

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Ejecutivo vs. Legislativo: El caso peruano (2016-2020). Factores que incrementaron la conflictividad entre ambos poderes del Estado

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

Carbajal Rosas, Álvaro Jesús

Asesora:

Campos Ramos, María Milagros Socorro

Lima, 2023

Informe de Similitud

Yo, María Milagros Socorro Campos Ramos, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado Ejecutivo vs. Legislativo: El caso peruano (2016-2020). Factores que incrementaron la conflictividad entre ambos poderes del Estado del/de la autor(a)/ de los(as) autores(as) Alvaro Jesús Carbajal Rosas,

dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 14%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 05/07/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 05 de julio del 2023

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

Agradecimientos:

A mi familia, que me apoyó desde que escogí estudiar esta carrera, hasta que terminé la universidad, incluso durante la pandemia. En especial a mi abuelo Gualberto, mi tía Marita y mi hermano de cuatro patas Toby, quienes ya no están físicamente, pero me acompañaron y enseñaron mucho.

A mi asesora, profesora Milagros Campos, por hacer de este proceso una aventura divertida y su constante ayuda para mejorar este documento.

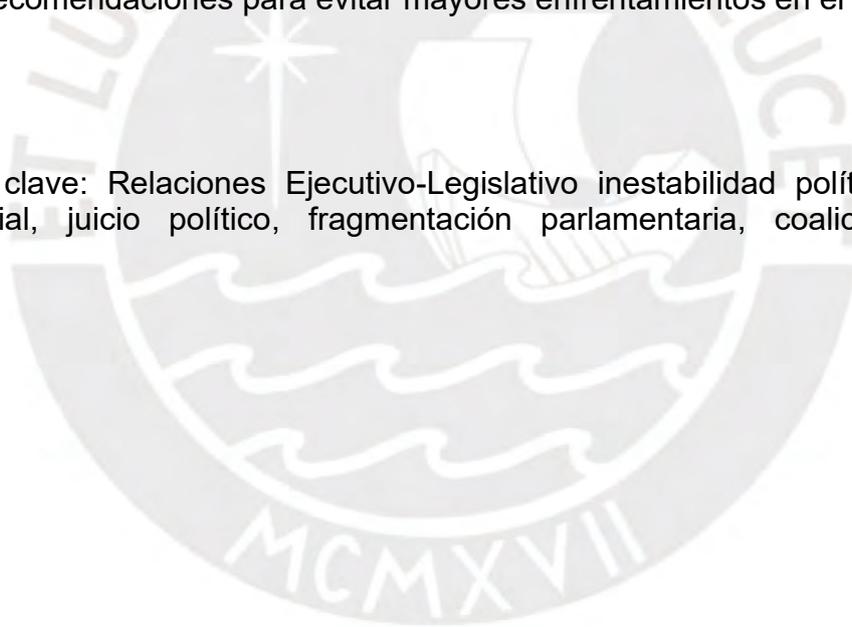
A mis amigos y amigas, quienes hicieron el paso por la universidad mucho más ameno.

A mi querido Perú, porque nunca deja de sorprender y brinda esperanzas de mejora cada día.

RESUMEN

Entre 2016 y 2020 el Perú vivió uno de los mayores conflictos a nivel político, producto de los choques entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el país. En ese sentido, el presente trabajo pretende complementar dicha área de investigación en la literatura especializada mediante el análisis de las causas que provocaron el aumento de la conflictividad entre ambos poderes del Estado peruano. La hipótesis para responder tal cuestión es que este aumento de la conflictividad se produjo debido a la convergencia de cuatro factores: el carácter minoritario de la bancada oficialista dentro del Congreso, la debilidad de las coaliciones conformadas por partidos aliados al gobierno, el diseño institucional peruano y la extrema fragmentación de los partidos políticos y las bancadas parlamentarias (que también afecta a la bancada de gobierno). Esta hipótesis se sustenta en literatura académica sobre las crisis presidenciales, las coaliciones políticas en sistemas de gobierno presidenciales, la influencia de las instituciones en el comportamiento de individuos y sobre la extrema fragmentación partidaria en el caso peruano. Se concluye que la convergencia de los cuatro factores incrementa en gran manera la conflictividad entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, pudiendo culminar con medidas extremas como la renuncia o vacancia del presidente y la disolución del Congreso. Finalmente, se elaborarán algunas recomendaciones para evitar mayores enfrentamientos en el futuro.

Palabras clave: Relaciones Ejecutivo-Legislativo inestabilidad política, crisis presidencial, juicio político, fragmentación parlamentaria, coaliciones de gobierno.



Índice de contenido

1.	Introducción.....	1
2.	Marco teórico.....	3
2.1.	Inestabilidad política y conflicto Ejecutivo-Legislativo.....	3
2.2.	Crisis presidencial.....	4
2.3.	Juicio político.....	4
2.4.	Golpe parlamentario.....	6
3.	Minoría de la bancada oficialista, crisis presidenciales y juicios políticos...8	
3.1	Coaliciones políticas de gobierno en regímenes presidenciales en América Latina.....	11
3.2	Acerca de la fragmentación parlamentaria en el Congreso peruano.....	15
4.	Sobre el diseño institucional peruano: ¿mayor conflictividad en un presidencialismo con rasgos parlamentarios?.....	20
4.1.	Presidencialismo vs parlamentarismo.....	20
4.2.	Mecanismos de control parlamentario en el Perú (y sus particularidades).....	28
5.	Una breve revisión histórica.....	31
5.1.	La corrupción: un problema transversal	31
5.2.	¿Cómo se resolvieron los conflictos pasados?.....	33
6.	Hipótesis.....	34
7.	Metodología.....	36
7.1.	Variables.....	36
7.2.	Matriz de consistencia.....	37
8.	Análisis y resultados.....	40
8.1.	Variables cuantitativas: Debilidad de la bancada y de la coalición de gobierno.....	40
8.2.	Variables cualitativas: análisis del diseño institucional y y de la actitud de los congresistas.....	51
8.3.	Variable contextual: la corrupción transversal.....	57
8.4.	La fragmentación parlamentaria en el periodo 2016-2020.....	60
9.	Conclusiones y recomendaciones.....	64
10.	Referencias bibliográficas.....	68
11.	Anexos.....	77

Índice de tablas

Tabla 1: Porcentaje de escaños del partido de gobierno.....	17
Tabla 2: Tipología de los regímenes democráticos en función del formato ejecutivo (y sus casos ideales).....	21
Tabla 3: Instrumentos de control político con jerarquía constitucional.....	24
Tabla 4: Países latinoamericanos que incluyen la disolución parlamentaria en sus Constituciones.....	27
Tabla 5: Mecanismos de control parlamentario en el Perú.....	29
Tabla 6: Variables dependiente e independientes.....	38
Tabla 7: Resultados de las elecciones al Congreso en 2016 (en escaños).....	41
Tabla 8: Resultados de las elecciones congresales extraordinarias 2020 (en escaños obtenidos).....	42
Tabla 9: Coaliciones parlamentarias en el periodo 2016-2019 (solo contando partidos electos).....	47
Tabla 10: Coaliciones parlamentarias en el periodo 2020-2021.....	47
Tabla 11: Casos de cuestión de confianza presentados ante el Congreso (2000-2020).....	48
Tabla 12: Procesos de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral (2016-2020).....	50
Tabla 13: Requisitos para activar mecanismos de control político por parte del Congreso de la República del Perú.....	51
Tabla 14: Corrupción como argumentos en mecanismos de control político....	59
Tabla 15: Bancadas en el Congreso al inicio y final del periodo 2016-2020.....	60



Índice de gráficos

Gráfico 1: NEP en Perú (2001-2021).....19
Gráfico 2: Uso de la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral según interpretación.....55
Gráfico 3: Síntesis de variables y resultados.....67



1. Introducción

El periodo comprendido entre los años 2016 y 2020 ha sido especialmente conflictivo en la historia reciente del Perú: en tan solo cuatro años el país ha sufrido una gran inestabilidad política, observada en cuatro administraciones presidenciales en dicho periodo, cuando la Constitución indica que un periodo presidencial es de cinco años. Asimismo, se han presenciado, por primera vez desde el retorno a la democracia en el 2000, dos Congresos de la República en el mismo periodo de tiempo (tras la disolución constitucional decretada en 2019), cuando, una vez más, el mandato del Legislativo es de cinco años a partir del momento de ser electo.

Además, en este periodo también ha aumentado significativamente la proporción en el uso y la aprobación de mecanismos de control político por parte del Congreso al Poder Ejecutivo, tales como procedimientos de interpelación y censura ministerial, vacancia (o destitución) presidencial y denegatorias de cuestiones o mociones de confianza al gabinete ministerial: en total, tan solo en este periodo se aprobó una moción de censura (Jaime Saavedra en 2016), se denegó la confianza a tres gabinetes ministeriales (Fernando Zavala en 2017, Salvador Del Solar en 2019 y Pedro Cateriano en 2020) y se vacó por incapacidad moral a un presidente (Vizcarra en 2020), además de forzar la renuncia de otro (Pedro Pablo Kuczynski en 2017). Si bien en términos absolutos se han presentado menos mociones de control político, en este periodo se aprobó el 50% de mociones de censura (1 de 2), se rechazó el voto de confianza al 27% de gabinetes en pleno (3 de 11 gabinetes completos, no ministros individuales) y se aprobó por primera vez una moción de vacancia presidencial desde Fujimori en el 2000. Por otro lado, el Ejecutivo también recurrió a medidas extremas en contra del Legislativo, como la disolución constitucional del Congreso por primera vez desde la promulgación de la Constitución de 1993, decretada en 2019, al ser denegadas dos cuestiones de confianza a nombre del gabinete en el mismo quinquenio presidencial. En palabras de Eduardo Dargent y Stéphanie Rousseau (2022), vivimos en “una suerte de parlamentarismo informal” (p. 2), en la cual no se han cambiado las reglas institucionales, pero sí la interacción entre actores

No obstante, en noviembre de 2020, tras la destitución de Vizcarra, la conflictividad entre poderes del Estado no se detuvo: la presión social obligó a renunciar al tercer presidente del quinquenio (Manuel Merino) a tan solo cinco días de haber asumido el cargo. El cuarto presidente del periodo (Francisco Sagasti) superó dos mociones de censura (ambas en 2021) que buscaban destituirlo¹ (ambas sin éxito), por lo que resulta necesario explicar los factores del porqué de la continua conflictividad, que va más allá de personas específicas.

En ese sentido, el aporte del presente trabajo consiste en intentar responder la siguiente pregunta: ¿cuáles son los factores que han provocado este aumento de conflictividad entre poderes Ejecutivo y Legislativo en el Perú, en el periodo comprendido entre los años 2016 y 2020? Para ello, se toma como objeto de estudio específico los recortes de mandatos, como un indicativo de la conflictividad entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Es importante mencionar que esta investigación toma como año de corte el 2020, debido a que la renuncia de Manuel Merino en noviembre de 2020 se produjo debido a factores sociales (las marchas masivas) más que políticos como los que se mencionan en esta tesis². Se plantea que el aumento de la conflictividad en este periodo en particular se produjo debido a la convergencia de cuatro factores: la minoría de la bancada oficialista en el Congreso, la extrema debilidad de las coaliciones oficialistas en el Legislativo, las características del diseño institucional peruano y la fragmentación política dentro del Congreso, inclusive del partido de gobierno. Asimismo, se afirma que el factor contextual de la corrupción resulta también importante, pues hechos de esta naturaleza fueron utilizados como argumento para agudizar la confrontación entre ambos poderes del estado peruano. Del mismo modo, se plantea que es necesario modificar normas legales y constitucionales referentes a las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, como la eliminación de la vacancia por incapacidad moral y la cuestión de confianza obligatoria, con el fin de armonizar las relaciones entre ambos poderes del Estado peruano.

¹ Mociones de Orden del Día N°14077 (presentada por Posemoscrowte Chagua Payano el 09/04/2021) y N°14405 (presentada por César Gonzáles Tuanama el 13/05/2021).

² Si bien es cierto que la renuncia de Merino se debió a masivas manifestaciones sociales y ello escapa al marco de estudio de esta tesis, resultaría importante realizar una investigación a profundidad sobre dicho caso en particular.

2. Marco teórico

A partir de las palabras clave mencionadas en el resumen, se proponen las siguientes discusiones respecto de los diferentes conceptos:

2.1. Inestabilidad política y conflicto Ejecutivo-Legislativo

Este concepto ha sido utilizado repetidamente en el debate político peruano. Por tal motivo, conviene revisar algunos conceptos previos, en contextos de presidencialismos latinoamericanos.

En primer lugar, Marsteintredet y Malamud (2020) definen la inestabilidad política a partir de los casos en los cuales los mandatos presidenciales han sido interrumpidos anticipadamente (p.3). En un sentido similar, el concepto de “inestabilidad presidencial” utilizado por Pérez-Liñán (2008) se refiere a “eventos en los cuales los presidentes electos concluyen su mandato antes de tiempo por motivos [...] ajenos a su voluntad” (p. 107). Para decirlo de manera directa, ambos conceptos de “inestabilidad” (tanto política como presidencial) se refieren a casos en los cuales los Ejecutivos son expulsados del poder de manera anticipada.

En segundo lugar, Valenzuela (2008) también mide la inestabilidad política en la cantidad de presidencias que han caído a lo largo del tiempo y en distintos países, sea por golpe de Estado, destitución o renuncia, a partir de múltiples casos en América Latina.

En tercer lugar, Velázquez (2015) establece tres fuentes de conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en presidencialismos: separación de poder y de propósito (doble legitimidad y doble electorado), composición partidaria en el Congreso y la responsabilidad compartida de ambos poderes en el proceso de las políticas públicas. Así pues, se observa que existen diversas fuentes de conflicto entre ambos poderes del Estado

En síntesis, se observa que la inestabilidad política es medida por la cantidad de presidencias que culminan su mandato antes del periodo correspondiente. Vale decir que esta inestabilidad no siempre se soluciona por métodos legales como juicios políticos, sino también pueden producir golpes militares o renunciadas forzadas por alguna crisis importante. Asimismo, existen

diversas fuentes de conflicto entre poderes, como la separación de estos, la minoría en el Congreso y la responsabilidad compartida.

2.2. Crisis presidencial

Este término se encuentra relacionado muy cercanamente con el concepto anterior, pero más específicamente referido a los poderes Ejecutivos presidencialistas en América Latina. Los autores especialistas en la materia ofrecen algunas definiciones al respecto.

En primer lugar, para Pérez-Liñán (2007), una crisis presidencial es una “instancia extrema de conflicto entre Ejecutivo y Legislativo, en la cual una de las ramas electas del gobierno busca la disolución de otra” (p. 7). Así, el autor describe la crisis presidencial como una situación de conflicto entre poderes, en la cual se busca la desaparición del poder derrotado.

En segundo lugar, Sirvart Tokatlian (2013), siguiendo la línea de Pérez-Liñán, define “crisis presidencial” como “todo proceso por el cual el Congreso intenta remover al presidente de su cargo, el presidente intenta clausurar el Congreso, o uno de los dos poderes apoya un movimiento civil o militar en contra del otro” (p. 9). Una vez más, la autora resalta la situación conflictiva entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que puede terminar con un poder del Estado avasallando al otro.

Como se puede sintetizar, las crisis presidenciales son situaciones de conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, en las cuales uno de ellos busca triunfar completamente sobre el otro, hasta disolver o remover el poder rival.

2.3. Juicio político

Quizá el concepto más jurídico, pero que considero necesario con el fin de establecer una definición precisa acerca de este procedimiento.

En primer lugar, para Francisco Eguiguren (2017), el juicio político consiste en un procedimiento parlamentario que procede cuando “se imputan infracciones de la Constitución o de tipo político” (p. 71), de naturaleza política y que solo concluyen con sanciones políticas, pero no penales (p. 78). Es decir, el juicio político no procede por faltas éticas (como recientemente considera el

Congreso a través de procedimientos de vacancia), sino únicamente por delitos o infracciones constitucionales, es decir, causas objetivas.

En segundo lugar, Omar Cairo (2013) define al juicio político como un “procedimiento parlamentario, dirigido a hacer efectiva la responsabilidad constitucional de determinados altos funcionarios” (p. 122). Una vez más, se resalta que el juicio político únicamente procede en casos objetivos de infracciones constitucionales, no de supuestos subjetivos.

En síntesis, se observa que el juicio político, en el Perú, no es un proceso de censura al estilo de los regímenes parlamentarios, sino que únicamente procede en caso de infracciones constitucionales.

Asimismo, en el ordenamiento jurídico peruano existe una figura constitucional llamada “vacancia presidencial por permanente incapacidad moral” (Constitución Política del Perú, Art. 113, inciso 2), mediante la cual el Congreso de la República puede destituir a un presidente. No obstante, esta figura es objeto de un debate entre constitucionales: por un lado, Cairo (2017) afirma que esta cláusula se refiere a la “incapacidad de realizar juicios morales, es decir, de distinguir el bien del mal, tomando como referencia un sistema moral determinado”. En otras palabras, se trata de una ‘incapacidad mental’ (p. 17). En esa misma línea se pronuncia Abraham García Chávarri (2013), quien menciona que, si se entiende “incapacidad moral” como “incapacidad mental”, el debate se resolvería debido a que se entendería dicho concepto de manera objetiva (p. 400).

Por otro lado, autores como Cruces (2018) o Hernández (2020) consideran que la vacancia por incapacidad moral consiste en realidad en un mecanismo de control político hacia el Ejecutivo por parte del Congreso. Cruces (2018) la cataloga como una herramienta de control político al presidente de la República (p. 277), o como un mecanismo de control ético político hacia el presidente por parte del Congreso para evaluar la “idoneidad” presidencial (Hernández, 2020, pp. 47-48).

2.4. Golpe parlamentario

El concepto de “golpe parlamentario” es usado generalmente para referirse a procesos legales en el interior del Parlamento para destituir al presidente, como juicios políticos o mociones de censura. Lo que se pretende al momento de utilizar el término “golpe” es tratar de calificar dichos procedimientos como ilegítimos e ilegales, motivo por el cual este es un concepto muy polémico que ha sido rechazado por distintos sectores de la sociedad.

Por un lado, Salas (2016), tomando como referencia empírica el proceso de destitución de Dilma Rousseff en Brasil, utiliza el término “golpe parlamentario” debido a que el Congreso es el que determina la salida de los presidentes, así como “una alteración del Estado de Derecho” que fuerzan “la legalidad de los actos, la jurisprudencia sobre la materia y lo que se entiende como interpretación constitucional” (pp. 57-58). En otras palabras, el “golpe parlamentario” sería un proceso en el cual el Parlamento utiliza arbitrariamente mecanismos jurídicamente válidos con el fin de terminar anticipadamente el mandato de un Ejecutivo.

Por otro lado, según Marsteintredet y Malamud (2020), se define como “golpe parlamentario” a aquel tipo de golpe que es perpetrado por una agencia estatal (generalmente el Parlamento) en contra del Ejecutivo, como los casos de Dilma Rousseff en Brasil y Fernando Lugo en Paraguay (p. 10). No obstante, los mismos autores mencionan que esta conceptualización puede producir problemas en la vida real, pues “catalogar un suceso como ‘golpe’ puede generar [...] la remoción de ayuda exterior, la suspensión de organizaciones internacionales, la imposición de sanciones e, incluso, la intervención militar extranjera” (Marsteintredet y Malamud, 2020, pp. 11-12). Como se puede observar, los autores definen “golpe parlamentario” a partir de ciertas características que difieren de un golpe de Estado clásico, pero advierten los riesgos de utilizar este término de manera muy ligera.

Con referencia al caso peruano, Francisco Eguiguren ofrece en su libro “La responsabilidad del Presidente: razones para una reforma constitucional” (2007), un comentario sobre la vacancia por permanente incapacidad y cercanía a un golpe parlamentario. Al respecto, el autor sostiene: “Como ya hemos

indicado, los riesgos políticos de esta causal de vacancia por incapacidad moral son notorios y preocupantes. Habilita la destitución del Presidente por una decisión política del Congreso, sustentada en su evaluación de la conducta y el desempeño presidencial, una suerte de «censura» o de «golpe de Estado parlamentario» al Presidente, como sucedió con Bucarán y Maguad en Ecuador.” (Eguiguren, 2007, p. 234). Es decir, se define el golpe parlamentario como una decisión política del Parlamento equivalente a la censura ministerial, lo cual es ajeno al sistema presidencialista de gobierno que existe en Perú.

Así pues, se puede describir un golpe parlamentario como un proceso en el cual los parlamentos utilizan de manera arbitraria mecanismos constitucionales y legales con el fin de destituir un Ejecutivo. No obstante, existen riesgos de conceptualización al respecto, pues definir mal un proceso legal puede acarrear consecuencias negativas en el futuro.



3. Minoría de la bancada oficialista, crisis presidenciales y juicios políticos

Desde finales del siglo XX hasta la actualidad, las crisis e inestabilidad políticas han sido una constante en América Latina. En ese sentido, Aníbal Pérez-Liñán (2007) menciona que entre 1950 y 2004 ocurrieron 58 crisis presidenciales, definidas por el autor como “instancias extremas de conflicto entre Ejecutivo y Legislativo, en la cual una de las ramas electas del gobierno busca la disolución de otra” (vale decir, “si el Ejecutivo trata de disolver el Congreso, si el Congreso trata de remover al presidente, o si cualquiera de los dos poderes apoya un golpe de Estado contra el otro”) (p. 7): 6 de ellas culminaron con la intención de remover al presidente y 21 desembocaron en un golpe de estado militar (p. 8), evidenciando la enorme inestabilidad en América Latina desde la segunda mitad del siglo XX y continuada hasta la actualidad. No obstante, en el periodo más reciente de historia democrática en América Latina, los golpes de Estado militares parecen haber sido reemplazados por herramientas del juego democrático (Coelho, 2012), tales como el juicio político. En esa línea, la literatura especializada en estos conflictos ha mencionado constantemente que, si un Ejecutivo no obtiene una mayoría oficialista en el Parlamento, la gobernabilidad se torna difícil, sobre todo en América Latina (Jiménez y Solano 2015; Gamboa 2005), entendiendo por *gobernabilidad* a “la situación en que concurren un conjunto de condiciones favorables para acción de gobierno que se sitúan en su entorno” (Alcántara, 1994, p. 11).

De esa manera, Morgenstern, Negri y Pérez-Liñán (2009), ofrecen el siguiente recuento: 14 presidentes constitucionalmente electos no pudieron completar su mandato entre 1980 y 2004 y, de ese total, 5 presidentes fueron destituidos o declarados “incapacitados” para gobernar por el Poder Legislativo (p. 31-33). Asimismo, Sánchez y Escamilla (2017) mencionan que, entre 1992 y 2016, “en nueve países de la región han sido separados 15 presidentes antes de que concluya su mandato” (p. 48). Según Pérez-Liñán (2007), esto sucede debido a que la herramienta del “juicio político” no solo es usada para sancionar a presidentes culpables de algún delito, sino también como un “arma institucional utilizada contra presidentes que confronten una legislatura beligerante” (p. 9), a pesar que, en principio, el juicio político debe ser un procedimiento parlamentario que procede cuando “se imputan infracciones de la Constitución o de tipo

político” (Eguiguren, 2017, p. 71), de naturaleza política y que solo concluyen con sanciones políticas, pero no penales (p. 78); en otras palabras, se observa una “politización del juicio político” (Zaznaev, 2020), que es utilizado como una manera de ataque al Ejecutivo por parte del Legislativo. Complementando lo anterior, Martínez et al. (2021) sostienen en su estudio sobre el juicio político en Estados Unidos, que estos procesos contra el presidente se encuentran guiados por motivos ideológicos, partidarios o de interacción (p. 17). Como se puede observar, ninguna de estas motivaciones se encuentra basada en razones de quebrantamiento del orden legal o constitucional. De este modo, se aprecia que la regla general es la siguiente: si un presidente no obtiene mayoría en el Parlamento, resulta más difícil (aunque no imposible) que el presidente se mantenga en el cargo.

Asimismo, Negretto (2006) menciona que “la perspectiva convencional de presidencias minoritarias es que su performance está asociada con altos niveles de conflicto entre Ejecutivo y Legislativo e inestabilidad democrática” (p. 78) y, posteriormente, afirma que “el gobierno presidencial más frecuentemente asociado con altos niveles de conflicto entre Ejecutivo y Legislativo y mandatos constitucionales interrumpidos es aquel en el cual el partido del presidente no tiene control el legislador promedio y de veto, y los partidos incluidos en el gabinete mantienen una minoría de asientos en el Congreso” (p. 87). En el mismo sentido, Albala (2009) concluye luego de analizar los casos de Uruguay, Chile y Argentina, que “los gobiernos que no consiguen obtener la mayoría o que sólo poseen una mayoría crítica (*loose majority*) tienden a aprobar su política por la fuerza”, traduciéndose en relaciones conflictivas entre el Ejecutivo y el Legislativo, “que puede desembocar en una parálisis de la vida sociopolítica”, como Argentina en 2008 (p. 55). No obstante, el mismo autor menciona, en los casos de Chile y Uruguay, que aquellos pactos políticos “más abiertos, homogéneos y precoces”, son aquellos que perduran en el tiempo (Albala, 2009, p. 55). Por ello, resulta importante para el gobierno mantener una representación parlamentaria sólida, pues la carencia de esta provoca una mayor inestabilidad y debilita la fortaleza del gobierno, como bien menciona Vera (2008, p. 17) en un estudio sobre la estabilidad política durante el segundo gobierno de Alan García en el Perú, a pesar de carecer de una bancada mayoritaria. Bajo esa lógica,

como se observará en el caso peruano, al no contar con una presencia parlamentaria fuerte, los gobiernos de turno (PPK y Vizcarra) no lograron implementar políticas públicas a través del diálogo y el consenso, sino que, por el contrario, el Ejecutivo se vio obligado a recurrir a la cuestión de confianza para forzar al Congreso a seguir la línea establecida por el gobierno.

Sumado a lo anterior, la falta de representación parlamentaria oficialista en el Perú entorpece también la formulación e implementación de políticas públicas, pudiendo ocasionar conflictos entre ambos poderes del Estado. En ese sentido, Valencia (2012) afirma que “las *decisiones legislativas* [...] son decisiones colectivas cuya base se define en términos de *objetivos nacionales* y/o permanentes plasmados en la Constitución” (p. 13). En palabras más simples, las decisiones sobre políticas públicas se toman desde el Parlamento. Estos procesos de formulación e implementación de políticas públicas pueden ser fuente de conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo pues, como menciona el mismo artículo sobre el caso de la presidencia de Vicente Fox en México, sin una capacidad de negociación adecuada entre ambos poderes, las propuestas del Ejecutivo dejan de ser debatidas por el Congreso, se dilata su trámite en comisiones o se rechazan abiertamente (Valencia, 2012, p. 27). De esa manera, con el fin de facilitar el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas, resulta importante para el gobierno contar con una bancada que defienda los intereses oficialistas y, de ser posible, que esta bancada sea mayoritaria; en caso contrario, la posibilidad de surgimiento de conflictos aumenta considerablemente.

No obstante, estudios como el de Mustapic (2006) sugieren que el rol del Congreso no solo puede ser destructivo, forzando la renuncia presidencial, sino también constructivo al momento de contribuir a la solución a la crisis, adaptando un rol más protagónico propio de los regímenes parlamentarios al momento de formar gobierno (p. 68). En el mismo sentido se pronuncia Aversa (2013), quien sostiene que “la falta de apoyo del presidente en la asamblea puede predisponer al bloqueo y poner en riesgo la supervivencia del gobierno, pero también puede inducir al Congreso a asumir un rol protagónico en la resolución del conflicto político” (p. 171). En cualquier caso, se destaca el papel del Congreso al

momento de culminar una crisis presidencial, sea de una manera positiva o negativa para el Ejecutivo.

En síntesis, en esta sección se ha observado que la falta de una representación oficialista en el poder Legislativo puede obstruir la gestión del Ejecutivo al momento de implementar sus políticas de gobierno, pudiendo derivar en un conflicto entre poderes del Estado si el Ejecutivo trata de implementar sus políticas de manera violenta. Asimismo, esta carencia de mayoría parlamentaria constituye una debilidad para el Ejecutivo al momento de encarar procesos de juicio político activados por parte de la oposición, pudiendo concluir con una crisis presidencial y la salida del Ejecutivo del poder o la disolución del poder Legislativo (Pérez-Liñán, 2007). Asimismo, se destaca el rol importante que juega el Congreso al momento de dar término a una crisis presidencial (Mustapic, 2006; Aversa, 2013), el cual puede ser destructivo o constructivo. No obstante, como se mencionó al principio de esta sección, no siempre los presidentes sin una mayoría parlamentaria propia están necesariamente condenados a abandonar el cargo presidencial con anticipación. Como se discutirá en la siguiente sección, muchas veces los Ejecutivos con minoría legislativa recurren a la formación de coaliciones políticas parlamentarias para facilitar la labor de gobierno y reducir los conflictos con el Legislativo.

3.1. Coaliciones políticas de gobierno en regímenes presidenciales de América Latina

Como se mencionó al final de la sección anterior, con el fin de intentar evadir la situación de minoría en el Legislativo, los Ejecutivos pueden optar por construir coaliciones políticas. La definición de estas coaliciones en regímenes presidenciales, como los que están establecidos en América Latina es materia de debate. Kaare Strom, en su libro *Minority Government and Majority Rule* (1990), menciona que existen cuatro criterios para definir qué es una coalición de partidos políticos en el parlamento (pp. 24-25): (1) la persecución de un objetivo común, (2) la unión de recursos para conseguir dicho objetivo, (3) la preocupación en conseguir dicho objetivo y (4) la distribución de los beneficios producto de la obtención de ese objetivo. Más recientemente, en un estudio de Clerici et al. (2017), estas coaliciones son definidas como “actores que agencian de manera coordinada para lograr un determinado objetivo dentro del sistema

político”, lo que supone “una sucesión de prácticas rutinarias que, como implica costos, se espera que el resultado del esfuerzo colectivo sea superior a las expectativas de permanecer en solitario” (p. 238). Más adelante, los mismos autores mencionan que, con el fin de que el Ejecutivo cuente con una fuerza parlamentaria sólida que posibilite la aprobación de sus proyectos de ley, los presidentes con bancada minoritaria buscan formar estas coaliciones (p. 240). Como se puede observar en ambos casos, la relación costo-beneficio se encuentra presente, con el fin de asegurar el éxito legislativo del Ejecutivo y evitar conflictos entre poderes. Estas coaliciones suelen ser propias de los regímenes parlamentarios como España (Reniu, 2001; Crespo, 2003), pero recientemente se ha observado la formación de coaliciones en regímenes presidenciales en América Latina. Como bien menciona Valerio (2008), “el elemento más importante y claro a la hora de explicar por qué se construyen coaliciones de gobierno en sistemas presidenciales sigue siendo el carácter minoritario del partido del presidente en el Congreso. La insuficiencia de apoyo parlamentario obliga a los presidentes a negociar con la oposición a fin de garantizar el trámite de sus agendas de gobierno” (p. 134).

En ese sentido, Daniel Chasquetti (2018), en una síntesis de su tesis de licenciatura, analiza los sucesivos casos de formación de gobiernos de coalición en Uruguay entre 1971 y 1997, recoge la definición de Strom (1990) y sostiene, además, que “las coaliciones presidenciales serían una alternativa excepcional al problema originado por la existencia de un presidente con minorías legislativas” en sistemas de gobierno presidenciales (p. 27), dando lugar a una especie de “presidencialismo de coalición” (Lanzaro, 2001, p. 32). De esa manera, los Ejecutivos se centran con mayor énfasis en la construcción de coaliciones de gobierno si enfrentan una oposición congresal fuerte, mientras que si la oposición es débil los Ejecutivos no encuentran incentivos para formar coaliciones (Alemán y Tsebelis, 2011). No obstante, si no existen mayorías parlamentarias oficialistas ni tampoco una coalición de gobierno fuerte, o si esta se rompe, la dinámica del gobierno se torna más difícil (Chasquetti, 2006, p. 181), pues estas coaliciones no necesariamente implican un apoyo legislativo al momento de llegar al parlamento, aunque ciertamente los gobiernos buscan que las coaliciones los respalden al momento de votar sus iniciativas legislativas

(Mainwaring, 1990; Cheibub, 2007). Se observa, de esta manera, un aumento de la conflictividad entre el Ejecutivo y el Legislativo cuando el primero no tiene mayoría dentro del segundo o cuando la coalición oficialista al interior del Parlamento se debilita, lo que puede culminar incluso con la caída de todo el gobierno. Asimismo, resulta importante resaltar la importancia del legislador “pivote” en estos casos. Aníbal Pérez-Liñán (2008) define al legislador pivote como “El legislador más distante del presidente cuyo respaldo resulte necesario para formar este tercio es justamente el legislador pivote (quien establece el rango de negociación para el presidente)” (p. 111).

Los estudios de caso en países latinoamericanos ayudan a explicar de manera empírica los hallazgos teóricos sobre las coaliciones de gobierno en América Latina, de entre los cuales destaca el caso de Argentina durante el gobierno de Fernando de la Rúa. Por ejemplo, el estudio de Novaro (2001) analiza las coaliciones de gobierno en Argentina durante los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999) y Fernando de la Rúa (1999-2001). En dicho estudio, el autor destaca la debilidad de la coalición de gobierno conocida como “La Alianza” durante el periodo de Fernando de la Rúa frente al Partido Justicialista en el Senado y, además, dentro de la misma coalición, por lo cual “La capacidad de la coalición para emprender políticas de reforma ambiciosas se vio limitada no sólo por la estrechez presupuestaria y la oposición del peronismo, sino también y en gran parte por la ausencia de cohesión y convicción a ciertas metas básicas” (p. 90) de la Alianza. Poco tiempo después de la publicación de este estudio, en diciembre de 2001, Fernando de la Rúa renunció a la presidencia de Argentina, produciéndose una crisis presidencial. El mismo caso es analizado por Cruz (2010), comparando a la Alianza con otras coaliciones como en Frente Amplio en Uruguay y la Concertación en Chile. En esta ocasión el autor afirma que la disparidad ideológica, el bajo nivel de institucionalización de la Alianza y el desbalance de fuerzas en el Congreso y de gobernaciones entre los partidos que conformaban la coalición (FREPASO y UCR) fueron los causantes del fracaso de la coalición y la caída del gobierno (p. 22). En el mismo sentido, Llanos y Nolte (2016) mencionan el caso de la presidenta Dilma Rousseff en Brasil, quien fue destituida en un juicio político luego de ser abandonada por su coalición de gobierno (p. 6). Así, Cruz (2010) menciona tres condiciones para que una

coalición de gobierno sea exitosa: (a) más “conexión” ideológica, (b) mayor cantidad de partidos dentro de la coalición y (c) balance en la distribución de poder entre los partidos que conforman la coalición (p. 23).

Sin embargo, hay que mencionar que no todas las coaliciones de gobierno en regímenes presidenciales son iguales, pues en América Latina existen “tipos de régimen y modos de gobierno distintos y mutantes, diferentes formatos de democracia y ciertas alternativas de pluralismo” (Lanzaro, 2001, p. 34). En ese sentido, Garrido (2003) menciona cuatro tipos de coaliciones presidenciales (pp. 45-55):

- a. Gabinetes de coalición estructurada: selección ministerial basada en criterios partidistas, con una alta cohesión y disciplina, permitiendo un respaldo sólido a las políticas del Ejecutivo.
- b. Gabinetes coalición vaga: selección ministerial basada en criterios mixtos (partidarios y no partidarios), diferentes tipos de ministros (partidarios, extraparlamentarios, etc.). Este tipo de coalición se suele producir en países con baja disciplina partidaria.
- c. Gobiernos de cooptación: también se basa en criterios de selección ministerial mixta, pero se diferencia de los gabinetes de coalición vaga debido a que, en los gobiernos de cooptación, no existe un acuerdo de colaboración entre el Ejecutivo y los líderes de los partidos a los cuales pertenecen los ministros seleccionados, motivo por el cual no significa el apoyo de los partidos políticos.
- d. Gabinetes no partidarios: criterios de selección ministerial anti y por fuera de los partidos (básicamente criterios tecnocráticos), designando ministros independientes de los partidos y cercanos o leales al gobierno de turno. Este tipo de coalición tiende a surgir en gobiernos erráticos.

Como se observa en esta sección, aquellos Ejecutivos que carecen de una mayoría en sus respectivos parlamentos tienden a construir coaliciones dentro del Legislativo para facilitar la implementación de políticas de gobierno (Valerio, 2008; Chasquetti, 2018), coaliciones que pueden ser de distinto tipo según el contexto en el cual se forman (Garrido, 2003). No obstante, si estas coaliciones se quiebran se debilita enormemente el poder presidencial

(Chasquetti, 2006), pudiéndose originar una crisis de gobierno, como sucedió en el caso de la presidencia de Fernando de la Rúa y la Alianza en Argentina.

3.2. Acerca de la fragmentación parlamentaria en el Congreso peruano

Mucho se ha debatido sobre la debilidad de los partidos políticos en el Perú y la consiguiente debilidad de los partidos una vez consiguen escaños en el Congreso, sobre todo luego del gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000). En efecto, en el caso peruano existe una característica especial: los partidos políticos son extremadamente débiles o, como sostienen algunos autores, existe una “democracia sin partidos” (Levistky y Zavaleta, 2019; Tanaka, 2005) o “coaliciones de independientes” (Zavaleta, 2014), producto del colapso de sistema de partidos tras el régimen fujimorista. Las causas de este colapso y extrema fragmentación política y parlamentaria ha sido materia de estudio debido a su particularidad. Tanaka (2010) sostiene que las dos principales causas para explicar esta fragmentación son la reforma del Estado que descentralizó y “territorializó” la política, sumado a liderazgos regionales antisistema fuertes (p. 150). Otros autores tienen una mirada, más bien, desde una perspectiva institucionalista, afirmando que las causas de la extrema fragmentación del sistema de partidos y del Congreso peruano obedece al diseño del sistema electoral y de las normas electorales, como el mecanismo del voto preferencial (Tuesta, 2003; Rodríguez, 2018), pues este aumenta los personalismos al interior de las organizaciones políticas, o la valla electoral (Tuesta, 2017), que si bien fue concebida como un mecanismo para evitar la fragmentación, en la práctica ha producido un descenso en la lealtad partidaria debido a que los partidos buscan candidatos por carisma y arraigo popular con el fin de no perder la inscripción. Como queda evidenciado, no existe un consenso en la academia respecto de las causas más significativas de la fragmentación del sistema de partidos en el Perú, lo cual a su vez se ve reflejado en las bancadas electas en el Congreso. Asimismo, para Sardón (2010), la solución a la crisis del sistema electoral peruano pasa por elegir uninominalmente a los congresistas (p. 285), lo cual a su vez conduciría a una mayor consolidación de los partidos políticos porque se evitaría una mayor fragmentación a nivel geográfico.

Para resolver esa problemática, se han propuesto diversas alternativas de solución. La más reciente fue presentada por la Comisión del Alto Nivel para la Reforma Política (2019), durante el gobierno de Martín Vizcarra. Dicha comisión, conformada por destacados académicos como Fernando Tuesta, Jessica Bensa, Milagros Campos, Martín Tanaka y Paula Muñoz, realizó un interesante informe sobre la situación del sistema político en Perú, proponiendo finalmente doce proyectos de ley, con el fin de mejorar la organización y desempeño de organizaciones políticas (Comisión de Alto Nivel Para la Reforma Política, pp. 40-41).

En cualquier caso, no solo es importante mencionar que la representación parlamentaria del oficialismo es insuficiente o que el gobierno fue avasallado por una mayoría obstruccionista, sino que la extrema fragmentación partidaria y parlamentaria provocó que la ya de por sí débil bancada oficialista se fragmentara aún más. Como bien acertadamente mencionan Meléndez y León (2010), el Congreso peruano está “atrapado” en la lógica fujimorista: falta de cohesión interna, pragmatismo, prebenda y transfuguismo (pp. 466-467), haciendo muy difícil un proceso de “reinstitutionalización democrática” (Tanaka y Vera, 2010, p. 92). Por ejemplo, Murakami (2008), en su estudio sobre las elecciones generales de 2006, menciona entre sus conclusiones el caso de Unión por el Perú, que se dividió en Unión por el Perú y el Partido Nacionalista (fiel a Ollanta Humala), traduciéndose también en una división de la bancada en el Congreso y la participación de ambas partes por separado en las elecciones municipales de noviembre del mismo año (p. 61). Los datos proporcionados por Campos (2021) son reveladores: tal como se muestra en la tabla 2, en todos los periodos desde el regreso a la democracia en el 2000 (excepto el gobierno aprista entre 2006 y 2011), el porcentaje de la bancada de gobierno se redujo a lo largo del periodo presidencial y parlamentario.

Tabla 1. Porcentaje de escaños del partido de gobierno

Periodo	% de escaños del partido de gobierno (inicio del periodo)	% de escaños del partido de gobierno (fin del periodo)
2001-2006	38%	26%
2006-2011	30%	30%
2011-2016	36%	20%
2016-2019	14%	4%

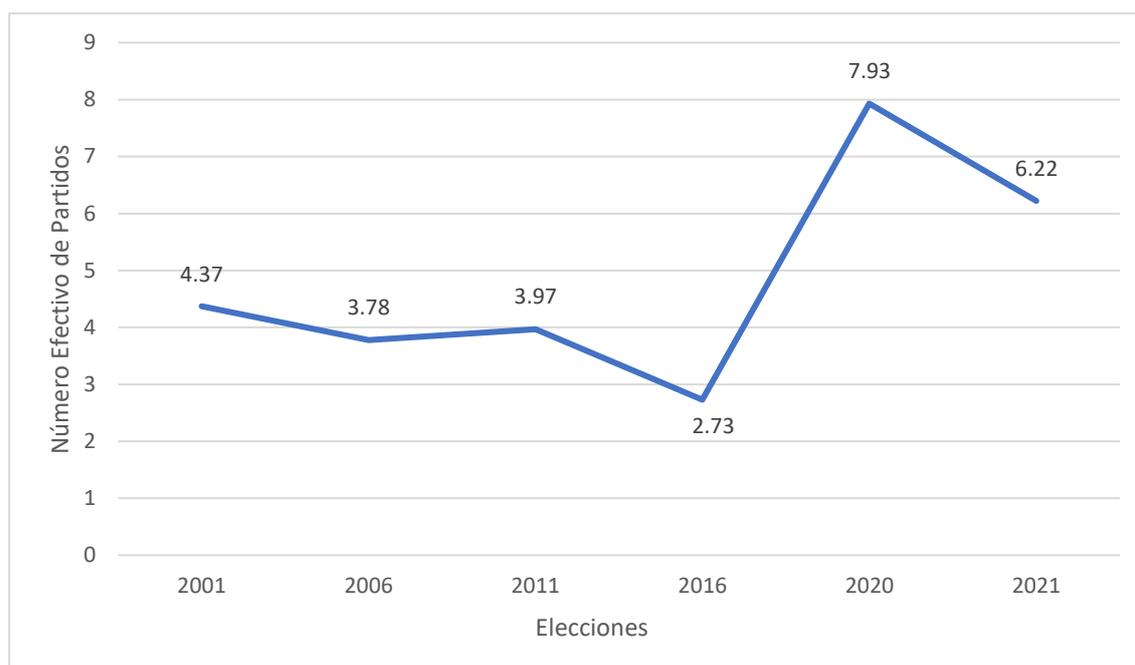
Fuente: Campos (2021, p. 55).

Lamentablemente, existen pocos estudios sobre el impacto real de la fragmentación parlamentaria en la conflictividad entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el Perú, lo cual constituye una limitación. Uno de estos trabajos es el estudio interesante de Milet y Gamboa (2006) que, si bien trata sobre el contexto de las elecciones generales en el Perú de 2006 que le dieron el triunfo a Alan García, contiene una sección acerca del impacto que tuvo la fragmentación parlamentaria en el gobierno de Toledo (pp. 53-56). En dicha sección, los autores mencionan que el partido de Toledo (Perú Posible) “no le proporcionaba una base sólida para poder gobernar”, por lo que el presidente decidió conformar su gabinete, no solo con partidarios de Perú Posible, sino también con técnicos con poca experiencia política y que no habían participado en la campaña electoral de 2001, causando malestar y conflictos al interior del mismo partido, cuyos militantes rechazaban la presencia de “técnicos independientes” al interior del gobierno (p. 55). A su vez, estos hallazgos concuerdan con una investigación realizada por García (s/f), la cual indica entre sus conclusiones que “la elevada fragmentación partidaria, así como el alto número efectivo de partidos parlamentarios estaría condicionando no sólo al Ejecutivo en su búsqueda de mayorías estables en el Congreso, sino además a la propia oposición en su organización” (p. 20). Lo interesante de ambos estudios consiste en revelar una característica importante en el sistema de gobierno peruano: los conflictos no solo se producen entre Ejecutivo y oposición parlamentaria, sino también incluso dentro del mismo partido de gobierno, debilitando aún más el poder presidencial lo cual, a su vez y siguiendo a Albala (2009), origina más conflictos entre poderes debido al intento de imponer la política del Ejecutivo por la fuerza. De esa manera, si es el partido de gobierno el que más sufre del fenómeno del “trasfuguismo”, el gobierno encargado del

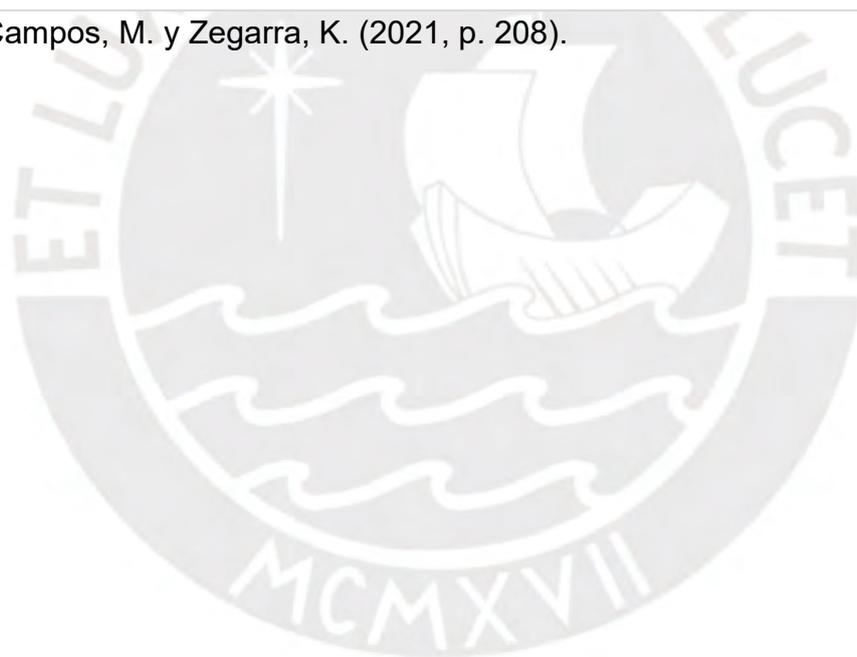
Poder Ejecutivo enfrentará muchas más dificultades de las que tendrían si obtuvieran una mayoría sólida y cohesionada en el Parlamento.

En esta sección, se ha revisado que en el caso peruano existe una extrema fragmentación tanto del sistema de partidos como de las bancadas al interior del parlamento. Esto último, a su vez, puede suceder dentro del mismo partido de gobierno, como se ha demostrado en el caso de Alejandro Toledo y Perú Posible (Milet y Gamboa, 2006). Esta característica propia del sistema peruano, además de los otros tres mencionados anteriormente, pueden aumentar la conflictividad entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. En ese sentido, el aporte del presente trabajo consiste en mencionar, además de lo afirmado por la literatura especializada, aquellos factores específicos en el caso peruano (con sus particularidades antes mencionadas) que agravan aún más el conflicto existente de por sí cuando un presidente no obtiene mayoría en el Ejecutivo, entre los cuales se encuentran la falta de una representación parlamentaria mayoritaria por parte del gobierno de turno, la debilidad de las coaliciones oficialistas en el Parlamento frente a la oposición, el diseño institucional formal peruano y la fragmentación de las bancadas al interior del Congreso. Como se muestra a continuación, en el Gráfico 1, el Número Efectivo de Partidos (NEP) muestra una tendencia creciente en la fragmentación partidaria, con una diferencia significativa a partir de 2016 (Campos y Zegarra, 2021).

Gráfico 1. NEP en Perú (2001-2021)



Fuente: Campos, M. y Zegarra, K. (2021, p. 208).



4. Sobre el diseño institucional peruano: ¿mayor conflictividad en un presidencialismo con rasgos parlamentarios?

4.1. Presidencialismo vs parlamentarismo

Se puede argumentar también que el gran aumento de la conflictividad entre Ejecutivo y Legislativo es producto del diseño institucional y sus fallas. Según Guy Peters (2016), existen cuatro tipos de variedades de la teoría institucionalista: institucionalismo histórico, institucionalismo de elección racional, institucionalismo discursivo e institucionalismo normativo (pp. 59-61). Es este último tipo de institucionalismo, el cual está definido como aquel tipo de institucionalismo que define las instituciones “a través de los valores, símbolos, e incluso mitos que son usados para guiar el comportamiento [de los individuos]” (p. 59), el que explicaría de manera más adecuada la relación entre instituciones e individuos, y la influencia ejercida sobre estos por el diseño institucional. Adicionalmente, ha surgido una corriente denominada “nuevo institucionalismo”, definida por Rodolfo Vergara, en la introducción al libro de March y Olsen (1997) como aquella corriente del institucionalismo para la cual “las organizaciones desarrollan características institucionales que [...] influyen en el comportamiento de los miembros de la institución” (p. 17). Aquí, los autores coinciden en un aspecto importante: las instituciones pueden influir en el comportamiento de los individuos.

Ahora bien, existe un debate abierto acerca de la influencia real del diseño institucional del sistema de gobierno en el aumento o disminución de conflictos. En palabras más simples, si el parlamentarismo es más beneficioso que el presidencialismo al momento de solucionar conflictos, o viceversa. A este respecto, Andrés Malamud (2003) ofrece una interesante distinción entre ambos tipos de sistemas, así como sus subtipos. Esta distinción se observa a continuación, en la Tabla 4, en la cual se observa que la discusión sobre presidencialismo o parlamentarismo se torna más compleja.

Tabla 2. Tipología de los regímenes democráticos en función del formato ejecutivo (y sus casos ideales)

Jefe de gobierno		Concentración efectiva del poder	
		Concentración en el ejecutivo	Equilibrio ejecutivo-legislativo
Mandato fijo	Sí (presidencialismo)	Presidencialismo concentracionista (Argentina)	Presidencialismo separacionista (Estados Unidos)
	No (parlamentarismo)	Parlamentarismo de gabinete (Gran Bretaña)	Parlamentarismo de coalición (Italia)

Fuente: Malamud (2003, p. 187).

Por un lado, se encuentran autores que defienden el parlamentarismo, como Juan Linz (2013). El autor menciona que el presidencialismo presenta diversos problemas como la “legitimidad dual” (Ejecutivo y Legislativo electos por sufragio), generando crisis profundas, mientras que los parlamentarismos proporcionan contextos institucionales más “flexibles y adaptables para el fortalecimiento y consolidación de la democracia” (pp. 23-30). En el mismo sentido, Zaffaroni (2008) menciona algunas ventajas del parlamentarismo al momento de contener una crisis: (a) no admite gobiernos sin mayoría parlamentaria, (b) el sistema no depende de la salud de una o dos personas, (c) las crisis se resuelven como episodios normales de la política, (d) favorece el desarrollo de partidos fuertes y orgánicos, (e) reduce la tentación individual de usurpar el poder, (f) facilita soluciones dialogadas, (g) permite alianzas de gobierno, (h) equilibra el sistema de pesos y contrapesos y (i) no existe ser humano capaz de contener una crisis por sí solo (p. 76). Asimismo, para Suárez (1982), “el sistema presidencialista de gobierno tiene marcadas debilidades que influyen poderosamente sobre muchas de las limitaciones que caracterizan a la organización del PEL [Poder Ejecutivo Latinoamericano] contemporáneo” (p. 142): los miembros del Ejecutivo (presidente, ministros) no cuentan con los medios para solucionar crisis sociales y económicas, el presidencialismo frustra a los presidentes, congresistas y el pública, y “es probable que [el sistema de gobierno presidencialista] sea ineficaz, conduzca al autoritarismo y sea más

inestable que cualquier otra forma de gobierno” (pp. 142-143). Como se observa en los tres casos, el principal argumento de defensa del sistema de gobierno parlamentario es que este sistema es el más adecuado para solucionar conflictos y crisis de gobierno, pues presentaría una mayor flexibilidad al momento de buscar alternativas para la solución de una crisis política, además de acusar al presidencialismo de incrementar las tentaciones autoritarias del Ejecutivo.

Por otro lado, existen autores que defienden el sistema de gobierno presidencial ante los defensores del parlamentarismo. Por ejemplo, Nohlen (1998) defiende el presidencialismo como sistema de gobierno tomando como referencia el caso del golpe de estado en Chile de 1973. Para el autor, “existen un sinnúmero de posibles factores causantes [...] que habrían podido influir en el desarrollo de la democracia en Chile” (p. 166). Más adelante, el mismo autor menciona que, en un contexto como el latinoamericano, en el cual la imagen del Parlamento y los partidos políticos se encuentra muy desprestigiada, “difícilmente puede imaginarse que el parlamentarismo pueda conducir a una mayor consolidación de la democracia” (p. 171). En el mismo sentido, Bandieri (2011) sostiene que “el régimen de gobierno parlamentarista no aumenta o expande la democracia; antes bien, la disminuye concentrando el elemento representativo, que es lo menos democrático de la democracia” (p. 91). Asimismo, Negretto (2015) menciona que, a pesar de la aparente mayor estabilidad en regímenes parlamentarios que en los regímenes presidenciales, “las nuevas democracias en América Latina no sólo han perdurado a pesar de mantener el régimen presidencial sino que han adoptado instituciones bajo las cuales este régimen se torna supuestamente disfuncional” (p. 27), sugiriendo una nueva línea de investigación respecto de los factores que permiten un mayor o menor éxito de los regímenes presidenciales en América Latina. Del mismo modo, Llanos y Nolte (2016) destacan que, si bien recientemente se han producido interrupciones de mandatos presidenciales en América Latina, estas no llevaron a la ruptura del orden democrático (p. 5), mostrando que el sistema presidencialista no determina necesariamente escenarios de confrontación entre poderes Ejecutivo y Legislativo. Así, se puede observar que los argumentos de los autores que respaldan el modelo presidencial de gobierno consisten en la refutación de argumentos de autores favorables al parlamentarismo, sosteniendo

que la imagen de los Parlamentos se encuentra disminuida y que existen otros factores para explicar graves crisis políticas, y no solo el modelo presidencial. Así pues, se observa un amplio debate acerca de la influencia del diseño constitucional al momento de resolver crisis o conflictos entre el poder Ejecutivo y Legislativo, con argumentos válidos para ambos lados.

Sin embargo, dicha literatura ha descuidado el escenario peruano que es particular en cuanto al diseño institucional formal: es una especie de modelo peculiar, es decir, un presidencialismo con rasgos parlamentarios o “presidencialismo atenuado” o “parlamentarizado” (García Belaunde, 2009; Campos, 2014), lo cual implica que existen ciertos mecanismos constitucionales cuya interpretación depende del Poder Legislativo, como la vacancia presidencial, la cuestión de confianza y la disolución del Congreso. Como menciona García (2017), “el presidencialismo peruano contiene ciertas variaciones con respecto al modelo puro o ideal del presidencialismo, aun manteniendo elementos definitorios de esta forma de gobierno” (p. 113). Este control parlamentario es definido por Landa (1996) como el “control realizado por el Parlamento, de naturaleza esencialmente política que implica considerar tres elementos: oposición parlamentaria democrática discrepante, responsabilidad política difusa del gobierno y opinión pública” (pp. 95-96). Como se puede observar en la tabla 1 (Llanos y Nolte, 2006, p. 38), en comparación con América Latina, Perú es uno de los presidencialismos más parlamentarizados en la región.

Tabla 3. Instrumentos de control político con jerarquía constitucional

Legislaturas	Juicio político	Comisiones investigadoras	Interpelación	Pedidos de información	Censura de ministros	Participación en nombramientos
Bicamerales						
Argentina	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Bolivia	Sí	Sí	Si	Sí	Sí	Sí
Brasil	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Chile	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Colombia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
México	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Paraguay	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Rep. Dominicana	Sí	No	Sí	No	No	Sí
Uruguay	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Unicamerales						
Costa Rica	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Ecuador	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
El Salvador	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Si
Guatemala	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Honduras	No	Sí	Sí	No	No	Sí
Nicaragua	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Panamá	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Perú	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Venezuela	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Llanos y Nolte (2006, p. 38), actualización propia al 28 de abril de 2022.

Además, Sánchez (1981) señala que al ser estos instrumentos utilizados para reclamar la “responsabilidad política” del gobierno y sus ministros, el uso de estos corresponde a un “juicio de oportunidad y acierto” y no a una falta o infracción a la ley (p. 25). En otras palabras, el uso de instrumentos constitucionales de control político, tales como censuras ministeriales o vacancias presidenciales quedan bajo la absoluta discrecionalidad de los parlamentarios, quienes son los responsables de decidir cuándo “castiga” al

gobierno, y los motivos de ese castigo³. No obstante, según Gandolfo (1991), el diseño institucional peruano presenta, al igual que otros presidencialismos, una “legitimidad dual”, es decir, tanto el poder Ejecutivo como el Legislativo son elegidos mediante el voto popular, lo cual a su vez puede ocasionar y empeorar los conflictos, derivando no solo en una crisis de gobierno, sino del sistema democrático mismo, pues ambos poderes reclaman legitimidad para sí mismos (p. 19). Como se observa, el caso peruano es muy particular, pues es una especie de “combinación” entre los sistemas de gobierno parlamentario y presidencial, manteniendo la legitimidad dual propia de regímenes presidenciales, pero a su vez incorporando herramientas de control político propias de los regímenes parlamentarios (Eguiguren, 2017, Campos, 2014, García Belaúnde, 2009) por parte del Legislativo. Por este motivo, resulta importante analizar el impacto de este tipo de sistema en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, y observar si este diseño institucional aumenta la posibilidad de un enfrentamiento abierto entre ambos poderes del Estado peruano.

Todo lo anterior mencionado puede llevar a un “obstruccionismo parlamentario”, que es definido como “el método o actitud consciente de todo sujeto parlamentario que, dentro o fuera del recinto de las Cámaras [parlamentarias], impide o trata de impedir, con los medios legales o reglamentarios a su alcance, el desarrollo de las normales definiciones parlamentarias” (Pérez-Serrano, 1983, p. 52), como es el Congreso de la República del Perú. Este obstruccionismo, a su vez, puede ser observado a través del uso de diversos métodos: abuso de la palabra, peticiones reiteradas e injustificadas de quórum para deliberar y votar, absentismo, iniciativas distractoras del debate parlamentario, entre otros (Pérez-Serrano, 1983, p. 56). El uso de estos mecanismos de control parlamentario está, a su vez, orientada a influir en la opinión pública a través de la erosión de la imagen del gobierno, con el fin de alterar la relación de fuerzas en los procesos electorales (Serra, 2009, pp. 117-118). Además, los parlamentos en América Latina, en muchas ocasiones, han forzado negociaciones y modificaciones a las políticas del Poder

³ Vale decir que no en todas las constituciones latinoamericanas la censura obliga a la renuncia de un ministro. En algunos países, como Paraguay la censura solo tiene el efecto de recomendación de renuncia, mas no es vinculante (Constitución de Paraguay, art. 194).

Ejecutivo, así como obstruir algunas iniciativas ejecutivas (Llanos y Nolte, 2006). Como se observa, los mecanismos parlamentarios introducidos al sistema de gobierno presidencial peruano, más que fiscalizar al gobierno (razón principal por la cual fueron implementados), se han convertido en una herramienta utilizada por el Congreso para debilitar al Ejecutivo, ocasionando una mayor conflictividad entre ambos poderes del Estado.

No obstante, no se debe caer en el error de considerar que los mecanismos parlamentarios son únicamente utilizados por los Legislativos para forzar al Ejecutivo a actuar o negociar de una determinada manera. Desde la segunda mitad del siglo XX, las Constituciones latinoamericanas han empezado a incluir artículos que facultan al Ejecutivo a disolver el Parlamento bajo determinadas circunstancias. A continuación, en la Tabla 2, se presentan los cuatro países que han incluido tales disposiciones en sus constituciones.



Tabla 4. Países latinoamericanos que incluyen la disolución parlamentaria en sus Constituciones

País	Artículo constitucional
Ecuador	Art. 148, párrafo 1: “La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna. Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato. [...]”
Perú	Art. 134, párrafo 1: “El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. [...]”
Uruguay	Art. 148, párrafo 5: “[...] Si la Asamblea General mantuviera su voto por un número inferior a los tres quintos del total de sus componentes, el Presidente de la República, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes podrá mantener por decisión expresa, al Ministro, a los Ministros o al Consejo de Ministros censurados y disolver las Cámaras [...]”.
Venezuela	Art. 236, numeral 21: “Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República: [...] Disolver la Asamblea Nacional en el supuesto establecido en esta Constitución.” Art. 240, segundo párrafo: “[...] La remoción del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva en tres oportunidades dentro de un mismo periodo constitucional, como consecuencia de la aprobación de mociones de censura, faculta al Presidente o Presidenta de la República para disolver la Asamblea Nacional. [...]”

Fuente: Constituciones Políticas de Ecuador (2008), Perú (1993), Uruguay (1967) y Venezuela (1999). Elaboración propia.

En resumen, se ha discutido mucho al interior de la academia sobre las características institucionales de los sistemas de gobierno parlamentario y presidencial al momento de lidiar con una crisis política producto de la conflictividad entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Aun así, el caso peruano es particular, pues resulta una especie de “presidencialismo atenuado o parlamentarizado” (García Belaunde, 2009; Campos, 2014, 2020), que mantiene el principio de legitimidad dual que caracteriza el sistema presidencialista, pero a su vez incorpora herramientas de control político propias de regímenes

parlamentarios que, como se discutió en la primera y la presente sección de este estado de la cuestión, pueden ser utilizados por la oposición para tratar de deslegitimar al gobierno (Serra, 2009). Así, resulta interesante analizar las características del diseño institucional peruano y cómo este puede aumentar la conflictividad entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el Perú.

4.2. Mecanismos de control parlamentario en el Perú (y sus particularidades)

Como se mencionó líneas arriba, el régimen peruano puede catalogarse como un “presidencialismo parlamentarizado” (Campos 2014, 2020). A continuación, se reseñarán en la tabla 4 los mecanismos parlamentarios incorporados en la Constitución Política del Perú de 1993.



Tabla 5. Mecanismos de control parlamentario en el Perú

Mecanismo de control	Descripción
<u>Interpelación (art. 131)</u>	“Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando el Congreso los llama para interperlarlos”
<u>Censura o rechazo de la cuestión de confianza (art. 132)</u>	“El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última solo se plantea por iniciativa ministerial. [...] El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar. El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes”.
<u>Cuestión de confianza (art. 130 y 133)</u>	<p>Art. 130 (cuestión de confianza obligatoria): “Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza”.</p> <p>Art. 133 (cuestión de confianza voluntaria o facultativa): “El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete.”</p>
<u>Disolución del Congreso (art. 134)</u>	“El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros”.

Fuente: Constitución Política del Perú (1993). Elaboración propia.

Además de los mecanismos de control presentados en la Tabla 5, el texto constitucional peruano incluye un mecanismo que es particular del ordenamiento constitucional peruano: la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral (Constitución Política del Perú, art. 113, inciso 2). El aspecto problemático que presenta este artículo es la ambigüedad del concepto “incapacidad moral permanente”, que puede ser iniciado con solo el 20% de firmas del número legal de congresistas, incluso menos que los necesarios para activar un procedimiento de censura ministerial (25%), según el Reglamento del Congreso de la República (2022). No es la intención de esta tesis ofrecer una definición exacta de este término, pero sí vale la pena mencionar al menos dos interpretaciones

contrapuestas sobre qué es “incapacidad moral permanente” con el fin de tener una aproximación al debate sobre este concepto.

Por un lado, existe una perspectiva de “control político” debido a las justificaciones políticas para aplicar este mecanismo. En este enfoque, destacan autores como Cruces (2018), cuya propuesta consiste en interpretar la incapacidad moral permanente como un mecanismo de control político hacia el presidente de la República (p. 277), dados sus usos recientes y, en especial, el antecedente del caso de Alberto Fujimori en el 2000. En el mismo sentido se pronuncia Hernández (2020), para quien la vacancia presidencial por incapacidad moral es un mecanismo de “control ético-político” para evaluar la “idoneidad” de la conducta del presidente de la República (pp. 47-48), lo cual le otorga a esta figura un carácter subjetivo y, por ende, con uso discrecional.

Por otro lado, también existe otra corriente de interpretación de la vacancia presidencial por incapacidad moral permanente, la cual considera esta figura constitucional como una forma de fraseo referida a una incapacidad mental. Así, por ejemplo, Omar Cairo (2017) sostiene que este artículo se refiere a la “incapacidad de realizar juicios morales, es decir, de distinguir el bien del mal, tomando como referencia un sistema moral determinado. En síntesis, se trata de una ‘incapacidad mental’” (p. 17). En el mismo sentido se pronuncia Abraham García Chávarri (2013), quien aboga por interpretar “incapacidad moral” como “incapacidad mental”, pues de esa manera el debate se resolvería debido a que se entendería dicho concepto de manera objetiva (p. 400).

Como se observa, existe incluso entre los juristas constitucionales una discrepancia al momento de entender a qué se refiere el término de “incapacidad moral permanente”. Esto, como se verá más adelante, resulta fundamental para explicar los conflictos Ejecutivo-Legislativo en Perú, pues ofrece al Congreso una amplia discrecionalidad para “fiscalizar” al presidente de la República, parlamentarizando aún más el sistema presidencialista peruano.

5. Una breve revisión histórica

5.1. La corrupción: un problema transversal

Todo lo anterior no sería posible sin tener en cuenta el contexto en el cual se desarrolló todo el conflicto: un contexto de corrupción. Los gobiernos de la mayor parte de América Latina sufrían una grave crisis de legitimidad debido al escándalo de corrupción conocido como “Lava Jato”, en el cual diversas empresas transnacionales brasileñas (sobre todo Odebrecht) reconocieron el pago de sobornos a gobiernos y presidentes de diversos países de América del Centro y Sur.

Antes de describir el contexto peruano, resulta necesario definir qué es la corrupción. Para Montoya et al. (2016), la corrupción es un “abuso de un poder encomendado para obtener beneficios particulares que viola la norma en perjuicio de intereses generales o del interés público” (p. 18). En similar sentido la define Alfonso Quiroz (2013), para quien la corrupción consiste en un mal uso del poder para obtener ventajas inmorales. En ambos casos, se observa un elemento común: el abuso en el ejercicio del poder para conseguir beneficios particulares indebidos. Asimismo, se observa que en el caso peruano la corrupción ha estado muy ligado a la política desde su independencia. Así, Alfonso Quiroz, en su famoso libro *Historia de la Corrupción en el Perú* (2013), reseña diversos escándalos desde los inicios de la República, como los sucedidos durante los gobiernos de Echenique y Prado en el siglo XIX, hasta el escándalo de los “Vladivideos” en la década de 1990.

Retomando la trama de corrupción Lava Jato, el Perú no fue una excepción: la empresa Odebrecht reconoció el pago de sobornos a todos los gobiernos (y presidentes) a partir de 2001: Alejandro Toledo, Alan García, Ollanta Humala y Pedro Pablo Kuczynski⁴. La penetración corrupta de estas empresas en el Estado peruano ha sido tan fuerte que algunos autores hablan incluso de una “captura del Estado” (Durand, 2018), la cual consiste en la proyección de ciertos actores con poder económico y logra tomar ventaja a través de influencias excesivas e indebidas (p. 48).

⁴ Si bien Odebrecht no sobornó a Kuczynski cuando este era presidente, sí existen indicios de dichos actos ilícitos cuando él fue ministro durante el gobierno de Alejandro Toledo.

Aunque generalmente se estudian y documentan casos de corrupción pertenecientes a los poderes Ejecutivo y Legislativo, en el caso peruano, la corrupción también penetró al interior del Poder Judicial. En ese sentido, Muñoz y Guibert (2016) mencionan un conjunto de escándalos dentro de dicho poder del Estado, así como dentro del Ministerio Público (por ejemplo, la conducta y posterior destitución del fiscal de la Nación, Carlos Ramos Heredia, primo de la entonces primera dama, Nadine Heredia), y del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), hoy reemplazado por la Junta Nacional de Justicia (véase el nombramiento de Alfredo Quispe Pariona como magistrado del CNM), entre otros (p. 332). Asimismo, Muñoz (2021) ofrece un recuento de escándalos de corrupción en este periodo: el ya mencionado caso “Lava Jato” y el caso de los “Cuellos Blancos del Puerto”, que involucraba a diversos miembros del Poder Judicial, incluido el entonces juez supremo César Hinostroza.

Asimismo, David Roca Basadre (2019) comenta con lujo de detalle cómo se usó la excusa de la corrupción de manera política para atacar a los adversarios del fujimorismo y el APRA. En ese sentido, el autor menciona que, mientras que la comisión “Lava Jato”, presidida por la fujimorista Rosa Bartra, mencionó en su informe como responsables de la corrupción en Perú a sus rivales políticos como Susana Villarán, Pedro Pablo Kuczynski, Alejandro Toledo y Ollanta Humala, este organismo parlamentario no fue igualmente duro ni con Keiko Fujimori ni con Alan García, líderes de Fuerza Popular y APRA, respectivamente (Roca Basadre, 2019). Es así que se muestra la existencia también de un uso político de la corrupción estatal como una forma de atacar a los rivales políticos, en otras palabras, una instrumentalización de la corrupción.

No obstante, no solo en Perú se ha utilizado la corrupción como excusa, pues como menciona Jacopo Paffarini (2020), bajo ese mismo argumento fue destituida Dilma Rousseff en Brasil, en un muy cuestionado juicio político que llegó a ser catalogado como un “golpe parlamentario”. En ese sentido, el autor menciona que el juicio político o *impeachment* se usa cada vez más frecuentemente en la “guerra contra la corrupción” (Paffarini, 2020, p. 339).

Como se puede observar, el contexto respecto de la corrupción no ha sido ajeno al Perú. Es más, como se verá posteriormente, muchos de los choques entre Ejecutivo y Legislativo fueron justificados como el “combate a la

corrupción”. Así pues, los constantes casos de corrupción pueden considerarse una variable que contribuye a las fricciones entre Ejecutivo y Legislativo, utilizando política y convenientemente la excusa de la corrupción.

5.2. ¿Cómo se resolvieron los conflictos pasados?

Vale decir que no es la primera vez que se producen conflictos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. No obstante, es recién la segunda vez que la crisis se resuelve por cauces constitucionales (la primera fue con Fujimori en 2000, y el gobierno de transición de Valentín Paniagua el periodo 2000-2001).

Así pues, a lo largo de la historia peruana, muchos de los conflictos entre Ejecutivo y Legislativo (con excepción del último), han desencadenado golpes de Estado. Existe abundante literatura sobre el impacto de los enfrentamientos entre Ejecutivo y Legislativo en los golpes de Estado en el Perú. En ese sentido, Fernando Elche (2008) menciona que “la inacción de las elites políticas y la torpeza para cerrar con eficacia los juegos políticos, en un contexto de cambio, acabaron por crear una percepción generalizada de vacío de poder, incapacidad y evasión de responsabilidades que afecta a amplios sectores de la sociedad, incluidos los militares” (p. 153), producto de disputas entre ambos poderes del Estado en temas fiscales a fines de la década de 1960.

Asimismo, Lynch (2020) menciona que Fujimori ejecutó el golpe de Estado el 5 de abril de 1992, debido a que el Congreso rechazó previamente un paquete de decretos destinado a combatir el terrorismo. Elche menciona, además, que “el conflicto entre Fujimori y el Congreso había llegado a amenazar su mismo cargo de presidente” (Elche, 2008, p. 310), especialmente contra la oposición aprista.

Así pues, se observa que la historia demuestra que los choques y conflictos entre poderes Ejecutivo y Legislativo finalizaron con salidas violentas e ilegales (golpes de Estado). No obstante, se observará que en esta oportunidad todo se desarrolló dentro de los cauces constitucionales, pero generando igualmente una grave crisis institucional.

6. Hipótesis

Con base en la literatura mencionada anteriormente, el presente trabajo considera que existen cuatro factores que, si convergen, explican el aumento significativo de la conflictividad entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el Perú, en el periodo comprendido entre los años 2016 y 2020. Dichos factores son los siguientes: bancada oficialista minoritaria, coaliciones parlamentarias oficialistas débiles, fragmentación partidaria al interior del Congreso peruano y el diseño institucional peruano. A continuación, se desarrollará cada una de los factores mencionados.

En primer lugar, la existencia de una bancada oficialista minoritaria, debido a que impide la implementación de políticas públicas de una manera efectiva y aprobación de leyes (Valencia, 2012), además de que el Ejecutivo no puede ser defendido en caso se utilice el juicio político por parte del Legislativo, el cual puede ser beligerante contra el Ejecutivo (Pérez-Liñán, 2007). Se espera corroborar que la minoría oficialista en el Congreso aumentó el conflicto debido al bloqueo parlamentario de propuestas legislativas del Ejecutivo (Aversa, 2013), que a su vez buscaba imponer sus políticas de gobierno por la fuerza (Albala, 2009, Tipismana, 2022).

En segundo lugar, para suplir esta falta de mayoría en el Legislativo, los gobiernos de Kuczynski y Vizcarra trataron de formar coaliciones. Sin embargo, estas fueron débiles y, por tanto, el gobierno de ambos se debilitó, surgiendo conflictos y tensiones con el Congreso, dificultando a su vez ejercer las funciones de gobierno (Chasquetti, 2006). En ese sentido, se espera observar que la debilidad de las coaliciones políticas de gobierno al interior del Congreso aumentó las tensiones entre ambos poderes del Estado.

En tercer lugar, la fragmentación al interior del Congreso, en especial de la bancada de gobierno, dificultó las negociaciones por parte de miembros del Ejecutivo. Como bien sugieren Milet y Gamboa (2006), una bancada fragmentada no enfrenta al gobierno solo con las fuerzas parlamentarias opositoras, sino también con los disidentes de la bancada oficialista. Así, se espera que la extrema fragmentación al interior del Parlamento no solo enfrente al Ejecutivo con los grupos parlamentarios de oposición, sino también con el

mismo partido de gobierno (en este caso, Peruanos Por el Cambio - PPK), aumentando a su vez la conflictividad entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

En cuarto lugar, el diseño institucional peruano de “presidencialismo parlamentarizado” (García Belaunde, 2009; Campos, 2014, 2020) brinda condiciones que pueden empeorar la situación conflictiva, pues la “legitimidad dual” y la separación de los poderes Ejecutivo y Legislativo pueden ocasionar que el conflicto no solo derive en una crisis de gobierno, sino también una crisis del sistema democrático mismo (Gandolfo, 1991).

En quinto lugar, el contexto de corrupción empeora aún más la relación entre ambos poderes del Estado, pues muchas veces este fenómeno se instrumentaliza para atacar al poder del estado rival (Roca Basadre, 2019; Costa, 2022). En ese sentido, se espera que el contexto de corrupción que rodea toda la política peruana agudice los enfrentamientos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Se espera, además, y considerando que cada factor ayuda a explicar el aumento de la conflictividad entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el Perú, que la convergencia de los cinco factores al mismo tiempo haya incrementado los conflictos existentes entre ambos poderes del Estado. Esto, a su vez, puede culminar con medidas extremas como la salida del Ejecutivo (sea por renuncia o destitución) o la disolución del Congreso.

Asimismo, la presente tesis se diferencia de trabajos anteriores como Tipismana (2022), debido a que el presente trabajo parte de un análisis integral de las relaciones Ejecutivo-Legislativo (es decir, de ambos poderes del estado), y no solo se enfoca en el campo exclusivamente legislativo o parlamentario. De la misma manera, no se enfoca solo en la actitud de un grupo parlamentario en particular, sino analiza diversos factores que contribuyeron a aumentar los conflictos entre ambos poderes del Estado.

7. Metodología

7.1 Variables

El presente trabajo utilizará una metodología mixta, es decir, se usarán métodos tanto cualitativos (Ragin, 2007) como cuantitativos (Goertz y Mahoney, 2012). Por un lado, se usan métodos cuantitativos (análisis de datos de votaciones) para identificar las coaliciones oficialistas y opositoras. Las votaciones para analizar serán las referentes a las mociones de censura, cuestiones de confianza y vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, debido a que estas definiciones legislativas tienen carácter vinculante sobre funcionarios del Ejecutivo. La fuente de recojo de información de estos datos será el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria (DIDP, 2021), así como las diversas actas de votaciones de las sesiones del Congreso correspondientes a los mecanismos de control político. Asimismo, se tratará de un estudio de caso (Gerring, 2004), el cual permite analizar un caso en particular, pero a costa de la limitación de no poder tomarse como la regla general en casos de conflictos entre poderes del Estado, pues cada país tiene normas e instituciones particulares.

Por otro lado, se utilizan métodos cualitativos con el fin de analizar el uso de mecanismos constitucionales de control político, así como para observar episodios de pugnas internas al interior de los partidos políticos. Estos métodos corresponderán al análisis de reportes periódicos que den cuenta de las motivaciones o justificaciones de los congresistas impulsores de mecanismos de control político, así como aquellas noticias que revelen las distintas pugnas al interior de los partidos políticos.

En primer lugar, con respecto a la variable dependiente, es decir, la conflictividad Ejecutivo-Legislativo en el Perú, se establecen dos dimensiones: aquellos conflictos que han sido iniciados por el Congreso (a través de mociones de censura y vacancia) y aquellos conflictos entre poderes iniciados por el Poder Ejecutivo (a través de la presentación de cuestiones de confianza). En ese sentido, para medir estas dos dimensiones se utilizan el número de mecanismos de control político utilizados por cada poder del Estado peruano, a partir de los datos recogidos por el DIDP del Congreso (al 2021).

En segundo lugar, con respecto a las variables independientes, estas son las siguientes: la minoría parlamentaria oficialista, la minoría de la coalición oficialista en el Parlamento (entendida como el grupo de congresistas que tienden a votar en apoyo al Ejecutivo), el uso de instrumentos de control propios del diseño institucional y constitucional peruano, y la fragmentación al interior de los partidos políticos. Para medir la minoría parlamentaria oficialista, se utilizan los datos de la elección del 2016 del reporte oficial de la elección del Jurado Nacional de Elecciones (JNE, 2016), pues este indica la distribución de escaños dentro del Congreso del periodo 2016-2019 y 2020-2021. Con respecto a las coaliciones, siguiendo a Strom (1990), estas se establecen a partir de las votaciones, pues a través de ellas se pueden observar la persecución de objetivos comunes, para lo cual se analizan las votaciones archivadas en las actas del Pleno en el portal web del Congreso de la República. Vale resaltar que se revisan votaciones sobre mociones de censura, cuestiones de confianza y mociones de vacancia por permanente incapacidad moral (las mociones de interpelación no son tomadas en cuenta debido a que no tiene un efecto sancionador sobre el Ejecutivo). En cuanto al uso de herramientas de control político, se revisan diversos artículos periodísticos y se realizan entrevistas a congresistas impulsores de estos mecanismos, con el fin de analizar sus justificaciones e identificar si buscan erosionar o deslegitimar la imagen del gobierno, mediante la excusa de “responsabilidad política” (Sánchez, 1981; Serra, 2009), a través de la técnica de análisis crítico del discurso (Van Dijk, 1999). Asimismo, para medir la fragmentación, tanto oficialista como de oposición, se observan reportes periodísticos que revelen pugnas al interior de las bancadas congresales, a partir de los cuales se podrán calcular el número de pugnas y fragmentaciones al interior de las distintas bancadas.

7.2. Matriz de consistencia

A partir de las variables mencionadas anteriormente, se diseña la siguiente matriz de consistencia con el fin de responder la pregunta de investigación del presente estudio:

Tabla 6. Variables dependiente e independientes

Variable dependiente	Dimensión	Indicador V. D.	Fuente de información
Conflictividad Ejecutivo-Legislativo	Conflictos iniciados por el Legislativo	N° de mecanismos de control utilizados por el Congreso (censuras, vacancias por permanente incapacidad moral)	Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso de la República del Perú
	Conflictos iniciados por el Ejecutivo	N° de mecanismos de control utilizados por el Ejecutivo (cuestión de confianza)	Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso de la República del Perú



Variables independientes	Dimensiones	Indicadores	Fuentes de información
Minoría parlamentaria oficialista		N° de congresistas del partido de gobierno / N° total de congresistas	Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Portal Web del Congreso de la República del Perú (datos hasta 2021).
Minoría de la coalición oficialista	Coalición oficialista	N° de congresistas que votaron a favor del gobierno / N° total de congresistas	Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso de la República del Perú, actas del Pleno (Portal Web del Congreso de la República del Perú) (ambas fuentes de datos recogidos al 2021)
	Coalición opositora	N° de congresistas que votaron contra el gobierno / N° total de congresistas	
Uso del diseño constitucional peruano		Justificación de los congresistas para activar los mecanismos de control	Entrevistas a congresistas (tanto impulsores de mecanismos de control político como defensores del gobierno), y el diario de debates del Congreso de la República.
Fragmentación partidaria	Fragmentación oficialista	N° de pugnas dentro del oficialismo	Reportes periodísticos de divisiones al interior de las bancadas, tanto oficialista como de oposición
	Fragmentación opositora	N° de pugnas al interior de la oposición	

Fuente: Elaboración propia.

8. Análisis y resultados

8.1. Variables cuantitativas: Debilidad de la bancada y de la coalición de gobierno

Como se mencionó anteriormente en la hipótesis, tanto de la debilidad de la bancada de gobierno como de la coalición parlamentaria oficialista resulta en un mayor choque entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. En ese sentido, Margarita Jiménez Badillo (2007) distingue entre “presidencias fuertes” y “presidencias débiles”. Mientras las primeras son aquellas con capacidades para llevar a cabo su agenda y sus políticas públicas, las segundas son aquellas presidencias que “carecen del control de un partido mayoritario” (Jiménez Badillo, 2007, p. 157). Así pues, la hipótesis antes mencionada es que una presidencia débil resulta en un mayor enfrentamiento entre Ejecutivo y legislativo.

Teniendo presente lo mencionado en el párrafo anterior, es posible afirmar que las presidencias tanto de PPK como de Martín Vizcarra fueron presidencias débiles. Se puede observar ello luego de un análisis de los resultados electorales tanto de la primera vuelta de las elecciones generales de 2016 como de las elecciones congresales extraordinarias de 2020 (véase Tablas 6 y 7, a continuación).

Tabla 7. Resultados de las elecciones al Congreso en 2016 (en escaños)

Partido político	Escaños obtenidos	% de escaños obtenidos (redondeado)
Fuerza Popular	73	56%
Frente Amplio	20	15%
Peruanos por el Cambio (oficialismo)	18	14%
Alianza para el Progreso	9	7%
Alianza Popular	5	4%
Acción Popular	5	4%
Total	130	100%

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (2016). Elaboración propia.

Tabla 8. Resultados de las elecciones congresales extraordinarias 2020 (en escaños obtenidos)

Partido político	Escaños obtenidos	% escaños obtenidos (redondeado)
Acción Popular	25	19%
Alianza para el Progreso	22	17%
FREPAP	15	12%
Fuerza Popular	15	12%
Unión por el Perú	13	10%
Podemos Perú	11	8%
Somos Perú	11	8%
Partido Morado	9	7%
Frente Amplio	9	7%
Total	130	100%

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (2020). Elaboración propia.

Luego de un realizar análisis descriptivo, es posible observar lo afirmado anteriormente: a pesar de que Kuczynski fue el candidato ganador, su partido (Peruanos por el Cambio, en adelante PpK para diferenciarlo de Kuczynski o PPK), solo obtuvo 18 escaños en un Congreso de 130 curules. En otras palabras, solo obtuvo el 14% del número legal de congresistas, una cantidad que no le permite a su bancada por sí sola, ni siquiera, defender a un presidente ante una moción de vacancia (necesitan, al menos, 44 votos de 130 para bloquear dichos intentos). Dicho número se reduce aún más en las elecciones congresales extraordinarias del 2020, teniendo en cuenta que el presidente Martín Vizcarra no presentó ninguna lista de candidatos oficialistas⁵.

⁵ El presidente de la República, Martín Vizcarra, decidió no presentar una lista propia de candidatos al Congreso, con el fin de mantener la neutralidad.

Así pues, con el fin de conseguir sus políticas de gobierno, tanto el gobierno de PPK como el de Vizcarra trataron de construir coaliciones de gobierno, siguiendo la teoría de Chasqueti (2006, 2018). En ese sentido, a partir del análisis de los datos de las votaciones referidas a cuestiones vinculantes, es decir, censuras, negaciones de confianza y vacancia presidencial, se pueden establecer tres “clusters” de bancadas parlamentarias: coalición oficialista (más del 80% de votaciones apoyando al gobierno), coalición opositora (menos del 20% de votaciones apoyando al gobierno) y bancadas neutras, las cuales se ubican en el rango comprendido entre el 20% y el 80% de votaciones en apoyo al gobierno. Como se mencionó anteriormente, se utilizarán datos de las votaciones debido a que ellas muestran empíricamente la unión de bancadas persiguiendo objetivos comunes (en este caso, por parte de la oposición bloquear políticas de gobierno, mediante la censura de ministros y vacancias presidenciales, mientras por parte del oficialismo favorecer la estabilidad y la implementación de políticas). Asimismo, en el caso de votaciones divididas, se tomará la mayoría de votos de los miembros como el sentido de votación de la bancada.

De esa manera, se pueden agrupar a las bancadas parlamentarias en las siguientes coaliciones. Vale decir que estas coaliciones han sido diseñadas tomando en cuenta las votaciones realizadas por los congresistas durante los gobiernos de Kuczynski y Vizcarra (ver anexos 2 y 3) en apoyo o rechazo al gobierno (DIDP, 2021), pues en la realidad, estos procesos no son tan esquemáticos (por ejemplo, en una entrevista realizada al excongresista por Fuerza Popular Diethell Columbus para el presente trabajo de investigación, mencionó que más que unas alianzas, lo que se plasma en votaciones son una unión de pareceres)⁶.

- Coalición oficialista (80% de apoyo a las votaciones del gobierno): se observa que, en el periodo correspondiente al gobierno de PPK, las bancadas que apoyaron en su mayoría a la bancada de gobierno fueron Peruanos Por el Cambio (PPK) y Alianza Para el Progreso (APP). En el

⁶ Asimismo, Diethell Columbus me puso como ejemplo la primera moción de vacancia contra el expresidente de la República, Martín Vizcarra, en la cual mencionó que FP no apoyó la moción. No obstante, la segunda moción de vacancia sí fue aprobada, pero no hubo pactos, sino coincidencias políticas.

caso de PpK, se observa que siempre (100% de las veces) han votado en favor del gobierno, tanto en contra de censuras y vacancias por incapacidad moral permanente, como a favor de cuestiones de confianza planteadas por los ministros. En cuanto a APP, esta ha mantenido una tendencia similar, siendo la única excepción el rechazo a la cuestión de confianza al ministro de Economía, Alfredo Thorne, lo cual muestra que en el 80% de votaciones vinculantes para el Ejecutivo votó en línea con el partido de gobierno (las abstenciones en el pedido de vacancia presidencial contra PPK cuentan como votos en favor del gobierno, pues al requerir una votación calificada de 87 votos las abstenciones no suman a dicho número). En ese sentido, se observa que las bancadas de PpK y APP pueden ser consideradas como una coalición oficialista, ya que ambas votan respaldando al gobierno, brindando estabilidad y apoyo a sus políticas. En el gobierno de Vizcarra, APP tuvo una actuación ambigua: aprobó la confianza al gabinete Zevallos y Martos, pero la rechazó al gabinete Cateriano. Asimismo, rechazó la primera moción de vacancia presidencial y aprobó la segunda. PpK (convertido en Contigo) no consiguió pasar la valla electoral. Durante el Congreso complementario, el Partido Morado (PM) se sumó a esta coalición, apoyando todas las cuestiones de confianza, rechazando la censura a María Antonieta Alva y ambas mociones de vacancia, así como Somos Perú (SP) que, con excepción de la segunda moción de vacancia contra Vizcarra, siempre votaron en línea con el gobierno.

- Coalición opositora (menos del 20% de apoyo al gobierno): en esta coalición, se puede agrupar a las bancadas de Fuerza Popular (FP) y la Célula Parlamentaria Aprista (APRA) durante la gestión de PPK. En primer lugar, FP votó en contra del gobierno el 100% de las veces, apoyando mociones de censura y vacancias, así como rechazando cuestiones de confianza planteadas por los ministros. En segundo lugar, APRA votó en el mismo sentido durante las mismas votaciones, implicando un apoyo tácito a las posiciones opositoras de FP respecto de las políticas de gobierno. Así, se puede agrupar a ambas bancadas en la coalición opositora, la cual bloqueaba la implementación de políticas de

gobierno a través de la destitución de ministros de sectores como Educación, Economía, entre otros. Durante el gobierno de Vizcarra, FP apoyó todas las cuestiones de confianza obligatorias en el Congreso disuelto, así como en el Congreso complementario (excepto la del gabinete Zevallos). Rechazó la moción de censura a María Antonieta Alva y la primera moción de vacancia, pero apoyó unánimemente la segunda. Durante el Congreso extraordinario de 2020-2021, se unió a esta coalición Unión Por el Perú (UPP), que votó en contra del gobierno en todas las oportunidades que tuvo, excepto en la investidura del gabinete liderado por Walter Martos.

- Bancadas neutrales: en este grupo, se pueden agrupar las bancadas que no tuvieron una posición clara y continua sobre el gobierno. Así, en esta sección se agrupan las siguientes bancadas:
 - Frente Amplio (FA): Durante el gobierno de PPK se mostró en contra de la censura de Jaime Saavedra, pero a favor del rechazo de la confianza a Thorne y Zavala, así como de la vacancia de PPK. Durante el gobierno de Vizcarra, apoyó la disolución del Congreso, pero en el Congreso extraordinario votaron en contra de los gabinetes Cateriano y Martos, a favor de la censura a María Antonieta Alva, en rechazo a la primera moción de vacancia y a favor de la segunda.
 - Nuevo Perú (NP): en similar sentido que el FA, pero se retiró en la votación sobre la moción de vacancia de PPK y sus congresistas no votaron (apoyando tácitamente la permanencia del presidente en su cargo). En el Congreso complementario, no pasaron la valla electoral.
 - Acción Popular (AP): Durante la gestión de PPK, rechazaron la censura de Jaime Saavedra, pero rechazaron la cuestión de confianza planteada por Thorne. Se abstuvieron de votar en la cuestión de confianza al gabinete Zavala y en la moción de vacancia presidencial contra PPK. Durante el gobierno de Vizcarra, mantuvieron su posición ambigua: rechazaron la confianza al

gabinete Cateriano, rechazaron la censura a María Antonieta Alva (ministra de Economía), rechazaron la primera moción de vacancia presidencial, pero apoyaron la segunda.

- Podemos Perú: en el Congreso extraordinario 2020-2021, votaron a favor de los gabinetes Zeballos y Martos, además de abstenerse de apoyar la primera moción de vacancia contra el presidente Martín Vizcarra. Sin embargo, negaron la confianza al gabinete Cateriano, apoyaron la censura a la ministra María Antonieta Alva y apoyaron la segunda moción de vacancia presidencial contra Vizcarra.
- Frente Popular Agrícola del Perú (FREPA): apoyaron a los gabinetes Zeballos y Martos, pero también apoyaron la censura a María Antonieta Alva, negaron la confianza al gabinete Cateriano y apoyaron las dos mociones de vacancia contra Martín Vizcarra.

Asimismo, hay que tener en cuenta el tipo de oposición que ejercieron los grupos parlamentarios durante ambos gobiernos. Al respecto, Tipismana (2022) define a la oposición ejercida por Fuerza Popular (bancada con mayoría absoluta, es decir, 73 de 130 escaños) como una “semi leal al régimen democrático y parcialmente obstruccionista” (p. 66), pues facilitaron y utilizaron frecuentemente los mecanismos de control político. Asimismo, el autor menciona que esta obstrucción fue “selectiva”, mediante “bloqueo, amenazas y maltrato a los ministros” (p. 68). En la misma línea se pronuncia Martín Hidalgo (2021), quien menciona que “En el periodo 2016-2019, el fujimorismo priorizó la confrontación en lugar de ejecutar el plan legislativo que había presentado en la campaña electoral” (Hidalgo, 2021, p. 59). No obstante, como se muestra a continuación en las Tablas 8 y 9, aún con coaliciones, el gobierno no pudo conseguir la mayoría en el Congreso.

Tabla 9. Coaliciones parlamentarias en el periodo 2016-2019 (solo contando partidos electos)

Coalición	Partidos	Votos	%
Oficialista	Ppk, APP	27	21%
Opositora	FP, APRA	78	60%
Neutra	FA, AP	25	19%

Fuente: Congreso de la República (2021). Elaboración propia.

Tabla 10. Coaliciones parlamentarias en el periodo 2020-2021

Coalición	Partidos	Votos	%
Oficialista	PM, SP	20	15%
Opositora	FP, UPP	28	22%
Neutra	AP, Podemos, FREPA, APP, FA	92	63%

Fuente: Congreso de la República (2021). Elaboración propia.

Como se observa, ni en el Congreso 2016-2019, ni en el elegido para el periodo congresal extraordinario 2020-2021, el gobierno logró obtener una coalición oficialista sólida que permita una mayor gobernabilidad. Aún peor: en una entrevista realizada al excongresista Gino Costa, se mencionó que (desde su percepción) ni siquiera existió un intento serio por parte del gobierno de PPK para formar una coalición parlamentaria que le permita gobernar, revelando una grave negligencia por parte del Ejecutivo. En ese sentido, como Albala (2009) menciona, al no poder construir una coalición que le permita gobernar, el gobierno recurre a medidas de fuerza, como sucedió con las continuas presentaciones de la cuestión de confianza entre 2000 y 2020 (véase tabla 10), aumentando la conflictividad entre el Poder Ejecutivo y Legislativo.

Tabla 11. Casos de cuestión de confianza presentados ante el Congreso (2000-2020)

Ministro	Sector	Fecha	Resultado
Alfredo Thorne	Economía	16/6/2017	Denegada
Fernando Zavala	PCM	14/9/2017	Denegada
César Villanueva	PCM	19/9/2018	Aprobada
Salvador del Solar	PCM	4/6/2019	Aprobaron proyectos del Poder Ejecutivo sobre la reforma política y judicial
Salvador del Solar	PCM	30/9/2019 ⁷	No se aprobó iniciativa del Poder Ejecutivo sobre la elección de magistrados del TC.

Fuente: Adaptado de Hidalgo (2021, p. 80).

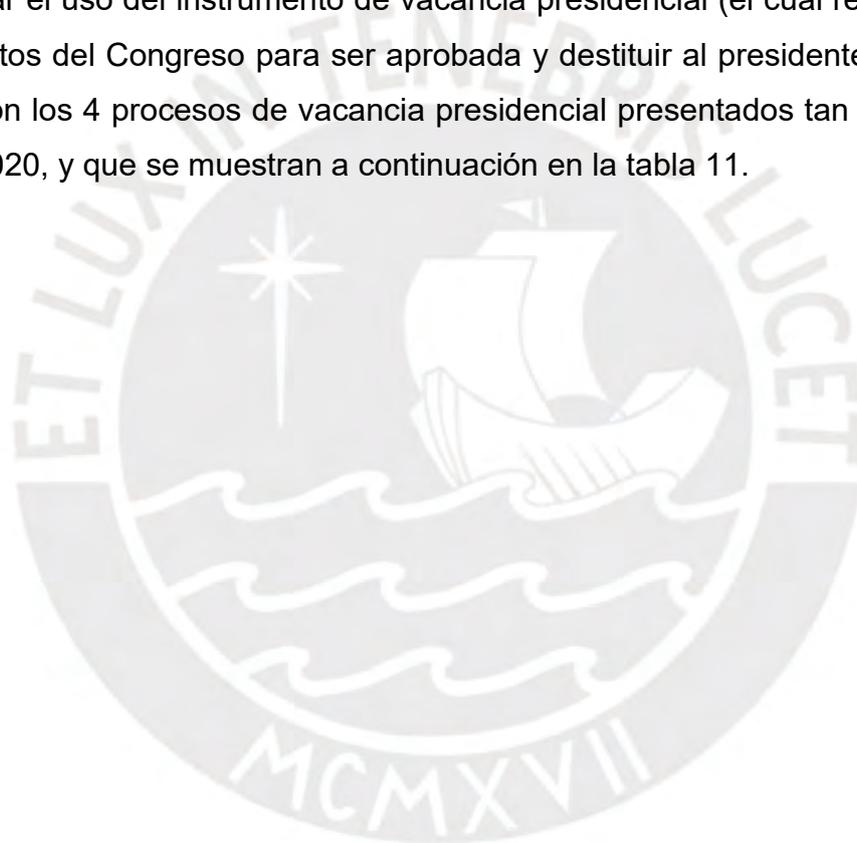
La razón para presentar la primera cuestión de confianza a nombre del gabinete Zavala, fue la continua obstrucción por parte de la oposición de Fuerza Popular, que llegó a su punto máximo con la amenaza de la mayoría parlamentaria de presentar una moción de censura en contra de la ministra de educación, Marilú Martens, en medio de una huelga docente liderado por Pedro Castillo (quien luego sería presidente del Perú) y de disputas sobre la política educativa del gobierno⁸. Como menciona Marco Sifuentes (2019), “Cada mínimo error del oficialismo fue aprovechado por la maquinaria de Fuerza Popular” (p. 171). Es decir, se observa un continuo comportamiento de la oposición para obstaculizar la labor del Ejecutivo. Esta argumentación es respaldada por la tesis de José Tipismana (2022), quien analiza el comportamiento de la bancada de Fuerza Popular entre 2016 y 2018, calificándolo como una oposición “semi-leal al régimen democrático” (p. 66). La razón para presentar las otras tres cuestiones de confianza, como mencionó el entonces presidente Martín Vizcarra en su mensaje a la Nación del 30 de setiembre de 2019 con motivo de la disolución constitucional del Congreso, es que “la obstrucción y el blindaje no cesan, ni

⁷ Si bien Hidalgo (2021) indica que se presentó la cuestión de confianza el 27 de setiembre de 2019, lo cierto es que la presentación formal de la misma ocurrió el 30 de setiembre del mismo año, cuando el Presidente del Consejo de Ministros (PCM), Salvador del Solar, planteó la cuestión de confianza de manera oral ante el Pleno del Congreso. Al no ser atendida inmediatamente, se entendió la confianza como denegada y, al ser la segunda cuestión de confianza rechazada en el mismo periodo de gobierno, se procedió a la disolución constitucional del Congreso.

⁸ El Comercio, 13 de setiembre de 2017. <https://elcomercio.pe/politica/fuerza-popular-presentara-mocion-censura-ministra-marilu-martens-noticia-457695-noticia/>

cesarán a la hora de defender la corrupción, por lo que no habrá acuerdo posible en ese punto.” (p. 1)⁹. Es decir, el mismo presidente Martín Vizcarra reconoce que recurrió a la cuestión de confianza debido a que la mayoría parlamentaria opositora le impedía gobernar.

Vale decir que este análisis no contempla aún las bancadas parlamentarias producto de la fragmentación al interior del Congreso, lo cual complejiza aún más el análisis. Sin embargo, los datos presentados permiten realizar un primer análisis descriptivo, demostrando que ni el gobierno de PPK ni la gestión de Vizcarra han logrado superar los 44 votos a su favor, requeridos para evitar el uso del instrumento de vacancia presidencial (el cual requiere los 2/3 de votos del Congreso para ser aprobada y destituir al presidente). Prueba de ello son los 4 procesos de vacancia presidencial presentados tan solo entre 2016 y 2020, y que se muestran a continuación en la tabla 11.



⁹ Mensaje a la Nación del presidente constitucional de la República, Martín Alberto Vizcarra Cornejo, del lunes 30 de setiembre de 2019.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/374805/Mensaje_a_la_Naci%C3%B3n_30-09-19.pdf

Tabla 12. Procesos de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral (2016-2020)

Presidente	Hecho que propició la vacancia	Presentación de la moción	Días que pasaron entre la presentación de la moción y la decisión del Pleno	Decisión final del Pleno
PPK	Informe Lava Jato	14/12/2017	7 días	Rechazada
PPK	Mentiras del presidente sobre su vinculación a Odebrecht	19/2/2018	Se aceptó la renuncia del presidente.	Aprobada
Martín Vizcarra	Audios sobre una coordinación de su estrategia de defensa	10/9/2020	8 días	Rechazada
Martín Vizcarra	Presuntos pagos ilícitos cuando era Gobernador Regional de Moquegua.	12/10/2020	28 días	Aprobada

Fuente: Adaptado de Hidalgo (2021, p. 82).

De esta manera, se prueban las primeras dos hipótesis que, sumadas a la actuación obstruccionista propia de las bancadas de oposición, indican que los gobiernos que carecen de una mayoría parlamentaria (propia o en coalición) al mismo tiempo carecen de gobernabilidad, recurriendo a mecanismos de fuerza para lograr implementar sus políticas y su agenda, aumentando de esa manera la conflictividad entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

8.2. Variables cualitativas: análisis del diseño institucional y de la actitud de los congresistas

Como se mencionó anteriormente, la corriente neoinstitucionalista (Peters, 2016) indica que las reglas institucionales moldean, configuran y limitan el comportamiento de las personas. En ese sentido, se ha planteado la hipótesis que las reglas ambiguas fomentan interpretaciones ventajosas para los congresistas respecto del control político hacia el Ejecutivo. Como se aprecia en la Tabla 12, los requisitos para activar estos mecanismos son simplemente la reunión de un determinado número de firmas del número total de congresistas (en la actualidad 130), sin ningún análisis más que la discreción de cada uno de los legisladores.

Tabla 13. Requisitos para activar mecanismos de control político por parte del Congreso de la República del Perú.

Mecanismo de control político	% del número total de congresistas	Números absolutos para activar el mecanismo	% de votos necesarios para aprobar el pedido	Número absoluto de votos para activar el pedido
Interpelación	15%	20/130	33% de congresistas hábiles	Depende de los concurrentes
Censura	25%	33/130	50%+1 del número total de congresistas	66/130
Vacancia presidencial por permanente incapacidad moral	20%	26/130	40% de congresistas hábiles para admisión y 66% del total para aprobar la vacancia	La admisión depende de los concurrentes. 87/130 para la vacancia.

Fuente: Congreso de la República del Perú (2022). Elaboración propia.

Entre estas normas, destaca la ambigüedad de la figura constitucional de vacancia por incapacidad moral permanente (art. 113, inciso 2 de la Constitución), la cual puede interpretarse bien como incapacidad mental (Cairo,

2017; García Chávarri, 2013) o como control político o ético por parte del Congreso (Cruces, 2018; Hernández, 2020). En ese sentido, a continuación, se presentarán intervenciones de los congresistas, tanto en entrevistas a medios de comunicación como en el Pleno del Congreso durante los debates de vacancia presidencial, así como fuentes primarias como libros escritos por quienes fueron congresistas en ese periodo, con el fin de analizar cómo los congresistas se amparan en esta ambigüedad para justificar sus votos a favor, sin mayor expresión de causa (Dargent y Rousseau, 2022).

Por ejemplo, en el debate sobre la vacancia presidencial contra el presidente Pedro Pablo Kuczynski (PPK), el congresista Miguel Torres (FP) justificó su decisión de apoyar la moción de vacancia de la siguiente manera:

“Este control [político] no se materializa solo a través de interpelaciones y censuras, se realiza como medida extrema a través del proceso de vacancia por incapacidad moral permanente. [...]. Se activa para proteger al país y a sus instituciones públicas, cuando quien ocupa el cargo de la presidencia de la república sucumbe ante la mentira y el aprovechamiento indebido” (Diario de Debates del Congreso de la República, sesión del 21 de diciembre de 2017, p. 38).

En esta intervención, se observa pues, que los promotores de la vacancia presidencial justifican su decisión amparándose en la interpretación de la incapacidad moral como un control político ante una conducta inmoral. No obstante, no solo es la mayoría parlamentaria de Fuerza Popular la que justifica su decisión de esta manera. El congresista Víctor Andrés García Belaúnde (AP), también justificó su apoyo a la moción de vacancia de manera similar:

“No podemos tener un presidente de la Nación que personifique la mentira. ¡Ama llulla! No puede personificar la mentira el Presidente de la República. Tiene que personificar los grandes valores republicanos, la ética y la moral. No podemos aceptar que el presidente mienta y oculte sus negocios.” (Diario de Debates del Congreso de la República, sesión del 21 de diciembre de 2017, p. 48).

Una vez más, se interpreta “incapacidad moral” de la manera ética o moral propiamente dicha. No obstante, esta argumentación no solo fue utilizada durante el gobierno de PPK, sino que se continuó utilizando contra el presidente Martín Vizcarra en 2020, cuando finalmente fue vacado por esta causal. En la sesión en la cual se aprobó la vacancia, el 9 de noviembre de 2020, el

congresista Otto Guivobich (AP) justificó su respaldo a la vacancia de Vizcarra de la siguiente manera:

“Es cumplir con un mandato constitucional y un deber moral. Es representar al pueblo y oír la voz del Perú profundo que vive como hace 50 años gracias a la corrupción.” (Diario de Debates del Congreso de la República, sesión del 9 de noviembre de 2020, p. 24).

Y quizá la intervención más reveladora durante este debate es la del congresista Diethell Columbus de FP, quien justificó el apoyo de su bancada a la destitución del presidente Vizcarra de la siguiente manera:

“[...] el control político, el que hacemos nosotros, es un control subjetivo, es distinto al control jurídico, en donde se debaten los temas de normas y demás.

El Tribunal Constitucional ya ha señalado que el análisis que nosotros hacemos es un análisis político y, por ende, es subjetivo. Y la subjetividad va de la mano de cada uno que integramos el Parlamento, los 130, por eso que nuestro voto no está condicionado a nada, no tenemos mandato imperativo”. (Diario de Debates del Congreso de la República, sesión del 9 de noviembre de 2020, p. 28).

A través de estas distintas intervenciones en dos sesiones diferentes, se observa un patrón de interpretar la vacancia presidencial por incapacidad moral permanente como una herramienta más de control político sobre la conducta del presidente de la República (Cruces, 2018; Hernández, 2020). Esta interpretación, como menciona el congresista Columbus, es subjetiva y depende únicamente de la opinión de los parlamentarios respecto de la conducta del presidente, utilizando una interpretación ventajosa del artículo 113 de la Constitución. Ello se coincide con la evidencia recogida por Tipismana (2022), quien demostró una actitud semi leal debido al “intento de vacar al presidente [PPK] en dos oportunidades y a través de una causal que en ese momento no tenía un significado determinado como la incapacidad moral” (p. 71).

Estos hallazgos se complementan con las respuestas brindadas en una entrevista a profundidad realizada a Diethell Columbus, quien fue congresista de la República por el partido político Fuerza Popular en el Congreso complementario del periodo 2020-2021. Al ser consultado sobre la vacancia a Vizcarra, Columbus respondió que la incapacidad moral “no significa incapacidad mental, sino una tipificación abierta que se pueda determinar si un presidente

tiene conductas impropias en el ejercicio de su función”. Asimismo, el excongresista Columbus cita al Tribunal Constitucional (TC) argumentando que el Congreso debe seguir el debido proceso y el único requisito es tener 2/3 de votos a favor, proceso que se siguió escrupulosamente en el caso de la vacancia al presidente Vizcarra.

No obstante, para aquellos parlamentarios que consideran la incapacidad moral como incapacidad mental, el uso de la vacancia para destituir a un presidente de la República es inconstitucional. En ese sentido, Gino Costa menciona en su libro *La democracia sitiada* (2022), menciona que tanto para él como para su colega de bancada Sergio Dávila, la vacancia por incapacidad moral contra PPK fue en realidad un “golpe parlamentario” del fujimorismo contra el gobierno (p. 85). Ello se corrobora con las intervenciones del lado oficialista durante el debate de la primera moción de vacancia contra PPK, como por ejemplo la siguiente del congresista de Ppk, Guido Lombardi.

“Se puede hablar de **golpe de Estado**, además, porque el objetivo no es solo la presidencia de la República. Ya sabemos que también están en la mira el Ministerio Público y el Tribunal Constitucional. El régimen peruano es un régimen presidencialista. Las garantías con que está blindado el Presidente de la República de acuerdo con el artículo 117 de la Constitución así lo establecen. Entonces, con una simple mayoría se pretende acusar y despojar de su mandato al Presidente de la República, mientras se grita “al ladrón, al ladrón”; esperamos que no sea a la usanza de los delincuentes comunes que lanzan esos gritos para ocultar su propio latrocinio.” (Diario de los Debates del Congreso de la República, sesión del 21 de diciembre de 2017, p. 132).

No obstante, no solo los miembros de la bancada oficialista de Ppk califican la actuación del Parlamento como “golpe”. Por ejemplo, la congresista Gloria Montenegro Figueroa (Alianza Para el Progreso), argumentó lo siguiente en defensa del gobierno de PPK:

“Es muy importante que pensemos en el bien común desde la razón, desde la conciencia, desde el pensamiento fuerte hacia lo que significa las consecuencias de la decisión de hoy en la población del país. Vengo de la zona de La Libertad, reconstrucción con cambios, gente que todavía está en las aldeas, agricultores que no reciben su bono, zonas totalmente olvidadas y niños que no esperan una chocolatada, niños que esperan un hogar. Ante esa desgracia, muchas poblaciones vuelven a las zonas de alto riesgo por la gran demora. Pero acá estamos gastando nosotros casi cuatro millones de soles en un Pleno para darle **golpe a la democracia**. ¿Por qué hablo y defiendo a la democracia? Porque para eso estamos

acá, y estamos acá a través de un partido político.” (Diario de los Debates del Congreso de la República, sesión del 21 de diciembre de 2017, p. 154).

Además, en la entrevista a profundidad realizada al excongresista Gino Costa, él afirmó que existió un “golpe parlamentario” debido a que, aparte de un uso arbitrario de la figura de la vacancia por incapacidad moral, la oposición parlamentaria intentó copar instituciones del Estado (como el Tribunal Constitucional y la fiscalía de la Nación), atacar a la prensa con la llamada “Ley Mulder” y, en general, atacar al Estado de derecho. En ese sentido, se observa cómo, desde esta perspectiva, la vacancia presidencial no constituye un mecanismo de destitución, por lo cual no cabe la posibilidad de utilizarlo en contra de un gobierno, además de debilitar el sistema democrático. En cuanto a la vacancia de Vizcarra, el excongresista Costa considera que esta medida constituyó un golpe debido al contexto: elecciones convocadas, pandemia y crisis económica.

Así, se tiene que la poca claridad de las disposiciones institucionales permite un uso arbitrario de instrumentos de control, en este caso la vacancia presidencial (véase el gráfico 2).

Gráfico 2. Uso de la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral según interpretación



Fuente: Elaboración propia.

Este choque de interpretaciones, en ese sentido, confirma la hipótesis que, al ser la incapacidad moral un término ambiguo, los parlamentarios pueden argumentar que efectivamente siguieron el debido proceso, y solo se necesita la unión de pareceres similares, más que una explicación fundamental de los motivos detrás del intento de destitución. No obstante, esta tendencia es peligrosa y distorsiona el sistema presidencialista peruano (Eguiguren, 2017, 2021), pues de esta manera el poder Ejecutivo se encuentra sujeto a la confianza de los congresistas, una situación propia de los regímenes parlamentarios, donde el Parlamento es el que elige al Ejecutivo. En ese sentido, resulta necesario aclarar la interpretación de esta figura, con el fin de garantizar estabilidad y evitar mayores choques entre el Ejecutivo y el legislativo.

Sin embargo, en el desarrollo de la presente investigación se ha descubierto la existencia de dos variables adicionales. La primera, de carácter contextual y que contribuyó también a los constantes choques entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo es la variable de la corrupción, la cual se desarrollará en el siguiente capítulo. Asimismo, dentro de la variable institucional, también se ha encontrado un elemento de Acción Racional (Buchanan y Tullock, 1962) al momento de analizar el comportamiento de los actores. Así, se puede observar, en los discursos mencionados líneas arriba, que los congresistas fuerzan al máximo la interpretación de los artículos constitucionales con el fin de atacar al poder Ejecutivo. En ese sentido, es necesario también un componente subjetivo por parte de los congresistas, es decir que, en casos de ambigüedad dentro del diseño y normas constitucionales, exista autocontrol por parte de las autoridades con el fin de evitar confrontaciones que generen más incertidumbre política.

8.3. Variable contextual: la corrupción transversal

Como se mencionó en el desarrollo del estado de la cuestión, la corrupción ha sido un tema recurrente a lo largo de la historia peruana. El periodo estudiado no es la excepción, lo cual mina la confianza y deslegitima a los actores políticos (Barrenechea y Encinas, 2022). De hecho, como se procederá a analizar a continuación, la corrupción ha sido la excusa general tanto del Ejecutivo como del Legislativo para utilizar los mecanismos de control político previstos en la Constitución.

En primer lugar, el Congreso de la República utilizó la corrupción como argumento para ejercer control político hacia el Ejecutivo. Por ejemplo, como menciona Gino Costa (2022), la moción de censura al entonces ministro de Educación, Jaime Saavedra, se argumentó debido a la supuesta corrupción al momento de realizar una compra de computadoras para escolares (aunque el motivo de fondo era la vinculación de Saavedra con el expresidente Ollanta Humala, rival político de Keiko Fujimori). Asimismo, el Legislativo aprovechó la vinculación de Pedro Pablo Kuczynski con la constructora brasileña Odebrecht, acusada de sobornar autoridades de diversos países de América Latina a cambio de obtener beneficios al momento de realizar licitaciones. A este respecto, el Informe Final de la Comisión Lava Jato del Congreso fue utilizado como el detonador de la primera moción de vacancia contra PPK, en diciembre de 2017. Asimismo, este informe también fue utilizado políticamente para atacar a los rivales políticos de la coalición FP-APRA, como Susana Villarán, Ollanta Humala y PPK, no así con Keiko Fujimori y Alan García (Roca Basadre, 2019). Al respecto, la moción respectiva argumenta:

“Los documentos enviados a la Comisión Investigadora Multipartidaria “Lava Jato” por el señor Mauricio Cruz Lopes, ponen en evidencia la falta de verdad en las declaraciones del Presidente de la República, que constituyen una incapacidad moral de conformidad al marco constitucional.” (Moción de Orden del día 4710, p. 2).

Así pues, se observa como se usa la corrupción como excusa para iniciar un procedimiento de vacancia presidencial por incapacidad moral contra un presidente de la República, aprovechando también la ambigüedad de la incapacidad moral dentro del marco constitucional vigente.

En segundo lugar, en cuanto a la corrupción vinculada al Poder Legislativo, se presentaron dos casos emblemáticos: el caso Lava Jato (que como se comentó anteriormente, también afectó al Ejecutivo), y el caso de los Cuellos Blancos del Puerto¹⁰, una mafia enquistada en el poder Judicial que involucraban, entre otros, al juez supremo César Hinostroza y a diversos congresistas de oposición, como Héctor Becerril (FP) y Mauricio Mulder (APRA). Al respecto, Gino Costa (2022) explica que el entonces presidente Martín Vizcarra utilizó este argumento para tomar la iniciativa contra el Congreso, lo cual se puede corroborar, una vez más, con los mensajes a la Nación emitidos por Vizcarra. Por ejemplo, el mensaje a la Nación por Fiestas Patrias del 28 de julio de 2018, pocos días después de publicarse los primeros audios del caso de los Cuellos Blancos:

“Los recientes episodios de gran corrupción [los Cuellos Blancos del Puerto] han desencadenado una crisis política e institucional sin precedentes. Se requiere de ciudadanos comprometidos con la República, dispuestos a conocer lo que pasa y tomar una posición de participación en la solución del problema”. (Presidencia de la República. Mensaje a la Nación del 28 de julio de 2018, p. 4).

El halo de corrupción no paró cuando se disolvió el Congreso en 2019, sino que continuó cubriendo ambos poderes del Estado en el periodo del Congreso complementario del periodo 2020-2021. De hecho, la segunda moción de vacancia presidencial contra Martín Vizcarra (que finalmente resultó exitosa), estuvo motivado por presuntos actos de corrupción cuando Vizcarra era gobernador regional de Moquegua. En el documento, se argumentó lo siguiente:

“El diario El Comercio en su edición del 11 de Octubre de 2020, publicó que ‘El exconserje de Obrainsa, Tobías Puerta Gutiérrez, señalado como el responsable de cobrar cheques por S/400.000 (Cuatrocientos mil soles) y S/600.000 (Seiscientos mil soles) como parte de una presunta coima de S/ 1 millón (Un millón de soles) al presidente de la República, Martín Vizcarra, cuando era gobernador regional de Moquegua, reconoció que hacía gestiones de este tipo, pero sin saber para qué se usaba finalmente el dinero.’” (Moción de Orden del Día N°12684, p. 5).

Así, tal como se muestra a continuación en la Tabla 13, en las medidas extremas (vacancia presidencial y disolución del Congreso), la corrupción

¹⁰ Para más información sobre este caso, se pueden revisar los informes y audios originales publicados por el portal periodístico IDL-Reporteros. <https://www.idl-reporteros.pe/corte-y-corrupcion/>

siempre ha sido el argumento para activar los instrumentos de control político extremos, entre 2016 y 2020 tanto del Ejecutivo como del Legislativo.

Tabla 14. Corrupción como argumentos en mecanismos de control político

Procedimiento	Fecha	Presidente	Corrupción como argumento
Vacancia	21/12/2017	PPK	Sí
Vacancia	No se votó	PPK	Sí
Disolución	30/09/2019	Vizcarra	Sí
Vacancia	18/09/2020	Vizcarra	Sí
Vacancia	09/11/2020	Vizcarra	Sí

Fuente: Congreso de la República (2021). Elaboración propia.

Como se puede observar, la corrupción ha sido un argumento recurrente para activar los mecanismos de control político por parte de ambos poderes. Así pues, no se puede entender la aplicación de mecanismos de control político sin tener en cuenta el contexto de crisis en la cual se encontraba el país. En ese sentido, resulta necesario que las autoridades que sean elegidas tanto para el Ejecutivo como para el Legislativo se encuentren libres de cualquier indicio de corrupción, con el fin de mantener la estabilidad política y gubernamental en un país en la que toda acusación por corrupción es creíble. En ese sentido, resulta necesario revisar las recomendaciones de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (2019), como aquellas en torno a mayores impedimentos para postular y a la eliminación de la inmunidad de las autoridades electas.

8.4. La fragmentación parlamentaria en el periodo 2016-2020

Adicionalmente de lo anterior mencionado, se plantea como hipótesis que, además de lidiar con la oposición y sus aliados (que de por sí ya constituían una mayoría congresal), los Ejecutivos también tuvieron que lidiar con posiciones divergentes al interior de diversas bancadas, entre ellas la propia bancada oficialista. Como muestra la Tabla 14, tan solo el Congreso de 2016-2019 se dividió en múltiples bancadas más pequeñas: de 6 grupos parlamentarios que iniciaron dicho periodo, al momento de la disolución del Congreso en 2019 dicho número se incrementó a 12 bancadas, sumado a 5 congresistas no agrupados.

Tabla 15. Bancadas en el Congreso al inicio y final del periodo 2016-2019

2016		2019 ¹¹	
Bancada	Escaños	Bancada	Escaños
Fuerza Popular	73	Fuerza Popular	53
Frente Amplio	20	Nuevo Perú	11
PpK	18	APP	10
APP	9	Frente Amplio	9
Alianza Popular	5	Acción Popular	7
Acción popular	5	Cambio 21	6
		PpK	5
		Contigo	5
		APRA	5
		Bancada Liberal	5
		Acción Republicana	5
		Unidos Por la República	5
		No agrupados ¹²	5
TOTAL	130	TOTAL	130

Fuente: Congreso de la República (2021). Elaboración propia.

¹¹ Bancadas vigentes al momento de la disolución constitucional del Congreso, el 30 de setiembre de 2019.

¹² No constituyen una bancada.

Como se puede apreciar, tan solo en el periodo del Congreso disuelto 2016-2019, de tan solo 6 bancadas que resultaron electas en 2016, surgieron 12 bancadas al 2019 (sin contar los 4 congresistas no agrupados), dando un promedio de 2 bancadas por cada grupo parlamentario electo en las elecciones generales de 2016. En otras palabras, de cada bancada electa en 2016, surgieron 2 grupos parlamentarios como producto de la división de estas.

Si bien la fragmentación por sí sola no constituye una desventaja para el Ejecutivo y, es más, en ocasiones favorece al gobierno (Santos et al., 2014), el presente trabajo plantea que en el caso peruano sí fue una causa de conflicto entre Ejecutivo y Legislativo, pues el gobierno no debió solo lidiar con la oposición parlamentaria, sino con la oposición al interior de su propia bancada (Murakami, 2008). A continuación, se presenta una breve secuencia sobre disputas al interior de la bancada oficialista de Peruanos por el Cambio (PpK), evidenciando hasta qué punto la fragmentación partidaria puede acrecentar los conflictos entre el poder Ejecutivo y Legislativo.

- 14 de noviembre de 2016: la bancada de PpK expulsa al congresista Roberto Vieira por violar el “código de ética interno”¹³.
- 31 de enero de 2017: Moisés Guía Pianto, congresista electo por PpK, anunció la presentación de una moción de vacancia presidencial en contra del presidente PPK por promover la “ideología de género”¹⁴. Si bien este hecho no derivó en su expulsión, es un primer indicador de la falta de lealtad al partido por el cual fue electo.
- 24 y 25 de diciembre de 2017: los congresistas Alberto de Belaúnde, Vicente Zeballos y Gino Costa renuncian a la bancada de PpK, debido a su desacuerdo con el indulto otorgado por el presidente PPK al expresidente Alberto Fujimori¹⁵.

¹³ El Comercio (14 de noviembre de 2016). <https://elcomercio.pe/politica/congreso/roberto-vieira-expulsado-bancada-peruanos-kambio-148417-noticia/>

¹⁴ El Comercio (31 de enero de 2017). <https://elcomercio.pe/politica/congreso/oficialista-pide-vacancia-ppk-ideologia-genero-noticia-1964759/>

¹⁵ RPP (8 de enero de 2018). <https://rpp.pe/politica/gobierno/quienes-renunciaron-a-la-bancada-y-al-gabinete-de-ppk-noticia-1096179>

- 9-12 de noviembre de 2018: Guido Lombardi, Salvador Heresi y Patricia Donayre renuncian a la bancada PpK, debido a discrepancias internas¹⁶.
- 6 de marzo de 2019: Gilbert Violeta y Juan Sheput renuncian a la bancada de PpK, creando la bancada “Contigo”¹⁷, cumpliendo con el promedio de división de bancadas (de 1 bancada electa, surgen 2 una vez al interior del Congreso).
- 15 de agosto de 2019: la vicepresidenta Mercedes Aráoz y los congresistas Carlos Bruce y Ana María Choquehuanca renuncian a la bancada oficialista, luego de que el presidente Vizcarra anunciara un proyecto de reforma constitucional para adelantar las elecciones generales al 2020¹⁸. De esta manera, la bancada de PpK se quedaba tan solo con 4 miembros, despojándosela de sus derechos como grupo parlamentario por un breve periodo. Ese mismo día, fue incorporada a la bancada Yesenia Ponce, cuya presencia fue rechazada por el gobierno de Martín Vizcarra¹⁹.

Esta situación empeoró aún más para el gobierno: entre las bancadas originadas por ex miembros del oficialismo (Contigo y Acción Republicana, por ejemplo), votaron en contra de propuestas del Ejecutivo, como sucedió al momento de rechazar la cuestión previa planteada por la coalición oficialista el 30 de setiembre de 2019, y que constituyó la segunda negativa de la cuestión de confianza (véase anexo 3.5). En ese sentido, se puede observar que el Ejecutivo no solo debió negociar con otros grupos parlamentarios, sino también con miembros electos por el partido oficialista, que luego crearon nuevas bancadas opositoras. Así, se puede observar los efectos de las “coaliciones de independientes” (Zavaleta, 2014), en las cuales los congresistas electos no

¹⁶ Wayka (14 de noviembre de 2018). <https://wayka.pe/bancada-de-ppk-se-queda-con-11-congresistas-tras-renuncias/>

¹⁷ El Comercio (6 de marzo de 2019). <https://elcomercio.pe/politica/gilbert-violeta-juan-sheput-renunciaron-bancada-ppk-noticia-nndc-613846-noticia/>

¹⁸ La Ley (15 de agosto de 2019). <https://laley.pe/art/8398/martin-vizcarra-se-queda-sin-bancada-renucio-araoz-bruce-y-choquehuanca>

¹⁹ El Comercio (15 de agosto de 2019). <https://elcomercio.pe/politica/yesenia-ponce-deja-cambio-21-suma-ppk-sobrevive-bancada-noticia-665701-noticia>

fueron leales a los partidos que los ayudaron a llegar al Congreso, sino solo al sector de votantes que los eligieron.

Resulta necesario recalcar que, como se apreció en la última parte de la línea de tiempo presentada anteriormente, el entonces presidente Vizcarra se quedó temporalmente sin ninguna bancada en el Congreso, hasta que ese mismo día incorporó a Yesenia Ponce. Sin embargo, el Ejecutivo se mostró incómodo con dicha integración, llevando a un breve choque entre gobierno y bancada oficialista (de solo 5 miembros sobre los 18 electos por PpK en 2016, es decir, solo el 28% del total de congresistas supuestamente oficialista permaneció leal al gobierno).

En conclusión, se ha podido apreciar que el hecho de tener una bancada oficialista muy fragmentada aumentó el choque entre Ejecutivo y Legislativo pues se aprecia, como mencionó Murakami (2008), un gobierno que debió lidiar no solo contra la oposición de otras bancadas, sino también dentro del mismo grupo parlamentario oficialista, lo que a su vez aumentó el conflicto entre Ejecutivo y Congreso. Así pues, con el fin de reducir estas tensiones intrapartidarias, es necesario que las organizaciones políticas mejoren sus filtros al momento de inscribirse, así como implementar reformas como la eliminación del voto preferencial (Comisión de Alto Nivel de Reforma Política, 2019) o sancionar aquellos congresistas que dejen su grupo parlamentario de origen (los llamados “tránsfugas”). Asimismo, Campos y Zegarra (2022) sugieren restablecer la reelección de congresistas, con el fin de incentivar la carrera política, así como establecer en la legislación que solo accederán al Congreso aquellos partidos que estén en condiciones de formar grupos parlamentarios (p. 227). De esa manera, existirán mayores motivos para mantener la cohesión partidaria y evitar estos conflictos internos.

9. Conclusiones y recomendaciones

A partir de los hallazgos obtenidos anteriormente, es posible mencionar algunas conclusiones y reflexiones.

En primer lugar, se observa que tanto la bancada oficialista como la coalición de gobierno en el interior del Congreso de la República entre 2016 y 2019 fue muy débil e incapaz de respaldar las políticas de gobierno al interior del Congreso (Chasquetti, 2018; Strom, 1990), confirmando las hipótesis referidas a la debilidad del Ejecutivo en el Congreso (tanto a nivel de bancada como de coaliciones). Adicionalmente, la mayoría opositora absoluta y sus bancadas aliadas utilizaron su gran número de curules para obstruir al Poder Ejecutivo mediante las continuas censuras a ministros y gabinetes, y vacancias presidenciales. Asimismo, en el Congreso extraordinario de 2020 dicha problemática empeoró, pues el gobierno ni siquiera obtuvo una bancada oficialista como tal. En ese sentido, el gobierno de Martín Vizcarra recurrió a continuas cuestiones de confianza, amenazando con disolver el Congreso, ante el continuo bloqueo por parte del Legislativo. Además, en diálogo con la cuarta hipótesis sobre fragmentación parlamentaria, se mostró luego de construir una breve línea de tiempo cómo la división al interior de la bancada oficialista constituyó un obstáculo que aumentó el número de conflictos entre Ejecutivo y Legislativo. Así, se confirma esta hipótesis, pues esta debilidad provocó confrontaciones no solo entre el gobierno y las bancadas opositoras, sino también con congresistas disidentes dentro de su bancada (Murakami, 2008), que incluso llevó casi a la desintegración total de la bancada de oficialista. En ese sentido, resulta necesario que se implementen reformas que fortalezcan a los partidos políticos como la eliminación del voto preferencial (Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política) y sanciones contra aquellos congresistas que abandonen las agrupaciones con las cuales fueron electos. Además, se recomienda que para evitar estos duros choques frontales entre Ejecutivo y Legislativo, se establezcan reglas que permitan al Ejecutivo mantener una bancada sólida en el Congreso, como por ejemplo las elecciones parlamentarias en la segunda vuelta presidencial (Comisión de Alto Nivel Para la Reforma Política, 2019).

En segundo lugar, en línea con la hipótesis referida al diseño institucional peruano, se ha observado que los mecanismos de control parlamentario

establecidos en la Constitución peruana no se encuentran suficientemente regulados. Así pues, el Congreso puede, por ejemplo, activar el procedimiento de la vacancia presidencial solo reuniendo un determinado número de firmas debido a que es interpretada desde una percepción subjetiva (Costa, 2022). Como contraparte, se ha observado que también el Ejecutivo posee una alta discrecionalidad respecto del uso del mecanismo de la cuestión de confianza (Columbus, 2022), aumentando así la crispación y la confrontación entre ambos poderes. Así pues, queda corroborada la cuarta hipótesis, esto es, que el diseño constitucional peruano, al ser ambiguo, permite diversas interpretaciones según la conveniencia de los actores políticos. En ese sentido, se recomienda un mayor desarrollo y regulación de los mecanismos de control parlamentario tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo, como por ejemplo limitar la cuestión de confianza para que no se use sobre reformas constitucionales²⁰, o eliminar el término “incapacidad moral” y sustituirlo por un juicio político propio de regímenes presidencialistas ampliando, a su vez, el artículo 117 de la Constitución sobre los supuestos para acusar y procesar al presidente de la República (Eguiguren, 2007).

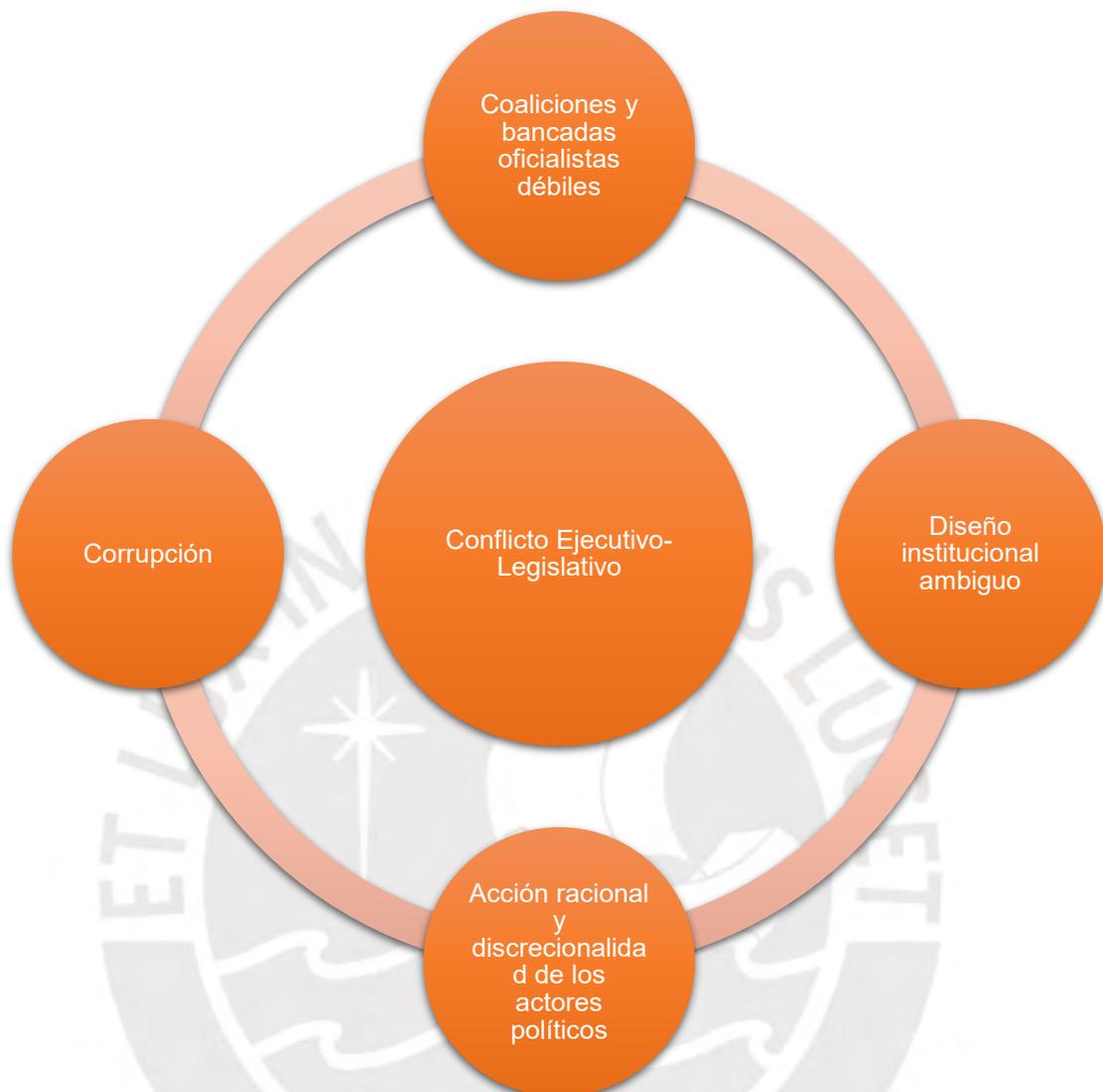
Asimismo, se observa que, conjuntamente a la ambigüedad del diseño institucional peruano, también existe un elemento de acción racional de los actores políticos (Buchanan y Tullock, 1962), quienes aprovechan esta apertura de las normas constitucionales con el fin de atacar al Ejecutivo. En ese sentido, complementando el párrafo anterior, se observa que los actores políticos, al no estar regulados correctamente, pueden utilizar mecanismos constitucionales pensados para situaciones excepcionales (como la vacancia presidencial y disolución del Congreso) de manera completamente discrecional. Las preguntas que surgen a partir de este hallazgo son las siguientes: ¿qué hubiera pasado si no se activaban mecanismos extremos como la vacancia presidencial? ¿Estaríamos hablando de esta gran inestabilidad? Ciertamente no. Así pues, resulta necesario que los actores políticos se autocontrolen, pues al ser ellos las principales autoridades del país, es imprescindible un comportamiento mesurado que no desestabilice al país y dañe las instituciones democráticas.

²⁰ Sobre este punto, el año 2021 el Congreso de la República aprobó la Ley 31355 que regula la presentación de cuestiones de confianza.

En tercer lugar, se ha descubierto en el transcurso de esta investigación que no se puede obviar la corrupción como un fenómeno que afecta la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo (Barrenechea y Encinas, 2022). En ese sentido, se ha demostrado que la quinta hipótesis, es decir, que la corrupción ha sido utilizada por cada poder mencionado para atacar y acusar a su poder rival. Adicionalmente, la gran mayoría de mecanismos de control utilizados por ambos poderes han sido justificados como una lucha contra la corrupción y los políticos involucrados con ella. De hecho, las cuatro mociones de vacancia presidencial presentadas entre 2016 y 2020 han estado sustentadas por presuntos actos de corrupción cometidos por los presidentes PPK y Vizcarra en el pasado. Asimismo, el Ejecutivo justificó su decisión de disolver el Congreso como una lucha contra la corrupción encarnada en el Congreso de la República. En ese sentido, resulta necesario que se establezcan mejores filtros en los partidos políticos, con el fin de que se evite la postulación de cuestionados por tener nexos con la corrupción. Adicionalmente, se debe fortalecer al Poder Judicial y al Ministerio Público, con el fin de que las investigaciones concluyan y se hallen responsables con la celeridad que los casos de esta magnitud ameritan.

Así, se pueden sintetizar los hallazgos de la presente investigación de la siguiente manera:

Gráfico 3. Síntesis de variables y resultados



Fuente: Elaboración propia.

A modo de reflexión, resulta necesario que se realicen ajustes al diseño institucional peruano con el fin de reducir la discrecionalidad de los actores políticos. Asimismo, resulta imprescindible que los actores políticos relevantes (congresistas, presidente, ministros, etc.) ejerciten el autocontrol, pues en última instancia, son ellos quienes ejecutan mecanismos previstos en la Constitución. Del mismo modo, resulta necesario fortalecer los partidos políticos para eliminar el fenómeno de la fragmentación partidaria, así como eliminar cualquier sospecha o indicio de corrupción que tanto daño le ha hecho al país.

10. Referencias bibliográficas

- Albala, A. (2009). *Coaliciones Gubernamentales y Régimen Presidencial: Incidencia sobre la estabilidad política, el caso del Cono Sur (1983-2005)*. Barcelona: Fundació CIBOB.
- Alcántara, M. (1994). De la gobernabilidad. *América Latina Hoy*, 8(), 7-13.
- Alemán, E., & Tsebelis, G. (2011). Political parties and government coalitions in the Americas. *Journal of Politics in Latin America*, 3(1), 3-28.
- Arce, M. e Incio, J. (2018). Perú 2017: Un Caso Extremo de Gobierno Dividido. *Revista de Ciencia Política* 38(2), 361-377.
- Aversa, C. I. (2013). *La dinámica ejecutivo-legislativo en la resolución de las crisis presidenciales latinoamericanas* [Tesis de doctorado, Universidad Católica Argentina].
- Bandieri, L. (2011). Presidencialismo vs. Parlamentarismo bajo los “demonios familiares”. *Prudentia Iuris*, (71), 63-91.
- Barrenechea, R. y Encinas, D. (2022). Perú 2021: Democracia por defecto. *Revista de Ciencia Política*, 42(2), 407-438.
- Buchanan, J., y Tullock, G. (1962) El cálculo del consenso: fundamentos lógicos de la democracia constitucional. Madrid, Espasa Calpe, 1980. Parte I, “La estructura conceptual”.
- Cairo, O. (2013). El juicio político en la Constitución peruana. *Pensamiento Constitucional*, (18), 121-143.
- Cairo, O. (2017). La responsabilidad política del presidente de la República en el Perú. *Pensamiento Constitucional*, (22), 9-20.
- Campos, M. (2014). *Relaciones Ejecutivo-Legislativo: Grupos parlamentarios y mecanismos de control en el poder Ejecutivo*. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Campos, M. (2020). La Parlamentarización del Presidencialismo Peruano. En Actas de las V Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales. (pp. 15-35) LIMA: Palestra Editores.
- Campos, M. (2021). Gobernabilidad democrática en congresos fragmentados. *Gaceta Constitucional*, (162), 53-61.
- Campos, M. y Zegarra, K. (2021). ¿Cómo elige Perú a sus representantes?. *Revista Elecciones*, 20(22), 197–230.
- Chasquetti, D. (2006). La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina. *POSTData: Revista de reflexión y análisis político*, (11), 163-192.
- Chasquetti, D. (2018). Compartiendo el Gobierno. *Revista Uruguay De Ciencia Política*, (10), 25-45.
- Cheibub, A. (2007). Government Coalitions in Brazilian Democracy. *Brazilian Political Science Review*, 1(2), 182-216.

- Clerici, P., Cruz, F., Goyburu, L., Skigin, N., Seira, I., Albala, A. y Molina, A. (2017). Coaliciones políticas en América Latina. *Iberoamericana*, 17(64), 237-266.
- Coelho, A. (2012). Inestabilidad política y caídas presidenciales en Sudamérica: causas y consecuencias. *Revista de Ciencia Política*, 50(1), 167-194.
- Crespo, J. (2003). Gobiernos minoritarios, pactos parlamentarios y producción legislativa en España. *Política y Sociedad*, 40(2), 89-103.
- Cruces, A. (2018). La interpretación constitucional de la vacancia del presidente de la República por incapacidad moral. *La vacancia por incapacidad moral*. Lima: Instituto Pacífico.
- Cruz, F. (2010). Relaciones e interacciones partidarias en coaliciones de gobierno. Los casos de la Alianza, la Concertación y el Frente Amplio. *Revista Debates Latinoamericanos*, 8(15), 1-26.
- Columbus, D. (2022, setiembre 13). *Entrevista a Diethell Columbus*. [Entrevista].
- Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. (2019). *Hacia la democracia del Bicentenario. Informe Final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política* (Informe). https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/300957/Comisi%C3%B3n_Informe_Completo-compressed_compressed.pdf
- Congreso de la República del Perú. (2017, 21 de diciembre). Primera legislatura ordinaria de 2017, 25ª sesión (Matinal). *Diario de los Debates*. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052581FE0020FC18/\\$FILE/PLO-2017-25.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052581FE0020FC18/$FILE/PLO-2017-25.pdf)
- Congreso de la República del Perú. (2020, 9 de noviembre). Segunda legislatura ordinaria para completar el período parlamentario 2016-2021, 23ª sesión virtual (Matinal). *Diario de los Debates*. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/2C82681589DFA189052587F8000B874B/\\$FILE/slo-2020-23.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/2C82681589DFA189052587F8000B874B/$FILE/slo-2020-23.pdf)
- Congreso de la República del Perú. (2021). Actas del Pleno. <https://www.congreso.gob.pe/actaspleno/>
- Congreso de la República del Perú (2021). Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria (DIDP). <https://www.congreso.gob.pe/Didp/>
- Congreso de la República del Perú. (2022). *Reglamento del Congreso de la República*. Oficialía Mayor del Congreso de la República: Imprenta del Congreso.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Art. 236-240, 20 de diciembre de 1999.
- Constitución de la República del Ecuador. Art. 148, 20 de octubre de 2008.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay. Art. 148, 15 de febrero de 1967.
- Constitución de la República del Paraguay. Art. 194, 20 de junio de 1992.

- Constitución Política del Perú, 29 de diciembre de 1993.
- Costa, G. (2022). *La democracia sitiada: un testimonio parlamentario. Perú (2016-2021)*. Lima: Planeta.
- Dargent, E. y Rousseu, S. (2022). Choque de poderes y degradación institucional. Cambio de sistema sin cambio de reglas en el Perú (2016-2022). *Política y gobierno*, 29(2), 1-28.
- Durand, F. (2018). *Odebrecht, la empresa que capturaba gobiernos*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Elche, F. (2008). *La lógica de las crisis políticas. Los golpes de Estado de 1968 y 1992 en Perú*. [Tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid].
- El Comercio (2016, 14 de noviembre). Roberto Vieira fue expulsado de la bancada Peruanos por el Kambio. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/congreso/roberto-vieira-expulsado-bancada-peruanos-kambio-148417-noticia>
- El Comercio. (2017, 31 de enero). Oficialista pide vacancia de PPK por “ideología de género”. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/congreso/oficialista-pide-vacancia-ppk-ideologia-genero-noticia-1964759/>
- El Comercio. (2017, 13 de setiembre). Fuerza Popular presentará moción de censura contra la ministra Marilú Martens. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/fuerza-popular-presentara-mocion-censura-ministra-marilu-martens-noticia-457695-noticia/>
- El Comercio. (2019, 6 de marzo). Gilbert Violeta y Juan Sheput renunciaron a la bancada de PpK. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/gilbert-violeta-juan-sheput-renunciaron-bancada-ppk-noticia-nndc-613846-noticia>
- El Comercio. (2019, 15 de agosto). Yesenia Ponce deja Cambio 21 y se suma a PpK, que así sobrevive como bancada. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/yesenia-ponce-deja-cambio-21-suma-ppk-sobrevive-bancada-noticia-665701-noticia/>
- Eguiguren, F. (2007). *La responsabilidad del Presidente: razones para una reforma constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Eguiguren, F. (2017). La tendencia hacia el uso frecuente y distorsionado del juicio político y la declaración de vacancia en contra del presidente: ¿otro paso hacia la «parlamentarización» de los regímenes presidenciales en Latinoamérica o algo más? *Pensamiento Constitucional*, 22(). 61-82.
- Gamboa, R. (2005). “Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el presidencialismo latinoamericano y chileno. Un análisis crítico de la literatura”. *Revista de Derecho Público*, 67(), 59-72.
- Gandolfo, C. (1991). El régimen parlamentario y la estabilidad democrática. *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, (29), 17-25.
- García, I. (2017). *Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en el Perú (2001-2016)*. [Tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid].

- García, I. (s/f). Relaciones entre Ejecutivo y Legislativo y el sistema de partidos: Perú 2006-2011.
- García Belaunde, D. (2009). El presidencialismo atenuado y su funcionamiento (con referencia al sistema constitucional peruano). En Andrew Ellis, J. Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto (Eds.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial* (pp. 119-135). Ciudad de México: UNAM.
- García Chávarri, A. (2013). La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano. *Pensamiento Constitucional*, (18), 383-402.
- Hernández, P. (2020). *Perfil constitucional de la incapacidad moral permanente como causal de vacancia en el Perú*. Centro de Estudios de Derecho Constitucional (CEDC) de la Universidad San Martín de Porres.
- Garrido, A. (2003). Gobiernos y estrategias de coalición en democracias presidenciales: El caso de América Latina. *Política y Sociedad*, 40(2), 41-62.
- Gerring, J. (2004). "What Is a Case Study and What Is it Good For?". *American Political Science Review*, 98(2), 341-354.
- Goertz, G. y Mahoney, J. (2012). *A Tale of Two Cultures. Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. Princeton: Princeton University Press.
- González, R. (2012). El obstruccionismo parlamentario. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, (27), 183-202.
- Heyl, C., & Llanos, M. (2020). Presidential term limits in Africa and Latin America: contested but resilient.
- Hidalgo, M. (2021). *Congresopedia: Veinte años de un sistema parlamentario fallido*. Lima: Editorial Planeta.
- Jiménez Badillo, M. (2007). "Gobernando sin mayorías parlamentarias en América Latina". *Opiniao Pública*, 13(1), 148-184.
- Jiménez, M. y Solano, G. (2010). "Tensiones institucionales entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en Brasil". *América Latina Hoy*, 57(), 177-204.
- Jurado Nacional de Elecciones (2016). Estadísticas de las elecciones generales 2016 (Informe). https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/0555507c-f982-4f51-b0ca-34e0fa17fc73.pdf
- Jurado Nacional de Elecciones (2020). Elecciones Congresales Extraordinarias 2020: Estadísticas de Lista de Candidatos, Candidatos y Resultados (Informe). https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/51d6d735-cbfd-48b8-a432-7cc29910555e.pdf
- La Ley. (2019, 15 de agosto). Martín Vizcarra se queda sin bancada: Renunció Aráoz, Bruce y Choquehuanca. *La Ley*. <https://laley.pe/art/8398/martin-vizcarra-se-queda-sin-bancada-renucio-araoz-bruce-y-choquehuanca>
- Landa, C. (1996). "El control parlamentario en la Constitución de 1993: balance y perspectivas". *Pensamiento Constitucional*, 10 (10), 91-144.

- Lanzaro, J. (2001). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Levitsky, S. y M. Zavaleta (2019). *¿Por qué no hay partidos políticos en el Perú?* Lima: Planeta.
- Linz, J. (2013). Los peligros del presidencialismo. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 7(), 11-31.
- Llanos, M., & Nolte, D. (2006). Los Congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas. *Política. Revista de Ciencia Política*, 47, 29-54.
- Llanos, M., & Nolte, D. (2016). The many faces of Latin American presidentialism.
- Lynch, N. (2020). La derecha peruana de encomenderos a liberales, pero siempre encomenderos. *Discursos Del Sur*, (6), 47-73.
- Mainwaring, S. (1990). Presidentialism in Latin America. *Latin American Research Review*, 25(1), 157-179.
- Malamud, A. (2003). América Latina: ¿democracias delegativas o presidencialismo concentracionista? *POST Data*, 9() , 183-191.
- March, J. y Olsen, J. (1997). *El Redescubrimiento de las Instituciones: la base Organizativa de la Política, estudio introductorio de Rodolfo Vergara*. México D. F.: FCE.
- Martínez, C. A., Llanos, M. y Tatalovich, R. (2021). Impeaching the President: Mapping the Political Landscape in the House of Representatives. *Congress & the Presidency*, 48(), 1-30.
- Meléndez, C. y León, C. (2010). Perú 2009: los legados del autoritarismo. *Revista de Ciencia Política* 30(2), 451-477.
- Milet, P. y Gamboa, R. (2006). Chile y las elecciones peruanas de 2006. *Estudios Internacionales*, 39(155), 53-69.
- Moción de Orden del Día N°4710. Congreso de la República. Lima, Perú, 14 de diciembre de 2017.
- Moción de Orden del Día N°12684. Congreso de la República. Lima, Perú, 20 de octubre de 2020.
- Montero, J. (1985). Parlamento, estabilidad política y estabilidad gubernamental: Una recapitulación. *Revista de las Cortes Generales*, 1985, 23-72.
- Montoya, Y., Guimaray, E., Novoa, Y., Rodríguez, J. y Torres, D. (2016). *Manual sobre delitos contra la administración pública*. Lima: IDEHPUCP.
- Morgenstern, S., Negri, J., y Pérez-Liñán, A. (2009). La oposición parlamentaria en regímenes presidenciales: el caso latinoamericano. Luisa Béjar (coord.), *¿Qué pasa con la representación política en América Latina?* México: UNAM, Miguel Ángel Porrúa.
- Muñoz, P. (2021). América Latina erupciona: Perú gira al populismo. *Elecciones*, 20(22), 283-303.

- Muñoz, P. y Guibert, Y. (2016). Perú: El fin del optimismo. *Revista de Ciencia Política*, 36(1), 313-338.
- Murakami, Y. (2008). < CAPÍTULO 3> Política peruana después de Fujimori: fragmentación política y poca institucionalización. *CIAS discussion paper No. 5: Tendencias políticas actuales en los países andinos*, 5(), 41-63.
- Mustapic, A. M. (2006). América Latina: las renuncias presidenciales y el papel del Congreso. *Política. Revista de Ciencia Política*, 47(), 55-70.
- Negretto, G. (2006). Minority presidents and democratic performance in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 48(3), 63-92.
- Negretto, G. (2015). El estudio del presidencialismo en América Latina: Una evaluación Crítica. *Manual de Política Comparada. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales*.
- Nohlen, D. (1998). Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos. *Revista de estudios políticos*, (99), 161-173.
- Novaro, M. (2001). Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000). En J. Lanzaro (Ed.), *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina* (pp. 51-100). Buenos Aires: CLACSO.
- Salas, A. (2016). Un golpe a la democracia brasileña. *BORDES*, (1), 57-61.
- Paffarini, J. (2020). The Lava Jato investigation and the political instability in Latin America: toward a new pattern of the parliamentary control over the Presidents? *CIVITAS*, 20(3), 335-347.
- Paredes, M., & Encinas, D. (2020). Perú 2019: crisis política y salida institucional. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 40(2), 483-510.
- Pérez-Liñán, A. (2007). *Presidential impeachments and the New Political Instability in Latin America*. Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Pérez-Liñán, A. (2008). Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. *América Latina Hoy*, 49(), 105-126.
- Pérez-Serrano, N. (1983). La obstrucción parlamentaria. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 3(8), 47-62.
- Peters, G (2016) Institutionalism and Public Policy. En Peters, G & Zittoun (Eds). *Contemporary Approaches to Public Policy. Theories, Controversies and Perspectives* (pp. 57-72). Londres: Palgrave macmillan.
- Ponce de León, Zoila y García, L. (2019). "Perú 2018: la precariedad política en tiempos de Lava Jato." *Revista de Ciencia Política*, 39(2), 341-365
- Prats, J. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y desarrollo*, 2003.
- Presidencia de la República del Perú (2018, 28 de julio). Mensaje a la Nación –
28 de julio de 2018.

<https://www.presidencia.gob.pe/docs/mensajes/MENSAJE-NACION-28-07-2018.pdf>

Presidencia de la República del Perú. (2019, 30 de setiembre). Mensaje a la Nación del presidente de la República, Martín Vizcarra Cornejo. *Mensajes a la Nación*.

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/374805/Mensaje_a_la_Naci%C3%B3n_30-09-19.pdf

Quiroz, A. (2013). *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: IEP.

Ragin, C. (2007). *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Redacción RPP. (2018, 8 de enero). ¿Qué congresistas oficialistas y funcionarios renunciaron tras el indulto a Fujimori? *RPP*. <https://rpp.pe/politica/gobierno/quienes-renunciaron-a-la-bancada-y-al-gabinete-de-ppk-noticia-1096179>

Reniu, J. (2001). ¿Merece la pena coligarse?: La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996. *Revista Española de Ciencia Política*, (5), 111-142.

Roca Basadre, D. (2019). *Lava Jato en el Congreso: Detrás de cámaras de un debate*. Lima: Revuelta Editores.

Rodríguez, J. (2018). El voto preferencial en el Perú. *Vox Juris*, 35(1), 79-91.

Sánchez, L. (1981). Poder Ejecutivo y División de Poderes. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1(3), 9-42.

Sánchez, R. y Escamilla, A. (2017). La interrupción del mandato presidencial en América latina (1992-2016). *Polis*, 13(1), 47-84.

Santos, M., Pérez-Liñán, A. y García, M. (2014). El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 34(3), 511-536.

Sardón, J. (2010). El sistema electoral peruano. En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Ed.), *El Estado en debate: múltiples miradas* (pp. 273-286). PNUD.

Serra, R. (2009). Pequeñas minorías y control parlamentario. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, (21), 99-120.

Sifuentes, M. (2019). *K.O. P.P.K.: Caída pública y vida secreta de Pedro Pablo Kuczynski* (1ª ed.). Lima, Perú: Planeta.

Strom, K. (1990). *Minority government and majority rule*. Cambridge: Cambridge University Press.

Suárez, W. (1982). El poder ejecutivo en América Latina: Su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno. *Revista de Estudios Políticos*, (29), 109-144.

- Tanaka, M. (2005). *Democracia sin partidos Perú 2000-2005: Los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, M. (2010). Agencia y estructura, y el colapso de los sistemas de partidos en los países andinos. En C. Meléndez y A. Vergara (Eds.), *La iniciación de la política: El Perú político en perspectiva comparada* (pp. 125-160). Lima: Pontificia Universidad católica del Perú, Fondo Editorial.
- Tanaka, M., y Vera, S. (2010). La dinámica" neodualista" de una democracia sin sistema de partidos: La situación de la democracia en el Perú. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 30(1), 87-114.
- Tipismana, J. (2022). *Relaciones Ejecutivo-Legislativo: ¿qué tipo de oposición fue Fuerza Popular en el periodo 2016-2018?* [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Perú].
- Tokatlian, S. (2013). *El juicio político como instrumento de inestabilidad presidencial en Paraguay: el caso de Fernando Lugo*. [Tesis de pregrado, Universidad del Salvador].
- Tuesta, F. (2003). *El impacto del sistema electoral sobre el sistema político peruano*. (Informe). Oficina Nacional de Procesos Electorales.
- Tuesta, F. (2017). *Perú: elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado*. Lima: PUCP.
- Valencia, L. (2012). La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas. *CONfines*, 8(16), 11-37.
- Valenzuela, A. (2008). Presidencias latinoamericanas interrumpidas. *América Latina Hoy*, 49(), 15-30.
- Valerio, J. (2008). Coaliciones de gobierno bajo regímenes presidenciales: una aproximación a la experiencia latinoamericana. *Espacios públicos*, 11(21), 114-141.
- Van Dijk, T. (1999). El análisis crítico del discurso. *Anthropos*, 186(), 23-36.
- Velázquez López Velarde, R. (2015). ¿Cooperación o conflicto? Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el sexenio de Felipe Calderón. *Foro internacional*, 55(1), 171-216.
- Vera, S. (2008). Debilidad institucional, fragmentación política y duración de los gabinetes ministeriales en el Perú. *Revista Encrucijada Americana*, 2(2), 1-17.
- Wayka. (2018, 14 de noviembre). Bancada de PPK se queda con 11 congresistas tras renuncias. *Wayka*. <https://wayka.pe/bancada-de-ppk-se-queda-con-11-congresistas-tras-renuncias/>
- Zaffaroni, E. R. (2008). Elogio del parlamentarismo. *Políticas públicas*, 2(1), 71-76.
- Zavaleta; M. (2014). *Coaliciones de independientes (Las reglas no escritas de la política electoral)*. Lima: IEP

Zaznaev, O. (2020). Politicizing Presidential Impeachment in the Contemporary World. *International Journal of Criminology and Sociology*, 9(), 936-940.



Anexo 2: Control político en el gobierno de pedro pablo kuczynski

Tabla 2.1. Voto de confianza (inversión) del Consejo de Ministros, encabezado por Fernando Zavala

Bancada/voto	A favor	En contra	Abstención	Ausente	Total
Fuerza Popular	70	0	0	3	73
Frente Amplio	12	3	1	4	20
Peruanos Por el Cambio	18	0	0	0	18
Alianza Para el Progreso	8	0	0	1	9
Acción Popular	4	0	0	1	5
APRA	5	0	0	0	5
Total	117	3	1	9	130

Tabla 2.2. Votación de la censura del ministro de Educación, Jaime Saavedra.

Bancada/Voto	A favor	En contra	Abstención	Ausente ²¹	Total
Fuerza Popular	72	0	0	1	73
Frente Amplio	1	0	0	19	20
Peruanos Por el Cambio	0	0	0	17	17
Alianza Para el Progreso	1	0	0	8	9
Acción Popular	0	0	0	5	5
APRA	3	0	0	2	5
No agrupado	1	0	0	0	1
Total	78	0	0	52	130

²¹ Las bancadas de Peruanos Por el Cambio, Frente Amplio, Alianza Para el Progreso y Acción Popular se retiraron del Pleno en rechazo a la moción, salvo excepciones.

Tabla 2.3. Votación de la cuestión de confianza planteada por el ministro de Economía, Alfredo Thorne

Bancada/Voto	A favor	En contra	Abstención	Ausente	Total
Fuerza Popular	0	59	1	12	72
Frente Amplio	0	15	0	5	20
Peruanos Por el Kambio	11	0	0	6	17
Alianza Para el Progreso	0	4	0	5	9
Acción Popular	0	5	0	0	5
APRA	0	4	0	1	5
No agrupado	0	1	1	0	2
Total	11	88	2	29	130

Tabla 2.4. Votación de la cuestión de confianza planteada por el presidente del Consejo de Ministros, Fernando Zavala, a nombre del gabinete en pleno.

Bancada/Voto	A favor	En contra	Abstención	Ausente	Total
Fuerza Popular	1	66	0	4	71
Frente Amplio	0	9	0	1	10
Nuevo Perú	0	0	8	2	10
Peruanos Por el Kambio	15	0	0	2	17
Alianza Para el Progreso	5	2	0	2	9
Acción Popular	0	0	3	2	5
APRA	0	0	5	0	5
No agrupado	1	0	0	2	3
Total	22	77	16	15	130

Tabla 2.5. Voto de confianza (inversión) al Consejo de Ministros presidido por Mercedes Aráoz.

Bancada/Voto	A favor	En contra	Abstención	Ausente	Total
Fuerza Popular	54	0	0	17	71
Frente Amplio	0	7	0	3	10
Nuevo Perú	0	9	0	1	10
Peruanos Por el Cambio	13	0	0	5	18
Alianza Para el Progreso	8	0	0	1	9
Acción Popular	4	0	0	1	5
APRA	3	0	0	2	5
No agrupado	1	0	0	1	2
Total	83	17	0	30	130



Tabla 2.6. Votación de la moción de vacancia presidencial por incapacidad moral contra el presidente de la República, Pedro Pablo Kuczynski.

Bancada/Voto	A favor	En contra	Abstención	Ausente	Total
Fuerza Popular	61	0	10	0	71
Frente Amplio	10	0	0	0	10
Nuevo Perú	0	0	0	10	10
Peruanos Por el Cambio	0	18	0	0	18
Alianza Para el Progreso	2	0	6	1	9
Acción Popular	2	0	3	0	5
APRA	3	0	2	0	5
No agrupados	1	1	0	0	2
Total	79	19	21	11	130



Anexo 3: control político en el gobierno de Martín Vizcarra

Tabla 3.1. Voto de confianza (investidura) presentado por el presidente del Consejo de Ministros, César Villanueva.

Bancada/Voto	A favor	En contra	Abstención	Ausente	Total
Fuerza Popular	54	0	0	5	59
Frente Amplio	0	10	0	0	10
Nuevo Perú	0	9	0	1	10
Peruanos Por el Cambio	10	0	0	5	15
Alianza Para el Progreso	6	0	0	2	8
Acción Popular	3	0	2	0	5
APRA	5	0	0	0	5
No agrupados	16	0	0	2	18
Total	94	19	2	15	130

Tabla 3.2. Votación de la cuestión de confianza presentada por el presidente del Consejo de Ministros, César Villanueva.

Bancada/Voto	A favor	En contra	Abstención	Ausente	Total
Fuerza Popular	32	11	13	6	62
Frente Amplio	0	7	1	1	9
Nuevo Perú	7	0	0	3	10
Peruanos Por el Cambio	13	0	0	1	14
Alianza Para el Progreso	6	0	0	2	8
Acción Popular	5	0	0	0	5
APRA	5	0	0	0	5
No agrupados	12	2	0	3	17
Total	80	20	14	16	130

Tabla 3.3. Voto de confianza (investidura) presentado por el presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar.

Bancada/Voto	A favor	En contra	Abstención	Ausente	Total
Fuerza Popular	17	11	12	15	55
Frente Amplio	0	6	0	3	9
Nuevo Perú	0	7	0	3	10
Peruanos Por el Kambio	7	0	0	2	9
Alianza Para el Progreso	5	0	0	3	8
Acción Popular	4	0	0	2	6
APRA	0	0	5	0	5
Cambio 21	5	0	0	3	8
Concertación Parlamentaria	0	2	4	1	7
Bancada Liberal	3	0	0	2	5
Unidos por la República	5	0	0	0	5
No agrupados	0	1	0	2	3
Total	46	27	21	36	130

Tabla 3.4. Votación de la cuestión de confianza presentada por el presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar.

Bancada/Voto	A favor	En contra	Abstención	Ausente	Total
Fuerza Popular	34	16	2	1	53
Frente Amplio	0	7	0	2	9
Nuevo Perú	0	10	0	0	10
Peruanos Por el Kambio	9	0	0	0	9
Alianza Para el Progreso	10	0	0	0	10
Acción Popular	4	1	0	1	6
APRA	0	5	0	0	5
Cambio 21	7	0	0	0	7
Bancada Liberal	5	0	0	0	5
Acción Republicana	1	2	1	1	5
No agrupados	7	3	0	1	11
Total	77	44	3	6	130

Tabla 3.5. Votación de la cuestión previa presentada por la congresista Indira Huilca, para votar la cuestión de confianza presentada por el PCM, Salvador del Solar, antes de elegir a los magistrados del Tribunal Constitucional.²²

Bancada/Voto	A favor	En contra	Abstención	Ausente	Total
Fuerza Popular	0	52	0	2	54
Frente Amplio	9	0	0	0	9
Nuevo Perú	8	0	0	2	10
Peruanos Por el Cambio	4	0	0	1	5
Alianza Para el Progreso	0	8	0	2	10
Acción Popular	5	0	0	1	6
APRA	0	5	0	0	5
Cambio 21	0	4	0	3	7
Bancada Liberal	4	0	0	1	5
Acción Republicana	0	4	0	1	5
Unidos por la República	2	0	0	3	5
Contigo	0	6	0	0	6
No agrupados	1	2	0	0	3
Total	33	81	0	16	130



²² Dicha cuestión previa fue considerada por el gobierno como una “denegación fáctica” de la cuestión de confianza presentada por el PCM ante el Congreso, procediendo a disolver el Congreso constitucionalmente el 30 de setiembre de 2019.

Tabla 3.6. Votación de la cuestión de confianza (inversión) presentada por el presidente del Consejo de Ministros, Vicente Zeballos.

Bancada/Voto	A favor	En contra	Abstención	Ausente	Total
Acción Popular	20	0	3	2	25
Alianza Para el Progreso	22	0	0	0	22
Frente Amplio	0	7	1	0	8
Somos Perú	11	0	0	0	11
Fuerza Popular	0	15	0	0	15
Podemos Perú	11	0	0	0	11
Unión Por el Perú	0	13	0	0	13
FREPAP	15	0	0	0	15
Partido Morado	9	0	0	0	9
No agrupado	1	0	0	0	1
Total	89	35	4	2	130



Tabla 3.7. Votación de la cuestión de confianza (investidura) presentada por el presidente del Consejo de Ministros, Pedro Cateriano.

Bancada/Voto	A favor	En contra	Abstención	Ausente	Total
Acción Popular	4	8	12	1	25
Alianza Para el Progreso	0	0	22	0	22
Frente Amplio	0	7	0	1	8
Somos Perú	11	0	0	0	11
Fuerza Popular	12	2	0	1	15
Podemos Perú	0	11	0	0	11
Unión Por el Perú	1	11	0	1	13
FREPAP	0	13	0	2	15
Partido Morado	9	0	0	0	9
No agrupado	0	1	0	0	1
Total	37	53	34	6	130

Tabla 3.8. Votación de la cuestión de confianza (investidura) presentada por el presidente del Consejo de Ministros, Walter Martos.

Bancada/Voto	A favor	En contra	Abstención	Ausente	Total
Acción Popular	22	0	1	2	25
Alianza Para el Progreso	22	0	0	0	22
Frente Amplio	0	4	3	1	8
Somos Perú	11	0	0	0	11
Fuerza Popular	14	0	0	1	15
Podemos Perú	11	0	0	0	11
Unión Por el Perú	12	1	0	0	13
FREPAP	13	0	0	2	15
Partido Morado	9	0	0	0	9
No agrupado	1	0	0	0	1
Total	115	5	4	6	130

Tabla 3.9. Votación de la primera moción de vacancia presidencial por incapacidad moral contra el presidente de la República, Martín Vizcarra.

Bancada/Voto	A favor	En contra	Abstención	Ausente	Total
Acción Popular	2	21	0	0	23
Alianza Para el Progreso	0	21	1	0	22
Frente Amplio	0	2	5	1	8
Somos Perú	1	9	0	0	10
Fuerza Popular	1	14	0	0	15
Podemos Perú	0	0	9	2	11
Unión Por el Perú	13	0	0	0	13
FREPAP	15	0	0	0	15
Partido Morado	0	9	0	0	9
No agrupado	0	2	0	2	4
Total	32	78	15	5	130

Tabla 3.10. Votación de la moción de censura contra la ministra de Economía, María Antonieta Alva.

Bancada/Voto	A favor	En contra	Abstención	Ausente	Total
Acción Popular	2	20	1	1	24
Alianza Para el Progreso	0	22	0	1	22
Frente Amplio	7	0	0	1	8
Somos Perú	1	9	0	0	10
Fuerza Popular	0	13	1	1	15
Podemos Perú	11	0	0	0	11
Unión Por el Perú	10	0	1	2	13
FREPAP	15	0	0	0	15
Partido Morado	0	8	0	1	9
No agrupado	0	2	0	1	3
Total	46	73	3	8	130

Tabla 3.11. Votación de la segunda moción de vacancia presidencial por incapacidad moral contra el presidente de la República, Martín Vizcarra.

Bancada/Voto	A favor	En contra	Abstención	Ausente	Total
Acción Popular	18	4	2	0	24
Alianza Para el Progreso	20	0	1	0	21
Frente Amplio	6	2	0	0	8
Somos Perú	7	2	0	0	9
Fuerza Popular	15	0	0	0	15
Podemos Perú	10	1	0	0	11
Unión Por el Perú	12	0	0	1	13
FREPAP	14	0	0	1	15
Partido Morado	0	9	0	0	9
No agrupado	3	1	1	0	5
Total	105	19	4	2	130



Anexo 4. Guías de entrevistas

Anexo 4.1. Guía de entrevista a Diethell Columbus, ex congresista de Fuerza Popular en el Congreso complementario 2020-2021.

Entrevistado: Diethell Columbus, excongresista por Fuerza Popular (FP) en el Congreso complementario de 2020-2021. Es abogado por la Universidad Nacional Federico Villareal. Es militante del partido político Fuerza Popular desde 2018.

1. ¿Cuáles cree usted que fueron las causas de la inestabilidad política vivida estos últimos años?
2. ¿Considera usted, como miembro del Congreso/Ejecutivo, que se pudo haber evitado estas crisis?
3. ¿Cuáles cree que fueron los motivos que llevaron a utilizar la vacancia por incapacidad moral en los últimos años? ¿Cuándo se puede utilizar la vacancia, a su criterio?
4. ¿Cómo se realizaron las negociaciones al interior del Congreso para ejercer control político sobre el Ejecutivo?
5. ¿Se formaron alianzas en el interior del Congreso que facilitaron la vacancia, o fue más bien un acto espontáneo?
6. El diseño constitucional peruano permite tanto disolver el Congreso como vacar al presidente por incapacidad moral, ¿sería necesario y beneficioso regular estas figuras, o deberían conservarse para garantizar un equilibrio?
7. ¿Considera que el Congreso se excedió en el control político al Ejecutivo, o viceversa?
8. Dentro del Congreso al que usted perteneció, se vio una extrema fragmentación producto de la debilidad de los partidos políticos. ¿Considera que dicha fragmentación de las bancadas facilitó el control al Ejecutivo o, por el contrario, benefició al Poder Ejecutivo?
9. Fuerza Popular es un partido que se caracteriza por una correcta organización y disciplina partidaria. ¿Qué tan importante considera usted la fortaleza del partido al momento de ejercer su rol de control político?
10. ¿Qué acciones recomendaría implementar en un futuro para evitar nuevas crisis?

Anexo 4.2. Guía de entrevista a Gino Costa, ex congresista por Peruanos por el Kambio en el periodo 2016-2019, y por el Partido Morado, en el periodo 2020-2021.

Entrevistado: Gino Costa, ha sido congresista de la República del periodo 2016-2019 y 2020-2021. Es abogado y profesor universitario en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha escrito un libro titulado *La Democracia Sitiada: un testimonio parlamentario. Perú (2016-2021)*.

1. Usted menciona en su libro que existió un “golpe parlamentario” por parte de la oposición en los procesos de vacancia tanto contra PPK como contra Vizcarra. ¿Podría profundizar por qué menciona dicho concepto en ambos casos?
2. En su libro, menciona que la bancada de PPK estuvo llena de desórdenes y ello, a largo plazo, significó una gran debilidad para el gobierno. Incluso, Moisés Guía Pianto, congresista de PPK, pidió la vacancia presidencial. ¿Podría profundizar sobre el impacto que tuvo la fragmentación de la bancada oficialista al momento de interactuar con la oposición en el poder Legislativo?
3. Menciona en su libro los casos de corrupción tanto de PPK como de Vizcarra, pero que también la censura a Saavedra fue injustificada. Desde su perspectiva al interior del Congreso, ¿considera la corrupción como un factor relevante para que la oposición castigue al Ejecutivo o ya existía predisposición a ello?
4. Siempre se menciona en diversos programas que la lealtad de los congresistas no es a los partidos políticos, sino a ellos mismos. ¿Usted apreció este fenómeno en el Congreso o no fue una causa de la extrema fragmentación?
5. La Constitución permite instrumentos de pesos y contrapesos como la vacancia presidencial y la disolución de Congreso, cuya regulación es muy laxa y ambigua. ¿Existe predisposición al interior del Congreso para regular ambas figuras?
6. En su libro menciona que existieron acercamientos en campaña con César Acuña, por ejemplo, de cara a la segunda vuelta presidencial. ¿Los gobiernos intentaron construir coaliciones al interior del Congreso luego de ser electos o no existió ese esfuerzo por parte del Ejecutivo?
7. El Ejecutivo recurrió varias veces a la cuestión de confianza frente a la actuación del Congreso. Desde su perspectiva, ¿dicho instrumento se utilizó debido a la actuación legislativa?
8. Usted fue congresista durante los procesos de vacancia contra PPK y contra Vizcarra. En una entrevista a un colega suyo de dicho periodo, me mencionaron que no existieron negociaciones con otras bancadas, sino fue una unión de pareceres. ¿Existió alguna negociación al interior del Congreso con el fin de evitar dichas resoluciones o más bien fue un esfuerzo de convencimiento a los congresistas?