroeconómica del país. Sin embargo, su labor durante el periodo de emergencia fue cuestionable y llevó a promulgar leyes que al ser analizadas por el Tribunal Constitucional fueron consideradas inconstitucionales.

Respecto a las leyes relacionadas con las AFP debatieron temas como el retiro de fondos de la cuenta individual de los afiliados mediante una serie de requisitos y condiciones, y otras medidas temporales de pensiones y aportes. La tabla 6 muestra la cantidad de proyectos de ley presentados por los distintos parlamentarios e incluso de la misma bancada para mitigar los impactos económicos y sociales de la crisis sanitaria de los afiliados.

Tabla 6*Proyectos de ley relacionados a AFP entre marzo 2020 a julio de 2021*

Nombre de la Ley	F. Presentación	Estado	Grupo Parlamentario
Ley que autoriza a la superintendencia de banca, seguros y AFP a dar facilidades para el pago de obligaciones	18/03/2020	Publicado	Alianza Para el Progreso
Ley que garantiza la libre disponibilidad de los fondos de pensiones administrados por las AFP	24/03/2020	Publicado	Acción Popular
Ley que modifica el plazo para el acogimiento de reprogramación de pago de AFP de pensiones adeudados por entidades públicas (repro AFP ii).	24/03/2020	Al Archivo	Acción Popular
Ley que modifica el artículo 40 del decreto supremo 054-97-ef, texto único ordenado de la ley del sistema privado de administración de fondos de pensiones.	24/03/2020	Publicado	Acción Popular
Ley que dispone de reforma excepcional a los afiliados en el sistema de AFP al retiro facultativo de una fracción de su fondo individual	26/03/2020	Publicado	Unión por el Perú
Ley que propone una liberación justa y equitativa de las AFP, beneficiando a los afiliados de bajos recursos económicos	01/04/2020	Publicado	Frente Popular Agrícola del Perú
Ley que permite que las AFP y sus afiliados compartan las pérdidas que sufren los fondos de pensiones, y permite que los afiliados participen en sus directorios	01/04/2020	Al Archivo	Acción Popular
Ley que suspende el cobro de las comisiones de las AFP durante los estados de emergencia	02/04/2020	Al Archivo	Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad
Ley que elimina el cobro de la comisión a favor de la AFP si el afiliado no tiene remuneración	03/04/2020	Al Archivo	Frente Popular Agrícola del Perú
Ley que reconoce el derecho de los afiliados de las AFP de trasladar sus fondos de pensiones a cualquiera de los tipos de fondo	03/04/2020	Al Archivo	Unión por el Perú
Ley de libre desafiliación de las administradoras de fondos de pensiones	03/04/2020	Al Archivo	Acción Popular
Ley que establece la obligación de las AFP de	12/05/2020	En comisión	Acción Popular

obtener una rentabilidad mínima anual			
Ley que modifica el sistema privado de pensiones, estableciendo pérdidas compartidas, transferencia de la información y representación en directorios	12/05/2020	Al Archivo	Podemos Perú
Ley que propone la libre desafiliación (AFP) y que modifica el artículo 5 del título ii del texto único ordenado de la ley del sistema privado de pensiones	15/05/2020	Al Archivo	Frente Popular Agrícola del Perú
Ley Que Reforma Las AFP	18/05/2020	Publicado	Acción Popular
Ley Que Asegura La Intangibilidad Del Retiro Del 25% De AFP, En Resguardo De Los Afiliados Del Sistema Privado De Pensiones	18/05/2020	Publicado	Frente Popular Agrícola del Perú
Ley Que Establece El Carácter De Intangibilidad Del Retiro Del 25% De Los Fondos De Las AFP	19/05/2020	Publicado	Acción Popular
Ley de libre desafiliación del sistema privado de pensiones y retorno al sistema nacional de pensiones o elección de una empresa del sistema financiero para el depósito de aportaciones obligatorias con fines previsionales	22/05/2020	Al Archivo	Acción Popular
Ley que autoriza el retiro total de aportes de la AFP, sin distinción, para todo afiliado que no ha aportado los últimos seis (6) meses consecutivos	26/08/2020	Publicado	Podemos Perú
Ley que establece la libre disponibilidad de los fondos administrados por las AFP para proteger a las familias peruanas ante los efectos económicos negativos del covid-19	31/08/2020	Publicado	Acción Popular
Ley que autoriza el retiro del 100% de aportes del fondo de AFP y reformula el sistema privado de pensiones para el otorgamiento de beneficios a los afiliados	09/09/2020	Publicado	Alianza Para el Progreso
Ley que establece el retiro facultativo del 100% de aportes de la AFP a fin de aliviar la economía familiar y reactivar la economía nacional	15/09/2020	Publicado	Frente Popular Agrícola del Perú
Ley que garantiza la libre disponibilidad de los fondos	17/09/2020	Publicado	Acción Popular

en el sistema privado de pensiones administrados por las AFP sin restricción alguna			
Ley que faculta el retiro extraordinario de recursos de la CIC de la AFP para afrontar las consecuencias del desempleo en el contexto de la pandemia COVID - 19	21/10/2020	Publicado	Acción Popular
Ley que dispone la amortización y cancelación de créditos hipotecarios o vehiculares con los fondos individuales de las AFP	23/10/2020	Al Archivo	Podemos Perú
Ley que autoriza el retiro de aportes de hasta 10 unidades impositivas tributarias de las AFP	27/11/2020	Publicado	Podemos Perú
Ley de protección laboral de los trabajadores agrarios	19/12/2020	Publicado	Acción Popular
Ley que dispone el cumplimiento obligatorio de los empleadores con el pago de aportes previsionales para el otorgamiento de pensiones	01/02/2021	En comisión	Acción Popular
Ley que permite a los afiliados de las AFP el retiro de 4 UIT para reducir los efectos de la crisis económica y laboral	11/02/2021	Publicado	Nueva Constitución
Ley que anula la obligatoriedad del pago de seguro en el aporte mensual de AFP	24/02/2021	Al Archivo	Alianza Para el Progreso
Ley que modifica la ley 31068 y garantiza la libre disponibilidad de los fondos en el sistema privado de pensiones administrados por las AFP y establece la libre desafiliación	26/02/2021	Publicado	Acción Popular
Ley que faculta el retiro extraordinario de fondos de los afiliados de las AFPs para afrontar las consecuencias de la pandemia covid-19 durante el año 2021	04/03/2021	Publicado	Acción Popular
Ley que permite el retiro excepcional y facultativo de hasta cuatro (4) unidades impositivas tributarias de 04 (UITs)	17/03/2021	Publicado	Descentralización Democrática
Ley que propone facultar a los afiliados de la AFP a la devolución de aportes por libre disposición	18/06/2021	Al Archivo	Frente Popular Agrícola del Perú
Ley que modifica el texto único ordenado de la ley del sistema privado de	30/06/2021	Al Archivo	Multipartidario

administración de fondos de pensiones			
Archivado			13
Comisión			2
Publicado			20
TOTAL			35

Fuente: Portal de Transparencia del Congreso de la República (2023). Elaboración propia.

Los intentos de incorporar cambios temporales en el Sistema Privado de Pensiones demostraron la necesidad de plantear una reforma urgente en el sistema previsional de pensiones (SPP). Sin embargo, bajo dicha lógica se propusieron proyectos de ley que significaban la alteración en la sostenibilidad del sistema a largo plazo y del mercado financiero. De los 35 proyectos de ley presentados en el pleno durante marzo de 2020 a julio de 2021, 20 de ellos fueron publicados en el Diario Oficial El Peruano como leyes, 13 fueron archivados y 2 fueron enviados a comisión. De los cuales salieron cinco programas de retiros extraordinarios de fondo de pensiones para afiliados al SPP.

Pese a que varias leyes fueron promulgadas por insistencia, tanto el Ejecutivo como el Legislativo autorizaron los programas en negociaciones y coordinaciones informales para hacer control de daños a las ejecuciones. El siguiente cuadro muestra las normas que autorizaron retiros de la Cuenta Individual de Capitalización (CIC) del Sistema Privado de Pensiones (SPP).

Tabla 7*Normas que autorizaron retiros de la CIC del SPP*

Norma	Inicio de acogimiento	Fin del acogimiento	Monto máximo de retiro	Requisitos/ Beneficiarios
Decreto de Urgencia N°034-2020	Abril 2020	Diciembre 2020	S/. 2000	Sin aporte durante 6 meses
Decreto de Urgencia N°038-2020	Abril 2020	Fin de emergencia sanitaria	S/. 2000	Afiliados no incluidos en DU 034-2020 y en suspensión perfecta de labores. Afiliados sin aportes en febrero y marzo de 2020 y aportantes con salarios de hasta S/. 2 400
Ley N°31017	Mayo 2020	Agosto 2020	Hasta 25% de la CIC, tope 3UIT (S/. 12 900) y mínimo 1 UIT (S/. 4300)	Para todos los afiliados. Aquellos que hayan retirado bajo el DU 034-2020 se les deduce el retiro efectuado bajo esta ley
Ley N°31068	Diciembre 2020	Marzo 2021	4 UIT (S/. 17 600) afiliados sin aportes 12 meses o con enfermedad oncológicas 1UIT (S/. 4 400): afiliados sin aportes del devengue de setiembre 2020	Afiliados sin aportes últimos 12 meses (noviembre 2019-octubre 2020), afiliados que no registren el aporte del devengue de setiembre de 2020 y afiliados con enfermedades oncológicas. No aplica a quienes califiquen para Jubilación Anticipada por Desempleo (REJA).
Ley N°31192	Mayo 2021	Agosto 2021	4 UIT (S/. 17 600)	Para todos los afiliados, excepto a quienes califiquen para Jubilación Anticipada por Desempleo (REJA)

Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2022)

De acuerdo a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2022) dichos retiros extraordinarios no fueron homogéneos, dos fueron aprobados por Decreto de Urgencia por el Poder Ejecutivo. El primero, Decreto de Urgencia N°034-2020 se orientaba más a los afiliados sin aportes por más de 6 meses hasta febrero de 2020. el Decreto de Urgencia N°38-2020 se orientaba a los afiliados que no cotizaron los primeros meses de pandemia (febrero y marzo 2020) incluyendo a cotizantes con ingresos menores de S/ 2 400. Los programas fueron acotados a un retiro máximo de 2 000 para evitar un efecto negativo en el ahorro de jubilados.

Al ser Decretos de Urgencia emitidos por el Poder Ejecutivo por carácter temporal y excepcional, los programas entraron en vigencia después de su publicación y no requirieron la aprobación del Legislativo. De acuerdo a la funcionaria de alta dirección del MEF entrevistada, los parlamentarios veían en esta situación una competencia con el Ejecutivo que probablemente afectaba intereses cortoplacistas

como las elecciones cercanas. Y, aunque de fondo muchas iniciativas legislativas fueron motivadas por el contexto de emergencia sanitaria, no contaban con un análisis costo-beneficio adecuado para hacer frente a la pandemia sin afectar el sistema financiero a largo plazo.

En este contexto, el Congreso promulga la ley 31017 que “ley que establece medidas para aliviar la economía familiar y dinamizar la economía nacional en el año 2020”, con el cual se abre un tercer programa de retiro extraordinario de AFP. La ley tenía como objetivo contrarrestar los efectos económicos negativos de las familias peruanas a consecuencia del Covid-19 permitiendo el retiro extraordinario facultativo de hasta el 25% de fondos acumulados en la cuenta individual del afiliado, monto máximo equivalente a 3 Unidades Impositivas Tributarias. Esta ley agrupó proyectos multipartidarios y 10 proyectos de ley presentados entre ellos por Frente Popular, Somos Perú, Frente Amplio, Unión por el Perú, y otros. De modo que fue propuesto por un grupo parlamentario multipartidario, en el que destaca el entonces Presidente de la comisión de Defensa del Consumidor (Codeco) José Luis Luna Morales.

El entonces proyecto de ley 04837/2020-CR fue presentado el 26 de marzo de 2020. El 31 de marzo se acuerda en la junta de portavoces la exoneración del trámite de envío a comisión, la exoneración del plazo de publicación en el Portal de Congreso y la ampliación de Agenda. El 01 de abril de 2020 los voceros presentan un texto sustitutorio que fue debatido el 03 de abril en el Pleno del Congreso, junto con el texto sustitutorio del congresista Columbus Murata. Esa misma fecha se aprueba la ley en primera votación y se vota por ser dispensado en segunda votación por acuerdo del Pleno. Al decidir dispensar de la segunda votación se evita la segunda votación y se acelera el proceso legislativo. La solicitud de la dispensa de la aprobación del acta de la sesión es potestad del Presidente del Congreso, pero está limitado para situaciones excepcionales de urgencia o gravedad (Reglamento del Congreso , 1995). De modo que pasa directamente a la etapa de promulgación y publicación de la ley.

Respecto al Ejecutivo, el Ministerio de Economía y Finanzas hace la observación correspondiente al ser una ley con prejuicios al ahorro nacional y a la confianza y credibilidad del sistema, pero el gabinete no llegó a un consenso. Según comenta una de las entrevistadas de la Alta Dirección del Gobierno entendían la complejidad financiera pero no decidieron hacer uso del veto presidencial porque era

una situación de crisis económica, 7 de cada 10 personas eran informales y dado el precario sistema de salud era poco probable que una gran cantidad de personas llegara a tener una pensión en vida, añadiendo la pésima reputación de las AFP. Por lo cual, el Gobierno ni lo observó ni lo promulgó. La ley 31017 fue promulgada por el Presidente del Congreso, Manuel Merino, al no ser promulgada dentro del plazo constitucional por el Ejecutivo.

Dentro de las coordinaciones para la ejecución de la ley 31017, la funcionaria de Alta Dirección del MEF comenta que el equipo técnico y el Congreso tuvieron reuniones de la mano con el Banco Central (BCR) y la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) para presentar una propuesta operativa viable. La ley fue promulgada el 1 de mayo de 2020 y el 11 de mayo se publica la Resolución SBS N° 1352-2020 que aprobaba el “Procedimiento Operativo para el retiro extraordinario facultativo de fondos en el Sistema Privado de Pensiones”. Por lo cual, SBS se hacen cargo del procedimiento operativo de la ley con el fin de proveer protección al objetivo del SPP. Además de realizar precisiones para los afiliados que se acogieron previamente al retiro de sus pensiones en amparo del Decreto de Urgencia N° 034-2020 y que decidieron acceder al retiro facultativo de la nueva ley 31017. El control de daños del Ejecutivo se basó en la reglamentación de la ley bajo la guía de los Decretos de Urgencia presentados anteriormente con organismos encargados de la regulación y supervisión de los sistemas financieros y de seguros para la implementación de plataformas y canales de solicitud, coordinación con AFP y monitoreo y evaluación del proceso de retiros.

Posteriormente, el Congreso promulga la ley 31068 “ley que faculta el retiro de los fondos privados de pensiones en el contexto de la pandemia Covid-19”, que da lugar al cuarto programa de retiros extraordinarios del SPP. El objeto del proyecto de ley era “autorizar a los afiliados al Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones que, hasta el 31 de octubre de 2020, no cuenten con acreditación de aportes previsionales a la cuenta de capitalización (CIC) por al menos doce (12) meses consecutivos, a retirar a retirar de manera facultativa hasta cuatro (4) unidades impositivas tributarias (UIT) del total de sus fondos acumulados en su CIC” (El Peruano, 2020). Con la aprobación de la ley se agrupan trece proyectos de ley de propuesta multipartidaria con temática y propósito en común.

El inicialmente proyecto de ley 05674/2020-CR fue propuesto el 02 de julio en la Primera Legislatura Ordinaria de 2020 por el grupo parlamentario Podemos Perú, impulsado nuevamente por el congresista José Luis Luna Morales, presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos. Comisión que pasa a ser la encargada en dictaminar el proyecto de ley en cuestión. El 6 de agosto de 2020 la comisión aprueba el dictamen por mayoría, sin votos en contra y una abstención.

El 20 de octubre la Junta de Portavoces acuerda la ampliación de la Agenda para que sea analizado y debatido por la comisión de Economía y Banca, y el 14 de octubre el dictamen se aprueba por mayoría. Posteriormente, ambas comisiones presentaron textos sustitutorios consensuados e independientes para finalmente ser llevado a votación nominal al pleno de Congreso. Allí se aprueba con mayoría en primera votación y se vota a favor de la exoneración de la segunda votación. La autógrafa es remitida al Poder Ejecutivo el 5 de noviembre de 2020 y el 9 de noviembre el Congreso aprueba la moción de vacancia por permanente incapacidad moral contra Martín Vizcarra y es destituido de su cargo. Manuel Merino, entonces presidente del Congreso asume la Presidencia de la República de manera interina.

Así, el 15 de noviembre, en plena crisis política y social por protestas masivas a nivel nacional por la defensa de la democracia, el Presidente del Congreso y también proclamado Presidente de la República promulga la ley 31068, teniendo como Presidente de Consejo de Ministros a Ántero Flores Aráoz y de Ministro de Economía a José Arista Arbildo. El mismo día Manuel Merino renuncia a la presidencia, tras aprobar dicha ley y Francisco Sagasti asume el cargo de presidente interino el 18 de noviembre de 2020. Es relevante mencionar que Sagasti como congresista había presentado el proyecto de ley 4992/2020-CR, incluido en la ley 31068. De modo que apoyó su ejecución. La situación interna para la promulgación de esta ley fue poco convencional y por los indicios mencionados no obtuvo ninguna objeción del Ejecutivo por ser quienes lo habían impulsado estando en el Legislativo.

El último programa de retiros extraordinarios aprobados y ejecutados surge a partir de la promulgación de la ley 31192 el 07 de mayo de 2021. El objeto de esta ley era autorizar los retiros de cuatro (4) UIT del total de fondos acumulados, sin ser aplicable para quienes califiquen para acceder al Régimen de Jubilación Anticipada

por Desempleo. El dictamen primero fue aprobado por la Comisión de Economía y Banca, aprobada en primera votación y exonerada de la segunda votación. El 26 de abril obtiene la observación por el Poder Ejecutivo, quienes alarmaban del impacto de la autógrafa por el potencial monto de retiro de los afiliados. Entre sus observaciones en el Oficio N°240-2021-PR se resalta la vulneración del derecho a una pensión:

“debido a la necesidad de contar con liquidez necesaria para cumplir con las entregas dispuestas en la Autógrafa de Ley, y teniendo en cuenta que la visión de largo plazo es una de las características fundamentales del SPP y que la recaudación promedio mensual es de S/ 905 millones, los retiros llevarán a una recomposición de las inversiones de los fondos de pensiones, pasando de instrumentos con un horizonte de inversión de largo plazo a otros de corto plazo, lo cual tendrá un efecto negativo en la rentabilidad para los afiliados que no retiren sus fondos dado que los segundos instrumentos generan un menor retorno que los primeros”

El Ejecutivo presentó observaciones y propuso cambios en la redacción de los artículos, pero finalmente la Comisión de Economía y Banca recomendó la insistencia de la autógrafa aprobada en el Pleno con cambios mínimos en el texto legal. Nuevamente, la observación técnica del MEF fue omitida. El cambio en la correlación de fuerzas entre el Ejecutivo y el Legislativo se observa en dos factores: el liderazgo de comisiones relacionadas a temas financieros en el Congreso y la aprobación de leyes por insistencia.

En los retiros extraordinarios de los fondos de pensiones durante 2020 y 2021, las coordinaciones y negociaciones del Congreso con el MEF fueron reducidas y omitidas. El Congreso tiene la potestad de revisar cada observación técnica del Ejecutivo con relación a proyectos de ley para decidir aprobar o rechazar las recomendaciones del ministerio. La funcionaria de la Alta Dirección del MEF entrevistada, menciona que dicha omisión se pudo generar por una visión miope y populista del problema para ganar las elecciones de 2021. Asimismo, añade que las líneas de inconstitucionalidad fueron cruzadas en varias leyes, pero solo algunas llegaron a anularse por el Tribunal Constitucional. Por otro lado, los presidentes de las comisiones jugaron un papel importante al colocar el tema en agenda, sustentar las propuestas del dictamen aprobado en el Pleno y sugerir la insistencia para la promulgación de las leyes aprobadas en su comisión.

Conclusiones

El principio de separación de poderes que ordena la Constitución Política del Perú, facilita el balance de poderes estatales y no excluye la cooperación entre los mismos. Según el Tribunal Constitucional, sobre la base del principio de cooperación se deben evitar conductas obstruccionistas, desleales o egoístas entre poderes y actores políticos (STC Exp. N° 006-2018-PI/TC). Por ello, la colaboración efectiva es vital para objetivos institucionales y democráticos que brinden derechos fundamentales al país. En Perú, la relación Ejecutivo-Legislativo no había seguido particularmente la línea del diálogo, negociación y consenso, años anteriores. Más con la presencia de una coyuntura crítica extraordinaria como la pandemia por covid-19, la hipertrofia preexistente se profundizó y afectó la gestión pública sanitaria.

En este contexto, la política fiscal se convirtió en un instrumento clave para mitigar los efectos del virus y atender la emergencia sanitaria (Mejía, 2021). Bajo el paraguas de la situación excepcional, respaldado por la normativa, el Ejecutivo promulgó Decretos de Urgencia y Legislativos que en países netamente presidencialistas hubiera significado un incremento de poder del ejecutivo sobre el legislativo. Para el sistema político de Perú, de presidencialismo parlamentarizado, con mayores mecanismos de control político para el *check and balance*, la promulgación de leyes por ambos poderes aumentó el conflicto entre las relaciones interestatales. Concluyendo así, que el Congreso Complementario de 2020-2021 se fortaleció frente al Ejecutivo, especialmente ante el ministerio de Economía y Finanzas. Principalmente por dos factores: externos como el coyuntural e institucional; y, factores internos como la pérdida de capacidad de veto presidencial y el rol del partido de oposición en la presidencia de la comisión de economía, presupuesto, y defensa del consumidor.

En primer lugar, el principio de cooperación se vio vulnerado por el factor coyuntural referido a la crisis política, sanitaria y económica. Si bien las crisis políticas han sido una constante desde el regreso a la democracia, en 2020, la crisis tuvo sus propias particularidades como el impacto de la pandemia por Covid-19, los constantes cambios de presidentes y gabinetes, desafíos económicos significativos, crisis de confianza en las instituciones y las cercanas elecciones generales. Durante este periodo, Perú tuvo tres presidentes y tres ministros de economía sustituidos en medio

de conflictos, el PBI se contrajo en un 30% (Instituto Peruano de Economía, 2020) y se ubicó como el país con mayor tasa de mortalidad en el mundo por Covid-19 (Valdez, Miranda, Napanga, & Driver, 2022). El conjunto de estos elementos afectó la gobernabilidad del país y la relación entre poderes. En particular, los cambios del ejecutivo debilitaron su presencia y autoridad, y representaron un riesgo para las políticas fiscales y la recuperación económica del país. De modo que la pandemia como factor externo agravó la dinámica interna de los poderes al tener un impacto exponencial en diferentes ámbitos como la economía, salud, trabajo, y calidad de vida del país.

En segundo lugar, el factor institucional relacionado al control político que ejerció constitucionalmente el Congreso hacia las acciones del Ejecutivo influyó en el debilitamiento del MEF. De acuerdo a la literatura, el control político se puede dar de manera preventiva, funcional o represiva (Landa, 2004). Durante el periodo analizado, el Congreso hizo uso mayormente del control represivo, por ejemplo, con la negación de confianza al gabinete Cateriano. La negatoria produjo la crisis total del gabinete y la renuncia del Presidente del Consejo de Ministros. Por su parte, el parlamento estaba blindado constitucionalmente (artículo 134) porque al ser su último año de gestión el Presidente no podía disolver el Congreso. Asimismo, presentaron 10 mociones de interpelación hacia distintos ministros, tres de ellos a la ministra de economía y finanzas. El Pleno la interpeló dos veces con preguntas que no correspondían a su sector. Hacer uso de este mecanismo es constitucional pero las razones, frecuencia y el manejo de la situación alteraron el balance de poderes. Aquello afectó las relaciones de coordinación de leyes entre poderes y la gestión enfocada en la emergencia sanitaria.

Por otro lado, existen factores internos que contribuyeron al debilitamiento del MEF. Entre ellos, primero, la pérdida de la capacidad de veto presidencial frente al Congreso. De acuerdo a la literatura, hasta el año 2016, los tecnócratas del Ejecutivo, principalmente del MEF, mantenían en gran medida el liderazgo en las políticas económicas y fiscales (Dargent & Rousseau, 2021). Sin embargo, durante los próximos años, con mayor foco en 2020, las capas tecnocráticas del MEF perdieron la capacidad para dirigir y disciplinar la actividad financiera del país limitando las leyes del Congreso que atentaban contra la estabilidad macroeconómica. Esto a causa también de que el oficialismo, desde 2016, no obtuvo ninguna de las comisiones

ordinarias del Congreso. Desde donde se puede influir en la agenda y el manejo del debate. De modo que, dejó un paso abierto a los grupos parlamentarios de oposición al gobierno para promulgar leyes con potencial gasto público sin solicitar ni aceptar el apoyo técnico del MEF. Y, aunque la presencia de una bancada oficialista no aseguraba la defensa de la agenda del gobierno, tener operadores políticos en el parlamento hubiera facilitado las negociaciones entre ambos poderes.

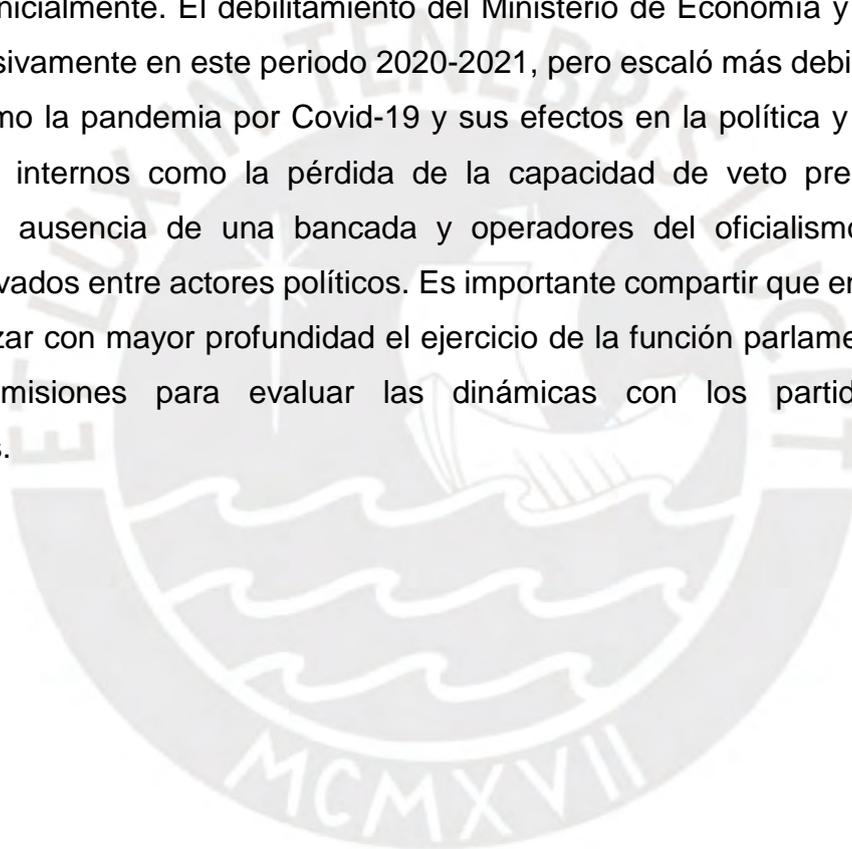
Por ejemplo, en el caso de la ley 31018 sobre la suspensión del cobro de peajes. El MEF observó la autógrafa porque no tenía sustento técnico y significaba una vulneración al artículo 58, 62 y 137 de la Constitución Política. Sin embargo, el Congreso promulgó la ley por insistencia, incluso después de la presentación técnica de los efectos por la ministra de economía. Como última instancia, el Ejecutivo establece una demanda contra la ley 31018 ante el Tribunal Constitucional. Posteriormente, la ley es declarada inconstitucional, pero deja en evidencia la reticencia del Congreso para aceptar argumentos técnicos en la aprobación de normas y la imposibilidad de llegar a consensos entre poderes.

El segundo factor interno, es el rol de la oposición en la presidencia de la comisión de economía; presupuesto; y, defensa del consumidor. El ejecutivo al no tener bancada oficialista no podía acceder a la mesa directiva de las comisiones ordinarias. En este contexto, el rol del presidente es clave al momento de dirigir el debate, influir en la agenda y dictaminar leyes que podrían atentar contra los cimientos del modelo económico. Por ejemplo, las leyes 31017, 31018 y 31192 que autorizaban los retiros del Sistema Privado de Pensiones, pasaron por estas comisiones y algunas fueron promulgadas por insistencia por recomendación de la mesa directiva del comité. Omitiendo así, las observaciones técnicas del MEF y evitando las negociaciones para encontrar una viabilidad operativa. Por su parte, el MEF hizo control de daño a dichas leyes junto al BCR y la SBS para evitar alteraciones en el equilibrio fiscal.

Es importante resaltar que el equilibrio de poder y la capacidad de influencia del Ejecutivo (MEF) y el Legislativo variaron en diferentes situaciones y contextos políticos. Al inicio del estado de emergencia, el Poder Ejecutivo obtuvo poderes adicionales a través de Decretos de Urgencia para que puedan tomar medidas rápidas y extraordinarias sin pasar por un proceso legislativo completo. Sin embargo, esto fue

temporal. Posteriormente, el Poder Legislativo ejerció un papel relevante en la toma de decisiones y definición de leyes calificadas como cortoplacistas y populistas.

En general, el MEF tiene un rol importante en la formulación de políticas económicas y financieras, así como en la presentación de observaciones técnicas al legislativo para proteger la estabilidad macroeconómica y la política fiscal. No obstante, en este contexto, el Ministerio de Economía fue más proclive a críticas y acciones de control político del Congreso y su capacidad para influir en la promulgación de leyes vinculadas a la gestión de finanzas públicas disminuyó considerablemente. A modo de balance de la investigación, se confirman las hipótesis planteadas inicialmente. El debilitamiento del Ministerio de Economía y Finanzas no surgió exclusivamente en este periodo 2020-2021, pero escaló más debido a factores externos como la pandemia por Covid-19 y sus efectos en la política y economía, y por factores internos como la pérdida de la capacidad de veto presidencial del ejecutivo, la ausencia de una bancada y operadores del oficialismo y distintos intereses privados entre actores políticos. Es importante compartir que en adelante se podría analizar con mayor profundidad el ejercicio de la función parlamentaria en las distintas comisiones para evaluar las dinámicas con los partidos políticos fraccionados.



Referencias Bibliográficas

Amadeo, J., & Marilu, R. (2021). Efecto de la pandemia de COVID-19 en el comportamiento de la economía del Perú, 2020. *Economía y Negocios*, 3(2), 39-46.

Barómetro de las Américas. (2021). *El Pulso de la democracia*. Nashville: TN: LAPOP.

BBC Mundo. (21 de marzo de 2018). Perú: renuncia el presidente Pedro Pablo Kuczynski (PPK) entre acusaciones de corrupción y sobornos. BBC News. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43481060>

Bermúdez-Tapia, M. (2020). El control político del Congreso del Perú a las acciones del ejecutivo en estados de emergencia en ocasión a una pandemia. *Opinión Jurídica*, 19(40), 341-367.

Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal* 13 (4), 447–468.

Boyco, A. (2021). *La otra cara del conflicto: Un análisis del veto presidencial y la aprobación de leyes por insistencia en el Perú (2006-2021)* (Tesis de grado). Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú.

Brussino, S., Alonso, D., Cupani, M., Imhoff, D., Paz García, P., & Rabbia, H.H. (2021). Dimensiones de la ideología política. Un abordaje operativo desde la Teoría de Respuesta al Ítem. *Acta Colombiana de Psicología*, 24(2), 9-22. <https://www.doi.org/10.14718/ACP.2021.24.2.2>

Campos, M. (2014). *Relaciones ejecutivo-parlamento: Grupos parlamentarios y mecanismo control político al Poder Ejecutivo*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

Campos, M. (2020). Democracia, parlamentos y deliberación en tiempos de pandemia. En *Emergencia sanitaria por COVID-19. Retos al constitucionalismo peruano*, pp. 287-296. Lima: Adrus D&L Editores S.A.C

Campos, M. (2020). El control Parlamentario en tiempos de COVID. *Constitución y emergencia sanitaria*, 2, 132-143.

Campos, M. (2020). La parlamentarización del presidencialismo peruano. En C. Landa, *Derechos fundamentales: Actas de las V Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales*. Lima: Perú por Palestra Editores.

Campos, M. (2021). Las elecciones del Bicentenario. En Instituto de Estudios Social Cristianos, *Perú 2021-2026: Propuestas de gobierno desde el Social Cristianismo* (pág. 480). Lima, Perú: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Campos, M. (2021). Leyes sin consenso. I Jornadas Nacionales de Análisis Político: Bicentenario del Perú, 1-13.

Carey, J. (2009). *Legislative Voting and Accountability*. New York: Cambridge University Press

Centro de Noticias del Congreso. (09 de noviembre de 2020). Congreso de la República aprueba vacancia de Martín Vizcarra por 105 votos a favor. Congreso Noticias. Obtenido de <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/congreso-de-la-republica-aprueba-vacancia-de-martin-vizcarra-por-105-votos-a-favor/>

Centro de Noticias del Congreso. (09 de noviembre de 2020). Congreso de la República aprueba vacancia de Martín Vizcarra por 105 votos a favor. Comunicaciones Congreso.

Chaquetti, D. (2001). Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. En J. Lanzaro, *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, C. (2019). *Hacia la Democracia del Bicentenario*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

Congreso de la República. (1995). *Reglamento del Congreso de la República*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República.

Congreso de la República. (2017). *Congreso de la República: Organización, Funciones y su rol en la vida nacional*. Lima: Biblioteca Nacional del Perú.

Congreso de la República. (2018). *Asistencia y Votaciones a las sesiones de la Segunda Legislatura Ordinaria 2017-2018. Asistencia y votaciones de la sesión del 23-03-2018*. Lima.

Congreso de la República. (2020). *Diario de los debates: Primera Legislatura para completar el periodo parlamentario 2016-2021*. Lima.

Congreso de la República. (2020). *Sesión virtual del Congreso de la República: Votación Nominal. Asistencia y votación de la sesión de 09-11-2020*. Lima.

Congreso de la República. (2020). *Sesión Virtual del Pleno del Congreso de la República: Votación Nominal. Asistencia y votaciones de la sesión del 03-08-2020*. Lima.

Congreso de la República. (2020). *Sesión Virtual del Pleno del Congreso de la República: Votación nominal. Asistencia y votaciones de la sesión del 28-05-2020*. Lima: Congreso de la República.

Congreso de la República. (2021). *Plan de Trabajo: Periodo anual de sesiones 2021-2022 de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera*. Lima: Congreso de la República.

Constitución Política del Perú. (1993). Lima: Temis.

Coronado, M. (2020). *Disciplina Parlamentaria: dinámicas de las bancadas oficialistas y de oposición en la relación Ejecutivo-Legislativo (2001-2018)* (Tesis de pregrado). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.

Crabtree, J. (1997). Populismo y neopopulismo: la experiencia peruana. *Apuntes 40: Revista De Ciencias Sociales* (40), 97-109. doi:<https://doi.org/https://doi.org/10.21678/apuntes.40.457>

Cuadros, H. (2017). La importancia del Poder Legislativo en el Perú desde el marco constitucional. *Ipderecho*, 1-22.

Dargent y Rousseau. (2021). Perú 2020: ¿el quiebre de la continuidad?. *Revista de ciencia política (Santiago)* 41 (2), 377-400, 2021

Dargent, E. (2015). *Technocracy and Democracy in Latin America. The Experts Running Government*. Cambridge University Press

Democrático, C. C. (1993). *Constitución Política del Perú*. Lima: Congreso de la República.

Diario Oficial El Peruano. (9 de junio de 2020). Ley N°31018. Diario Oficial El Peruano..

Eguiguren, F. (2007). *La responsabilidad del Presidente*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Eguiguren, F. (2018). La cuestión de confianza y la reciente sentencia del Tribunal Constitucional. *Revista IUS ET VERITAS*, 57, 190- 197.

El Comercio. (enero de 2020). Congreso de la República 2020-2021. *El Comercio*. Obtenido de <https://especiales.elcomercio.pe/?q=especiales/congresistas-electos-2020-2021-ecvisual-ecpm/index.html>

El Comercio. (10 de noviembre de 2020). Martín Vizcarra fue vacado: los hitos que marcaron sus dos años de gobierno. *El Comercio*.

El Peruano. (12 de marzo de 2020). Covid-19: juramentación de congresistas será en privado. *El Peruano*. Obtenido de <https://elperuano.pe/noticia/90961-covid-19-juramentacion-de-congresistas-sera-en-privado>

El Peruano. (18 de noviembre de 2020). Normas Legales. pág. 2.

Enriquez-Mamani, V., & Pari-Ayllón, Y. H. (2021). Disolución de parlamento para la gobernabilidad peruana. Diferencias en los casos de 1992 y 2019. *Waynarroque - Revista De Ciencias Sociales Aplicadas*, 1(2), 79 – 90.

Figueiredo, A. y Limongi, F. (2000). Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, 10 (29), 175-200.

Folks, J. (10 de Junio de 2016). Keiko Fujimori reconoce la derrota en las reñidísimas elecciones de Perú. *El País*, pág. 2. Obtenido de

https://elpais.com/internacional/2016/06/10/america/1465584777_695856.html?event=go&event_log=go&prod=SUSDIGAM&o=popup_paywallam

Ganoza, C. (2020). Un diagnóstico económico y una propuesta de tratamiento. En H. Ñ. Carolina Trivelli, Coronashock: ¿Cómo reactivar la economía? Lima: Penguin Random House Grupo Editorial Perú .

García Belaunde, D. (2009). “El presidencialismo atenuado y su funcionamiento. Con referencia al sistema constitucional peruano”, en J. Andrew Ellis, J. Orozco Henríquez, y D. Zovatto (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial* (pp. 119-136). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Internacional para la Democracia.

García Roca, J. (2016). Control Parlamentario y convergencia entre Presidencialismo y Parlamentarismo. *Teoría y Realidad Constitucional*, 38, 61- 99.

García, I. (2019). La parlamentarización peruana (2001-2016). *Presidencialismo y sistema de partidos. Espiral (Guadalajara)*, 26(74), 127-163.

García, M. (2008). *Instituciones y actividad Legislativa en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.

Grimes, M. (2013). The Contingencies of Societal Accountability: Examining the Link between Civil Society and Good Government. *Studies in Comparative International Development* 48 (4), 380–402.

Hiroi, T. y L. Renno (2014). Dimensions of Legislative Conflict: Coalitions, Obstructionism, and Lawmaking in Multiparty Presidential Regimes. En *Legislative Studies Quarterly*, n° XXXIX. Iowa: The Comparative Legislative Research Center of The University of Iowa.

Instituto Nacional de Estadística e informática. (2020). *Panorama de la Economía Peruana 1950-2019*. Lima: INEI.

Instituto Peruano de Economía. (15 de octubre de 2020). *BOLETÍN IPE: IMPACTO DEL COVID-19 EN PERÚ Y LATINOAMÉRICA*. Obtenido de <https://www.ipe.org.pe/portal/boletin-ipe-impacto-del-covid-19-la-economia-peruana-y-latinoamerica/>

Instituto Peruano de Economía. (2020). *Boletín IPE: Impacto del Covid-19 en Perú y Latinoamérica*. Obtenido de [Obtenido de https://www.ipe.org.pe/portal/boletin-ipe-impacto-del-covid-19-la-economia-peruana-y-latinoamerica/](https://www.ipe.org.pe/portal/boletin-ipe-impacto-del-covid-19-la-economia-peruana-y-latinoamerica/)

IPSOS. (2020). *Encuesta de Opinión: CUARENTENA COVID-19*. Lima, Perú.

Jaramillo, M., & Escobar, B. (2021). *Reactivando para un mejor país después de la pandemia de COVID-19: una propuesta de diagnóstico y acción para el Perú*. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

Jaramillo, M., & López, K. (2021). *Políticas para combatir la pandemia del COVID-19*. Lima : Grupo de Análisis para el Desarrollo GRADE.

Jauregui, N. (1983). La obstrucción parlamentaria. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 8, 47–62.

Jiménez, J. (1994). Las relaciones Parlamento-Ejecutivo y el sistema legislativo Algunas explicaciones en torno a la crisis política peruana. *Pensamiento Constitucional*, 1(1).

Jurado Nacional de Elecciones. (2020). Elecciones Congresales Extraordinarias 2020: Estadísticas de Lista de Candidatos, Candidatos y Resultados. Lima: Dirección de Registros, Estadística y Desarrollo Tecnológico del JNE.

Kuehn, D., Llanos, M. y Richter, T. (2021). Executive Personalisation in the Time of COVID-19.

Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe". *Comparative Political Studies*, 12, 3-27.

Landa, C. (2004). El control parlamentario en la Constitución Política de 1993: balance y perspectiva. *Pensamiento Constitucional* N° 10, 91-144.

Lijphart, A. (1994): Electoral systems and party systems. A study of twenty-seven democracies, 1945-1990, Oxford, Oxford University Press.

Linz, J. (1994). Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? En J. Linz, & A. Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University.

Linz, J.J.; Valenzuela, A. (1990). La crisis del Presidencialismo: Perspectivas Comparativas. The John Hopkins University Press. Ed. Cast.: Alianza Editorial. Madrid.

Mainwaring, S., & Soberg, M. (2002). Presidencialismo y democracia en América. Buenos Aires: Paidós.

Mayorga, R. A. (2001). Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia. En J. Lanzaro, R. Mayorga, & R. Kurt Von , *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en America Latina*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Meza, M. S., Condori, A. R., & Encalada , C. D. (2020). Análisis de políticas públicas en el Perú. *Semestre Económico*, 23(55).

Mejía, A. (2021). Política fiscal en el mundo poscovid-19: ¿cambio de paradigma? En M. Barragán, H. Borsani, & M. Villarreal, *El mundo poscovid-19: ¿cambio de paradigma?* (págs. 61-66). Montevideo: Konrad-Adenauer-Stiftung.

Ministerio de Economía y Finanzas. (19 de Octubre de 2020). Ministra Alva: medidas de política contribuyen a la reactivación de la economía y la creación de empleo. Notas de prensa del MEF. Obtenido de https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100148&view=article&catid=667&id=6730&lang=es-ES

Ministerio de Economía y Finanzas. (2012). mef.gob.pe. Obtenido de https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100382&view=article&catid=236&id=384&lang=es-ES

Mora-Donatto, C. (2018). Los nuevos desafíos del control parlamentario en México. Análisis y reflexiones. Boletín mexicano de derecho comparado, 51(153).

Morón Urbina, J. (1999). Los fundamentos constitucionales de la administración financiera peruana. Themis: Revista de Derecho, 157-187.

Murillo, M. V. (2018). La historicidad del pueblo y los límites del populismo. Nueva Sociedad, 165-175.

Olivera, J., & Loza, R. (2021). Efecto de la pandemia de COVID-19 en el comportamiento. Economía y Negocios, 3(2), 39-46.

Organismo Nacional de Procesos Electorales. (2016). Resultado de Elección Presidencial 2016: Resultados Presidenciales. Lima: ONPE.

Perez-Serrano, N. (1983). La obstrucción Parlamentaria. Revista Española de Derecho Constitucional, 3(8).

Poder Ejecutivo del Perú. (2020). Oficio N°043-2020-PR. Lima.

Reniu, J. (2004). Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales. Barcelona : Fundación CIDOB.

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. (2022). La Pandemia y el acceso anticipado a los fondos de pensiones del SPP: 2020-2021. Lima: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.

Tipismana, J. A. (2022). Relaciones Ejecutivo-Legislativo: ¿qué tipo de oposición fue. Lima: Tesis de pregrado.

Tribunal Constitucional. (2020). Pleno. Sentencia 359/ 2020: Caso de la ley que suspende el cobro de peaje. Lima.

Tuesta, F. (04 de abril de 2019). Un presidencialismo parlamentarizado, por Fernando Tuesta Soldevilla. El Comercio.

Urrutia, N. (27 de enero de 2021). Plan de vacunación desigual obstruirá la recuperación económica. Control Risks.

Valdez, W., Miranda, J. A., Napanga, E., & Driver, C. (2022). Impacto de la COVID-19 en la mortalidad en Perú mediante la triangulación de múltiples fuentes de datos. Pan American Journal of Public Health.

Viva, F. (25 de septiembre de 2020). Steven Levitsky: "El último Congreso también se suicidó" | ENTREVISTA. El Comercio.

Anexos

ANEXO A: *Guía de Entrevista a Coordinador Parlamentario de Ministerio de Economía y Finanzas*

GUÍA DE ENTREVISTA CIENCIAS SOCIALES CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO		
PROYECTO DE TESIS		
Congreso de la República vs. Ministerio de Economía y Finanzas: Conflicto de Poderes en el marco de la emergencia sanitaria		
Pregunta de investigación: ¿Qué factores influyeron para que el Congreso Complementario de 2020-2021 debilite al Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco de la emergencia sanitaria?		
Fecha de entrevista:	22/06/2022	
Entrevistado:	Héctor Gabriel Pantigoso Martínez	
Cargo por el que es entrevistado:	Coordinador parlamentario del Ministerio de Economía y Finanzas	
Hora de inicio:	14:30	
Hora de culminación:	15:13	
Modalidad:	Virtual	
Introducción Buenas tardes, mucho gusto. Soy Jimena Felipe. Primero agradecerle por aceptar la entrevista y por su tiempo. El objetivo de la entrevista es profundizar el conocimiento sobre la relación conflictiva entre el Poder Legislativo y el Ministerio de Economía y Finanzas, en el contexto de la Pandemia, 2020-2021 E intentar responder a la pregunta de mi investigación: ¿Qué factores influyeron para que el Congreso Complementario de 2020-2021 debilite al Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco de la emergencia sanitaria? Es importante mencionar que toda la información obtenida en esta entrevista será tratada para fines académicos como se menciona en el consentimiento informado También quisiera consultarle si puedo usar su nombre en la tesis o prefiera que aluda a usted como funcionario del MEF (respuesta positiva a usar su nombre pero queda pendiente la firma del consentimiento informado)		
Categoría temática	Pregunta	
Impacto de la pandemia en el MEF	Para contextualizar y mencionar algunos hechos del 2020-2021: <ul style="list-style-type: none"> • Se cuestionó mucho las leyes que debatía el congreso respecto a las necesidades de pandemia • Conflictos entre ambos poderes que incluso llevó al Ejecutivo a acudir al Tribunal Constitucional • Interpelación a ministra del MEF • Constantes cambios de Presidente y gabinete Todo esto en un contexto donde Perú lideraba la lista de mortalidad por COVID-19 y se tenían valores macroeconómicos negativos. Desde su experiencia como coordinador parlamentario,	

	<p>¿Cómo percibió usted el impacto de la pandemia en el Ministerio de Economía y Finanzas?</p>
<p>Factores que influyeron en el debilitamiento del MEF en pandemia</p>	<p>Durante el periodo 2020-2021 se:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprobó 60% de leyes sin consenso entre poderes (Campos, 2021) • Presentó 190 proyectos de ley para crear distritos y aumentar el gasto público (Boyco, 2021) • Promulgaron 81 leyes por insistencia (Boyco, 2021) <p>¿Considera que el poder del Congreso incrementó en pandemia frente al MEF?</p>
<p>Relación MEF Y Congreso respecto a leyes que requerían gasto público</p>	<p>Respecto a economía, ¿cuál es su opinión sobre el uso de las herramientas de fiscalización y control político del Congreso hacia el ejecutivo?</p> <p>¿El MEF tomó medidas para contrarrestar el daño de las leyes inconstitucional? ¿Cómo cuáles?</p> <p>¿Cómo fue la relación entre las comisiones de presupuesto y economía del Congreso con el MEF?</p> <p>Respecto a leyes que implicaban gasto público ¿Considera que la ausencia de una bancada oficialista tuvo efectos en las negociaciones entre el MEF y Congreso?</p> <p>¿Cómo calificaría las iniciativas legislativas en este periodo?</p> <p>¿Considera que los tecnócratas en el MEF y en el Congreso se han reducido de 2016 a 2020-2021?</p>
<p>Función de los tecnócratas en el MEF y en el Congreso</p>	<p>¿Los congresistas solían aprobar leyes pese a la oposición técnica del Ejecutivo? ¿Con qué finalidad?</p> <p>Desde su perspectiva ¿Las políticas que presentó el congreso en pandemia tenían viabilidad económica? ¿Por qué?</p>

ANEXO B: *Guía de Entrevista a funcionaria de Alta Dirección del Ministerio de Economía y Finanzas 2020*

GUÍA DE ENTREVISTA		
CIENCIAS SOCIALES		
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO		
PROYECTO DE TESIS		
Congreso de la República vs. Ministerio de Economía y Finanzas: Conflicto de Poderes en el marco de la emergencia sanitaria		
Pregunta de investigación: ¿Qué factores influyeron para que el Congreso Complementario de 2020-2021 debilite al Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco de la emergencia sanitaria?		
Fecha de entrevista:	04/05/2023	
Entrevistado:	Funcionaria de Alta Dirección del MEF	
Cargo por el que es entrevistado:	Ministra de Economía y Finanzas	
Hora de inicio:	11:00 am	
Hora de culminación:	11:58 am	
Modalidad:	Virtual	
Introducción		
<p>Buenas tardes, mucho gusto. Mi nombre es Jimena Felipe y quiero agradecerle por aceptar la entrevista y por su tiempo.</p> <p>El objetivo de la entrevista es profundizar el conocimiento sobre la relación conflictiva entre el Poder Legislativo y el Ministerio de Economía y Finanzas, en el periodo de emergencia sanitaria durante 2020-2021. Intento responder a la pregunta de investigación: ¿Qué factores influyeron para que el Congreso Complementario de 2020-2021 debilite al Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco de la emergencia sanitaria?</p> <p>Es importante mencionar que toda la información obtenida en esta entrevista será tratada para fines académicos como se menciona en el consentimiento informado.</p> <p>También quisiera consultarle si puedo usar su nombre en la tesis o si prefiere que aluda a usted como funcionaria del MEF</p>		
Categoría temática	Pregunta	
Contextualización	<p>Usted se convierte en Ministra del MEF a inicios del estado de emergencia, en un periodo sumamente crítico y de mucha incertidumbre,</p> <p>Cuando ingresa en marzo de 2020, ¿en qué estado político encuentra al Ministerio de Economía?</p>	
	<p>Durante el periodo 2020-2021 se:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprobó 60% de leyes sin consenso entre poderes (Campos, 2021) 	

	¿Considera que en este periodo el Congreso incrementó su poder frente al MEF?
Factores que influyeron en el debilitamiento del MEF en pandemia	¿Cuál es su opinión sobre el uso de las herramientas de fiscalización y control político del Congreso hacia el ejecutivo? ¿Cómo calificaría las numerosas mociones de interpelación del Congreso al gabinete ministerial?
	¿Considera que el MEF perdió capacidad de veto y dirección de políticas económicas en pandemia?
Relación MEF Y Congreso respecto a leyes que requerían gasto público	En su gobierno el Congreso promulgó leyes que implicaron gasto público como la creación de distritos, ¿Cómo lidió el MEF con la ejecución de estas leyes? Ó, ¿Qué medidas tomó el MEF para contrarrestar las leyes inconstitucionales?
	¿Cómo era la relación del MEF con las comisiones de economía y presupuesto del Congreso?
	¿Considera que la ausencia de una bancada oficialista tuvo efectos en las negociaciones entre el MEF y Congreso?
	¿Por qué cree que el Congreso ignoró los análisis costo-beneficio y las observaciones técnicas del MEF en la promulgación de leyes?
Función de lo tecnócratas en el MEF y en el Congreso	¿Considera que los tecnócratas en el MEF y en el Congreso se han reducido con el tiempo y los cambios de gobierno?
	Nos podría dar un ejemplo de cómo interfirió el conflicto Ejecutivo-Legislativo con el trabajo del MEF

ANEXO C: *Guía de Entrevista a Jefa del Gabinete de Asesores del Ministerio de Economía y Finanzas de 2020*

GUÍA DE ENTREVISTA CIENCIAS SOCIALES CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO		
PROYECTO DE TESIS		
Congreso de la República vs. Ministerio de Economía y Finanzas: Conflicto de Poderes en el marco de la emergencia sanitaria		
Pregunta de investigación: ¿Qué factores influyeron para que el Congreso Complementario de 2020-2021 debilite al Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco de la emergencia sanitaria?		
Fecha de entrevista:	04/05/2023	
Entrevistado:	Yalilé Martínez Beltrán	
Cargo por el que es entrevistado:	Jefa del Gabinete de Asesores del Ministerio de Economía y Finanzas	
Hora de inicio:	09:00 am	
Hora de culminación:	09:54 am	
Modalidad:	Virtual	
Introducción		
<p>Buenas tardes, mucho gusto. Mi nombre es Jimena Felipe y quiero agradecerle por aceptar la entrevista y por su tiempo.</p> <p>El objetivo de la entrevista es profundizar el conocimiento sobre la relación conflictiva entre el Poder Legislativo y el Ministerio de Economía y Finanzas, en el periodo de emergencia sanitaria durante 2020-2021. Intento responder a la pregunta de investigación: ¿Qué factores influyeron para que el Congreso Complementario de 2020-2021 debilite al Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco de la emergencia sanitaria?</p> <p>Es importante mencionar que toda la información obtenida en esta entrevista será tratada para fines académicos como se menciona en el consentimiento informado.</p> <p>También quisiera consultarle si puedo usar su nombre en la tesis o si prefiere que aluda a usted como funcionaria del MEF</p>		
Categoría temática	Pregunta	
Capacidad de coordinación	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo se coordinaban las propuestas normativas en materia económica con el Congreso? • Respecto a la Ley 31018, que suspendía el cobro de peajes, ¿por qué fueron ignoradas las observaciones técnicas del MEF y se tuvo que llegar a una denuncia por inconstitucionalidad? 	

	<ul style="list-style-type: none"> • Con la promulgación de leyes con potencial aumento de gasto administrativo, ¿considera que el MEF perdió capacidad de veto y dirección de políticas económicas en pandemia? • Como asesora del despacho ministerial una de sus funciones era consolidar el procesamiento de los temas de interés económico en el Poder Legislativo, con relación a la ausencia de una bancada oficialista y a la fragmentación de bancadas en comisiones ¿qué tan difícil era cumplir con ello? • Hay leyes que involucraban a otros sectores, por ejemplo, la ley 31018 que suspendía el cobro de peaje implicaba el trabajo conjunto con el Ministerio de Transporte y la ley de retiro de pensiones involucraba al Ministerio de trabajo, ¿Cómo se llegaban a consensos a nivel interno en el Ejecutivo? • Usted continuó trabajando con los posteriores gabinetes, ¿Cómo AFECTO EL cambio de altos funcionarios en la dirección de políticas económicas en un contexto de crisis política y sanitaria? • ¿Cómo afectaron las constantes mociones de interpelación la relación del Congreso con el MEF? • ¿Cuál era la relación del MEF con las comisiones parlamentarias de economía, presupuesto y CODECO?
Oposición parlamentaria en comisiones	<ul style="list-style-type: none"> • Antes de la declaración de ley por insistencia y de las denuncias al TC ¿qué otra vía agotaba el MEF con las comisiones del Congreso? • ¿Cuál era el proceso después de que el congreso aprobara leyes sin análisis costo-beneficio omitiendo la opinión técnica del MEF? • El congreso aprobó numerosas leyes de creación de distrito por insistencia, ¿cuál es el proceso para éstas leyes se conviertan en pliegos presupuestarios? ¿su ejecución implica necesariamente un desbalance en el equilibrio fiscal? • ¿El congreso entendía los aspectos técnicos que el MEF presentaban en sus informes? • ¿Cómo afectaron las constantes mociones de interpelación la relación del Congreso con el MEF?