

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



Relaciones Ejecutivo-Legislativo: ¿qué tipo de oposición fue  
Fuerza Popular en el período 2016-2018?

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

José Arturo Tipismana Arriola

Asesora:

María Milagros Socorro Campos Ramos

Lima, 2022



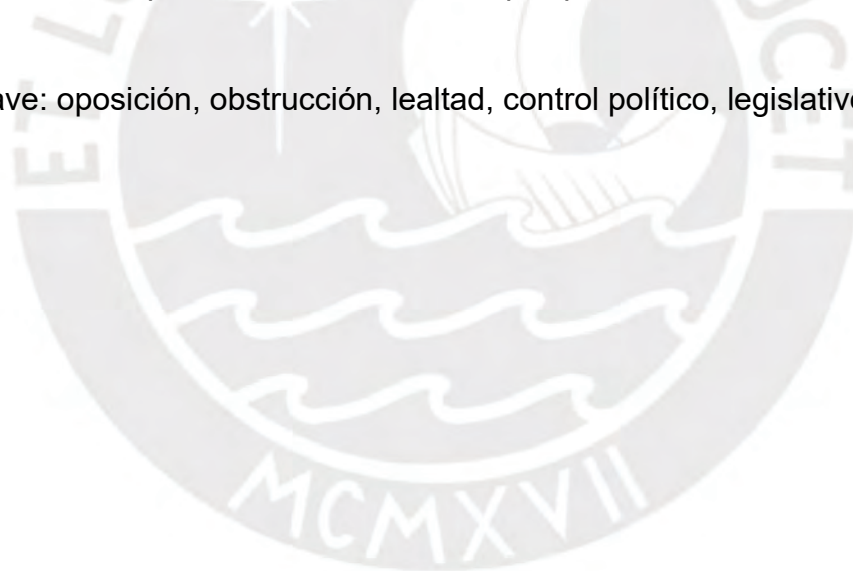
A papá y mamá, servidor y servidora pública desde hace tres décadas, por siempre creer.

A mis amigos y amigas, y a mi asesora, por hacer más llevadero cada momento.

## Resumen

Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo sufren de tensiones y conflictos cada vez mayores. Estos enfrentamientos han ocasionado la renuncia de un presidente democráticamente electo y el primer cierre constitucional del Congreso. Es allí donde la oposición parlamentaria emerge como un factor relevante para comprender por qué se originan estas crisis. El debate sobre el rol que tuvo la bancada de Fuerza Popular (FP) en el Congreso durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski permanece abierto, por lo que, con la intención de contribuir en la discusión, esta investigación plantea la siguiente pregunta: ¿qué tipo de oposición fue FP durante el gobierno de Kuczynski (2016-2018)? Para responderla, se han planteado seis tipos de oposición, construidas sobre dos variables: (i) obstruccionismo (obstruccionista y no obstruccionista) y (ii) lealtad al régimen democrático (leal, semileal o desleal). Dichos conceptos serán adaptados al contexto del presidencialismo parlamentarizado peruano y a la distribución asimétrica de fuerzas en el Congreso del 2016. Se ha realizado un análisis cualitativo, por medio de la reconstrucción de procesos de la relación de la bancada de FP con el gobierno, así como una evaluación de las principales votaciones y decisiones que generaron conflicto. De esta forma, se encuentra que FP fue una bancada semileal al régimen democrático y parcialmente obstruccionista: la bancada de FP tuvo actitudes que buscaron desestabilizar el gobierno, pero que estas no fueron exclusivas ni radicales. No obstante, sí hubo un uso inusitado de los poderes institucionales que poseía la bancada debido a su tamaño.

Palabras clave: oposición, obstrucción, lealtad, control político, legislativo



## Índice de contenidos

Introducción.....	1
Capítulo 1: estado de la cuestión y marco teórico.....	6
1.1. Presidencialismo latinoamericano.....	6
1.2. Caso peruano .....	9
1.3. Parlamentos y mayorías legislativas.....	11
1.4. Gobierno dividido y Oposiciones.....	13
1.5. Mecanismos de control político.....	21
1.6. Factores contextuales.....	25
1.7. Éxito legislativo del presidente.....	26
1.8. Obstruccionismo .....	28
Capítulo 2: diseño metodológico.....	32
2.1. Operacionalización de las variables.....	34
2.2. Métodos de recojo y análisis de información .....	36
Capítulo 3: reconstrucción del contexto político (2016-2018).....	37
3.1. Panorama tras las elecciones.....	37
3.2. Voto de investidura .....	39
3.3. Distribución de Comisiones y conformación de la Mesa Directiva .....	42
3.4. Aprobación de facultades legislativas.....	44
3.5. Legislación.....	45
3.6. Uso de mecanismos de control.....	59
Capítulo 4: análisis de la evidencia .....	66
Conclusiones.....	74
Bibliografía .....	77
Anexos .....	82

## Índice de tablas

Tabla 01: Cuadro comparativo del uso de mecanismos de control legislativo presentado por M. Torres.....	3
Tabla 02: tipos de oposición.....	32
Tabla 03: cuadro de entrevistados .....	36
Tabla 04: Capacidades de control legislativo de Fuerza Popular.....	39
Tabla 05: Votos de investidura (2001-2018) .....	40
Tabla 06: tiempo en los votos de investidura (2001-2018).....	40
Tabla 07: Conformación de las Mesas Directivas del Congreso de la República (2001-2017).....	43
Tabla 08: Evolución de la disciplina parlamentaria (2016-2018).....	46
Tabla 09: Uso de facultades legislativas del Poder Ejecutivo (2016-2018).....	46
Tabla 10: éxito legislativo del Ejecutivo (2016-2018) .....	47
Tabla 11: éxito legislativo del Ejecutivo (2016-2018) .....	47
Tabla 12: votaciones del Pleno del Congreso de la República (2016-2018).....	50
Tabla 13: Votaciones sobre leyes orgánicas (2016-2018) .....	53
Tabla 14: Votaciones sobre leyes de presupuesto 2016-2017.....	54
Tabla 15: Votaciones sobre leyes de presupuesto 2017-2018.....	55
Tabla 16: proyectos de ley presentados en la Primera Legislatura Ordinaria del período 2016-2017 .....	56
Tabla 17: proyectos de ley presentados en la Primera Legislatura Ordinaria del período 2016-2017 con respuestas negativas .....	56
Tabla 18: Frecuencia de Interpelaciones a ministros (2001-2018).....	59
Tabla 19: Frecuencia de Mociones de Censura a ministros (2001-2018).....	62
Tabla 20: Frecuencia de Cuestiones de Confianza (2001-2018) .....	63
Tabla 21: Votaciones de Cuestiones de Confianza (2001-2018) .....	63
Tabla 22: Frecuencia de Mociones de Vacancia presidencial (2001-2018).....	65
Tabla 23: evaluación del obstruccionismo.....	69
Tabla 24: evaluación de la lealtad democrática .....	72

## Introducción

En la carta de renuncia que Pedro Pablo Kuczynski, remite al presidente del Congreso, Luis Galarreta, el entonces presidente de la República señala que ha venido desempeñándose en el cargo “dando lo mejor de mí a pesar de la constante obstaculización y ataques de los cuales he sido objeto por parte de la mayoría legislativa desde el primer día de mi gobierno” (Kuczynski, 2018). Agrega que, producto de la confrontación, se ha creado un clima de ingobernabilidad que daña al país. Para respaldar lo que sostiene, Kuczynski dice que han sido presentadas “muchas interpelaciones, censuras de ministros y de un gabinete entero, y un proceso de vacancia en contra de mi persona con el pretexto de que yo había mentido sobre mi vida profesional”. Asimismo, menciona que “se ha vuelto a la carga con una nueva moción que tiene los mismos argumentos y contiene los mismos hechos que se rechazaron en la primera, hace sólo 3 meses” (Kuczynski, 2018).

Con esto último, Kuczynski se refiere a los informes que vinculan a una de sus empresas con la constructora brasileña Odebrecht, de la que habría recibido dinero por contratos cuando fue ministro de Economía y Finanzas, e incluso cuando ya era presidente. Sobre dichos informes, el exmandatario sostiene que eran de carácter reservado y que estaban destinados exclusivamente a la comisión investigadora respectiva, por lo que lamenta que hayan “sido utilizados en perjuicio mío y de mi gobierno (...) Sesiones de la Comisión que debían ser secretas fueron filtradas el mismo día y editadas de manera selectiva con el ánimo de perjudicarme, apoyando la vacancia” (Kuczynski, 2018). En la carta también narra que “aparecen grabaciones editadas y selectivamente tendenciosas que daban la impresión de que el gobierno estaba ofreciendo obras a cambio de votos” (Kuczynski, 2018).

En el cierre de la carta, el entonces mandatario comenta que estas circunstancias han “generado una grave distorsión del proceso político y de la discusión sobre el proceso de vacancia, que debió llevarse a cabo de manera altura, transparente y sin alteraciones. Pero no ha sido así. Han sucedido hechos que recuerdan épocas tristes” (Kuczynski, 2018). De esta forma, Kuczynski justifica que lo mejor para el país es que renuncie a su cargo de manera prematura: “dada esta crisis, que ha sido generada por actores políticos subjetivos, es importante (...) que nos aboquemos a las reformas políticas constitucionales que nos permitan no volver a pasar por este difícil trance” (Kuczynski, 2018).



Para entender el motivo de la renuncia del expresidente Kuczynski es necesario evaluar el escenario político entre el 28 de julio de 2016 y el 22 de marzo del 2018. Tras ganar la segunda vuelta electoral por un margen sumamente reducido de votos a la candidata de Fuerza Popular (en adelante FP), Keiko Fujimori, el gobierno debía afrontar una posición minoritaria en el Congreso, ante una mayoría absoluta de oposición, liderada por el grupo parlamentario de FP con 72 congresistas electos. Debido a dicha distribución de fuerzas se suscitaron una serie de conflictos y tensiones que, variando en intensidad, engendraron escenarios de entrampamiento y confrontación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que desembocaron en una crisis política total con consecuencias inusitadas.

Cabe mencionar que las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en el presidencialismo peruano han enfrentado dichas tensiones y conflictos de manera reiterada en los últimos años. No obstante, tras un gobierno de transición y tres gobiernos democráticos consecutivos, en los últimos cuatro años la intensidad de estos problemas se elevó a un grado tal que se produjo la renuncia de un presidente electo y el primer cierre constitucional del Congreso. Estos hechos han suscitado discusiones en la esfera pública y en la academia, provocando debates sobre el diseño institucional y los factores políticos que generaron la situación de quiebre. De esta forma, el debate sobre el rol de la oposición en el Congreso de la República surge como una variable importante para entender las razones detrás de la crisis. Así, considerando la presencia mayoritaria de la bancada de FP en el Congreso, evaluar su actitud como oposición ante el gobierno durante este período es clave.

Se han desprendido acusaciones de obstruccionismo y de obstaculización a la bancada de FP. Sin embargo, a pesar de que varios representantes y funcionarios del gobierno han asignado el rótulo de obstruccionista al Congreso, especialmente en referencia a la bancada mayoritaria de oposición (FP), la bancada señalada ha defendido su postura como la de una oposición fiscalizadora. En esa línea, Miguel Torres, congresista de la bancada, argumentó en una sesión de la Comisión de Constitución y Reglamento (04/09/19), por qué es que esta denominación no es la adecuada para su bancada (anexo 01). Sobre las acusaciones de obstruccionismo, y tras haber presentado cifras que serán analizadas durante el desarrollo de esta investigación, dijo lo siguiente: “No me creo en la situación de poder decirlo, no obstante que, analizando los números de esta oposición, parecería que la historia es al revés” (Torres, 2019).

Esta intervención se dio en el marco de la exposición del presidente del Consejo de Ministros, Salvador Del Solar, y del ministro de Justicia y Derechos Humanos, Vicente Zaballos, en la Comisión de Constitución y Reglamento, sobre el proyecto de adelanto de las elecciones generales<sup>1</sup>. Del Solar y Zaballos sostuvieron que los conflictos entre el Ejecutivo y Legislativo habían llevado a una extrema polarización que producía un enfrentamiento abierto entre ambos poderes que hacía insostenible la continuidad del gobierno. En respuesta a ello, Torres sostuvo que la debilidad en el Parlamento era un demérito del gobierno, debido a que no es responsabilidad de FP que Peruanos Por el Kambio (en adelante PPK) no haya logrado una mayoría ni que haya logrado mantener su bancada.

Asimismo, brindó datos que encontró su equipo técnico a fin de sustentar que su bancada no había sido obstruccionista: la cantidad de interpelaciones, de mociones de censura, la aprobación del presupuesto, la aprobación de la delegación de facultades, los proyectos de ley del Ejecutivo archivados, entre otros. Así, sobre las mociones de interpelación, mostró que el número de mociones presentadas y aprobadas era menor, en proporción, a la de los períodos 2006-2011 y 2011-2016. De la misma forma, enumeró las mociones de censura presentadas y aprobadas seguían siendo menores a la de los dos gobiernos anteriores (tabla 01). Por otro lado, dijo que siempre que fueron solicitadas las delegaciones de facultades, estas se concedieron, y que se emitieron 213 decretos legislativos a partir de ellas. Sumado a que, de los 338 proyectos de ley presentados por el Ejecutivo, se han aprobado más de la mitad; mientras que el porcentaje del archivamiento de estos proyectos es de 2,9%, menor que el del 2006-2011 (11%) y del 2011-2016 (4,4%).

Tabla 01: Cuadro comparativo del uso de mecanismos de control legislativo presentado por M. Torres

	2006-2011	2011-2016	2016-ACT
Mociones de interpelación presentadas	41	42	13
Mociones de interpelación aprobadas	11	20	10
Mociones de censura presentadas	11	12	1
Mociones de censura aprobadas	0	1	1
% proyectos de ley del Ejecutivo archivados	11%	4,4%	2,90%

Fuente: Diario Expreso (09/09/2019). "El mito del obstruccionismo del Parlamento"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> "Ejecutivo reafirmó que la propuesta de adelanto de elecciones busca finalizar la crisis política" (Presidencia del Consejo de Ministros, 24/09/19): <https://bit.ly/3ysdA3l>

<sup>2</sup> "El mito del "obstruccionismo" del Parlamento" (Expreso, 09/09/19): <https://bit.ly/3aSqXBF>



Finalmente, en cuanto a asuntos exteriores o internacionales, Torres menciona que todas las solicitudes para salir del país del presidente habían sido aprobadas, de la misma forma que los tratados internacionales que el Ejecutivo ha suscrito y el Congreso ha revisado y aprobado (Torres, 2019). Tras este debate en la comisión de Constitución y Reglamento, algunos medios de comunicación publicaron artículos y notas de prensa que exponían que el congresista había obviado datos importantes que sugieren una realidad distinta, mientras que otros respaldaban lo expuesto por el congresista de FP. Sin embargo, la polarización política y mediática llevó a simplificar el debate más allá de lo debido, aplicándose sin mayor rigurosidad términos como “obstruccionismo legislativo” y/o “Congreso obstruccionista”.

Estos conceptos hacen referencia a sucesos y condiciones estudiadas en la literatura sobre oposición y, en general, en los estudios de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en los presidencialismos. Sumado al concepto de obstrucción legislativa se encuentra también el de lealtad al régimen democrático, que evalúa las actitudes de las bancadas de oposición al momento de desempeñar su rol. De esta forma, se pueden catalogar a las oposiciones como obstruccionistas o no obstruccionistas al Ejecutivo, y también como leales, semi leales o desleales al régimen democrático. Así, en la búsqueda de una explicación a la naturaleza de la oposición que representó el grupo parlamentario de FP durante el período 2016-2018 (cuatro períodos ordinarios del 2016-2018, hasta la renuncia del presidente Kuczynski), esta tesis analizará el tipo de oposición que constituyó dicha bancada, evaluando si es que existió una actitud obstruccionista frente al Ejecutivo, y si es que fue una bancada leal al régimen democrático. Se entiende por FP al grupo parlamentario del partido, conformado inicialmente por 73 congresistas. Se recurre al grupo parlamentario y no al partido debido a que el partido no está presente como tal en el Congreso, sino a través de un grupo parlamentario (Campos, 2014).

Es así como se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿qué tipo de oposición constituyó Fuerza Popular (FP) en el Congreso de la República durante los cuatro períodos legislativos que duró el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018)? Para responder dicha interrogante, se ha realizado primero una revisión de la literatura que da los conceptos teóricos necesarios para analizar dicha situación. Se han revisado investigaciones respecto al presidencialismo latinoamericano, para situar en dicho debate al caso peruano; así como también se ha revisado literatura sobre parlamentos, mayorías legislativas, gobierno dividido y oposiciones, de donde

se han extraído los conceptos de obstrucción y lealtad. Asimismo, se ha revisado, información específica del caso peruano, sobre los mecanismos de control político entre poderes, el efecto de los factores contextuales en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, y también sobre el éxito legislativo del presidente.

Luego de ello, se realizó una reconstrucción de procesos sobre las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso desde el 28 de julio del 2016 hasta el 21 de marzo de 2018. La información allí recopilada contiene el panorama tras las elecciones; el proceso para obtener el voto de investidura; la distribución de comisiones ordinarias y la conformación de la Mesa Directiva del Congreso; el proceso de aprobación de facultades legislativas; así como también un análisis de la legislación aprobada y las votaciones en el pleno; y un recuento del uso de los mecanismos de control político. También se recurrió a entrevistas en profundidad con funcionarios del período estudiado. Una vez concluida la reconstrucción de los hechos, se analizó qué tipo de oposición fue FP, con base en la evidencia y en lo sugerido por la revisión de literatura.

Así, debido a que sus actitudes por intentar desestabilizar el gobierno estuvieron presentes, mas no fueron exclusivas ni radicales, sumado a que sí hubo un uso inusitado de las facultades institucionales que poseía debido a su tamaño, se puede afirmar que Fuerza Popular fue una bancada semileal al régimen democrático, y obstruccionista, aunque en una menor medida. Finalmente, se plantean algunas reflexiones sobre la responsabilidad del propio gobierno del entrampamiento que derivó en la renuncia de Kuczynski, y qué representan los hallazgos de esta tesis para el diseño institucional, que está siendo puesto a prueba de manera frecuente.

## Capítulo 1: estado de la cuestión y marco teórico

### 1.1. Presidencialismo latinoamericano

En América Latina, el presidencialismo se establece como sistema político debido a la influencia de los Estados Unidos de América, cuyo sistema presidencialista se basa en la capacidad de generar *checks and balances* entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo (Alcántara et al., 2005). No obstante, según Planas (2001, p. 113), este sistema parece tratarse de una pesada herencia cultural en la región, antes que de un sistema que encaje en la lógica de los regímenes políticos latinoamericanos. Debido a ello, el paradigma presidencialista norteamericano no está reflejado en su integridad en América Latina, ya que el constitucionalismo latinoamericano, por ejemplo, adoptó la refrendación de los actos del gobierno y la responsabilidad política de los ministros ante el Parlamento (Hauriou, 2016, p. 390). Así como estas, hay otras figuras institucionales que no existen en el presidencialismo norteamericano pero que han sido adoptadas por los países latinoamericanos de manera heterogénea.

Existen tres tipos de sistemas presidencialistas (Carpizo, 2007; Renieu, 2008): el presidencialismo puro; el presidencialismo con matices parlamentarios; y el presidencialismo parlamentarizado. Debido a que los presidencialismos de la región cuentan con la presencia de instituciones propias del régimen parlamentario, estos se suelen ubicar entre el segundo y el tercer tipo. Estas variaciones en el sistema de gobierno implican que conceptos teóricos que se suelen utilizar para diferenciar al presidencialismo del parlamentarismo deban ser reevaluados. Por ejemplo, Sartori (1993, p. 98) menciona que un gobierno que no sea designado o no pueda ser desbancado por el Parlamento, no es un parlamentarismo. Sin embargo, esta definición entra en tensión cuando el Congreso tiene un voto definitivo en la cuestión de confianza y/o en una potencial censura de un ministro o de todo el gabinete, e incluso cuenta con la facultad de presentar y aprobar la vacancia del presidente.

Es por ello por lo que Cox y Morgenstern (2001) plantean que el juego bilateral de veto entre los presidentes y los parlamentos latinoamericanos ubica a estos países en una posición intermedia entre el sistema presidencialista norteamericano y el parlamentarismo europeo. Respecto a las diferencias entre el presidencialismo y parlamentarismo se pueden establecer que la principal diferencia radica en quién es el jefe de gobierno. En el parlamentarismo, el gobierno está dirigido por el primer

ministro, cuyo gabinete de ministros y él mismo son elegidos y dependen de la confianza de la Legislatura, es decir, también pueden ser destituidos por la negación de confianza o voto de censura. Mientras que, en el presidencialismo, el jefe de gobierno es el presidente, elegido por un período definido constitucionalmente, por medio de voto popular, y normalmente no se le puede sacar mediante un voto legislativo de censura (Lijphart, 1999).

Estas diferencias establecen un origen, gobernabilidad y fiscalización distintas para cada tipo de gobierno. Es así como la parlamentarización del presidencialismo produce el establecimiento de nuevas responsabilidades políticas dobles por parte del gabinete de ministros: ante el presidente y ante el Congreso (Renieu 2008, p. 12-13). Asimismo, en algunos casos, estas nuevas responsabilidades también confieren al Congreso la posibilidad de vacar a un presidente de turno; así como facultan al presidente a cerrar constitucionalmente al Parlamento. Como se verá más adelante, en el Perú, la legislación constitucional que habilita al Legislativo para censurar o retirar la confianza a los ministros e, incluso, para vacar al presidente; mientras que da la facultad al presidente de cerrar el Congreso bajo determinados supuestos.

Desde una perspectiva institucionalista, el diseño institucional particular también es una variable relevante, puesto que, en caso hayan pocos mecanismos para la solución de conflictos entre ambos poderes, se pueden producir crisis políticas constantemente. Es por ello Linz (1990) critica la rigidez institucional y las altas posibilidades de “bloqueo institucional” que facilita la existencia de pocos mecanismos que incentiven la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Linz identifica dos problemas principales: la doble legitimidad en el origen del Congreso y de la Presidencia, representada en una elección por separado del presidente y de los parlamentarios, que los lleva a ser poderes independientes; y las dificultades para dirimir conflictos entre ambos polos de autoridad, que devienen en un juego de suma cero en el que el ganador trata de llevarse todo (Linz, 1990, p. 60).

Sumado a ello, el sistema de elección de autoridades, así como el propio sistema de partidos son variables que condicionan el funcionamiento del presidencialismo. Mainwaring (1993) denomina como una “difícil combinación” a la simultaneidad del presidencialismo, el multipartidismo y la representación proporcional, puesto que cuando se reúnen estas características, se conformarán gobiernos de minoría, lo que representa un grave problema de gobernabilidad en caso el oficialismo no logre articular una coalición de gobierno.



Profundizando en los efectos que tiene el sistema de elección de autoridades sobre el sistema presidencialista, Alcántara (1995) enfatiza que los *impasses* de gobernabilidad se agravan cuando hay un sistema de representación proporcional. Alcántara (1995) sostiene que cuando la lógica de “suma cero” se encuentra con la lógica de “todos ganan” de la representación proporcional, se produce una situación de incompatibilidad del gobierno con la legislatura en caso de que el primero no logre conformar mayorías parlamentarias o coaliciones de gobierno. Asimismo, el multipartidismo parlamentario también es una variable que complica aún más las relaciones entre ambos poderes. Los efectos de estas condiciones son más graves en sistemas democráticos no consolidados, ya que debilitan y disminuyen el rendimiento del sistema de gobierno y, además, al sistema de partidos que compone al Parlamento, lo que aumenta la capacidad de que un *outsider* llegue al poder, sin contar con el apoyo de los partidos, desembocando nuevamente en un gobierno de minoría (Alcántara, 1995, p. 101).

En resumen, las situaciones que generan mayores tensiones se producen cuando el presidente no cuenta con una mayoría legislativa, especialmente cuando se producen gobiernos divididos (Linz, 1997). Es por ello por lo que Mainwaring (1993, p. 214) plantea que el presidencialismo latinoamericano, producto de los *checks and balances*, pueden terminar en un *deadlock* legislativo. En esa línea, Renieu (2008, p. 8), considera que esta situación entraña el potencial riesgo de que el sistema político ingrese en una fase de bloqueos, parálisis o *impasses* gubernativos, frente a las respuestas confrontativas de un Congreso que dificulta el gobierno en minoría.

Han sido varios los autores interesados en explicar la “parlamentarización” del sistema presidencial latinoamericano. Así, Planas (2001) compara en un cuadro al presidencialismo estadounidense, el parlamentarismo europeo y el presidencialismo latinoamericano, que arroja resultados contundentes: a pesar de la gran influencia del presidencialismo estadounidense, América Latina comparte con el parlamentarismo europeo una gran cantidad, y en ocasiones, todas sus instituciones internas. Entre estas instituciones están la refrendación ministerial, la responsabilidad política de los ministros ante el Parlamento, la interpelación, la iniciativa legislativa del gobierno, la censura ministerial y la capacidad de vacar al presidente.

Respecto a las iniciativas legislativas, los presidencialismos latinoamericanos se caracterizan por la influencia del Ejecutivo sobre las iniciativas económicas (Aleján y Navia, 2009, en Zegarra 2020, p. 7). Los presidentes de Brasil, Chile,



Colombia, Ecuador, El Salvador, Panamá, Perú y Uruguay se encuentran entre los que poseen dicha autoridad constitucional sobre los presupuestos nacionales. En dichos casos, la política presupuestaria es de dominio casi exclusivo del Ejecutivo, mientras que el Legislativo está limitado a realizar enmiendas a la propuesta de presupuesto del gobierno y a aprobar la propuesta del Ejecutivo. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos, el poder de enmienda de la legislatura es limitado en alcance y sustancia (Cheibub, 2007:101-102).

## 1.2. Caso peruano

El Perú tiene uno de los presidencialismos más parlamentarizados de la región. No obstante, este proceso de parlamentarización no es reciente, puesto que las figuras e instituciones del parlamentarismo han sido progresivamente añadidas en los textos constitucionales a través del tiempo. Por su parte, García Belaúnde (2009: p. 130) sostiene que hay dos características que se mantienen en los textos constitucionales. La primera es que hay figuras de control político que han sido introducidas desde hace muchos años, como el refrendo ministerial, la interpelación (1945-1948) y el voto de censura (1963-1968). No obstante, a pesar de que el Congreso ha tenido protagonismo en materia de control político, no ha tenido protagonismo en la legislación. Por otro lado, hay casos, como la aprobación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, que, sin contar con mayoría parlamentaria o una coalición de gobierno, el Ejecutivo logró el apoyo legislativo necesario para aprobarlo. En esa línea, García Belaúnde concluye que en el Perú hay un “presidencialismo atenuado”, pues el presidente se encuentra controlado por las cámaras legislativas (2009: p. 132). Asimismo, un informe del PNUD (2004, p. 106) mostró que el Perú tiene un promedio medio bajo de poderes presidenciales formales, que se complementa con un nivel medio bajo de poderes presidenciales partidistas.

Respecto a los contextos que han motivado la adquisición de estas figuras a la Constitución, Eguiguren (2007, p. 19) menciona que muchos textos constitucionales han sido elaborados durante procesos de transición tras gobiernos dictatoriales, lo que podría explicar el temor hacia los excesos del presidencialismo y, por ende, los constantes intentos por limitar constitucionalmente los poderes del presidente. Esto quiere decir que el proceso de parlamentarización del presidencialismo responde al

miedo a que se produzca un potencial hiperpresidencialismo y que esto desequilibre el balance de poderes.

Sin embargo, también hay un grupo de autores que sostienen la tesis contraria. Pease (2010, p. 55) plantea que las constituciones de 1933, 1979 y 1993 han fortalecido los poderes del presidente en desmedro del Congreso. En esa línea, Bernal (1999) considera que la Constitución de 1993 insiste en el híbrido del sistema mixto, a lo que denomina como anti-modelo cesarista presidencial. A pesar de sus diferencias, los problemas identificados por ambas perspectivas son similares. Eguiguren (2007) considera que los problemas generados a partir del debilitamiento del presidente son la personalización del poder, la incapacidad para favorecer políticas de consenso o niveles de concertación entre el gobierno y la oposición, dando pie a un posible bloqueo entre el Ejecutivo y el Legislativo. Pease (2010) coincide con el primer punto, pero la consecuencia que identifica es un potencial despotismo presidencial, mas no un bloqueo del Legislativo.

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

### 1.3. Parlamentos y mayorías legislativas

Los tipos de legislaturas se determinan en función a la relación del Congreso con el Ejecutivo. En ese sentido, Cox y Morgenstern (2001) plantean que existen tres tipos de legislaturas: (1) las generativas, que forman y remueven al gobierno, y tienen la responsabilidad principal de la toma de decisiones. (2) Las proactivas, que son las que proponen y sancionan sus propias iniciativas legislativas. (3) Las reactivas, en las que se observan, enmiendan y/o vetan las propuestas del Ejecutivo. Es en el tercer tipo donde se suelen encontrar las legislaturas latinoamericanas, porque, en la generalidad de los casos, carecen de recursos para generar sus propias propuestas en materia presupuestal, a pesar de tener iniciativa legislativa; además no pueden remover de su cargo a presidentes que les disgustan retirando la confianza. Esto implica que, en ocasiones, los presidentes dominan el proceso político y legislativo, mientras que en otras deben realizar concesiones como parte de su estrategia, ante la potencialidad del veto legislativo. Esto varía dependiendo de la configuración institucional de cada Estado, así como la distribución de fuerzas una vez finalizadas las elecciones y establecidos el nuevo gobierno y la oposición.

Además de los tipos de legislaturas, en el Parlamento pueden surgir mayorías legislativas. Estas, según Chasqueti (2000), existen cuando una bancada o coalición represente, al menos, el 45% del total de parlamentarios. Esto quiere decir que, en caso de superar dicho porcentaje, el presidente tiene una situación beneficiosa para el ejercicio de su cargo (Chasqueti 2000, p. 328). Por su parte, Jiménez Badillo (2007) menciona que los gobiernos minoritarios se producen cuando el partido o la coalición de gobierno no tiene el control mayoritario de escaños en el congreso (50% + 1), ya que “ante una presencia significativa de fuerzas de oposición, el conflicto deviene en tener dos bloques con intereses distintos” (Jiménez Badillo 2007: p. 149). Por lo que se puede decir que exista una mayoría legislativa cuando una bancada o coalición cuenta con integrantes equivalentes a la mitad del Parlamento.

Además, las mayorías también pueden ser de distinto tipo, dependiendo de sus relaciones con el Ejecutivo. Respecto a los tipos de mayorías legislativas, Cox y Morgenstern (2001 p. 375-376) establecen cuatro tipos: la recalcitrante, la negociadora, la parroquial-venal y la subordinada. La mayoría recalcitrante se refiere a la situación en la que un escaso porcentaje de legisladores apoya al presidente y, por ende, es muy probable que el Parlamento rechace la mayoría de las propuestas

que más interesan al presidente. El segundo tipo, una mayoría negociadora, es aquella que exige tener voz y voto en la discusión de las decisiones centrales. El tercer tipo es la mayoría parroquial-venal, que está dispuesta a hacer concesiones en materia de políticas públicas a cambio de favores menudos. Finalmente, el cuarto tipo es la mayoría subordinada, en la que un elevado porcentaje de legisladores está en deuda con el presidente, por lo que accederán a la mayoría de sus iniciativas.

Además, Cox y Morgenstern (2001: p. 378) plantean la existencia de tres niveles de apoyo de la legislatura al gobierno: el apoyo débil, el medio y el fuerte. El primero sucede cuando el presidente enfrenta una mayoría legislativa hostil, por lo que no tendrá muchas posibilidades de alcanzar sus objetivos; esto le lleva a recurrir a medidas unilaterales o decretos, dependiendo de sus facultades institucionales. El segundo tipo de apoyo se da cuando el presidente tiene delante a una mayoría negociadora, por lo que buscará estrategias para consolidar apoyo legislativo, por medio de, por ejemplo, la distribución de favores políticos, como la designación de ministros de bancadas con las que se buscan alianzas. Finalmente, el apoyo fuerte se produce cuando el presidente tiene una mayoría numerosa y subordinada, por lo que prefiere recurrir a leyes antes que a decretos o decisiones unilaterales.

Asimismo, en relación con la mayoría con la que tenga que lidiar, surgen cuatro tipos de presidentes según las estrategias que emplean (Cox y Morgenstern, 2001). El primer tipo, llamado presidente imperial, se refiere a cuando el presidente está ante una mayoría recalcitrante, y opta por evadir el potencial veto de la legislatura recurriendo a sus poderes unilaterales (p.e. uso de decretos legislativos). En este tipo se ubican los presidentes que lidian con un Congreso obstruccionista. El segundo tipo, que se denomina "presidente dominante", que hace referencia a un presidente que, ante una mayoría subordinada, opta por dictar las condiciones directamente.

El tercer tipo se da cuando el presidente identifica que la estrategia para conseguir el apoyo legislativo pasa por brindar favores menudos y patronazgo. Es decir, cuando está ante una mayoría parroquial-venal, por lo que debe hacer concesiones significativas en favor de la oposición a cambio de un mayor apoyo parlamentario. En caso de ser exitoso, la legislatura podría conceder una amplia autoridad para resolver por medio de decretos, por ejemplo, a través de la delegación de facultades. Además, la legislatura tenderá a producir pocas iniciativas propias. Finalmente, ante mayorías negociadoras, el presidente procura legislar por medio de coaliciones de gobierno,



por lo que deberá diseñar una estrategia para aprobar normas en consulta con sus aliados de la legislatura (Cox y Morgenstern, 2001, p. 380).

Respecto a los efectos de las variables institucionales sobre la conformación de coaliciones de gobierno y/o mayorías favorables al Ejecutivo, Mainwaring (1993, p. 200) indica que, en el presidencialismo multipartidista, existe una propensión al bloqueo inmovilizador entre el Ejecutivo y el Legislativo, porque los parlamentarios no están comprometidos con el éxito del gobierno, ya que estos no eligen al Gabinete, sino es el mismo Ejecutivo quien lo presenta. Asimismo, existen mayores incentivos para que los partidos quiebren sus coaliciones con el gobierno, ya que los presidentes están forzados a construir coaliciones legislativas por cada tema que quieran llevar a la agenda legislativa. Esto repercute en una variación constante de los aliados parlamentarios, que tienen un mayor margen para asociarse o no con la coalición de gobierno, según sus propios intereses.

No obstante, no todos los gobiernos minoritarios se enfrentan necesariamente a una mayoría legislativa adversa, puesto que hay ocasiones en las que emerge un gobierno de coalición como producto del interés del presidente de realizar ofertas a los demás partidos en el Congreso, y del interés de estos partidos de aceptarlas a conveniencia de sus agendas e intereses (Cheibub 2007, p. 61). En ese sentido, Cheibub (2007, p. 63) hace la salvedad de que los presidencialismos no carecen de incentivos para formar coaliciones, sino es que, bajo determinadas condiciones, se puede producir una parálisis en las relaciones Ejecutivo-Legislativo.

#### 1.4. Gobierno dividido y Oposiciones

Un gobierno dividido se produce cuando la bancada del partido de gobierno no logra una mayoría en el Parlamento, sea por el tamaño de su propia bancada o por el de la coalición que logró formar. En esa línea, Shugart y Mainwaring (1997: p. 40) consideran al factor partidario como una variable relevante para determinar la fortaleza de un presidente. Este factor mide la fortaleza del presidente a través del control que tiene sobre su propio partido y si este tiene representación mayoritaria. En esa línea, el presidente puede ser fuerte en el ámbito constitucional, pero no en el partidario, y viceversa. Esto quiere decir que, debido a que el presidente y su gabinete deben rendir cuentas al Congreso, la fortaleza de su bancada parlamentaria también es una determinante de las capacidades y márgenes de maniobra que tiene.



Como se ha mencionado anteriormente, en la búsqueda de una legislatura más favorable, los gobiernos suelen forjar alianzas y así generar coaliciones que les den un margen de estabilidad y, por ende, gobernabilidad. No obstante, hay diversas dificultades que surgen durante dicho proceso, debido a los intereses políticos de cada bancada y a las propias circunstancias del contexto político. Así, Linz (1994: p. 19) sostiene que las coaliciones en los sistemas presidencialistas multipartidarios son excepcionales e insatisfactorias para quienes las integran. Esto se debe a que los costos para los partidos son altos, pues si un presidente es exitoso, este se queda con el crédito de la situación; mientras que, si el presidente o la iniciativa fallan, se culpa a la coalición por ello. Además, Linz (1994, p. 35) añade que existe una paradoja en los presidencialismos latinoamericanos, ya que en un Parlamento multipartidista, la debilidad de los partidos, su carencia de disciplina y conducta parroquial y egoísta suelen facilitar una mayor gobernabilidad. Ello debido a que estas características aumentan las posibilidades del presidente de convocar legisladores de otras bancadas de manera individual, de distribuir dádivas o favores y de formar alianzas clientelistas para posibilitar la gobernabilidad y evitar *impasses*.

Sobre las motivaciones e incentivos para forjar coaliciones, Chasquetti (2000, p. 323) menciona que en América Latina varios presidentes formaron coaliciones con el objetivo de garantizar mayorías legislativas estables y brindar ciertos grados de seguridad y previsibilidad durante el gobierno. Así, las coaliciones son una respuesta política a los problemas que se derivan de la combinación del presidencialismo, el multipartidismo y la representación proporcional. Además, Chasquetti (2000, p. 335), al analizar 33 sistemas multipartidistas en la región (1980-2000), encuentra que en sólo cinco casos el gobierno contaba con mayoría legislativa al momento de ganar las elecciones.

Sin embargo, esta situación cambia drásticamente cuando se analizan los gobiernos a partir del comienzo de la gestión del presidente: los gobiernos mayoritarios pasan de cinco a veinte, y los minoritarios se reducen de veintisiete a trece. Mientras que, en los multipartidismos moderados, los gobiernos mayoritarios aumentan de cinco a once, y en los multipartidismos extremos de cero a nueve (Chasquetti 2000, p. 336). Esto muestra que las alianzas y coaliciones se realizan pasadas las elecciones y conocida la composición final del Congreso, puesto que son pocas las oportunidades en las que el resultado de la elección otorga una mayoría al gobierno. Esto quiere decir que la postura inicial de las bancadas es fundamental.

Los partidos pueden integrarse en una coalición de gobierno por motivos no programáticos, en otras palabras, sin necesariamente tener coincidencias ideológicas importantes. Algunos partidos pueden estar interesados en recursos del gobierno o en los puestos de los que este dispone, como el gabinete de ministros; ofreciendo a cambio apoyo a la agenda legislativa del gobierno. Por otro lado, Chasquetti (2000, p. 337) plantea que los presidentes con mayorías legislativas propias no forman coaliciones de gobierno, ya que carecen de incentivos para compartir el gobierno con otros partidos, pues su bancada resulta suficiente para gobernar sin aliados.

Asimismo, es importante recordar que, en los presidencialismos latinoamericanos, el presidente termina por ser el gran protagonista de la actividad legislativa. Por ello, Campos (2011) plantea que no se debería juzgar la función parlamentaria por el número de leyes que se aprueban o la cantidad de proyectos que se presentan por parte de los legisladores, ya que es el Ejecutivo quien ha tenido el protagonismo en la función legislativa. Sin embargo, dicha aseveración, por limitaciones temporales, no contemplaba un escenario donde la mayoría parlamentaria de la oposición fuese tan grande, o incluso situaciones en las que el presidente no cuente con una bancada.

Por otro lado, al usar el concepto de oposición en un Parlamento multipartidario, este puede referirse a aquellas bancadas que abiertamente muestran estar en contra de las iniciativas del gobierno y también a las que no integran la coalición de gobierno. Sobre ello, Morgenstern, Negri y Pérez-Liñán (2008: p. 8) emplean una definición que entiende a la oposición legislativa como el grupo de legisladores que no pertenecen al partido del presidente ni a ningún partido que forma parte de la coalición de gobierno ni del gabinete de ministros. Esto quiere decir que la oposición es una categoría residual, ya que el tamaño de esta puede variar en el tiempo de acuerdo con las habilidades del presidente de mantener su coalición. Este será el concepto de oposición a utilizar en la investigación.

No obstante, que el concepto de oposición sea una categoría residual no quiere decir que la oposición sea homogénea, puesto que pueden ser varios los partidos que encajen en este concepto, y que no necesariamente están alineados entre sí para hacer frente al gobierno. Esto significa que la oposición podría ser fragmentada, lo que disminuiría su poder de veto, así como también esta podría ser unida y sacar mayor provecho a sus poderes institucionales. Es decir, las características de las bancadas parlamentarias que se ubican en la oposición alteran el tipo de oposición y, por ende, el tipo de Legislatura a la que debe hacer frente el gobierno.

Así, Negri y Pérez-Liñán (2008) remarcan que el tamaño del bloque opositor, combinado con el grado de unidad partidaria, determina cuatro tipos de oposición: la resistente, el gobierno dividido, la débil y la disgregada. El primer tipo hace referencia a una oposición que no es numerosa, pero permanece unida. Por su parte, el gobierno dividido se refiere a una oposición unificada que controla al menos una de las dos cámaras del Congreso. Mientras que las oposiciones débiles son un contingente pequeño y dividido, con escasa capacidad de vetar iniciativas del gobierno. Finalmente, una oposición disgregada es aquella que, a pesar de ser numerosa, puede ser débil por una división interna extrema, que puede ser provocada por diferencias políticas y/o por los incentivos selectivos a partidos y/o legisladores que puede ofrecer el presidente (Morgenstern, Negri y Pérez-Liñán, 2008, p. 11-15).

Sobre América Latina, los autores señalan que las oposiciones parlamentarias suelen estar limitadas por las divisiones internas que dificultan la definición de una postura unificada. Sumado a ello, las Constituciones que asignan al Ejecutivo prerrogativas sobre el presupuesto y sobre ciertas áreas específicas de política pública, dándole capacidad para influir en la agenda legislativa (carácter de urgencia) y contar con un veto parcial (observación de leyes). Es así como las legislaturas latinoamericanas suelen tener un rol político limitado antes que proactivo. Además, pocos legisladores tienen acceso a un equipo técnico profesional, lo que, sumado a bajas tasas de reelección, deriva en congresistas electos que no cuentan con conocimiento técnico ni experiencia en el proceso político. Esto quiere decir que el rol de la oposición varía dependiendo de factores contextuales y del propio sistema político y los incentivos que genera (Morgenstern, Negri y Pérez-Liñán, 2008, p. 25).

Por otro lado, las bancadas de oposición también varían su accionar en función a lo que los legisladores consideran que debe ser su rol. Morgenstern, Negri y Pérez-Liñán (2008, p. 4), sostienen que, a pesar de que la oposición participa en el proceso de elaboración de leyes, los legisladores creen que su papel más importante está en controlar o fiscalizar al presidente, antes que la formulación de políticas. Los autores recurren a una encuesta realizada por la Universidad de Salamanca a legisladores latinoamericanos entre 1998 y 2001, que preguntaba por la importancia que le dan los legisladores (categorizada en mucha, bastante, poca o ninguna) a un grupo de actividades parlamentarias (elaborar leyes; elaborar el presupuesto; y controlar al gobierno).

En dicha encuesta, la labor a la que los encuestados dieron mayor importancia fue la de controlar el gobierno. Los autores mencionan que se puede inferir que, si bien los congresistas de América Latina no consideran como su principal responsabilidad la definición de las políticas públicas o de leyes, sí están dispuestos a emplear sus atribuciones para controlar al Ejecutivo (Morgenstern, Negri y Pérez-Liñán, 2008: p. 27). En ese sentido, el tipo de oposición a la que debe hacer frente el Ejecutivo afecta directamente la estabilidad democrática del gobierno. Por su parte, Chasqueti (2000, p. 330) menciona que una visión acorde con la institucionalidad endeble de la región debe medir, en principio, la estabilidad del régimen en función a la culminación de los mandatos constitucionales del Ejecutivo y del Legislativo. La posible interrupción de los mandatos puede deberse a un golpe de Estado; la renuncia del presidente; un juicio político contra el presidente; o el cierre constitucional del Congreso.

Una oposición legislativa fuerte puede ser necesaria para controlar al presidente, llegando incluso al juicio político cuando existe evidencia de corrupción o abuso de poder; sin embargo, la oposición también puede abusar de sus propios poderes y aliarse con otros actores para desestabilizar al gobierno. Es así como numerosos gobiernos electos entre 1980 y 2004 han colapsado en varias ocasiones, incluso sin la necesidad de una intervención militar (Pérez Liñán 2009). Respecto a las salidas anticipadas del presidente, Morgenstern, Negri y Pérez-Liñán (2008, p. 31-33) plantean cuatro tipos de salidas de presidentes: la salida negociada; la renuncia unilateral; el juicio político o la declaración de incapacidad; y la intervención militar.

El primer tipo se da cuando el presidente negocia con la oposición una salida para desactivar una crisis de gobernabilidad, que podría haber sido propiciada por una crisis económica, política o por convulsión social. La renuncia unilateral se da cuando la continuidad del presidente es insostenible debido a protestas masivas o por escándalos de corrupción, abuso de poder y fraude electoral y decide renunciar. Mientras que el juicio político o la declaración de incapacidad se producen cuando el presidente es acusado por el Congreso. Finalmente, en el cuarto tipo, el presidente sale por una intervención militar.

En las catorce salidas prematuras analizadas por los autores, el rol de los militares fue acotado, en contraste con las protestas masivas, que en todos los casos fueron un factor importante para debilitar al presidente y facilitar su caída. Asimismo, la oposición jugó un rol importante negociando una transición pacífica, removiendo al



presidente a través de mecanismos legales y asegurando una transferencia constitucional, o asegurando la transición tras la renuncia unilateral del presidente.

No obstante, el tamaño y la cohesión de la oposición parecen no ser suficientes para explicar la caída de los presidentes, pues algunos han sido expulsados del poder cuando la oposición era grande y también cuando esta era pequeña; cuando estaba unificada y también cuando estaba dividida (Morgenstern, Negri y Pérez-Liñán, 2008). Sin embargo, el tamaño de la oposición en relación con el tamaño de las mayorías constitucionalmente requeridas para remover al presidente sí tiene un peso explicativo. Sobre ello, Morgenstern, Negri y Pérez-Liñán (2008) miden si la oposición tenía suficientes votos para enjuiciar (acusar) al presidente; así como si la oposición tenía suficientes votos para condenar y remover al presidente dada la acusación; o si la oposición tenía suficientes votos para declarar al presidente física o mentalmente incapacitado, en caso de que la Constitución lo permitiese.

Además, es importante medir la unidad de la oposición, que no es igual a una oposición unificada. La unidad de la oposición hace referencia al tamaño del partido de oposición más grande dividido por el total de escaños controlados por la oposición. Sobre ello, los autores mencionan que una oposición unida reduce el riesgo para el presidente, ya que esta oposición tiende a coexistir con un bloque oficialista amplio, facilitando la negociación entre bloques legislativos (Morgenstern, Negri y Pérez-Liñán, 2008, p. 36).

Por otro lado, los escándalos por corrupción y/o los abusos de poder que comprometan al presidente o al gabinete también son un factor explicativo importante. Pues estos pueden traducirse en movilizaciones masivas que pidan la renuncia del presidente: la protesta popular también influye en la permanencia del presidente. Pero es importante tomar en cuenta que, en un escenario de protestas masivas, la variable de oposición se mantiene significativa (Morgenstern, Negri y Pérez-Liñán, 2008, p. 39). Esto quiere decir que la movilización social y la oposición parlamentaria, actuando coordinadamente, constituyen una seria amenaza para el presidente. Pero, si la oposición es fuerte pero no hay movilizaciones, la probabilidad de una salida se mantiene baja (3%). Mientras que cuando hay protestas y una oposición, la probabilidad de remoción crece al 60%. Es decir, a pesar de que la movilización parece ser el factor más importante, la oposición sigue teniendo un rol clave.



Otra característica relevante en el análisis de las oposiciones es el grado de lealtad que tienen hacia la democracia, es decir, la preferencia y respeto que tienen las bancadas de oposición hacia las instituciones democráticas y sus procesos. En esa línea, Linz (1987) plantea que un gobierno democrático debería ser considerado legítimo por la oposición, en otras palabras, este debería ser reconocido como el vencedor justo del proceso electoral. Una oposición leal es aquella que tiene un compromiso con la democracia y, por ende, legitima al gobierno entrante. Menciona que no cualquier desacuerdo político constituye una actitud desleal, ya que incluso las acciones para desacreditar al contrario y caracterizar a los otros partidos como representantes de intereses particulares, ajenos al interés público, entre otros discursos, pueden ser considerados como parte del juego político.

Sin embargo, una de las cuestiones que diferenciaría un conflicto regular propio de la dinámica política de una oposición con una actitud desleal, es el estilo, la intensidad y el uso de mala fe de los mecanismos de control político y demás recursos de los que disponga la oposición (Linz, 1987, p. 61-63). En esa línea, las oposiciones leales se oponen al gobierno en ejercicio, pero no a los procedimientos y reglas que le hicieron ganar perdedor. Respecto a la actitud de una oposición desleal, destacan aquellos actos de repudio del régimen democrático, como ataques al sistema político, con fines desestabilizadores, acercamiento a las fuerzas militares con fines políticos, el boicot electoral, la retirada de la legislatura, manifestaciones violentas, asesinatos, golpes de Estado, conspiraciones, intentos revolucionarios, y la complicidad y apoyo a otros actores desleales (Linz 1987).

No obstante, una categoría dicotómica de lealtad-deslealtad no tiene el suficiente alcance explicativo para todos los casos. Por ello, Linz (1987) también desarrolla la semi-lealtad como un comportamiento ambiguo que oscila entre ambos polos. Para reconocer el tipo de lealtad, es necesario conocer las características y contextos en que se desarrollan estos comportamientos. Es allí donde esta investigación analizará el tipo de oposición que fue FP. En ese sentido, Vairo (2017) profundiza sobre la lealtad democrática analizando los gobiernos de la región desde 1978 hasta el 2010 en función al nivel de lealtad que tuvieron las oposiciones. La autora plantea que la variable de lealtad está compuesta por dos factores: la preferencia normativa por el régimen y la radicalización política.

El primer factor se refiere a los valores y actitudes hacia el régimen, incluyendo comportamientos contra la democracia (p.e. golpes de Estado, boicots electorales, juicios políticos). Mientras que la radicalización se refiere a aquellos comportamientos extremos que, en ocasiones, llaman a la desobediencia civil y a las movilizaciones violentas contra el gobierno. También puede tener un carácter fuertemente ideológico reflejado en una oposición sistemática a las políticas de la agenda del gobierno en el Parlamento (2017, p. 282).

Vairo (2017), para operacionalizar la lealtad, sigue el indicador de preferencia por la democracia elaborado por Mainwaring y Pérez Liñán (2014, p. 148), que contiene los siguientes cuatro criterios: la expresión de ambivalencia sobre la democracia; la hostilidad sobre las instituciones democráticas más relevantes (el Parlamento, el Poder Judicial, los organismos electorales); el cuestionamiento del valor de los procedimientos democráticos cuando son desfavorables para sus intereses; y la caracterización de sus adversarios políticos como enemigos ilegítimos antes que contrincantes electorales. Un caso que ilustra a partidos sin preferencia por la democracia es el de los partidos de oposición Partido Social Cristiano (PSC) y de Democracia Popular (DP), en Ecuador. Estos partidos constantemente intentaron desestabilizar al gobierno de turno, por medio de acciones radicales y con bajo compromiso democrático. Por ejemplo, impulsaron la remoción del presidente Bucaram, por medio del juicio político y, al no lograr los votos necesarios, “utilizaron argumentos pseudo constitucionales para declarado incapaz mentalmente” (García y Polga-Hecimovich 2012, en Vairo 2017, p. 285).

Por su parte, la radicalización política se mide a través de la actitud radical de la oposición, reflejada en la búsqueda de resultados políticos deseados incluso por sobre los procedimientos democráticos (Mainwaring y Pérez Liñán 2014). Es así como el radicalismo supone que la oposición está lejos de las preferencias promedio de los actores, es decir, del statu quo político y presentan un fuerte interés en preferencias propias, que se manifiestan en impaciencia y obstrucción. Los actores radicales no están dispuestos a negociar o a esperar para alcanzar sus objetivos, suelen preferir los resultados al propio proceso (Mainwaring y Pérez-Liñán 2014: 144-145).

Vairo (2017) codifica como radicales a aquellos actores que presentaban las siguientes condiciones: preferencias inflexibles por políticas de alguno de los extremos, en el corto plazo o por mantener políticas extremas ya adoptadas; y/o aquellos actores que manifestaban o ejecutaban acciones que alteraban el orden

legal con el fin de alcanzar sus metas, en algunos casos, incluso, de forma violenta (Mainwaring y Pérez-Liñán 2014).

Con base en dichos factores, Vairo (2017) obtiene que en el 23% de los casos la oposición no era democrática, pues no tenía preferencia por el régimen democrático, y, a la vez, eran radicales, lo que los llevaba a una actitud desleal. Mientras que en el 20% de los casos había una oposición no democrática, pero moderada, es decir, que tenían una actitud semi-leal. También eran semi-leales las oposiciones democráticas pero radicales, representando un 3% de los casos. Finalmente, en el 54% de los casos, la oposición era democrática y moderada, y contaban con una actitud leal. En ese sentido, Vairo (2017) plantea que una oposición semi-leal es aquella que cumple algunas condiciones de lealtad, pero no otras; erigiéndose como una etapa intermedia o de transición entre extremos; o como un modo específico de algunas oposiciones y sistemas políticos (Vairo, 2017, p. 292). Esto quiere decir que, entre la lealtad y deslealtad había matices que podrían ubicar a una oposición más cerca de uno de los extremos, sin necesidad de que sean necesariamente del todo leales o desleales.

### 1.5. Mecanismos de control político

Los mecanismos de control político buscan lograr el equilibrio de poderes entre el gobierno y el Parlamento, es decir, evitan que uno predomine sobre otro. Sobre ello, Loewenstein (1982, p. 250-252) plantea que hay dos grandes formas de control: los controles horizontales, que son intraorgánicos o interorgánicos; y los controles verticales, que son la distribución territorial, los derechos y las garantías individuales, y el pluralismo político y social. Los mecanismos de control político parlamentario son controles horizontales interorgánicos, ya que se dan entre poderes que están al mismo nivel: el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Como fue mencionado anteriormente, los presidencialismos latinoamericanos cuentan con varios mecanismos de control político propios del parlamentarismo. Estos se encuentran presentes en mayor medida en el caso peruano. Estos mecanismos pueden ser empleados para contrapesar al Ejecutivo o para fiscalizar sus labores, no obstante, también pueden ser utilizados como herramientas de presión política.

Los mecanismos de control parlamentario reconocidos por la Constitución Política del Perú (1993) son los siguientes: los pedidos de información de congresistas a ministros (art. 96º); la creación de comisiones investigadoras

mediante las que el Congreso puede iniciar investigaciones sobre asuntos de interés público (art. 97°); la invitación a los ministros para informar y responder a una estación de preguntas (art. 129°); el voto de confianza al gabinete de ministros entrante (art. 130°); la interpelación ministerial (art. 131°); la moción de censura contra un ministro o el Consejo completo (art. 132°); y la cuestión de confianza (art. 133°), planteada por el Presidente del Consejo de Ministros ante el Congreso de la República. Estos mecanismos son, en su mayoría, propios del sistema parlamentario europeo, por lo que su presencia evidencia un proceso de parlamentarización (Planas 2001). A continuación, se abordarán los cinco más empleados: la creación de comisiones investigadoras, la invitación a informar a los ministros, la interpelación ministerial, la moción de censura y la cuestión de confianza.

En primer lugar, las comisiones investigadoras se conforman para investigar cualquier asunto de interés público, y sus citaciones a declarar son de obligatoria comparecencia, tal como en un proceso judicial. Para ello, estas comisiones tienen acceso a cualquier información, incluyendo la facultad del levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria, excepto cuando dicha información afecta la intimidad de la persona. No obstante, sus conclusiones no son vinculantes, es decir, no obligan a los órganos jurisdiccionales a tomar determinada acción.

Según el Reglamento del Congreso de la República (2021, art. 88, inciso a), las comisiones de investigación se constituyen por solicitud presentada mediante moción de orden del día. Para su admisión a debate y aprobación sólo se requiere el voto del 35% de los congresistas. La comisión puede estar integrada por un grupo de tres a siete congresistas, propuestos por el presidente del Congreso, respetando hasta donde sea posible la proporcionalidad de los grupos parlamentarios y el pluralismo. A fin de garantizar el debido proceso, se evitará que la integren quienes hayan solicitado su constitución (Reglamento del Congreso, 2021, art. 88, inciso).

Sobre el trabajo de las comisiones, Campos (2017: p. 183) menciona que estas, entre el 2001 y el 2015, se han ocupado de cuatro tipos de investigación. El primer tipo de investigación es la que se realiza a la gestión gobierno anterior. Así, se investigaron las gestiones de Fujimori, en el 2001-2006; de Toledo, en el 2006-2011; y de García, en el 2011-2016. El segundo tipo es sobre el uso de recursos públicos, como la ejecución de las obras tras el terremoto del 2007. El tercer tipo son las investigaciones sobre posibles actos de corrupción relacionados con la gestión gubernamental vigente, sea del gobierno central, otras instituciones estatales o en



gobiernos subnacionales. Finalmente, el cuarto tipo son investigaciones a gobiernos subnacionales y sobre conflictos sociales, como el caso de Bagua en 2009.

Sobre las investigaciones realizadas por encargo del Pleno, Campos (2017: p. 191) señala que el número de estas es muy alto. Ello responde a coyunturas específicas y, en la mayoría de los casos, sus informes no llegan a ser debatidos por el pleno; no obstante, tienen cobertura mediática. Por otro lado, parece ser que las comisiones investigadoras están contribuyendo con la judicialización de la política, puesto que la permanente tensión entre el gobierno y la oposición genera conflictos políticos que desbordan la capacidad de resolución dentro del propio Congreso y terminan disolviéndose o ventilándose en sede judicial (Landa, 2015). Para Campos (2017), la judicialización se evidencia con la aprobación del Protocolo Judicial de Intercambio de Información entre el Poder Judicial y las Comisiones Investigadoras, ya que, si bien los informes de las Comisiones no tienen un carácter de sanción legal, la constante colaboración entre estas y el Poder Judicial podrían entrelazar el proceso político con el judicial.

En segundo lugar, está la interpelación, que permite a los congresistas citar a los ministros para solicitar explicaciones, pedir información o el esclarecimiento de hechos de interés público, con la intención de identificar responsabilidades en la toma de decisiones políticas del sector del ministro. La Constitución establece que esta citación es de obligatoria concurrencia. Campos plantea que “la interpelación es un derecho de las minorías, sólo para obtener información” (2014: 32). Para ser presentada, una moción de interpelación requiere de la firma de 20 congresistas, mientras que para ser aprobada necesita el 33% de los congresistas hábiles.

En la región, la configuración de la interpelación es heterogénea. En Argentina (art. 101° de su Constitución) sólo es aplicable al jefe del gabinete. Por su parte, en Colombia, el artículo 135° de su Constitución plantea como facultades de cada Cámara citar y requerir a los ministros y otros funcionarios. Mientras que, en España, Fernández Segado (1992, en Campos 2017) considera que la interpelación es un mecanismo que puede ser utilizado tanto para direccionar una política, instando al gobierno a adoptar determinadas medidas, como para actos sancionatorios.

Después, está la moción de censura (art. 132), que es otro mecanismo que establece la responsabilidad política del gabinete, que se encuentra arraigado en el presidencialismo peruano ya que está presente desde la Constitución de 1867 (Rubio 1999, p. 441). En este proceso existe un espacio de tiempo intermedio entre



la presentación de la moción y su votación, espacio que Loewenstein denomina “período de enfriamiento”, pues se presume que en ese tiempo se da la oportunidad a la mayoría parlamentaria de reflexionar (1982: 264).

Sin embargo, Eguiguren (2007) considera que la censura no es un mecanismo eficaz para cambiar la política gubernamental ya que, en el caso peruano, la censura ministerial sólo garantiza el cambio de la persona que dirige al ministerio, no necesariamente un cambio de política gubernamental ni la solución de la controversia suscitada, “dado que la designación de los ministros compete exclusivamente al presidente de la República puede suceder perfectamente que el nuevo ministro nombrado mantenga la misma política de su antecesor (...) lo que puede determinar la subsistencia o eventual agravación de la discrepancia surgida entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo” (Eguiguren 2004: p. 420). Vale destacar que, aunque no constituyen pasos a seguir de un proceso previamente delimitado ni sea una condición necesaria de la otra, las censuras ministeriales suelen ser planteadas luego de un proceso de interpelación.

Sobre la cuestión de confianza, es importante recordar que cada vez que se presenta un nuevo gabinete, este debe someterse al voto de confianza del Congreso, que suele ser denominado como voto de investidura, según el art. 82 del Reglamento del Congreso (2021). Sobre ello, Campos (2014: p. 29) considera que su inclusión en los mecanismos de control mengua al presidencialismo, pues hace que el gabinete de ministros deba ser aprobado por el Congreso mediante su voto de confianza, similar a lo que sucede en los sistemas parlamentaristas. En caso de que este no obtenga el voto de confianza, los ministros deben renunciar a sus cargos y el Ejecutivo debe proponer un nuevo gabinete.

No obstante, Rubio sostiene que el voto de investidura busca comprometer al Congreso con el plan del gobierno (1999, p. 54). Esto quiere decir que, a pesar de reducir la autonomía del Ejecutivo, se puede entender también que la confianza “es (...) consolidadora e integradora en la formación del gobierno” (Delgado 1996: 94). En otras palabras, el voto de investidura constituye en realidad una primera cuestión de confianza, mediante la cual se busca incentivar la colaboración de poderes.

Según el art. 86 del Reglamento del Congreso, la cuestión de confianza sólo puede plantearse por iniciativa ministerial y ante el Pleno. Esta puede ser presentada por el presidente del Consejo de ministros, a nombre de todo el gabinete, o también puede presentarla cualquier ministro. Esta no puede ser presentada para “promover,

interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político” (Reglamento del Congreso, 2021).

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

#### 1.6. Factores contextuales

Sobre el contexto político, Campos (2014, p. 19) dice que los presidencialismos latinoamericanos sufrieron de mayores dificultades debido a la crisis y estancamiento económico, la desigualdad social, entre otros factores políticos. Esta perspectiva contextual echa luces sobre cómo realizar el análisis de las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Por lo que limitarse exclusivamente a votaciones en el pleno y a mecanismos de control político parece no ser la mejor opción. También es importante revisar las interacciones en el contexto político y, a partir de ello, analizar cómo estos intereses se relacionan con el marco normativo y el diseño institucional.

Respecto a estos factores contextuales, Zegarra (2020), al analizar el éxito legislativo del Ejecutivo en Perú, recopila literatura fundamental sobre autores que han analizado la relación Ejecutivo-Legislativo considerando variables contextuales. Así, uno de los principales factores que plantea es la capacidad del presidente para influir en la opinión pública, que se encuentra relacionada con el estilo de liderazgo y las relaciones del presidente con los medios de comunicación cuando busca lograr la aprobación de una propuesta legislativa. Dichas capacidades se refieren a la imagen pública del presidente, que es importante porque permite que incluso presidentes institucionalmente débiles puedan promover su agenda gracias a su buena imagen y/o popularidad (Morgenstern et al, 2013).

Por su parte, Basabe-Serrano (2013, en Zegarra 2020, p. 13) también sostiene que los poderes contextuales son una dimensión del poder del presidente, en referencia al grado de control sobre actores e instituciones que no necesariamente se encuentran alineados con su proyecto político. Dichos poderes son altos cuando existe una bonanza económica y el presidente es altamente popular. Según Zegarra (2020), esta dimensión de 'poderes contextuales' se vincula al conjunto de recursos materiales o simbólicos (poderes no institucionales), le otorgan al presidente una mayor capacidad de maniobra. Asimismo, Campos (2014) plantea que existen poderes metaconstitucionales, productos de la cultura política. Esto se relaciona con la identificación del presidente como un mesías: es decir, el presidente suele ser más poderoso que la figura constitucional de la Presidencia (McClintock, 1994).

### 1.7. Éxito legislativo del presidente

El éxito legislativo del presidente se refiere a la capacidad que tiene el presidente para aprobar sus iniciativas legislativas y, así, sacar adelante las agendas que tiene su gobierno. En otras palabras, se refiere al poder del Ejecutivo en función a su relación con el Parlamento. Shugart y Carey (1992) analizan el poder presidencial en términos constitucionales, y determinan el poder del presidente sobre la legislación con referencia al poder del veto, de veto parcial, la autoridad para legislar vía decretos y el derecho exclusivo sobre ciertas iniciativas legislativas específicas, como las iniciativas presupuestales. En esa línea, Shugart y Mainwaring (1997, p. 40-48) proponen que la fortaleza del presidente se puede clasificar en cuatro tipos de según sus poderes legislativos constitucionales: presidentes potencialmente dominantes, presidentes proactivos, presidentes reactivos y presidentes potencialmente marginales. El primer tipo se refiere a aquellos presidentes que pueden emitir decretos, tienen un fuerte poder de veto y gozan de iniciativa exclusiva sobre ciertas materias. Los presidentes proactivos son aquellos que tienen un débil poder de veto, pero cuentan con iniciativa exclusiva y la capacidad de emitir decretos. Mientras que los presidentes reactivos sólo tienen iniciativa exclusiva y capacidad de veto y, en algunos casos, sólo tienen capacidad de veto. Finalmente, los del cuarto tipo, los presidentes potencialmente marginales, no cuentan con capacidad de veto. El Perú parece ubicarse en el segundo tipo, puesto que, si bien el presidente puede emitir

decretos y el Ejecutivo tiene iniciativa exclusiva en materia presupuestaria, el Congreso puede aprobar leyes por insistencia, negar la confianza al gabinete.

De ese modo, se han planteado diversos indicadores para medir el éxito legislativo del presidente, como el de los determinantes del éxito legislativo del Poder Ejecutivo peruano, de Zegarra (2020), elaborado considerando los índices de dominio legislativo presidencial, de García Montero y Alcántara (2011), y de éxito legislativo del Ejecutivo, de Figueiredo et al. (2011).

El índice de García Montero y Alcántara (en Zegarra 2020, p. 15) evalúa el éxito legislativo del Ejecutivo en función al porcentaje de leyes aprobadas que fueron iniciadas por el Ejecutivo, que permite identificar el peso del Congreso sobre la legislación. Los autores encuentran que el dominio legislativo presidencial aumenta cuando existe un alto porcentaje de legisladores afines al gobierno, y que la configuración institucional del procedimiento legislativo es clave para un dominio legislativo efectivo.

Por su parte, Figueiredo et al. (en Zegarra 2020, p. 16) buscan de determinar el éxito legislativo del Ejecutivo evaluando los poderes políticos (proporción de escaños) e institucionales (poder de agenda y de veto) del presidente; las características de la coalición de gobierno (tipo y estatus); y los partidos (número de partidos en el Congreso y la fragmentación del partido de gobierno). Los autores encuentran que la cantidad de partidos en el Congreso, el nivel de fragmentación partidista y los poderes institucionales no son variables significativas; y hallan que el éxito legislativo del presidente no depende de un gran número de congresistas en su coalición, sino de contar con votos suficientes para aprobar sus propuestas.

Por su parte, Zegarra (2020) problematiza la investigación de García Montero (2007), que sostiene que el éxito parlamentario de los presidentes peruanos es bastante alto. En su análisis, la autora encuentra que, si bien el éxito de los presidentes peruanos es relativamente alto, no es constante entre periodos, pues tiende a variar a través del tiempo. Para comprender las razones que están detrás de que éstas sean aprobadas o rechazadas, analiza las iniciativas legislativas de Toledo (2001-2006), García (2006-2011), Humala (2011-2016), Kuczynski (2016-2018) y Vizcarra (2018-2020). Zegarra (2020, p. 20-23) plantea tres grupos de variables explicativas: las variables institucionales; el sistema de partidos y el sistema electoral; y las variables contextuales.



En el primer grupo, Zegarra plantea tres dimensiones: la capacidad del Ejecutivo para tramitar leyes por carácter de urgencia; las iniciativas exclusivas sobre el presupuesto; y los acuerdos internacionales. Sobre el sistema de partidos y el sistema electoral, se incluyen las variables de polarización política; el contingente legislativo del partido de gobierno; el número efectivo de partidos en el Parlamento; y el periodo de luna de miel. Finalmente, en el grupo de las variables contextuales, están contempladas la popularidad del presidente y el crecimiento económico.

Zegarra (2020) encuentra que las propuestas legislativas con carácter de urgencia y los proyectos de ley de iniciativa exclusiva del Ejecutivo tienden a ser más exitosos. Además, encontró que las variables contextuales no tienen peso explicativo en el éxito legislativo del presidente; tampoco el contingente legislativo ni la polarización tienen un impacto significativo en el éxito legislativo presidencial. No obstante, Zegarra menciona que las investigaciones que utilizan como unidad de análisis los proyectos de ley son insuficientes, porque no perciben variables contextuales e institucionales, que no se pueden observar por medio de las votaciones.

En resumen, el éxito legislativo del Ejecutivo en el Perú parece depender de sus facultades institucionales, así como de la capacidad que tenga para reunir los votos suficientes para aprobar sus propuestas. Además, los autores coinciden en que la revisión de leyes aprobadas no resulta ser un indicador que permita entender completamente la realidad de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, puesto que este problema puede ser solventado por medio de decretos, el uso del carácter de urgencia, o logrando acumular suficientes votos para aprobar propuestas legislativas. Además, se llama la atención sobre la necesidad de una visión más cualitativa que permita entender la variación del éxito legislativo bajo distintas circunstancias.

### 1.8. Obstruccionismo

El concepto de obstruccionismo, o de obstrucción legislativa, aún resulta poco explorado por los estudiosos de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en los presidencialismos de América Latina. La literatura norteamericana define al obstruccionismo como el uso de los procesos parlamentarios para evitar que las mayorías logren monopolizar la agenda (Becker y Saalfeld, 2004, p. 62). Esta definición es propia de estudios del *lawmaking* estadounidense, y suelen presuponer que la bancada mayoritaria es la del gobierno y que no hay un multipartidismo.



En esa línea, Binder y Smith (1997) plantean que una actitud obstruccionista en el Congreso de los Estados Unidos se manifiesta en el aplazamiento de la deliberación legislativa como un juego de desgaste, ya que la oposición busca ganar chances para sopesar la influencia del Ejecutivo a través de la persistencia y el cansancio. Asimismo, mencionan que el retraso en la aprobación de la legislación puede representar costes políticos para el gobierno, por lo que se utilizarían los mecanismos institucionales disponibles para hacerle retroceder o conceder ante las exigencias de la oposición.

No obstante, dicha situación no es aplicable a la realidad de los gobiernos divididos de la región, sobre todo contrasta con el caso de estudio, en el que la bancada oficialista es una minoría y necesita conformar coaliciones para gobernar. Debido a estas limitaciones, la definición utilizada por Hiroi y Renno (2014: p. 358) parece ser más acertada, pues entienden a la obstrucción legislativa como una conducta que implica el uso de votaciones y procesos de control parlamentario, por parte de la oposición, para impedir decisiones legislativas o iniciativas del Ejecutivo.

De esta forma, la obstrucción deja de ser un recurso para las minorías legislativas, puesto que también puede ser empleado por una mayoría opositora. Los autores analizan este fenómeno en el caso brasileño, tomando en cuenta los gobiernos comprendidos entre 1988 y 2012, periodo en el que identifican como parte de una conducta obstruccionista las siguientes situaciones: peticiones de uso de la palabra para prolongar discusiones en el pleno o para evitar que se discutan puntos en específico; citaciones y solicitudes de información reiteradas a los ministros; declaraciones públicas de bancadas opositoras en contra de agendas centrales del gobierno; y requerimientos que exigen votaciones adicionales (Hiroi y Renno, 2014: p. 359). En esa línea, el análisis que realizaron indica que la gestión de la coalición es fundamental para una gobernanza eficaz en términos de aprobación legislativa más rápida y con menor obstruccionismo (Hiroi y Renno, 2014, p. 360).

Por su parte, Santaolalla (2019) plantea que el obstruccionismo parlamentario consiste en el uso, dentro del margen legal parlamentario, de las facultades y procedimientos de las que disponen los parlamentarios. Este puede estar basado en móviles partidistas, que buscan impedir o retrasar la aprobación de ciertas iniciativas del gobierno. Sin embargo, plantea que el obstruccionismo no puede ser calificado como un abuso que deba ser sancionado debido a que, dado el carácter político del Parlamento, “determinadas manifestaciones pueden reputarse lícitas, en cuanto

sirven a las minorías para defenderse y denunciar ante la opinión pública las medidas que se intentan aprobar por la mayoría” (Santaolalla, 2019, p. 241).

Asimismo, Santaolalla (2019) plantea que existen medidas de carácter anti obstruccionistas, como “la guillotina”, en el parlamentarismo británico, aplicada para cerrar la discusión, pasando a las votaciones, y «el canguro», o procedimiento que autoriza al *Speaker* de la Cámara de los Comunes a seleccionar discrecionalmente entre todas las enmiendas presentadas las que deben someterse a votación. En otros Parlamentos, la organización del debate, con la distribución de turnos y tiempos por grupos parlamentarios es también utilizado como remedio anti obstruccionista (Santaolalla, 2019, p. 242). Traduciendo dichas experiencias al presidencialismo, se hace evidente que la moderación y el liderazgo dentro del Congreso que pueda tener la bancada del partido de gobierno es fundamental para evitar que se produzca una potencial obstrucción legislativa. Es por ello por lo que los gobiernos tienden a formar parte de la Mesa Directiva del Congreso.

Respecto a gobiernos que no lograban articular una coalición ante oposiciones muy numerosas, Shugart y Mainwaring (2002, p. 256) sostienen que los partidos de oposición extremadamente disciplinados pueden obstruir las relaciones de cooperación entre Ejecutivo y Legislativo cuando el presidente no tiene mayoría en el Parlamento. Sobre ello, es importante esclarecer la diferencia entre disciplina y cohesión partidaria: la cohesión se da por acuerdos ideológicos o de postura, mientras que la disciplina se refiere a que los legisladores del mismo partido votando juntos casi todo el tiempo (Mainwaring y Shugart 2002: p. 279). Esto resulta paradójico en el caso peruano, pues la literatura mayormente sugiere que la crisis y debilidad de los partidos políticos en el Perú terminan por producir coaliciones de independientes de cara a las elecciones (Levitsky y Zavaleta, 2014). Sin embargo, a pesar de ser coaliciones de independientes, los grupos parlamentarios conformados por congresistas electos de dichos partidos suelen ser altamente homogéneos al momento de votar en las sesiones del Pleno.

Finalmente, cabe mencionar que no se han encontrado trabajos o publicaciones que aborden la materia específica del obstruccionismo legislativo en el país, a excepción de las investigaciones ya mencionadas sobre el éxito legislativo presidencial. Asimismo, la lealtad no ha sido un factor que haya sido muy estudiado al momento de analizar a las oposiciones de los últimos gobiernos. Esto deja un vacío explicativo para coyunturas como las que se vivieron durante los primeros

cuatro períodos legislativos comprendidos entre el 2016 y 2018. Es allí donde esta investigación se propone aportar en los estudios legislativos peruanos, con información descriptiva respecto a las determinantes de una actitud obstruccionista y de una actitud con poca lealtad democrática por parte de la oposición en el Parlamento, y cómo estas conductas pueden llevar a la crisis total del sistema político.



## Capítulo 2: diseño metodológico

Sobre la literatura revisada, y con el propósito de responder a la pregunta de investigación, se plantean seis posibles tipos de oposición, construidas en función a dos variables: el obstruccionismo (oposiciones obstruccionistas y no obstruccionista), y lealtad al régimen democrático (leales, semileales o desleales). Así, se plantean los siguientes seis tipos de oposición:

Tabla 02: tipos de oposición

<b>Tipos</b>	<b>Leal</b>	<b>Semileal</b>	<b>Desleal</b>
<b>Obstruccionista</b>	T1	T2	T3
<b>No obstruccionista</b>	T4	T5	T6

*Fuente: Elaboración propia*

El primer tipo (T1) plantea que FP fue una oposición con una actitud obstruccionista, pero leal al régimen. Es decir, la bancada de FP recurrió a estrategias y mecanismos propios de bancadas obstruccionistas, intentado frenar las iniciativas del Ejecutivo, sea a través de las votaciones en el pleno Congreso o por otros medios institucionales a los que podían recurrir dada su posición mayoritaria. Sin embargo, FP no tenían intereses en desestabilizar al gobierno detrás de estas acciones. Por lo que la actitud obstruccionista estaría basada en razones de la dinámica política y limitada a la diferencia en políticas e iniciativas discutidas en el Parlamento. El segundo tipo (T2) plantea que FP fue una oposición obstruccionista y semileal, lo que significa que la oposición no se limitaría a obstruir iniciativas del gobierno discutidas en el Parlamento, sino que incurren, en algunos casos, a conductas que buscan desestabilizar al régimen o, de plano, atentar contra la legitimidad que lo reviste. Esto no se reflejaría solamente en votaciones, sino también en acciones y las formas de aplicar los mecanismos de control político.

El tercer tipo (T3) plantea que FP fue una oposición obstruccionista y desleal, es decir, fue una oposición que intentó obstruir las iniciativas del Ejecutivo, a través de las votaciones en el pleno o por otros medios institucionales, y a la vez tuvo actitudes que atentaron contra el régimen democrático, por medio de ataques al sistema político con fines desestabilizadores (boicot electoral, retiro de la legislatura, etc.), manifestaciones violentas, golpes de Estado, conspiraciones, intentos

revolucionarios, y la complicidad y apoyo a otros actores desleales, como, por ejemplo, el acercamiento a las fuerzas militares con fines políticos). El cuarto tipo (T4) plantea que FP fue una oposición no obstruccionista y leal al régimen. Es decir, FP pudo ser una mayoría parroquial-venal o negociadora, por lo que su postura respecto al Ejecutivo dependió del cumplimiento de exigencias políticas en situaciones particulares, o de la distribución de concesiones y favores hacia sus parlamentarios. No adoptó posturas radicales ni intentó activamente deslegitimar y desestabilizar al gobierno.

Mientras que el quinto tipo (T5) plantea que FP fue una oposición no obstruccionista, pero a la vez, fue semileal al régimen. Esto quiere decir que, si bien la actitud de FP no fue la de una bancada que obstruía las iniciativas del Ejecutivo, sí tenían actitudes que buscaron desestabilizar al gobierno, por ejemplo, a través del uso de mecanismos de control política de forma constante y de mala fe. Finalmente, el sexto tipo (T6) plantea que FP fue una oposición no obstruccionista pero desleal al régimen democrático. Esto quiere decir que, si bien FP no intentó obstruir las iniciativas legislativas del gobierno en el Parlamento ni a través de sus capacidades institucionales, por otro lado, sí optó por conductas que atentaban contra el régimen democrático, tratando de desestabilizar al gobierno.

Considerando los tipos dentro de los que se puede encuadrar la oposición parlamentaria, la revisión de literatura realizada y una revisión rápida de los hechos acontecidos durante el período de estudio, la hipótesis inicial (Létourneau 2009: 200) de esta tesis es que FP constituyó una oposición obstruccionista y semileal, es decir, que se ubica en el segundo tipo de oposiciones. El argumento para respaldar dicha hipótesis es que, ante un escenario de elevada polarización política, en el que la fuerza mayoritaria en el Congreso ha perdido la segunda vuelta, dicha fuerza política cuenta con las capacidades institucionales y políticas para obstruir aquellas iniciativas del Ejecutivo que no se encuentren dentro de sus intereses, así como también para intentar sabotear la cooperación entre poderes del Estado y utilizar a conveniencia los mecanismos de control del Legislativo al Ejecutivo. Asimismo, dichas facultades institucionales permitían a FP respaldar iniciativas que buscaban inestabilizar al gobierno, al punto de intentar interrupciones del mandato presidencial, constitucionalmente determinado, por medio de dos procesos de vacancia, y por medio del trato y censura a ministros de Estado.



Con base en ello, la presente investigación constituye un estudio de caso y emplea un diseño cualitativo, en el que la unidad de observación es el Congreso de la República y la variable dependiente es la actitud del Legislativo hacia el Ejecutivo. La investigación comparó los patrones y actitudes, a través de la reconstrucción de procesos, encontrados en las cuatro legislaturas comprendidas en el gobierno de Kuczynski, hasta su renuncia el 21 de marzo de 2018. Además, se realizaron comparaciones con las primeras cuatro legislaturas de los gobiernos de Humala (2011-2016), García (2006-2011) y Toledo (2001-2006) respecto al uso de los mecanismos de control, para comparar a FP con anteriores oposiciones, y, así, establecer cuáles fueron las particularidades del caso durante el período de estudio que permitan dilucidar cómo se llegó al quiebre del sistema y a la primera salida anticipada del poder de un presidente desde 2001.

Para lograr lo propuesto, se contrastó la evidencia y data recolectada por medio de la reconstrucción de procesos con lo que la literatura sugiere respecto a las oposiciones en los gobiernos divididos, para identificar si las actitudes de la bancada de FP fueron obstruccionistas o no obstruccionistas, y si fueron leales, semi leales o desleales al régimen democrático.

### 2.1. Operacionalización de las variables

El obstruccionismo fue analizado desde dos perspectivas. La primera es de corte cuantitativo: se hará una comparación entre las votaciones de FP y PPK. Se han tomado en cuenta tres tipos de votaciones que configuran decisiones parlamentarias de trascendencia, ya que responden a mandatos constitucionales (Campos, 2008): las de elección de autoridades, entre las que destaca la elección de los nuevos integrantes del Directorio del Banco Central de Reserva y del titular de la Defensoría del Pueblo; la votación de leyes orgánicas; y la votación sobre la aprobación de las normas de presupuesto. También se han incluido las aprobaciones de las facultades legislativas solicitadas por el Ejecutivo, y se han revisado todas las votaciones de la primera legislatura para comparar las votaciones de ambas bancadas e identificar cuál fue la dimensión inicial del enfrentamiento en el mismo pleno, así como también cuántas de las iniciativas de los congresistas del gobierno recibieron dictámenes desfavorables o no fueron llevadas al pleno durante la primera legislatura.

Sumado a ello, se hizo una comparación de la frecuencia de uso de mecanismos de control parlamentario, y cuántos de estos han sido realmente efectivos o sólo han quedado en propuestas. Para este análisis se ha recurrido a una comparación con los gobiernos anteriores. Se revisaron los siguientes mecanismos: las comisiones investigadoras (art. 97), las interpelaciones (art. 131°), las censuras (art. 132°) y la cuestión de confianza (art. 133°). Finalmente, se tomarán en cuenta la cantidad de decretos legislativos (art. 104) y decretos de urgencia (art. 118) como parte del control de la actividad legislativa. También se revisaron las distribuciones de las Comisiones Ordinarias y se compararán con la distribución de periodos anteriores.

La segunda perspectiva es cualitativa, en la que, por medio de la reconstrucción de procesos y entrevistas a actores clave, se identifican situaciones en las que las tensiones entre ambos poderes se materializaron a través de malos tratos a ministros, renuncias y presión política contra iniciativas del gobierno (en las Comisiones y en el pleno). Además, considerando las críticas encontradas en la revisión de literatura, la comparación de las iniciativas legislativas y proyectos de ley también se analizó desde esta perspectiva, puesto que se buscó identificar si hubo condicionamientos y/o modificaciones impuestas por el Legislativo en las iniciativas del Ejecutivo. Esta información no podría ser identificada solamente a través del análisis de votaciones, por lo que se recurrirá a una búsqueda detallada en actas y registros, como se hizo con el “voto de investidura” del primer gabinete. Asimismo, se tomaron en cuenta situaciones clave para el Ejecutivo y se evaluaron las respuestas de la bancada de oposición. Además, se analizaron con énfasis aquellas situaciones en las que se espera la colaboración entre poderes o su actuación coordinada. Estas situaciones se pueden ver con mayor claridad en el Cuadro de Funciones del Legislativo y del Ejecutivo (Anexo 2).

Respecto a la lealtad, se siguió la operacionalización planteada por Vairo (2017). Los partidos sin preferencia hacia la democracia se identificarán a partir de cuatro variables: (1) la constancia de la hostilidad sobre las instituciones más relevantes del gobierno (Congreso, Poder Judicial, Órganos electorales, Tribunal Constitucional, Fiscalía de la Nación). (2) el cuestionamiento de los procedimientos democráticos cuando les son desfavorables (3) la caracterización de sus adversarios políticos como enemigos ilegítimos, en campaña y en gestión. (4) la ambivalencia sobre la democracia. Esta última dimensión se materializa a través de intentos por derribar al gobierno, a pesar de haberlo reconocido como legítimo. Se observa si las

oposiciones trataron de impulsar mociones de remoción del presidente y/o del gabinete de ministros.

Por otro lado, se identificó a las oposiciones radicales, y por tanto desleales, a partir de las siguientes características: (1) preferencias inflexibles por políticas de alguno de los extremos del espectro político, o defendiendo políticas o posturas extremas previamente adoptadas. (2) acciones que alteran orden constitucional y/o legal con el fin de alcanzar sus metas, entre los que se encuentran los intentos por alterar la separación de poderes, el uso de medios ilegales para atacar al gobierno, el contacto con otras organizaciones que puedan desestabilizar al gobierno (por ejemplo, las Fuerzas Armadas y/o la convocatoria a movilizaciones violentas).

## 2.2. Métodos de recojo y análisis de información

Para obtener la información, se ha recurrido a la reconstrucción de procesos a partir de consultas al registro de votaciones en las sesiones del pleno del Congreso, disponible en su página web, y a la data histórica disponible en el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria; así como al Centro de Noticias del Congreso de la República, El Heraldo, y a la Oficina de Transcripción del Congreso. También se ha recurrido a notas de prensa, declaraciones, testimonios y entrevistas en profundidad a actores relevantes (tabla 03); y, además, se recurre a artículos académicos y periodísticos que aborden el período de estudio. La información obtenida se presentará cronológicamente, para luego identificar aquellas situaciones y/ votaciones cruciales al momento de sopesar la actitud del Congreso.

Tabla 03: cuadro de entrevistados

<b>Entrevistado-a</b>	<b>Rol//Especialidad</b>
Mercedes Aráoz	Segunda Vicepresidenta y Congresista de PPK
Gino Costa	Congresista de PPK
Carlos Basombrío	Ministro del Interior

Fuente: Elaboración propia.

También fueron contactados varios otros funcionarios que no respondieron y/o no accedieron a una entrevista. Entre ellos se encuentran el ex ministro de Economía, Alfredo Thorne; el excongresista de PPK, Alberto De Belaúnde; y los excongresistas de FP, Miguel Torres, Úrsula Letona, Cecilia Chacón, Rosa Bartra y Daniel Salaverry.

### Capítulo 3: reconstrucción del contexto político (2016-2018)

#### 3.1. Panorama tras las elecciones

Como se mencionó anteriormente, los resultados de la segunda vuelta tuvieron el menor margen de diferencia en las últimas décadas (hasta el 2016). El período de campaña previo a las votaciones de la segunda vuelta estuvo marcado por una fuerte polarización electoral, que se vio reflejada en el estrecho margen de victoria de Kuczynski: ganó con el 50.12%, mientras que Fujimori obtuvo el 49.88%. Es decir, la diferencia fue de sólo 41057 votos<sup>3</sup>. Esta polarización se dio, principalmente, en torno a la división que producía el fujimorismo y el anti-fujimorismo (Tanaka et al., 2017). Esto es suscrito por Gino Costa, que considera que el anti-fujimorismo es clave para entender la segunda vuelta y el inicio tenso de las relaciones entre poderes (G. Costa, comunicación personal, 15 de abril de 2021).

Uno de los hechos que más llamó la atención tras los resultados oficiales comunicados por la ONPE fue que Keiko Fujimori no reconociera y saludara al ganador de la elección, acto que había sido parte de la tradición política reciente. Sin embargo, este gesto sólo es la introducción de lo que el excongresista Gino Costa denomina la postura de FP de “deslegitimar desde el inicio al gobierno” (G. Costa, comunicación personal, 15 de abril de 2021). El exministro del Interior, Carlos Basombrío agrega que, además de no haberse comunicado con el virtual presidente Kuczynski tras el anuncio de los resultados, el mismo Kuczynski le comentó su desconcierto ante las reiteradas oportunidades en las que Keiko Fujimori no contestaba sus llamados telefónicos (Basombrío, comunicación personal, 18 de junio de 2021). La excongresista Mercedes Aráoz sostiene que el fujimorismo no creía en los resultados de las elecciones, pues “sentían que se les había robado la victoria” (M. Aráoz, comunicación personal, 07 de abril de 2021).

En esa línea, declaraciones recientes de Keiko Fujimori corroboran que en el interior de FP se tuvo esta sospecha, puesto que ha declarado que “su mayor error fue no pedir un recuento de votos” luego de anunciados los resultados<sup>4</sup>. Fujimori dice que los primeros días tras el anuncio de los resultados por parte de la ONPE, varios virtuales congresistas e integrantes de su equipo de campaña le recomendaron no

---

<sup>3</sup> Presentación de Resultados. Segunda Elección Presidencial 2016 (ONPE): <https://bit.ly/2VRMbL3>

<sup>4</sup> Keiko Fujimori sobre elecciones del 2016: «Cometí el error de no pedir un recuento de la votación» (Expreso, 15/02/2021): <https://bit.ly/3hepVCV>



reconocer los resultados. Allí se observa cómo las tensiones fueron acrecentándose durante la segunda vuelta y llevaron a Fujimori y FP a tomar posturas que ponían en tela de juicio, en un primer momento, el propio resultado de la votación. Parece ser que, luego de superado dicho cuestionamiento, la relación no dejaría de ser tensa, debido a la polarización de la elección y a la posición de FP frente al nuevo gobierno, siendo un primer aviso los gestos de su lideresa al no reconocer al gobierno electo.

Por otro lado, y en contraste su derrota en la segunda vuelta, FP logró ocupar 73 de los 130 escaños del Congreso. Al realizar una comparación con las elecciones generales inmediatamente anteriores (2011), en las que Keiko Fujimori también alcanzó la segunda vuelta (con Fuerza 2011) y el vencedor fue Ollanta Humala (Gana Perú), el margen de victoria en la segunda vuelta también fue ajustado (51,45% ante 48,55%). Sin embargo, Gana Perú logró 47 escaños. Mientras Fuerza 2011 sólo consiguió 37. Si bien el gobierno no tenía mayoría, no tenía que enfrentarse a una bancada oposición que por sí sola superaba el 50% de votos. Así, la conformación del Congreso tras las elecciones del 2016 se caracterizó porque, por primera vez, una bancada ocupaba 73 escaños, que, considerando la fragmentación partidaria y en comparación con la segunda bancada con más escaños (Frente Amplio con 20), constituía una mayoría parlamentaria importante.

La distribución inicial de fuerzas entre los demás grupos parlamentarios quedó de la siguiente manera: PPK alcanzó 18 congresistas; Alianza para el Progreso (APP) tuvo 09 congresistas; el Partido Aprista Peruano (CPA), al igual que Acción Popular (AP), tenían 05 congresistas cada uno. Desde el establecimiento de la Constitución de 1993, la correlación de fuerzas no había sido tan asimétrica entre el gobierno y la oposición en el Congreso, entendiéndose por oposición a aquellas bancadas que no forman parte de la coalición de gobierno, es decir, todas las bancadas excepto PPK. Sobre ello, tanto Costa como Aráoz coinciden en que fue un error del gobierno no haber intentado forjar alianzas iniciales con otros grupos parlamentarios, a pesar de vislumbrar que el escenario sería sumamente complicado.

Por otro lado, evaluando las capacidades y margen de acción institucional con el que contaba el grupo parlamentario de FP, es importante considerar inicialmente que los 73 curules que tenían al inicio representaban el 56% del Congreso. Por otro lado, considerando que la bancada de gobierno no oficializó ningún aliado para un gobierno de coalición, la bancada de FP representaba el 79.30% de la oposición en el Congreso, por lo que no necesitaba, en la mayoría de los casos, negociar con otras



bancadas de oposición para lograr aprobar sus iniciativas, lo que reducía la chance de posibles contrapesos internos. Es decir, no era necesario lograr una unidad de la oposición, por lo que disponía de un mayor margen para actuar.

Asimismo, con esta cantidad de votos, recordando que su disciplina de voto siempre se mantuvo por encima del 90%, FP podía presentar (25%) y aprobar (50%+1) la censura de un ministro o del gabinete en conjunto. También podían, por iniciativa propia, crear una comisión investigadora (35%), así como aprobar cualquier moción de interpelación (33%). Además, podían aprobar un pedido de vacancia presidencial (40%), mas no lograr la aprobación de la vacancia por sí solos (66%). Esto muestra que Fuerza Popular contaba con amplios poderes institucionales.

Tabla 04: Capacidades de control legislativo de Fuerza Popular

<b>Poderes institucionales (mecanismos de control)</b>		
<b>Mecanismo</b>	<b>Fases/etapas</b>	<b>Requisitos mínimos</b>
<b>Comisión Investigadora</b>	Creación de la comisión	35% del número legal (46 votos)
<b>Interpelación</b>	Presentación al Congreso	Firmas del 15% del número legal (20 firmas)
	Admisión a debate	33% de los congresistas hábiles (presentes)
<b>Moción de Censura</b>	Presentación al Congreso	Firmas del 25% del número legal (33 firmas)
	Aprobación en el Congreso	50%+1 del número legal (66 votos)
<b>Vacancia Presidencial</b>	Presentación al Congreso	Firmas del 20% del número legal (26 firmas)
	Admisión a debate	40% de los congresistas hábiles (presentes)
	Aprobación en el Congreso	66% del número legal (87 votos)

Fuente: Elaboración propia con base en las cifras del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria (2019).

### 3.2. Voto de investidura

Respecto a la votación de la confianza al primer gabinete de ministros, que fue presidido por Fernando Zavala, Mercedes Aráoz comenta que “la prioridad del presidente fue conformar un gabinete técnico, por lo que los perfiles de los ministros no eran políticos ni partidarios” (M. Aráoz, comunicación personal, 07 de abril de 2021). Aráoz considera que, en retrospectiva, esta fue una decisión desacertada debido a que se necesitaba un gabinete “de ancha base” para negociar mejor con la mayoría fujimorista. Como se mencionó anteriormente, la excongresista y segunda vicepresidenta reconoce como un grave error de la bancada el no haber realizado alianzas para gobernar en conjunto a otras bancadas a través de la división. En lo referido a la votación de aprobación, el gabinete consiguió la mayor cantidad de votos a favor (123) que se haya obtenido en un voto de investidura, superando largamente al gabinete de Dañino (106 votos), durante el gobierno de Toledo.

Tabla 05: Votos de investidura (2001-2018)

<b>Voto de Investidura</b>				
<b>PCM</b>	<b>A favor</b>	<b>En contra</b>	<b>Abstención</b>	<b>Presentes</b>
<b>2001-2006</b>				
Dañino	106	0	1	107
Solari	57	1	20	78
Merino	61	1	17	79
Ferrero	49	6	44	99
Kuczynski	60	6	29	95
<b>2006-2011</b>				
Del Castillo	75	18	23	116
Simon	61	16	10	77
Velásquez	68	14	11	95
Chang	51	17	4	72
Fernández	46	0	28	76
<b>2011-2016</b>				
Lérner	90	0	33	123
Valdés	71	0	34	105
Jiménez	73	38	2	113
Villanueva	74	39	1	114
Cornejo	66	52	9	127
Jara	55	54	9	118
Cateriano	73	10	39	122
<b>2016-2018</b>				
Zavala	121	2	1	124
Aráoz	83	17	0	100

Elaboración propia con base en las cifras del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria (2019)

Esto parece sugerir que hubo un gran consenso inicial entre las fuerzas política en el Congreso y el Ejecutivo. Sin embargo, al comparar el tiempo que tomó para el gobierno conseguir el voto de confianza con los anteriores primeros gabinetes, se observa que en esta ocasión se necesitó más del doble de tiempo que había tomado en anteriores oportunidades.

Tabla 06: tiempo en los votos de investidura (2001-2018).

<b>Voto de Investidura</b>		
<b>Gabinete</b>	<b>Horas</b>	<b>Días</b>
<b>2001-2003</b>		
Dañino	10	23/08/2001
Solari	10	12/7/2002
<b>2006-2008</b>		
Del Castillo	10	24/08/2006
Simon	8	7/11/2008
<b>2011-2013</b>		
Lérner	7	25/08/2011
Valdés	10	5/1/2012
<b>2016-2018</b>		
Zavala	21	19/08/2016
Aráoz	13	13/10/2017

Elaboración propia con base en las notas de prensa de El Heraldo, Centro de noticias del Congreso de la República.

Esto hace necesaria una revisión de los hechos pormenorizada, que permita comprender el retraso en la aprobación de la confianza. Sobre ello, Gino Costa declara que las tensiones parecen haber iniciado antes de la presentación del voto de investidura: “los gestos de rechazo al gobierno fueron inmediatos (...) en la juramentación no aplaudieron al presidente y abucheaban a congresistas que no eran de su bancada” (G. Costa, comunicación personal, 15 de abril de 2021). El excongresista Alberto De Belaúnde narra en su libro de memorias, *No retiro nada* (2019), que Zavala sostuvo reuniones con todas las bancadas del Congreso, por separado, con la finalidad de exponer la propuesta del gobierno que estaba por ser presentada en la solicitud del voto de investidura. De Belaúnde menciona que, en la reunión con FP, los congresistas que asistieron fueron Luis Galarreta, Lourdes Alcorta, Daniel Salaverry y Héctor Becerril. El excongresista menciona que hubo hostilidades e indiferencia por parte de la bancada, que no sucedieron en las reuniones con los otros grupos parlamentarios. Narra que al inicio de la reunión le comunicaron a Zavala que no realizarían comentarios de lo que se expusiera porque FP no iba a dialogar con el gobierno y que habían aceptado la reunión para evitar críticas de la prensa (De Belaúnde, 2019, p. 79).

Asimismo, tanto De Belaúnde (2019, p. 81) como Costa (G. Costa, comunicación personal, 15 de abril de 2021), sostienen que la bancada de FP exigía un deslinde del gobierno entrante con la gestión de Humala. Este pedido se extendió al día de la votación de la confianza al primer gabinete. Aráoz, Costa y De Belaúnde coinciden en que una de las críticas fundamentales que se comentaban entre los congresistas de FP era la continuidad de Jaime Saavedra en el Ministerio de Educación.

El segundo gabinete de ministros presentado por el Ejecutivo, presidido de Mercedes Aráoz, también es el segundo gabinete que más votos tuvo a favor al momento de la investidura, en comparación con los tres períodos anteriores. Sin embargo, a diferencia de con Zavala, no hubo tantos impasses o trabas. Según Aráoz, ello se debió a que “el fujimorismo ya tenía sus ojos puestos sobre el presidente, por lo que no les parecía importar tanto la PCM”. (M. Aráoz, comunicación personal, 07 de abril de 2021). Si bien el gabinete presidido por Aráoz no obtuvo tantos votos como el de Zavala (83 votos a favor), se aprobó en la mitad de tiempo (10 horas) y sin firmes exigencias, como se mencionó líneas arriba.

### 3.3. Distribución de Comisiones y conformación de la Mesa Directiva

De acuerdo con el Reglamento del Congreso (art. 30), las mesas directivas de las comisiones se distribuyen en función a la proporción de los grupos parlamentarios. La asimetría en la correlación de fuerzas en el Congreso se evidenció también en la distribución de las presidencias de las Comisiones: FP ocupó 13 de las 24 presidencias de comisiones ordinarias. Cabe decir que este era el porcentaje que le correspondía dada la cantidad de escaños que ocupaba. Las presidencias de las comisiones de Constitución y Reglamento, así como la de Presupuesto y Cuenta General de la República fueron ocupadas por congresistas de FP: Miguel Ángel Torres y Cecilia Chacón respectivamente. Según Campos (M. Campos, comunicación personal, 03 de abril de 2021) estas comisiones regularmente suelen quedar en la bancada del gobierno debido a sus atribuciones: la de Constitución y Reglamento es la encargada de evaluar todas las normas emitidas por el Poder Ejecutivo, decretos de urgencia y los tratados ejecutivos internacionales. Mientras que la de Presupuesto tiene como funciones dictaminar sobre los proyectos de Ley de Presupuesto, Ley de Endeudamiento, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público, y la Cuenta General de la República. Estas leyes responden a la competencia exclusiva del Ejecutivo en materia presupuestaria. Roca y Campos (2008), al realizar un estudio de la Comisión de Presupuesto, identifican que FP es la segunda bancada que preside la Comisión sin ser la bancada de gobierno; siendo además la primera en conseguirlo en la primera distribución de comisiones. Esto parece sugerir una debilidad inicial del gobierno, incluso en la etapa de luna de miel. Sin embargo, estas concesiones también pueden ser vistas como estrategias de enfriamiento, ante potenciales tensiones Ejecutivo-Legislativo.

Por otro lado, en la elección de la primera Mesa Directiva del Congreso, el gobierno no postuló a ninguno de sus congresistas en alguna de las dos listas que compitieron. Esto quiere decir que, por primera vez, la bancada de gobierno no formó parte de la Mesa Directiva. Así, la lista que resultó victoriosa tenía incluso hasta dos congresistas de FP, y ninguno de PPK: en la Presidencia estaba Luz Salgado (FP); en la primera vicepresidencia, Rosa Bartra (FP); en la segunda vicepresidencia a Richard Acuña (APP); y a la tercera vicepresidencia a Elías Rodríguez (PAP). Esto muestra que hubo un acuerdo inicial entre FP, APP y el APRA. Las votaciones evidencian una victoria holgada, pues la Lista 1 ganó con 87 votos, ante los 20 votos

que alcanzó la Lista 2, y con 23 votos en blanco. Los 20 votos que obtuvo la Lista 2 corresponden al Frente Amplio, quienes ocupaban la presidencia de dicha lista. De los votos en blanco, 18 fueron de la bancada de PPK.

Además, la segunda Mesa Directiva del Congreso tuvo exactamente la misma composición partidaria que la anterior (dos congresistas de FP, un congresista de APP y un congresista del PAP). Esto sugiere que FP tenía gran interés en mantener bajo su gestión al Congreso de la República, sin la participación del gobierno. Así, FP se convirtió en la primera bancada de oposición en ocupar consecutivamente la presidencia del Congreso sin ser parte del gobierno. Sin embargo, esto se entiende al comparar la amplia diferencia que tiene FP con las anteriores bancadas de oposición. No obstante, este posicionamiento significa que la influencia sobre el debate parlamentario desde una posición en la Mesa Directiva, una de las herramientas con las que el Ejecutivo puede hacer frente a un Congreso con una mayoría de oposición, no existió. Esto quiere decir que el posible contrapeso que podría tener el Ejecutivo en el Congreso se limitaba a una bancada que no ocupó la presidencia de comisiones importantes, que históricamente habían sido presididas por el gobierno; ni tampoco tenía una posición dentro del Congreso que le permitía compensar la asimetría de poder con la oposición, en especial con Fuerza Popular.

Tabla 07: Conformación de las Mesas Directivas del Congreso de la República (2001-2017).

PRIMERAS 02 MESAS DIRECTIVAS DEL CONGRESO (POR PARTIDOS)					
Período	P. Gobierno	Presidente	1° Vice	2° Vice	3° Vice
2001	PP	PP	AP	PAP	UN
2002	PP	PP	FIM	PAP	UN
2006	PAP	PAP	UPP	UN	AF
2007	PAP	PAP	UPP	AF	N.A.
2011	GP	GP	AP	AGC	SN
2012	GP	GP	AP	AGC	SN
2016	PPK	FP	FP	APP	PAP
2017	PPK	FP	FP	APP	PAP

Fuente: Elaboración propia con base en las cifras del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria (2019).

Por otro lado, sobre la labor de las comisiones del Congreso, Basombrío considera que la regla era el mal trato a los ministros cuando acudían a las citas a comisión. Agrega que “además de la discrepancia había malacrianza, con ánimos de humillar”; sumado a que se citaba constantemente a los ministros, pues en varias oportunidades había hasta cuatro citados el mismo día (Basombrío, entrevista persona, 18 de junio de 2021).



El exministro del Interior relata que tras dos semanas de hacer público que se estaba desarrollando en el Ministerio un proyecto para reorganizar el Fondo de Aseguramiento en Salud de la Policía Nacional del Perú (SALUDPOL), llegó a su despacho una citación de la Comisión de Salud y Población, para que explique la situación de la sanidad en la Policía Nacional del Perú. Recuerda que el presidente de la comisión llegó cuarenta minutos tarde. Sin embargo, a pesar de dicho inconveniente, la sesión se extendió por cuatro horas, en las que, según el ministro, se le insultó e inculcó de la situación de la sanidad policial, que “en gran medida se debía a las gestiones anteriores y no a la de ese momento”. Basombrío remarca que varios ministros vivieron situaciones similares en reiteradas ocasiones (Basombrío, comunicación personal, 18 de junio de 2021).

Basombrío también recuerda que, en más de una oportunidad, tras haber formulado todas sus preguntas y acusaciones “con insultos de por medio”, los congresistas procedían a retirarse antes o durante sus respuestas, solicitando que luego se envíe un reporte escrito con las respuestas y observaciones a las preguntas formuladas. Sin embargo, también comenta que, si bien FP era la bancada que tenía más congresistas en las Comisiones, no era una actitud exclusiva de dichos congresistas la animadversión y agresividad, pues también congresistas del APRA y de AP incurrieron en dichas conductas, sumándose en algunas ocasiones los del FA.

#### 3.4. Aprobación de facultades legislativas

Por otro lado, en cuanto a la aprobación de la primera solicitud de delegación de facultades, el 29 de setiembre de 2016 se sometió a votación la ley N° 30506, ley que delega en el Poder Ejecutivo, por el plazo de 90 días calendario, la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de PETROPERÚ S.A. Revisando las votaciones, FP respaldó en todas las votaciones lo propuesto por el Ejecutivo: la bancada emitió 67 votos a favor en las seis votaciones.

Sin embargo, Aráoz (2020, p. 226) sostiene que el proceso para la aprobación de dichas facultades fue extenso y lleno de trabas. Menciona que tuvo que impulsar desde la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, que ella presidía, un informe no oficial en el que daban soporte a las medidas económicas propuestas, debido a que el ministro Thorne había enfrentado, en la Comisión de

Presupuesto, una serie de candados y presiones que buscaban dificultar la ejecución presupuestal de inversiones del Ejecutivo y la inclusión en el pliego presupuestal de proyectos que no habían sido considerados por prioritarios por el Ejecutivo.

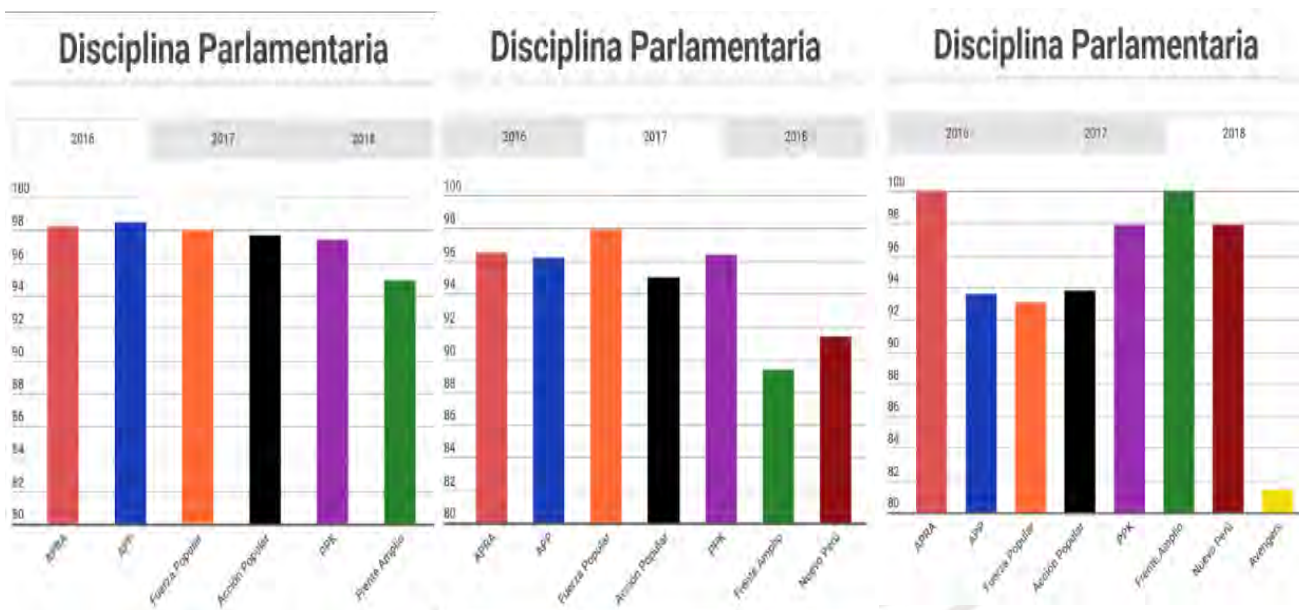
Por su parte, Costa declara que, respecto a legislación en la lucha contra el lavado de activos, se había realizado un pedido a partir del trabajo en conjunto con la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF). La solicitud fue que la Unidad de Inteligencia Financiera tuviera acceso al levantamiento del secreto bancario. Si bien se delegó facultades sobre esto, fue parcial: pues no se dieron las facultades fueran de acceso directo, sino sólo a través de un juez (G. Costa, comunicación personal, 15 de abril de 2021). Lo sostenido por ambos entrevistados se refleja en la demora que enfrentó la aprobación de la delegación de facultades. El proyecto fue enviado hasta a 10 comisiones, en las que, en promedio, se discutieron por sobre 20 horas.

### 3.5. Legislación

Sobre la labor legislativa, comprendiendo tanto la elaboración y presentación de proyectos, así como las mismas votaciones, es importante revisar primero el grado de disciplina de voto. Así, según un estudio de 50+1 y ESAN, publicado en 2019, la disciplina de voto de los grupos parlamentarios en el Congreso es significativamente elevada. En FP, el promedio es más de 90% (tabla 08) en 2016, 2017 y 2018, a pesar de que dicho promedio sufrió de una reducción progresiva. Asimismo, la bancada de PPK ha tenido un grado de disciplina similar durante el mismo periodo. Esto muestra una cohesión elevada al momento de votar por parte de todas las bancadas, lo que permite asumir que, a pesar de no estar conformadas por parlamentarios cohesionados ideológicamente, sí mantienen, en general, un grado de disciplina lo suficientemente importante para evaluar sus votaciones e intervenciones como un acto de la bancada, en la mayoría de los casos.

Esto coloca al gobierno en una posición aún más débil, puesto que, al ser FP una bancada con tantos parlamentarios que votan de manera disciplinada, se hace complicado aprobar mociones y proyectos si es que no se cuenta con su voto. Aráoz, Costa y Basombrío consideran que el hermetismo de FP se debió en gran parte a que la bancada era manejada directamente por Keiko Fujimori, que decidía sobre lo que haría la bancada en el Congreso y la forma de relacionarse con el gobierno.

Tabla 08: Evolución de la disciplina parlamentaria (2016-2018)



Fuente: ESAN y 50+1(2019). *Parlamento Abierto*, recuperado de: <https://bit.ly/38CjzaQ>

De esta forma, a pesar de que la cantidad de Decretos de Urgencia (DU), limitados a materia económica y financiera, es baja, por otro lado, la cantidad de Decretos Legislativos (DL) es elevada en comparación a gobiernos anteriores, si se considera el tiempo que había transcurrido (tabla 08). Dado que el presidente no contaba con una coalición de gobierno que facilitara su agenda legislativa, la literatura sugiere que se utilice principalmente decretos para evitar impasses de los proyectos del gobierno con el Congreso. De los 132 decretos, sumados los DL y los DU, 84 fueron aprobados, lo que representa un 65% de efectividad en la actividad legislativa; es decir, parece ser que no hubo un control parlamentario que buscó minar el éxito del Ejecutivo, ya que el porcentaje aprobado es bastante mayor al 50%.

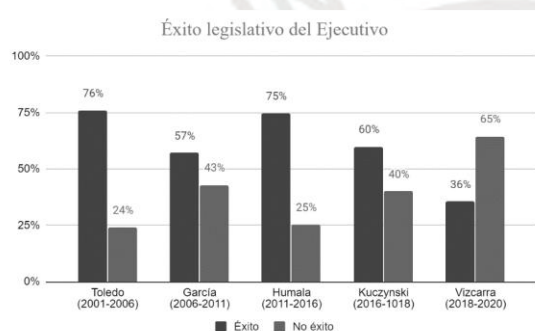
Tabla 09: Uso de facultades legislativas del Poder Ejecutivo (2016-2018)

Control Legislativo		
Período	DU	DL
2001-2006	304	41
2006-2011	382	134
2011-2016	144	131
2016-2018	20	112

**Fuente:** Elaboración propia con base en las cifras del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso de la República (2020)

En cuanto al éxito legislativo del Ejecutivo, se observa que, en balance, el gobierno de Kuczynski no tuvo cifras mucho peores o anómalas, en comparación a los gobiernos anteriores. Zegarra (2020: p. 41) ya ha realizado un estudio que compara el éxito legislativo de los presidentes peruanos entre 2001 y 2020, sin tomar en cuenta las votaciones de autorizaciones para viajes del presidente, el ingreso de tropas y ni las designaciones de cargos (este último punto se abordará más adelante). En su análisis, Zegarra (2020) encuentra que el éxito legislativo de Toledo, Humala, García y Kuczynski estuvo por encima del 50%, mientras que el de Vizcarra es sólo de 36%. Además, contrario a lo que podría esperarse, el gobierno de Kuczynski no es el de menor éxito (60%), sino lo es el gobierno de García (57%).

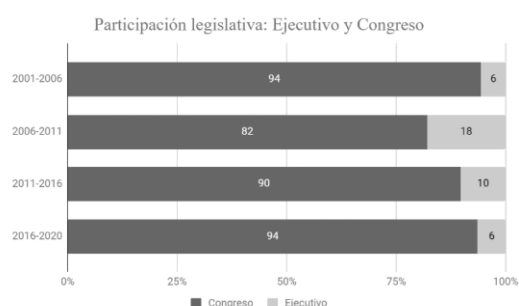
Tabla 10: éxito legislativo del Ejecutivo (2016-2018)



Fuente: ¿Ejecutivo aventajado o acorralado? Análisis del éxito legislativo del Ejecutivo peruano (Zegarra, 2020)

En cuanto a la participación legislativa del Legislativo y del Ejecutivo, Zegarra (2020: p. 39) encontró que la participación del Congreso ha estado por encima del 80%. Así, parece haber una clara tendencia a un rol protagonista del Parlamento en la aprobación final de la legislación, lo que se condice con las atribuciones de las que dispone constitucionalmente.

Tabla 11: éxito legislativo del Ejecutivo (2016-2018)



Fuente: ¿Ejecutivo aventajado o acorralado? Análisis del éxito legislativo del Ejecutivo peruano (Zegarra, 2020)



En cuanto a la participación legislativa del Legislativo y del Ejecutivo, Zegarra (2020: p. 39) encontró que la participación del Congreso ha estado por encima del 80%. Así, parece haber una clara tendencia a un rol protagonista del Parlamento en la aprobación final de la legislación, lo que se condice con las atribuciones de las que dispone constitucionalmente.

Por otro lado, según Tanaka (2019), la confrontación política entre el Ejecutivo y el Legislativo no responde a un sustento programático ni a posturas ideológicas recalcitrantes, y que esto se puede comprobar a partir de que, como sostiene Riepl (2019), Fuerza Popular intentó integrar a su candidatura a políticos que ocuparon importantes cargos del gobierno de PPK, como Martín Vizcarra, a quien le ofreció integrar la plancha presidencial. Mercedes Aráoz menciona que Fernando Zavala, “por provenir del privado” no tenía un sesgo político fuerte contra el fujimorismo. Gino Costa sostiene que el programa político de ambos candidatos “no era tan distante, sino que había visiones de la economía muy similares, lo que representaba una buena oportunidad de diálogo” (G. Costa, comunicación personal, 15 de abril de 2021). De igual forma, Aráoz respalda la idea de que Zavala era un presidente del Consejo de ministros ideal para el diálogo con FP, pues no se prestaba a polémicas contra el fujimorismo (M. Aráoz, comunicación personal, 7 de abril de 2021). Basombrío también considera que en términos económicos no había una diferencia significativa inicial (C. Basombrío, comunicación personal, 18 de junio de 2021).

Esto sugiere que había una coincidencia importante entre la agenda del gobierno y la agenda de FP, reconocida por actores del entorno más cercano del Ejecutivo, que versaba sobre un aparente acuerdo sobre el rumbo económico que debería seguir el país. Considerando lo anterior, la agenda que llevase el Ejecutivo al Congreso no era tan distante a la planteada por FP en términos económicos, de lo que podría esperarse un determinado nivel de éxito legislativo en dicho ámbito, mas no en todos o en la mayoría de ellos. Por tanto, para comprobar ello, se han revisado todas las votaciones realizadas durante la primera legislación, con excepción a las referidas a ingreso de tropas y autorizaciones al presidente para salir del territorio.

Para ello, se revisaron 137 votaciones y se observa que en 18 de ellas la bancada de FP votó de manera distinta a la de PPK, mientras que tuvieron el mismo voto en las otras 119 ocasiones. En 13 de las 18 votaciones en las que hubo discrepancia, este desacuerdo fue directo, pues los votos de cada bancada se ubicaron entre las opciones Sí y No. Sobre las cinco votaciones faltantes, en tres



ocasiones los congresistas de la bancada de PPK no emitieron respuesta al ser consultados por su voto; en una oportunidad se abstuvieron; y en otra no se registró participación de la bancada. Esto muestra que el nivel de confrontación legislativa no fue elevado en cuanto a las votaciones, pues la cantidad de desacuerdos que se reflejan en estas no fue significativamente alta.

En cuanto a las leyes que fueron aprobadas sin segunda votación, debido a que se les exoneró por medio de votación del pleno, se acumularon un total de 17 exoneraciones de segunda votación. Sin embargo, en sólo una de estas votaciones la bancada de PPK votó en contra. Se trató de la exoneración de segunda votación de los proyectos 147 y 322, que trataba sobre la incorporación al régimen laboral del decreto legislativo 728 a los trabajadores profesionales, no profesionales, asistenciales y administrativos de ESSALUD que se encuentran bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios, que dieron lugar a la Ley N°30555. Cabe decir que la bancada también se abstuvo en la primera votación.

Un segundo caso particular es el de la exoneración de segunda votación de los proyectos 165 y 709 (ley que modifica el artículo 36 de la ley 28044, ley general de Educación, relativo a la matrícula para niños-as de 3, 4 y 5 años). En ese caso, 7 parlamentarios de PPK votaron en contra de la exoneración; pero en la primera votación, se abstuvieron 9 congresistas de la misma bancada. En las otras 15 votaciones, PPK estuvo a favor de exonerar la segunda votación, lo que significa que no se utilizó dicho mecanismo para aprobar proyectos sin una segunda revisión sin el acuerdo del gobierno; es decir, no se sacó provecho de la mayoría para aprobar de manera más rápida aquellos proyectos en los que había desacuerdo con el gobierno.

Respecto al segundo periodo legislativo 2016-2017, el primer periodo del 2017-2018 y la fracción del segundo período legislativo 2017-2018, fueron revisadas 573 votaciones. De estas, en 98 ocasiones hubo una votación contraria entre la bancada de gobierno y FP. En el segundo período 2016-2017, se identificaron 63 votaciones en las que hubo un voto contrario entre PPK y FP. En el primer período 2017-2018, se identificaron 29 de estas votaciones; mientras que en la fracción del segundo período 2017-2018, se encontraron 6 votaciones en las que hubo un voto contrario.

Tabla 12: votaciones del Pleno del Congreso de la República (2016-2018)

<b>Votaciones</b>	<b>1er período 2016-2017</b>	<b>2do período 2016-2017</b>	<b>1er período 2017-2018</b>	<b>1er período 2016-2017</b>
<b>Totales</b>	137	288	259	26
<b>Contrarias</b>	18	63	29	6
<b>Porcentaje</b>	13.14	21.88	11.20	23.08
<b>Promedio</b>	17.32			

Fuente: Elaboración propia con base en la web oficial del Congreso de la República.

En cuanto a la elección de autoridades, el 11 de agosto de 2016, se crea la comisión especial encargada de seleccionar candidatos a Defensor del Pueblo y un miembro del Tribunal Constitucional. Todas las bancadas apoyaron la moción. La elección del Defensor del Pueblo se realizó el 06 de setiembre de 2016. Salvo la bancada del FA (18 votos en contra), todas las demás bancadas votaron a favor del nombramiento de Walter Gutiérrez. Sin embargo, en el caso de PPK, hubo 5 votos de abstención. Entre ellos se encontraban los congresistas De Belaúnde y Costa. Este último declaró que, a su parecer y al de los otros 4 congresistas que se abstuvieron, Samuel Abad Yupanqui, uno de los tres postulantes para el cargo, les parecían una mejor alternativa. Agregó que el presidente le pidió a la bancada votar a favor de dicho candidato debido a que era de simpatía del fujimorismo, por lo que su nombramiento con apoyo del gobierno sería un gesto político importante (G. Costa, comunicación personal, 15 de abril de 2021). De Belaúnde cuenta que en la bancada se decía que, en caso de nombrarse a Gutiérrez como titular de la Defensoría, la bancada de FP iba a aprobar la ley de delegación de facultades con mayor facilidad. Este desacuerdo interno llevó a que la bancada de PPK, por primera vez, no tuviera la disciplina de voto que le caracterizó durante todo el gobierno (De Belaúnde, 2019, p. 201).

Por otro lado, en la elección de los nuevos integrantes del Directorio del Banco Central de Reserva la controversia fue mayor. El 20 de octubre de 2016 se aprueba por votación del pleno el acuerdo de la Junta de Portavoces para la elección de tres miembros del Directorio del BCRP. Todas las bancadas votaron a favor. La elección de los 3 nuevos integrantes del Directorio se realizó el 27 de octubre de 2016. El FA propuso una cuestión previa para postergar la votación. Sin embargo, esta fue rechazada debido a los 66 votos en contra de FP y 5 de la bancada aprista (CPA). La bancada de gobierno sí votó a favor de la postergación; no obstante, se prosiguió con la elección de los tres nuevos integrantes.

El primer candidato propuesto a votación fue Elmer Rafael Cuba Bustinza, quien fue parte del equipo técnico de FP en las elecciones del 2016<sup>5</sup>. Cuba fue elegido con 84 votos a favor y 20 en contra. Quienes votaron en contra fueron 15 congresistas de FA y 5 de APP. Sin embargo, el segundo candidato, José Chlimper Ackerman, fue elegido a pesar de no contar con el voto de PPK: los 10 votos a favor en el caso de Cuba se convirtieron en 10 votos en contra de Chlimper. Pero este último fue elegido con 72 votos a favor, de los cuales 66 provenían de FP. Finalmente, se propuso a Rafael Rey Rey, quien también fue aprobado sin el voto de PPK, pues los 10 congresistas nuevamente votaron en contra. Rey fue elegido con 71 votos, de los que 66 eran de FP. El gobierno se había opuesto a la designación de dos de los tres elegidos. Al ser consultados por esta situación, Costa sostiene que, a diferencia de la votación por el Defensor del Pueblo, Chlimper y Rey eran personajes por los que no podían votar para el puesto debido a su conocida politización y animadversión hacia el gobierno, especialmente evidenciada durante la campaña de la segunda vuelta<sup>6</sup>. En el caso de Cuba, a pesar de haber sido parte del equipo técnico, no tuvo un rol de confrontación (G. Costa, comunicación personal, 15 de abril de 2021).

Durante el período de estudio también se produjo la elección de un nuevo integrante del Tribunal Constitucional, que no supuso un desencuentro entre el gobierno y FP. El 25 de agosto de 2017, Augusto Ferrero Costa fue elegido magistrado del TC, con 100 votos a favor, contando con el respaldo de FP y de PPK. Otra designación importante fue la Victor Shingiyama como Superintendente de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). Shingiyama, jefe del plan de gobierno de Fuerza 2011, provenía de un entorno claramente fujimorista<sup>7</sup>. Según Costa, este nombramiento fue un intento por mejorar las relaciones con FP (G. Costa, comunicación personal, 15 de abril de 2021).

En relación con la designación de funcionarios, se observa que, a pesar de que en algunas elecciones hubo un consenso favorable por parte de PPK y FP, hubo otras en las que se impuso una candidatura del interés de FP, como en el caso del BCRP, en el que se eligieron a dos funcionarios del fujimorismo que tuvieron un rol de

---

<sup>5</sup> Keiko Fujimori presentó a Elmer Cuba como miembro de su equipo técnico (RPP, 09/06/16): <https://bit.ly/2VRIfJQ>

<sup>6</sup> José Chlimper es acusado de entregar audios editados para desacreditar a piloto que incriminó a Joaquín Ramírez (Perú 21, 28/05/16): <https://bit.ly/3hHaZMR>

<sup>7</sup> Víctor Shiguiyama, ex colaborador del fujimorismo, es el nuevo jefe de la Sunat (La República, 15/09/16): <https://bit.ly/3uYtaTo>

confrontación con el gobierno en la segunda vuelta. Por otro lado, Gutiérrez y Shinguiyama, fueron respaldados por los votos de PPK debido a un condicionamiento al gobierno, al encontrarse en absoluta minoría en el Parlamento. Las declaraciones de congresistas de la bancada de PPK reflejan que fue un intento de ceder ante FP, a fin de lograr una reducción de las tensiones.

Por otro lado, en cuanto a modificación de leyes orgánicas, se han identificado tres votaciones que tenían esta naturaleza, siendo todas sobre materia electoral. La primera fue el 19 de octubre del 2017, cuando se vota el allanamiento de los proyectos 497/2016 y 1269, ley que modifica la ley 28094 y la ley de organizaciones políticas (ley 26859, ley orgánica de elecciones); y la ley 27683, ley de elecciones regionales y ley de elecciones municipales, con la finalidad de uniformizar el cronograma electoral. En dicha ocasión, FP y PPK votaron en conjunto a favor de dicho cambio. Luego, el 15 de noviembre de 2017, se votó el proyecto 242, ley que modifica los artículos 4 y 79 de la ley 26859 (ley orgánica de elecciones), con la finalidad de optimizar el principio de seguridad jurídica en los procesos electorales. En esta votación, PPK se abstuvo, mientras que FP votó a favor, mostrando la aprobación de dicha modificación sin la voluntad del gobierno. Finalmente, el 09 de enero de 2018, se vota el allanamiento de los proyectos 616, 641, 1225 y 2076: ley que modifica la ley 26859, ley orgánica de elecciones; la ley 27683, ley de elecciones regionales; y la ley 26864, ley de elecciones municipales, con la finalidad de promover la idoneidad de los candidatos a cargos públicos representativos. FP, al igual que PPK, votó a favor; en este caso, sólo se opuso el FA.



Tabla 13: Votaciones sobre leyes orgánicas (2016-2018)

<b>Votación de (modificación) de leyes orgánicas</b>				
<b>Votación (19/10/17): allanamiento de los proys. 487/2016, 1241/2016 y 1269; ley que modifica la ley 28094, ley de organizaciones políticas; la ley 26859, ley orgánica de elecciones; la ley 27683, ley de elecciones regionales; y la ley de elecciones municipales; con la finalidad de uniformizar el cronograma electoral.</b>	<b>Si</b>	<b>No</b>	<b>Abst</b>	<b>Sin Respuesta</b>
Fuerza Popular (GFPF)	43	0	0	1
Peruanos por el Cambio (PPK)	8	0	0	0
Frente Amplio Por Justicia, Vida y Libertad (FA)	3	0	0	0
Nuevo Perú (NP)	9	0	0	0
Alianza Para el Progreso (APP)	7	0	0	0
Acción Popular (AP)	4	0	0	0
Célula Parlamentaria Aprista (CPA)	2	0	0	0
No Agrupados	1	0	0	0
<b>Votación (15/11/17): proy. 242; ley que modifica los artículos 4 y 79 de ley 26859, ley orgánica de elecciones, para optimizar el principio de seguridad jurídica en los procesos electorales.</b>	<b>Si</b>	<b>No</b>	<b>Abst</b>	<b>Sin Respuesta</b>
Fuerza Popular (GFPF)	61	0	0	1
Peruanos por el Cambio (PPK)	0	0	12	0
Frente Amplio Por Justicia, Vida y Libertad (FA)	0	0	8	0
Nuevo Perú (NP)	0	8	0	0
Alianza Para el Progreso (APP)	6	0	0	0
Acción Popular (AP)	3	1	0	0
Célula Parlamentaria Aprista (CPA)	4	0	0	0
No Agrupados	2	0	0	0
<b>Votación (09/01/18): proys. 616, 641, 1225 y 2076 (allanamiento); ley que modifica la ley 26859, ley orgánica de elecciones, la ley 27683, ley de elecciones regionales, y la ley 26864, ley de elecciones municipales, con la finalidad de promover la idoneidad de los candidatos a cargos públicos representativos.</b>	<b>Si</b>	<b>No</b>	<b>Abst</b>	<b>Sin Respuesta</b>
Fuerza Popular (GFPF)	60	0	0	1
Peruanos por el Cambio (PPK)	7	0	12	0
Frente Amplio Por Justicia, Vida y Libertad (FA)	0	9	8	0
Nuevo Perú (NP)	8	0	0	0
Alianza Para el Progreso (APP)	8	0	0	0
Acción Popular (AP)	1	0	1	0
Célula Parlamentaria Aprista (CPA)	3	0	0	0
No Agrupados	6	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con base en la web oficial del Congreso de la República.

En lo que concierne a la aprobación de las normas de presupuesto, el 28 de noviembre de 2016 se sometió a votación el proyecto 173 o la ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2017. FP votó en favor de la propuesta; sólo el FA votó en contra de ella. Antes de ello, se habían votado el proyecto 171 (ley de endeudamiento del sector público para el año 2017) y el proyecto 172 (ley de equilibrio financiero del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2017). En ambas votaciones, FP apoyó las mociones con 67 votos, mientras que la única bancada que se opuso fue nuevamente la del FA. Sin embargo, es importante considerar las declaraciones de la entonces presidenta de la Comisión de Economía, Mercedes Aráoz, que recalca que para la aprobación del presupuesto del 2017 se tuvo que emitir informes extraoficiales desde dicha comisión, ante las objeciones del Congreso (Aráoz, 2021).



Tabla 14: Votaciones sobre leyes de presupuesto 2016-2017

<b>Votación de leyes de presupuesto 2016-2017</b>				
<b>Votación (28/11/16): proy. 171; ley de endeudamiento del sector público para el año fiscal 2017.</b>	<b>Si</b>	<b>No</b>	<b>Abst</b>	<b>Sin Respuesta</b>
Fuerza Popular (GFPF)	67	0	0	1
Peruanos por el Cambio (PPK)	0	18	0	0
Frente Amplio Por Justicia, Vida y Libertad (FA)	14	0	0	0
Alianza Para el Progreso (APP)	8	0	0	0
Acción Popular (AP)	4	0	0	0
Célula Parlamentaria Aprista (CPA)	5	0	0	0
No Agrupados	1	0	0	0
<b>Votación (28/11/16): proy. 172; ley de equilibrio financiero del presupuesto del sector público para el año fiscal 2017.</b>	<b>Si</b>	<b>No</b>	<b>Abst</b>	<b>Sin Respuesta</b>
Fuerza Popular (GFPF)	67	0	0	1
Peruanos por el Cambio (PPK)	0	18	0	0
Frente Amplio Por Justicia, Vida y Libertad (FA)	14	0	0	0
Alianza Para el Progreso (APP)	8	0	0	0
Acción Popular (AP)	4	0	0	0
Célula Parlamentaria Aprista (CPA)	5	0	0	0
No Agrupados	1	0	0	0
<b>Votación (28/11/16): proy. 173; ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2017</b>	<b>Si</b>	<b>No</b>	<b>Abst</b>	<b>Sin Respuesta</b>
Fuerza Popular (GFPF)	67	0	0	1
Peruanos por el Cambio (PPK)	0	18	0	0
Frente Amplio Por Justicia, Vida y Libertad (FA)	14	0	0	0
Alianza Para el Progreso (APP)	8	0	0	0
Acción Popular (AP)	4	0	0	0
Célula Parlamentaria Aprista (CPA)	5	0	0	0
No Agrupados	1	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con base en la web oficial del Congreso de la República.

Respecto al presupuesto del 2018, el 30 de noviembre de 2017 se sometió a votación el proyecto 1836 (ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2018). En dicha ocasión, FP respalda la votación del proyecto; votan en contra las bancadas del FA, Nuevo Perú (NP) y se abstiene APP. De igual forma, antes se habían votado los proyectos 1837 (ley de endeudamiento del Sector Público para el año fiscal 2018) y 1838 (ley de equilibrio financiero del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2018). En ambas ocasiones, FP mostró su respaldo en las votaciones.

Tabla 15: Votaciones sobre leyes de presupuesto 2017-2018

<b>Votación de leyes de presupuesto 2017-2018</b>				
<b>Votación (30/11/17): proy. 1837; ley de endeudamiento del sector público para el año fiscal 2018</b>	<b>Si</b>	<b>No</b>	<b>Abst</b>	<b>Sin Respuesta</b>
Fuerza Popular (GFPF)	62	0	0	1
Peruanos por el Cambio (PPK)	12	0	0	0
Frente Amplio Por Justicia, Vida y Libertad (FA)	0	5	0	1
Nuevo Perú (NP)	0	10	0	0
Alianza Para el Progreso (APP)	7	0	0	0
Acción Popular (AP)	5	0	0	0
Célula Parlamentaria Aprista (CPA)	1	0	0	1
No Agrupados	1	1	0	0
<b>Votación (30/11/17): proy. 1838; ley de equilibrio financiero del presupuesto del sector público para el año fiscal 2018.</b>	<b>Si</b>	<b>No</b>	<b>Abst</b>	<b>Sin Respuesta</b>
Fuerza Popular (GFPF)	62	0	0	1
Peruanos por el Cambio (PPK)	13	0	0	0
Frente Amplio Por Justicia, Vida y Libertad (FA)	0	5	0	1
Nuevo Perú (NP)	0	10	0	0
Alianza Para el Progreso (APP)	7	0	0	0
Acción Popular (AP)	0	0	5	0
Célula Parlamentaria Aprista (CPA)	1	0	0	1
No Agrupados	1	1	0	0
<b>Votación (30/11/17): proy. 1836; ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2018.</b>	<b>Si</b>	<b>No</b>	<b>Abst</b>	<b>Sin Respuesta</b>
Fuerza Popular (GFPF)	62	0	0	1
Peruanos por el Cambio (PPK)	13	0	0	0
Frente Amplio Por Justicia, Vida y Libertad (FA)	0	5	0	1
Nuevo Perú (NP)	0	10	0	0
Alianza Para el Progreso (APP)	0	0	7	0
Acción Popular (AP)	2	0	3	0
Célula Parlamentaria Aprista (CPA)	1	0	0	1
No Agrupados	1	1	0	0

Fuente: Elaboración propia con base en la web oficial del Congreso de la República.

En cuanto a iniciativas legislativas de la bancada de gobierno, la excongresista Aráoz sostiene que durante los primeros meses de gestión, ella fue “víctima de *bullying* político” y que, al igual que sus compañeros de bancada, varios de sus proyectos “fueron rechazados en las Comisiones de Trabajo” (M. Aráoz, comunicación personal, 7 de abril de 2021). Para corroborar ello, se han revisado los 440 proyectos de ley presentados en la Primera Legislatura Ordinaria del período 2016-2017. Se observa que fueron 44 las iniciativas legislativas con respuestas negativas: 07 fueron rechazadas de plano; 20 fueron enviadas al archivo; y 18 recibieron un dictamen negativo. De dichas 44 iniciativas, sólo 03 fueron de PPK. Además, 1 de las que recibieron una respuesta negativa fueron del FA, mientras que 13 fueron de AP. Por su parte FP tuvo 5 iniciativas que corrieron con la misma suerte.

Tabla 16: proyectos de ley presentados en la Primera Legislatura Ordinaria del período 2016-2017

Publicados en El Peruano	Orden del día	Dictamen	Dictamen Negativo	En comisión	Rechazado de Plano	Al archivo	Insistencia	Presentado	Se inhibe	Retirado
171	59	34	20	95	7	23	1	6	7	17

Fuente: elaboración propia con base en la página web del Congreso de la República.

Tabla 17: proyectos de ley presentados en la Primera Legislatura Ordinaria del período 2016-2017 con respuestas negativas

Bancada	Dictamen Negativo	Rechazado de Plano	Al archivo
Fuerza Popular	3	0	2
Frente Amplio	10	2	6
Peruanos por el Cambio	1	2	0
Alianza Para el Progreso	1	0	1
Cédula Parlamentaria Aprista	0	0	0
Acción Popular	4	2	7

Fuente: elaboración propia con base en la página web del Congreso de la República.

Lo anterior refleja que, al menos en lo concerniente a los tres tipos de rechazo utilizados para evaluar las iniciativas legislativas, PPK no enfrentó un estancamiento significativo de los proyectos que presentó en Comisiones durante el primer período. Cabe decir que 2 de las 44 iniciativas provenían del Ministerio Público. Asimismo, hay una iniciativa legislativa ingresada con carácter de urgencia por el Poder Ejecutivo, respecto al ingreso de personal militar al territorio, que también es archivada.

Una reciente investigación del diario El Comercio, a cargo de Ana Bazo (2021)<sup>8</sup>, destaca que, durante el año de gestión de la primera Mesa Directiva del Congreso, encabezado por FP en la presidencia y vicepresidencia, fueron presentados 48 proyectos de ley del Poder Ejecutivo, de los cuales sólo fueron aprobados el 42%. No obstante, en el balance general, una investigación del mismo medio periodístico obtiene unas cifras finales similarmente altas a las que se obtuvieron en la revisión del primer período legislativo: 80% de leyes del Ejecutivo fueron aprobadas durante el gobierno de Kuczynski<sup>9</sup> dentro de los primeros 100 días.

<sup>8</sup> El poder de la Mesa Directiva: Los elementos en juego para el nuevo Congreso (El Comercio, 26/07/21): <https://bit.ly/3iRo2M2>

<sup>9</sup> Arranque de gestión sin luna de miel: ¿qué se espera de los primeros 100 días del nuevo gobierno? (El Comercio, 19/07/21): <https://bit.ly/3kXG55Z>

Respecto a las agendas legislativas que fueron más complicadas de sacar adelante por parte del gobierno, están las referidas a la inclusión social, en específico, las que abordaban el tema del género. De Belaúnde (2019, p. 222) denomina a esta postura de FP como “la guerra contra el género”. El excongresista de PPK comenta que el Decreto Legislativo 1323, DL sobre crímenes de odio por orientación sexual e identidad de género, fue una batalla perdida ante FP. Esta iniciativa, propuesta por Carlos Bruce en el período 2011-2016, fue rechazada por el Pleno en ese entonces. En esta oportunidad ingresaba como un decreto legislativo. Sin embargo, la Comisión de Constitución y Reglamento recomendó derogar las referencias a la “orientación sexual” e “identidad de género”<sup>10</sup>.

Sobre ello, la ministra de Justicia y Derechos Humanos, Marisol Pérez Tello<sup>11</sup>, lamentó la decisión de la comisión de Constitución y también criticó que FP haya abusado de su fuerza política en el Congreso, debido a que hizo uso de su mayoría en la comisión para rechazar la norma amparada en las facultades delegadas al Ejecutivo. Finalmente, “la mayoría fujimorista (con excepción de Patricia Donayre) y algunos pocos congresistas de otras bancadas votaron a favor de derogar la norma” (De Belaúnde, 2019, p. 227). Asimismo, esta agenda del fujimorismo contra lo que denominan “ideología de género” también se vio reflejada en los procesos de interpelación a ambos ministros de Educación. De Belaúnde (2019, p. 244-245) sostiene que, a pesar de no haber sido parte del pliego interpelatorio, el tema fue abordado en el debate posterior, para luego ser incluido como parte de la justificación de la moción de censura de Jaime Saavedra. El tema también estuvo presente en la interpelación de Martens bajo circunstancias similares.

Tanto Costa como Aráoz recuerdan que la oposición a todo lo relacionado al enfoque de género trascendió a la renuncia del presidente. El caso de la aprobación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, que había recibido un dictamen favorable por la Comisión de Relaciones Exteriores<sup>12</sup>, fue otra muestra de cómo el fujimorismo estaba en contra de cualquier mención a dicho enfoque en las políticas. Costa sostiene que congresistas de FP, tras hallar referencias “al género y a los crímenes de odio”, propusieron no

---

<sup>10</sup> ¿Un paso adelante y dos atrás?: D.L. 1323 sobre crímenes de odio por orientación sexual e identidad de género podría ser derogado (IDEHPUCP, 10/04/17): <https://cutt.ly/XbN94Bx>

<sup>11</sup> Pérez Tello: Fuerza Popular abusó de su fuerza política (Canal N, 06/04/17): <https://bit.ly/3qMhGBn>

<sup>12</sup> Dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores (07/06/18): <https://bit.ly/3bylpL6>

someterla a votación, a pesar de ser una Convención ratificada por los países de la región. FP pidió la reconsideración, y al no conseguirla, no admitieron ponerla a votación (G. Costa, comunicación personal, 17 de abril de 2021).

Finalmente, otro hecho relevante fue aprobación de la Agenda Legislativa para el período anual de sesiones 2017-2018. Según el Reglamento del Congreso (art. 29), al inicio del período anual de sesiones, “los Grupos Parlamentarios y el Consejo de ministros deberán presentar una propuesta detallando los temas o proyectos de ley que consideren necesario debatir y aprobar durante dicho período (...) El Pleno votará la inclusión en la Agenda Legislativa de estos proyectos”. El debate de estos proyectos de ley tiene prioridad, tanto en comisiones como en el Pleno. Martín Hidalgo (2020, p. 42) llama la atención sobre este intento por establecer una agenda común, ya que sólo se habían aprobado cuatro agendas legislativas: 2003-2004, 2004-2005, 2005-2006, 2012-2013 y 2017-2018.

Sin embargo, Hidalgo (2020) relata que, a pesar de que Zavala se reunió con el entonces presidente del Congreso, Luis Galarreta, el 31 de julio de 2017, para dialogar sobre la Agenda Legislativa y los cinco proyectos que envió el Ejecutivo<sup>13</sup>; en la Resolución Legislativa final que aprobó la agenda, Galarreta no incluyó la reunión sostenida con Zavala. En la Resolución sólo se consignó “que el presidente del Congreso de la República ha realizado las coordinaciones correspondientes con la Junta de Portavoces y el Consejo Directivo a fin de definir los temas que deben incluirse en la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones 2017-2018” (RL N° 004-2017-2018-CR<sup>14</sup>). Las propuestas del Ejecutivo no tuvieron prioridad, pese a que fueron enviadas con el sello de carácter de urgencia. Dos de cinco no fueron aprobadas y ni si quiera fueron sometidas a debate en el pleno. Mientras que las otras tres fueron aprobadas meses después, en 2018 (Hidalgo, 2020, p. 43). Esto constituye un acto de la oposición que busca presionar al gobierno a partir de la posición favorable que se tenía en el Congreso, puesto que dicho mecanismo tenía como finalidad establecer la colaboración de poderes. No obstante, el presidente del Congreso (de FP) prefirió no dar señales positivas a esto, sino, por el contrario, tratar de imponer la agenda de un Legislativo en manos de la oposición.

---

<sup>13</sup> Fernando Zavala se reúne con Luis Galarreta para coordinar agenda legislativa (Andina, 31/07/17): <https://bit.ly/3hulNzn>

<sup>14</sup> Resolución Legislativa del Congreso que aprueba la Agenda Legislativa para el período anual de sesiones 2017-2018 (04/10/17): <https://bit.ly/3bA6p0p>



### 3.6. Uso de mecanismos de control

En cuanto al uso de mecanismos de control, se revisaron primero las interpelaciones. Si bien, sólo fueron aprobadas seis, esto representa el porcentaje de aprobación de interpelaciones más alto de los cuatro gobiernos, pues sólo fueron presentadas un total de ocho hasta el 21 de marzo de 2016, lo que es un 75% de efectividad en aprobarlas. Esto se condice con lo que plantean García et al. (2014, p. 121), que mencionan que el nivel de efectividad de las bancadas en lograr que se admitan las mociones de interpelación está relacionado positivamente con el tamaño y la disciplina de la bancada de oposición que la presente. Asimismo, al evaluar la efectividad en la aprobación de una moción de interpelación que tiene una bancada, esta será más alta cuando el número de interpelaciones presentadas sea menor. Tal como sucedió con la bancada del APRA (García et al., 2014, p. 119).

Tabla 18: Frecuencia de Interpelaciones a ministros (2001-2018)

<b>Mociones de Interpelación</b>				
<b>Período</b>	<b>Presentadas</b>	<b>Aprobadas</b>	<b>No aprobadas</b>	<b>% de aprobadas</b>
<b>2001-2006</b>	22	8	14	36.36
<b>2006-2011</b>	41	11	30	26.83
<b>2011-2016</b>	42	20	22	47.62
<b>2016-2018</b>	8	6	2	75

Fuente: Elaboración propia con base en las cifras del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso de la República (2019).

Al revisar el proceso de aprobación de las seis interpelaciones procedentes (anexo 3), se encuentra que sólo dos de estas mociones fueron presentadas por FP, que fueron las referidas a Jaime Saavedra y a Carlos Basombrío. Otras dos fueron presentadas por AP, ambas a Martín Vizcarra. Sin embargo, AP no podía presentar la moción ni aprobar su admisión al pleno sólo con los 05 votos con los que contaba su bancada. Las mociones de interpelación deben ser presentadas por no menos del 15% del número legal de congresistas, es decir, 20 congresistas; mientras que para su admisión se requiere el voto de 1/3 de los representantes hábiles. Esto quiere decir que AP necesitaba de un respaldo multipartidario para presentar y aprobar la moción.

En la primera moción, hubo 33 firmas, de las que 11 fueron de congresistas de FP (33.33%). Para la presentación de la segunda moción, hubo 35 firmas, de las cuales el 40% eran de parlamentarios de FP. Las otras dos mociones fueron

presentadas por el Frente Amplio (FA), referidas a Marilú Martens y José Manuel Hernández. En ambos casos, congresistas de FP firmaron el pedido de la moción y votaron en favor de su aprobación en el pleno.

A partir de las seis precedentes, en la primera de estas se produjo la censura de Jaime Saavedra. Carlos Basombrío acudió a su interpelación y no fue censurado. De igual forma, Marilú Martens, tras acudir a su interpelación, fue parte de la cuestión de confianza que presentó Fernando Zavala sobre todo el gabinete, a fin de evitar una potencial censura de Martens. Esta cuestión de confianza también fue denegada y tuvo que salir todo el gabinete. Finalmente, las otras dos interpelaciones culminaron con las renunciaciones del ministro citado: Martín Vizcarra y José Manuel Hernández. En anteriores gobiernos, no se observa una secuencia de censura, renunciaciones y/o cuestiones de confianza denegadas tras la realización de una interpelación.

Como se observa, la cartera de Educación tuvo hasta a dos titulares sometidos a dicho proceso. Primero, se interpelló a Jaime Saavedra (07 de diciembre de 2016); quien luego fue censurado (15 de diciembre de 2016). Según Tanaka (2019), esta censura fue una expresión de pura fuerza, empujada por sectores que querían boicotear una reforma educativa que buscaba promover la equidad de género y la fiscalización de la educación superior. Esta fue la tercera censura a un ministro desde el 2001, además de ser la primera en ser realizada antes de finalizar el primer año de gobierno, pues se llevó a cabo a penas cuatro meses de comenzada la gestión. Se comentaba entre los ministros del gobierno y la bancada de PPK un posible uso de la cuestión de confianza, para proteger a Saavedra. Sin embargo, hubo discrepancias internas que terminaron por evitar el uso de dicha figura. Para Basombrío, este fue un error, puesto que desde la toma de mando se vislumbraba que, en caso de que el Ejecutivo se muestre débil ante las actitudes y exigencias de la oposición, un posible intento por censurar a todo el gabinete podía suceder; no obstante, considera que la inexperiencia política llevó a no presentar la cuestión de confianza (Basombrío, comunicación personal, 18 de junio de 2021).

La segunda interpelación en la cartera de Educación fue a Marilú Martens, titular de la cartera desde la censura de Saavedra. Su interpelación se dio el 08 de septiembre del 2017. A diferencia del caso de Saavedra, el gobierno cambió de estrategia y el presidente del Consejo de Ministros, Fernando Zavala, interpuso la cuestión de confianza al Congreso, con el objetivo de evitar la censura y, de esta forma, defender la política educativa del gobierno (nuevamente en entredicho). El

pedido fue denegado el 15 de septiembre, y determinó la caída de todo el Gabinete. Según Aráoz, esta interpelación representó en sí misma un acto de obstrucción a la labor del gobierno, pues la ministra Martens, para responder por horas al pliego de interpelación, pospuso sus actividades de mediación y negociación ante la huelga de maestros que había paralizado las clases a nivel nacional (M. Aráoz, comunicación personal, 7 de abril de 2021).

Por otro lado, el titular del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Martín Vizcarra, fue interpelado el 18 de mayo de 2017 debido al caso de la adenda del contrato de concesión a *Kuntur Wasi* para la construcción del aeropuerto de Chinchero. El debate entre congresistas se prolongó seis horas, después de las tres horas en las que Vizcarra respondió 83 preguntas del pliego<sup>15</sup>. Tras esto, el pleno condiciona su decisión sobre una posible censura al resultado del informe técnico de la Contraloría. El 22 de mayo, horas después de anunciar públicamente que iba a dejar sin efecto el contrato y la adenda para la construcción del aeropuerto de Chinchero, Vizcarra presentó su carta de renuncia al presidente<sup>16</sup>. Esto evitó una supuesta censura que, a opinión de Aráoz, no iba a suceder (M. Aráoz, comunicación personal, 7 de abril de 2021).

Por otro lado, el Ministerio de Economía y Finanzas también atravesó una crisis tras la concurrencia de Alfredo Thorne a responder una estación de preguntas en una sesión extraordinaria del Congreso de la República, el 16 de junio del 2017. Thorne asistió al Congreso para dar explicaciones sobre el audio que reveló una conversación que sostuvo con el Contralor de la República, Edgar Alarcón, sobre el informe de la Adenda por la Concesión del Aeropuerto Internacional de Chinchero. Inicialmente, el ministro debía acudir a la Comisión de Fiscalización. Sin embargo, se terminó por responder dichas preguntas en el pleno, junto a otros cuestionamientos realizados por congresistas sobre los audios. Ante una potencial censura, durante su intervención en el Congreso, Thorne planteó una cuestión de confianza, aduciendo que “para permanecer en el cargo, además de la confianza del presidente, requiero la del Congreso de la República”<sup>17</sup>. La cuestión de confianza fue rechazada el 21 de junio. Esta fue la primera en ser rechazada, previa a la rechazada a Fernando Zavala.

---

<sup>15</sup>Martín Vizcarra: Tras nueve horas, concluyó interpelación al ministro por caso Chinchero (La República, 18/05/17): <https://bit.ly/3889Jx8>

<sup>16</sup>Martín Vizcarra renuncia tras dejar sin efecto la adenda de Chinchero (El Comercio, 22/05/17): <https://bit.ly/34fJFiN>

<sup>17</sup> “Alfredo Thorne solicitó cuestión de confianza al Congreso” (RPP, 19/06/17): <https://bit.ly/34dBDXu>

Asimismo, un titular del Ministerio del Interior también fue interpelado: Carlos Basombrío. Su interpelación, que se dio el 21 de mayo de 2017, duró más de diez horas, distribuidas en dos jornadas legislativas, en las que respondió a 39 preguntas del pliego interpelatorio<sup>18</sup>. La interpelación consistió en la exigencia de explicaciones al ministro sobre un supuesto 'escuadrón de la muerte', la escasez de patrulleros y efectivos policiales, y la falta de comisarías y de infraestructura para la sanidad policial. Este proceso no terminó con un pedido de censura. Según el propio Basombrío, esto se debe a que el Congreso ya había denegado la confianza a Thorne un día antes (Basombrío, comunicación personal, 18 de junio de 2021).

Sobre las mociones de censura, a pesar de sólo haber sido presentada y aprobada una moción de este tipo, que fue propuesta y promovida por FP, esta culminó con la censura efectiva del ministro implicado. De esta forma, Saavedra se convirtió en el tercer ministro censurado desde el 2001, habiendo sido censurados anteriormente uno en el gobierno de García y otra en el de Humana. Además, fue el ministro censurado en el menor tiempo (cuatro meses). Esto evidencia un uso precoz de los mecanismos de control político, puesto que, en anteriores períodos, a pesar de tener una mayor cantidad de mociones de interpelación presentadas y aprobadas, estas no culminaron en tres renunciaciones y una censura en un plazo de tiempo menor a los dos años de gobierno.

Tabla 19: Frecuencia de Mociones de Censura a ministros (2001-2018)

<b>MOCIONES DE CENSURA</b>				
<b>Período</b>	<b>Presentadas</b>	<b>Aprobadas</b>	<b>Realizadas</b>	<b>Renuncia de ministro implicado</b>
<b>2001-2006</b>	9	1	1	0
<b>2006-2011</b>	11	4	0	0
<b>2011-2016</b>	12	4	1	2
<b>2016-2018</b>	1	1	1	0

Fuente: Elaboración propia con base en las cifras del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso de la República (2019).

Por su parte, el uso de la cuestión de confianza voluntaria también tuvo un rol protagónico durante el período de estudio. Es importante recalcar que, en los tres gobiernos anteriores, esta sólo fue planteada en una oportunidad, y la respuesta fue favorable al Ejecutivo: el Congreso dio la confianza a Pedro Cateriano con 70 votos a

<sup>18</sup> "Carlos Basombrío: Interpelación al ministro del Interior llegó a su fin sin moción de censura" (Perú 21, 23/06/2017): <https://bit.ly/34fWv0e>

favor y 31 en contra, cuando esta fue interpuesta sobre la delegación de facultades legislativas en materia de fortalecimiento y reforma institucional del sector del Interior y de Defensa Nacional. No obstante, en el gobierno de Kuczynski, la cuestión de confianza fue planteada en dos oportunidades, obteniendo un resultado adverso en ambos casos: 88 votos en contra de la planteada por Thorne y 77 en contra de la planteada por Zavala. Vale mencionar que este mecanismo se ha usado en pocas oportunidades debido a que los gobiernos anteriores encontraron otras salidas o soluciones negociadas a estos escenarios de crisis política.

Tabla 20: Frecuencia de Cuestiones de Confianza (2001-2018)

<b>CUESTIÓN DE CONFIANZA</b>			
<b>Período</b>	<b>Presentadas</b>	<b>Aprobadas</b>	<b>Rechazadas</b>
<b>2001-2006</b>	-	-	-
<b>2006-2011</b>	-	-	-
<b>2011-2016</b>	1	1	0
<b>2016-2018</b>	2	0	2

Fuente: Elaboración propia con base en las cifras del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria (2019).

Tabla 21: Votaciones de Cuestiones de Confianza (2001-2018)

<b>VOTACIONES DE CUESTIÓN DE CONFIANZA</b>					
<b>Período</b>	<b>Ministro</b>	<b>V. a favor</b>	<b>V. en contra</b>	<b>Abstención</b>	<b>Asistentes</b>
<b>2011-2016</b>	<b>Cateriano (MINDEF)</b>	70	31	1	104
<b>2016-2018</b>	<b>Thorne (MEF)</b>	11	88	2	100
	<b>Zavala (PCM)</b>	22	77	16	115

Fuente: Elaboración propia con base en las cifras del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria (2019).

Respecto a la vacancia presidencial, este mecanismo fue presentado hasta en dos oportunidades, siendo aprobada la moción en la segunda ocasión. Estas fueron las primeras dos veces en las que se planteó dicha moción desde 2001 y, además, la primera oportunidad desde ese entonces en la que fue aprobada para debatir. El único precedente que se tiene bajo la Constitución de 1993 es el caso de Alberto Fujimori, quien fue vacado por permanente incapacidad moral tras su re-reelección del 2000.



El primer intento de vacancia presidencial se dio en diciembre de 2017, cuando se solicitó la vacancia de Kuczynski bajo la causal de permanente incapacidad moral. Este pedido de vacancia, presentado por congresistas de diversas bancadas, se produce luego de que se hicieran públicos documentos de la constructora brasileña Odebrecht, presentados ante la comisión investigadora Lava Jato. Según esta información, Odebrecht habría contratado los servicios de First Capital y Westfield Capital, siendo esta última propiedad de Kuczynski. Ante ello, surgen pedidos de renuncia desde la oposición, pero Kuczynski responde con una negativa<sup>19</sup>.

El 15 de diciembre de 2017 se presentó la moción de vacancia presidencial, admitida a debate por el voto a favor de todas las bancas, excepto la de PPK. El 21 de diciembre se vota la moción de vacancia y esta no es aprobada, con 18 votos en contra de PPK, 10 abstenciones de FP y la no respuesta de 10 congresistas del NP, quienes se retiraron al momento de realizarse la votación. La ruptura de la hasta entonces elevada disciplina de voto de FP ocasionó que Kuczynski no fuese vacado a tan solo 17 meses de haber comenzado su mandato. La razón de la abstención de los 10 congresistas fujimoristas se conocería el 24 de diciembre, cuando el presidente concede el indulto humanitario a Alberto Fujimori<sup>20</sup>. Kenji Fujimori habría negociado con el presidente Kuczynski los 10 votos que evitaban su vacancia a cambio del indulto a su padre<sup>21</sup>. Este hecho fue significativo más allá del resultado, pues supuso la primera gran fragmentación de la bancada de gobierno (renuncian Alberto de Belaúnde, Gino Costa y Vicente Zeballos) y también de FP (renuncian Kenji Fujimori y otros 9 congresistas). A pesar de que esto debilitaba a FP, dejaba en una posición aún más complicada al gobierno.

El segundo pedido de vacancia fue presentado tan solo tres meses después de haberse votado el primero. Fue en marzo de 2018, cuando la banca de NP, con el respaldo del FA, presentaron un pedido de vacancia. Sin embargo, la cantidad de votos que reunían entre ambas bancadas era insuficiente para que este procediera. Así, FP fue clave, con sus 51 votos a favor, para que esta procediera. Sólo votó en contra la bancada de gobierno (14) y se abstuvieron los congresistas no agrupados (14 abstenciones), que eran principalmente ex integrantes de la bancada fujimorista. Este pedido de vacancia surge a partir de la filtración de un Informe de la Unidad de

---

<sup>19</sup> "Kuczynski: "No renunciaré" por caso Odebrecht" (DW, 14/12/17): <https://cutt.ly/hbNX5iy>

<sup>20</sup> "El indulto de Kuczynski a Fujimori divide Perú" (El País, 26/12/17): <https://bit.ly/33Sjicaw>

<sup>21</sup> "PPK y Kenji Fujimori negociaron el indulto desde setiembre" (26/01/18): <https://bit.ly/3ftYq6a>

Inteligencia Financiera (UIF) remitido al Ministerio Público y a la Comisión Lava Jato, en el que se notificaba que hubo transferencias a las cuentas bancarias de Kuczynski. El informe revelaba que desde empresas y consorcios vinculados a Odebrecht se realizaron transferencias hacia Westfield Capital durante el 2004 y 2017<sup>22</sup>. El agravante fue que Kuczynski había sido ministro de Economía y Finanzas entre 2004-2006, y que las transferencias continuaron incluso cuando él era presidente.

El pleno acordó que esta segunda moción de vacancia presidencial por incapacidad moral sea discutida y sometida a votación el 22 de marzo de 2016. Sin embargo, esto no fue posible debido a que el 21 de marzo el presidente Kuczynski hacía oficial su renuncia a la Presidencia de la República. Sobre ello, Aráoz, Costa y Basombrío consideran que la situación era insostenible para el presidente. Costa menciona que esta “intención de utilizar el caso Odebrecht para vacar al presidente” estuvo presente desde la creación de la Comisión Investigadora Lava Jato, de la que formó parte, puesto que en la comisión se dedicó un tiempo desproporcionado a investigar posibles irregularidades o casos de corrupción en la concesión de la Carretera Interoceánica, producida cuando Kuczynski era titular del MEF (G. Costa, comunicación personal, 15 de abril de 2021).

Tabla 22: Frecuencia de Mociones de Vacancia presidencial (2001-2018)

<b>MOCIONES DE VACANCIA PRESIDENCIAL</b>					
<b>Período</b>	<b>Presentadas</b>	<b>Aprobadas</b>	<b>Rechazadas</b>	<b>Realizadas</b>	<b>Renuncia</b>
<b>2001-2006</b>	-	-	-	-	-
<b>2006-2011</b>	-	-	-	-	-
<b>2011-2016</b>	-	-	-	-	-
<b>2016-2018</b>	2	1	1	0	1

Fuente: Elaboración propia con base en las cifras del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso de la República (2019).

<sup>22</sup> Odebrecht: UIF descubrió que PPK y sus empresas recibieron dinero de la constructora (Canal N, 16/03/18): <https://bit.ly/3ymCCSD>

#### Capítulo 4: análisis de la evidencia

Tras haber reconstruido los hitos más importantes sobre la relación de la bancada de Fuerza Popular (FP) con el gobierno durante el período de estudio, es necesario contrastar los hallazgos con los tipos de oposición planteados inicialmente. En ese sentido, considerando que sus actitudes por intentar desestabilizar el gobierno estuvieron presentes, mas no fueron exclusivas ni radicales, sumado a que sí hubo un uso inusitado de las facultades institucionales y de los mecanismos de control político que poseía debido a su tamaño, se puede afirmar que FP fue una oposición semi leal al régimen democrático y parcialmente obstruccionista. Para explicar ello, a continuación, se contrastarán los hallazgos con lo que la literatura sugiere sobre las oposiciones obstruccionistas y semi leales.

Primero, al evaluar las votaciones en el pleno, no se encuentra un patrón de intentos por bloquear activamente las iniciativas legislativas del gobierno, así como tampoco se observa un bajo nivel de éxito legislativo del Ejecutivo. Tampoco se encuentra un bloqueo significativo a las iniciativas de los congresistas de la bancada de gobierno en las comisiones ordinarias. Sin embargo, al observar las votaciones importantes que se establecieron para esta investigación, como las referidas a la elección de autoridades, sí se evidencian situaciones en las que FP terminó por sobreponer su fuerza de voto en el Congreso por sobre las posiciones del Ejecutivo.

Hubo nombramientos de funcionarios que no eran avalados en consenso por el gobierno, pero que tuvieron que ser respaldados debido a la débil posición del Ejecutivo. De igual forma, el trato que se le dio en las comisiones a la primera ley de presupuesto y la primera solicitud de delegación de facultades evidencia que el gobierno tuvo que presionar para que estas decisiones de cooperación pudieran proceder, mientras que FP fue la principal bancada que trató de retrasar los procesos y condicionar su aprobación.

Respecto a las leyes orgánicas, una de las tres modificaciones que fueron sometidas a votación fue aprobada sin el voto del gobierno (se abstuvo) y gracias al voto de FP (votaron a favor y tenían la mayoría). Así, si bien el obstruccionismo legislativo ejercido por FP parece no ser tan grave como se ha sostenido en los medios de comunicación por parte ex congresistas de PPK y otros funcionarios del gobierno, sí hubo actitudes propias de bancadas obstruccionistas.

Por otro lado, la labor de fiscalización de la oposición no explica la designación de los funcionarios designados en los entes mencionados. En el caso del directorio del BCRP, la oposición impuso a personas del fujimorismo en altos cargos de una entidad autónoma y cuya designación responde a mandato constitucional. Cuba, Rey y Chlimper pasaron de ser activos participantes en la campaña de FP a ser elegidos, en el caso de los dos últimos, en contra de la voluntad del gobierno. En esa misma línea, no se puede ignorar que los funcionarios designados al Tribunal Constitucional y a la Defensoría del Pueblo eran candidatos de la oposición, que fueron respaldados como gestos políticos de concesión para evitar que FP tome una postura desfavorable al gobierno. En esa línea, el nuevo superintendente de la SUNAT designado por el gobierno fue parte del equipo de campaña de Fuerza 2011.

Respecto a los mecanismos de control político, se evidencia que fueron utilizados de manera frecuente y, en gran medida, gracias a la voluntad de FP, dado el tamaño de su bancada en el Congreso. En el voto de investidura se observó cómo el trato al nuevo gobierno sería hostil desde el inicio, al exigir un deslinde con el gobierno de Humala; seguido de la censura en tiempo récord del único ministro que había quedado en el cargo tras el cambio de mando. Asimismo, las citaciones de las comisiones por varias horas, que terminaban siendo un interrogatorio con actitudes agresivas, y las interpelaciones (aprobadas con gran efectividad), se generaron diferentes escenarios de ataque a los ministros, incluso interrumpiendo sus funciones en momentos clave, como con el ministro del Interior, Carlos Basombrío, y con la ministra de Educación, Marilú Martens, quien fue interpelada en medio de una situación crítica en su sector, una huelga magisterial nacional.

Sobre las agendas importantes del Ejecutivo, el bloqueo de una iniciativa legislativa amparada en la delegación de facultades por medio de la negativa del pleno a partir de la sugerencia de la comisión de Constitución y Reglamento, presidida por la oposición; los ataques a los ministros de Educación, Martens y Saavedra, por el enfoque de género en el currículo escolar; y otras situaciones similares, sugieren que sí hubo un intento por obstruir estas agendas que eran sumamente importantes para el Ejecutivo, al punto de llevarlo a recurrir a la cuestión de confianza para mantener a la titular de la cartera de Educación. Esto refleja que dicha agenda era central para el Ejecutivo, pues se arriesgaron a una potencial segunda negación de confianza con la finalidad de evitar una nueva censura.

De esta forma, se puede afirmar que la actitud obstruccionista de FP no se caracteriza por detener las iniciativas del gobierno en las votaciones en el pleno del Congreso sucesivamente, sino de que se trató de una actitud de obstrucción selectiva, en agendas de especial importancia para el gobierno, como el enfoque de género y la reforma del sistema educativo, así como también se dio por medio al bloqueo, amenazas y maltrato a los ministros. Esta actitud se reflejó en la demora de procedimientos importantes, como en la votación de la primera cuestión de confianza o voto de investidura, en la delegación de facultades e incluso en la designación de funcionarios afines a FP en cargos de designación constitucional. A continuación, se coloca toda la evidencia recopilada en un cuadro según los criterios que se establecieron para identificar si hubo o no una actitud obstruccionista.





Tabla 23: evaluación del obstruccionismo

<b>OBSTRUCCIONISMO</b>	<b>Votaciones</b>	<b>Elección de autoridades</b>	En el caso del BCRP, en el Congreso se eligieron, con el voto en contra del gobierno, a Rey y Chlimper. Hubo concesiones: generó división en el gobierno la designación del Defensor del Pueblo, también se nombró a Superintendente de la SUNAT a fin a FP.
		<b>Leyes orgánicas</b>	En dos de tres oportunidades (todas sobre materia electoral), FP votó igual que el gobierno. En el caso del proyecto 242, PPK se abstuvo y se aprobó con el voto de FP.
		<b>Normas de presupuesto</b>	En ambos casos fueron aprobadas, sin embargo, en la que fue votada en 2017, hubo que presionar desde otras comisiones (Economía).
		<b>Facultades legislativas</b>	En ambos casos fueron delegadas, tras haber pasado varios días en debate en distintas comisiones.
		<b>Iniciativas legislativas</b>	No hubo un bloqueo sistemático de las iniciativas legislativas planteadas por parlamentarios del gobierno durante la primera legislatura.
		<b>Global de votaciones</b>	En promedio, el disenso entre las votaciones de PPK y FP fue menor al 25%, llegando a estar en el primer período debajo del 20%.
	<b>Mecanismos de control</b>	<b>Investidura</b>	En ambos casos fueron aprobados. Sin embargo, en el caso de Zavala, el tiempo en concederlo fue dos veces mayor a cualquier otro, y fue realizado en medio de severos cuestionamientos de FP al gobierno.
		<b>Interpelaciones</b>	Debido a que el período de estudio es de sólo un segmento del gobierno, se presentaron menos interpelaciones. Pero tuvieron la mayor ratio de aprobación de los otros tres gobiernos.
		<b>Censuras</b>	Una fue presentada y aprobada pocos meses después de iniciado el gobierno (la más rápida presentada y aprobada en comparación a otros gobiernos).
		<b>Cuestión de confianza</b>	Fue presentada y negada en dos oportunidades (en los 15 años anteriores sólo se había presentado una vez). En ambos casos, esta fue planteada por el primer gabinete (Thorne la presentó individualmente, Zavala en nombre de todo el gabinete)
	<b>Agendas</b>	<b>Educación y género</b>	El MINEDU fue blanco de cuestionamientos constantes por parte del Congreso. La Reforma Educativa y el Enfoque de género eran los principales afectados. Esta era una agenda central del gobierno debido a que se planteó la cuestión de confianza en nombre a todo el gabinete tras la interpelación a Martens.
<b>Crímenes de odio</b>		Se presentó por medio de un decreto, amparado en la delegación de facultades, y la Comisión de Constitución (presidida por FP) recomendó retirar términos sobre “el género” y en el pleno, gracias a los votos de FP (establecían mayoría en dicha sesión), se terminó por rechazar.	

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la actitud semi leal, las dudas iniciales de un sector de FP sobre un posible fraude en las elecciones representan un intento por deslegitimar el origen del gobierno. Producto de ello es que Keiko Fujimori no reconoció la victoria de Kuczynski hasta pasados varios días, en una conferencia en la que prometió cumplir la agenda de FP en el Congreso. En esa misma línea, las exigencias de deslindar con el gobierno anterior fueron una forma de sembrar cuestionar la legitimidad del gobierno. Esto luego se reflejaría en el uso de los mecanismos de control político, pues, siendo Saavedra el único ministro que permaneció en su cargo, las exigencias de romper con la gestión de Humala se canalizaron sobre él. Así, la interpelación y posterior censura, presentadas y respaldadas por FP, estuvieron caracterizadas por haberse realizado tras poco tiempo desde el inicio de la gestión y por haber sido aprobada considerando en su justificación temas ajenos a la materia de la propia moción de censura (el enfoque de género en el currículo escolar).

Sobre los procesos de interpelación, sin considerar el de Carlos Basombrío que no conllevó a una moción de censura ni tensiones posteriores a su concurrencia al Pleno, las interpelaciones a Vizcarra y Hernández, si bien fueron respaldadas en el Pleno por FP, no fueron promovidas por esta bancada al inicio. Lo que quiere decir que no fue FP la única bancada que contribuyó con dicho uso inusual de los mecanismos de control. Sin embargo, la inclusión por parte de congresistas de FP de temas relacionados al enfoque de género en las interpelaciones a Saavedra y Martens, a pesar de no haber formado parte de los motivos por los cuales se les citaba, también representan actitudes de mala fe contra el gobierno.

La interpelación a Martens es particularmente relevante debido a la relevancia central que le confiere el gobierno a la agenda de educación, puesto que, como se mencionó líneas arriba, el Ejecutivo hizo uso de la cuestión de confianza, a pesar de que la bancada de PPK y algunos ministros no estaban convencidos de ello. La respuesta de FP fue votar en contra de la confianza, acercando más al sistema democrático a un escenario de crisis total: una vez negada la confianza a dos gabinetes, el presidente puede cerrar constitucionalmente el Congreso, bajo el supuesto de que la gobernabilidad en dicho contexto es imposible.

Profundizando en el uso de la cuestión de confianza, el que este mecanismo haya sido empleado hasta en dos oportunidades es un dato que refleja la intención del gobierno de forzar un cambio de actitud de FP: el pedido del voto de confianza se realizaba como una herramienta para reducir la supuesta obstrucción. Sin embargo,

al haber sido denegadas en ambas oportunidades, se puede afirmar que el Congreso no tuvo la intención de cambiar su actitud, incluso estando en una situación que podía desencadenar una crisis política sin precedentes.

El último y, a la vez, mayor acto por desestabilizar al gobierno fue el intento de impedir que se cumpla el período de constitucional que le correspondía al mandato del presidente democráticamente electo. Que la moción de vacancia haya sido presentada dos veces en un período de 3 meses, sin haberse cumplido siquiera dos años de iniciado el mandato, representa una actitud agresiva hacia el Ejecutivo. Si bien sólo en la primera ocasión la moción fue presentada por FP, en ese momento todo parecía listo para que se adelante el fin del mandato con poco menos de año y medio de comenzada la gestión. Asimismo, en la segunda moción, a pesar de no haber sido FP quien la propuesto, sin el apoyo en firmas y votos de FP, esta no habría sido admitida a debate. Esto muestra una participación importante de la bancada en dos oportunidades que buscaron poner fin al gobierno.

Sin embargo, no puede considerársele una bancada completamente desleal debido a que los intentos por desestabilizar al gobierno se dieron, principalmente, a través de canales institucionales y no se trató de romper ilegalmente con el orden constitucional ni se atentó sistemáticamente contra las instituciones democráticas. FP tampoco llamó a un levantamiento social contra el gobierno ni entró en contacto con grupos de poder contrarios al gobierno para planificar un eventual corte del período de gobierno. No obstante, el intento por vacar al presidente en dos oportunidades y a través de una causal que en ese momento no tenía un significado determinado como la incapacidad moral, fueron actitudes cercanas a la deslealtad al régimen democrático. De esta forma, FP se constituyó como una bancada semi leal al régimen democrático. A continuación, se coloca toda la evidencia recopilada en un cuadro según los criterios que se establecieron para identificar si la actitud de FP fue leal, semi leal o desleal.

Tabla 24: evaluación de la lealtad democrática

<b>LEALTAD</b>	<b>Legitimidad</b>	<b>Reconocimiento</b>	No hubo un reconocimiento inmediato tras anuncio de los resultados debido a que una facción dentro del partido creía que hubo fraude. Se declaró que se gobernaría desde el Congreso (FP). En el voto de investidura se acusó al gobierno de ser continuista de la gestión anterior y se le exigió deslindar con esta (inicio de presiones por la continuidad de Saavedra).
		<b>Luna de miel</b>	Los primeros 100 días y la primera legislatura no tuvieron un elevado grado de polarización en cuanto a votaciones y proyectos de ley. Sin embargo, la demora y exigencias en la investidura, la elección del directorio del BCRP y la censura a Saavedra muestran que también hubo tensiones importantes durante el período.
		<b>Trato a ministros</b>	Malos tratos a ministros en las comisiones ordinarias. Citatorios que se extendían más allá del tiempo acordado y que eran utilizados para atacar al ministro en cuestión, con poca disposición a escuchar (se retiraban de la reunión y pedían oficio escrito). Este comportamiento también lo compartió la bancada aprista.
		<b>Respeto al período</b>	Se intentó vacar en dos oportunidades al presidente.
	<b>Estabilidad</b>	<b>Mecanismos contra la obstrucción</b>	FP ocupó la presidencia y la primera vicepresidencia de la Mesa Directiva del Congreso. Asimismo, ocupó la presidencia de las comisiones de Constitución y de Reglamento.
		<b>Desobediencia civil</b>	No hubo llamamientos a actos de desobediencia civil ni protestas masivas convocadas por FP.
		<b>Actos ilegales</b>	No hubo actos ilegales que buscaron atentar contra el gobierno.
		<b>Ataques a instituciones</b>	No se registraron ataques sistemáticos a otras instituciones democráticas, salvo en el caso Chávarri (Poder Judicial).

Fuente: Elaboración propia.

Con todo lo visto, se puede afirmar que el obstruccionismo y semi lealtad de FP hacia el gobierno estuvieron caracterizados por una gran cantidad de matices que, sumado a un Ejecutivo que no supo lidiar ni compensar la situación adversa que tenía ante un evidente gobierno en minoría, terminaron por ser el caldo de cultivo de la primera renuncia de un presidente de la República desde el 2001. Asimismo, cabe recalcar que FP no fue la única bancada que atacó e intentó obstruir la labor de ministros ni tampoco la única en presentar una moción de vacancia; pero sí fue la única que tenía un poder institucional lo suficientemente grande como para que estas situaciones no se dieran o para detener la escalada de la crisis política. Sin embargo, sus actos y actitudes, contrarios a un intento por evitar la crisis, fueron aceleradores de esta.





## Conclusiones

La discusión del presidencialismo peruano y su aparente parlamentarización aún se encuentran abierta. Sin embargo, se puede afirmar que el sistema político actual no tenía contemplados escenarios de polarización como los suscitados en el período de estudio, por lo que los mecanismos para resolver dichos conflictos resultaron insuficientes en este enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo. Asimismo, la literatura revisada rescata que, ante un gobierno dividido, aquellos gobernantes que forjaban alianzas con otras fuerzas políticas en el Congreso y, por ende, conformaban una coalición de gobierno, eran capaces de conseguir gobernabilidad y sobrevivir a posibles escenarios de crisis. Así como también sobresalen casos en los que, al no conseguir una coalición y, por ello, no contar con un apoyo suficiente en el Parlamento, los gobiernos se volvían más vulnerables a oposiciones bien organizadas y cohesionadas, que contaban con respaldo popular.

En el caso del presidencialismo peruano, la incapacidad de conformar un gobierno de coalición se ha vuelto una debilidad constante para los gobiernos, especialmente cuando tenían en frente una bancada de oposición tan grande y disciplinada como FP. En el gobierno de Kuczynski, la necesidad de una coalición de gobierno era evidente, pues la bancada parlamentaria del oficialismo sólo representaba el 15% del Congreso, mientras que había una bancada de oposición que contaba, por sí misma, con más del 50% de los escaños del Parlamento. Ante esta situación, la correlación de fuerzas era asimétrica en el Legislativo. Pero sería un error ignorar las responsabilidades del propio Ejecutivo.

Respecto a la responsabilidad del gobierno, se identifica una serie de errores relevantes que debilitaron aún más su postura minoritaria en el Congreso. Ante una situación tan asimétrica como en la que se encontraba la bancada de PPK, era necesario forjar una coalición de gobierno. Esta podría haberse logrado por medio de la distribución de titulares de Ministerios entre algunos partidos; además podría haberse aprovechado que FP no tenía incentivos para buscar unificar a todas las bancadas de la oposición, por lo que podría haberse intentado formar agendas comunes con otros grupos parlamentarios. Sin embargo, estas alianzas nunca se forjaron y la bancada de gobierno quedó limitada a sus 18 curules, convirtiéndose así en el primer gobierno en ser la tercera fuerza del Parlamento.

Sobre ello, tanto Aráoz como Basombrío son sumamente críticos con el manejo de la situación inicial. Por su parte, Aráoz cree que habría sido mejor intentar “un gabinete menos técnico y más político”, puesto que las relaciones con el Congreso se vislumbraban confrontativas desde el inicio. Mientras que Basombrío cree que hubo un “adormecimiento importante del gobierno” al no haber intentado utilizar recursos como la cuestión de confianza con anterioridad. Asimismo, las concesiones realizadas a la oposición y los desacuerdos en la bancada debido a estos, terminaron por minar la reducida fortaleza de la bancada de gobierno. Los posibles mecanismos anti obstruccionistas, como la influencia en el debate parlamentario por medio de la Mesa Directiva o en la presidencia de Comisiones importantes para el gobierno, como la de Constitución y Reglamento o la de Presupuesto, fueron ocupados por la oposición, especialmente por FP. Esto redujo aún más el posible margen de maniobra del gobierno, que tampoco tuvo un mayor interés en revertir esta situación, puesto que en ninguna de las dos votaciones de Mesa Directiva postuló candidatos.

En cuanto a reflexiones teóricas, es evidente la necesidad de profundizar en el concepto de obstrucción legislativa en gobiernos con sistemas presidencialistas que se encuentran parlamentarizados, sobre todo en casos en los que los gobiernos tengan una bancada parlamentaria sumamente reducida y en los que la oposición, además de ser una bancada mayoritaria, sea precisamente la bancada del candidato que perdió la segunda vuelta ante el presidente de aquel momento. La literatura no tiene configuraciones específicas para dichos supuestos, por lo que podría tratarse de un fenómeno aún por conceptualizar. Esto abre una posible discusión sobre cuál debería ser el rol de la oposición en dicho escenario de correlación de fuerzas, puesto que la mayoría de los mecanismos de control fueron diseñados para contrapesar la influencia del Poder Ejecutivo y para evitar el abuso de las mayorías sobre las minorías, más no suponían un escenario donde estas herramientas estuvieran en control de una gran mayoría legislativa, ante un gobierno sin coalición y con poca representación en el Congreso.

También se obtienen lecciones relevantes sobre el diseño institucional peruano, que Eguiguren (2004) diagnosticaba como carente de mecanismos para la solución efectiva de conflictos agudos entre el Gobierno y el Parlamento. Si bien el uso de Decretos Legislativos ha sido una salida rápida para el Ejecutivo ante posibles entrampamientos en el Congreso, la función de control político del Legislativo podría tornarse en una herramienta de presión al gobierno.

Asimismo, la cuestión de confianza parece ser una herramienta a la que se recurre con mayor facilidad ante escenarios de tensión, y, contrariamente a lo esperado, en lugar de que esto aminore las presiones, termina por incrementarlas. Así como también parece necesario repensar la vacancia presidencial como mecanismo de control, puesto que esta se ha usado por medio de causales poco claras como la incapacidad moral, a fuerza de voto y con una frecuencia impensada.

Sobre ello, algunas alternativas de reforma relevantes son planteados en el Eje 3, "Para tener una democracia más gobernable y con mejor control político", del informe "Hacia la democracia del Bicentenario", elaborado por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (Tuesta, Muñoz, Campos, Bensa y Tanaka, 2019). En dicho documento, además de indicarse la parlamentarización del presidencialismo peruano, se menciona que "las capacidades ejecutivas no debieran perderse cuando no se cuenta con mayoría, y tampoco deberían llevar a una concentración excesiva de poder cuando se cuentan con mayorías grandes, dejando a las minorías sin capacidad de cumplir un papel de contrapeso y control" (Tuesta, Muñoz, Campos, Bensa y Tanaka, 2019).

Es en dicho marco, que la propuesta de que la elección del Congreso sea durante la segunda vuelta presidencial, y no durante la primera, cobra más peso. El período estudiado muestra que muchas de las tensiones que provocaron la crisis total del sistema pudieron evitarse si el Ejecutivo no hubiese tenido una minoría tan reducida, ante una aplaste bancada opositora, como lo fue FP. Asimismo, la chance de que se pueda postular a la Presidencia y al Congreso a la vez también podrían ayudar a mejorar las relaciones entre ambos poderes. De la misma forma en la que eliminar el voto de investidura permitiría no tener una primera cuestión de confianza ya utilizada, ante una eventual negación de esta investidura.

Finalmente, si bien el restablecimiento de la bicameralidad podría servir como un control para una potencial Cámara de Diputados con una composición y actitud similar a la de FP en el período 2016-2018, no es del todo claro que la composición como tal deje de ser un problema, considerando los incentivos precarios que tienen los postulantes provenientes de coaliciones de independientes.

## Bibliografía

Alcántara, M. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

Alcántara, M.; García Montero, M. & Sánchez, F. (2005) *Funciones, Procedimientos y Escenarios: un Análisis del Poder Legislativo en América Latina*. España: Ediciones Universidad de Salamanca.

Aleman, E. & Navia, P. (2009) *Institutions and the Legislative Success of 'Strong' Presidents: An Analysis of Government Bills in Chile*, *The Journal of Legislative Studies*, p. 401-419.

Aráoz, M. (2020). *Meche. Primera Persona*: Lima.

Basabe-Serrano, S. (2013). *Presidencialismo: Acercamiento conceptual y evidencia empírica de 18 países de América Latina*. 7° Congreso CEISAL: Oporto.

Becker, R. y T. Saalfeld (2004). "The Life and Times of Bills." En Döring, Herbert and Hallerberg, Mark, ed. *Patterns of Parliamentary Behaviour*. UK: Ashgate, 57–90.

Bernales, E. (1999). *La Constitución de 1993*. PUCP: Lima.

Binder, S. y S. Smith (1997). *Politics or Principle?* Washington, DC: Brookings Institution Press.

Campos, M. (2008). *Grupos parlamentarios (tesis para optar al grado de magíster)*. Pontificia Universidad Católica del Perú: Lima.

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

Canes-Wrone, B. (2001). «The President's Legislative Influence from Public Appeals». *American Journal of Political Science*, 45 (2): 313-329.

Calvo, E. (2015). "Colaboración legislativa y división de poderes en América Latina". En *Proyecto Reformas Políticas en América Latina*. Washington, D.C.: Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la OEA.

Chasquetti, D. (2001). "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación." En J. Lanzaro (editor) *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, pp.319-359.

Cheibub, J. et al. (2004). *Government Coalitions and Legislative Success under Parliamentarism and Presidentialism*, *British Journal of Political Science*, 34 (2004), pp.565–87.



Cheibub, J. (2007): *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cox, G. W., y Morgenstern, S. (2001) "Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina". *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires), vol. 41, NQ 163, octubre-diciembre (pp. 373- 393).

De Belaúnde, A. (2019). *No retiro nada*. Editorial Planeta: Lima.

Delgado, C. (1996) *La Investidura: ¿Confianza en la Política del Gobierno, o en el presidente de la República?* En: *Desafíos Constitucionales Contemporáneos*. César Landa y Julio Faúndez editores. Lima: PUCP.

Eguiguren, F. (2004). *Las relaciones entre Gobierno y Parlamento: la particularidad del régimen presidencial en el Perú*. En: *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Eguiguren, F. (2007). *La responsabilidad del presidente. Razones para una reforma constitucional*. Derecho PUCP: Lima.

Fernández Segado, Francisco (1992). *El sistema constitucional español*. Madrid: Editorial Dykinson.

Figueiredo, A., Lopes, D.& Martins, M. (2011) "Determinantes políticos e institucionales del éxito legislativo del ejecutivo" en M. Alcántara y M. García Montero (edit) *Algo más que presidentes. El papel del Poder Legislativo en América Latina*.

García Belaúnde, D. (2009). "El presidencialismo atenuado y su funcionamiento (con referencia al sistema constitucional peruano)". En A. Ellis, J. Orozco y D. Zovatto (edit). *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*. UNAM: México.

García, S., E. Vela, G. Ruiz y P. Roca (2014). *La disciplina y efectividad de las bancadas de oposición en el Parlamento en los casos de interpelaciones durante los gobiernos de Toledo, García y Humala (2001-2013)*». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 5, primer semestre, N° 8: pp. 99-128.

García, Craig y John Polga-Helcimovich (2012) *Informe Ecuador*. Kellogg Institute for International Studies.

Hager, G. & Sullivan, T. (1994). «Presidentcentered and Presidency-centered Explanations of Presidential Public Activity». *American Journal of Political Science*, 38(4): 1079-1103.

Hidalgo, M. (2021). *Congresopedia. Veinte años de un sistema parlamentario fallido*. Editorial Planeta: Lima.

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



Mainwaring, S. (1993): "Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, vol. 26, n° 2, pp. 198-228.

Mainwaring, S. y M. S. Shugart (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

Mainwaring, S. y A. Pérez-Liñán (2014) "La supervivencia de la democracia en América Latina (1945-2005)", en *América Latina Hoy*, No 68.

Morgenstern, S.; Hecimovich, J. & Rosenfield, S. (2013). «Tall, Grande, or Venti: Presidential Powers in the United States and Latin America». *Journal of Politics in Latin American* 5(2) 37-70.

Morgenstern, Scott, Juan Negri y Aníbal Pérez-Liñán (2008) "Parliamentary Opposition in Non-parliamentary Regimes: Latin America", en *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 14, No 1-2.

Pease García, H. (2010). *¿Cómo funciona el presidencialismo en el Perú?* Lima: Fondo Editorial de la PUCP.

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

Jiménez Badillo, M. (2007). *Gobernando sin mayorías parlamentarias en América Latina*. Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados, México.

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

Pérez Liñán, A. (2009). *Juicio político e inestabilidad presidencial en Latinoamérica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Ponce, A. (2016) "Strong Presidents, Weak Parties, and Agenda Setting: Lawmaking in Democratic Perú" en Eduardo Alemán y George Tsebelis (edit) *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.

PNUD (2004) *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Alfaguara.

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

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

Landa, C. (2015). Consideraciones generales sobre los límites del control judicial del debido proceso en los procedimientos desarrollados ante las comisiones investigadoras del Congreso de la República. *Derecho PUCP* (73), p. 457-482.

Létourneau, Jocelyn (2009). *La caja de herramientas del joven investigador. Guía de iniciación al trabajo intelectual*. Medellín: La Carreta Editores.

Levitsky, S., & Zavaleta, M. (2019). *¿Por qué no hay partidos políticos en el Perú?* Lima: Planeta.

Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.

Linz, J. (1987) *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.

Linz, J. (1990). The perils of presidentialism, *Journal of Democracy*, 1, pp.51–69.

Linz, J. (1994) Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? En Linz, Juan José y Valenzuela, Arturo (eds.). *The failure of presidential democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Llanos, M. y D. Nolte (2006). “Los Congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas”. *Política, Revista de Ciencia Política*, 47, pp. 29/54.

Loewenstein, K. (1982). *Teoría de la Constitución* Barcelona: Ariel, 1982.

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

Santaolalla, F. (2019). *Derecho parlamentario español*. Editorial Dykinson: Madrid.

Shugart, M. S. & Carey, J. (1992): *Presidents and Assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge, UK, Cambridge University Press.

Shugart, M. S. & Mainwaring, S. (1997): “Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate”, en Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 12-54.

Tuesta, S., P. Muñoz, M, Campos, J. Bensa y M. Tanaka (2019). *Hacia la democracia del Bicentenario. Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política*. Fundación Konrad Adenauer: Lima.

Vairo, D. (2012) “El ‘consenso de los perdedores’ y la legitimidad de la democracia en América del Sur”, en *Política y gobierno*, Vol. 19, No 1.

Vairo, D. (2016). “Lealtad Democrática de los Partidos de Oposición en América Latina (1978-2010): Una Explicación Institucionalista”. *DADOS, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol.62(1).

Vairo, D. (2017). “Oposición partidaria y (des)lealtad democrática en América Latina (1978-2010)”, en *POSTData* 22, N°1, p. 273-304.

Valdivieso Kastner, P. & Rivera, L. (2015). Presidencialismo Fuerte en Ecuador (1979/1998/2008). 10.13140/RG.2.1.4843.1449.

Woessner, M.C. (2005), Scandal, Elites, and Presidential Popularity: Considering the Importance of Cues in Public Support of the President. *Presidential Studies Quarterly*, 35: 94-115.

Zegarra, K. (20207). ¿Ejecutivo aventajado o acorralado? Análisis del éxito legislativo del Ejecutivo peruano (trabajo de fin de máster). Universidad de Salamanca.



## Anexos

**Anexo 1:** *Transcripción de la 1a Sesión Extraordinaria (vespertina) de la Comisión de Constitución y Reglamento. Miércoles 04 de septiembre de 2019. Congreso de la República, Área de Transcripciones.*

**El señor TORRES MORALES (FP).**— Gracias, señora Presidenta.

Antes que todo, agradecer la presencia del premier y del ministro de Justicia, para venir a darnos los alcances de esta iniciativa, y por compartir la motivación en la que se han inspirado para poder hacer una propuesta como esta. En este caso y en esta oportunidad especial, señor premier, señor ministro de Justicia, a través de la Presidencia, discrepo completamente. No solamente discrepo, sino que tengo que advertir una preocupación total, porque más menos creo haber entendido que el premier ha señalado que hemos llegado a una situación cuya única solución tiene todo el sentido. Entonces, ahí empezamos mal porque si es una única solución y que tiene todo el sentido, estamos en una situación súper complicada porque estamos en el Parlamento y acá venimos a discutir y acá venimos a intercambiar ideas. Con todo el respeto del mundo, señor premier, señor ministro de Justicia, a través de la Presidencia, considero que esta no es la alternativa. He escuchado las razones. La primera razón que recuerdo y que he tomado nota es: señores, tenemos que adelantar las elecciones por la inestabilidad, porque la historia lo demuestra. En algún momento me he perdido, pero yo creía que nosotros leíamos la historia para no volver a cometer errores, para aprender, no para incurrir en las mismas faltas.

Una segunda razón que he escuchado es: no tenemos mayoría. Bueno, seamos sinceros, hemos dicho que vamos a hablar sinceramente. Por mucho que digamos no han hecho como para tener esa mayoría, tampoco como para mantener la bancada que tenían. Y en mi humilde opinión y por lo que hemos escuchado a varios ex miembros de esta bancada, porque poca consideración tenían hacia sus voceros y sus representantes en el Parlamento. Lo que es curioso es que nos digan: no tenemos mayoría. ¿Eso es responsabilidad del Parlamento, es responsabilidad de la población? Si vamos a ir bajo esta lógica, creo que le estamos abriendo la puerta a que cualquier gobierno que no le guste el Parlamento, empiece a fragmentar su bancada y decir: no, ya no tenemos mayoría. Entonces, nos queda la oportunidad para poder cerrar las puertas, o peor aún, si nosotros admitimos esta posibilidad, esperemos los resultados de las siguientes elecciones. Y cuando salen los resultados de las siguientes elecciones y quienes gobiernen no tengan mayoría, nulas las elecciones. No, esa no es la lógica, no es la lógica definitivamente decir que no tenemos mayoría en el Congreso, no puede ser una justificación para poder sostener esta alternativa.

Una tercera razón que nos habla el Ejecutivo, señora Presidenta, es la polarización. Entiendo, incluso por las críticas del día de hoy, dice: reflejadas en un excesivo uso de la función de fiscalización. Acá vamos a tener que hacer un trabajo de Gabinete, porque mi equipo ha llegado a números totalmente distintos a lo que ustedes han traído, y me llama la atención. Veamos. Según lo que nosotros hemos podido observar, de 2011 a 2016, se presentaron cuarenta y una solicitudes de interpelación; de 2011 a 2016, cuarenta y dos; en el periodo de 2016 a 2019, trece. Claro, me van a decir: es que esos eran cinco años y ya pasaron tres. Igual, saquen la proporción. Estamos muy por debajo de la media: No, pero esas son las presentadas. ¿Y las aprobadas? Bueno, miremos simplemente de 2011 a 2016, ¿cuántas interpelaciones se aprobaron? Veinte, ¿cuántas se han aprobado en este Congreso? Diez. Es decir, de 2011 a 2016, no eran obstruccionistas; de 2016 a 2019, sí lo somos.

Vayamos a las censuras. Y en las censuras encontramos que; por ejemplo, de 2006 a 2011, se presentaron once solicitudes de censura; de 2011 a 2016, presentadas doce, aprobadas dos, una renuncia; de 2016 a 2019, presentadas una, aprobadas una. A mí no me cuadran los números, yo encantado de la vida de acá sentarnos y empezar a revisar, pero hay algo que estamos leyendo de una manera inadecuada. Nos vemos como enemigos, otra razón. Creo que la memoria es frágil. Con toda



la franqueza del mundo, señor premier, señor ministro de Justicia, a través de la Presidencia, yo no los veo como enemigos.

De hecho, y creo que ustedes y —agradezco, han sabido reconocer— muchos de acá que no necesariamente estábamos en una posición de representación del Ejecutivo, coincidíamos en una serie de temas que ustedes habían propuesto y la hemos luchado hasta el final y se ha logrado buenos avances. Diría que de todas las propuestas que trajeron, un 80, 90% se avanzó. Pero tenemos esta tendencia a ver el vaso vacío cuando deberíamos verlo lleno, o por lo menos, camino serenado. (5) Creo que la memoria nos ve frágil y que de hecho hay que escuchar a otras personas. Hace un par de días, creo, salió el primer ministro de Economía del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, valiente el ministro, porque no obstante no haberla pasado bien definitivamente, salió y reconoció, qué obstruccionismo no hubo en este Parlamento. Le aseguro que hay otros ministros de Economía que opinan exactamente lo mismo, alguna conversación hemos tenido y es exactamente lo mismo que piensan. Pero lo que me ha dejado a mí más tranquilo, señor premier, señor ministro de Justicia, a través de la Presidencia, es que hoy con gran satisfacción veo que esta no es una idea generalizada en su Gabinete.

Hemos tenido al ministro de Economía en la mañana y hablaba y reconocía las cosas de una manera impresionante. Hablaba de lo importante que había sido la delegación de facultades, el trabajo concertado que habíamos podido hacer; hablaba de los proyectos que habíamos podido sacar adelante; más bonito aún, vino con una propuesta muy técnica, solvente, pero que no solamente nos proponía una agenda hacia el 2020 —que hubiera sido una falta de respeto— sino que nos ha traído una verdadera agenda hasta el 2021. Creo que si le preguntaran al ministro, quizás, también tengo una apreciación similar, algo que ha sucedido con anteriores ministros de Economía, situaciones difíciles hemos pasado. Y de hecho, en los momentos más difíciles incluso nos hemos podido poner de acuerdo, pero a veces la memoria nos falla.

Entonces, empezamos a revisar y a decir: oye, a ver, veamos qué tan obstruccionistas hemos sido, si es que lo hemos sido. Por lo tanto, empezamos a recordar, como bien lo hizo el presidente del Congreso, ya hace más de un mes, en que en tres oportunidades nos solicitaron delegación de facultades y en las tres se les concedió. Y al amparo de esas delegaciones de facultades, han emitido no diez, veinte, treinta, decretos legislativos; doscientos trece decretos legislativos, ¿cuántos han sido observados en su totalidad? Tres, de doscientos trece. Obstruccionismo. Decimos, quizás no. No nos centramos única y exclusivamente en esto, vamos a ver: ¿el Poder Ejecutivo cuántos proyectos de ley ha presentado? No son pocos, son trescientos treinta y ocho. Seguramente todos no los hemos debatido o los hemos archivado, sorpresa tremenda, pero más de la mitad de los proyectos han sido aprobados por el Congreso.

Bueno, dije: Entonces, lo que debe suceder es que estamos mandando muchos archivos. Y empecé a revisar y la ratio es el siguiente. De 2006 a 2011, el porcentaje de proyectos de ley archivados presentados por el Ejecutivo, era de 11%. 11% de proyectos enviados por el Ejecutivo se iban al archivo. De 2011 a 2016, fue de 4,4%, la ratio. De 2016 a 2021, dije: acá se debe disparar, ya debemos tener 30, 40%. Solo tenemos 2,9%. 2,9% de los proyectos de ley del Ejecutivo que nos envían terminan en el archivo. Creo que nos estamos equivocando. Entonces, luego seguí avanzando y encontré, qué pena que haya quedado en el olvido cuando muchísimos de los miembros de acá de esta comisión, junto con el premier Zavala, nos sentábamos para poder dar esta Ley de Reconstrucción en veinticuatro horas. Qué diferencia a lo que sucedió en Chile, pasaron meses para que pudieran aprobarlo, o cuando el Congreso aprobó un presupuesto en el Plan de Reconstrucción con Cambios para el año 2019, o cuando por ejemplo el Congreso aprueba la ley que suspende el CNM y luego aprueba la modificación de la Constitución para crear la Junta Nacional de Justicia.

Dije: bueno, quizá no sea suficiente. Y seguimos avanzando y entonces encontramos las cosas recientes y decimos: oye, ¿acaso no es este Congreso el que aprobó las reformas constitucionales, entre las cuales está por ejemplo la no reelección de congresistas o la de prohibición de financiamiento



ilegal de campañas políticas? Seguí avanzando, y dije: oye, ¿acaso no es este Congreso el que después de catorce años de intento ha permitido que se supervisen las Cooperativas de Ahorro y Crédito, donde en otros gobiernos se falló siempre? Temas pequeños, detalles importantes, ¿no es este el Congreso en que en treinta oportunidades y en todas ellas ha concedido oportunamente la autorización para salir del país del Presidente de la República? Bueno, quizás eso no sea tan importante. Quizás sí sea importante los doscientos catorce tratados internacionales que el ejecutivo ha suscrito y que nosotros hemos revisado y hemos aceptado. O quizás que en materia presupuestal aparte de la Ley de Presupuesto, hemos dado cerca de una decena de leyes en donde hemos permitido dar facilidades presupuestales para que el Ejecutivo cumpla con sus funciones. Y de hecho, en la mañana lo pensábamos y decíamos: miren cómo es, en otros países como Norteamérica tienen problemas para definir su presupuesto. Y ahí a alguien se le ocurre decir: ¿vamos a adelantar elecciones? Siempre nos hemos terminado de poner de acuerdo.

El problema es cuando las cosas no las queremos reconocer o no las queremos ver de una manera adecuada. Hace unas semanas, todos estábamos orgullosos por los Juegos Panamericanos y los Parapanamericanos, y vi con dolor una declaración del Presidente de la República. Mezquindad, lastimosamente eso es mezquindad. Quien lo escuchaba iba diciendo: miren, pues, ellos que estaban criticando, que decían que esto no se podía hacer, que se habían opuesto. Yo decía que no podía creer que estuviera escuchando al presidente de la República utilizar esto para tratar que la población vaya en contra del Parlamento. Creo que se olvidó el presidente, la función del Legislativo es fiscalizar y advertir cuando las cosas no están bien. Nosotros válidamente también podríamos haber dicho: ¿qué hubiera pasado si es que no levantamos nuestra voz y qué pasaba si es que nosotros no reclamamos. O también podríamos recordar si tuviéramos un poquito de humildad desde el Ejecutivo, que no lo hicieron solos, que por lo menos hay no una ni dos ni tres, sino cinco normas presupuestales que lograron que Los Panamericanos y Los Parapanamericanos sean una realidad. Eso no fue solamente del Ejecutivo, eso fue de todos los peruanos, el Congreso también dio su ingrediente, su colaboración.

Entonces, en esta situación hice una última verificación y fue así: oye, nos han dicho que somos tan obstruccionistas a nosotros que creo que mejor empecemos a verlo desde la otra perspectiva, solamente por curiosidad. Estamos haciendo un ejercicio simplemente para verificar si está bien colocado el rótulo que nos habían puesto o quizás ese rótulo se equivocó y fue hacia otro poder. Entonces, hice una pregunta a mi equipo y les dije: quiero saber cuántas observaciones de leyes hemos tenido. Y qué curioso, de 2006 a 2011, en cinco años hemos tenido ciento sesenta y ocho; de 2011 a 2016, en cinco años tenemos ciento catorce; de 2016 a la fecha, en tres años, ciento treinta y dos observaciones. Por eso salimos nosotros a decir: obstruccionismo, El ejecutivo no nos deja que nuestras leyes se hagan realidad. ¿Vamos a patear el tablero por eso? No, continuamos debatiendo, continuamos discutiendo porque regresa al Legislativo.

Nos podemos haber equivocado, somos seres humanos y tratamos de corregir y sacar adelante el tema. Pero no me bastaba solamente con eso, hice otra verificación y pregunté a mi equipo: oigan, del periodo 2016 a 2018, ¿cuántas leyes establecieron que se tenían que reglamentar? Me dijeron: treinta y nueve. Después de haber verificado. Bueno, luego les pregunté: ¿y de esas treinta y nueve leyes que expresamente señalaban que se tenían que reglamentar, cuántas han sido reglamentadas y han cumplido? Solo diecinueve. Hay veinte leyes que están esperando la reglamentación del Ejecutivo. Obstruccionismo. No me creo en la situación de poder decirlo, no obstante que, analizando los números de esta posición, parecería que la historia es al revés.

**Anexo 2: Cuadro de Distribución de Funciones Ejecutivo-Legislativo**

EJECUTIVO	LEGISLATIVO
<b>FUNCIÓN LEGISLATIVA</b>	
<b>Iniciativa legislativa</b>	
<b>Titulares de la iniciativa de ley (art. 107):</b> el Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes.	<b>Aprueba (art. 102):</b> dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.
<b>Observación de leyes (art. 108):</b> la ley aprobada por el Parlamento es remitida al Presidente para que la promulgue. Si el Presidente tiene observaciones sobre toda la ley o una parte de esta, las presenta al Congreso en un plazo de 15 días útiles. Si vencido el plazo, el Presidente no promulga la ley, el Presidente del Congreso o el de la Comisión Permanente realiza la promulgación.	<b>Insistencia (art. 108):</b> una vez reconsiderada la ley debido a las observaciones, el Presidente del Congreso la promulga con el voto a favor de más del 50% del número legal de miembros
<b>Delegación de Facultades</b>	
<b>Decretos Legislativos (art. 104):</b> el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante DL, sobre la materia específica y por el plazo establecido en la ley autoritativa.	<b>Delegar y Ejercitar la Delegación de Facultades (art. 104):</b> se aprueba por mayoría simple. Es iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo.
<b>Decretos de Urgencia (art. 118):</b> dictar medidas extraordinarias mediante DU en materia económica financiera, cuando así lo requiera el interés nacional.	<b>Control de los DL (art. 104):</b> el Presidente da cuenta al Congreso a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.
	<b>Control de los DU (art. 118):</b> el presidente debe dar cuenta al Congreso, pudiendo éste modificarlos o derogarlos.
<b>MECANISMOS DE CONTROL Y COLABORACIÓN</b>	
<b>Rendición de cuentas</b>	
<b>Asistencia de ministros al Congreso (art. 129):</b> el Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo el derecho a voto si no son congresistas.	<b>Pedidos de información (art. 96):</b> cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado (...), a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios. El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.
<b>Convocatoria a legislatura ordinaria (art. 118, numeral 6)</b>	<b>Comisiones Investigadoras (art. 97):</b> el Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. Pueden acceder a cualquier información (p.e. levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria), excepto aquella información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales.
<b>Mensajes al Congreso (art. 118, numeral 7)</b>	<b>Control de los DL (art. 104):</b> el Presidente da cuenta al Congreso a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.
	<b>Control de los DU (art. 118):</b> el presidente debe dar cuenta al Congreso, pudiendo éste modificarlos o derogarlos.
	<b>Invitación a informar (art. 129):</b> responder una estación de preguntas en las comisiones.

<b>APROBACIÓN</b>	
<b>Voto de Confianza (art. 130):</b> si el Congreso no está reunido, el presidente convoca a legislatura extraordinaria.	<b>Voto de Confianza (art. 130):</b> dentro de los primeros 30 días el PCM y los ministros concurren para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. <b>Plantea cuestión de confianza.</b>
<b>Ley de Presupuesto (art. 78):</b> el presidente envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto hasta el 30 de agosto. Envía también los proyectos de ley de endeudamiento y de equilibrio financiero.	<b>Aprobación del Presupuesto (art. 77):</b> la administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso.
<b>Sustentación del Presupuesto Público (art. 80):</b> el MEF sustenta ante el Pleno del Congreso el pliego de ingresos. Cada ministro sustenta los pliegos de egresos de su sector.	<b>Evaluación del Presupuesto (art. 79):</b> los representantes del Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Ejecutivo. En cualquier otro caso, las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren previo informe del MEF.
<b>Banco Central de Reserva (art. 85):</b> puede efectuar operaciones y celebrar convenios de crédito para cubrir desequilibrios transitorios en la posición de las reservas internacionales. Requiere autorización por ley cuando el monto de tales operaciones o convenios supera el límite señalado por el Presupuesto del Sector Público, con cargo de dar cuenta al Congreso.	<b>Miembros del BCRP (art. 86):</b> es gobernado por un Directorio de siete miembros. El Ejecutivo designa a cuatro, entre ellos al Presidente. El Congreso ratifica a este y elige a los tres restantes, con la mayoría absoluta del número legal de congresistas. Todos los directores son nombrados por el mismo período que el Presidente. El Congreso puede removerlos por falta grave.
<b>Designación del Director de la SBS (art. 87):</b> designa al Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones por el plazo correspondiente a su período constitucional.	<b>Designación del Director de la SBS (art. 87):</b> el Congreso lo ratifica.
<b>Puede nombrar parlamentarios como ministros</b>	<b>Pueden ser nombrados ministros</b>
<b>CONTROL POLÍTICO</b>	
<b>Cuestión de Confianza (art. 133):</b> el presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza.	<b>Moción de Censura (art. 132):</b> la censura contra el Consejo de Ministros o contra cualquiera de los ministros, es presentada por el Parlamento, por no menos del 25% del número legal de congresistas. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de congresistas.
<b>Disolución del Congreso (art. 134):</b> el Presidente puede disolver el Congreso si este ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. No puede disolverse el Congreso en su último año de mandato. La Comisión Permanente no puede ser disuelta.	<b>Interpelación (art. 131):</b> para dilucidar responsabilidades en la toma de decisiones políticas. Es de obligatoria concurrencia. Debe ser presentada por no menos del 15% del número legal de congresistas. Para su admisión se requiere el voto de 1/3 de los representantes hábiles.
	<b>Comisión Permanente (art. 99):</b> acusar ante el Congreso al Presidente, a los ministros de Estado (...) por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado estas. <b>Art. 100:</b> .
	<b>Vacancia de la presidencia (art. 113, numerales 2 y 4):</b> permanente incapacidad declarada por el Congreso; haber salido del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar dentro del plazo fijado.

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso de la República.

**Anexo 3:** Cuadro de interpelaciones aprobadas entre el 28 de julio de 2016 y el 21 de marzo de 2018.

N°	Fecha de Present.	Grupo Parlam.	Autor	Ministro	Sector	Motivo	Seguimiento	Asistencia del Ministro
1	23/11/2016	Fuerza Popular	Galarreta Velarde, Luis Fernando	Jaime Saavedra Chanduvi	Educación	Por la presunta compra dirigida de computadoras para el sector educación, la demora para la organización de los XVIII Juegos Panamericanos del 2019 y la difusión de conversaciones del señor Francisco Boza en un programa periodístico en las que se hace mención a su persona.	Se dio cuenta : 24/11/2016. Admitida a debate : 01/12/2016. Aprobada la admisión: 63 votos a favor, 19 en contra y 17 abstenciones	Asistió : 07/12/2016 (posterior moción de censura)
2	1/3/2017	Acción Popular	Lescano Ancieta, Yonhy	Martín Alberto Vizcarra Cornejo	Transportes	Por las acciones y decisiones adoptadas por el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Transportes y comunicaciones, y las motivaciones para adoptarlas, con referencia al Proyecto Aeropuerto Internacional de Chinchero – Cusco (AICC) y a la suscripción de la adenda del Contrato de Concesión con el Consorcio Kuntur Wasi.	Se dio cuenta: 08/03/2017. Admitida a debate: 09/03/2017. Aprobada la admisión: 88 votos a favor, 2 en contra y 19 abstenciones	Renuncia del ministro: 26/05/2017
3	4/5/2017	Acción Popular	Villanueva Mercado, Armando	Martín Alberto Vizcarra Cornejo	Transportes	Por las acciones y decisiones adoptadas por el Poder Ejecutivo, a través del Ministro de Transporte y Comunicaciones, y las motivaciones para adoptarlas, con referencia al Proyecto Aeropuerto Internacional de Chinchero – Cusco (AICC) y a la suscripción de la Adenda del Contrato de Concesión con el Consorcio Kuntur Wasi.	Se dio cuenta: 10/05/2017. Admitida a debate : 11 /05/2017. Aprobada la admisión: 71 votos a favor, 15 en contra y 8 abstenciones	Renuncia del ministro : 26/05/2017
4	8/6/2017	Fuerza Popular	Galarreta Velarde, Luis Fernando	Carlos Basombrio Iglesias	Interior	Por la gestión y acciones adoptadas por el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Interior, respecto de diversos temas relacionados con la seguridad ciudadana de nuestro país;	Se dio cuenta : 10/05/2017. Admitida a debate: 11/05/2017. Aprobada la admisión: 66 votos a favor, 14 en contra y 11 abstenciones	Asistió: 22/06/2017
5	17/08/2017	Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	Rosas Beltran, Wilbert Gabriel	Marilú Martens Cortés.	Educación	Por la huelga magisterial, el proceso de dialogo con los docentes y el impacto de esta paralización en los estudiantes.	Se dio cuenta 24/08/2017. Admitida a debate: 25/08/2017. Aprobada la admisión: 79 votos a favor, 12 en contra y 06 abstenciones	Fecha de renuncia del ministro: 18/09/2017
6	28/11/2017	Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	Cevallos Flores, Hernan Ismael	José Manuel Hernández Calderón	Agricultura	Por los trabajos de descolmatación del río Piura, así como de los trabajos de prevención en el marco de la aplicación del Plan de Reconstrucción con cambios.	Se dio cuenta 07/12/2017	Fecha de renuncia del ministro : 10/01/2018

Fuente: Reporte de Antecedentes Parlamentarios, en el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria.