

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL
PERÚ
ESCUELA DE GRADUADOS**



GRUPOS PARLAMENTARIOS

TESIS

Para optar el grado académico de

MAGISTER EN CIENCIA POLÍTICA

Presentada por

Milagros Campos Ramos

Profesor Asesor

Fernando Tuesta Soldevilla

Lima- Perú
2008



A mi esposo, por su amorosa compañía
en este trabajo y cada día
A mis hijos, por compartir también el
trabajo académico
A mis padres, a quienes debo lo que soy

RESUMEN DE TESIS

Para optar el grado académico de MAGISTER EN CIENCIA POLÍTICA

Presentada por Milagros Campos Ramos

¿Qué factores determinan que el Congreso funcione como un órgano favorable para fortalecer la democracia o que sea el escenario en el que actúan improvisados líderes carismáticos con un paso fugaz por la política? Algunos de los factores trascienden al Congreso y dependen más bien del proceso político y contexto socio cultural del país. Un factor fundamental es organizar y estructurar el trabajo parlamentario en torno a grupos parlamentarios que representen a los partidos políticos que lograron obtener escaños. Un estudio comparado permite observar que en los países con democracias más institucionalizadas los parlamentos se organizan en torno a grupos, constituyendo estos el espejo del sistema de partidos políticos del país. No hay ninguna seguridad de lograr a través de normas rígidas fortalecer las instituciones democráticas, sin embargo una regulación permisiva no brinda los incentivos suficientes para lograr tal objetivo. El objetivo de la tesis es analizar desde un doble aspecto, normativo y funcional, a los grupos parlamentarios en el Perú. Para ello se analizan aspectos como la función legislativa y la votación parlamentaria.

La disciplina parlamentaria permite concretar políticas públicas, acuerdos políticos y brinda cierta previsibilidad al sistema, facilitando la gobernabilidad democrática.

La investigación analiza 68 importantes votaciones producidas entre julio de 2006 y diciembre de 2007. Para ello se han utilizado cuatro índices. El resultado confirma la hipótesis respecto de la favorable relación entre grupos parlamentarios que corresponden a partidos políticos organizados y una mayor disciplina partidaria. Grupos parlamentarios formados por partidos políticos más organizados son más disciplinados. Los promedios más altos corresponden a los grupos parlamentarios del partido aprista y Unidad Nacional. En ambas bancadas, la mayor parte de los miembros son militantes de partidos con más de cuarenta años de existencia.

ÍNDICE

Presentación

Introducción

I. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

I. 1 Definición

I. 1. 1 Naturaleza jurídica

I. 2 Requisitos para la Conformación de los Grupos Parlamentarios

I.3 Marco legal en la legislación comparada

a) Bolivia; b) Brasil c) Ecuador; d) Chile; e) Colombia; f) Argentina;
g) Costa Rica; h) México; i) España

I.4 Funciones de los grupos parlamentarios

II. GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL PERÚ

II.1 Regulación en el Reglamento del Congreso de la República. La modificación del Reglamento en el 2006

II.2 Funciones

II. 3 Número y composición de los grupos en los períodos 2001- 2006 y 2006-2007

II.4 El caso del grupo parlamentario especial

II. 5 El caso de la función legislativa

II. 5. 1 La inflación legislativa y la reforma del 2006

II. 5. 2 Grupos Parlamentarios y Poder Ejecutivo

III. RELACIÓN ENTRE PARTIDOS POLÍTICOS Y GRUPOS

PARLAMENTARIOS

III.1 El Sistema de partidos en el Perú

III. 1. 1 Criterios para definir un sistema de partidos institucionalizado

III.2 Partidos políticos y políticas públicas

III. 3 La tensión entre la prohibición del mandato imperativo y la disciplina partidaria

III. 4 La tensión entre congresistas y dirigentes partidarios

III. 5 El transfuguismo

IV. LA DISCIPLINA PARTIDARIA EN EL CONGRESO PERUANO

IV.1 Definición de disciplina partidaria: Diferencia entre disciplina, cohesión y coherencia partidaria

IV1. 1 Diferencia entre cohesión, coherencia y disciplina

IV.1 2 El caso del voto de conciencia

IV.2 ¿Por qué es importante la disciplina partidaria? ¿Cuales son las razones que motivan a los congresistas a respetar la decisión de la mayoría y votar en bloque? ¿De qué depende la disciplina partidaria?

IV.2 1 ¿De qué manera influye el sistema de gobierno en la disciplina partidaria?

IV. 2. 2 De qué manera influye el sistema electoral en la disciplina partidaria? ¿Cuál es el efecto de las reglas electorales sobre la disciplina partidaria?

IV.3 La publicidad del voto. Tipos de votación

IV.4 Análisis de las votaciones de julio de 2006 a diciembre 2007:

IV.4. 1 Criterios para la selección de las votaciones

IV. 4. 2 Como medir la disciplina partidaria

IV.4.3 El partido de gobierno

IV.4.4. El Presidente y la disciplina en la oposición

IV.4.5 ¿Mayorías o Coaliciones?

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA



PRESENTACIÓN

La investigación que presentamos para obtener el grado de magíster tiene como actores centrales a los partidos políticos y como escenario al Congreso, dos instituciones esenciales para la democracia. Al comparar el funcionamiento del Congreso peruano con otros que funcionan en democracias con instituciones sólidas, observé que éstos se organizan en torno a grupos parlamentarios y que éstos son una natural expresión de los partidos políticos en el Parlamento. Así, observé también que votaban regularmente de manera disciplinada, particularmente en Alemania, España, Costa Rica o México.

Mi primera aproximación académica al tema de la disciplina partidaria fue hace algunos años, a través de un trabajo de John Carey. Lejos del Congreso aún, la disciplina partidaria me pareció un lastre para la democracia y sin duda, puede llegar a serlo, si no hay debate y deliberación sino acatamiento de órdenes. A través de la experiencia de estos años trabajando en el Congreso cambié de opinión. Cuando la disciplina es consecuencia de la práctica de la deliberación al interior de los grupos y de los partidos puede ser una herramienta de estabilidad y previsibilidad, que coadyuven en generar gobernabilidad democrática y políticas públicas eficientes.

INTRODUCCIÓN

Para buena parte de los electores sería muy interesante saber cómo vota su candidato en determinados temas. Tal vez conocer esa votación orientaría su decisión en las siguientes elecciones. Al inicio de la campaña por las elecciones primarias del Partido Demócrata en Estados Unidos, un tema estuvo presente en los debates y comentarios: el voto de la senadora de Hillary Clinton a favor de la Guerra en Irak. Contar con el record de votaciones permitió a los electores conocer la conducta parlamentaria de la señora Clinton. De otro lado, este mecanismo de accountability legislativo dio la oportunidad a la senadora de explicar su posición frente a un tema controversial. Conocer el record de votaciones no es sólo un a consecuencia del principio de transparencia que exige la democracia como sistema político, sino que permite al parlamentario responsabilizarse por su votos.

El estudio de las votaciones parlamentarias constituye un tema sobre el cual se ha trabajado escasamente en el Perú. Sin embargo, es muy frecuente en otros países como en Estados Unidos, o más recientemente en México, Argentina o

Brasil. En general, existen pocos estudios que analicen con herramientas estadísticas el quehacer parlamentario en el Perú.

El estudio se centra en el Congreso Peruano, en la conducta de los partidos políticos con representación parlamentaria, particularmente en el funcionamiento de los grupos parlamentarios y en la disciplina partidaria. Muchos trabajos se han orientado al estudio de los partidos políticos en el Perú, éste se enfoca en los grupos parlamentarios como ámbito central de actuación de los partidos políticos.

¿Por qué estudiar las votaciones parlamentarias? Porque a través de ellas se analiza la actuación de los partidos políticos en el Congreso, concretamente la disciplina de las bancadas que se refleja en el voto idéntico de toda la bancada a favor o en contra de una cuestión planteada.

Las bancadas o grupos parlamentarios en los países con democracias sólidas constituyen los actores principales en los parlamentos. Son la natural expresión de los partidos políticos y el reflejo del sistema de partidos. Es bien sabida la importancia de un sistema de partidos institucionalizado para el funcionamiento de la democracia. En las elecciones parlamentarias sólo los partidos postulan candidatos. De acuerdo al sistema electoral vigente las listas son cerradas y no bloqueadas. Una vez electos los congresistas del mismo partido, forman un grupo parlamentario. Los grupos en el Congreso peruano, como en la mayor parte de países, concentran la actividad parlamentaria, pues son ellos los que integran los distintos órganos: la Junta de Portavoces, las Comisiones

Ordinarias, las Comisiones Investigadoras, entre otros, en proporción al resultado electoral.

Por estas razones, el primer capítulo presenta un estudio comparado de los grupos parlamentarios. En el segundo capítulo se analiza el funcionamiento de las bancadas en el Congreso peruano durante el gobierno pasado, comparándolo con el actual. Ello con el objetivo de mostrar cómo la debilidad de las instituciones y la regulación de los grupos parlamentarios muy flexible permitieron que veintinueve congresistas cambien de bancada y, en más de un caso, lo hagan varias veces durante el período de cinco años. En el tercer capítulo se aborda el transfuguismo como un síntoma de la ausencia de un sistema de partidos y de una regulación permisiva que debilitó aún más las instituciones democráticas, afectando la confianza en los partidos políticos y en el Congreso. Asimismo, se abordan en el capítulo aspectos relevantes en la relación de los partidos políticos y grupos parlamentarios: su rol en la elaboración e implementación de políticas públicas, la prohibición del mandato imperativo y la tensión entre dirigentes partidarios y parlamentarios. En el cuarto capítulo se presentan los cuadros con los índices que reflejan la disciplina partidaria en el Congreso durante el 2006 y 2007.

Si bien éste no es un estudio de partidos políticos en el Perú, es evidente el impacto que estos tienen en el funcionamiento del Congreso. La relación estrecha entre partidos políticos y bancadas es propia de la mayor parte de democracias institucionalizadas. Ello explica que muchas decisiones de las bancadas no se toman en el Congreso, sino en el partido. Aún cuando ésta, no es una relación exenta de tensiones, el estudio muestra como puede favorecer

al sistema al funcionar como un mecanismo de control. Otro aspecto de la relación partidos políticos-grupos parlamentarios, es que el trabajo organizado a partir de éstos favorece la gobernabilidad y la gestión del trabajo parlamentario. Al contrario, el fraccionamiento complica la negociación política, dificulta el consenso al multiplicar el número de actores por igual número de parlamentarios. Frente a este escenario, grupos parlamentarios que se caractericen por su cohesión, coherencia y fundamentalmente disciplina al momento de votar pueden facilitar la negociación política, la toma de acuerdos para la elaboración e implementación de políticas públicas, dar cierta previsibilidad y con ello facilitar la gobernabilidad democrática.

Se plantea observar a los partidos políticos a través de las votaciones de sus parlamentarios en el Congreso, pues es allí donde puede verse el grado de cohesión o fraccionamiento y el compromiso que tienen respecto de determinadas políticas públicas. ¿Pero que se entiende por bancadas coherentes y disciplinadas? Coherencia y disciplina partidaria son términos utilizados frecuentemente como sinónimos. Siguiendo los estudios de autores que han trabajado la disciplina partidaria (Carey, Sartori, Valencia, Ames, Brown entre otros) distinguimos ambos términos. La coherencia del grupo se observa en la similitud de preferencias y opiniones de los miembros del grupo parlamentario; la disciplina en cambio, supone el voto conjunto en un mismo sentido de todos los miembros del grupo. La disciplina no es siempre consecuencia de la coherencia del grupo o del partido del que provienen los miembros del mismo. La coherencia apunta hacia actitudes y formas de pensar, mientras que la disciplina pone énfasis en los votos, en el resultado. Se

habla de grupos parlamentarios cohesionados cuando se presenta regularmente una coincidencia de la mayoría de los votos. Partidos políticos con ideología, ideario y programas suelen tener dirigentes y bancadas coherentes. En cambio, los grupos parlamentarios que se forman sobre partidos políticos llamados atrápalo todo o sobre maquinarias electorales tendrán mayores dificultades para lograr coherencia.

La disciplina partidaria puede tener una connotación negativa y ajena a las prácticas democráticas. Sin embargo, en democracias institucionalizadas donde ésta es consecuencia de la deliberación al interior de los grupos y los partidos, puede ser una herramienta de estabilidad y previsibilidad que coadyuve en generar gobernabilidad democrática y políticas públicas eficientes.

En el trabajo de tesis se desarrollan los posibles factores que influyen en la disciplina partidaria, planteando las siguientes hipótesis:

H1 La relación entre los partidos políticos organizados y los grupos parlamentarios favorece a la disciplina partidaria. Los grupos parlamentarios formados por partidos políticos más organizados son más disciplinados.

H 1.1 Los grupos parlamentarios con militantes de un mismo partido político presentan mayor disciplina que los que tienen invitados.

H. 1.2 Los partidos con mayor antigüedad presentan mayor disciplina que los partidos mas nuevos.

H.1. 3 Los grupos parlamentarios integrados por alianzas de partidos o por varios partidos son menos disciplinados que los que están integrados por un solo partido.

H. 2 Algunas normas del sistema electoral y de la regulación de los partidos políticos influyen en la indisciplina partidaria.

El período de estudio corresponde a tres legislaturas ordinarias, entre julio de 2006 y diciembre de 2007. Se trata de sesenta y ocho votaciones de un total de setecientos trece realizadas en sesiones del Pleno del Congreso registradas en el tablero electrónico. No constituyen el total de votaciones realizadas, pues quedan excluidas aquellas votaciones secretas así como las que pudieran haberse realizado a mano alzada. Son votaciones muy representativas pues se dan en cumplimiento a normas constitucionales específicas distintas a las leyes ordinarias. Incluyen designación de funcionarios, delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo, leyes orgánicas, aprobación del Presupuesto General de la República o creación de comisiones investigadores entre otras.

Se aplican cuatro índices para comprobar las hipótesis señaladas. El primero de ellos, el más frecuente en estudios de disciplina partidaria es el índice de Rice, lleva el nombre en honor a Stuart Rice quien lo creó alrededor de 1925 a fin de medir y comparar el comportamiento de un grupo en el Congreso. Calcula la disciplina partidaria a partir de la diferencia entre el porcentaje mayoritario y el porcentaje minoritario del voto de un grupo parlamentario. En el Perú, resulta particularmente relevante destacar aspecto que este índice no considera, como son las abstenciones o las ausencias. Por este motivo, el estudio aplica otros índices a fin de considerar estas conductas y darles una valoración. Así, con el resultado de otros índices se puede comprobar las hipótesis planteadas.

Con el estudio presentado se pretende contribuir a la investigación legislativa en el Perú, en la convicción que el desarrollo de las mismas contribuyen a fortalecer las instituciones de la democracia, particularmente dos centrales: Parlamento y partidos políticos.



CAPÍTULO I

Los Grupos Parlamentarios

Los grupos parlamentarios constituyen una institución peculiar, pues constituyen un espejo del sistema de partidos en el parlamento. En los parlamentos democráticos más institucionalizados son los actores claves para la deliberación y la representación. Se forman usualmente sobre los partidos o alianzas electorales que obtienen escaños en el Congreso. Son ellos los que designan con criterio de proporcionalidad a los representantes ante las comisiones y otros órganos parlamentarios; ordenan el debate pues reducen las posiciones individuales a grupales y llevan la posición de los partidos políticos que representan. Asimismo, facilitan la negociación y la toma de decisiones políticas contribuyendo decididamente en la formulación de las políticas públicas que requieren un marco legal y un soporte de legitimidad.

I. 1 **Definición**

Las definiciones de grupos parlamentarios atienden regularmente a su origen plural, a su vínculo ideológico y a la función que cumplen en el Congreso, cuales, organizar el trabajo parlamentario dentro del pluralismo político. Planas los define como las células políticas de la dinámica parlamentaria y verdadera estructura de la voluntad de cada cámara. Sostiene que se forman como resultado de la previa configuración de los partidos o como reconocimiento dentro del parlamento dentro de tendencias comunes (Planas, 1997:130). Los grupos parlamentarios son el conjunto de miembros que manifiestan la voluntad política de un partido en una Cámara parlamentaria y que están dotados de estructura y disciplina constantes (García Guerrero, 1996:46). Alonso de Antonio considera que en España constituyen el tamiz a través del cual se desarrolla hoy casi al completo la vida parlamentaria. Son los auténticos coordinadores de las cámaras (Navas Castillo, 1997: 93), disciplinan la conducta de los parlamentarios y hacen más fácil la toma de decisiones (Gentile 1997:82). Para Recorder la figura del grupo parlamentario “es un ejemplo de institución, surgida en la práctica para responder a las necesidades organizativas del Parlamento y que, posteriormente, ha sido recogida por el ordenamiento jurídico constitucional y parlamentario, para hacer de ella una institución jurídica compleja en todo los países analizados” (Recorder 2007: 61).

Dos son los criterios básicos que fundamentan hoy la presencia de los grupos parlamentarios: la racionalización del trabajo y la proyección en los órganos parlamentarios de las fuerzas políticas que han obtenido representación. Para el mexicano Pablo De Bufalá, el grupo parlamentario se considera como la expresión parlamentaria de un partido político y se organizan en base a dos ideas, la coordinación de sus actividades y la representación del partido. Respecto de lo primero que es más bien una tarea de gestión, busca una cierta coherencia llevándolos a tomar y a defender las mismas posiciones hasta donde sea posible. (De Bufalá; 1999:53)

En relación a su origen, Alonso de Antonio (2000:98) precisa que la progresiva potenciación de los partidos políticos y su reconocimiento legal, la evolución en el modo de entender la acción política hasta consolidar la idea de trabajo colectivo, la paulatina complejidad de la actividad parlamentaria y el deseo de los núcleos dirigentes de los partidos políticos de asegurar un comportamiento uniforme de sus miembros en las Cámaras, fueron razones que contribuyeron a la aparición de los grupos parlamentarios durante el siglo XX en las democracias representativas.

I. 1 1 Naturaleza Jurídica

Establecer la naturaleza jurídica de esta institución tiene implicancias respecto de su marco legal, de su funcionamiento y del rol que desempeña dentro del Parlamento. Coincidimos con Cid Villagrasa en que la naturaleza de los grupos

parlamentarios es fundamentalmente política y no jurídica (Cid Villagrasa, 2007:180)

La doctrina constitucional ha tenido posiciones diversas que básicamente se clasifican en ubicarlos como órganos del partido, como órganos del Congreso o, como asociaciones privadas con funciones públicas. Ninguna de las tres logra el consenso de los distintos autores que abordan el tema, fundamentalmente por la naturaleza compleja de esta institución que se ubica entre el Congreso y los partidos políticos, sin personería jurídica y con características disímiles a las de una asociación de derecho privado.

García Guerrero las califica como órgano externo del partido e interno del Congreso (García Guerrero: 1996,516). Al respecto Saiz Arnaiz (1989:164) explica que parece lógico que dentro del Congreso, los partidos convertidos en grupos parlamentarios no sólo sean los auténticos protagonistas de la actividad que en él tiene lugar sino que además, actúen y reorganicen con los mismos criterios que inspira su existencia fuera del parlamento, es decir, en base a un imprescindible principio de autonomía. Consideramos que no deben ser órganos partidarios pues no hay una normatividad que establezca un vínculo jurídico con ellos. Por el contrario, como veremos tienen garantizada su independencia con la prohibición constitucional del mandato imperativo. No pueden ser concebidas como órganos del Congreso, entre otras razones por la autonomía que tienen en su funcionamiento. Al constituirse, como señala el mismo autor, la Mesa carece de potestad discrecional para autorizar o no la formación definitiva así como para incluir o excluir a sus miembros. La actividad de aquel órgano debe limitarse a verificar, de acuerdo con los datos

contenidos en el escrito de constitución el cumplimiento de las condiciones reglamentariamente exigibles. Admitir que los grupos son órganos de la Cámara genera la dificultad de concebir sus acuerdos como los de un poder del Estado, lo cual es inexacto e inconveniente dada la naturaleza política de los grupos parlamentarios. El debate en España no se ha cerrado con una norma que zanje el tema aunque se les reconozca de facto personería jurídica. Para Blanca Cid, desde el momento mismo de su constitución, “los grupos parlamentarios gozan de personalidad jurídica, incluso para actuaciones activas y pasivas fuera de la Cámara, pues son titulares de derechos y obligaciones y actúan en el tráfico jurídico como si la tuviesen, aunque no haya norma que reconozca tal personalidad” (Cid Villagrasa, 2007:204).

El debate sobre la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios en el Perú no se ha desarrollado públicamente. El Reglamento del Congreso no regula al detalle su funcionamiento, sólo les exige nombrar al vocero. No entra en el detalle sobre los procedimientos para la toma de acuerdos. Hasta el año 2006 fueron considerados órganos del Congreso. Nosotros preferimos abordar el tema considerando que su naturaleza es más de índole político y su competencia circunscrita a aquéllas obligaciones y derechos que señala el Reglamento del Congreso. Para actos externos al Congreso, debe considerárseles como una asociación irregular.

1. 2 Requisitos para la Conformación de los Grupos Parlamentarios

Para la conformación de los grupos parlamentarios lo usual es que se exija un número de miembros, pues la idea de grupo es por definición plural. La directa relación con los partidos políticos permite que en algunos países se contemple la posibilidad de los grupos unipersonales como en Argentina, en el Senado chileno o en Bolivia. Planas (1997:132) da cuenta de situaciones similares en Portugal, Holanda y Noruega.

Hay países que regulan un plazo para la constitución de los grupos, regularmente al inicio del período constitucional. Otros permiten la constitución de nuevos grupos en cualquier momento. Bolivia, por ejemplo, prohíbe que luego de iniciado el período legislativo se formen nuevos grupos.

En relación al requisito de compartir ideología o filiación a un partido político, como veremos mas adelante, los modelos son diversos. En algunos países se requiere pertenecer a un mismo partido político, como son los casos de Alemania y México. En otros casos se permite la constitución de grupos parlamentarios multipartidarios. En ellos, podemos distinguir entre aquellos que presentan la exigencia de haber sido electos en la misma lista, es decir pertenecer a la misma alianza electoral, y en los que sólo se facilita que se unan los partidos políticos que no lleguen al número mínimo para conformar un grupo parlamentario, como por ejemplo la Cámara de Diputados de Chile. En el caso de Bolivia, existe una diferencia entre los previsto por los reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados. Mientras en éste se reconoce como

bancada a todos los miembros de un partido legalmente inscrito en la Corte Electoral, en el Senado conforman una bancada todos los senadores que participaron en el frente electoral, en el que pueden haber varios partidos legalmente inscritos. Hay otro casos en los que se prevé disposiciones a fin de evitar que representantes que pertenezcan a un mismo partido formen grupos diferentes, tal es el caso de España. En Europa Continental, se ha optado por tres sistemas en torno a la relación partidos políticos/grupos parlamentarios: Portugal, los Países Bajos y Alemania han establecido la necesidad de que coincidan la militancia en un partido y la adscripción al correspondiente grupo parlamentario, cuando obtengan escaños por la lista presentada por el citado partido. El segundo grupo estaría integrado por países como Bélgica o Suecia, en los que se admiten coaliciones de varios partidos que hayan logrado representación parlamentaria para formar un grupo parlamentario. Finalmente otros países como Francia, Grecia, Italia, Suiza o Austria, admiten sin problemas la existencia de grupos parlamentarios multipartidistas, si bien en algún caso sometidos a ciertos requisitos formales (Recorder, 2007: 38)

La comunicación formal al órgano competente del parlamento con la relación de los miembros es un requisito común esencial para su conformación.

I.3 Marco legal en la legislación comparada

a) ARGENTINA¹

¹ Reglamento Cámara de Diputados

La Cámara de Senadores y de Diputados difieren en cuanto al número de miembros de los bloques, exigiendo en el caso de los diputados tres o más para conformar un bloque y en caso de los senadores, dos. En ambos casos se permiten los grupos unipersonales siempre que el partido político haya tenido existencia previa al proceso electoral. En relación al vínculo, ambos reglamentos refieren a afinidades políticas (artículo 55º).

Otro dato importante es en relación a los asesores de la bancada y personal de apoyo, se prevé la asignación de personal de empleados (artículo 57º).

b) BOLIVIA

Alcántara reporta que en Bolivia los diputados que pertenezcan a un mismo partido forman una bancada. La división de bancadas no da lugar al reconocimiento de otras nuevas hasta la conclusión del período constitucional (Alcántara, 2005:161). Una extensa regulación en los reglamentos de las Cámaras ha establecido en el Senado que las bancadas parlamentarias son parte de la Organización de la Cámara (artículo 33º). Respecto de la conformación de los grupos parlamentarios, se establece que los senadores

CAPÍTULO VII De los bloques.- Artículo 55º: Los grupos de tres o más diputados podrán organizarse en bloques de acuerdo con sus afinidades políticas. Cuando un partido político existente con anterioridad a la elección de los diputados tenga sólo uno o dos diputados en la Cámara, podrán ellos asimismo actuar como bloque. Artículo 56º: Los bloques quedarán constituidos luego de haber comunicado a la Presidencia de la Cámara, mediante nota firmada por todos sus integrantes, su composición y autoridades. Artículo 57º: Los bloques tendrán el personal de empleados que se les asigne en el presupuesto de la Cámara, cuyo nombramiento y remoción se hará a propuesta del mismo bloque. Ese personal estará equiparado al resto del personal de la Cámara, pero será designado con carácter transitorio. Se compondrá de un secretario parlamentario, un secretario administrativo, y los demás empleados que correspondan en proporción que variará en más o en menos, según el número de sus integrantes. Al disolverse un bloque, el personal de empleados del mismo cesará automáticamente en sus funciones.

Reglamento del Senado Artículo 55º: Dos o más senadores pueden organizarse en bloques de acuerdo a sus afinidades políticas. Cuando un partido político o una alianza electoral existente con anterioridad a la elección de los senadores tiene sólo un representante en la Cámara, puede asimismo actuar como bloque.

que hubiesen ingresado a la cámara bajo la misma fórmula presidencial, se organizarán en una bancada política. La división de las bancadas ya constituidas, no dará lugar al reconocimiento de nuevas bancadas. (artículo 56°). Las bancadas comunicarán su constitución a la Presidencia de la Cámara, consignando el nombre del Jefe que será titular, y el de su alterno. (artículo 59°). Se les otorga oficina y el personal de apoyo siempre que cuenten con un mínimo de cuatro miembros (artículo 57°). Las bancadas conforman el Comité de Coordinación Política conjuntamente con el Primer Vicepresidente de la Cámara y los Jefes de Bancada, bajo la presidencia del primero. Una de sus funciones es proponer la agenda parlamentaria y coordinar con la presidencia el Orden del Día de las sesiones plenarias de cada semana. (artículo 60°). Respecto de la Cámara de Diputados, el reglamento establece reglas similares.

c) BRASIL

El Reglamento señala que las bancadas se forman a partir de tres centésimos de los miembros de la Cámara². Permite que las representaciones de dos o más partidos, por decisión de las respectivas bancadas, constituyan bloque parlamentario, bajo liderazgo común. La agremiación integrante de bloque Parlamentario no podrá formar parte de otro concomitantemente. Un tema interesante es la precisión del plazo para cualquier modificación en la

² Art. 12. §3. No será admitida la formación de Bloque Parlamentarios compuesto de menos de tres centésimos de los miembros de la Cámara.

§4. Si el desligamiento de una bancada implicar la pérdida del quórum fijado en el párrafo anterior, se extingue el Bloque Parlamentario.

conformación de las bancadas, descartando la posibilidad que se formen nuevas bancadas durante los períodos de sesiones³.

d) COLOMBIA

En el año 2005 se dio la Ley 974 que reglamenta la actuación en bancadas. Las define como miembros de las Corporaciones Públicas, elegidas por un mismo partido, movimiento social o grupo significativo de ciudadanos. Cada miembro de una Corporación Pública pertenecerá exclusivamente a una bancada (artículo 1º). La relación de las bancadas con los partidos políticos es muy explícita en la ley, pues se establece que los miembros de cada bancada actúan en grupo y coordinadamente, y emplean mecanismos democráticos para tomar sus decisiones en todos los temas que los Estatutos del respectivo Partido o Movimiento Político no establezcan como de conciencia (artículo 2º). Los partidos deben establecer en sus estatutos las reglas especiales para el funcionamiento de sus bancadas y los mecanismos para la coordinación de sus decisiones, en las que se establezcan obligaciones y responsabilidades distintas según se trate del cumplimiento de funciones legislativas, de control político o electoral. Determinan lo atinente a su régimen disciplinario interno. Pueden establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices, las cuales se fijan gradualmente hasta la expulsión. Inclusive pueden incluir la pérdida del derecho de voto del miembro, observando el debido proceso. La

³ Art. 12. 10. Para efecto del que dispone lo § 4º del art. 8º y el art. 26 de este Reglamento, la formación del Bloque Parlamentario deberá ser comunicada a la Mesa hasta el día 1º de febrero del 1º (primero) año de la legislatura, con relación a la Comisiones y al 1º (primero) bienio de mandato de la Mesa, y hasta el día 1º de febrero del 3º (tercero) año de la legislatura, con relación al 2º (segundo) bienio de mandato de la Mesa.

sanción debe ser comunicada a la Mesa Directiva, para que a través de ella se le dé cumplimiento, siempre que ello implique limitación de derechos congresales. Los estatutos de los partidos también contemplan sanciones estrictas por la inasistencia reiterada a reuniones de bancada, lo que no excusará al ausente de actuar conforme a las decisiones adoptadas (artículo 4º). Las bancadas sesionan por lo menos una vez al mes en el lugar y la hora que ellas determinen (artículo 6º).

e) COSTA RICA⁴

Se denominan fracciones parlamentarias a las bancadas y se conforman tantas como partidos políticos estén representados en la Cámara. Para ello, los diputados se consideran integrados a la fracción del partido por el cual resultaron electos. Ninguno podrá pertenecer a más de una fracción. Se prevé la fracción mixta para los diputados cuyas agrupaciones no alcancen al menos tres diputados (artículo 7º). Un tema particularmente interesante del Reglamento es que prevé las reuniones de fracción como las de un órgano de la Cámara para conocimiento, debate y resolución de asuntos de interés del Poder Legislativo y de sus respectivos partidos políticos; de manera tal, que

⁴ Artículo 7 bis.- Fracciones Parlamentarias: En la Asamblea Legislativa se conformarán tantas fracciones parlamentarias como partidos políticos estén representados en ella. Los diputados se considerarán integrados a la Fracción del partido por el cual resultaron electos y ninguno podrá pertenecer a más de una fracción. No obstante, para la administración de los recursos referidos en el inciso 3) del artículo 25, de este Reglamento, los diputados cuyas agrupaciones no alcancen al menos tres diputados, se tendrán reunidos en una fracción mixta. Artículo 8.- Reuniones de fracción: Las Fracciones Parlamentarias sesionarán los días lunes de cada semana, entre las trece y las quince horas, para conocimiento, debate y resolución de asuntos de interés del Poder Legislativo y de sus respectivos partidos políticos. Las sesiones de los diputados reunidos en Fracción Política, celebradas en la sede de la Asamblea Legislativa, para todos los efectos, se tendrán como sesiones de comisiones permanentes. En el acta se consignarán la asistencia, la duración y todo lo que no se considere confidencial, a juicio de cada Fracción.

ningún órgano de la Cámara puede citar para esas fechas, permitiendo con ello institucionalizar las sesiones de bancada y evitar las luchas con las agendas diversas de los parlamentarios.

f) CHILE⁵

El Reglamento de la Cámara de Diputados señala que cada partido político integra un Comité por cada nueve representantes. Se permite que dos o más partidos políticos cuyo número de representantes, separadamente, sea inferior a nueve, puedan formar un Comité siempre que unidos, alcancen a dicha cifra. Todo Diputado está obligado a pertenecer a un Comité. Cada Comité tiene un jefe, a quien le corresponde la representación de sus integrantes (artículo 55^o).

Ningún Diputado podrá oponerse a los acuerdos a que hayan llegado los jefes de los Comités con el Presidente de la Cámara, cuando hayan sido adoptados

⁵ Reglamento de la Cámara de Diputados

Artículo 55^o: Cada Partido Político integrará un Comité por cada nueve representantes que tenga en la Cámara. Dos o más Partidos Políticos cuyo número de representantes, separadamente, sea inferior a nueve Diputados, podrán juntarse y formar un Comité siempre que unidos, alcancen a lo menos a dicha cifra. Todo Diputado está obligado a pertenecer a un Comité. Para este efecto, los Partidos Políticos que no alcancen a tener la representación suficiente podrán formar un Comité, en la forma establecida en los incisos anteriores. Los Diputados independientes deberán juntarse y formar un Comité, salvo que ingresen a los Comités de otros Partidos. Cada Comité tendrá un Jefe, a quien le corresponderá la representación de sus integrantes para todos los efectos de este Reglamento. Los Partidos Políticos que tengan más de un Comité podrán ser representados por cualquiera de los Jefes, en el orden de prelación que cada Partido determine. El Jefe de cada Comité deberá comunicar al Presidente de la Cámara las renunciaciones de los Diputados que lo hayan integrado, sea por haber dejado de pertenecer al Partido Político o por cualquier otra razón. **Artículo 56^o:** Los Partidos y los Diputados que, en conformidad al artículo anterior, tienen obligación de constituir Comités o pertenecer a ellos y no lo hicieron, pierden en la persona de sus componentes las facultades que se les otorgan por este Reglamento.

Reglamento del Senado. Artículo 11.- Los Comités constituyen los organismos relacionadores entre la Mesa del Senado y la Corporación para la tramitación de los asuntos sometidos a su conocimiento. El o los Senadores de cada partido político constituyen un Comité. Tres o más Senadores independientes podrán reunirse para los efectos de constituir un Comité. Cualquier Senador independiente podrá adherir individualmente al Comité que elija. Para la adhesión de un Senador a un Comité será siempre necesaria la aceptación por escrito del Comité al cual adhiere. Artículo 12.- Cada Comité deberá designar un máximo de dos representantes, quienes actuarán por él conjunta o separadamente.

Artículo 13.- Cada Comité deberá comunicar al Presidente del Senado la circunstancia de que cualquier Senador que lo integre ha dejado de pertenecer a él.

por todos ellos y por unanimidad. La oposición que se haga se tendrá por no formulada y no será admitida a debate alguno (artículo 61º).

En el caso del Reglamento del Senado se establece que los representantes de cada partido político constituyen un Comité, previendo expresamente que puede tratarse de uno solo. Si son independientes, pueden reunirse tres para los efectos de constituir un Comité (artículo 11º). Respecto de las sesiones, el Reglamento establece que los representantes de los Comités no podrán adoptar acuerdos sino en el curso de sus reuniones, las que deberán celebrarse en horas distintas a las del Senado, salvo que la Sala los autorice. (artículo 16º).

g) ECUADOR

En el caso de Ecuador, la regulación de los grupos se circunscribe a la Constitución Política del Estado. Se establece que los partidos o movimientos políticos que cuenten con un número de diputados que representen por lo menos el diez por ciento del Congreso Nacional, podrán formar un bloque legislativo. Los partidos que no lleguen a tal porcentaje, podrán unirse con otros para formarlo (artículo 128º).

h) MÉXICO⁶

⁶ **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos ARTICULO 26.** 1.Conforme a lo dispuesto por el artículo 70 constitucional, el Grupo Parlamentario es el conjunto de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara. 2.El Grupo Parlamentario se integra por lo menos con cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara. 3.En la primera sesión ordinaria de la Legislatura, cada Grupo Parlamentario de conformidad con lo que dispone esta ley, entregará a la Secretaría General la documentación siguiente: a)Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en Grupo, con especificación del nombre del mismo y lista de sus integrantes; b)Las normas acordadas por los miembros del Grupo para su funcionamiento interno, según dispongan los

Se define al grupo parlamentario como el conjunto de diputados que constituyen la libre expresión de las corrientes ideológicas de la cámara. Se integra por lo menos con cinco diputados. Sólo puede formarse un grupo por cada partido político nacional que cuente con diputados en la cámara. Entre las funciones del coordinador del grupo están la de expresar la voluntad de sus integrantes, participando con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y

Estatutos del partido político en el que militen; y c) Nombre del diputado que haya sido designado como Coordinador del Grupo Parlamentario y los nombres de quienes desempeñen otras actividades directivas. 4. En la primera sesión de cada periodo ordinario, cada grupo parlamentario presentará la agenda legislativa que abordará durante el transcurso de éste. 5. El Secretario General hará publicar los documentos constitutivos de los grupos parlamentarios y, al inicio de cada periodo de sesiones, la agenda legislativa de los temas que cada uno pretenda abordar durante el transcurso de éste. 6. Los grupos parlamentarios con base en la similitud de sus agendas o en la comunión de sus principios ideológicos, podrán formular acuerdos que se traduzcan en la conformación de mayorías parlamentarias. **ARTICULO 27.** 1. El Coordinador expresa la voluntad del Grupo Parlamentario; promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva; y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. 2. Durante el ejercicio de la Legislatura, el Coordinador del Grupo Parlamentario comunicará a la Mesa Directiva las modificaciones que ocurran en la integración de su Grupo. Con base en las comunicaciones de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, el Presidente de la Cámara llevará el registro del número de integrantes de cada uno de ellos y sus modificaciones. Dicho número será actualizado en forma permanente y servirá para los cómputos que se realizan por el sistema de voto ponderado. **ARTICULO 28.** 1. Para el ejercicio de las funciones constitucionales de sus miembros, los Grupos Parlamentarios proporcionan información, otorgan asesoría, y preparan los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de aquéllos. **ARTICULO 29.** 1. De conformidad con la representación de cada Grupo Parlamentario la Junta de Coordinación Política acordará la asignación de recursos y locales adecuados a cada uno de ellos. Adicionalmente a esas asignaciones, la Junta de Coordinación Política dispondrá una subvención mensual para cada Grupo Parlamentario, integrada por una suma fija de carácter general y otra variable, en función del número de diputados que los conformen. 2. La cuenta anual de las subvenciones que se asignen a los Grupos Parlamentarios se incorporará a la Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, para efectos de las facultades que competen al órgano de fiscalización previsto en el artículo 79 constitucional. De dicho documento se remitirá un ejemplar a la Contraloría Interna de la Cámara. 3. La ocupación de los espacios y las curules en el Salón de Sesiones se hará de forma que los integrantes de cada Grupo Parlamentario queden ubicados en un área regular y continua. La asignación definitiva de las áreas que correspondan a los Grupos estará a cargo de la Mesa Directiva de la Cámara. Para ello, los coordinadores de los Grupos formularán proposiciones de ubicación. En todo caso, la Mesa Directiva resolverá con base en la representatividad en orden decreciente de cada Grupo, el número de Grupos conformados y las características del Salón de Sesiones. **ARTICULO 30.** 1. Los diputados que no se inscriban o dejen de pertenecer a un Grupo Parlamentario sin integrarse a otro existente, serán considerados como diputados sin partido, debiéndoseles guardar las mismas consideraciones que a todos los legisladores y apoyándolos, conforme a las posibilidades de la Cámara, para que puedan desempeñar sus atribuciones de representación popular.

en la programación de los trabajos legislativos. Asimismo, realiza las coordinaciones para la elección de la Mesa Directiva.

i) ESPAÑA⁷

⁷ Reglamento del Congreso: Artículo 23º: 1. Los Diputados, en número no inferior a quince, podrán constituirse en Grupo Parlamentario. Podrán también constituirse en Grupo Parlamentario los Diputados de una o varias formaciones políticas que, aun sin reunir dicho mínimo, hubieren obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos, el quince por ciento de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura o el cinco por ciento de los emitidos en el conjunto de la Nación. 2. En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo partido. Tampoco podrán formar Grupo Parlamentario separado los Diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado. Artículo 24º: 1. La constitución de Grupos Parlamentarios se hará, dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara. En el mencionado escrito, que irá firmado por todos los que deseen constituir el Grupo, deberá constar la denominación de éste y los nombres de todos los miembros, de su portavoz y de los Diputados que eventualmente puedan sustituirle. 2. Los Diputados que no sean miembros de ninguno de los Grupos Parlamentarios constituidos podrán asociarse a alguno de ellos, mediante solicitud que, aceptada por el portavoz del Grupo a que pretenda asociarse, se dirija a la Mesa de la Cámara dentro del plazo señalado en el apartado 1 precedente. 3. Los asociados se computarán para la determinación de los mínimos que se establecen en el artículo precedente, así como para fijar el número de Diputados de cada Grupo en las distintas Comisiones. Artículo 25: 1. Los Diputados que, conforme a lo establecido en los artículos precedentes, no quedaran, integrados en un Grupo Parlamentario, en los plazos señalados, quedarán incorporados al Grupo Mixto. 2. Ningún Diputado podrá formar parte de más de un Grupo Parlamentario. Artículo 27: 1. El cambio de un Grupo Parlamentario a otro, con excepción del Mixto, sólo podrá operarse dentro de los cinco primeros días de cada período de sesiones, siendo en todo caso aplicable lo dispuesto en el artículo anterior. 2. Cuando los componentes de un Grupo Parlamentario, distinto del Mixto, se reduzcan durante el transcurso de la legislatura a un número inferior a la mitad del mínimo exigido para su constitución, el Grupo quedará disuelto y sus miembros pasarán automáticamente a formar parte de aquél. Artículo 28º: 1. El Congreso pondrá a disposición de los Grupos Parlamentarios locales y medios materiales suficientes y les asignará, con cargo a su Presupuesto, una subvención fija idéntica para todos y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos. Las cuantías se fijarán por la Mesa de la Cámara dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria. 2. Los Grupos Parlamentarios deberán llevar una contabilidad específica de la subvención a que se refiere el apartado anterior, que pondrán a disposición de la Mesa del Congreso siempre que ésta lo pida. Reglamento del Senado: Artículo 27: 1. Cada Grupo parlamentario estará compuesto, al menos, de diez Senadores. Ningún Senador podrá formar parte de más de un Grupo parlamentario. 2. Cuando los componentes de un Grupo parlamentario, normalmente constituido, se reduzcan durante el transcurso de la legislatura a un número inferior a seis, el Grupo quedará disuelto al final del período de sesiones en que se produzca esta circunstancia. 3. Los Senadores que hayan concurrido a las elecciones formando parte de un mismo partido, federación, coalición o agrupación no podrán formar más de un Grupo parlamentario. 4. Cada Grupo parlamentario deberá adoptar una denominación que sea conforme con la que sus miembros concurrieron a las elecciones. 5. Los distintos Grupos parlamentarios constituidos en el Senado gozarán de total autonomía en cuanto a su organización interna. Podrán utilizar para sus reuniones las salas del Palacio del Senado que la Presidencia de éste asigne para su uso. Artículo 28: 1. En el término de cinco días hábiles, contados desde la constitución del Senado, los Senadores que resuelvan constituirse en Grupo parlamentario entregarán en la Presidencia de la Cámara la relación nominal de quienes lo integran. Dicha relación deberá estar suscrita

El Reglamento del Congreso de los Diputados regula el plazo para la conformación de los grupos, el mismo que es de cinco días (artículo 24º1), cualquier modificación se realiza en igual plazo al inicio del período de sesiones. Los representantes que no se hubieren integrado a un grupo, forman parte del llamado grupo mixto (artículo 25º 1). Otras reglas que resultan interesantes de desatacar son las que disponen que diputados que pertenezcan a un mismo partido están impedidos de constituir grupo parlamentario separado. Tampoco pueden formar grupo parlamentario separado los diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado (artículo 23º 2). En el Reglamento del Senado hay una mención explícita a la disolución del grupo por pérdida de la pluralidad requerida (artículo 27º 2).

por todos los componentes del Grupo y habrá de indicar la denominación de éste y el nombre del Senador que actuará como Portavoz del mismo, así como los de quienes, eventualmente, hayan de sustituirle. 2. En el caso de los Senadores elegidos por las Asambleas legislativas o por los órganos colegiados superiores de las Comunidades Autónomas, se aplicará lo dispuesto en el apartado anterior, pero computándose, en su caso, el plazo de cinco días hábiles a partir de la fecha de presentación de las credenciales. 3. Las relaciones de los componentes de los Grupos parlamentarios serán hechas públicas. Artículo 29: Podrán incorporarse a los diversos Grupos parlamentarios creados los Senadores que expresen su voluntad de hacerlo así mediante escrito dirigido a la Presidencia de la Cámara. Este escrito deberá llevar el visto bueno del Portavoz del Grupo correspondiente. Artículo 30 1. Los Senadores que en los plazos a que se refiere el artículo 28 no se hubieren incorporado a un Grupo parlamentario de denominación específica pasarán a integrar el Grupo Mixto, cuya participación en las actividades de la Cámara será idéntica a las de los restantes. 2. El Grupo Mixto, convocado al efecto por el Presidente de la Cámara, dará a conocer a éste los nombres de quienes hayan de desempeñar respecto de él las funciones de Portavoz en términos análogos a los previstos en el artículo 28. 3. Los Senadores que por cualquier causa dejen de pertenecer a un Grupo parlamentario de denominación específica, quedarán automáticamente incorporados al Grupo Mixto, salvo que en el plazo de tres días se adscribieran a otros Grupos ya constituidos. El Portavoz del Grupo Mixto, o el de cualquiera de estos últimos dará cuenta de las incorporaciones que se produzcan al Presidente de la Cámara. Artículo 31 Cuando a lo largo de la legislatura se altere la cifra total de componentes de un Grupo parlamentario, la representación de éste en las Comisiones se ajustará a la proporción que en cada momento le corresponda, de acuerdo con el número de sus miembros. Artículo 34 El Senado facilitará a los Grupos parlamentarios una subvención cuya cuantía se fijará en función del número de sus componentes y, además, un complemento fijo igual para todos.

Otra regla a destacar es aquella que refiere a la prohibición a los senadores, que hayan concurrido a las elecciones formando parte de una misma lista, de formar más de un grupo parlamentario (artículo 27º 3).

Como podemos observar, desde una perspectiva comparada, no hay una regulación estandarizada de los grupos parlamentarios. Las mejores prácticas de los parlamentos en las democracias institucionalizadas, no provienen de las normas sino de reglas aceptadas y del funcionamiento de sus instituciones. En otros casos, las mejores normas jurídicas pueden no tener los resultados esperados porque la realidad los desborda. La regulación legal aborda aspectos relativos al número de integrantes para su conformación, la obligatoriedad o no de pertenecer al mismo partido político, el haber integrado la misma lista en las elecciones, el plazo para su constitución, la autonomía para su funcionamiento, su naturaleza jurídica y la posibilidad de contar con personal e infraestructura.

I.4 Funciones de los grupos parlamentarios

José Alonso de Antonio clasifica las funciones de los grupos parlamentarios entre las referidas a la organización de órganos parlamentarios y a la organización de las actividades parlamentarias. Ejemplo de las primeras es la integración de la Mesa Directiva, Junta de Portavoces o comisiones; de las segundas, la distribución del tiempo en los debates (Alonso de Antonio, 2000:107 y ss.). En España monopolizan la función legislativa, la función de

control y tienen competencias específicas en relación con otros órganos constitucionales. La mayor parte de los Reglamentos les reconocen al menos las siguientes:

- a) Designación de los titulares de otros órganos de las Cámaras como Mesa Directiva, Junta de Portavoces, Comisiones. La posición de los grupos se erige en un elemento esencial en orden a determinar la composición de los órganos colegiados, esto es designar y sustituir a los miembros que han de componer las comisiones de las Cámaras (Navas Castillo, 1997: 90)
- b) Designación de candidatos para ocupar otros órganos del Estado.
- c) Presentación de instrumentos parlamentarios como mociones y proyectos de ley.
- d) Organizan el debate repartiéndose los tiempos proporcionalmente al número de representantes que tiene cada grupo parlamentario. Explica Pizarro (1995:103) que “el simple hecho de que un partido o una coalición no pueda inscribir para el uso de la palabra a diez o veinte oradores sino a un vocero o un número limitado de voceros por debate, obliga a los partidos a realizar discusiones y consensos internos”. En Alemania, el Tribunal Constitucional Federal se pronunció estableciendo que un diputado no adscrito a un grupo parlamentario tiene derecho a intervenir pero con estrechas limitaciones (Planas, 1997:143).

e) Participar en la elaboración de la agenda semanal y anual⁸.

La participación de los grupos parlamentarios en los parlamentos se rige por el principio o criterio de proporcionalidad. Otro criterio es el que todas las comisiones cuenten con al menos un representante de cada grupo parlamentario. Ello en la práctica puede no darse cuando el número de comisiones es muy alto y el de los integrantes de un grupo es pequeño.



⁸ Carey (2007:7) cita a Cox explicando el privilegio de los grupos en la construcción de la agenda, entendida ésta en términos amplios. “Cox (2005) notes that legislatures everywhere resolve the bottleneck problem with internal organization that redistributes agenda powers unequally, and that in modern legislatures, political parties consistently control access to the privileged agenda-setting positions Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins. 2005. *Setting the agenda: Responsible party government in the U.S. House of Representatives*. New York: Cambridge University Press”.

CAPÍTULO II

Grupos Parlamentarios en el Perú

En el presente capítulo abordaremos la forma como se ha regulado a los grupos parlamentarios en el Perú. Describiremos su funcionamiento mostrando las distorsiones que han existido, las medidas correctivas adoptadas y las que aún persisten. Partimos del hecho que la institucionalidad no se crea a través de normas jurídicas, sin embargo, con la finalidad de institucionalizar la democracia, hace falta desde la regulación legal, establecer incentivos a favor de las débiles instituciones democráticas. En tal sentido, es conveniente privilegiar la formación de grupos parlamentarios sobre partidos políticos que compitieron en las elecciones, evitar que los parlamentarios que fueron en la misma lista formen grupos diferentes e impedir que los congresistas que abandonen sus grupos puedan formar otros nuevos, nombrando representantes ante una Junta de Portavoces que sólo representará intereses personales. Somos concientes que una regulación muy encorsetada puede

quedar desbordada por la realidad de un sistema de partido incoactivo, pero normas permisivas terminan por tratar igual a grupos que no son iguales.

II.1 Regulación en el Reglamento del Congreso de la República y su modificación en el 2006

La Constitución Política del Estado señala que el Congreso establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios (artículo 94°). Los grupos parlamentarios son definidos por el Reglamento del Congreso⁹¹⁰ como

⁹ Los Grupos Parlamentarios son conjuntos de Congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines y se conforman de acuerdo a las siguientes reglas: 1. Los partidos o alianzas de partidos que logren representación al Congreso de la República, constituyen Grupo Parlamentario siempre que cuenten con un número mínimo de seis Congresistas. 2. Si no logran llegar al número de representantes a que se refiere el inciso anterior, serán considerados como Grupo Parlamentario Especial sólo para los efectos de presentación de proyectos de ley, salvo que se junten dos o más agrupaciones representadas en el Congreso para constituir Grupo Parlamentario. 3. En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado los Congresistas que pertenezcan a un mismo partido. 4. Cada Grupo Parlamentario aprueba su reglamento interno que obliga a todos sus integrantes. Los Grupos Parlamentarios son registrados en la Oficialía Mayor. Tienen derecho a contar con personal, recursos y ambientes para el desarrollo de sus funciones, en proporción al número de sus miembros. Cada Grupo Parlamentario elegirá a sus representantes, titulares y suplentes, ante los órganos directivos que establezca el Reglamento, dando cuenta por escrito de tales nombramientos a la Oficialía Mayor. También propondrán a sus candidatos a los cargos de la Mesa Directiva y para conformar las comisiones y canalizarán la presentación de propuestas legislativas de acuerdo a lo que señala el artículo 76° del presente Reglamento. Los documentos mediante los que se dé cuenta de la elección de los referidos representantes, deben estar firmados por no menos de la mitad más uno del número de miembros que conforman el Grupo Parlamentario.

¹⁰ Este artículo es el modificado por Resolución Legislativa del Congreso N° 025-2005-CR, publicada el 21 de julio de 2006. Desde 1995 y hasta el 2006 los grupos parlamentarios fueron considerados como órganos del Congreso. El artículo 37 tenía la siguiente redacción: **Artículo 37°** "Los Grupos Parlamentarios son conjuntos de Congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines. Se constituyen con un mínimo de seis Congresistas y se registra en la Oficialía Mayor. Tienen derecho a contar con ambientes, recursos y personal para realizar las coordinaciones entre sus miembros. Cada Grupo Parlamentario elegirá un Directivo-Portavoz titular o más y un suplente, según corresponda a su proporcionalidad, dando cuenta por escrito de tales nombramientos a la Oficialía Mayor. También propondrán a sus candidatos a los cargos de la Mesa Directiva y para conformar las Comisiones. Los documentos mediante los que se dé cuenta de la elección del Directivo-Portavoz y del suplente, deben estar firmados por no menos de la mitad más uno del número de miembros que conforman el Grupo Parlamentario."

conjuntos de Congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines (artículo 37º). Lo ideal hubiera sido precisar que son conjuntos de congresistas que pertenecientes a un mismo partido o alianza electoral, concurrieron en una misma lista a las elecciones parlamentarias. De esa manera se hubiera eliminado la ambigüedad que supone la expresión de compartir ideas, intereses comunes o afines. Tener una oficina común además del despacho congresal puede ser un interés común, pero es incomparable con pertenecer a un mismo partido político. En tal caso, se distorsiona la figura del grupo parlamentario como instrumento para organizar su trabajo y representar a un partido. Si sus integrantes tienen opiniones muy diversas y no los moviliza otro vínculo más que un interés común muy superficial, el portavoz difícilmente los representará.

En cuanto a las reglas para la conformación de los grupos consideramos que la lectura conjunta que debe darse a los numerales 1 y 2, salvan la imprecisión anterior. De manera que constituyen grupo parlamentario sólo los partidos o alianzas de partidos que logren representación al Congreso de la República, siempre que cuenten con un número mínimo de seis congresistas. Si (los partidos o alianzas de partidos) no lograran llegar al número de seis representantes, serán considerados como Grupo Parlamentario Especial sólo para los efectos de presentación de proyectos de ley. De tal manera que se excluya a posibilidad de reconocer como grupo parlamentario especial a cualquiera que con número inferior a seis se forme a partir de los congresistas que abandonan el grupo parlamentario original.

El reglamento prevé seguidamente que puedan juntarse dos o más agrupaciones representadas en el Congreso para constituir grupo parlamentario. Creemos que debiera uniformizarse la terminología reemplazando la palabra agrupaciones, por partidos o alianzas. De otro lado, habría que evaluar esta posibilidad, pues la otra opción, es que todos los que quedaran sin grupo parlamentario se integren a lo que en España y Costa Rica denominan grupo mixto.

Uno de los temas que quedó aclarado con la modificación del 2006 es que ya no se les considera órganos del Congreso. En efecto en el texto anterior a 2006, el reglamento le asignaba la condición de órgano del Congreso, al establecer que la organización parlamentaria del Congreso tiene como órganos a los grupos parlamentarios constituyéndose en órganos administrativos del Estado. Como hemos señalado en los párrafos precedentes, esta categoría es impropia para los grupos parlamentarios, cuya naturaleza diversa y política no puede ser considerada como un nivel de la organización estatal.

En la definición y señalamiento de atribuciones vigente no se menciona las relaciones de los grupos parlamentarios con los partidos políticos. El texto precisa que: *“Los partidos o alianzas de partidos que logren representación al Congreso de la República, constituyen Grupo Parlamentario siempre que cuenten con un número mínimo de seis Congresistas”*. Un breve análisis de este texto nos lleva a identificar posibles vacíos: a) No se precisa si la alianza de partidos participó en la elección en forma conjunta o si puede conformarse después, de cara a una nueva elección. b) Tampoco se precisa si los partidos

que fueron en una alianza y cuentan cada uno con un número igual o mayor a seis, pueden conformar grupos separados. c) ¿Podrían incorporarse nuevos miembros a un grupo parlamentario ya existente, durante el período legislativo? d) Menos aún queda contemplado el supuesto de seis congresistas que pudieran formar un nuevo grupo parlamentario, al inscribirse un nuevo partido al que ellos adscriban.

Por lo expuesto, creemos una regulación adecuada puede favorecer el fortalecimiento del sistema de partidos y un funcionamiento del Congreso más acorde con los requerimientos de la democracia. Así un texto de reforma podría contemplar lo siguiente:

Los Grupos Parlamentarios constituyen la Junta de Portavoces y representan a los partidos políticos o alianzas electorales que participaron conjuntamente en la elección del Congreso del período legislativo respectivo.

Se conforman de acuerdo a las siguientes reglas:

1. Los partidos o alianzas electorales que logren representación al Congreso de la República, constituyen grupo parlamentario siempre que cuenten con un número mínimo de seis congresistas.
2. Los partidos o alianzas electorales que no logran llegar al número de representantes a que se refiere el numeral anterior, serán considerados como grupo parlamentario especial sólo para los efectos de presentación de proyectos de ley.

3. En ningún caso pueden constituir grupo parlamentario separado los Congresistas que pertenezcan a un mismo partido, ni los que se separen de sus grupos o partidos.

4. Los congresistas que no se integren a un grupo parlamentario, forman parte del grupo mixto.

Cada grupo parlamentario aprueba su reglamento interno que obliga a todos sus integrantes.

Los grupos parlamentarios son registrados en la Oficialía Mayor durante los diez primeros días siguientes al inicio del período legislativo.

Tienen derecho a contar con personal, recursos y ambientes para el desarrollo de sus funciones, en proporción al número de sus miembros.

Cada grupo parlamentario elegirá a sus representantes, titulares y suplentes, ante los órganos directivos que establezca el Reglamento, dando cuenta por escrito de tales nombramientos a la Oficialía Mayor.

También propondrán a sus candidatos a los cargos de la Mesa Directiva y para conformar las comisiones y canalizarán la presentación de propuestas legislativas de acuerdo a lo que señala el artículo 76° del presente Reglamento. Los documentos mediante los que se dé cuenta de la elección de los referidos representantes, deben estar firmados por no menos de la mitad más uno del número de miembros que conforman el Grupo Parlamentario.

II.2 Funciones de los grupos parlamentarios

El Reglamento del Congreso precisa las funciones de los grupos parlamentarios:

a) Presentan listas para la Mesa Directiva (artículo 12°). De acuerdo con esta norma, no podrían presentarse lista de independientes sin el aval de un grupo parlamentario. Tampoco debiera aceptarse la postulación de un congresista sin el aval de su grupo parlamentario. Si bien este no es un órgano que se conforma con el criterio de proporcionalidad, la titularidad para la nominación es asignada a los grupos parlamentarios.

b) Integran órganos del Congreso: El Consejo Directivo está integrado por los miembros de la Mesa Directiva y los representantes de los Grupos Parlamentarios (artículo 30°). La Junta de Portavoces está compuesta por la Mesa Directiva y por un Portavoz por cada Grupo Parlamentario, quienes tienen un voto proporcional al número de miembros que componen su bancada (artículo 31°A). Las Comisiones son grupos de trabajo especializados de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública. Los Grupos Parlamentarios deben presentar a la Presidencia del Congreso sus propuestas para cada una de las Comisiones. En la conformación de las Comisiones se procura aplicar los principios de pluralidad, proporcionalidad y especialidad en la materia. La distribución de las directivas de las Comisiones respeta la proporcionalidad de los Grupos Parlamentarios que componen el Congreso (artículo 34°). La Comisión Permanente está presidida por el Presidente del Congreso y está

conformada por no menos de veinte Congresistas elegidos por el Pleno (artículo 42º).

c) Participan en la elaboración de la agenda legislativa: Al inicio del período anual de sesiones, los grupos parlamentarios y el Consejo de Ministros presentan una propuesta detallando los temas o proyectos de ley que consideren necesario debatir y aprobar durante dicho período (artículo 29º).

d) Canalizan el derecho de iniciativa legislativa parlamentaria¹¹: Actualmente los proyectos de ley que presentan los congresistas deben ser canalizado a través del grupo parlamentario y requieren del respaldo de la mayoría de sus miembros, en el caso de los grupos conformado por seis congresistas, o de no menos de seis, en el caso de los grupos conformados por un número mayor de congresistas.

e) Regulan el debate distribuyendo proporcionalmente el tiempo máximo acordado (artículo 55º)

El rol que cumplen los grupos parlamentarios en la designación de autoridades de los organismos constitucionalmente autónomos, es fundamental. Son ellos los que proponen, respaldan y luego votan cómo queda integrado el Tribunal Constitucional, parte del directorio del Banco Central de Reserva y el Defensor del Pueblo. Para ello, los grupos buscan un acuerdo político que atraviesa en muchos casos, aquí como en otros países, por el respaldo de cada grupo a un candidato y el eventual derecho a veto sobre alguno de los que proponga otra bancada. El desarrollo de perfiles previos con altos estándares académicos y

¹¹ Esta modificación al Reglamento del Congreso fue introducida al término del período 2001 - 2006 mediante Resolución Legislativa del Congreso N° 025-2005-CR, de 21 de Julio de 2006, en respuesta problemas suscitados por el incremento de iniciativas legislativas del que damos cuenta en el punto 1.7

una trayectoria de prestigio, resultan esenciales para la idoneidad de los nombramientos.

Si comparamos las competencias asignadas a los grupos parlamentarios en el Perú con las que se les reconocen en la legislación comparada y doctrina expuesta en párrafos precedentes, encontramos gran similitud. Los grupos parlamentarios son los actores principales de los parlamentos de hoy. La conducción política y administrativa del parlamento debiera procurar fortalecerlos en las decisiones que tome. Un ejemplo de ello, es la necesidad de organizar la asesoría parlamentaria partidaria en torno a ellos más que en torno a los parlamentarios individuales.

A continuación presentaremos la composición de los grupos en el período párrafo y en el presente para luego analizar el caso de la función legislativa.

II. 3 Número y composición de los grupos en los períodos 2001- 2006 y 2006- 2007

La regulación de los grupos parlamentarios hasta la modificación del 2006, no hacía referencia alguna a los partidos políticos o alianzas electorales. Tampoco los grupos parlamentarios coincidían necesariamente con los partidos políticos que participaron en el proceso electoral respectivo. Con esta regulación, los congresistas que abandonaron los grupos parlamentarios o partidos políticos, por cuyas listas fueron electos, conformaron nuevos grupos parlamentarios. Hubo partidos que se unieron para lograr un número mínimo y así conformar un grupo parlamentario, grupos formados por quienes abandonaron al partido

político por cuya lista fueron electos y formaron nuevos partidos políticos – caso de Perú Ahora – y grupos de congresistas cuyo “interés común” fue no quedar sin grupo parlamentario y acceder a las prerrogativas que les brinda el Reglamento del Congreso, expuestas en los párrafos precedentes. De todo esto resultó un caos, generado no sólo por la debilidad de nuestras instituciones democráticas, sino por una regulación permisiva e inadecuada que equiparó a los nuevos grupos parlamentarios otorgándoles las mismas atribuciones y funciones que a aquellos que provienen del incipiente sistema de partidos formados al inicio del período legislativo con la representación partidaria en el Congreso resultante del proceso electoral. Así, en el Congreso del período pasado se formaron grupos parlamentarios muy diversos generando un problema de gobernabilidad al interior del Congreso que se reflejó también en su altísima desaprobación en las encuestas.

En los cuadros 2.1 y 2.2 puede observarse cómo se modificó la composición del Congreso por grupos parlamentarios durante el período iniciado en el 2001, como puede observarse de los cuadros, ningún partido político obtuvo mayoría en el Congreso.

**CUADRO 2.1: REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA POR PARTIDOS
PERÍODO 2001 - 2006
RESULTADO ELECTORAL 2001**

PARTIDO / ORGANIZACIÓN POLÍTICA	NÚMERO DE ESCAÑOS
Partido Perú Posible	45
Partido Aprista Peruano	28

Alianza Electoral Unidad Nacional	17
Frente Independiente Moralizador	11
Agrupación Independiente Unión por el Perú-Social Demócrata	6
Movimiento Independiente Somos Perú	4
Partido Acción Popular	3
Alianza Electoral Cambio 90 – Nueva Mayoría	3
Partido Renacimiento Andino	1
Todos por la Victoria	1
Alianza Electoral Solución Popular	1

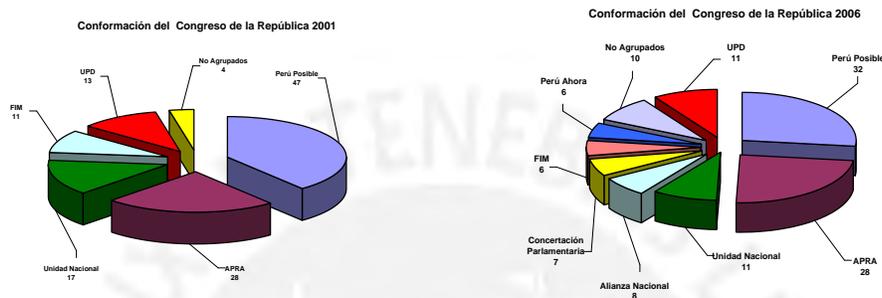
CUADRO 2.2 : GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PERÍODO 2001-2006

GRUPO PARLAMENTARIO	2001	2006
Perú Posible	47	32
APRA	28	28
Unidad Nacional	17	12
FIM	11	6
UPD (UPP, SP,AP)	13	11
No Agrupados	4	10
Alianza Nacional	-	8
Perú Ahora	-	6

Concertación Parlamentaria		7
-------------------------------	--	---

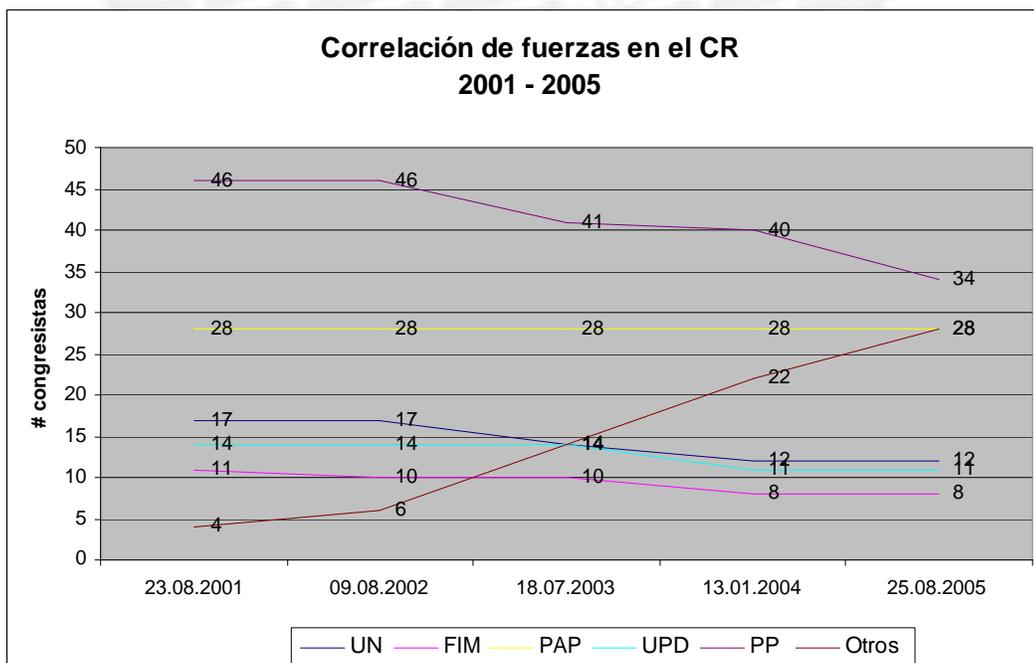
Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

GRÁFICO 2.1 CONFORMACIÓN DEL CONGRESO AL INICIO Y AL TÉRMINO DEL PERÍODO 2001-2006



Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

GRÁFICO 2.2: VARIACIÓN DE LA CORRELACIÓN DE FUERZAS EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA ENTRE LOS AÑOS 2001 Y 2005



Si se hubiera aplicado los criterios propuestos, en el período legislativo 2001-2006 sólo se habrían formado cuatro grupos parlamentarios. Según puede observarse en el gráfico 2.1, se formaron cinco grupos, terminaron siendo ocho, tres de los cuales estuvieron integrados por quienes abandonaron el partido o alianza al que representaron en las elecciones de 2001. Al no exigirse vinculación partidaria ni ideológica, ni limitar el plazo para formar nuevos grupos parlamentarios, se incentivó la conformación de nuevas bancadas y el reagrupamiento de otras con intereses diversos, algunos de los cuales dirigido a acceder a cargos y prerrogativas. En los nuevos grupos no existió afinidad ideológica ni partidaria, elemento característico de las bancadas que se reflejan en la regulación de las mismas en México, España o Alemania. Las nuevas bancadas señala Pease fueron básicamente una suma de individualidades y las negociaciones terminaron siendo persona por persona, con las consecuencias negativas que precisa el autor, “pues no hay Congreso que garantice estabilidad y coherencia así” (2006:448). De otro lado, como puede observarse en el gráfico 2.2, la nueva correlación de fuerzas en el Congreso en el año 2005, dista mucho de aquella que dispuso el electorado en las elecciones parlamentarias de 2001.

En el caso del Congreso electo en las elecciones generales del 2006, el resultado fue el siguiente:

**CUADRO 2.3: REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA POR PARTIDOS
PERÍODO 2006-2011
RESULTADO ELECTORAL 2006**

PARTIDO POLÍTICO /ALIANZA ELECTORAL	Escaños
UNIÓN POR EL PERÚ	45
PARTIDO APRISTA PERUANO	36
UNIDAD NACIONAL	17
ALIANZA POR EL FUTURO	13
FRENTE DE CENTRO	5
PERÚ POSIBLE	2
RESTAURACIÓN NACIONAL	2

Fuente: ONPE

A continuación, el cuadro 2.4 muestra la conformación inicial y la vigente en diciembre de 2007. El gráfico 2.3 muestra como se ha modificado la correlación de fuerzas a partir de la nueva conformación de las bancadas.

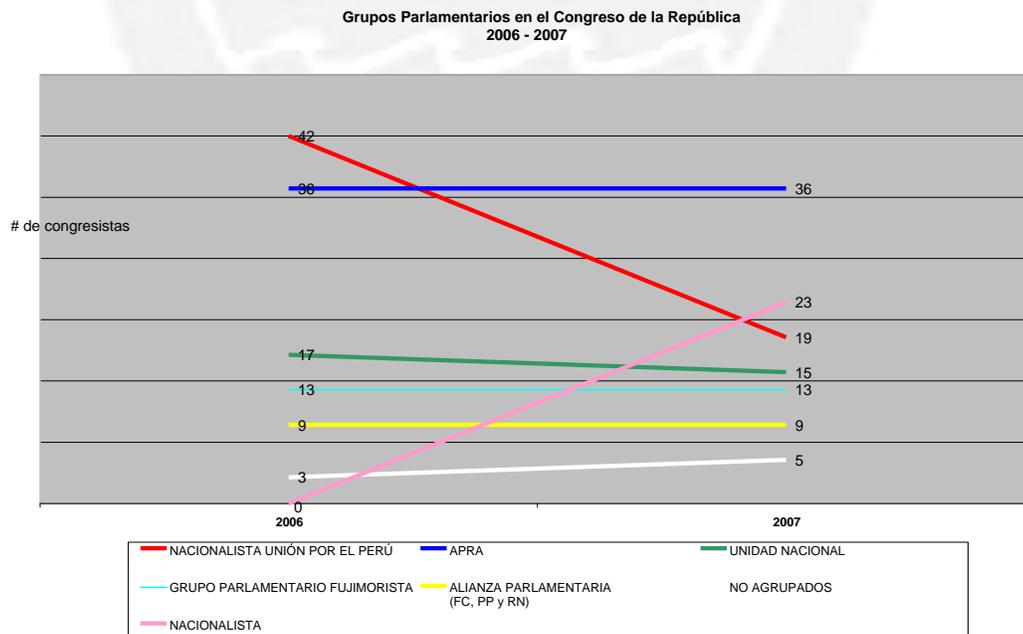
**CUADRO 2.4: GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL CONGRESO DE LA
REPÚBLICA PERÍODO 2001-2006**

GRUPO PARLAMENTARIO	2006	2007
NACIONALISTA UNIÓN POR EL PERÚ	42	19
APRA	36	36

UNIDAD NACIONAL	17	15
GRUPO PARLAMENTARIO FUJIMORISTA	13	13
ALIANZA PARLAMENTARIA (FC, PP y RN)	9	9
NO AGRUPADOS	3	
NACIONALISTA	-	23
GRUPO PARLAMENTARIO ESPECIAL DEMÓCRATA Y OTROS^{12*}	-	5

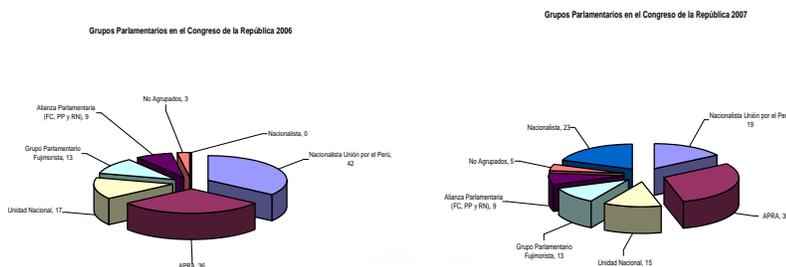
Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

GRÁFICO 2.3: VARIACIÓN DE LA CORRELACIÓN DE FUERZAS EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA ENTRE LOS AÑOS 2006 Y 2007



¹² En el apartado II. 4 analizamos este caso.

GRÁFICO 2.4: CONFORMACIÓN DEL CONGRESO AL INICIO DEL PERÍODO 2006-2011 Y EN DICIEMBRE DE 2007



De acuerdo con la Ley Orgánica de Elecciones para ser candidato en el Perú se requiere ir en la lista de un partido político. No obstante ello, percibimos que no existen incentivos ni regulación adecuada en el sistema político para que el congresista electo se mantenga en el partido o, en el grupo parlamentario que representa la opción por la que votaron los electores. Si bien la conformación actual de los grupos resulta de la escisión de Unión por el Perú y el Partido Nacionalista así como del alejamiento de los congresistas de Renovación Nacional de la alianza Unidad Nacional, la regulación, como veremos más adelante, no es lo suficientemente clara y contundente para evitar que se repitan hechos similares a los ocurridos entre el 2001 y 2006.

II.4 El caso del grupo parlamentario especial

En el Perú, quienes no adscriben a un grupo parlamentario, aparecen en una categoría especial llamada no agrupados. Como se ha precisado en los párrafos precedentes, el grupo parlamentario especial esta referido a los

partidos o alianza que participaron en elecciones y que no alcanzan el número de seis. Tales grupos no tendrían derecho a oficina, asesoría y representante ante la Junta de Portavoces. Contra esta interpretación, se ha admitido en el presente período que tres congresistas que se apartaron del grupo parlamentario cuyo partido los llevó en su lista formen uno nuevo al que denominan el grupo parlamentario especial demócrata. Consideramos que no son un grupo parlamentario por no responder a ninguno de los criterios para conformarse. Siguiendo las soluciones que se han dado en otros países, no se les impide el ejercicio de derechos de los parlamentarios, pero éstos son restringidos, pues los parlamentos en democracias institucionalizadas se organizan en torno a grupos parlamentarios.

II.5 El caso de la función legislativa

Hemos afirmado siguiendo la experiencia comparada y el diseño institucional del Perú que las bancadas ordenan el trabajo parlamentario. A continuación desarrollamos el caso de la función legislativa.

II. 5. 1 La inflación legislativa y la reforma del 2006

Durante el período 2001- 2006 se produjo un inusitado incremento de las iniciativas legislativas, llegando al término del período a 13, 656 – cifra que no incluye las presentadas por el Poder Ejecutivo ni otras instituciones con derecho de iniciativa. Esta denominada hiperinflación legislativa, tuvo en los

primeros años del período legislativo anterior sus principales picos, llegando a presentarse entre 2001 2004 entre tres mil y cuatro mil proyectos anuales.

Entre los principales problemas que genera la inflación legislativa están los que derivan de los cuellos de botella que se producen en las comisiones ordinarias, encargadas del estudio y de proponer el dictamen correspondiente. A ello añadimos que las iniciativas individuales distorsionan el trabajo de las bancadas, presentándose propuestas opuestas sobre una misma materia, y en muchos, del mismo partido. Estas iniciativas respondieron más que a posiciones partidarias, a ideas individuales cuando no a plagios de proyectos de ley de otros parlamentos. El problema se agudizó cuando observadores e instituciones que realizaban seguimiento al Congreso, utilizaron como indicador de la gestión parlamentaria exitosa el número de proyectos de ley presentados. Con el objetivo de racionalizar las iniciativas se planteó que estas respondan a planteamientos de los grupos parlamentarios, originando un primer debate al interior de los mismos e incentivando un cierto grado de coordinación y coherencia interna. Así en el 2006 se modificó el Reglamento del Congreso, exigiendo que las bancadas canalicen las iniciativas legislativas. Presentamos en el cuadro 2.5 la comparación del número de proyectos de ley por períodos legislativos. Aún cuando cada cual corresponde a procesos políticos muy diversos, el problema descrito nos parece evidente.

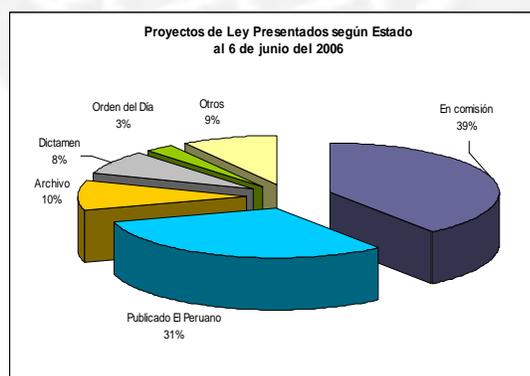
CUADRO 2.5 NÚMERO DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS POR PERÍODO DE GOBIERNO

Período	Número de Iniciativas legislativas parlamentarias
1995 - 2000	5231
2000 - 2001	1734
2001 - 2006	13 656

Fuente: Página web del Congreso de la República. Elaboración Propia

El alto número de iniciativas en estudio en las comisiones ordinarias constituye obstáculo para un trabajo parlamentario, eficiente y eficaz. Al cuello de botella descrito anteriormente se suma la duplicidad de esfuerzos de asesores de despacho, de los grupos parlamentarios y de las comisiones; pues muchas iniciativas sobre el mismo tema generan mayores costos para el Estado. En el estudio de las iniciativas y dictámenes también se genera una distorsión, pues en lugar de centralizar la producción de información básica para el análisis de la iniciativa, los asesores canalizan buena parte de su esfuerzo en hacerlo.

GRÁFICO 2.5: PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS SEGÚN ESTADO AL 6 DE JUNIO DE 2006



Fuente: Página web del Congreso de la República. Elaboración Propia

Sostenemos que mientras las reglas institucionales incentiven la acción individual de los parlamentarios por encima de aquella que realizan los grupos, el Parlamento y las bancadas incurren en una gestión ineficiente. No es posible equiparar la acción individual a la de un grupo parlamentario, más aún si este representa a un partido político. Estamos de acuerdo en proteger los derechos de cada parlamentario, pero determinadas actuaciones deben ser colegiadas, en aras a racionalizar el trabajo parlamentario y facilitar la gobernabilidad democrática.

En el cuadro 2.6 puede observarse el caso de Ecuador, donde ya se había previsto iniciativas por bancada y el número de las mismas es sustancialmente menor.

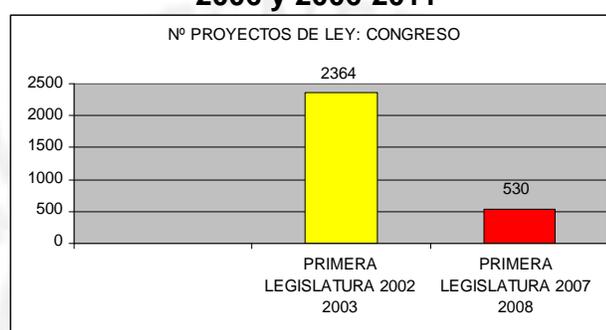
CUADRO 2.6: COMPARACIÓN DE PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS BOLIVIA, ECUADOR Y PERÚ

PAÍS	2004	ENERO - JUNIO 2006
PERÚ	2819	517
BOLIVIA	1530 (2002-2006 enero)	600
ECUADOR	333	200

El análisis realizado entre agosto de 2006 y diciembre de 2007 permite afirmar que el número de proyectos de ley ha disminuido en relación a la primera legislatura del año anterior, de 847 a 530 proyectos. Pero, donde se evidencia la disminución es en la comparación con el período análogo del gobierno pasado, 2001-2006. En la primera legislatura 2002-2003 se presentaron 2,364 proyectos: la disminución es de 78%. Aún cuando se trata de un indicador cuantitativo, creemos que es relevante por cuanto las comisiones ordinarias

tienen mejores condiciones para realizar una labor más eficiente cuando tienen un número menor de proyectos que someter a estudio. Sin embargo, el número de leyes no ha disminuido en igual proporción. El promedio de leyes anuales es cercano a 250, casi una ley por día laborable, cifra que contrasta con las 80 que emite Chile o las 40 leyes españolas anuales.

GRÁFICO 2.6: COMPARACIÓN DEL NÚMERO DE PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS EN LA PRIMERA LEGISLATURA DEL PERÍODO 2001-2006 y 2006-2011



Fuente: Página web del Congreso de la República. Elaboración Propia

II. 5. 2 Grupos Parlamentarios y Poder Ejecutivo

Una forma de medir el apoyo al gobierno es evaluar las tasas de aprobación de las iniciativas que presenta al Congreso (Ames, 2000:17). Desde ese indicador podemos afirmar que el apoyo que recibe el gobierno en un Congreso en el que no tiene mayoría, es considerable. A diciembre de 2007 se aprobaron el 59% de los proyectos por el Poder Ejecutivo presentados al Congreso. En el caso del gobierno del presidente Toledo, con un Congreso sin mayoría, al término de su mandato, se aprobaron el 78% de los proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo.

GRÁFICO 2.7: ESTADO DE LOS PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS POR EL PODER EJECUTIVO ENTRE JULIO 2006 Y DICIEMBRE DE 2007



Fuente: Página web del Congreso de la República.
Elaboración Propia

Constatamos que el Congreso ha tramitado preferentemente los proyectos del Poder Ejecutivo, permitiéndole un papel protagónico en la agenda legislativa. En el período observado, la bancada del partido de gobierno es la que más iniciativas presenta, correspondiéndole el 31% de las iniciativas parlamentarias. De lejos le siguen UPP y PNP con 11% cada uno. La célula parlamentaria aprista ha presentado iniciativas sobre las mismas materias que el Ejecutivo, proponiendo alguna alternativa diferente en la fórmula legal. Aún sin mayoría en el Congreso, el Poder Ejecutivo ha logrado persuadir y conquistar el apoyo para aprobar sus iniciativas. A pesar de la carencia de instituciones sólidas y a veces favorecida por esta circunstancia el presidencialismo híbrido de nuestro diseño constitucional ha permitido no sólo lograr que concluyan los períodos constitucionales sin golpe de Estado como en el siglo pasado, sino que el Presidente encuentre el apoyo de la oposición.

CAPÍTULO III

RELACIÓN ENTRE PARTIDOS POLÍTICOS Y GRUPOS PARLAMENTARIOS

En el capítulo I nos hemos referido a la forma en la que los grupos parlamentarios ordenan y racionalizan su trabajo en las democracias modernas e institucionalizadas. El tema que desarrollaremos en este capítulo es el de la relación entre parlamentarios y sus partidos políticos, con especial énfasis en los grupos parlamentarios cuyos miembros pertenecen a un mismo partido político. Analizaremos los criterios de Mainwaring y Scully para definir un sistema de partidos institucionalizado. Argumentaremos a partir de dichos criterios que en el Perú no hay un sistema de partidos institucionalizado. Sin embargo, es nuestra convicción que los partidos políticos son relevantes para la gobernabilidad democrática así como para la elaboración y ejecución de políticas públicas. Finalmente, abordaremos tres temas importantes en la relación partidos políticos, grupos parlamentarios y parlamento: la prohibición

del mandato imperativo y su relación con la disciplina partidaria, la tensión entre dirigentes y parlamentarios, así como el transfuguismo.

Como hemos visto en los capítulos anteriores, la relación entre partidos políticos y grupos parlamentarios es explícita en varios países, sea por la propia norma interna del Congreso o por las reglas y arreglos institucionales no escritos. No obstante, pueden distinguirse niveles de relación entre los grupos parlamentarios y los partidos. Fernández Riveira (2003: 263) distingue cinco modelos de relación entre el grupo y el partido político: a) vinculación débil: un grupo puede estar integrado por miembros de diferentes partidos; b) vinculación atenuada: no se descarta que el parlamentario pueda pertenecer o integrarse en un grupo distinto de aquel con el que concurrió en las elecciones; c) vinculación clara: los miembros del grupo no tienen, en sentido estricto, que pertenecer al mismo partido político. No obstante, se exige expresamente identidad de objetivos políticos. El ejemplo más claro de este modelo es el parlamento alemán. d) Vinculación total, como la que se presenta en parlamentos autonómicos y que impide la formación de grupos con diputados que no se hayan presentado como tales a las elecciones; e) regulaciones híbridas que tiene en cuenta el número mínimo para la constitución del grupo y de no alcanzarse, el requisito de configurarse como colectivo o agrupación representante de un partido político. Tanto el Tribunal Constitucional español¹³ como el Tribunal Federal alemán¹⁴ han reconocido reiteradamente la estrecha vinculación de las bancadas con los partidos políticos, sin que sea una relación jurídica. La separación entre el partido político y el grupo parlamentario queda

¹³ Por ejemplo: ATC 12/1986; STC 64/2002; STC 36/1990;

¹⁴ Sentencia de 13 de junio de 1989 (BverfGE 80) Citada por Santolalla (2007:398).

garantizada jurídicamente por los dispositivos constitucionales y reglamentarios que prohíben el mandato imperativo. Ello sin embargo, no oculta la realidad: en las democracias de partidos con un sistema institucionalizado, los grupos parlamentarios son los voceros de los acuerdos y de las posiciones de los partidos políticos. Son, como dice García Pelayo, la penetración de la organización del partido en la estructura del Parlamento, el mismo que se ha transformado en cámara de partidos (1986:94). El autor explica que la capacidad funcional del Estado constitucional se basa en la existencia de los partidos. Si los diputados son representantes de la nación, lo son solo por mediación de los partidos en los que reside en realidad la representación. Las sesiones de pleno no son el focus de la decisión política sino el locus de la legitimación de las decisiones tomadas por los grupos parlamentarios. Aunque las votaciones sean nominales, los autores españoles destacan que éstos son votos de grupos. En Europa y otros países de América Latina como México y Chile, son los grupos los que prevalecen sobre el parlamentario individual. El rol que desempeñan los grupos ha postergado la acción del parlamentario individual. España es un caso peculiar. Así, Pérez-Serrano afirma que los grupos actuales se han convertido prácticamente en los únicos autores dentro de las asambleas parlamentarias (Martín de Hijas Merino, 2007:7). La organización y vida del parlamento discurren por una senda en la que domina el protagonismo y la presencia del grupo parlamentario, en lo que Caamaño considera un mandato neoimperativo a favor del partido (Corona Ferrero 2007:208). Recorder (2007:50), explica que la relación entre partidos y los grupos es tan estrecha que en Suecia lo habitual es que el líder de todo el

partido sea a su vez el Presidente del grupo parlamentario. En Bélgica, agrega, los presidentes de los grupos, en teoría, son elegidos formalmente en elecciones internas secretas. En la práctica, sin embargo, la dirección ejecutiva del partido desempeña un importante papel en esta elección, lo que explica que habitualmente sólo haya un candidato de consenso para el puesto. En términos generales, son los partidos los que contribuyen a dar estabilidad al régimen democrático; pero no cualquier tipo de partido político: la gobernabilidad democrática requiere de la existencia de partidos sólidos, con identidad política y coherencia ideológica (Pizarro 1995:93). Los partidos políticos cumplen varias funciones en los sistemas democráticos, algunas de las cuales modernamente, no son exclusivas de ellos. La principal es servir de instrumento de mediación entre el Estado y la sociedad, concretando demandas que se implementan desde las instituciones estatales. Entre las funciones institucionales podemos señalar la de seleccionar candidatos que se integran a distintos órganos estatales, dirigiendo y controlando la acción del gobierno y del Parlamento (Oñate, 2003:261).

III.1 El Sistema de partidos en el Perú

III. 1. 1 Criterios para definir un sistema de partidos institucionalizado

Para definir qué se entiende por un sistema de partidos institucionalizado seguimos los criterios desarrollados por Scott Mainwaring y Timothy Scully (1996). Los autores expresan que los partidos políticos son importantes porque:

- Dan forma al funcionamiento del sistema democrático, pues los gobiernos democráticos son elegidos por medio de partidos.
- Son los principales agentes de representación política. Canalizan y expresan intereses. Los partidos siguen siendo los mecanismos más importantes de mediación entre la sociedad y el Estado. Constituyen vehículos para representar diversos grupos de la sociedad. Dan forma, moderan y articulan los intereses de la sociedad.
- Dominan la política electoral. Son centrales para la competencia por el poder estatal. Constituyen los únicos autores con acceso a cargos de elección popular en sistemas democráticos.
- Revelan las características del sistema político. Allí donde las instituciones políticas son débiles, los partidos no estructuran el sistema político. Los partidos son altamente personalistas, afines a vehículos electorales de emprendedores políticos. No conducen la vida política.

Los autores desarrollan cuatro condiciones para que un sistema de partidos¹⁵ democrático se considere institucionalizado:

- a) **Estabilidad en las reglas y en la naturaleza de la competencia entre partidos.** Los partidos deben mostrar regularidad. Partidos que parecen importantes que pero aparecen en una elección y prácticamente desaparecen en la siguiente no constituyen un sistema institucionalizado de partidos.

¹⁵ Los autores definen el sistema de partidos como un conjunto de interacciones en la competencia entre partidos. Agregan que en los sistemas institucionalizados de partidos, éstos son los actores claves en la estructuración del proceso electoral y político.

- b) **Deben tener raíces más o menos estables en la sociedad.** Esta condición alude a la función de representación. La capacidad de los partidos para sobrevivir un largo tiempo muestra que han logrado captar lealtades de sus electores. También es frecuente que los partidos con estos vínculos tiendan a ser más consistentes con sus relativas posiciones ideológicas. Los cambios en la posición ideológica relativa implican lazos más débiles entre partidos y la sociedad.
- c) **Los actores políticos dan legitimidad al proceso electoral y a los partidos.** Parte de las reglas conocidas y practicadas es que las elecciones constituyen la ruta principal para llegar al gobierno.
- d) **Las organizaciones partidarias tienen importancia.** No están subordinados a los intereses de los líderes. Trascienden al fundador y a sus intereses. Las élites políticas son leales a los partidos. La disciplina partidaria en las legislaturas es razonablemente sólida.

En oposición a los sistemas institucionalizados están los sistemas de partidos incoactivos, cuyas diferencias pueden observarse en el cuadro siguiente.

CUADRO 3.1: SISTEMAS DE PARTIDOS INSTITUCIONALIZADOS E INCOACTIVOS

Sistema Institucionalizado de partidos	Sistema incoactivos de partidos débilmente institucionalizados
Partidos con historia, continuidad y permanencia.	Volatilidad electoral.

Los partidos son actores claves del proceso electoral. Estructuran el proceso político. Los partidos no son expresiones de líderes carismáticos.	Las personalidades individuales dominan los partidos y las campañas. La mayoría de los ciudadanos no están adheridos a ningún partido.
Los grupos organizados de la sociedad tienen vínculos fuertes con los partidos. Se canalizan las exigencias políticas y moderan los conflictos. Seleccionan integran y ayudan a resolver las fisuras sociales.	Las raíces de los partidos en la sociedad son débiles. Hay problemas de representación.
Los partidos controlan la selección de candidatos. Hay más posibilidad que los ciudadanos voten por filiación partidaria.	Las afiliaciones partidarias no estructuran el voto. Se agudiza el personalismo. Se produce un círculo vicioso sin partidos sólidos, surgiendo líderes populistas. Se multiplican los actores que compiten por acceder al poder.
Dan legitimidad a las decisiones políticas. Es posible un proceso de rendición de cuentas y de responsabilidad democrática.	La rendición de cuentas se debilita porque los ciudadanos no pueden apreciar las diferencias entre los partidos. No es posible establecer un sistema de responsabilidades.
Facilita el gobierno y la gobernabilidad. Se aumenta la posibilidad de apoyo al	Como los partidos son indisciplinados, es posible que el gobierno no

Poder Ejecutivo	encuentre apoyo ni siquiera del mismo partido. Se genera mayor incertidumbre. La política tiende a ser más imprevisible y gobernar es más complicado.
-----------------	---

Fuente: Mainwaring y Scully (1996) Elaboración propia.

De las características señaladas por los autores, resulta obvio que el nuestro no es un sistema de partidos institucionalizado. Como puede observarse del cuadro 3.2, hay una alta volatilidad. Los números en las columnas están referidos a la cantidad de representantes. Cabe precisar que la inscripción de algunos de los partidos ha sido cancelada como consecuencia de lo establecido en la Ley de Partidos Políticos.

CUADRO 3.2 PARTIDOS Y ALIANZAS ELECTORALES CON REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA

PARTIDO POLÍTICO O ALIANZA ELECTORAL	NÚMERO DE PARLAMENTARIOS		
	2001	2006	2006-2011
PERÚ POSIBLE	45	32	2
PARTIDO APRISTA	28	28	36
UNIDAD NACIONAL	17	12	17 ¹⁶
UPP	6	1	45 ¹⁷
FIM	12	-	-
C90-NM	3		13
AP	3	3	4
SOMOS PERÚ	4	1	1
SOLUCIÓN	1	-	-

¹⁶ Al cierre de la segunda legislatura 2006-2007, dos de los representantes electos por Renovación Nacional, por acuerdo del partido se apartaron de la alianza electoral Unidad Nacional.

¹⁷ Al inicio del período legislativo, tres parlamentarios se apartaron sin integrarse al grupo parlamentario UPPNP, luego éste se escindió en dos grupos, el de los candidatos electos cercanos al Partido Nacionalista y los de Unión por el Perú.

POPULAR			
TODOS POR LA VICTORIA	1	-	-
PROYECTO PAÍS	1	-	-

Parafraseando a Mainwaring, los sistemas institucionalizados de partidos facilitan la gobernabilidad porque permiten la representación así como canalizar los conflictos de manera que no sobrepasen el sistema político. Alcántara destaca la importancia de la confianza institucional para el funcionamiento y estabilidad de la democracia. Encuentra que existe una correlación significativa entre el grado de confianza en los partidos y el porcentaje de legisladores que considera que éstos son pieza clave para la existencia y funcionamiento de la democracia (Alcántara, 2006:93). El problema en el país es que dos instituciones esenciales para la democracia han resultado ser percibidas como una explosiva combinación: partidos políticos y Congreso. Los índices de desconfianza en la región son altos, particularmente en Perú, llegando a niveles críticos en los años pasados¹⁸.

Algunas de las experiencias del período 2001-2006 mostraron que la relación entre partidos políticos y representación parlamentaria no fueron ni estables ni institucionales, sino que respondieron más a líderes que aglutinaron en torno a ellos a un grupo de personas, contribuyendo y reforzando la desconfianza hacia los partidos y el Congreso. Hubo grupos parlamentarios vinculados con partidos que surgieron después de la elección del 2001; otros formados por los

¹⁸ Para una revisión del tema y análisis de las razones que han conducido a tal apreciación en el caso peruano: Pease García, H.; Por los Pasos Perdidos, el Parlamento Peruano ente 2000 y 2006; Fondo Editorial del Congreso del Perú; Lima, 2006; pp. 31-40. Pease García, H.; Electores, partidos y representantes. Sistema electoral, sistema de gobierno y sistema de partidos en el Perú. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima 1999; pp. 14-16. Para la afirmación en relación a los países de la región: Latinobarómetro 2004, 2005, 2006, 2007. www.latinobarometro.org

que se apartaron del partido a lista que los llevó al escaño; parlamentarios sin partidos y partidos sin representación parlamentaria, aunque algunos de éstos adoptaron parlamentarios que fueron elegidos en otra lista¹⁹.

Afirmamos que el rol de los grupos parlamentarios dentro del parlamento depende del grado de institucionalización de los partidos políticos. Mientras más organizado y estructurado sea un partido, mayor vinculación con el grupo y mayor control sobre el parlamento. Este grado de institucionalización puede tener un impacto positivo en la eficacia para solucionar los problemas del país, pues con cuadros adecuados y votos suficientes podrán aplicar políticas públicas, tema que desarrollaremos en los párrafos siguientes.

III.2 Partidos políticos y políticas públicas

Los partidos políticos en las democracias se encargan de elaborar políticas públicas, las que tratan de implementar al llegar al gobierno. Cuando se requiere un marco legal, el Congreso es formalmente la principal institución para su elaboración por el rango de sus normas y la legitimidad de las decisiones multipartidarias. Por tal motivo las decisiones de gran trascendencia para definir la marcha del país y establecer prioridades como son el presupuesto, la legislación tributaria, la regulación de los temas sociales y el

¹⁹ Entre los partidos políticos con representación parlamentaria citamos al Partido Aprista, PPC, AP, PP y FIM entre otros. Los que se formaron entre los congresistas que se apartaron de la lista que los eligió fueron por ejemplo Perú Ahora o Alianza para el Progreso. Partidos sin representación parlamentaria que adoptaron a algún parlamentario que fue elegido en otra lista, citamos el caso de Fuerza Democrática con Eittel Ramos.

desarrollo de las normas constitucionales sobre el diseño del Estado, deben ser aprobados por el Congreso.

En los parlamentos modernos la deliberación se hace en los grupos parlamentarios. En las democracias más sólidas, el debate se da en los partidos políticos que los originan. Para la aprobación de estas políticas se requieren partidos disciplinados que den lugar a grupos parlamentarios consistentes en sus votaciones. Así, los partidos cumplen de mejor manera con su rol de agentes hacedores de políticas y sus preceptos programáticos llegarán más fácilmente a cristalizarse como estrategias de desarrollo para el país (Brown 2004:49). Ello no será posible si se encuentran en medio con el obstáculo de no poder ni siquiera lograr un mínimo consenso dentro de sus filas.

El rol de los partidos políticos en la elaboración de políticas públicas ha sido reforzado por la Ley de Partidos Políticos, Ley N° 28094. Así establece entre los fines y objetivos de los partidos políticos, formular sus idearios, planes y programas que reflejen sus propuestas para el desarrollo nacional, de acuerdo a su visión de país (artículo 2° literal c). Una modificación a la ley impuso la obligación de los partidos políticos, alianzas, movimientos y organizaciones políticas locales que presentan candidatos, según sea el caso, a elecciones generales, regionales o municipales, al momento de presentación de sus respectivas listas, de entregar al Jurado Nacional de Elecciones su Plan de Gobierno del nivel que corresponda (artículo 23° A).

Ello, en el caso de la representación parlamentaria es conveniente, pues orientará la presentación de proyectos de ley de bancada en torno al

diagnostico de problemas del país y propuestas de solución; les permitirá tener una agenda legislativa conjunta y de negociación política. La conducta parlamentaria cercana a un ideario, al plan de gobierno y el asesoramiento de un equipo técnico que comparta la línea programática e ideológica del partido, evita iniciativas personales muchas veces inconsistente con los planteamientos del partido, permitiendo así coherencia y facilitando la disciplina partidaria.

III.3 La tensión entre la prohibición del mandato imperativo y la disciplina partidaria

La naturaleza de la representación política ha ocupado un espacio importante en la historia de esta institución. El debate en torno a los alcances de la representación política básicamente confronta dos posiciones: si el representante electo se debe a sus electores y debe consultar el voto antes de emitirlo –situación hoy imposible – votando según los intereses que cree representar o, si por el contrario, debe votar con independencia, siguiendo su propio criterio. Burke en su discurso dirigido a sus electores de Bristol, en 1774, sustenta que el Parlamento es una asamblea deliberante, por lo que no hay mandato imperativo cuando un cuerpo representativo se transforma de organismo externo al Estado en un organismo del Estado²⁰. Pitkin da cuenta de

²⁰ Burke explica que la deliberación no puede estar precedida de un mandato para votar de una manera determinada. “El Parlamento no es un congreso de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros, debe sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados, sino una asamblea deliberante de una nación, con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo. Elegís un diputado; pero cuando le habéis escogido, no es el diputado por Bristol, sino un miembro del Parlamento. Si el elector local tuviera un interés o formase una opinión precipitada, opuestos evidentemente al bien real del resto de la comunidad, el diputado por ese punto, debe, igual que los demás, abstenerse de ninguna gestión

una serie de dilemas adicionales a los que se encuentra sometido el legislador. Uno de ellos es el relativo a perseguir el interés local o el nacional. Encargarse del gobierno, explica, supone velar por el interés nacional (1985:239). El representante moderno, añade, actúa dentro de una elaborada red de presiones, demandas y obligaciones: el representante político tiene un electorado y unos electores, no un principal; es un miembro del partido político que quiere ser reelegido, debe ser sensible por tanto, a su partido (tanto local como nacional) y, ante diversos grupos e intereses públicos y privados. También como persona tiene opiniones y perspectivas. En suma, no es un agente no fideicomisario, ni comisionado (Pitkin, 1985:244). La compleja naturaleza de la representación política en la que se funda la democracia, se complica aún más con la consolidación de los partidos políticos como intermediarios de las demandas ciudadanas y la constitucionalización del principio de prohibición del mandato imperativo.

Los partidos políticos desplazaron al diputado individual, protagonista en los parlamentos y se convirtieron ellos en los actores principales. Como consecuencia de este proceso surge la disciplina de voto y la organización parlamentaria en torno a las bancadas, expresado de forma contundente por Carl Schmitt: “la posición del diputado se encuentra fijada por el partido; la coacción parlamentaria es una practica del parlamentarismo actual” (citado por Sáiz Arnáiz, 1989:212 entre otros autores). Recorder (2007:61) sostiene que en gran parte de los sistemas europeo-continentales, cada vez es mas

para llevarlo a efecto”. “¿Qué clase de razón es esa en la cual la determinación precede a la discusión, en la que un grupo de hombres delibera y otro decide y en la que quienes adoptan las conclusiones están acaso a trescientas millas de quienes oyen los argumentos?”

frecuente que los grupos se vean influidos, y hasta eclipsados, por los partidos con los que se corresponden. En relación a España, Fernández Riveira (2003: 383) explica que el voto en las asambleas legislativas es eficiente y práctico. Eficiente, porque debe proporcionar un resultado rápido y no mostrar fisuras en el conjunto de votos de un grupo parlamentario. Es práctico porque no responde a una estructura interna del propio parlamentario. No surge tras la confrontación de pareceres, sino de las “instrucciones” del grupo parlamentario. Precisa, que el voto en las sesiones, confirma decisiones ya tomadas que se gestaron fuera de las cámaras. Se ha convertido en el eco legitimador de la decisión ya tomada. Manin (1992:258) señala que el representante, diputado o miembro del Parlamento ya no es libre para votar de acuerdo con su propia conciencia o juicio: está obligado con el partido al que debe su elección. El dilema del político con respecto a su partido la expresa de manera inmejorable el diputado socialdemócrata Kautsky, citada por el mismo autor: “El diputado no es un hombre libre en sus decisiones en el parlamento; esta ligado al partido que lo hizo elegir, no es un hombre libre, por duro que esto pueda sonar, sino el mero mandatario de su partido.” No obstante ello, los parlamentarios una vez electos no están sujetos a mandato imperativo alguno. Actualmente, la prohibición del mandato imperativo es una ficción jurídica de difícil explicación (Sanz, 2007:245). Punset (2001:209) expresa que ha de entenderse instruida respecto de los electores para desvincular la relación electores-elegidos en los aspectos señalados. En otras palabras, la interdicción de instrucciones y de revocabilidad no se dirige a los partidos, sino a los electores.

Llevada a nivel constitucional en el Perú desde la Constitución de 1933, la prohibición del mandato imperativo, la proclama el artículo 93º de la Constitución Política del Estado de 1993. También lo hacen de manera expresa las disposiciones constitucionales de España²¹, Alemania²², Francia²³, Italia²⁴, El Salvador²⁵ y Paraguay²⁶ entre otras. No prevén disposiciones sobre prohibición de mandato imperativo: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá. Respecto de esta disposición, Bernaldes (1996:387) explica: “la Constitución no puede formular un extremo que signifique atentar contra la unidad y la disciplina de los partidos políticos”. “...los parlamentarios representan a la Nación, pero ejercen tal representación en nombre de los partidos y organizaciones política que facilitaron su elección”. De manera que el que los congresistas no estén sujetos a mandato imperativo “no debe interpretarse como independencia absoluta y deslealtad partidaria. Al contrario son voceros y expresan el punto de vista de sus movimientos coordinando con ellos a través de sus respectivas estructuras y defendiendo sus propuestas programáticas”. Comentando la misma disposición constitucional, García Toma (1998:268) sostiene que debiera revisarse esta disposición pues “el país está harto de congresistas que divorcian el discurso

²¹ Artículo 67 2. Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo.

²² Art. 38.1 Los diputados del Bundestag alemán representan a todo el pueblo y no están sujetos a mandatos e instrucciones y sólo a sometidos a su propia conciencia.

²³ Art. 27 Todo mandato imperativo es nulo.

²⁴ Art. 68 Todo miembro del Parlamento representa a la Nación y ejerce sus funciones sin estar ligado a mandato alguno.

²⁵ Art. 125.- Los Diputados representan al pueblo entero y no están ligados por ningún mandato imperativo. Son inviolables, y no tendrán responsabilidad en tiempo alguno por las opiniones o votos que emitan.

²⁶ Art. 201.- (...) Los senadores y diputados no estarán sujetos a mandatos imperativos.

de la práctica, la promesa y el comportamiento. El Parlamento peruano tiene despreciables antecedentes de representantes que se duermen izquierdistas y amanecen reaccionarios”. Para Rubio (1999:78) desde que los congresistas representan a la Nación, “no existe grupo alguno que pueda imponerles sus propios puntos de vista al tomar decisiones”. Sin embargo, el congresista no puede olvidar que fue elegido “en base a unas promesas y plataforma que iba a condicionar ideológica y políticamente su labor”. Interpretar este artículo constitucional supone conciliar los principios del Estado democrático y representativo que legitima el rol de los partidos y el de los grupos parlamentarios, a la par que garantizar la prohibición del mandato imperativo. Así, junto a Planas (2001:251) y García Pelayo (1986:96), coincidimos en que las decisiones del partido político no vinculan jurídicamente a los miembros, quienes libremente se someten a respetar las decisiones tomadas al interior de su partido político, momento en el que pueden expresar su posición. Con arreglo a la disposición constitucional que comentamos, los congresistas, no pueden ser despojados de su escaño en caso de indisciplina. De manera que la sujeción a las decisiones partidarias y la disciplina del voto deben garantizar “la libertad de juicio y de voto del representante y su vinculación inmediata con el representado” en una tensión constructiva entre representante-partido y representados. En la misma línea Punset (2001:211) sostiene que la exclusiva titularidad del escaño por el diputado no puede ofrecer duda en el Derecho. Aún cuando existe la práctica de exigir a los candidatos antes de incluirlos en las listas, un documento de renuncia al escaño dirigido al Presidente de la

Cámara, llegado el momento, de no ratificarse la renuncia, ésta no tendrá validez.

Lo común en los países con un sistema de partidos institucionalizado es que a pesar de que el mandato representativo excluye un mandato imperativo, éste virtualmente se da, no respecto de los electores sino del partido político. Al respecto, el Tribunal Constitucional español se ha pronunciado (S5/1983, de 4 de febrero) precisando que “el derecho a participar corresponde a los ciudadanos, y no a los partidos, que los representantes elegidos lo son de los ciudadanos y no de los partidos; que la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos sino de la expresada por los electores a través del sufragio en elecciones periódicas”

De manera que esta supuesta contradicción desaparece al ser interpretada con otros principios que provienen de la naturaleza del Estado democrático y representativo. A partir de sus estudios en los sistemas políticos latinoamericanos, Alcántara (2006:52 y ss) sostiene que los países en los que más atención se presta a las instrucciones de los partidos políticos al votar son: República Dominicana, Honduras, El Salvador y Uruguay. Mientras que Colombia, Perú y Chile le prestan menos atención. En casi todos los casos, salvo en Costa Rica y Uruguay, los intereses de los electores de la circunscripción son más relevantes al momento de votar que las indicaciones partidarias o los votantes del partido al que pertenece. Este resultado es producto de entrevistas realizadas a los parlamentarios en ejercicio. Explica Alcántara (2006:74) que el estilo de los legisladores latinoamericanos está guiado principalmente por una concepción de mandato más que por una de

representación. Evidentemente esta conducta confronta a los parlamentarios con los líderes partidarios, presentando una tensión que será analizada en el acápite siguiente.

III. 4 La tensión entre congresistas y dirigentes partidarios

Una vez en el Congreso, la exposición de los diputados es regularmente mayor que la de los líderes partidarios. En ocasiones, sin embargo, los líderes en el parlamento se convierten en los únicos voceros del partido. Alcántara (2001:20) explica que la representación parlamentaria puede ser única cara del partido expuesta ante la opinión pública. En efecto, el parlamentario se convierte en el portavoz del partido político, desplazando a la dirigencia partidaria que no ostenta cargo público. Lo que declare se considerará en principio como la posición del partido.

La relación entre los dirigentes y los parlamentarios en el interior del partido es abordada por varios autores. Maurice Duverger las ha clasificado en tres: dominación del partido sobre los parlamentarios; dominación de los parlamentarios sobre el partido; y, por último igualdad e integración entre ambos. (De Bufalá; 1999:54). Lo ideal para el sistema político es la tercera opción, es decir la integración entre el grupo y el partido. Para lograrlo, será necesario que algunos parlamentarios participen en la dirigencia del partido²⁷, aunque no de manera exclusiva, pues debe distinguirse el terreno de lo partidario y de lo parlamentario. Por lo demás, los partidos políticos en un

²⁷ Evidentemente este supuesto se da en el caso de partidos institucionalizados, pues si hablamos de maquinarias electorales, concluida la elección, la estructura y organización partidaria desaparecen hasta la siguiente.

sistema de partidos institucionalizado, deben tener vida fuera del parlamento. En cualquier caso, las experiencias en países con democracias institucionalizadas muestran que debe existir una coordinación periódica y habitual entre el coordinador de la bancada y los dirigentes del partido, siendo recomendable para De Bufalá la confusión de jerarquías.

Desde otra perspectiva, Alcántara (2004: 120), explica que hay escenarios en la política latinoamericana que pueden presentar tensiones entre el partido y el grupo parlamentario. La primera, cuando el líder del partido pierde las elecciones presidenciales “en cuyo caso su liderazgo adquiere un carácter parainstitucional y con frecuencia termina en enfrentamientos con el líder de la bancada”. Cita como ejemplos el caso de la Unión Cívica Radical en Argentina cuando perdió las elecciones presidenciales de 1989; en Ecuador, las relaciones de Rodrigo Borja con su partido Izquierda Democrática y en México Cuauthémoc Cárdenas con el Partido de la Revolución Democrática. Otra situación se presenta cuando un partido proyecta una candidatura presidencial que no es la del líder y que, siendo ganadora, termina por mantener una relación compleja con el partido y el grupo parlamentario, como el caso de Vicente Fox. En el caso peruano, las relaciones entre las bancadas y sus respectivos candidatos presidenciales son diversas. Podemos observarlas en el caso de Lourdes Flores con la bancada de Unidad Nacional. Ella es Presidenta del Partido Popular Cristiano, partido integrante de la Alianza al que adscriben nueve de los quince parlamentarios. En el caso de Ollanta Humala, la escisión de UPP y el PNP, lo vincula con los veintitrés parlamentarios que integran esa bancada, sólo tres pertenecen al partido. Diferente es la relación

de Martha Chávez con el fujimorismo, pues ninguno de los trece parlamentarios es militante del partido político Nueva Mayoría, partido del cual es fundadora y dirigente; o, el caso de Lay que obtuvo dos representantes.

Otro dilema difícil de resolver en este ámbito es el relativo a qué materias deben librarse a la esfera de deliberación/decisión del partido y que temas deben ser resueltos en las bancadas. Hacen bien los reglamentos internos de las bancadas en no regularlo exhaustivamente pues la casuística, la coyuntura política y la situación de la relación partido/bancada pueden llevar a distintas soluciones²⁸. García Guerrero cita a Leopoldo Elia, quien da criterios objetivos para resolver este dilema que puede terminar generando un grave conflicto. Sostiene que las instancias superiores del partido deben especificar al grupo las orientaciones políticas fundamentales, pero la concreción de esas decisiones corresponde a la asamblea de grupo, previa deliberación y conforme al principio mayoritario. El grupo debe someter a sus órganos directivos las iniciativas parlamentarias para que estos decidan si responden a las directivas fundamentales del partido (García Guerrero, 1996:457). Por lo demás el autor sugiere que en caso de duda la balanza debe inclinarse sobre el grupo.

Aún cuando abordaremos el tema en el capítulo siguiente, a manera de ejemplo, citamos algunos temas de la agenda pendiente que no deberían librarse a la decisión de la bancada sin la participación del partido político: el diseño del

²⁸ Por ejemplo, pareciera que la designación de integrantes del cuadro de comisiones ordinarias, debiera circunscribirse a la bancada por ser un tema de funcionamiento del Congreso. Sin embargo, cuando se trata de bancadas que corresponden a partidos políticos organizados, en muchos casos es éste, de acuerdo con sus propias estrategias y atendiendo a sus criterios, el que decide buena parte la conformación del cuadro, resolviendo con ello las discrepancias que se producen cuando varios parlamentarios quieren integrar la misma comisión.

Estado, el retorno a la bicameralidad, la suscripción de la Convención del Mar entre otros temas. Se trata de temas que entrañan debates y eventualmente comprometen al partido político más allá de su representación parlamentaria presente, cuando no tocan defensas históricas de una u otra posición.

La relación de los parlamentarios con los partidos varía según sea el grado de institucionalización del sistema de partidos y la condición de dirigente, militante o independiente invitado del parlamentario. Pedraglio afirmó que en un Congreso que, como en el peruano, no se sostiene en partidos políticos medianamente sólidos, resulta imposible el juego democrático parlamentario, razón por la cual se convierte en una maraña de intereses personales o de grupo que se alinean dependiendo del tema en debate y que provocan una evidente inestabilidad. (Pedraglio, 2005). El problema se agrava cuando desde las normas jurídicas no se brindan incentivos para ordenar el trabajo parlamentario en torno a los partidos políticos representados por grupos parlamentarios y cuando se estimula el trabajo individual.

Los partidos programáticos, unidos en torno a una ideología y organizados, podrían tener menos problemas entre la dirigencia partidaria y las propuestas, declaraciones y votaciones de los parlamentarios. La dirigencia suele sin embargo, reclamar lealtad con los principios programáticos y propuestas de campaña. En este punto las estrategias de comunicación interna del grupo parlamentario y externa con el partido adquieren relevancia. La comunicación entre los dirigentes partidarios y el grupo parlamentario puede facilitar que conozcan en tiempo real declaraciones, votaciones y otras decisiones permitiendo que sean informados por la propia fuente y no a través de terceros

que pueden tomar intencionalmente sólo una parte de la declaración a los fines de confrontar posiciones. Un adecuado sistema de comunicación entre los parlamentarios, la dirigencia partidaria y los dirigentes de provincias los conecta con la información del debate en el Congreso y permite establecer nexos para un trabajo coordinado que refleje coherencia del partido político frente a la ciudadanía. En esta línea José Tudela expresa que la influencia de las nuevas tecnologías sobre la vida parlamentaria va más allá del principio de participación ciudadana. Cuando se analiza el impacto de las nuevas tecnologías sobre la institución parlamentaria, no debe circunscribirse el debate a su influencia como cauce para la participación de los ciudadanos sino extenderlo como elemento de interactividad entre los diputados, grupos parlamentarios y los ciudadanos (Tudela Aranda, 2002:134). El uso de las nuevas tecnologías como Internet y el correo electrónico debe potenciar la relación con los electores, así como fortalecer la comunicación interna del partido político. Grupos parlamentarios y partidos políticos deben priorizar una página web actualizada con enlaces entre una y otra página. La red, así como los elementos de interactividad entre los ciudadanos, los diputados y los grupos parlamentarios da a la publicidad parlamentaria una dimensión cuantitativa y cualitativa radicalmente diferente a la existente hasta ahora. (Tudela Aranda, 2002:135 y 150).

III. 5 El Transfuguismo

El tema de transfuguismo y su incidencia en la historia reciente del Perú constituye una materia suficientemente amplia para una investigación de la

ciencia política por su complejidad y extensión. A pesar de ello no hemos querido renunciar a abordarlo por las particulares aristas que presenta en relación a los grupos parlamentarios. En efecto, el escenario ideal para analizar este hecho político es en torno al Congreso, a los grupos parlamentarios y a los partidos políticos a fin de explorar las relaciones de causalidad entre el transfuguismo, los modos de representación política y la crisis de los partidos políticos. Si los partidos políticos no son más entidades ideologizadas, si son más bien partidos *atrápalo todo*²⁹ cuando no maquinarias electorales. ¿En que consiste en transfuguismo? ¿Cuál es la lealtad o identidad de los parlamentarios en un sistema de partidos incoactivo? ¿Cómo regularlo sin atender las causas que motivan esta conducta? ¿Debe el sistema tolerarlo? ¿Es posible hablar de transfuguismo cuando se invitó a personas que no conocían o discrepaban abiertamente los postulados del partido político? ¿Es el transfuguismo un tema fundamentalmente ético?

Coincidimos con Delgado Guembes³⁰ en que el transfuguismo es más un síntoma del sistema de representación política en general y de los sistemas de partidos en particular. Otros estudios lo consideran como una causa de la falta de cohesión del sistema de partidos o como un efecto tanto de las normas electorales como de la cultura política (Delgado Guembes, 2006: 97). Pease encuentra que mas allá de la coyuntura política el 2000, las razones del

²⁹ En diversos trabajos se reconoce a Otto Kirchheimer como el autor de esta categoría de partidos políticos. A diferencia de los partidos de cuadros y de masas, los partidos *atrápalo todo* o *catch all parties* se caracterizan por la atenuación o abandono del contenido ideológico; el reforzamiento de los liderazgos; la tendencia a identificarse menos con una clase específica mostrando una heterogeneidad social respecto del respaldo electoral que reciben; el pragmatismo y el uso de medios de comunicación en la política.

transfuguismo están en la debilidad estructural de los partidos y la facilidad con que la ley abre la puerta a listas coyunturales donde no hay cohesión asociativa, ideológica ni programática (Pease, 2006:447). Es un fenómeno que afecta no sólo a los partidos políticos sino también la soberanía popular (Landa, 2006:277).

Un primer problema con el que nos encontramos es el de la carencia de una definición unívoca en torno a este hecho político. El abandono del partido político por el que un congresista fue electo puede no tener una connotación corrupta ni recibir el rechazo de la población, elementos asociados al transfuguismo. Evidentemente no toda ruptura del parlamentario con el partido en cuya lista fue electo puede ser valorada de igual manera. Delgado Guembes explica que puede ser perfectamente correcto, lícito y hasta encomiable que, en algunos casos, un representante se desafile del grupo con el que llega al Congreso y se incorpore a otro. En el marco institucional del Perú actual es sin embargo, expresión de la volatilidad y carácter fragmentario y patológico de la esfera pública, tiene sin embargo una connotación peyorativa, censurable. El tráfuga comete un acto contra la buena fe (2000:104 y ss.). Las razones por las que asociamos el transfuguismo con la corrupción del poder político y una visión pragmática de la política están relacionadas con los hechos que desencadenaron la crisis política del año 2000 y la caída del gobierno de Fujimori.

Las elecciones del año 2000, se realizaron en un ambiente de polarización extrema, el oficialismo logró cincuenta y dos de los ciento veinte escaños.

Caretas³¹ da cuenta que el viernes 21 de julio el oficialismo había logrado el respaldo de 59 votos para la elección de la Mesa Directiva; la misma que fue electa el lunes 25 con el apoyo de setenta parlamentarios, número mucho mayor al de los electos por la lista de la alianza Electoral Perú 2000. Esta elección fue precedida y sucedida por una serie de renunciaciones de congresistas a las listas por las que habían sido electos, incorporándose muchos de ellos a la bancada oficialista. Ni el APRA, partido más antiguo de los que participaron en la contienda electoral, se salvo de esta situación. El número de casos y las explicaciones que se brindaron para justificar las renunciaciones constituyen parte de la historia de la crisis política del 2000.

En el 2001 se constituyó el nuevo Congreso con la conformación analizada en el capítulo precedente. Al término del período veintinueve parlamentarios habían dejado al partido o alianza electoral que los llevó en sus listas: dieciséis renunciaron a Perú Posible, partido de gobierno, aunque uno de ellos volvió; cinco del Frente Independiente Moralizador; cinco de la Alianza electoral Unidad Nacional; tres de Somos Perú y uno de Renacimiento Andino que se incorporó a Perú Posible. Al término del proceso electoral de 2006, se produjo la renuncia del candidato a Primer Vicepresidente, congresista electo por Unión por el Perú. Meses más tarde, dos de los tres parlamentarios del partido Renovación Nacional, electos por la Alianza Electoral Unidad Nacional se apartaron del grupo parlamentario. El tercero renunció a su partido, manteniéndose en el grupo parlamentario como independiente. Con estos

³¹ Caretas; Edición N° 1629; 26 de julio del 2000; La Marcha de los 4 Chanchullos

hechos, el tema del transfuguismo volvió a ponerse sobre el tapete. Evidentemente, los hechos descritos ocurridos en el año 2000 y en el período 2001 – 2006, así como en el actual período legislativo no pueden ser valorados de igual forma; de allí que la definición, regulación y eventual sanción se convierten en un tema difícil, no sólo en el Perú sino en la experiencia comparada.

El transfuguismo se presenta también en otros países. Aunque se conocen más referencias Brasil, Ecuador, Bolivia y países centroamericanos en mayor medida, el tema no es extraño para los países con democracias más estables. Así, Owens³²(2006:18), comenta casos de Inglaterra, Estados Unidos, Canadá entre otros. Fernando Santaolalla³³ ha publicado un artículo en relación al transfuguismo en países europeos. En resumen, algunos países lo toleran; en otros pocos, la sanción es radical. Tal es el caso de Portugal, en el que la Constitución establece en el artículo 163^o la pérdida del mandato de quienes se inscriban en un partido distinto de aquel por el cual se hayan presentado en las elecciones. En el caso de la India, el castigo por abandonar al partido es la

³² “Although there is no reliable cross-national data or study of switching, the literature shows considerable divergence across democratic legislatures: whereas just 31 British MPs switched parties between 1950 and 1996, just 20 members of the United States House and Senate between 1947 and 1997, only four Canadian MPs between 1997 and 2000, five members of the Norwegian Storting in the 1990’s, and no members of the Finnish Eduskunta, ‘faction hopping or parliamentary tourism’ has been rife elsewhere, at least during specific periods. The phenomenon is particularly strong in the Brazilian Câmara dos Deputados, the Colombian Cámara de Representantes, the Ecuadorian Congreso, the post-Nazi German Bundestag, the post-Suharto Indonesian Dewan Perwakilan Rakyat, the Israeli Knesset the Italian Camera dei Deputati and the Senato, the Japanese Diet, the post-apartheid South African National Assembly, and in a host of post-communist legislative chambers in Russia, eastern and central Europe and the Baltic states. In one particularly egregious case, a Czech MP changed his party affiliation three times in the space of just one year. Why do legislators switch parties? First, it is important to note that many party switches are to parties within the same ideological “family” or major coalition groups”.

³³ Véase Fernando Santaolalla, “El transfuguismo en algunos países europeos”; En: Anuario de Derecho Parlamentario; Año 2007; N° 19 pp. 395 y ss.

pérdida del escaño (Valencia 2005: 28), sin embargo el Tribunal Supremo ha cuestionado la constitucionalidad de la medida. En Bolivia, la ley de partidos políticos trata el tema y no es muy contundente. Así, dispone en el artículo 28º que constituye falta grave la acción por la que un Senador o un Diputado, desde el momento de su elección, se incorpore a un partido distinto de aquel por el que fue postulado o se declare independiente a cambio de prebenda o beneficio de naturaleza económica o política. Plantea como sanción la separación temporal o definitiva, a demanda expresa del partido afectado. Ferrufino (1998:85) sostiene que la pérdida del mandato que estuviere ejerciendo el tráfuga es la consecuencia de la falta de ética en la política y el pragmatismo sin escrúpulos que constituyen prácticas altamente nocivas para el sistema político. Si bien se han dado al menos treinta casos en el periodo constitucional (2002-2005), nunca se ha llegado a ejecutar una sanción pues la ley establece que se sancionará al representante que se declare independiente o pase a otro partido a cambio de beneficios personales, supuesto que nunca puede probarse.

En Ecuador, el transfuguismo es conocido como “camisetazo”, aludiendo a un cambio de la camiseta partidaria. Según explica Arriagada (2003:100) “al término del Congreso elegido en 1979, un 54 % de los diputados o se habían cambiado de partido, habían actuado como independientes o se habían desafiliado de sus colectividades. En el Congreso elegido en 1996, un año después de instalado, el 27% del parlamento, veintidós diputados, estaban desafiliados”. En el siguiente período se dieron trece casos de transfuguismo. Pachano (2006:163), explica que la mayor parte de quienes se han desafiliado

encontraron justificación en la escasa o nula atención que han otorgado sus respectivos partidos a las demandas y necesidades de sus provincias.

En Chile, aunque en mucho menor escala, se han presentado casos de transfuguismo. La diputada María Angélica Cristi, electa por el partido Renovación Nacional renunció a su partido antes de jurar el cargo, pasándose a la Unión Demócrata Independiente, configurando lo que se ha denominado el transfuguismo de inicio. Lujambio (2003: 265), da cuenta en México de nueve casos de transfuguismo en la Cámara de los Diputados integrada por 500 representantes para el caso de la Legislatura 1997-2000. En Guatemala se eligieron 158 diputados provenientes de 12 distintas fuerzas políticas (tres de las cuales integraban la coalición GANA). Hacia finales de 2006 había diecisiete bancadas. Sólo en el año 2006 más de 50 diputados cambiaron de bancada. La razón principal es la búsqueda de una posición preferencial de reelección (Azpuru, 2007).

En resumen, el transfuguismo es un fenómeno político que se presenta tanto en democracias con sistemas de partidos institucionalizados como en aquellas democracias con instituciones políticas débiles. Tiene en términos generales una connotación negativa, pues se ve al tráfuga como un oportunista cuando no como un corrupto.

Pero la relevancia de este hecho político es también jurídica. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado fijando posición jurídico política sobre el tema. Señala que el punto medio entre la independencia y la pertenencia de los parlamentarios a los partidos políticos es condición *sine qua non* para desterrar las prácticas de transfuguismo que tanto afectaron el normal

funcionamiento del Congreso de la República, máxime si con tal acontecimiento se trunca la voluntad popular, puesto que, según el artículo 176º de la Constitución, el Estado debe asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos (Exp. N.º 0026-2006-PI/TC F.8). En esa misma línea, la Corte Constitucional Colombiana precisa que "... las claras relaciones existentes entre los partidos políticos y la conformación y funcionamiento de los grupos parlamentarios explican el rechazo a la práctica del transfuguismo, entendido, en términos amplios, como una deslealtad democrática. En efecto, dicho fenómeno perverso, constante en partidos políticos latinoamericanos y que ha conducido a aquello que la doctrina denomina "*electoral volatility*", denota en el elegido una falta de firmeza ideológica, debilidad de convicciones, exceso de pragmatismo y anteposición de intereses personales y egoístas sobre aquellos programas e ideario del partido político que lo llevó a ocupar un cargo de representación popular, y por supuesto, un fraude a los electores" (Sentencia C-342/06). Es pertinente citar asimismo la opinión del Tribunal Constitucional español: "Hacer prevalecer los derechos del candidato frente a los derechos de los ciudadanos para rebajar el protagonismo de los partidos no es una buena solución. Y menos aún lo es recrearse en la contemplación de la divergencia que la solución jurídica produce respecto de la perspectiva política, cuando lo razonable sería que el Derecho encontrase cauces de conectar con los problemas sociales, que son la base de los políticos" (STC 31/1993, F3).

En el Perú se ha intentado legislar sobre el tema desde el año 2000. En el período legislativo de 2001-2006 se presentaron dieciséis proyectos de ley.

Actualmente existen cuatro proyectos de ley pendientes de dictamen en la Comisión de Justicia. Las soluciones legislativas han pretendido tipificar el transfuguismo como delito o modificar la Constitución a fin de establecerlo como causal de vacancia del cargo. El dictamen de la Comisión de Constitución de mayo del 2005, sobre la reforma integral de la Constitución planteó el siguiente texto:

“Artículo 95º.- El mandato legislativo es irrenunciable. El cargo de congresista vaca por muerte, incapacidad física o mental permanente que impida el ejercicio de sus funciones, por dejar de pertenecer al partido o alianza de partidos que lo llevó en su lista al Congreso, por inhabilitación superior al saldo del periodo parlamentario o destitución en aplicación a lo que establece el artículo 100º de la Constitución.

Las sanciones disciplinarias que impone el Congreso a los representantes y que implican suspensión de funciones no pueden exceder de ciento cincuenta días de legislatura.”

Se trata, evidentemente, de un tema espinoso, donde confluyen varias exigencias constitucionales, no siempre fáciles de armonizar. El voto ciudadano a un partido político con determinados postulados y programas por un lado, y de otro lado la reconocida independencia del representante por otro (Santaolalla 2007:395). Planas explica que hay dos posiciones en torno a la interpretación del transfuguismo: quienes consideran ilícito mudar de partido, porque ello supone traicionar, no solo la lealtad del partido sino la voluntad del elector, que fue a favor del partido; y, quienes sin aplaudir el cambio de tienda

política, consideran que resulta una conducta lícita desde una perspectiva estrictamente constitucional, ya que este cambio se ampara en la prohibición del mandato imperativo (Planas, 1997, 144). El apartamiento de legisladores de los bloques, la renuncia a los partidos o su traspaso a otros bloques o partidos ha suscitado discusiones acerca de si los escaños son de los partidos o del pueblo y si esa circunstancia da lugar a que los que se apartan renuncien a sus cargos (Gentile,1997:83). Castigar a quien abandona a un partido con la pérdida del escaño le parece a Sartori (2003: 209) excesivo e innecesario. Para Santolalla (2007:420) frente a estas prácticas abusivas solo caben medidas indirectas o soluciones alternativas. Planas señala que si un diputado abandona su grupo parlamentario, necesariamente deberá cesar en los puestos o cargos que ocupó como representante de aquel, dejando en libertad al grupo para que nombre a un sustituto o replantee, a su interior, los cargos o nombramientos (Planas, 2001: 281). En la experiencia reciente del Congreso peruano se dio el caso del Presidente de la Comisión de Justicia, en el período legislativo 2001 – 2006, quien renunció a su grupo parlamentario y éste pidió su relevo en la Comisión.

Las soluciones propuestas que penalizan el abandono del partido o grupo parlamentario tipificándolo como delito, pueden resultar peor que el mal que pretende curar. Sancionar al congresista con la vacancia puede en algunos casos resultar un despropósito cuando no injusto. ¿Qué ocurre si es el partido político el que se aparta de los postulados que convocaron a sus militantes y electores? Las soluciones planteadas no sólo son discutibles sino que plantean nuevos problemas. En primer lugar porque importan la eliminación del

principio de la representación política que prohíbe el mandato imperativo, vulnerando un nervio esencial del sistema democrático como es la independencia del representante; en segundo lugar, porque otorgan el escaño al partido político originando nuevos problemas; en tercer lugar, porque la sanción puede resultar ineficaz en tanto podría ocurrir que el parlamentario se mantenga en el grupo para evitar las sanciones pero coordine y vote con otro grupo parlamentario.

Si el transfuguismo es fundamentalmente un problema político, creemos que la solución debe darse desde el mismo sistema político³⁴. Es decir que las reglas pueden, sin penalizar, desincentivar el transfuguismo. Medidas como impedir que los congresistas tránsfugas integren nuevos grupos parlamentarios o se incorporen a los existentes, impedir la postulación de candidatos en listas diferentes a las que participaron en la elección previa, entre otras medidas pueden ser más eficaces. Organizar el trabajo parlamentario en torno a los grupos, supone como en las democracias consolidadas de Europa, la restricción a intervenir en comisiones investigadoras, tomar sólo los espacios sobrantes en las comisiones ordinarias, o restricciones en el uso del tiempo para participar de los debates del Pleno. Un sistema de normas jurídicas que no premien al tránsfuga y un pacto entre los partidos políticos puede desincentivar esta conducta que como hemos visto no se da sólo en el Perú ni en la región.

³⁴ España ensayó una solución política a través del Pacto anti transfuguismo entre los partidos políticos. Una solución de este tipo parte del hecho que el transfuguismo se da no sólo por la voluntad de quién se aparta del grupo parlamentario o partido político sino porque hay otro que lo recibe.

CAPÍTULO IV

LA DISCIPLINA PARTIDARIA EN EL CONGRESO PERUANO

Los capítulos precedentes han pretendido dejar en claro tres ideas: que las democracias requieren de un sistema de partidos institucionalizado para favorecer la gobernabilidad democrática; que los partidos políticos en tal contexto facilitan la elaboración e implementación de políticas públicas y, que los grupos parlamentarios como nexo entre partidos y Congreso organizan el trabajo parlamentario. En la mayoría de las democracias institucionalizadas, para que este diseño institucional funcione, se requiere que los grupos parlamentarios tengan cohesión, coherencia y fundamentalmente disciplina al momento de votar. En este capítulo definiremos qué entendemos por disciplina partidaria, circunscribiéndola a las votaciones en el Congreso para luego analizar las votaciones en este año y medio de gobierno aprista, es decir, desde el 28 de julio de 2006 hasta el 31 de diciembre de 2007.

La disciplina partidaria brinda unidad en la acción política, ordena y hace previsibles las decisiones en el Congreso. Sólo con grupos parlamentarios medianamente disciplinados puede lograrse construir políticas públicas eficaces y controlar la agenda³⁵. Para Weldon (2002:197), una alta disciplina del partido gobernante es un poder metaconstitucional del Presidente. Explica que si el partido en el gobierno no tiene una bancada disciplinada no será capaz de cumplir con lo prometido. “Tener partidos moderadamente disciplinados facilita la construcción de partidos bien organizados y de un sistema de partidos institucionalizado, aún cuando no es una condición suficiente” (Mainwaring, 2002:279). Sartori (2003:206) señala que la disciplina partidista se aplica solo a los partidos en el Parlamento y requiere que el partido parlamentario vote sin discrepancias. Se necesita para ello un partido sólido que pertenezca y traiga consigo un sistema de partidos estructurado que sea lo suficientemente firme para controlar la votación de los miembros en el Parlamento. Recorder (2007: 55), precisa en su estudio sobre grupos parlamentarios en la Europa Continental, que la existencia de disciplina interna en un grupo parlamentario se explica por su conexión con fuerzas políticas organizadas. La normatividad interna de los grupos establece una serie de principios tendientes a garantizar la mayor cohesión posible.

³⁵ Carey (2007:191) “There are three potential sources of legislative party unity: cohesiveness, discipline, and agenda control. Cohesiveness implies that elections produce legislative parties whose members have similar preferences, and therefore vote in harmony. Discipline refers to the combination of carrots and sticks, generally administered by party leaders, used to reward voting loyalty and deter or punish breaches in solidarity. Strong discipline should raise party voting unity, other things equal. Agenda control implies that those who control the flow of legislative traffic steer it so as to determine whether proposals that would divide a given party or coalition come to a vote”.

Para Mascott Sánchez (2006:3) el debate sobre la disciplina del voto debe ubicarse dentro del tema de la representación. En concreto el tema de la disciplina partidaria plantea la siguiente disyuntiva: o los legisladores actúan con base en el programa de su partido político o, promueven los deseos e intereses de sus representados; en particular cuando éstos difieren de las decisiones y programas de los partidos. Lo que señala la autora remite al antiguo debate aparentemente zanjado respecto de la naturaleza y alcances de la representación política. En efecto, el debate sobre la disciplina partidaria o disciplina de voto refiere a uno de los temas de mayor trascendencia, pues aborda otro más profundo: el del mandato representativo no imperativo. Y es que modernamente esta disciplina convive con la prohibición de mandato imperativo propio de las democracias representativas. En el capítulo anterior hemos tratado el tema a propósito de las relaciones entre los partidos políticos y los grupos parlamentarios. El voto disciplinado no es una obligación del parlamentario sino una decisión. Planas explica que cada grupo parlamentario puede ser flexible en algunos temas, pero puede prever también en sus reglas internas, la sanción de un parlamentario, sea con una amonestación, con una multa o con alguna suspensión. En orden a respetar el principio de la prohibición del mandato imperativo, Planas señala que lo importante para garantizar la libre decisión es que, si renuncia o es expulsado, y deja de pertenecer al grupo, el parlamentario mantenga siempre su escaño (1997:144).

La cohesión de una bancada, reflejada en sus votaciones, le da fuerza en la negociación política y justifica instituciones como la Junta de Portavoces³⁶. Grupos disciplinados al momento de votar aumentan la predictividad de los resultados de sus actuaciones. El conocimiento del grado de acuerdo entre los miembros permite predecir el voto (Ruiz Rodríguez 2006: 285). Así, los parlamentos en los que se organiza el trabajo parlamentario en torno a los grupos con menos poder para los parlamentarios individuales, suelen ser más disciplinados.

De otro lado, la experiencia adquirida en estos años en el estudio de asuntos parlamentarios, nos permite observar que en ocasiones el discurso y el voto difieren. No analizaremos en este trabajo el tema, pues tiene que ver más con una conducta que con el hecho concreto de la votación en el que centramos el estudio sobre la disciplina partidaria. El impacto de una declaración o intervención que difiera de la posición del partido es importante en términos de la coherencia, pero no en términos de disciplina. Dicho de otra forma, lo relevante, a los efectos de lograr políticas públicas eficaces es el voto. Con frecuencia se brinda más atención a la intervención en una sesión o declaración periodística. El voto es asimismo relevante para la rendición de cuentas o *accountability* legislativo, tanto de manera colectiva – del partido político, como individual – del parlamentario. En el Perú la rendición de

³⁶ De acuerdo a lo establecido por el artículo 31º A del Reglamento del Congreso, la Junta de Portavoces está compuesta por un Portavoz por cada Grupo Parlamentario, quienes tienen un voto proporcional al número de miembros que componen su bancada. Entre sus funciones le compete la elaboración del Cuadro de Comisiones, la exoneración, con la aprobación de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, del trámite de estudio de los proyectos de ley en las comisiones ordinarias, así como de la obligación de prepublicación de los dictámenes. La ampliación de la agenda de la sesión y la determinación de prioridades en el debate. Esta institución es reconocida también en otros países como Argentina, Costa Rica, México y Bolivia.

cuentas no toma muy en cuenta esta mirada que proponemos: el record de votación de los partidos y de los parlamentarios.

Al abordar el tema de la disciplina partidaria expreso mi convicción que la disciplina partidaria no es un bien en sí mismo;³⁷ sin embargo, sin ella se dificulta la posibilidad lograr decisiones coherentes y efectivas en la implementación de políticas públicas. En nuestros sistemas políticos, la disciplina supone la deliberación al interior de los partidos políticos y de los grupos parlamentarios como expresión y consecuencia de la democracia. Al respecto, Manin (1992:265) relata con relación a la historia de los partidos socialdemócratas, que intensas discusiones internas han precedido los debates en el parlamento y como las proposiciones evolucionaban en el curso de tales discusiones. La disciplina en la votación es pues consecuencia de la deliberación, no sólo de una instrucción.

La disciplina rígida puede ser tan dañina para el sistema democrático como la indisciplina. Un mínimo de flexibilidad en este punto es tolerable, sobretodo cuando no es precedida de un debate al interior de la bancada o en su caso del partido. Una disciplina vertical y rígida puede generar la renuncia de sus miembros. Así, Ames (2002:20) reporta que en Brasil, el cambio de partidos es relativamente fácil y frecuente. La disciplina se torna una variable de difícil medición porque “si los partidos intentan castigar a los disidentes, los diputados brincan a otro partido, entonces aumentará la disciplina en los

³⁷ Muchos autores inciden en los aspectos negativos de las disciplina partidaria dentro del Congreso. Por ejemplo Alonso de Antonio pp. 101 y 103; Derecho Parlamentario; Bosch; Barcelona; 2000; Gabriel de Estal que sostiene “Los partidos no son paraguas no pesebres para afiliados serviles”. Fernández Riveira (2003:247 y ss.) es muy crítica pues considera que colisiona con la prohibición del mandato imperativo.

partidos que pierden miembros”. Estal explica que el pragmatismo británico de los whips en el parlamento da flexibilidad en el voto. Los proyectos de ley o cuestiones a debatir se entregan allí subrayados a los miembros del partido gobernante. Si el subrayado es de una línea, son opcionales en presencia y voto. Si es de dos líneas el parlamentario del partido en el poder debe equilibrar su ausencia con la de otro parlamentario de la oposición. Si es de tres líneas se sanciona tanto la ausencia como el voto contrario (Estal, 1992:178). Para Mainwaring y Shugart (2002:256), los partidos extremadamente disciplinados pueden obstruir las relaciones presidente-parlamento cuando el presidente no tiene mayoría y puede anular las ventajas del presidencialismo cuando sí la tienen. De manera que en modo alguno ésta puede ser un valor absoluto.

El estudio de las votaciones parlamentarias constituye un tema sobre el cual se ha trabajado escasamente en el Perú. Es muy frecuente en otros lugares como en Estados Unidos. Recientemente en México, Argentina o Brasil por ejemplo³⁸. El trabajo de Carey sin embargo, tiene algunas referencias a Perú, así como a Panamá y Nicaragua. Trabajar con votaciones nominales tiene limitaciones. En primer lugar porque en muchos países no se registran las votaciones o, cuando se registran no se publican. En segundo lugar, porque las votaciones electrónicas excluyen las que se dan por mano alzada. No constituyen ni remotamente el total de las decisiones tomada en el Congreso. En el caso del Perú, muchas leyes se aprueban en la Comisión Permanente.

³⁸ En el caso de México Lujambio, Weldon, Díaz y Mascott han analizado las votaciones desde 1997.

Una tercera limitación la constituye el hecho que el tablero electrónico muestra sólo una parte de los procesos de toma de decisiones: el resultado. Como lo señala Mustapic (2000: 574), “la principal debilidad de utilizar sólo las votaciones nominales es que no captura el proceso de producción de la disciplina, es decir, los mayores o menores costos en los que se incurren para que presidente y legisladores converjan sobre una política determinada”³⁹.

La disciplina partidaria puede, como veremos en este capítulo, generar una tensión entre el parlamentario individual y su bancada. Afirmamos que esta es una tensión saludable, pues mientras que el parlamentario se aparte del voto disciplinado, no será considerado por el partido para cargos o nuevas responsabilidades; mientras que si el partido se encierra y no escucha al parlamentario que representa a un sector de su electorado, puede perder cada vez mas apoyo y no lograr los votos suficientes para que sus representantes accedan a algún cargo de elección popular.

IV.1 Definición de disciplina partidaria

Entendemos por disciplina partidaria la disciplina de voto en las bancadas. Es decir, que todos los miembros de la bancada asistan y voten en igual sentido al acordado. La disciplina partidaria no es otra cosa que “legisladores del mismo

³⁹ Otras limitaciones son expresadas por Hazan (2006:8) pues no se puede conocer el proceso de la toma de decisiones al interior de los partidos ni hay acceso a los métodos y normas internas para lograr la disciplina. “Examining voting behavior is not enough because we must look inside parties as well at what take place before voting decision are made. Second...data on disciplinary methods is not easily accessible and is rarely addressed in case studies”.

partido votando juntos casi todo el tiempo” (Mainwaring 2002:279). Sartori (2003:207) explica que es posible imponer disciplina pero esta puede ser espontánea. Distingue cuatro formas de votación según se sigan o no los lineamientos del partido: la disciplina obligatoria desde la central del partido; la espontánea, es decir la cohesión que se da en el caso de los partidos ideológicos o religiosos que comparten una fuerte convicción; la disciplina racional, como consecuencia del interés propio y la disciplina por difusión o intercambio de información, que resulta de la necesidad de unirse contra otros partidos disciplinados. Advierte que la disciplina resulta fácil de obtener, cuando la desobediencia puede acarrear fuertes sanciones.

IV1. 1 Diferencia entre cohesión, coherencia y disciplina

En expresiones coloquiales las expresiones disciplina y coherencia partidaria son utilizadas como sinónimas⁴⁰; sin embargo, los estudios sobre disciplina distinguen entre ambos conceptos. La coherencia apunta hacia actitudes y formas de pensar, mientras que la disciplina pone énfasis en los votos y la cohesión en la coincidencia de la mayoría de los votos. Valencia (2005:14) explica que la unidad del partido es el resultado de la cohesión y la disciplina;

⁴⁰ Carey (2007:193) explica la diferencia entre ambos conceptos: disciplina apunta hacia los votos, la cohesión a compartir ideas similares. “The terms ‘cohesiveness’ and ‘discipline’ are both frequently used in reference to the voting unity within legislative parties, but it is important to keep in mind the conceptual distinction between the terms. The former refers to the degree to which the members of a group share similar preferences; the latter to the degree to which group leaders are able to elicit unified voting on the part of the group, regardless of member preferences. Unless there is reason to believe a particular pattern of voting behavior is caused by either cohesiveness or discipline”.

la cohesión es el resultado de intereses comunes y la disciplina es producto del control ejercido por los líderes sobre sus miembros. A diferencia de la lealtad, la coherencia aborda el tema de las ideas compartidas y la postura de los miembros de un partido frente a ciertos temas o al programa. Para Ames (2002:35), disciplina es propensión de los miembros de un partido a votar en el mismo sentido, mientras que la coherencia es la concordancia de las preferencias de los miembros sobre asuntos de política. Para Brown la disciplina partidista es un tipo especial de cohesión “lograda reforzando la obediencia, ya sea mediante un sistema de sanciones o de recompensas. Mientras que el término cohesión sugiere una condición objetiva de unidad de acción entre los miembros del partido, sin que sea necesaria la aplicación de medidas disciplinarias. La disciplina es necesaria cuando la cohesión es baja y no es necesaria en sus formas más coercitivas cuando la cohesión es alta” Brown (2004:48). Ruiz Rodríguez y García Montero (2003: 74) explican que la “cohesión es el grado de homogeneidad de los miembros de un partido en su comportamiento (ámbito legislativo): incluye disciplina (o unidad) y lealtad partidista (ámbito del gobierno). La disciplina es el grado de homogeneidad de los miembros de un partido en su voto en los órganos legislativos”.

Cuando los partidos son programáticos y presentan coherencia ideológica, la disciplina proviene más que de la deliberación y respeto a la regla de la mayoría, de la convicción. Así, partidos formados en torno a un eje ideológico suelen ser más disciplinaos. En Europa, por ello, suele afirmarse que los partidos socialistas o los liberales son disciplinados. La realidad es que con

partidos electorales o *catch all parties*, la disciplina debe construirse pues no será fácil encontrar coincidencias programáticas.

Mientras que la disciplina puede ser medida a través de los votos, la coherencia partidaria se explora a partir de las convicciones de los miembros. Recientemente el Proyecto de Elites Parlamentarias en América Latina, dirigido por Manuel Alcántara, realizó una encuesta a noventa y seis de los ciento veinte parlamentarios peruanos que iniciaron su mandato en el mes de julio de 2006. La medición de la coherencia partidista apunta hacia la valoración de los principales problemas del país, el rol del Estado y los ubica en el espectro de la izquierda o derecha políticas. La coherencia partidista es uno de los modos de determinar la fuerza de temas sustantivos. La convergencia o divergencia de las posiciones de los miembros de los partidos en temas como el rol que debe desempeñar el Estado revelan si el partido está programáticamente preocupado y orientado hacia ellas. Frente a éstos, el estudio de la coherencia partidista proporciona una imagen del partido mediante el análisis de las actitudes y predisposiciones de sus miembros (Ruiz⁴¹ 2006:91). La coherencia partidista es el instrumento que se utiliza para la medición del disenso/consenso en el juego partidista. La coherencia captura el grado de acuerdo que presentan los miembros de un partido político en temas relevantes en la arena partidista (Ruiz Rodríguez 2006: 283)

⁴¹ Los hallazgos de Ruiz en el marco del proyecto de élites latinoamericanas son las siguientes:

Comprueba que menor desarrollo económico y social está asociado a mayor incoherencia partidista; el mayor tamaño de los distritos genera más incoherencia; que la coherencia de un partido está relacionada con el tamaño del mismo y que la edad del partido se revela en este análisis con efectos significativos sobre el grado de coherencia.

IV.1.2 El caso del voto de conciencia

Antes de analizar la disciplina partidaria es necesario referir al particular caso del voto de conciencia, pues será excepcional en cualquier medición de disciplina, mientras que será particularmente relevante en los casos en los que se estudie la coherencia de los partidos políticos y de las bancadas. Temas como el aborto o la pena de muerte son lo que tradicionalmente se ha conocido como voto de conciencia. En Chile reciben la denominación de agenda valórica. Para Recorder (2007:56), el voto de conciencia esta referido a casos “en los que no hay una postura oficial sobre un determinado asunto o, cuando se trata de temas que afecten de manera especial a las creencias mas intimas de los diputados”. El voto de conciencia en estricto, está referido al segundo extremo, mientras que el voto libre, refiere a aquellos casos en los que la bancada ha resuelto dejar en libertad a cada miembro. En tal sentido voto de conciencia y voto libre pueden o no coincidir. El voto libre se acepta sobre asuntos que no comprometan ningún aspecto esencial de la actividad del gobierno: pena de muerte, asuntos de moral personal, o cuando no se quiere tomar una posición oficial sobre determinados temas (Bufalá,1999:59). Sostenemos que el voto libre en temas eminentemente políticos genera inestabilidad por la imprevisibilidad que supone y porque se libra a negociaciones individuales que difícilmente se identificarán con intereses colectivos. Los temas políticos y los técnicos debieran ser resueltos dentro del partido o del grupo parlamentario, según sea el caso mediante la deliberación.

En algunos casos, constatamos que el grupo deja en libertad a los miembros de una bancada cuando se trata de temas de interés regional.

La flexibilidad a la que nos hemos referido en párrafos anteriores supone que en cualquier caso el partido político y el grupo parlamentario analicen la coyuntura y el impacto de las votaciones antes de permitir el voto libre. En nuestra opinión éste debe ser excepcional, mientras que el voto de conciencia debe permitirse siempre que las votaciones se den sobre temas que afectan a las convicciones éticas más profundas de las personas.

IV.2 ¿Por qué es importante la disciplina partidaria? ¿Cuáles son las razones que motivan a los congresistas a respetar la decisión de la mayoría y votar en bloque? ¿De qué depende la disciplina partidaria?

Las respuestas a estas preguntas dependen en parte del contexto de cada país, de la existencia o no de partidos políticos institucionalizados. Muchos estudios las relacionan con las reglas del sistema electoral⁴². Tratamos la disciplina partidaria como una variable dependiente, explorando los factores que influyen en la existencia o no de bancadas disciplinadas. Valencia

⁴² Weldon (2002:14) sistematiza los factores que explican la disciplina partidaria: "Discipline is usually explained by four general, but interrelated, factors. One centers on the relative heterogeneity of the electorate of the party (such as Epstein 1980, or Brady, Brody, and Epstein 1989, or in some respects Krehbiel 1998). A second group concentrates on electoral institutional motives, such as the list deputies versus district deputies, district magnitude, or ballot structure (Bowler, Farrell, and Katz 1999, Carey and Shugart 1995, Shugart 2001, Ames 1995, 2002), or even if deputies can be reelected or instead rather leap to other positions (Carey 1996, Cox and Morgenstern 2002). A third group emphasizes that closed nomination procedures should lead to increased discipline (Poire 2000, Carey and Shugart 1995). The fourth group looks at internal legislative politics, particularly the role of party leaders (Cox and McCubbins 1993, Kiewiet and McCubbins 1991). In fairness, most authors use a combination of the above".

(2005:40) encuentra dos tipos de factores; de un lado, los que denomina factores estructurales como las reglas electorales, reglas de los partidos políticos y las reglas internas del Congreso; y del otro, los factores partidarios - que relaciona con la afinidad ideológica y programática- los lazos geográficos y clientelares, así como los niveles de recompensa y sanción con los legisladores. Algunos de estos factores como veremos favorecen la disciplina partidaria, otros, brindan a los legisladores mayores y mejores incentivos para la indisciplina.

Sostenemos que en las democracias con un sistema de partidos institucionalizado, la disciplina puede ser consecuencia de la coherencia partidaria de los legisladores. Cuando ello no ocurre, responde a un sistema de premios o incentivos y castigos que genera un equilibrio entre los deseos del parlamentario y la necesidad de coherencia en el partido⁴³. Al parlamentario usualmente, le interesa hacer una carrera política en el partido, por lo que tratará de alinearse con él. Las sanciones se refieren a la segregación del grupo, el retiro del apoyo político, ser excluido de las candidaturas futuras, hasta la eventual expulsión del partido, si la gravedad del caso lo amerita. El ensayo de Mascott Sánchez (2006:6) reporta diversos estudios sobre comportamiento de los legisladores en torno al voto. Explica las motivaciones

⁴³ Hemos elegido uno de los testimonios que cita Carey (2007:43) pues describe claramente lo expresado. Alexis Sibaja, Costa Rica's minority party leader, sums it up: There is party discipline because political careers in Costa Rica are partisan. My future is in Liberación Nacional (PLN), not outside it. I am disciplined every day because I'm always interested in advancing within the PLN ... Desertions on important matters are judged harshly by party militants and supporters. Those who have deserted the party line in the past have effectively been retired from politics because the party is very strict". De otro lado, en relación a España, García-Atance (2003:242) la indisciplina se paga con la exclusión de las candidaturas en las siguientes elecciones.

para ser disciplinado o no, en relación a la decisión tomada al interior de la bancada: existen los “legisladores que tienden a apoyar las decisiones de las dirigencias partidistas cuando éstas mantienen el control sobre las nominaciones para los puestos de elección popular, y a romper la disciplina cuando el electorado adquiere mayor centralidad en la arena electoral”; otros logran el voto disciplinado “gracias a los incentivos y poderes existentes al interior de los congresos, tales como el acceso a los recursos, privilegios y prestigio asociados con el cuerpo legislativo y, en particular, al proceso de toma de decisiones”. Valencia (2005:28) refiere también a incentivos como recursos materiales y status a los miembros de las bancadas que terminan por fomentar o desalentar ciertas pautas de acción⁴⁴. Sartori (2003:208) explica que un partido político puede disciplinar a sus miembros si cumple con una de las siguientes condiciones: la existencia de una organización partidaria sin la cual el candidato no puede triunfar y que el dinero político sea canalizado a través del partido y que no llegue directamente al candidato. Al revés, cuando el candidato puede por si mismo conseguir el respaldo de votos y fondo para campaña, tenderá a ser más indisciplinado.

Encontramos que una razón fundamental para justificar y fortalecer institucionalmente la disciplina partidaria es la gobernabilidad democrática. La gobernabilidad supone la idea de eficacia y de legitimidad, fundamentales en la aplicación de políticas públicas. La democracia representativa brinda

⁴⁴ El artículo de Ana Maria Mustapic (2000) referido al caso de Argentina da cuenta de los incentivos que utiliza el partido político para lograr la disciplina de sus miembros en el Parlamento. Por ejemplo: “en la estructura de autoridad del partido parlamentario, la asignación de cargos en las comisiones y los roles asignados al líder de bloque y a los presidentes de comisión” Mustapic (2000:593).

legitimidad a las decisiones políticas. Los partidos políticos requieren de la disciplina de sus miembros a fin de facilitar la agregación para la conformación de mayorías. Votar disciplinadamente es esencial para la negociación e implementación de acuerdos políticos, más aún en Congresos sin mayoría y con un esquema multipartidista como el que predomina en el Perú, así como en la mayoría de países de la región⁴⁵. La multiplicidad de actores requiere de un instrumento disciplinario para mitigar los riesgos que suponen los gobiernos divididos, sobretudo en la región latinoamericana (Valencia 2005:40). Ello se pone de manifiesto por cuanto en las democracias con sistemas de partidos institucionalizados, las negociaciones para la formación de mayorías no se llevan a cabo en la sesión de Pleno, sino previamente⁴⁶.

Mainwaring y Shugart (2002:256), explican que los partidos disciplinados proporcionan mayor previsibilidad y facilitan las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Agregan que una disciplina débil refuerza la inestabilidad del apoyo legislativo a la política gubernamental. En los países con sistemas de partidos institucionalizados se incrementa la posibilidad del apoyo del Congreso al Ejecutivo, a través del voto de respaldo de parte de la bancada del gobierno. El voto libre dentro de una bancada, no favorece a la gobernabilidad. En su estudio Mainwaring y Shugart sustentan las razones que fundamentan por las que no sólo es conveniente la disciplina partidista en los regímenes parlamentarios, sino

⁴⁵ Al término de los procesos electorales celebrados entre los años 2005 y 2006 los países que tienen un sistema multipartidista son: Bolivia, Colombia Costa Rica, Chile, Haití, Perú, Ecuador y Brasil; siete de ellos sin mayoría en el Congreso.

⁴⁶ Al respecto Díaz (2006:61) expresa en relación a México: Queda bastante claro que el verdadero proceso de negociación ocurre raras veces en la Cámara de Diputados, y que las votaciones de ésta parecen reflejar acuerdos alcanzados previamente, salvo en cuestiones verdaderamente conflictivas

también en los presidenciales, fundamentos que resumo a continuación: 1. el nivel de disciplina afecta el grado en que un presidente puede confiar en los líderes partidarios para que le den el voto a su partido. 2. La indisciplina hace más difícil establecer relaciones estables entre el gobierno, los partidos y las legislaturas. 3. Con partidos disciplinados el presidente no tiene que negociar para cada propuesta legislativa. 4. La disciplina partidaria simplifica el proceso de negociación pues reduce los actores involucrados al negociar sólo con líderes partidarios. 5. Los partidos disciplinados ayudan a que los votantes comprendan lo que representa cada partido, facilitando el proceso de accountability (2002:279 y ss).

La disciplina exige que los parlamentarios se identifiquen con el planteamiento y conducta del partido, brindando previsibilidad al sistema. Tal fue la conclusión de la Comisión para la Reforma de los Partidos Políticos en Colombia creada en 1995. Pizarro (1995:103) da cuenta de las conclusiones de la Comisión: “el Congreso no puede continuar siendo la simple sumatoria de sus miembros individuales, sino la expresión de los partidos o movimientos políticos que tienen presencia en sus dos Cámaras”. Precisa que organizar el trabajo parlamentario en torno a las bancadas permitiría lograr algunos resultados importantes: por una parte, “contribuir a la cohesión de los partidos en el seno del Congreso; por otra, generar una mayor disciplina en la actividad legislativa y, finalmente, fortalecer la identidad de los partidos o de las coaliciones políticas”. Para Carey la unidad partidaria a través del voto afecta la habilidad de los partidos para ganar votos y perfilar políticas. Determina si los gobiernos pueden actuar decisivamente o si para cada decisión legislativa se requiere una deliberación diferente y la

construcción de una nueva coalición. La improvisación en las sesiones, la imprevisibilidad y la falta de organización interna en los grupos abre una amplia gama de alternativas, donde todo es posible. Un ejemplo de ello ocurrió en el Congreso peruano, en el mes de mayo de 2004, cuando se censuró a Fernando Rospigliosi, Ministro del Interior, con los votos de una parte del grupo parlamentario Perú Posible, partido de gobierno. Siendo el Ministro designado por el Presidente de la República, resulta ilógico que sea el grupo parlamentario del partido de gobierno quien le quite el apoyo. Este hecho atenta contra la gobernabilidad del país pues hace imprevisible la toma de decisiones.

Finalmente, votar en bloque o no hacerlo reporta información a los ciudadanos respecto de la posición del partido respecto de determinadas políticas y el grado de compromiso frente a ellas; es lo que Carey denomina accountability colectivo (2007:143). Con partidos cohesionados los votantes pueden recompensar o castigar al partido mayoritario en las urnas, según lo que se haya hecho cuando se ejercía el poder (Brown, 2004:49). En efecto, para John Carey es la rendición de cuentas o accountability la que hace que los parlamentarios sean o no disciplinados en relación a su partido. Explica que la disciplina partidaria presenta un dilema respecto de los tipos de accountability legislativo. Ésta puede darse de manera colectiva o individual. El accountability colectivo opera a través de los partidos políticos y requiere que los legisladores actúen concertadamente. Otro tipo de accountability se da cuando es posible individualizar las decisiones y con ello lograr una relación mas directa de los parlamentarios con los ciudadanos pero, paralelamente un grado de

independencia respecto del partido. Carey (2007:87), encuentra que hay correlación entre las preferencias por el accountability individual y quienes tienen acceso a su propio record de votos.

El accountability individual en votaciones vinculadas a asuntos regionales o en temas que identifican a los parlamentarios con su electorado, suele generar un comportamiento individual y disidente, si el grupo decide votar contra lo que el parlamentario considera que es su obligación frente al electorado. Tal fue el caso de Xavier Barrón respecto de la Ley N° 28389 que reformó la Constitución Política del Estado, con la finalidad de cerrar el Régimen Pensionario del Decreto Ley 20530. Sin verse beneficiado personalmente, consideró que tal disposición perjudicaba directamente a su electorado y con autorización de su grupo votó en contra. Es usual que se produzca una tensión entre las pretensiones de cada legislador y las del partido, lo que no significa que respecto de cada tema conflictivo el parlamentario vote de manera diversa a la de su grupo. Skjeie (2002: 266) cita lo expresado por una diputada de Noruega: “Tengo que sopesar con mucho cuidado la posibilidad de emitir un voto en oposición a la postura de mi grupo. No puedo hacerlo con frecuencia sino sólo de vez en cuando. Antes de dar ese paso reviso el programa del partido. Si mis opiniones se encuentran en línea con el programa, argumento mi derecho a disentir en el Parlamento y luego disiento con la del grupo parlamentario pero no con la del partido”.

Otra línea de conflicto se presenta en lo que Pachano (2006) ha llamado la fricción del diputado como representante provincial, pues el diputado estará muy tentado de satisfacer las demandas de su electorado antes que cumplir

con su partido, salvo que el partido tenga mecanismos más fuertes de persuasión. En el caso boliviano las Juntas Departamentales pueden mellar la disciplina, exacerbando la visión provinciana sobre la nacional.

Para los partidos políticos el accountability colectivo es más deseable, pues le permite formar identidades e identificar logros que puedan utilizar en futuras campañas. La disciplina partidaria se acrecienta cuando el partido controla la candidatura o, cuando el grado de participación de la dirigencia partidaria en la selección de candidatos es muy grande, pues el parlamentario no se desligará de los acuerdos del partido poniendo en riesgo su incorporación a la lista en la próxima elección (Carey 2007:10; Power,1989: 83; Chasquetti, 2003:342). Ocurre lo mismo si el partido controla el orden dentro de la lista partidaria y la repartición de votos entre los candidatos de los partidos (Mainwaring 2002:282; Chasquetti, 2003:342). Cuando ello ocurre, el parlamentario evitará votar considerando sólo a los electores o a lo que el juzga es la forma de responsabilizarse frente a ellos, alineándose más bien con el partido.

La tensión entre parlamentarios y dirigentes partidarios que abordamos en el capítulo anterior, se presenta particularmente al momento de votar. De un lado los dirigentes, preocupados por mantener los principios ideológicos y propuestas que identifican al partido o que fueron las banderas de campaña y, del otro, “quienes están mas preocupados en satisfacer las demandas inmediatas de la población aquí y ahora” (Carey, 2007:12). Valencia (2005: 32), explica que los diputados difieren del partido cuando los intereses de sus

representados difieren de la posición del mismo. No sirve de nada seguir disciplinadamente a un partido que pierde respaldo electoral y que no representa ni canaliza las demandas de la población. Esta tensión es la que juzgamos positiva, en tanto se resuelva adecuadamente. El partido tenderá a ser flexible en temas que son particularmente sensibles al electorado, explicará sus votos y fortalecerá su rendición de cuentas. De otro lado, la tensión entre parlamentarios y la dirigencia partidaria funciona como un mecanismo de control del sistema. Si bien es de los electores de quienes depende la reelección permanencia del diputado en el escaño, también el diputado se debe al partido político, el que deberá proponerlo para la lista de candidatos.

IV.2 1 ¿De qué manera influye el sistema de gobierno en la disciplina partidaria? ¿De qué manera la disciplina partidaria afecta el funcionamiento del sistema de gobierno?

Existen muchos estudios respecto de los efectos del sistema de gobierno en América Latina en relación a su estabilidad y gobernabilidad democrática. Evidentemente, la presencia de un sistema de partidos institucionalizado, valores democráticos y estabilidad económica influyen en tales logros. Lo que queremos explorar en este punto es si hay relación entre el régimen presidencial o parlamentario y la disciplina partidaria. Es decir, si la mayor o menor disciplina partidaria dependen del sistema de gobierno. Aún cuando no hay estudios concluyentes, los autores expresan tendencias.

La indisciplina, en el caso de los gobiernos parlamentarios puede comprometer la supervivencia del gobierno, no así en el sistema presidencial. Muchos estudios reportan que los partidos en los sistemas parlamentarios son altamente disciplinados mientras que en aquellos en los que el presidente es elegido mediante el voto popular, la disciplina es menor (Carey 2007: 89). El autor (2007:202), explica que en los regimenes presidenciales, el Poder del Presidente es muy grande y puede ejercer presión de manera efectiva sobre todos los parlamentarios, no sólo sobre los de su partido. En igual sentido, Linz (1994:79) sostiene que en muchas democracias latinoamericanas los partidos son débiles y no tienen disciplina. Los representantes se comportan de manera localista y de acuerdo con sus propios intereses. Un presidente sin clara mayoría procuraría convencer a los legisladores individuales de producir un cisma dentro de los partidos, distribuir prebendas y formar alianzas locales clientelistas; lo que le permitiría gobernar sin mayoría. El presidente, así, compite con los líderes partidarios para conquistar los votos de los legisladores de todas las bancadas, quebrando con ello la disciplina partidaria. Por tal razón, Linz afirma que la debilidad de los partidos en muchas democracias latinoamericanas no sólo esta relacionada con el sistema presidencial, sino que es mas bien una consecuencia del mismo sistema. En efecto, el Ejecutivo maneja el presupuesto, aún cuando es el Congreso que lo aprueba. Su poder en relación a los parlamentarios se incrementa por el manejo directo sobre los programas sociales, la posibilidad de realizar pequeñas obras en las circunscripciones, brindar puestos de trabajo y la facultad constitucional de observar los proyectos de ley que el Congreso aprobó. Todo ello puede jugar

en contra de la disciplina partidaria de los grupos de oposición. Brown (2004: 59) explica que el efecto del presidencialismo sobre la disciplina “es negativo cuando se combina con el multipartidismo, especialmente cuando el órgano legislativo es controlado por la oposición. Cuando así sucede, el presidente se ve forzado a proporcionar incentivos personalizados a cada legislador que sea necesario para romper la disciplina partidista de sus adversarios y obtener mayorías, aunque sean efímeras. En ese sentido, el presidencialismo fomenta la formación de partidos débiles porque los necesita.”

Pero no necesariamente el Presidente buscará quebrar la disciplina partidaria. Mainwaring (2002:280), explica que con partidos disciplinados, el Presidente también resulta favorecido, pues no tiene que negociar una nueva coalición para cada propuesta legislativa. Lo óptimo es que se pueda negociar con líderes partidarios, reduciendo el número de actores involucrados en las negociaciones y simplificando así el proceso. Por lo demás, resulta mucho más favorable para la institucionalidad democrática armar mayorías con coaliciones partidarias que quebrando a los partidos políticos con mayorías efímeras cuyo costo es pagado mas temprano que tarde. En Argentina, si el presidente lo desea, puede hacer difícil la vida de los líderes partidarios o legisladores rebeldes a través de los mecanismos del partido o del Estado. Puede también ofrecer importantes beneficios a un líder o legislador de su partido. En conjunto ello proporciona incentivos para que los legisladores no quiebren la disciplina partidaria (Jones, 2002:234). En el caso de Ecuador, la fragmentación de votos y la indisciplina de los partidos no impide la implementación de políticas, pero si hace que se

convierta en una practica común el uso de mecanismos informales o de compra de votos para conseguir el apoyo para algunas iniciativas legislativas según denuncia Mejía (Tanaka, 2003:71).

La disciplina del voto es uno de los elementos esenciales para el funcionamiento del sistema parlamentario contemporáneo y una de las razones de ser de los grupos parlamentarios. Sartori (2003:113), afirma que la cohesión y la disciplina partidista, nunca ha sido consecuencia de los gobiernos parlamentarios. Precisa que si un sistema se basa en asambleas fragmentadas, ingobernables y emocionales, por su propia inercia seguirá tal cual es. Para Brown, (2004: 58) el tema no es que el “presidencialismo promueva la constitución de partidos indisciplinados, sino que sencillamente no necesita que los partidos sean disciplinados. La separación de poderes no requiere que los partidos se desenvuelvan colectivamente al gobernar, tal como se ven impelidos a hacerlos los partidos en los sistemas parlamentarios.” En los sistemas parlamentarios la disciplina oficial es más fuerte que la disciplina de oposición y representa el margen de seguridad del que se beneficia el gobierno (Bufalá,1999:51 y ss.) (Carey, 2007:203 y ss).

IV. 2. 2 ¿De qué manera influye el sistema electoral en la disciplina partidaria? ¿Cuál es el efecto de las reglas electorales sobre la disciplina partidaria?

Los sistemas electorales influyen en el sistema de partidos y en el resultado electoral. Diversos estudios muestran que distintas normas del sistema

electoral aplicadas en una misma elección pueden llevar a resultados diversos. Por tal motivo, el sistema electoral influye decisivamente en la estructura parlamentaria, al definir cuántos partidos políticos tendrán representación parlamentaria, hecho determinante para el funcionamiento del Congreso y para la conformación de grupos parlamentarios. Las reglas electorales y sus efectos ejercen poderoso impacto sobre el número de partidos, sobre la disciplina partidaria y por lo tanto sobre la manera como el presidencialismo probablemente funcione. El grado de cohesión interna se halla relacionado con el sistema electoral utilizado para las elecciones presidenciales y parlamentarias (Mainwaring y Shugart, 2002:256). Las reglas influyen sobre la disciplina en la medida que favorecen u obstruyen la cooperación de los legisladores con sus partidos. Los sistemas electorales determinan parte de la cohesión interna de los partidos en el parlamento y esta se incrementa en la medida en que las reglas internas de los partidos y de las asambleas favorecen y fomentan el liderazgo del partido (Valencia 2005: 23). A decir de Martín de Hijas Merino (2007:11), la doctrina acepta la influencia de los sistemas electorales y, fundamentalmente, el de representación proporcional, en el nacimiento y ulterior consolidación de los grupos parlamentarios. Es evidente que cuanta mayor cantidad de partidos existan, mayores posibilidades que exista también un mayor número de grupos parlamentarios.

Analizaremos el efecto de las circunscripciones y las listas como elementos que influyen en el funcionamiento de los grupos parlamentarios en el Congreso. La forma de las candidaturas y la votación afectan la relación entre

el elector y el candidato, entre los candidatos y su partido, pero fundamentalmente afectan en la disciplina del voto del parlamentario.

IV.2.2.1. ¿De que manera afecta a la disciplina partidaria la elección por circunscripciones uninominales?

Algunos estudios afirman que en las circunscripciones uninominales, la disciplina suele ser más relajada. Se vota de acuerdo a demandas de electores cuando el distrito electoral es mas pequeño que cuando éste es mayor y elegido en un sistema proporcional. Se afirma que los que son elegidos en circunscripciones uninominales tienen más independencia del partido o de los líderes partidarios en el Congreso. Sin embargo no hay estudios concluyentes ni data contundente sobre el tema⁴⁷. Se entiende que en las circunscripciones pequeñas es mas probable que los candidatos apelen al localismo y a los lazos personales (Brown,2004:71). Pachano (2006) observa algún grado de correlación negativa entre el tamaño de la provincia y la indisciplina partidista, por un lado, y entre tamaño del partido e indisciplina, por otro lado. Los diputados elegidos en las provincias más pequeñas, que son las que cuentan con menos capacidad de negociación, tienden más a la indisciplina porque entran en una negociación con el gobierno del momento por recursos para la provincia. Así mismo, los diputados de partidos más pequeños muestran

⁴⁷ Carey (2007:5) sostiene que en esta tensión entre accountability colectiva e individual, termina ganando el partido. "... I argue in this book that political parties, and specifically their leadership within legislative assemblies, are in many cases the main principals who command legislator loyalty. In many institutional settings, the level of accountability of legislators to voters pales in comparison to their accountability to party leaders".

también mayor tendencia a la desafiliación, lo que puede obedecer a la menor capacidad de negociación de sus partidos, pero también al carácter instrumental de éstos o de las agrupaciones de independientes. Es así como la mayor parte de los gobiernos ha logrado formar mayorías legislativas, pero, al mismo tiempo, esto explica el carácter inestable de esas mayorías. En el caso de México, donde no existe la reelección inmediata, un diputado del PAN explicaba que: “Los uninominales aspiran a convertirse en presidentes municipales o diputados locales” (Lujambio, 2003:267). En su estudio muestra que la diferencia entre los votos indisciplinados de los uninominales y plurinominales es de 57,68% vs. 43,32%. Un diputado del PRD explica que: “Los diputados uninominales son militantes de base, en muchos casos sin una formación partidista sólida y sin compromisos institucionales fuertes”.

IV.2.2.2 El caso de las listas

La importancia de los partidos políticos en la vida parlamentaria comienza ya antes de la formación de las cámaras, a la hora de confeccionar las listas (Alonso de Antonio, 2000:19). Explica Tuesta (2005:23) que “las candidaturas individuales fomentan en cierta forma la independencia del candidato frente al partido. En el caso de las listas de partidos, según sea su forma, puede fortalecerse (lista cerrada y bloqueada) o debilitarse (lista cerrada y no bloqueada, lista abierta) la dependencia del candidato frente a su partido; además en el caso de las listas cerradas y bloqueadas, el candidato está atado

a la nominación del partido pero no así en el caso de las listas cerradas y no bloqueadas y de las listas abiertas”. El tema es muy relevante para Mustapic (2000:574), quien afirma que la principal variable para explicar la disciplina partidaria en Argentina, es el sistema electoral. Explica que el sistema de lista cerrada y bloqueada garantiza a los partidos el control de la nominación. Mainwaring y Shugart (2002: 286) sostienen que los sistemas de listas cerradas y bloqueadas dan a las organizaciones partidarias mayor control sobre sus candidatos. Por el contrario las listas cerradas no bloqueadas proporcionan fuertes incentivos para el individualismo. Un sistema proporcional con listas cerradas facilita el control del centro del partido sobre la periferia, porque el lugar de los nombres en la lista esta predeterminado por los líderes nacionales del partido y no puede ser alterado por el votante (Valencia 2005: 23). El sistema de lista cerrada de candidatos elegidos por organizaciones de los partidos sin duda pues, contribuye de forma notoria a desequilibrar la balanza a favor del aparato del partido (Carvajal 2007:114). Un tema particularmente relevante en la relación entre los grupos de parlamentarios electos y los partidos políticos, es que las listas de candidatos son inscritas por los partidos. Es claro que las listas cerradas y bloqueadas contribuyen al fortalecimiento de los partidos políticos.

Ames (2002:35) grafica el tema el términos de los intereses individuales de los diputados y el diseño de las reglas electorales. Dada una estructura electoral en la que los diputados deban su escaño y su futuro político totalmente a los líderes del partido, tales diputados no tienen alternativa: deben delegar el poder a los líderes del partido a cambio de tener acceso a los “bienes del

partido”. Pero supóngase que los diputados tienen lugares automáticos en las listas de candidatos del partido, que los votantes votan por los candidatos en lugar de por el partido, y que la recaudación de fondos se centra completamente en los candidatos. Para algunos diputados –en particular para aquellos que no dominan a su grupo de electores- que comparten su base electoral con colegas de partido o que compiten con diputados de otros partidos, el trueque es fácil: necesitan al partido. Para otros el partido es secundario, por lo que conceden autonomía sólo después de una compensación adecuada. Carey (2002) pone de relevancia la relación que existe entre la disciplina partidaria y el tipo de listas de las candidaturas. Así, desarrolla la hipótesis que establece que “las elecciones con listas cerradas, en las cuales los sufragantes no votan preferencialmente por los candidatos al interior del partido, fortalecen el control de los directorios nacionales de los partidos sobre los legisladores y por ende, incrementan la unidad de partido, pero quizás en detrimento de la democracia intrapartidista.” Cita a una diputada nicaragüense que votó en contra de su partido en una propuesta importante de reforma electoral. El comité central del partido estableció en un reglamento que quienes no aceptaran las decisiones del partido no podían aspirar a cargos de elección. La diputada se queja diciendo que “las bancadas favorecen la irresponsabilidad del individuo. A veces me escudo en mi bancada para no ser yo responsable de prepararme, de estudiar. Eso repercute en las formas de votación en lista. Entonces la lista no permite que la gente vote y pueda ser medida por su responsabilidad personal, sino que las decisiones las han tomado otros y eso en la bancada”. Cabe aclarar que la responsabilidad

política no sólo es del partido sino de aquéllos que participaron en la decisión, es decir los parlamentarios, miembros de los estamentos de toma de decisiones. En todo caso es una circunstancia en la que corresponde dar las explicaciones del caso al electorado.

Mucho se ha debatido sobre la conveniencia de mantener o no el voto preferencial en el Perú⁴⁸. Tiene defensores y detractores. Algunos de los problemas nos muestran que debilita a los partidos políticos pues restringe considerablemente la posibilidad del partido de planificar la composición del grupos parlamentario y planificar su gestión. Otros consideran que el voto preferencial resulta hoy inconveniente pues la Ley de Partidos Políticos establece elecciones internas previas a la conformación de las listas. Así lo había expresado Pease (1999:163), “si se aceptan las primarias para el parlamento ya no es preciso el voto preferencial”. Si bien puede lograr una relación más intensa del elector con el candidato que con el partido y quiebra el monopolio del partido en la selección de candidatos, puede afectar la disciplina partidaria. En tal sentido, hay un daño potencial al sistema de partidos pues el representante una vez elegido, sentirá mayor independencia frente al partido, que en una lista cerrada porque sus votos preferenciales lo llevaron al escaño. Blanco (1997:96) muestra escepticismo respecto de los resultados del voto preferencial. Señala que en diversos países, como Italia, donde el sistema funcionó durante décadas, ni de lejos mejoró la libertad del elector, bien porque

⁴⁸ El tema fue analizado por el Grupo de Gobernabilidad del Acuerdo Nacional. Entre las propuestas para la estabilidad del Congreso de la República y al fortalecimiento de los partidos se planteó la eliminación del voto preferencial.

sus posibilidades no fueron utilizadas, bien porque lo fueron solo para favorecer redes de voto clientelar. Expresa que la solución a los problemas que presenta la relación con los partidos no pasa por reformar el sistema electoral para fortalecer a sus candidatos electorales y debilitar a las organizaciones. John Carey (2002) explica que el voto preferencial tiene efectos postelectorales entre los miembros de una bancada: "... Así, por ejemplo, los partidos en Brasil y Perú - donde los legisladores deben competir contra su propios copartidarios por votos preferenciales personales para ser elegidos, tienden a ser menos unidos que los de Argentina, Costa Rica, y Nicaragua, donde no existe el voto preferente". Para Mendoza (2004:34) el voto preferencial debilita a los partidos políticos pues desincentiva el control sobre sus integrantes. Explica que "la disciplina es un compromiso eventual, sujeto a los azares de la necesidad de reposicionamiento individual en el escenario político. Los líderes se desvinculan fácilmente de la estructura nacional formada de cara a una elección y asumen un discurso propio, disidente o acaso tráfuga". Los diputados que dominan a sus votantes son más independientes del partido, pues si cambian de partido, sus votantes cambiarán con ellos. Estos diputados desarrollan la habilidad para darse el crédito de las obras públicas que consiguen (Ames, 2002:38). Si bien los argumentos señalados son contundentes, no hay estudios en el Perú que evidencien la tendencia descrita.

Algunos autores ponen énfasis en los efectos de la reelección parlamentaria sobre la disciplina partidaria. En efecto, tal como se ha mencionado, la carrera política en el partido es un fuerte incentivo para ser disciplinado. El partido

estará interesado en proponer la reelección de quienes hayan realizado una buena gestión. Ello supone una valoración de la disciplina partidaria mostrada por el parlamentario y las posibilidades de lograr nuevamente el apoyo del electorado. Las normas estatutarias de elecciones internas y las establecidas en la ley de partidos deben ser tomadas en cuenta. La reelección ilimitada en el Congreso, hace a los legisladores menos dependientes de sus partidos porque deben su carrera al electorado que los eligió (Valencia 2005: 209), salvo que el control del partido sea determinante. Allí donde no hay reelección o las posibilidades de ser reelectos son bajas, el incentivo para ser disciplinados está en la posibilidad de continuar la carrera política en el partido (Mustapic 2000:574). En efecto, en los países con partidos sólidos es frecuente que los parlamentarios ostenten previa y posteriormente otros cargos de elección popular.

IV.3 La publicidad del voto

La importancia de publicar el voto se enmarca en los principios de transparencia de las decisiones del Estado y en facilitar el accountability legislativo descrito en párrafos precedentes. El artículo 57º del Reglamento del Congreso peruano establece que las votaciones pueden ser: a) Por tablero: Cuando cada congresista acciona el sistema de votación electrónica, registrándose en acta su nombre y sentido de su voto. Si por algún motivo no pudiera utilizarse el tablero electrónico, el Presidente, tratándose de leyes y resoluciones legislativas, dispondrá votación nominal, en cuyo caso el relator

llama a cada uno de los Congresistas por su nombre y éstos responden sí, no o abstención. b) A mano alzada: Siempre que no se trate de leyes ni resoluciones legislativas.

En principio todas las votaciones son públicas, salvo que dos tercios de los miembros hábiles del Pleno acuerden que sean secretas. Las votaciones secretas se realizan recibiendo cada congresista una cédula, expresando su voto en ella y depositándola en el ánfora.

La publicidad del voto es una consecuencia de la democracia y elemento esencial del accountability legislativo, tema destacado por el World eParliament Report de 2008⁴⁹ en el que se destaca la disponibilidad de determinados documentos en las páginas webs de los parlamentos.

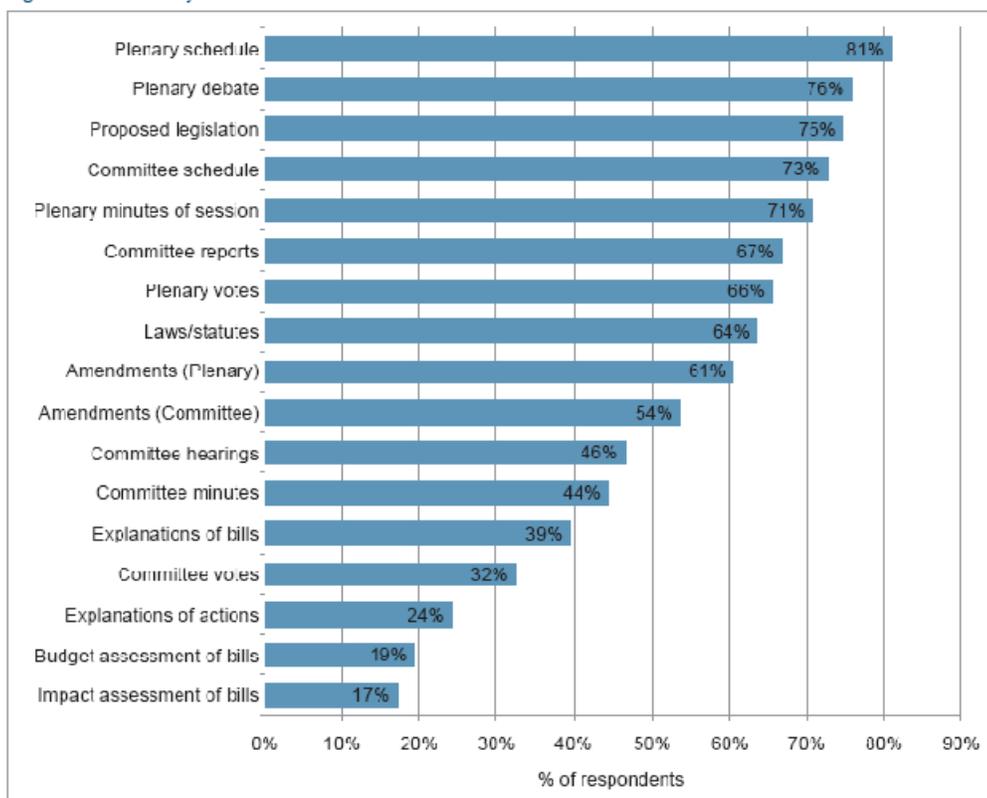
Pedro de Vega señala que la publicidad el voto contribuye a la educación política y proporciona la base para poder desarrollar un cierto control de los representados sobre sus representantes y mantener a salvo de arbitrariedades el funcionamiento de toda la actividad parlamentaria (Fernández Riveira, 2003:230). En efecto, la publicidad del voto es esencial para la responsabilidad de los parlamentarios en y por el ejercicio de sus funciones, así como para el conocimiento por los ciudadanos del desarrollo y resultado de las votaciones.

Habermas explica que la discusión del Parlamento en la publicidad es considerada en una sociedad democrática como garantía de libertad, de

⁴⁹ El World e-Parliament Report 2008 publicado por United Nations Inter-Parliamentary Union, precisa que 52% de las 105 Asambleas encuestadas registran las votaciones de las sesiones plenarias. De las 99 que respondieron la pregunta el 66% publica en la web las votaciones. Para el informe son la transparencia y el accountability las razones fundamentales para publicar votos: Providing access to the voting records of individual members is important for transparency. However, because of differences in the way that voting is carried out - for example it may not be done very often or it may be done by party blocks - a system for tracking individual votes may not be as important a priority in some legislatures. However, in those parliaments in which the votes of individual members do matter, a system for tracking them is essential to ensure accountability to the electorate (2008:70).

justicia y de verdad. “Conocer la posición del parlamentario, y por ende, la posición del grupo y del partido político es lo verdaderamente imprescindible en la democracia representativa” (Fernández Riveira, 2003:230).

Figure 6-6: Availability of documents on the website



(Source: Survey, Section 7, Question 6. Percentage over 99 total respondents. 8% of these did not check any of the above documents)

Fuente World eParliament Report (2008:96)

IV.3. 1¿Por qué deben publicarse los votos?

La exigencia del accountability legislativo viene planteando la necesidad de generalizar el voto público, sea este nominal o por tablero electrónico. La posibilidad de conocer las votaciones permite fiscalizar al legislador y al

partido, pero también permite que el partido vele por el cumplimiento de los acuerdos. Las votaciones secretas facilitan la indisciplina en el voto e impiden al legislador –y al partido responsabilizarse por el resultado. Carey (2007:135) explica que la transparencia legislativa reduce la corrupción. La percepción de la corrupción tiende a ser menor donde los votos son visibles.

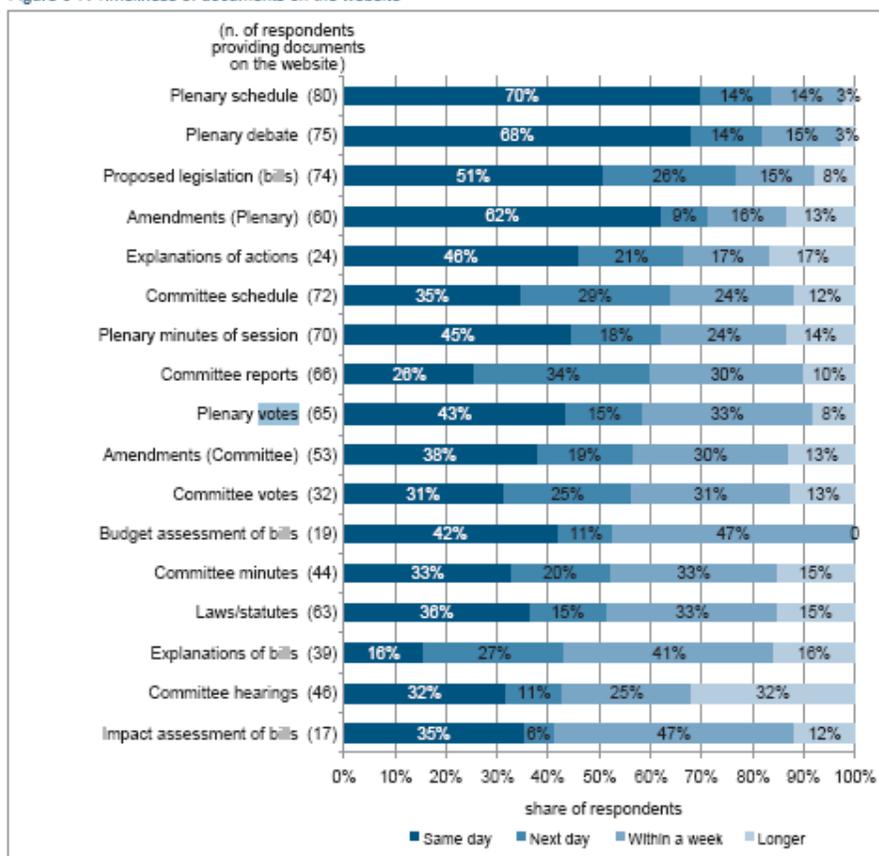
Si bien en el Perú existe una ley sobre transparencia en el acceso a la información pública⁵⁰, esta no contempla la publicidad de las votaciones en Congreso, ni en otros niveles de gobierno.

Un tema vinculado a la publicidad del voto es la facilidad para acceder a ellos. En nuestros días, con el acceso a recursos tecnológicos, los representados tienen el derecho a acceder a la información que les permita evaluar la gestión de los partidos políticos y representantes. Ello contribuye a la transparencia en la toma de decisiones y permite que los representantes se responsabilicen por sus votos. La instalación del tablero electrónico en el Perú, se realizó durante el gobierno de Fujimori, en el marco de un proceso de modernización. Los procesos de modernización suponen la actualización de recursos y procesos a fin de lograr eficiencia. Los de fortalecimiento institucional, aislados o combinados buscan adecuar los medios a los fines. En el caso del Congreso de la República de Perú, que se define como una democracia representativa, los procesos de fortalecimiento institucional deben ir acompañados de medios eficaces para los fines de la democracia. En tal sentido, el registro de los votos en el tablero electrónico debe ir acompañado de la publicación en la página web, de manera que sea de acceso de todos en cualquier momento. En el

⁵⁰ Ley N° 27806.

cuadro siguiente se destaca que el 46% de las webs de los parlamentos incluidos en el estudio del World eParliament Report publica los votos el mismo día de la sesión.

Figure 6-7: Timeliness of documents on the website



(Source: Survey, Section 7, Question 6. Results ranked in descending order of percentage providing documents on the same or next day)

Fuente: World eParliament Report (2008:98)

IV. 4 LA DISCIPLINA PARTIDARIA EN EL CONGRESO PERUANO

En los párrafos siguientes analizamos las votaciones de julio de 2006 a diciembre 2007, correspondiente a tres legislaturas ordinarias. Las votaciones están referidas a las sesiones de Pleno y registradas en tablero electrónico. A continuación explicamos las votaciones que han sido consideradas para el estudio cuyo resultado analizaremos en este mismo capítulo.

IV.4. 1 Criterios para la selección de las votaciones

En cuanto a las votaciones que son materia de análisis formulo las siguientes precisiones: Se trata de sesenta y ocho votaciones, de un total de setecientas trece registradas en el tablero electrónico en sesiones del Pleno del Congreso. No constituyen el total de votaciones realizadas, pues quedan excluidas aquellas votaciones secretas así como las que pudieran haberse realizado a mano alzada. De otro lado, en lo que se refiere a la función legislativa, muchas leyes se aprobaron en Comisión Permanente, por lo que tampoco puede concluirse que corresponden a la aprobación de todas las leyes del período. La selección aborda funciones diversas: la legislativa, la de control político y la de designación de autoridades.

Muchos de los estudios revisados contabilizan todas las votaciones, precisando luego que no todas tienen la misma relevancia⁵¹. En efecto, una

⁵¹ Carey (2007:147) "One problem with simply averaging voting scores to create indices is that many votes in most legislatures are lopsided, either because they are taken on matters of consensus across parties, or on matters unimportant enough to attract any opposition, or because their outcome is obvious ahead of time and the losers may choose not to register their opposition formally through their votes".

pensión de gracia o la ampliación de un plazo, no tienen igual relevancia que la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. La selección de las votaciones realizada para este estudio responde a un criterio cualitativo. Se trata de aquellas votaciones que configuran decisiones político parlamentarias de trascendencia, pues todas responden a mandatos constitucionales. Es decir que se ha seleccionado aquellas votaciones que no tienen una referencia general al mandato constitucional de aprobar leyes y resoluciones legislativas, sino que apuntan hacia decisiones políticas tomadas en cumplimiento de normas específicas de la Constitución Política del Estado. La ventaja de la selección de estas votaciones es que, por la trascendencia que tienen, suponen un acuerdo previo en cada bancada y eventualmente un acuerdo entre las mismas para alcanzar la mayoría requerida. A continuación se detallan los temas de las votaciones y su específico mandato constitucional.

CUADRO 4.1 : VOTACIONES CONSIDERADAS EN EL ANÁLISIS

TEMA DE LA VOTACIÓN	DETALLE	ARTÍCULO CONSTITUCIONAL
Elección de Autoridades	El Congreso eligió a los miembros del Directorio del Banco Central de Reserva La votación se llevó a cabo en dos fechas. Finalmente se eligieron a cuatro Magistrados del Tribunal Constitucional.	Artículo 86 El Banco es gobernado por un Directorio de siete miembros. El Poder Ejecutivo designa a cuatro, entre ellos al Presidente. El Congreso ratifica a éste y elige a los tres restantes, con la mayoría absoluta del número legal de sus miembros. (...) Artículo 201°.- El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. (...) Los miembros del Tribunal Constitucional son elegidos por el Congreso de la República con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros.
Aprobación de las normas de presupuesto	En el período analizado se aprobaron las leyes	Artículo 78°.- El Presidente de la República envía al Congreso el proyecto

	de Presupuesto, de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero, correspondientes a los años 2007 y 2008	de Ley de Presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año. En la misma fecha, envía también los proyectos de ley de endeudamiento y de equilibrio financiero. (...) Artículo 80°.- (...) Si la autógrafa de la Ley de Presupuesto no es remitida al Poder Ejecutivo hasta el treinta de noviembre, entra en vigencia el Proyecto de éste, que es promulgado por decreto legislativo.
Comisiones de Investigación	Se incluye el otorgamiento de facultades de comisión investigadora a las comisiones ordinarias, más no la votación de la admisión a debate de la moción ni la conformación de miembros	Artículo 97°.- El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. (...)
Acusaciones constitucionales	Sólo se votó la acusación constitucional de la congresista Elsa Canchaya	Artículo 100°.- Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad. (...)
Cuestión de confianza	Voto de investidura del Gabinete Del Castillo	Artículo 130°.- Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza. (...)
Interpelación	Admisión a debate de Mociones de Interpelación al Presidente del Consejo de Ministros, así como a los Ministros de Energía y Minas Interior, Salud, Vivienda y Construcción, Transportes y Comunicaciones, Comercio Exterior y Justicia.	Artículo 131°.- Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpelarlos. (...)
Delegación de facultades legislativas	Se aprobaron tres leyes autoritativas que delegaron funciones	Artículo 104°.- El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos

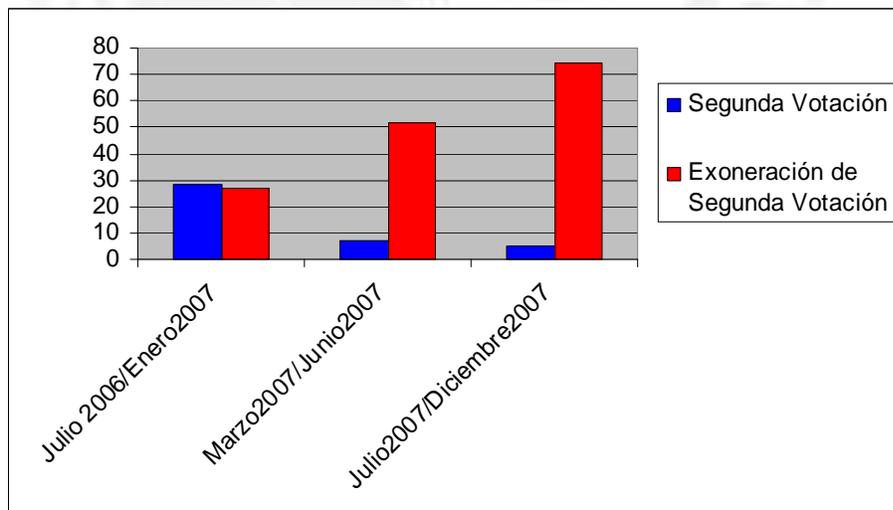
	legislativas en materia tributaria; de tráfico ilícito de drogas, lavado de activos, terrorismo y otros temas penales; así como respecto de la implementación del Acuerdo de promoción comercial Perú Estados Unidos.	legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa. (...)
Leyes Orgánicas	Se votaron modificaciones a leyes orgánicas. Sin duda la más importante fue la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.	Artículo 106°.- Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución. (...)
Insistencias	Aún cuando la norma que viene para una insistencia no es relevante, lo es por ser un contrapeso frente a la facultad presidencial de observar los proyectos de ley aprobados por el Congreso.	Artículo 108°.- La ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda. Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a éste en el mencionado término de quince días. Reconsiderada la ley por el Congreso, su Presidente la promulga, con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

Son igualmente relevantes otras contempladas en la Constitución pero que no se han dado en el período de estudio. Tal es el caso de la elección del Defensor del Pueblo, la censura ministerial o las reformas constitucionales.

Durante el presente estudio, nos encontramos con un tema interesante: la evolución de las votaciones que tienen por objeto exonerar del requisito de segunda votación. La segunda votación es introducida al Reglamento del Congreso con la finalidad de balancear los problemas derivados de la unicameralidad. En efecto, se dice que una sola cámara promueve leyes que

no han sido suficientemente reflexionadas. Cuando se exonera de segunda votación inmediatamente después de la primera, se desnaturaliza el sentido por el cual se introdujo la segunda votación. Como podemos observar del gráfico, en la primera legislatura el número de segundas votaciones fue cercano al de las exoneraciones, no así en las siguientes legislaturas, en las que las votaciones para la exoneración de segunda votación no sólo son un despropósito sino que en la práctica constituyen la abrogación de la norma reglamentaria. En efecto, cada día se cumple menos con este requisito por lo que la modificación no cumple su objetivo pues las exoneraciones superan ampliamente las segundas votaciones.

GRÁFICO 4.1: EVOLUCIÓN DE LA VOTACIÓN PARA EXONERAR DE SEGUNDA VOTACIÓN



Fuente: Congreso de la República
Elaboración propia

IV.4. 2 ¿Como medir la disciplina partidaria?

En el Perú, medir la disciplina partidaria no es común. Para hacerlo he recurrido a los índices utilizados en estudios similares de otros países. El índice de Rice lleva el nombre en honor a Stuart Rice quien lo creó con la idea de encontrar un método que le permitiera medir y comparar el comportamiento de un grupo en el Congreso, lo llamó índice de cohesión (Rice, 1925:62). El hoy llamado índice de Rice, mide la disciplina partidaria en base a una operación aritmética en la que se resta la votación de los disidentes y se expresa en términos porcentuales. Calcula la disciplina partidaria a partir de la diferencia entre el porcentaje mayoritario y el porcentaje minoritario del voto de una fracción parlamentaria. Sus valores van de 0 a 1, donde 0 significa baja disciplina y 1 alta disciplina.

Pese a su extendido uso, el índice de Rice tiene algunas limitaciones que pueden ser relevantes para el Congreso peruano. La principal, desde mi punto de vista, es el excluir de la medición las abstenciones y las ausencias⁵². En efecto, al considerar sólo los votos a favor y los votos en contra, no mide el disenso de quienes se abstienen, de los que por razones diversas no responden o, de los que se ausentan al momento de la votación. Algunos consideran que la abstención constituye un disenso suave (Lujambio, 2003:266) y en efecto podría serlo, pues quienes se abstienen, evitan confrontarse a la decisión de la mayoría con un voto opuesto. Similar es el

⁵² Valencia (2005:88) critica todos los índices pues considera que miden el grado de cohesión y no la disciplina de los legisladores individualmente.

caso de los silencios⁵³ y ausencias. Si bien la diversidad de razones por las que un congresista se ausenta o no responde, impiden una valoración carente de ambigüedad, desde nuestro punto de vista, en el Perú, estas conductas tienen relevancia, especialmente cuando se requiere de ciertas mayorías para tomar una decisión⁵⁴. Eventualmente, reflejan cierto grado de indisciplina, pues ponen en tela de juicio la capacidad de los partidos de movilizar a los congresistas; más aún si la votación es importante, si hubo un acuerdo de la bancada o si se trata de un tema puesto en la agenda por el partido. Medir la disciplina en estricto, supone incluir la capacidad de movilización del partido. Las ausencias, pueden tener explicaciones razonables y justificadas. En principio, los congresistas deben votar. En ocasiones, una visita de autoridades edilicias, una entrevista o un viaje, pueden ser verdaderamente importantes, pero podría interpretarse también como una debilidad de partido en movilizar a los congresistas. Aún cuando, la función de representación puede ser más importante, como se ingresa a un terreno de especulación, ante la ambigüedad y la necesidad de darles un valor, optamos por calcularlos e interpretarlos de manera general como indisciplina. Será necesario hacer la salvedad en casos como licencias oficiales⁵⁵ para desempeñar el cargo de ministros de Estado o enfermedad. Regularmente tampoco voto el Presidente del Congreso o quien

⁵³ En ocasiones el congresista registra asistencia pero no vota.

⁵⁴ El impacto de las abstenciones en el caso peruano es diverso, en muchos casos la abstención no es un disenso suave pues se requiere mayoría absoluta para aprobar leyes orgánicas, para insistir respecto de normas observadas por el Poder Ejecutivo. Requieren un número de votos a favor la creación de una comisión investigadora y la interpelación ministerial. En el caso de la elección de magistrados del Tribunal Constitucional, se requieren 80 votos a favor. De manera que en estos casos la abstención o el voto en contra tienen el mismo valor. En el caso de México, Valencia explica que rastreando votaciones encontró abstenciones y ausencias que manifestaban desacuerdos (2005:6).

⁵⁵ Actualmente el Congreso ha distinguido entre las razones para la licencia. Así se encuentran de licencia los que la solicitan con anticipación, pero también quienes participan en sesiones de comisiones ordinarias simultáneas, los que salen por alguna entrevista.

esté presidiendo la sesión. En votaciones importantes, los ausentes sin licencia pueden ser considerados como disidentes⁵⁶.

En cualquier caso, estas circunstancias no son reflejadas en el índice de Rice. Para graficar lo expresado, podríamos decir que el índice de Rice puede ser equivalente a 1 en el supuesto que los 21 integrantes de un grupo parlamentario voten en igual sentido, pero podría ser igual a 1 también si votan 10 a favor y 11 se abstienen. Tampoco consideraría una situación en la que el acuerdo sea abstenerse o ausentarse y fuera cumplido por toda la bancada. Para atender a estas situaciones, Weldon elabora un índice de Rice modificado (Mascott Sánchez, 2006:12), a fin de calcular la disciplina partidista durante las LVII y LVIII Legislaturas en México. El índice modificado de Rice contabiliza las abstenciones como votos en contra, porque las considera formas de rechazo, desacuerdo o indisciplina hacia la línea del partido. En ese sentido incorpora la variable de las abstenciones.

El índice de Rice modificado no evalúa las ausencias o los silencios, que según hemos explicado pueden ser muy elocuentes. Tal es el caso de las votaciones relativas a la admisión a debate de las interpelaciones. Allí la oposición que interpela requiere la presencia y voto favorable de los parlamentarios. Un viaje, una reunión no programada o una súbita llamada que impidan votar, puede ser suficiente para que el ministro se libere de la interpelación. Para graficar la disciplina en casos como el descrito, John Carey (2007:145) desarrolla el índice Unity. En nuestra opinión, este índice compensa las deficiencias de los otros índices. El índice Unity de Carey incorpora a todos los miembros del

⁵⁶ Coincide con este criterio Ames (2002:42) en el caso de Brasil: los diputados ausentes sin una buena razón son considerados como desertores.

grupo parlamentario. Es un índice exigente, pues contabiliza las ausencias, considerando que la unidad del partido se pone de manifiesto en la capacidad de movilizar a todos los miembros del grupo parlamentario. Sin embargo, la imprecisión vendrá aquí por exceso, pues no discrimina si la ausencia es producto de razones justificadas como pueden ser una enfermedad, representación oficial o designación como ministro de Estado. No obstante lo dicho, este índice, al que llamamos Carey permite una mirada complementaria al índice de Rice.

El análisis de las votaciones a partir de estos índices han permitido por ejemplo a Díaz (2006:61) constatar que los partidos políticos mexicanos son altamente disciplinados, sobre todo cuando están en el gobierno. El promedio del índice de Rice es alto para las votaciones analizadas. En México (Díaz,2006:55) encuentra que en la 58ª legislatura fue de 0.93. Para Brasil, usando el índice de Rice, el promedio del índice de cohesión de cada partido siempre estuvo por encima del 70,0% (Almeida: 2005:11).

Weldon explica en su estudio que parecería más sencillo para los partidos pequeños mantener la disciplina que para los mayoritarios. Sin embargo, una sola abstención o voto en contra en los partidos pequeños impacta el resultado final. Asimismo, explica el autor, que algunos partidos permiten cierta expresión de disenso por medio de abstenciones, por lo cual, en sentido estricto, no se presenta indisciplina; sin embargo, otros partidos muestran una

posición menos benigna hacia este tipo de votaciones (Mascott Sánchez, 2006:12).

Antes de analizar los cuadros con los resultados debemos formular algunas precisiones. En primer lugar, debe quedar claro que, lo que en realidad estamos midiendo bajo el nombre de disciplina partidaria, es la disciplina de las bancadas, representada cada una por un vocero con voto calificado en la Junta de Portavoces. En segundo lugar, los partidos con representación parlamentaria son doce, aunque sólo cinco tienen más de tres representantes. No hubiera sido conveniente ni posible, medir la disciplina del partido cuando este tiene sólo un representante o dos. En tercer lugar, son seis los grupos parlamentarios; cinco de las seis bancadas cuentan con congresistas independientes, siendo en tres de ellas mayoría. Medir la disciplina partidaria apunta al comportamiento de los parlamentarios. Como quiera que los grupos parlamentarios son la expresión de los partidos, aún cuando no existe plena coincidencia entre partidos y grupos por las limitaciones expuestas hemos optado por medir la disciplina de los grupos. Por lo demás es en torno a estos que se organiza el trabajo parlamentario. Finalmente, cinco grupos parlamentarios se formaron al inicio. El sexto surgió de la escisión de Unión por el Perú y el Partido Nacionalista. Como quiera que desde el inicio se distinguieron dos bancadas a través de las votaciones e iniciativas que impulsaron, para todos los efectos hemos registrado los votos desde julio de 2006 de manera independiente.

Frente a la pregunta sobre los posibles factores que influyen en la disciplina partidaria, se plantearon las siguientes hipótesis:

H1 La relación entre los partidos políticos organizados y los grupos parlamentarios favorece a la disciplina partidaria. Los grupos parlamentarios formados por partidos políticos más organizados son más disciplinados.

H 1.1 Los grupos parlamentarios con militantes de un mismo partido político presentan mayor disciplina que los que tienen invitados.

H. 1.2 Los partidos con mayor antigüedad presentan mayor disciplina que los partidos mas nuevos.

H.1. 3 Los grupos parlamentarios integrados por alianzas de partidos o por varios partidos son menos disciplinados que los que están integrados por un solo partidos

H. 2 Algunas normas del sistema electoral *y de la regulación de los partidos políticos* influyen en la indisciplina partidaria.

Los resultados del cuadro 4.2 muestran la siguiente evidencia:

El Índice de Rice presenta a la bancada de la alianza electoral Unidad Nacional⁵⁷ con el índice promedio más alto, seguido por el Partido Aprista. El tercer lugar está empatado por el Grupo Parlamentario Fujimorista y Alianza Parlamentaria⁵⁸. El índice promedio total de las votaciones analizadas es alto, 0.94; mostrando UPP el índice menor.

⁵⁷ Unidad Nacional es un grupo parlamentario integrado por quince congresistas. Nueve de ellos son militantes del Partido Popular Cristiano, dos de Solidaridad Nacional y cuatro independientes.

⁵⁸ Alianza Parlamentaria es una bancada integrada por nueve congresistas, pertenecientes a cuatro partidos políticos: Acción Popular y Somos Perú que formaron parte de la alianza electoral Frente de Centro, Perú Posible y Restauración Nacional.

Se comprueban las hipótesis que plantean la relación favorable entre partidos políticos organizados y mayor disciplina partidaria. En efecto, los índices mayores corresponden a Unidad Nacional y a la Célula Parlamentaria aprista, bancadas en las que la mayor parte de los miembros son militantes de partidos con más de cuarenta años de existencia. Asimismo, la relación favorable entre partidos políticos con mayor antigüedad y mayor disciplina en el voto.

CUADRO 4.2: ÍNDICE RICE

ÍNDICE	GRUPO PARLAMENTARIO	MEDIA
RICE	Unidad Nacional	0.98
RICE	Partido Aprista Peruano	0.97
RICE	Grupo Parlamentario Fujimorista	0.95
RICE	Alianza Parlamentaria	0.95
RICE	Grupo Parlamentario Nacionalista	0.94
RICE	Grupo Parlamentario Nacionalista Unión por el Perú	0.86

Cuando se calculan las abstenciones, en la primera modificación al índice Rice que se muestra en el cuadro 4.3 el resultado varía. Muestra el índice promedio más alto de disciplina para la bancada del Partido Aprista, seguido de Unidad Nacional y del Grupo Parlamentario Nacionalista. Varía también el índice total promedio, el mismo que disminuye a 0.92.

La modificación del índice de Rice ratifica las hipótesis sobre la relación entre partidos políticos y disciplina partidaria. Coloca a la bancada más joven,

algunos de cuyos miembros pertenecen al también joven Partido Nacionalista en tercer lugar.

CUADRO 4.3: ÍNDICE RICE MODIFICADO

ÍNDICE	GRUPO PARLAMENTARIO	MEDIA
RICE MOD.	Partido Aprista Peruano	0.97
RICE MOD.	Unidad Nacional	0.96
RICE MOD.	Grupo Parlamentario Nacionalista	0.92
RICE MOD.	Grupo Parlamentario Fujimorista	0.91
RICE MOD.	Alianza Parlamentaria	0.88
RICE MOD.	Grupo Parlamentario Nacionalista Unión por el Perú	0.86

En los párrafos precedentes se explicó la relevancia de medir no sólo las abstenciones sino también aquéllos silencios que pueden graficar una leve disidencia. En estos casos, el congresista está presente pero no registra su voto. Con la finalidad de calcular estos “silencios” proponemos una segunda modificación al índice de Rice. El resultado muestra la mayor disciplina en primer lugar para Unidad Nacional y un triple empate de los grupos parlamentarios aprista, fujimorista y nacionalista. El índice total promedio en este caso disminuye a 0.87, mostrando a su vez la relevancia del registro de los llamados “silencios” en la segunda modificación al índice de Rice que se muestra en el cuadro 4.3.

CUADRO 4.4 ÍNDICE RICE MODIFICADO 2

ÍNDICE	GRUPO PARLAMENTARIO	MEDIA
RICE MOD. 2	Unidad Nacional	0.91
RICE MOD. 2	Partido Aprista Peruano	0.87
RICE MOD. 2	Grupo Parlamentario Nacionalista	0.87
RICE MOD. 2	Grupo Parlamentario Fujimorista	0.87
RICE MOD. 2	Alianza Parlamentaria	0.84
RICE MOD. 2	Grupo Parlamentario Nacionalista Unión por el Perú	0.85

Finalmente, en el cuadro 4.5 se muestra el índice propuesto por John Carey que incorpora las ausencias a las votaciones en el cálculo de la disciplina. Carey refiere las votaciones al total de miembros de la bancada por lo que se reflejan las ausencias, de manera que este índice compara el sentido del voto sobre el total de miembros de la bancada. Se observa una importante disminución, no sólo en el índice promedio que presenta cada grupo parlamentario, sino en el orden de los mismos. La representación aprista tiene el índice mayor, registrando la mayor disciplina partidaria seguido de la Alianza Parlamentaria, de Unidad Nacional y del grupo parlamentario nacionalista. Determinar cuándo una ausencia es excusable, puede ser muy evidente cuando se trata del Presidente del Congreso, de los Ministros de Estado o de alguien ausente por enfermedad. En los casos analizados concurren los dos primeros supuestos para el APRA y aún así aparece en primer lugar. Sin embargo, hay que precisar que los Ministros de Estado han asistido y votado en la mayor parte de las sesiones en las que se votaron temas trascendentes

como la muestra analizada. El índice total promedio es de 0.54, bastante menor al de los promedios anteriores.

CUADRO 4.5 ÍNDICE DE CAREY

ÍNDICE	GRUPO PARLAMENTARIO	MEDIA
CAREY	Partido Aprista Peruano	0.59
CAREY	Alianza Parlamentaria	0.58
CAREY	Unidad Nacional	0.56
CAREY	Grupo Parlamentario Nacionalista	0.55
CAREY	Grupo Parlamentario Fujimorista	0.53
CAREY	Grupo Parlamentario Nacionalista Unión por el Perú	0.47

Todos los índices promedios analizados, muestran en el último lugar al grupo parlamentario Unión por el Perú. Los índices más altos corresponden en dos casos al Partido Aprista y, en otros dos, a Unidad Nacional. En estos últimos casos, el segundo lugar corresponde a la célula parlamentaria aprista. De esta manera, se comprueba que la relación entre los partidos políticos organizados y los grupos parlamentarios favorece a la disciplina partidaria. Los grupos parlamentarios formados por partidos políticos más organizados son más disciplinados. Los grupos parlamentarios con militantes de un mismo partido político presentan mayor disciplina que los que tienen invitados. En efecto, la célula parlamentaria aprista tiene tres invitados entre sus treinta y seis congresistas. En el caso de Unidad Nacional, hay cuatro invitados. También se

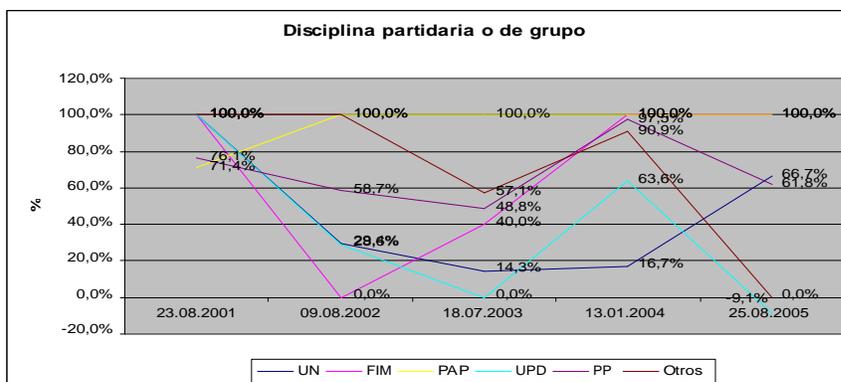
comprueba que los grupos cuyos partidos políticos son más antiguos presentan mayor disciplina que los partidos más nuevos. Ello en relación al APRA, el PPC – la mayoría de Unidad Nacional – y AP – la mayoría del grupo parlamentario Alianza Parlamentaria. Más bien, no parece relevante el hecho que los grupos parlamentarios integrados por alianzas de partidos o por varios partidos sean menos disciplinados que los que están integrados por un solo partido. La organización de los partidos políticos resulta ser un elemento mucho más relevante.

IV.4.3 El partido de gobierno

Una de las hipótesis trabajadas en diversos estudios de disciplina partidaria plantea que las bancadas de los partidos de gobierno suelen ser más disciplinadas. En el caso del Partido Aprista, la evidencia que presentamos, es que se trata de una bancada disciplinada. Pero esta característica no es novedad⁵⁹, así lo demuestra el gráfico 4.1 que corresponde a las votaciones parlamentarias con ocasión de la investidura de los gabinetes en el período de gobierno pasado (2001 – 2006). La disciplina del grupo parlamentario aprista se muestra de manera contundente en el período pasado en el que fue una bancada de oposición.

⁵⁹ En el período legislativo 2001-2006 se votó la reforma constitucional que restablecía la bicameralidad. Se trata de una posición política y no de un voto de conciencia. Sin embargo, la votación dividió a todas las bancadas, salvo a la del partido aprista.

GRÁFICO 4.1 : DISCIPLINA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL VOTO DE INVESTIDURA DE LOS GABINETES PERÍODO 2001-2006



Para comparar la disciplina del grupo parlamentario aprista del período 2001 – 2006 con el actual, hemos tomado el caso de las insistencias votadas entre durante el período estudiado. Como sabemos, ante la observación de un proyecto de ley por el Poder Ejecutivo, éste es devuelto al Congreso, que puede proponer al Pleno insistir, o allanarse a las observaciones planteadas. La insistencia supone descartar las observaciones propuestas por el gobierno. No es fácil lograrla, pues de acuerdo con la regla constitucional se requiere de 61 votos a favor – mayoría absoluta. El comportamiento esperado en este caso es de un apoyo contundente de parte del grupo parlamentario del partido de gobierno a las observaciones planteadas⁶⁰. Es decir que no se espera disidencia de los presentes, pues la observación viene de su gobierno. El índice de Rice es el más idóneo en este caso para analizar el comportamiento del grupo parlamentario, considerando sólo los votos a favor y en contra, pues como hemos precisado, algunos miembros de la bancada se encuentran en el

⁶⁰ Al formular esta reflexión somos conscientes que de acuerdo al marco constitucional, al principio de separación de poderes y a la función de control del Congreso, es perfectamente posible que la bancada del partido de gobierno apoye la insistencia, apartándose de los fundamentos que sustentaban la observación a un proyecto de ley aprobado.

gabinete y no concurren a votar con regularidad. Sin embargo, el promedio para las votaciones sobre insistencias según el índice Rice es de 0.87; promedio inferior al esperado. En efecto el promedio general del grupo parlamentario en este índice es 0.97, siendo el máximo 1.

IV.4.4. El Presidente y la disciplina en la oposición

Otra de las hipótesis tiene relación al poder real del Presidente de la República en los regímenes presidenciales o semi presidenciales para lograr el apoyo de parte de las bancadas, incentivando con ello la indisciplina partidaria. Al analizar las votaciones relativas al voto de confianza del Gabinete Del Castillo, las interpelaciones y las delegaciones de facultades legislativas, no encontramos índices por encima del promedio que reflejen indisciplina. En el cuadro siguiente, puede observarse el índice de Rice modificado que incluye los votos a favor, en contra y las abstenciones. Se comprueba que en la mayoría de casos no hay un cambio relevante que coloque el promedio de estas votaciones por debajo del promedio general de votaciones materia del estudio. Salvo, en el caso del promedio de las votaciones producidas para delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo, en el que Alianza Parlamentaria presenta una disminución significativa en relación al promedio. Lo que demuestra que en ese tema, la bancada se quebró al momento de la votación, mostrando una mayor indisciplina.

CUADRO 4.6: ÍNDICE RICE MODIFICADO POR TEMAS

ÍNDICE	Grupo Parlamentario	Voto de Confianza Gabinete Del Castillo	Promedio Admisión a debate de las Mociones de Interpelación	Promedio Aprobación de Delegación de Facultades	Promedio Votaciones materia del estudio
RICE MOD.	Alianza Parlamentaria	1.00	0.88	0.73	0.88
RICE MOD.	Grupo Parlamentario Fujimorista	1.00	1.00	0.94	0.91
RICE MOD.	Grupo Parlamentario Nacionalista	1.00	0.92	1.00	0.92
RICE MOD.	Grupo Parlamentario Nacionalista Unión por el Perú	1.00	0.85	1.00	0.86
RICE MOD.	Partido Aprista Peruano	1.00	1.00	1.00	0.97
RICE MOD.	Unidad Nacional	1.00	1.00	1.00	0.96

Si se observa el cuadro 4.7 que muestra las mismas votaciones con el índice de Carey – que incorpora ausencias y los llamados “silencios”, se comprueba que hay disminuciones significativas en el caso del promedio de votaciones para interpelaciones. Esta disminución se observa en Alianza Parlamentaria y el grupo fujimorista. Asimismo, se observa menor disciplina en el caso del grupo parlamentario nacionalista en la delegación de facultades.

CUADRO 4.7: ÍNDICE CAREY POR TEMAS

ÍNDICE	Grupo Parlamentario	Voto de Confianza Gabinete Del Castillo	Promedio Admisión a debate de las Mociones de Interpelación	Promedio Aprobación de Delegación de Facultades	Promedio Votaciones materia del estudio
CAREY	Alianza Parlamentaria	0.89	0.54	0.59	0.58
CAREY	Grupo Parlamentario Fujimorista	1.00	0.43	0.59	0.53
CAREY	Grupo Parlamentario Nacionalista	0.78	0.59	0.46	0.55
CAREY	Grupo Parlamentario Nacionalista Unión por el Perú	1.00	0.51	0.47	0.47
CAREY	Partido Aprista Peruano	0.97	0.56	0.86	0.59
CAREY	Unidad Nacional	0.93	0.66	0.69	0.56

El cuadro 4.8 muestra los resúmenes de los índices por bancada. Se puede observar la como se altera el resultado al calcular los índices considerando otras variables diferentes a los votos a favor y en contra. El promedio más bajo en todos los casos es el de Carey que brinda valor a las ausencias.

CUADRO 4.8 ÍNDICES PROMEDIO POR GRUPO PARLAMENTARIO

Índice	Alianza Parlamentaria	Grupo Parlamentario Fujimorista	Grupo Parlamentario Nacionalista	Grupo Parlamentario UPP	Célula Parlamentaria Aprista	Grupo Parlamentario Unidad Nacional
Rice	0.95	0.95	0.94	0.86	0.97	0.98
Rice 1	0.88	0.91	0.92	0.86	0.97	0.96
Rice 2	0.84	0.87	0.87	0.85	0.87	0.91
Carey	0.58	0.53	0.55	0.47	0.59	0.56

La posibilidad del gobierno de convencer a los congresistas a fin de no asistir a votar o, abstenerse en una determinada votación que les resulte particularmente sensible, no sólo muestra la debilidad de las bancadas, sino

fundamentalmente la fuerza del gobierno. Es cierto que de acuerdo con diversos estudios, la combinación político institucional mas problemática para la democracia, es el sistema de gobierno presidencial combinado con un multipartidismo sin coaliciones (Chaquetti, 2003: 327). En tal sentido es deseable que se logren mayorías para la toma de decisiones políticas en el Congreso. Sin embargo, mejor escenario es aquel en el que las políticas públicas se construyen sobre consensos o mayorías armadas en la negociación con los partidos políticos representados en el Congreso.

IV.4.5 ¿Mayorías o Coaliciones?

Afirma Chasquetti (2003:327) que los presidencialismos multipartidistas con coaliciones de gobierno son estructuras político institucionales aptas para el mantenimiento de la estabilidad democrática. Un presidente sin mayoría en el Congreso tiene incentivos para construirla a partir de coaliciones con partidos políticos con representación parlamentaria. El mejor escenario para el fortalecimiento de las instituciones democráticas exige que en la búsqueda de los votos suficientes para aprobar una ley o ganar conducción del Congreso a través de las elecciones de la Mesa Directiva, se lleguen a acuerdos con los partidos políticos representados en el Congreso, es decir con los grupos parlamentarios y no fraccionándolos. Dicho de otro modo, puede llegarse a igual resultado con 61 votos negociando individualmente con cada

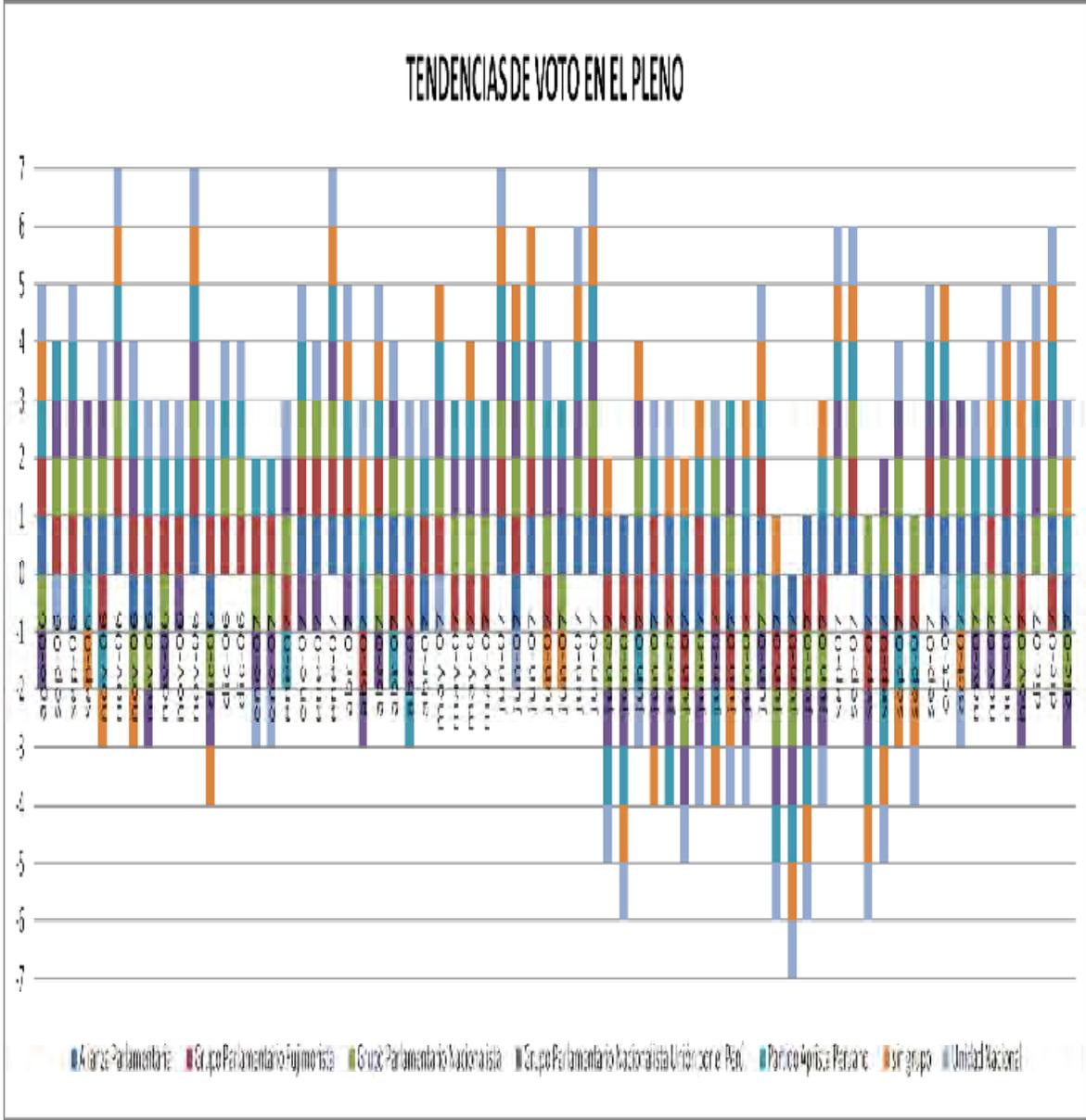
parlamentario o buscando los consensos necesarios con los grupos parlamentarios hasta formar la mayoría requerida.

El gobierno aprista que inició su período de gobierno el 28 de julio de 2006 no tiene mayoría en el Congreso. Treinta y seis de los ciento veinte parlamentarios forman la Célula Parlamentaria Aprista. No puede hablarse propiamente de coaliciones⁶¹ de gobierno o parlamentarias, pero es un hecho que en el período observado, se lograron mayorías lideradas por el APRA para aprobar buena parte de los proyectos del Poder Ejecutivo, para la designación de autoridades y las tres delegaciones de facultades. Aún así, en algunos casos estas mayorías han sido sólo coincidencias o agrupamientos efímeros.

En el proceso de esta investigación se ha observado que sin establecer coaliciones de mediano plazo, el gobierno del APRA logró formar las mayorías requeridas en las tres legislaturas analizadas. Éstas se lograron con los grupos parlamentarios fujimorista y Unidad Nacional. En otros casos, con los votos del grupo parlamentario nacionalista y UPP. Las mayorías se han construido según los temas que deseaba aprobar. Documentar las coaliciones aludidas, constituye una línea de investigación distinta a la trazada en este estudio. Sin embargo se presentan algunos resultados obtenidos al medir la disciplina de las bancadas.

⁶¹ Coalición en el agrupamiento de partidos políticos para lograr determinadas metas comunes: “una coalición de gobierno puede ser definida como: i) un conjunto de partidos políticos que ii) acuerdan perseguir metas comunes, iii) reúnen recursos para concretarlas y iv) distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas” (Chasquetti 2003:329). Para Lujambio un partido se incluye en la coalición cuando más del 50% de sus diputados votó en sentido aprobatorio. (Lujambio, 2003:270)

CUADRO 4.9 TENDENCIAS DE COALICIONES Y COINCIDENCIAS EN LAS VOTACIONES OBSERVADAS



En el cuadro 4.10 se muestra la distancia euclídea que permite observar en los puntajes más altos la mayor discrepancia entre los grupos parlamentarios. Se observa que la menor distancia de la Célula Parlamentaria Aprista se presenta con relación al Grupo Parlamentario Fujimorista, seguido por Unidad Nacional. Al contrario, la mayor distancia se presenta con el grupo parlamentario nacionalista.

CUADRO 4.10: DISTANCIA EUCLÍDEA⁶²

Grupo Parlamentario	Alianza Parlamentaria	Grupo Parlamentario Fujimorista	Grupo Parlamentario Nacionalista	Grupo Parlamentario UPP	Célula Parlamentaria Aprista	Grupo Parlamentario Unidad Nacional
Alianza Parlamentaria	0	10.5	9.5	10.1	10.6	8.9
Grupo Parlamentario Fujimorista	10.5	0	11.4	11.2	7.3	8.8
Grupo Parlamentario Nacionalista	9.5	11.4	0	6	11.5	10.3
Grupo Parlamentario UPP	10.1	11.2	6	0	11.2	11
Célula Parlamentaria Aprista	10.6	7.3	11.5	11.2	0	8.8
Grupo Parlamentario Unidad Nacional	8.9	8.8	10.3	11	8.8	00

Las líneas de investigación posibles a partir de las votaciones en el Congreso son muchas y exceden a esta tesis. Por ejemplo, comparar el resultado presentado en los párrafos precedentes, con los que arroja el total de votaciones en el mismo período. Analizar las votaciones recaídas en materias económicas, de desarrollo del proceso de descentralización, reformas constitucionales y electorales, en temas de defensa y seguridad o, protección

⁶² Se trata de una matriz que muestra las distancias euclídeas entre los grupos parlamentarios.

de derechos fundamentales y políticas anticorrupción; cruzar la información sobre las votaciones de congresistas de la misma circunscripción o abordar un análisis sobre las votaciones de las mujeres parlamentarias. Con ello el estudio de los temas parlamentarios adquiere una dimensión diferente a la mostrada hasta hoy.



CONCLUSIONES

El estudio de los grupos parlamentarios y particularmente de sus votaciones, permite una aproximación a los partidos políticos en tanto los muestra en un aspecto central: el del ejercicio de la representación política. Las conclusiones del estudio en la relación partidos políticos, parlamento y grupos parlamentarios refirman que los éstos últimos constituyen un espejo del sistema de partidos en el parlamento. En el Perú no hay un sistema de partidos institucionalizado. Algunas de las experiencias del período 2001-2006, mostraron que la relación entre partidos políticos y representación parlamentaria no fueron ni estables ni institucionales, sino que respondieron más a líderes que aglutinaron en torno a ellos a un grupo de personas, reforzando la desconfianza hacia los partidos y el Congreso, dos instituciones esenciales para la democracia. Hubo grupos parlamentarios vinculados a partidos que surgieron después de la elección del 2001; otros formados por los que se apartaron del partido o lista que los llevó al escaño; parlamentarios sin

partidos y partidos sin representación parlamentaria, aunque algunos de éstos adoptaron parlamentarios que fueron elegidos en otra lista. Este caos fue tolerado cuando no incentivado por una regulación permisiva.

La institucionalidad no se crea a través de normas jurídicas. Sin embargo, la regulación legal puede crear incentivos a fin de fortalecer las débiles instituciones de la democracia. En tal sentido, es conveniente precisar las normas del Reglamento vigente del Congreso, estableciendo que sólo conforman grupos parlamentarios los partidos políticos que compitieron en las elecciones. Los parlamentarios que fueron en la misma lista están impedidos de constituir grupos diferentes. Los congresistas que abandonen sus grupos no puedan formar otros nuevos. El nuevo texto del artículo 37 del Reglamento del Congreso quedaría redactado en los términos siguientes:

Los Grupos Parlamentarios constituyen la Junta de Portavoces y representan a los partidos políticos o alianzas electorales que participaron conjuntamente en la elección del Congreso del período legislativo respectivo.

Se conforman de acuerdo a las siguientes reglas:

1. Los partidos o alianzas electorales que logren representación al Congreso de la República, constituyen grupo parlamentario siempre que cuenten con un número mínimo de seis congresistas.
2. Los partidos o alianzas electorales que no lograran llegar al número de representantes a que se refiere el numeral anterior, serán considerados como grupo parlamentario especial sólo para los efectos de presentación de proyectos de ley.

3. En ningún caso pueden constituir grupo parlamentario separado los Congresistas que pertenezcan a un mismo partido, ni los que se separen de sus grupos o partidos.

4. Los congresistas que no se integren a un grupo parlamentario, forman parte del grupo mixto.

Cada grupo parlamentario aprueba su reglamento interno que obliga a todos sus integrantes.

Los grupos parlamentarios son registrados en la Oficialía Mayor durante los diez primeros días siguientes al inicio del período legislativo.

Tienen derecho a contar con personal, recursos y ambientes para el desarrollo de sus funciones, en proporción al número de sus miembros.

Cada grupo parlamentario elegirá a sus representantes, titulares y suplentes, ante los órganos directivos que establezca el Reglamento, dando cuenta por escrito de tales nombramientos a la Oficialía Mayor.

También propondrán a sus candidatos a los cargos de la Mesa Directiva y para conformar las comisiones y canalizarán la presentación de propuestas legislativas de acuerdo a lo que señala el artículo 76° del presente Reglamento. Los documentos mediante los que se dé cuenta de la elección de los referidos representantes, deben estar firmados por no menos de la mitad más uno del número de miembros que conforman el Grupo Parlamentario.

La propuesta acoge el grupo mixto para evitar la denominación no agrupados vigente hoy. Esta regulación tiende a fortalecer a los partidos políticos, institucionalizar el Congreso y desalentar el transfuguismo. Esta tarea no es

sólo ni fundamentalmente normativa, sin embargo el diseño de las instituciones jurídico políticas debe favorecer la democracia. Destacan medidas como la del Reglamento del Congreso de Costa Rica, que prevé una fecha para las sesiones de los grupos parlamentario. Sin partidos políticos sólidos y sin espacios de coordinación, fortalecer el Congreso y los partidos resulta una tarea difícil. Las reformas no sólo están destinadas a generar un sistema de incentivos y sanciones, sino que buscan tratar de manera diferente a quienes en el sistema político no representan a partidos. El sistema debe sin embargo, prever la flexibilidad que requieren los procesos políticos.

El transfuguismo es un fenómeno político jurídico que se presenta tanto en democracias con sistemas de partidos institucionalizados como en aquellas democracias con instituciones políticas débiles. Tiene en términos generales una connotación negativa, pues se ve al tránsfuga como un oportunista cuando no como un corrupto. La regulación legal debe castigar al tránsfuga sin penalizar su conducta. No puede penalizarse entre otras razones por la vigencia de la prohibición del mandato imperativo.

La prohibición de mandato imperativo permite a los representantes actuar de manera independiente a las instrucciones del electorado y eventualmente, a las de su grupo parlamentario. De manera que no puede declararse su vacancia ni revocar su mandato. ¿Cómo entender la disciplina partidaria frente a este principio? Esta supuesta contradicción desaparece al interpretarse con otros principios que provienen de la naturaleza del Estado democrático y representativo. Las decisiones del partido político no vinculan jurídicamente a los miembros, quienes libremente se someten a respetar las decisiones

tomadas al interior de su partido político, momento en el que pueden expresar su posición. Suele afirmarse por ello que la prohibición de mandato imperativo se entiende respecto de los electores y no respecto de los partidos políticos. Éstos cuentan con diversos mecanismos indirectos que disuaden al congresista de votar contra el acuerdo de su bancada.

Es usual que en los parlamentos modernos de las democracias institucionalizadas, la deliberación se realice en los grupos parlamentarios, cuando no en los partidos políticos que los originan. Para la aprobación de políticas públicas se requieren partidos disciplinados que den lugar a grupos parlamentarios consistentes en sus votaciones. Los grupos parlamentarios cuyos integrantes son militantes de partidos políticos antiguos y organizados, suelen tener una mayor coordinación y muestran mayor disciplina en las votaciones.

Se constata que la mayor relación entre partidos políticos y grupos parlamentarios genera una saludable tensión para la democracia. Aún en un esquema de desprestigio de los partidos políticos, la relación de las bancadas con su partido es provechosa, pues opera como un mecanismo de control institucional, porque permite que este se responsabilice por la gestión del grupo parlamentario. El partido trasciende a los individuos que lo integran y a los que fueron electos para un período legislativo.

En el ámbito del trabajo parlamentario, las conclusiones de la investigación muestran que los grupos parlamentarios son los actores principales de los parlamentos modernos del siglo XXI. El trabajo parlamentario se ordena y organiza, teniendo como actores centrales a los grupos parlamentarios

formados sobre la base de los partidos políticos que participaron conjuntamente en las elecciones parlamentarias. Organizar el Congreso a partir de los grupos parlamentarios permite al electorado identificarlos con los partidos políticos que obtuvieron representación parlamentaria. La negociación política se reduce a un número menor de actores que representan a su bancada, disminuyendo las posiciones a un número razonable. Facilita la división del trabajo y especialización de los congresistas miembros de una misma bancada.

En el estudio comparado de los grupos parlamentarios, no se encuentra una regulación estandarizada. La regulación legal aborda aspectos relativos al número de integrantes para su conformación, la obligatoriedad o no de pertenecer al mismo partido político, el haber integrado la misma lista en las elecciones, el plazo para su constitución, la autonomía para su funcionamiento, su naturaleza jurídica y la posibilidad de contar con personal e infraestructura. Dada su naturaleza política, los grupos parlamentarios no pueden ser considerados órganos del Congreso. La regulación legal garantiza su autonomía fundamentalmente en la deliberación y respeto a sus acuerdos.

En relación a la función legislativa, la modificación al Reglamento con la finalidad de establecer que los proyectos se presentan por bancada, ha tenido un relativo éxito en la disminución de iniciativas pero no de número de leyes. No obstante ello, hay que remarcar que el objetivo de la modificación no fue solo reducir el número de los mismos, sino fundamentalmente dar un incentivo para que los partidos se cohesionen ideológica y programáticamente, enviando propuestas que son debatidas al interior de las bancadas o que desarrollan su

plan de gobierno o al menos que responden a sus principios ideológicos. Un tema pendiente en el fortalecimiento de los grupos parlamentarios, es la necesidad de organizar la asesoría parlamentaria partidaria en torno a las bancadas, más que en torno a los parlamentarios individuales. Una estructura de asesoría en tales términos no sólo optimiza recursos sino que permite contar con asesores especializadas en diversas materias en las bancadas, quienes a diferencia de las fuentes de información institucional y las externas analizan las materias bajo la óptica de la ideología, plan de gobierno y propuestas del partido político al que adscriben los miembros de la bancada.

En relación a la disciplina partidaria, las conclusiones son las siguientes:

Mientras que la disciplina partidaria es la disciplina de voto en las bancadas que se manifiesta cuando todos los miembros de la bancada asisten y votan en igual sentido al acordado, la coherencia partidaria apunta hacia actitudes y formas de pensar. La disciplina pone énfasis en los votos y la coherencia en las ideas. Un grupo parlamentario puede ser muy disciplinado, pero si sus miembros ventilan públicamente sus discrepancias, la percepción ciudadana y de los analistas políticos será negativa. Ello se debe en gran medida a la poca atención que se da al voto frente a las declaraciones de los congresistas.

Cuando los partidos son programáticos y presentan coherencia ideológica, la disciplina proviene más que de la deliberación y respeto a la regla de la mayoría, de la convicción. En cambio partidos electorales o atrápalo todo, tienden a ser indisciplinados pues no hay coincidencias programáticas ni, eventualmente, disposición para participar en una nueva elección.

Encontramos que una razón fundamental para justificar y fortalecer institucionalmente la disciplina partidaria es la gobernabilidad democrática.

La disciplina de las bancadas brinda unidad en la acción política, ordena y hace previsibles las decisiones en el Congreso. Sólo con grupos parlamentarios medianamente disciplinados, puede lograrse construir políticas públicas eficaces y controlar la agenda.

Para el Poder Ejecutivo la disciplina partidaria resulta particularmente relevante en su relación con el Congreso. En los regímenes parlamentarios porque sostienen al gobierno; en los presidenciales, porque el Ejecutivo requiere de su bancada para implementar sus políticas públicas. La coordinación entre el Ejecutivo y su bancada es condición necesaria para lograr gobiernos eficaces, pues la disciplina partidaria en las democracias no supone el sometimiento silencioso a los mandatos del Ejecutivo sino el apoyo coordinado de la bancada al gobierno. El voto disciplinado de las bancadas distintas al gobierno es esencial para cumplir acuerdos políticos y formar coaliciones parlamentarias para determinados temas. La indisciplina de las bancadas de oposición puede constituir un recurso del gobierno para evitar decisiones que les resulten incómodas.

La disciplina partidaria puede generar una tensión entre el parlamentario individual, su bancada y el partido. Esta es una tensión positiva para todos. Mientras que el parlamentario se aparte del voto disciplinado, no será considerado por el partido para cargos o nuevas responsabilidades. Pero, si el partido se encierra y no escucha al parlamentario que representa a un sector

de su electorado, puede perder cada vez mas apoyo y no lograr los votos suficientes en esa circunscripción.

Se entiende por voto libre la autorización de la bancada para que cada parlamentario vote según su propio criterio e información. Sostenemos que tratándose de temas eminentemente políticos, el voto libre genera inestabilidad por la imprevisibilidad que supone y porque se libra a negociaciones individuales que difícilmente se identificarán con intereses colectivos. El voto de conciencia refiere a votaciones respecto de materias que afectan a las convicciones éticas más profundas de las personas. En nuestra opinión el voto libre debe ser excepcional, mientras que el voto de conciencia debe permitirse en función de la materia.

Las votaciones parlamentarias al alcance de los ciudadanos favorecen la transparencia y el accountability legislativo. Votar disciplinadamente, o no hacerlo, reporta información a los ciudadanos respecto de la posición del partido respecto de determinadas políticas públicas y el grado de compromiso frente a ellas.

En relación a las hipótesis de trabajo, al aplicar los cuatro índices:

Se confirma la hipótesis respecto de la favorable relación entre grupos parlamentarios que corresponden a partidos políticos organizados y la disciplina partidaria. Los grupos parlamentarios formados por partidos políticos más organizados son más disciplinados. Los promedios más altos corresponden a los grupos parlamentarios Unidad Nacional y a la Célula Parlamentaria Aprista. En ambas bancadas, la mayor parte de los miembros son militantes de partidos con más de cuarenta años de existencia.

Se confirma la hipótesis que establece una relación favorable entre disciplina de bancada y grupos parlamentarios con militantes de un mismo partido político. En efecto, ambos grupos parlamentarios tienen en la mayoría de sus integrantes a miembros de un partido político.

Se comprueba la hipótesis respecto de la relación favorable entre la disciplina de la bancada y partidos políticos con mayor antigüedad.

No parece relevante la hipótesis respecto de las alianzas de partidos. No hay evidencia respecto de la relación entre una menor disciplina partidaria y grupos parlamentarios integrados por alianzas de partidos o por varios partidos. Los lugares ocupados por Unidad Nacional y Alianza Parlamentaria no confirman la hipótesis planteada. La evidencia de las votaciones analizadas muestra que las alianzas de partidos pueden ser más disciplinadas.

Es necesario profundizar la investigación a fin de poder concluir respecto de la influencia del sistema electoral y, concretamente del voto preferencial en la disciplina partidaria en el Perú. Sin embargo, los estudios consultados permiten afirmar, que algunas normas del sistema electoral y de la regulación de los partidos políticos podrían influir en la indisciplina partidaria. En efecto, según los autores la disciplina partidaria se acrecienta cuando el partido controla la candidatura o, cuando el grado de participación de la dirigencia partidaria en la selección de candidatos es muy grande, pues el parlamentario no se desligará de los acuerdos del partido poniendo en riesgo su incorporación a la lista en las próximas elecciones. Al contrario, con voto preferencial y con financiamiento a las candidaturas más que a las listas y al partido, pueden darse incentivos para una conducta indisciplinada. En el

Perú los partidos tienen influencia en el manejo de la presentación de las listas para las elecciones internas. El orden de los candidatos en las listas no es relevante pues es el voto preferencial el que ordena el resultado electoral. En relación a los recursos, estos no son administrados por el partido ni por el grupo parlamentario. Por ello puede señalarse que en el Perú no existen suficientes incentivos para la disciplina partidaria.

Al término de la investigación, encontramos que las líneas de investigación posibles a partir de las votaciones en el Congreso son múltiples. Por ejemplo, comparar el resultado presentado en la tesis, con los que arroja el total de votaciones en el mismo período. Analizar las votaciones relativas a determinadas materias como las económicas, las de desarrollo del proceso de descentralización, reformas constitucionales y electorales, defensa y seguridad o protección de derechos fundamentales y políticas anticorrupción; cruzar la información sobre las votaciones de congresistas de la misma circunscripción o abordar un análisis sobre las votaciones de las mujeres parlamentarias.

Termino señalando que el mejor incentivo para la disciplina partidaria es el de la carrera política del congresista. Por tal motivo, el diseño político jurídico debe orientarse a fortalecer a los partidos políticos de un lado, y del otro de modernizar a los parlamentos con mecanismos de transparencia, eficacia y eficiencia donde los partidos políticos sean actores centrales a través de los grupos parlamentarios.

BIBLIOGRAFÍA

ALCÁNTARA, Manuel (2006); Políticos y política en América Latina; Fundación Carolina en coedición con SIGLO XXI DE ESPAÑA EDITORES; Madrid

ALCÁNTARA, Manuel comp. (2005); El poder legislativo en América Latina a través de sus normas; Universidad de Salamanca

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel coord. (2003); Partidos Políticos de América Latina : Países Andinos; Fondo de Cultura Económica

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (2004); "Partidos Políticos en América Latina: Precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros"; En: BOTANIA, Natalio y otros. La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate. Buenos Aires, PNUD. pp. 99- 122.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel; FREIDENBERG, Flavia (2001); Organización y funcionamiento interno de los partidos políticos en América Latina; En: Partidos Políticos de América Latina: Cono Sur; Universidad de Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca; España; pp. 11-32

ALMEIDA FELISBINO, Riberti de (2005); Dos visiones opuestas sobre la actuación de los partidos políticos brasileños en el sistema presidencialista multipartidario. Págs. 242-256.

ALONSO DE ANTONIO, J. (2000); Derecho Parlamentario; Bosch; Barcelona

AMES, Barry (2000); Disciplina partidaria en la legislatura brasileña, En: Política y Gobierno; Volumen VII, Número 1, primer semestre, Págs. 15-60

ARRIAGADA, Genaro (2003); En: Diez Proposiciones para encarar la crisis de los Partidos; La Reforma de los Partidos Políticos; ODCA; Santiago de Chile

AZPURU, Dinorah y BLANCO, Ligia (2007); Guatemala 2006: el aniversario de la democracia y la paz. Rev. Ciencia Política, Vol. 27, Págs.149-163. Santiago de Chile

BERLÍN VALENZUELA, Francisco (2000); Derecho Parlamentario; Fondo de Cultura Económica; México

BERNALES BALLESTEROS, Enrique (1999); LA CONSTITUCIÓN DE 1993, ANÁLISIS COMPARADO. LIMA: CONSTITUCIÓN Y SOCIEDAD

BLANCO, Roberto L. (1997); "Partidos, estado, sociedad: nueve test para el debate" En Leviatán N° 68, Pág. 96. Madrid

BUFALÁ FERRER-VIDAL, De Pablo (1999); Derecho parlamentario; México D.F. OXFORD UNIVERSITY PRESS MÉXICO

CARBAJAL IRANZO, Ignacio (2007); El Extraño caso de la ausencia de los Grupos Parlamentarios en Westminster”; En: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid; Nº 1, Págs. 91-115

CAREY, John M. (2007); Legislative Voting and Accountability; Department of Government Dartmouth College; Hanover, Revised Draft: July

CAREY, John M. (2002); “Algunas reflexiones sobre el voto nominal, su efecto sobre la cohesión de los partidos y la responsabilidad política;”
”http://www.terra.com.co/elecciones_2002/centro_de_documentacion/johncarey.doc

CORONA FERRERO, Jesús María (2007); Los Grupos Parlamentarios y el mandato; En Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid; Nº 1, Págs. 205-218

CID VILLAGRASA, Blanca (2007); Naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios: el Grupo Parlamentario como titular de derechos y obligaciones; En: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid; Nº. 1, págs. 179-204

CHASQUETTI, Daniel (2003); Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación; En: Jorge Lanzaro, Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina; Buenos Aires, FLACSO.

DELGADO GUEMBES, César (2006); Transfuguismo, su matriz histórica: entre la libertad y la anomia en la institucionalidad política; En: Derecho PUC / Pontificia Universidad Católica del Perú -- No. 59 (2006)

DELGADO GUEMBES, César (2000); Transfuguismo y crisis postelectoral en el proceso de reinstitucionalización democrática; En: Derecho; Lima, diciembre 2000. No. 53, Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú; p. 89-132.

DÍAZ GÓMEZ, Everardo Rodrigo (2006); Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000-2003; Confines 2/3 enero-mayo 2006; Publicación semestral del Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la División de Humanidades y Ciencias Sociales del Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey; <http://confines.mty.itesm.mx/articulos3/diaz.pdf>

ESTAL, Gabriel Del (1992); Libertad Parlamentaria y disciplina del Voto; Universidad Nacional Autónoma. Instituto de Investigaciones Jurídicas; México; IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional

FERNANDEZ RIVEIRA, Rosa (2003); El voto parlamentario; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Madrid

FERRUFINO, Alfonso (1998); La Representatividad del Sistema Político en Bolivia: Una Tarea de Reforma Partidaria; En Manz, T, Coordinador: Partidos Políticos y Representación en América Latina; Caracas: Nueva Sociedad

GARCÍA-ATANCE Y GARCÍA DE MORA, M^a Victoria y TORRES DEL MORAL, Antonio (2003); Sistema Electoral, Partidos Políticos y Parlamento; Ed. Colex; Madrid

GARCÍA GUERRERO, J. L. (1996); Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios; Madrid

GARCÍA PLEAYO, Manuel (1986); El Estado de partidos; Alianza Editorial

GENTILE, Jorge (1997); Derecho Parlamentario Argentino, Buenos Aires Ediciones Ciudad Argentina

HAZAN, Reuven Y. (2006); Cohesion and Discipline in Legislaturas, New York

IDEA (2004); Partidos Políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio

KATZ, Richards S. Y MAIR, Meter (1990); “En el partido cartel: la transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos”. En: Zona Abierta N° 108/109: pp 9-42. Madrid: Alianza Editorial.

LANDA, César (2006); Constitución y Fuentes del Derecho; Palestra; Lima

LANZARO, Jorge (2003); Tipos de Presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina; Buenos Aires; CLACSO

LUJAMBIO, Alonso (2003); Adiós a la excepcionalidad: Régimen Presidencial y gobierno dividido en México; En Lanzaro, Jorge; Tipos de Presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina; Buenos Aires; CLACSO

MASCOTT SÁNCHEZ, María de los Ángeles (2006); Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX Legislaturas; Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública; Cámara de Diputados de México; Junio

MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy (1996); La Construcción de Instituciones Democráticas. Sistemas de Partidos en América Latina. Santiago de Chile: Cieplan

MANIN, Bernard (1992); "Metamorfosis de la representación. En: Que queda de la representación" Buenos Aires; Clasco,

MARTÍN DE HIJAS MERINO, Mónica (2007); Grupos Parlamentarios desde una perspectiva histórica; En Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid N°. 1, páginas 3-18

MENDOZA CÁNEPA, Raúl Antonio (2004); Partidos políticos y sistema electoral en los Países Andinos; Lima; CAJ

MUSTAPIC, Ana Maria (2000); "Oficialistas y diputados": las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina; Desarrollo Económico, Vol. 39, No. 156 (Jan. – Mar) pp. 571-595

NAVAS CASTILLO, Florentina (1997); La composición de las comisiones parlamentarias en la jurisprudencia constitucional En: Parlamento y Justicia Constitucional, Editorial Aranzadi, Barcelona

OÑATE, Pablo (2003); "Los partidos políticos"; En DEL ÁGUILA, Rafael (Editor). Manual de Ciencia Política. 4ta. edición. Madrid, Editorial Trotta, S.A. Capítulo 11 pp. 251-270.

OWEN, John E.; (2006); "Explaining Party Cohesion and Discipline in Democratic Legislatures: Purposiveness and Contexts"; En: HAZAN, Reuven Y. Cohesion and Discipline in Legislaturas, New York

PACHANO, S. (2006) ;Sistemas Políticos y Gobernabilidades los países Andinos" 18, 19 y 20 de junio, Santa Cruz,(Bolivia)
http://www.agora.org.pe/downloads/documento/Estudio_Andino_borrador_final.pdf

PEASE GARCÍA, Henry (2006); Por los pasos perdidos : el Parlamento peruano entre el 2000 y el 2006; Lima : Fondo Editorial del Congreso del Perú

PEASE GARCÍA, Henry (1999); Electores partidos y representantes: Sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno en el Perú; Lima

PEDRAGLIO, S. (2005); El Parlamento y su entorno. En: por un Congreso más representativo y eficiente; CONSODE, USAID PERU, Julio

PITKIN, Hanna (1985); El Concepto de Representación"; Centro de Estudios constitucionales; Madrid

PIZARRO LEÓN GÓMEZ, Eduardo (1995); La Comisión para la Reforma de los Partidos; En: Análisis Político No. 26 Sep/Dic Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) Universidad Nacional de Colombia; pp 90-108

PLANAS, Pedro (2001); Parlamento y gobernabilidad democrática en América Latina; Fondo Editorial del Congreso del Perú

PLANAS, Pedro (1997); Derecho Parlamentario; Lima, Ediciones Forenses

POIRÉ, Alejandro; Do Electoral Institutions Affect Party Discipline? or: Nominations Rule Comparative Evidence on the Impact of Nomination Procedures on Party Discipline; Departamento Académico de Ciencia Política http://politica.itam.mx/docinves/documentos/WPPS2001_03.pdf

POWER MANCHEGO MUÑOZ, Jorge (1989); Constitución y Democracia. Lima: Sesator

PUNSET, Ramón (2001); Estudios Parlamentarios; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; Madrid

RECORDER VALLINA, Tatiana; Los Grupos Parlamentarios en la Europa Continental: principales modelos; En Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid N°. 1, 19 - 61

RICE, Stuart A. (1925); The Behavior of Legislative Groups: A Method of Measurement; Political Science Quarterly, Vol. 40, No. 1, Marzo, pp. 60-72.

RUBIO CORREA, Marcial (1999); Estudio de la Constitución Política de 1993 Lima: PUCP. Fondo Editorial, tomo 4

RUIZ RODRIGUEZ, Leticia M. y GARCÍA MONTERO, Mercedes (2003); Coherencia partidista en las élites; Parlamentarias latinoamericanas; En Revista Española de Ciencia Política. Núm. 8, Abril, pp. 71-102; Madrid

RUIZ RODRIGUEZ, L. (2006); La coherencia programática en los partidos políticos; En Alcántara, Manuel: Políticos y política en América Latina; Fundación Carolina en coedición con SIGLO XXI DE ESPAÑA EDITORES; Madrid; pp 281-310

RUIZ RODRIGUEZ, Leticia M. (2006); Coherencia partidista: la estructuración interna de los partidos políticos en América Latina; Revista española de ciencia política N° 14, Págs. 87-114

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando (2007); El Transfuguismo en algunos países europeos; Anuario de Derecho Parlamentario 2007 • n° 19 Publicaciones de las Cortes Valencianas; Págs. 395-421

SANZ PÉREZ, Ángel (2007); Los Grupos Parlamentarios en la organización y en el funcionamiento de los Parlamentos; En Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid N°. 1; Págs. 243-282

SARTORI, Giovanni (2003); "ingeniería constitucional comparada." FCE, México tercera edición

SAIZ ARNAIZ, A. (1989); Los Grupos Parlamentarios; Madrid : Congreso de los Diputados

SKJEIE, H. (2002); "El dogma de la diferencia. Mujeres en el Parlamento Noruego." En: Mujeres en el parlamento: más allá de los números; IDEA; Suecia

TANAKA, M. (2003); La Situación de la Democracia en Bolivia, Chile y Ecuador a Inicios se Siglo. LIMA : CAJ

TOMAS MALLÉN, Beatriz (2002); Transfuguismo Parlamentario y democracia de partidos; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; Madrid

TUDELA ARANDA, José (2002); Parlamento y nuevas tecnologías: En: El Parlamento del siglo XXI , Madrid
http://www.agora.org.pe/downloads/documento/Estudio_Andino_borrador_final.pdf

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando; (2005) Representación Política: Las reglas también cuentan, Sistemas electorales y Partidos Políticos; PUCP, FRIEDRICH EBERT STIFTUNG; Lima

VALENCIA ESCAMILLA, Laura (2005); La disciplina parlamentaria en México; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; 232; México

WELDON, Jeffrey A. (1998-2000); Factores institucionales y políticos de la disciplina partidaria en la Cámara de Diputados de México; Instituto Tecnológico Autónomo de México;(ITAM) Dept. Académico de Ciencia Política Instituto Tecnológico Autónomo de México; s.f., En: http://usmex.ucsd.edu/research/conf_pdfs/weldon.pdf

United Nations Inter-Parliamentary Union; World e Parliament Report 2008; <http://www.ictparliament.org/wep2008/wep2008.pdf>

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.

