

# Partidos políticos y producción legislativa en el Perú: 2006-2011

*Political parties and legislative production in Peru: 2006-2011*

IGNACIO GARCÍA MARÍN<sup>1</sup>

*Universidad Complutense de Madrid, España*

RECEPCIÓN: 09/04/2016 • ACEPTACIÓN: 28/04/2016

**RESUMEN** La presente investigación analiza la producción legislativa llevada a cabo durante el segundo mandato de Alan García desde un punto de vista cuantitativo. Para ello, se exponen las principales potestades del ejecutivo y congreso así como el sistema partidario peruano en el quinquenio 2006-2011 y su evolución. Posteriormente se analizan las tasas de éxito de los proyectos de ley presentados en dicho período. Aparentemente, la elevada y creciente fragmentación partidaria dificultó la aprobación de proyectos de ley tanto los provenientes del oficialismo como de la oposición. Asimismo, el ejecutivo tendió al empleo elevado del decreto, práctica no obstante frecuente en el Perú. Todo ello, enmarcado en un sistema partidario altamente fragmentado y con escasa institucionalización, lo que estaría propiciando un rol secundario para las organizaciones partidarias en el sistema político respecto al papel que quizá debieran desempeñar en otras circunstancias.

**PALABRAS CLAVES** Perú - Alan García - Ejecutivo - Congreso - Partidos Políticos.

**ABSTRACT** This research analyzes the legislative production during the second term of Alan García (2006-2011) from a quantitative point of view. For that, its

---

<sup>1</sup> Candidato a doctor en Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid. Correo: [nachogarciamarin08@gmail.com](mailto:nachogarciamarin08@gmail.com).

exposed the main powers of the executive and congress as well as the Peruvian party system in the 2006-2011 period. Subsequently, this paper examines the success rates of the bills submitted by all political actors with authority to do so. Apparently, the high and growing party fragmentation hindered the approval of bills from both the ruling and opposition parties. The executive of Alan García also held out a high use of the decree, however common practice in the country. This situation is accompanied with a highly fragmented and scarce institutionalized party system, which would be promoting a secondary role for party organizations in the political system, regarding the role they may play in other circumstances.

**KEYWORDS** Perú - Alan García – Government – Congress - Political Parties.

## 1. Introducción

Durante las últimas décadas se ha ido asentando las nacientes democracias latinoamericanas, interrumpidas a lo largo del siglo pasado por múltiples golpes de estado y recurrentes crisis económicas. Sin embargo, y en contra de lo esperado por parte de la academia<sup>2</sup>, los sistemas políticos latinoamericanos no solo se afianzaron sino que lograron una creciente calidad democrática en términos generales, generando estabilidad política y una mayor institucionalización de los partidos políticos. No obstante, el Perú vivió en este sentido una evolución particular. A comienzos de los años 90 sufrió una verdadera crisis en su sistema de partidos, logrando a su vez un *outsider* como Fujimori hacerse con el poder tras las elecciones presidenciales de 1990. Una década después, y tras un gobierno autoritario y que impulsó una nueva Constitución en 1993, se producía una nueva transición democrática. Desde entonces se han producido 4 mandatos de gobierno con otros tantos presidentes.

La presente investigación centra su atención en el quinquenio de 2006-2011, presidido por Alan García en la que fue su segundo mandato de gobierno. Un rasgo recurrente que se mantendrá en este período será la fragmentación partidaria, la volatilidad elevada -aunque tendente a la baja- y el uso elevado del decreto.

Como elementos propios del período, destáquese la muy elevada rotación de ministros y de presidentes del consejo de ministros<sup>3</sup>. Estos elementos no resultarían baladí, y la presente investigación analizará la producción legislativa

---

<sup>2</sup> Recuérdese en este punto el debate llevado por académicos como LINZ (2007; 2013); MAINWARING (1993), MAINWARING y SHUGART (1993; 1996) o NOHLEN (1998; 2009; 2013) entre otros.

<sup>3</sup> Como se mostrará posteriormente.

del período para tratar de entender los efectos que el sistema de partidos pudo tener en este sentido, tanto en el oficialismo como en la oposición y el ejecutivo.

## 2. La legislación electoral peruana

En primer lugar y de manera breve, se deben destacar los principales puntos de la ley electoral. En este sentido, el voto es obligatorio para los adultos, salvo para los mayores de 70 años donde es facultativo<sup>4</sup>. En lo que se refiere a las elecciones legislativas, se trata de un sistema de representación proporcional, dividiéndose el territorio en 26 distritos electorales. Se aplica el método de cifra repartidora (basado en la fórmula D'Hondt), con distrito electoral múltiple, lista cerrada y no bloqueada por doble voto preferencial opcional, salvo en distritos electorales donde se elija a un congresista, en cuyo caso será un único voto preferencial opcional (artículo 21). Asimismo, cada distrito cuenta con un escaño y los restantes escaños -actualmente hasta completar 130, pero para este período, fueron 120- son repartidos según establezca el Jurado Nacional de Elecciones atendiendo a criterios de proporcionalidad demográfica, donde los residentes en el extranjero serán considerados para el distrito electoral de Lima<sup>5</sup>. Se establece una barrera de entrada consistente en alcanzar al menos un 4% del total de sufragios validos a nivel nacional o bien de al menos un 5% de los congresistas entre dos o más circunscripciones<sup>6</sup>.

Aquí debiera señalarse que el voto preferencial aparentemente personificaría la elección en detrimento de los partidos políticos<sup>7</sup>, al dar posibilidad al elector de alterar el orden de las listas electorales y fomentar la lucha intra-partidos más que la colaboración. En este sentido, Tuesta<sup>8</sup> señala que el 25% de los congresistas en las elecciones de 2006 entraron en la cámara gracias al voto preferencial, lo que explicaría la tendencia a las campañas electorales individuales más que partidarias en el Perú. Asimismo, la literatura ha tendido a considerar que el voto preferencial fomentaría una baja cohesión y división internas<sup>9</sup>, lo que aparentemente se enlazaría con la evolución cambiante de los Grupos Parlamentarios y su limitada unión de voto, que posteriormente se mostrará para el período congresual de

---

<sup>4</sup> Artículo 9 de la Ley Orgánica de Elecciones.

<sup>5</sup> Artículo 9 de la Ley Orgánica de Elecciones.

<sup>6</sup> Artículo 20 de la Ley Orgánica de Elecciones.

<sup>7</sup> ADUIZA Y BOSCH (2012).

<sup>8</sup> TUESTA (2013) p. 261.

<sup>9</sup> ALCÁNTARA(2013).

2006-2011. Por último, siguiendo a Tuesta<sup>10</sup> el voto preferencial facilitaría la irrupción de candidatos externos al sistema partidario o recién llegados (*outsider*), experiencia que en el caso peruano se encontrarían varios ejemplos en su historia reciente<sup>11</sup>.

Con respecto a la elección presidencial, se realiza el segundo domingo del mes de abril cada cinco años, con un distrito electoral único, sistema mayoritario y, en caso de que ninguna organización política logre mayoría absoluta en la primera vuelta, antes de 30 días las dos fuerzas políticas más votadas pasarían a una segunda ronda, donde la ganadora sería aquella que obtuviese más de la mitad de los votos válidos<sup>12</sup>. Naturalmente la elección del presidente, aunque formalmente se haga votando a organizaciones partidarias y no a candidatos, al ser directamente por los ciudadanos, personificaría igualmente la campaña en detrimento de las organizaciones partidarias.

Finalmente, un elemento que no debiera pasarse por alto, es el de la percepción ciudadana. En este sentido, los partidos políticos obtuvieron la peor calificación de las nueve instituciones consultadas<sup>13</sup>, alcanzando puntuaciones menores a 3 sobre 10 durante el período 2006-2012<sup>14</sup>. En relación a América Latina, el Latinobarómetro de 2008 mostró que Perú era el país de la región donde la confianza en los partidos alcanzaba valores más bajos<sup>15</sup>.

### **3. Atribuciones y capacidades de los poderes Ejecutivo y Legislativo**

La actual Constitución de 1993 fue el instrumento empleado por Alberto Fujimori para recuperar una institucionalidad aparentemente democrática<sup>16</sup> tras

---

<sup>10</sup> TUESTA (2013) p. 266.

<sup>11</sup> El último caso se dio en las elecciones presidenciales de 2016, donde Julio Guzmán fue capaz de situarse segundo en los sondeos electorales hasta que su candidatura fue descalificada por la autoridad electoral competente, esto es, el ONPE.

<sup>12</sup> Artículos 16, 17 y 18 de la Ley Orgánica de Elecciones.

<sup>13</sup> Éstas fueron y de mayor a menor valoración ciudadana: Iglesia Católica, Fuerzas Armadas, Tribunal Supremo Electoral, Municipalidad, Policía, Gobierno Nacional, Corte Suprema, Congreso Nacional y Partidos Políticos.

<sup>14</sup> ALCÁNTARA (2013) p. 517.

<sup>15</sup> TANAKA y VERA (2010)

<sup>16</sup> Al menos sí hubo una 'recuperación de la democracia' en términos procedimentales, ya que el gobierno de Fujimori siguió destacando por un

el autogolpe de 1992<sup>17</sup>. Se conservó aproximadamente un 70% del texto previo<sup>18</sup> aunque, como se verá a continuación, se introdujeron novedades referentes a los poderes Legislativo y Ejecutivo así como a los partidos políticos. Asimismo, se mantuvo la forma de gobierno presidencial<sup>19</sup> mediante elección directa, con segunda vuelta o balotaje si no se alcanzara mayoría absoluta y con permisión de la reelección inmediata en un principio que, ya más tarde en el año 2000 y con Fujimori fuera del poder, fue sustituida por la posibilidad de reelección pero no consecutiva<sup>20</sup>.

### 3.1 Las facultades legislativas presidenciales

Respecto al Ejecutivo, deben destacarse las siguientes facultades normativas y legislativas que le son atribuidas al Presidente, establecidas en el Artículo 118 de la Constitución y desarrolladas de la siguiente manera por el Artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Nº 29158):

a) Decretos legislativos: son normas con rango y fuerza de ley que emanan de la autorización expresa y facultad delegada por el Congreso. Se circunscriben a la materia específica y deben dictarse dentro del plazo determinado por la ley autoritativa respectiva. Son refrendados por el o los Ministros a cuyo ámbito de competencia corresponda.

Debiera aclararse que no todos los ámbitos serían delegables, quedando al margen “materias relativas a reformas constitucionales, aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y la Ley de la Cuenta General de la República”<sup>21</sup>.

b) Decretos de urgencia: son normas con rango y fuerza de ley por las que se dictan medidas extraordinarias en materia económica y financiera, salvo materia tributaria. Se expiden cuando así lo requiere el interés nacional. Se fundamentan en la urgencia de normar situaciones extraordinarias e imprevisibles. Son aprobados por el Consejo de Ministros, rubricados por el Presidente de la República y refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de

---

marcado autoritarismo ante los poderes Legislativo y Judicial y cualquier oposición ciudadana.

<sup>17</sup> ALCÁNTARA (2013) p. 493.

<sup>18</sup> ALCÁNTARA (2013) p. 493.

<sup>19</sup> Artículo 43 de la Constitución Política del Perú.

<sup>20</sup> Ley Nº 27365 de 4 de noviembre de 2000 donde se modificó el artículo 112.

<sup>21</sup> ROBINSON (2012) p.21.

Economía y Finanzas y, en los casos que corresponda, por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia esté referido.

c) Decretos supremos: son normas de carácter general que desarrollan normas con rango de ley o regulan la actividad sectorial funcional o multisectorial funcional a nivel nacional. Pueden requerir o no el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, según lo disponga la ley. Son rubricados por el Presidente de la República y refrendados por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia correspondan.

d) Resoluciones supremas: son decisiones de carácter específico rubricadas por el Presidente de la República y refrendadas por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia correspondan. Son notificadas de conformidad con la Ley del Procedimiento Administrativo General y/o se publican en los casos que lo disponga la ley.

Sin deseo de adelantar conclusiones, el Índice IPIL que será en breve desarrollado, otorgaría al Presidente peruano la máxima puntuación posible en cuanto a capacidades legislativas presidenciales, dada sus facultades de decreto.

A ello debieran ser añadidas la iniciativa legislativa que el artículo 107 de la Constitución otorga al Presidente (a entre otros sujetos), la iniciativa presupuestaria (artículo 78 de la Constitución), la dirección general del gobierno (artículo 118 de la Constitución) y los decretos de sitio, emergencia y excepción<sup>22</sup> (artículo 137). Respecto a la iniciativa legislativa, subráyese que el Presidente de la República tiene atribuciones en materia de creación y supresión de impuestos, división territorial y administrativa del territorio entre otras (artículo 102).

En lo que concierne a los decretos pueden éstos ser derogados o modificados por el Congreso mediante una fórmula legal sustitutoria o proyecto de ley por mayoría simple<sup>23</sup>, tanto en el decreto legislativo como en el de urgencia, siendo promulgados por el Presidente del Congreso.

Asimismo, ha de advertirse que los actos del Presidente han de contar con “refrendación ministerial para su validez” (artículo 120 de la Constitución), aunque tanto los ministros como el Presidente del Consejo de Ministros son nombrados y removidos por el Presidente de la República (Artículo 122 de la Constitución). Igualmente, tanto los ministros como el Presidente del Consejo de Ministros (individual o en conjunto) pueden ser removidos mediante una moción de censura congresual, donde, en caso de ser aprobada por más de la mitad del número legal

---

<sup>22</sup> No obstante éstos a su vez pueden ser aprobados mediante decretos supremos, CORREA (2011) p. 141.

<sup>23</sup> ROBINSON (2012) p. 24.

de miembros del Congreso, han de renunciar, previa aceptación del Presidente, quien no puede oponerse (Artículo 132).

A este respecto, un elemento que podría entenderse como fortalecedor de las capacidades presidenciales en desmedro del Legislativo es la potestad del Presidente para disolver el Congreso si éste remueve al menos en dos ocasiones al Presidente del Consejo de Ministros. Además, el nuevo Congreso no completaría una nueva legislatura quinquenal, sino que únicamente durará lo que restara del mandato previo. En todo caso, esta capacidad de desbloqueo, que se obtiene a través de la amenaza de disolución, no ha sido hasta la fecha llevada a cabo, ya que el Congreso tiende a censurar solo a ministros o a bloquear proyectos de ley del Ejecutivo para evitar dicha medida. Nótese que en todo caso, el Presidente no abandonaría su cargo, ante esta eventual disolución congresual.

### **3.2 Las facultades del Congreso**

Respecto al poder legislativo, se compone de una sola cámara, formada por 120 diputados (desde 2011 son 130), denominada Congreso de la República. De entre sus principales atribuciones, se pueden destacar las siguientes:

a) Funciones varias: el Congreso es el órgano representativo de la Nación y encargado de la función legislativa (artículo 2 del Reglamento del Congreso) y entre otras facultades, es el encargado del nombramiento de todos los miembros del Tribunal Constitucional (artículo 5 del reglamento del Congreso).

b) Función fiscalizadora: sobre cualquier asunto de interés público, siendo obligatoria la comparecencia ante la comisión creada al efecto sin excepción (artículo 97 de la Constitución).

c) Iniciativa legislativa compartida (artículo 107): no sólo con el Presidente, sino además, con el poder judicial, las instituciones públicas autónomas, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, los colegios profesionales y la ciudadanía a través de la iniciativa legislativa ciudadana. Esta cuestión no carece de importancia, pues posiblemente debilitaría las funciones de representación y canalización de demandas de los partidos políticos.

d) Promulgación de leyes (artículo 108): en caso de que el Presidente de la República rehúse firmar una ley aprobada por el Congreso, será firmada por el presidente del Congreso. El Presidente de la República eso sí, puede mostrar observaciones al todo o parte del proyecto, siendo en este caso devuelto al Congreso, en donde podrá ser aprobado sin cambios si obtiene el apoyo de más de la mitad de los miembros legales del Congreso.

e) Función de control político<sup>24</sup>: además de lo añadido anteriormente respecto a los ministros y al Presidente del Consejo de Ministros, éstos no solo pueden ser removidos de su cargo por el Congreso a través de una moción de censura, sino que además han de contar con su confianza para su investidura (artículo 5 del Reglamento del Congreso).

f) Juicio político: igualmente, al Congreso le corresponde la capacidad de llevar a cabo el juicio político hacia las autoridades públicas, incluidos el Presidente de la República y los magistrados del Tribunal Constitucional entre otros (Artículo 100 de la Constitución).

#### **4. El cuarto período parlamentario en datos**

Los comicios generales de 2006 arrojaron como resultado la elección de Alan García Pérez como Presidente de la República del Perú y la entrada al congreso de 7 organizaciones partidarias: Unión por el Perú (45 escaños); Partido Aprista Peruano (36 escaños); Unidad Nacional (17); Alianza por el Futuro (13 escaños); Frente de Centro (5 escaños); Perú Posible (2 escaños) y Restauración Nacional (2 escaños). Destáquese que la mayoría absoluta en el Congreso se situaba para entonces en los 61 escaños, por lo que incluso la organización más votada se quedó razonablemente lejos de esa marca. Asimismo, es subrayable que el partido al que pertenecía el nuevo presidente de la república apenas obtuvo 36 escaños, a pesar de la concurrencia que suponen las Elecciones Generales en el Perú, suponiendo además el porcentaje de escaños oficialistas más bajo desde 1993 para el inicio de una legislatura. Dado que una de las características básicas de todo sistema presidencial es la separación entre ejecutivo y legislativo, y que pueden darse distintos intereses y mayorías en cada rama, un apoyo débil del oficialismo en el Congreso puede tener efectos en la actividad legislativa<sup>25</sup>.

No obstante, como puede verse en la siguiente Tabla 1 referente a la orientación del voto, el porcentaje de votos reflejaría una menor distancia de votos entre los partidos que obtuvieron representación parlamentaria. Asimismo, respecto al reparto de escaños en función de los votos recibidos, véase cómo los partidos con más votos recibieron una estimable sobreponderación (prima de escaños), que iría en la línea de la crítica recurrente a la fórmula de electoral de

---

<sup>24</sup> Función de control político aquí ceñida a lo que respecta a los propósitos de la presente investigación.

<sup>25</sup> A este respecto, se recomienda la lectura de, entre otros, FABBRINI (1995); Cox *et al* (2001); ALBALA y RENIÚ (2012).



reparto D'Hondt como beneficiadora de las principales fuerzas<sup>26</sup>. En todo caso, la prima de escaños que las dos principales fuerzas obtuvieron no debiera ocultar el bajo porcentaje de votos que cosecharon todas las organizaciones partidarias, lo que, siguiendo a Anduiza y Bosch<sup>27</sup>, mostraría una limitada capacidad de penetración de las organizaciones políticas en la sociedad.

Organización Política	% Votos (válidos)	% Escaños	Número de Escaños
Unión por el Perú	21,15	37,5	45
APRA	20,59	30	36
Unidad Nacional	15,33	14,1	17
Alianza por el Futuro	13,09	10,8	13
Frente de Centro	7,07	4,1	5
Perú Posible	4,11	1,6	2
Restauración Nacional	4,02	1,6	2

Tabla 1  
 Organizaciones Partidarias y porcentajes de voto y escaños para Elecciones Generales de 2006  
 Elaboración Propia con datos de Resultados Elección Presidencial y Congresal, Jurado Nacional de Elecciones (2006).

Por otro lado, desde un punto de vista ideológico, el bloque de izquierda estaría compuesto hipotéticamente por el Partido Aprista Peruano con 36 escaños. El de centro lo conformarían Unión por el Perú, Frente de Centro y Perú Posible 52 escaños y, finalmente, la derecha contaría con Unidad Nacional, Alianza por el Futuro y Restauración Nacional 32 escaños.

Asimismo, habría que destacar:

- El APRA, Perú Posible y Restauración Nacional fueron los únicos partidos que se presentaron sin necesidad de conformar coaliciones electorales.

<sup>26</sup> MORALES y ALCÁNTARA (1991); MONTERO y LAGO (2012).

<sup>27</sup> ANDUIZA y BOSCH (2012) p. 87.

- Igualmente subrayable el pobre resultado obtenido por Perú Posible, ya que era el partido al que pertenecía el anterior Presidente de la República (Alejandro Toledo) y entonces principal bancada en el Congreso con 45 escaños en su inicio.
- De todas las organizaciones políticas, la única con más de 20 años de historia era el APRA<sup>28</sup>, siendo las demás o bien creadas en los años 90, o bien meses antes de los comicios electorales, caso de Frente de Centro y Alianza por el Futuro (ambas coaliciones), lo que podría explicar su desmembración interna ya desde los inicios de la legislatura.

La escasa pervivencia en el tiempo de los partidos políticos, así como la elevada volatilidad y entrada recurrente de nuevos candidatos ajenos a la políticos, ha dibujado un sistema partidario catalogado generalmente de débil<sup>29</sup>. Como muestra, véase la siguiente Tabla 2 en relación al irregular desempeño en elecciones regionales y locales respecto a las generales, todas ellas celebradas en el año de 2006:

Organización Política	% Votos al Congreso	% Votos Elecc. Regional	% Votos Elecc. Provincial
Unión por el Perú	30,6	8,0	6,0
APRA	24,3	18,5	13,8
Unidad Nacional	23,8	3,3	17,2
Alianza por el Futuro	7,4	-	-
Acción Popular	5,8	2,0	3,6
Restauración Nacional	4,4	3,1	7,3

Tabla 2

Porcentaje de votos obtenidos por Organización Política en función de la elección  
 Elaboración Propia con datos de Tanaka y Vera (2007)

<sup>28</sup> Otro partidos históricos eran el Partido Popular Cristiano y Acción Popular, sin embargo ambos fueron dentro de coaliciones partidarias con escaso éxito y distinta marca: Unidad Nacional y Frente de Centro respectivamente.

<sup>29</sup> TANAKA (2004) p. 93.

Llama la atención el descalabro de apoyos que vivieron La Unión Por el Perú, Unidad Nacional y Alianza por el Futuro, especialmente en el primer caso ya que en apenas cinco meses pasó de ser la fuerza partidaria más votada a nivel nacional, a no ganar ni una sola región del país<sup>30</sup>. En todo caso, un rasgo que comparten todas ellas es que eran coaliciones formadas meses antes de las elecciones generales y que, como se mostrará en el próximo capítulo, vivieron actos de indisciplina y transfuguismo desde los inicios del Cuarto Período Parlamentario.

Finalmente, la elección presidencial mostró en la primera vuelta el mismo orden de voto que para el Congreso, aunque con menores diferencias. Para el balotaje o segunda vuelta, Alan García a través del APRA superó a Ollanta Humala, cabeza de la Unión por el Perú, quien por cierto sería presidente la siguiente legislatura (2011-2016):

Primera Vuelta	
Organización Política (4 más votados)	% Votos (válidos)
Unión por el Perú	30,62
Partido Aprista Peruano	24,32
Unidad Nacional	23,81
Alianza por el Futuro	7,43
Segunda Vuelta (balotaje)	
Organización Política	Votos
Unión por el Perú	47,37%
Partido Aprista Peruano	52,63%

Tabla 3  
 Resultados para la elección presidencial de 2011  
 Elaboración Propia con datos de Resultados Elección Presidencial y Congresal,  
 Jurado Nacional de Elecciones (2006).

Ahora bien, tal y como se comentó en capítulos previos, se considera deseable para el conocimiento del sistema de partidos y sus implicaciones en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo el cálculo de la Fragmentación

<sup>30</sup> TANAKA y VERA (2007).

y del Número Efectivo de Partidos Parlamentarios (NEPp)<sup>31</sup>, a fin de contar con información más precisa para posteriores discusiones. Para ello se emplearán los datos relativos a los grupos parlamentarios conformados durante la legislatura y su evolución, además de dos categorías para aquellos diputados no agrupados o sin grupo. Respecto a la fragmentación parlamentaria y dados los resultados obtenidos y la posterior evolución que siguieron los Grupos Parlamentarios, se darían los siguientes valores<sup>32</sup>:

Período	Valor
2006 (resultados electorales)	0,73
2006-2007	0,74
2007-2008	0,81
2008-2009	0,83
2009-2010	0,83

Tabla 4  
 Fragmentación Parlamentaria por año  
 Elaboración propia en base al Jurado Nacional de Elecciones.

Por tanto, el número de grupos parlamentarios, así como su composición, fue variando con el paso de la legislatura, ejemplo de la propia comparación entre los resultados electorales y la conformación de los grupos parlamentarios para el primer período anual de sesiones. Respecto a los resultados, recuérdese que los valores posibles oscilarían entre 0 y 1, donde 0,5 implicaría bipartidismo perfecto y 1 una situación imaginaria donde cada elector votaría a un partido diferente<sup>33</sup>. Los valores obtenidos por tanto para el Perú serían muy altos.

En relación al NEPp, la aplicación de la fórmula de Laakso y Taagepera generaría los siguientes valores:

Período	Valor
---------	-------

<sup>31</sup> En base a RUIZ y OTERO (2013).

<sup>32</sup> Elaboración propia en base a resultados parlamentarios obtenidos en elecciones y evolución en el Congreso (Jurado Nacional de Elecciones, 2006; Navarro, 2012)

<sup>33</sup> ANDUIZA y BOSCH (2012) p. 89.

2006 (resultados electorales)	3,78
2006-2007	3,99
2007-2008	5,38
2008-2009	6,03
2009-2010	6,00

Tabla 5  
Número Efectivo de Partidos Parlamentarios por año  
Elaboración propia en base al Jurado Nacional de Elecciones.

Por tanto, el NEPp indicaría que se pasó de un sistema de 3,78 partidos con los resultados electorales, a otro en torno a 6 en los dos últimos períodos anuales de sesiones, siendo valores muy altos, especialmente a partir de 2007-2008. Este cambio, además, mostraría cuestionable cohesión interna de los grupos parlamentarios, hecho ya mostrado con el cálculo de la fragmentación anualizada pero que el NEPp representaría con mayor nitidez.

Estos valores, pues, complementarían lo anteriormente reseñado respecto a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y el sistema de partidos. En este sentido, que el grupo parlamentario oficialista se sitúe lejos de la mayoría absoluta puede tener efectos en la actividad legislativa, especialmente en lo que se refiere al Ejecutivo. Sin embargo, que la oposición esté fragmentada en un número elevado de grupos parlamentarios y que éstos a su vez sean razonablemente pequeños, también podría incidir en el rol a jugar por estas organizaciones partidarias<sup>34</sup>.

El número efectivo de partidos parlamentarios confirmaría la imagen del Congreso del Perú para la legislatura 2006-2011 que ya se advirtió a lo largo de la presente investigación y que este capítulo estaría reforzando: elevado número de fuerzas partidarias pero, además, inestables en su conformación a lo largo de la legislatura. No obstante, la implicación práctica que pudieran tener los valores mostrados en torno a la fragmentación y el NEPp y su evolución será abordado con posterioridad, dado que el próximo capítulo mostrará las principales características de la actividad legislativa para el Cuarto Período Parlamentario.

---

<sup>34</sup> PITKIN (1985).

## 5. Análisis de la Producción Legislativa en el Congreso

### 5.1. El Ejecutivo

Respecto al uso de las facultades legislativas-normativas, pareciera que el Ejecutivo dirigido por Alan García tendió a un uso elevado *a priori*. Ello no carecería de importancia, pues supondría una potencial merma de las capacidades de control y fiscalización del Congreso<sup>35</sup>, dado que éste se realizaría *a posteriori* (y de ahí también el poder de agendación del ejecutivo), así como de una carencia de debate público sosegado y convenientemente publicitado, al no ser necesaria su discusión previa en el Congreso. Como se verá posteriormente, posiblemente la composición partidaria en el Legislativo pudiera guardar relación con esta 'tendencia al decreto', ya que los niveles de fragmentación se mantuvieron muy altos y la bancada oficialista experimentaría dificultades para sacar adelante sus proyectos de ley. En este sentido, y como se comentó en el punto 3, pareciera existir cierta tendencia al uso abusivo del decreto parte de los presidentes latinoamericanos, especialmente cuando la composición partidaria del Congreso es relativamente fragmentada y el oficialismo se encuentra en minoría (gobierno dividido). Perú sería ejemplo de ello. Dadas las características generales de los regímenes presidencialistas<sup>36</sup>, así como de las capacidades concretas que la legislación confiere al presidente peruano en materia de decretos, y el sistema partidario que existió durante su segundo mandato, no debiera extrañar la prolijidad con la que se recurrió a su empleo. A este respecto, véase la siguiente Tabla 6, donde puede observarse tanto la evolución anual como su comparación con las leyes emanadas del Congreso:

Tipo/Año	2006*	2007	2008	2009	2010	2011*	Total
Decreto de Urgencia	21	51	52	125	89	45	383
Decreto Legislativo	9	22	105	1	5	0	142

<sup>35</sup> WHITEHEAD (2009).

<sup>36</sup> Para más información, especialmente sobre la variante peruana, se recomienda la lectura de PEASE (2010).

Total Decreto	30	73	157	126	94	45	525
Leyes Legislativo	74	170	110	165	123	29	672
% Decreto	40,5%	43,3%	14,2%	75,2%	75,6%	155,1%	78,1%

Tabla 6

Uso de decretos y resoluciones supremas durante el segundo gobierno de Alan García (2006-2011)

Elaboración propia en base al Diario Oficial El Peruano.

(Años no completos por tratarse del inicio y fin del Cuarto Período Parlamentario 27 de julio a 26 de julio).

La producción legislativa del Ejecutivo se habría situado solamente algo por debajo de la generada por el Congreso<sup>37</sup>, independientemente del origen de la iniciativa, cuestión no carente de importancia dado que en el total congresual se incluirían los proyectos de ley iniciados bien por el Ejecutivo bien por su bancada en la Cámara, el APRA, cuestión que no obstante será abordada en el siguiente epígrafe relativo al Poder Legislativo.

Sin embargo, ha de observarse con detenimiento la siguiente tabla 7:

Período Presidencial	Decretos Legislativos	Decretos de Urgencia	Leyes Aprobadas en el Congreso	Total	Relación Decretos / Leyes	Fragmentación media
Fernando Belaúnde (1980-1985)	348	667	724	1739	140%	0,6
Alan García (1985-	263	1033	665	1961	179,3%	0,62

<sup>37</sup> Considerándose únicamente a aquellas que finalmente fueron publicadas en el Diario Oficial El Peruano.

1990)						
Alberto Fujimori (1990-2000)	449	1813	1067	3329	211,2%	0,71
Valentín Paniagua (2000-2001)	10	122	117	249	112,8%	0,86
Alejandro Toledo (2001-2006)	42	205	1113	1360	22,2%	0,83
Alan García (2006-2011)	142	383	732	1257	72,1%	0,78
<b>Total</b>	1254	4223	4418	10095	128,4%	0,7
<b>Porcentajes</b>	13%	42%	45%	100%	-	-

Tabla 7  
 Decretos Presidenciales y Leyes (1980-2011)  
 Fuente: Patriau (2012)

Elaboración propia en base a Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Véase que los valores generados durante el segundo mandato de Alan García serían relativamente elevados en comparación con su predecesor, no obstante, si la comparación se realiza con respecto a los mandatos previos, su empleo recurrente del decreto no pareciera precisamente ser destacado. Sin embargo habría de recordarse la peculiaridad del decenio fujimorista, ya que éste llevó a cabo un golpe de Estado con ayuda militar, del cual se derivó el cierre temporal del Congreso y la promulgación de una nueva Constitución, así como de una tendencia al manejo autoritario de la Presidencia<sup>38</sup>. Asimismo Paniagua estuvo en el cargo solamente unos meses, suficiente para legislar vía decreto una serie de medida que

<sup>38</sup> CARBONELL (2006).



precisamente buscaron asentar el fin del fujimorismo. Previamente a 1993 se encontraba vigente otra Constitución, además de producirse una fuerte crisis económica desde 1980, lo que generó el apelativo de la “década perdida”<sup>39</sup>. En todo caso, la preponderancia del uso del decreto iría en desmedro aparentemente del Congreso como órgano creador de leyes, al menos en lo que estadísticamente se refiere y el protagonismo del decreto durante el segundo mandato de Alan García sería cuestionable.

Respecto a los decretos legislativos, habría de recordarse que éstos “emanan de la autorización expresa y facultad delegada por el Congreso, circunscritos a una materia específica (...) son refrendados por el o los Ministros a cuyo ámbito de competencia corresponda.”<sup>40</sup>, por lo que la acción unilateral del Presidente estaría condicionada. Por un lado, por el control *a posteriori* que la necesidad del refrendo de al menos un ministro generaría, el cual puede ser removido por el Congreso. Por otro lado, por la necesaria delegación que ha de realizar la Cámara. La literatura a su vez ha tendido a realizar dos grandes lecturas, entendiendo que su elevado uso puede deberse a un intento de los partidos de no decidir sobre cuestiones que pudieran generar desgaste político o bien por la incapacidad de alcanzarse acuerdos en el Legislativo<sup>41</sup>.

En relación a los decretos de urgencia, se requiere de un interés nacional como justificante para su expedición y requieren la aprobación del Consejo de Ministros, el refrendo del Ministro de Economía y Finanzas, del Presidente del Consejo de Ministros y si el ámbito del decreto lo requiere, por el o los Ministros de las áreas competenciales afectadas, así como la rúbrica del Presidente de la República (Artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, N° 29158). La literatura con respecto a su uso en América Latina nuevamente muestra visiones diferentes, desde la percepción de actitudes unilaterales y de intento de superar al Congreso, hasta de normar cuestiones donde el Legislativo no puede o no quiere<sup>42</sup>. Su empleo por parte del Presidente García, así como del estiramiento de lo que tendió a considerarse como interés nacional, ha propiciado que en ocasiones se haya tendido a estimarse que actuó de “manera abusiva e intentando superar al Congreso, especialmente dadas algunas justificaciones esgrimidas para su uso”<sup>43</sup> así como por la relación de fuerzas en el Legislativo. Ejemplo de ello, durante la siguiente legislatura de Ollanta Humala se están llevando a cabo diversas

---

<sup>39</sup> CONTRERAS y ZULOAGA (2014).

<sup>40</sup> Artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, N° 29158.

<sup>41</sup> MONTERO (2009) p. 170.

<sup>42</sup> BLUME (2011) p. 7; MONTERO (2009) pp.171-172.

<sup>43</sup> BLUME (2011).

comisiones de investigación, algunas de ellas emitiendo recomendaciones de actuación por la vía judicial al considerar que se recurría al decreto de urgencia de manera injustificada y para fines espurios<sup>44</sup>.

No obstante, debe señalarse que aparentemente la fragmentación media del Congreso durante estas décadas no pareciera aportar excesiva información respecto a la producción legislativa, aunque siempre se habrían dado valores altos. En todo caso, pareciera que el segundo mandato de Alan García rompió la relación decreciente entre decretos y leyes comenzada desde la salida de Fujimori.

El Perú pareciera encajar con la denominada tendencia al decretismo que autores como O'Donnell<sup>45</sup> señalaran, además de que estos datos podrían cuestionar la categorización de presidencialismo atenuado respecto a Perú, ya que si bien las facultades legislativas son elevadas, la práctica de los mismos mostrarían un elevado aprovechamiento.

Por otro lado, y posiblemente como respuesta a las reacciones que el Congreso pudo tener de cara al Ejecutivo, es importante enfocar la mirada hacia las crisis en el Gabinete de Ministros, habida cuenta de que necesitan del apoyo del Legislativo tanto para su nombramiento como para su mantenimiento en el cargo. En este sentido, el Presidente de la República realizó a lo largo de su segundo gobierno (2006-2011) 42 cambios ministeriales de un gabinete formado por 17 ministerios, durante dicho período. A ello habría que añadir cuatro cambios en lo que al Presidente del Consejo de Ministros se refiere. Resultado de ello, la duración media en el cargo de cada Presidente del Consejo o Primer Ministro fue de aproximadamente 12 meses, aunque si se excluyera a Jorge del Castillo Gálvez, quien estuvo algo más de 24 meses, la media bajaría ostensiblemente<sup>46</sup>. Con respecto a los ministros, un análisis de la estadía de los ministros arroja un desempeño de similar permanencia. Subráyese que únicamente los ministros de Ambiente, Cultura y Exteriores mantuvieron su cartera durante dicho quinquenio.

En este sentido, deben traerse a colación las mociones llevadas a cabo, tanto las de confianza como las de censura. Respecto a las primeras, como se advirtió en capítulos previos, es necesario su éxito en el Congreso para la toma de posesión de

---

<sup>44</sup> Aún reconociendo que la propia dinámica de estas comisiones de investigación pudiera llevar a la actuación bajo intereses partidarios, lo cierto es que la polémica en torno a la justificación de numerosos decretos de la presidencia de Alan García están siendo sometidos a investigación, tanto parlamentaria como judicial y privada por parte de organizaciones de la sociedad civil. Para más información se recomienda BLUME (2011).

<sup>45</sup> O'DONNELL (2009).

<sup>46</sup> ROBINSON (2012) p. 51.

los aspirantes. Sin entrar en excesivo detalle en esta cuestión, podría señalarse que un estudio comparado respecto a las mociones de confianza relacionadas a los Primeros Ministros propuestos revela que durante el segundo mandato de Alan García éstos obtuvieron las cotas más bajas de apoyo congresual, tomando inclusive en consideración parte del actual gobierno de Ollanta Humala<sup>47</sup> (hasta agosto de 2012; para más información: Robinson<sup>48</sup>).

Respecto a las mociones de censura, se presentaron siete desde el Congreso, una de ellas ante el Presidente del Consejo de Ministros. Ninguna de ellas prosperó, dado que aunque algunas obtuvieron más adhesiones que votos en contra y/o abstenciones, no lograron alcanzar al menos 61 votos a favor, umbral que establece la Constitución en su artículo 132<sup>49</sup>. Podría entenderse por tanto, que el elevado número de cambios en el Gabinete pudo deberse a diversas razones, pero no explícitamente a mociones de censura perdidas, ya que éstas no se produjeron dado el mínimo exigido por la Constitución. Aparentemente, la elevada fragmentación afectó tanto al Ejecutivo como al Legislativo, pero de diferente manera.

En este sentido, este elevado número de cambios ministeriales, especialmente en lo que se refiere a la figura del Presidente del Consejo de Ministros, pareciera revelar notable debilidad del Ejecutivo ante el Legislativo, contrastando con la percepción que se pudo extraer de la producción legislativa mediante decretos que previamente se mostró. En ambos casos no obstante, entrarían en juego diversas variables para estos desempeños, donde posiblemente el sistema de partidos albergaría nuevamente especial atención. Como complemento, destáquese que únicamente un porcentaje ligeramente superior al 55% de los ministros pertenecieran al APRA, en torno a un 10% a terceros partidos y los restantes sin vinculación partidaria. Con respecto al cargo de Primer Ministro, cuatro de los cinco con que contó Alan García pertenecieron a su partido y el restante al Partido Humanista, actor marginal de la política peruana<sup>50</sup>.

## 5.2. El Congreso

---

<sup>47</sup> ROBINSON (2012) p. 51.

<sup>48</sup> ROBINSON (2012) p. 51.

<sup>49</sup> Se exige “la aprobación del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso”, situado para dicho período en 61 diputados.

<sup>50</sup> Cálculos de elaboración propia en base a la información bibliográfica y de conformación del Consejo de Ministros durante el periodo 2006-2011.

Con respecto a la producción legislativa llevada a cabo desde el Congreso, el presente epígrafe tomará en consideración la labor realizada por la oposición, por el oficialismo y por terceros actores con capacidad de iniciativa legislativa. No obstante, debe recordarse que la atención se centrará en los proyectos de ley, definidos como un “instrumento propositivo mediante el cual se ejercita el derecho de iniciativa legislativa y se promueve el procedimiento legislativo”<sup>51</sup>. Se busca la exposición de suficiente evidencia empírica con respecto a ciertas características de los mencionados proyectos de ley (proponentes, estado final, año). En este sentido, se considera como proyecto de ley exitoso aquel que finalmente hubiera sido publicado en El Diario Oficial El Peruano, ya que es el último paso del procedimiento legislativo.

Todo ello, con la intención de explorar las posibles relaciones entre el sistema de partidos, los poderes y capacidades del Presidente y la producción legislativa en el Congreso, complementado brevemente con referencias a otros actores con iniciativa legislativa. Asimismo, un análisis empírico de la producción legislativa podría arrojar información respecto a la posible evolución a lo largo del quinquenio y los efectos producidos de la creciente fragmentación que el Congreso vivió a lo largo del Cuarto Período Parlamentario.

En primer lugar, y comenzando por la oposición, debe aclararse que se considerará a ésta como a todos aquellos grupos parlamentarios presentes en el Congreso y que no forman parte del Grupo Parlamentario Aprista. Dado que no se dieron coaliciones parlamentarias estables durante el segundo mandato de Alan García, que la evolución de la conformación de los Grupos Parlamentarios fue muy inestable y que los posicionamientos ante los proyectos de ley tendieron a ser *ad hoc*, se entiende que esta clasificación podría resultar adecuada.

Desde un punto de vista general, con datos del Congreso de República, de un total de 4908 proyectos de ley presentados durante el período 2006-2011, únicamente fueron publicados en el Diario Oficial El Peruano 1321, lo que arroja un 74% de fracaso y un 26% de éxito. Las Comisiones fueron la etapa en que la se quedaron la mayoría de los proyectos de ley no publicados, siendo un total de 1409 en dicha situación. Cronológicamente, y en términos relativos la producción legislativa fue de más a menos, comenzando con unas tasas del 38,8% y finalizando en 2011 con un 18,2%.

Con respecto a los proponentes concretos y el desempeño que mostraron en términos de éxito/fracaso, véase la siguiente tabla relativa a las organizaciones partidarias:

---

<sup>51</sup> MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA (2011) p. 29.

Grupo Parlamentario	Proyectos de Ley Presentados	Proyectos de Ley Publicados	% de Éxito	Escaños en el Congreso
Alianza Nacional	148	17	11,4%	7/120
Alianza Parlamentaria	292	55	18,8%	7-9/120
Bloque Popular – Compromiso Dem.	112	10	8,9%	7-10/120
Fujimorista – Alianza por el Futuro	9	0	0%	13/120
GP. Fujimorista	198	50	25,2%	13/120
GP Especial	68	8	11,7%	2-5/120
Nacionalista Unión por el Perú	623	100	16%	8-42/120
Multipartidario	500	136	27,2%	No aplica
Partido Nacionalista Peruano	469	63	13,4%	22-23/120
APRA	865	103	11,9%	36/120
Unidad Nacional	268	72	26,8%	13-17/120

Tabla 8

Proyectos de Ley presentados y publicados por Grupo Parlamentario (2006-2011)  
 Elaboración Propia con datos del Congreso de la República

Aquí se mostraría una información más concreta respecto a la producción legislativa, al introducir las diferencias entre los distintos grupos parlamentarios. A este respecto, aparentemente el tamaño de las bancadas no guardaría especial relación con la capacidad de alcanzar el éxito con los proyectos de ley presentados. Además, los partidos políticos no mostraron una tasa de éxito razonablemente moderada, quizá como resultado de una dificultad manifiesta de lograr acuerdos en el Congreso, resultado posiblemente de la fragmentación. El Legislativo parece

claro que encontró dificultades notables para legislar, lo que se podría relacionar con lo mostrado anteriormente sobre los decretos emitidos desde el Ejecutivo.

En relación a los posicionamientos que las organizaciones partidarias desarrollaron entre sí, de forma breve podría señalarse que, aún no dándose coaliciones estables durante el período de estudio, el oficialismo contó con cierta asiduidad con el apoyo del Fujimorismo y del Grupo Especial Demócrata, combinación que en todo caso no alcanzaba la mayoría absoluta bajo ninguna de las cambiantes sumas que manifestaron<sup>52</sup>. A este respecto, la bancada del APRA por sí misma no pareció tener especial éxito, dado que éste se situó en un 11,9%, siendo además el mayor Grupo Parlamentario tras la desintegración del Grupo Parlamentario Nacionalista Unión por el Perú al poco de comenzar el Cuarto Período Parlamentario.

Es posible que *a priori* pudiera entenderse que una de las múltiples razones que quizá pudiera haber influido en estas bajas tasas sería el sistema partidario. A este respecto, la elevada fragmentación que el Congreso vivió, el alto número efectivo de partidos parlamentarios (NEPp), así como la mencionada notable variación en su conformación de los GP entre 2006 y 2011, pudieran incidir de alguna manera, aunque como el APRA mostró, debe todo ello tomarse con cautela. Otro dato a destacar sería que aquellos proyectos de ley presentados por congresistas de varios GP tuvieron mayor éxito, situándose en torno al 27,2%, un dato que se ubicaría ligeramente por encima del obtenido por el total de proyectos de ley presentados en todo el quinquenio por todos los actores con capacidad para ello.

Sin embargo se tratan todos ellos de modestos valores, muy lejos de los alcanzados en sistemas parlamentarios<sup>53</sup>, lo que traería a colación los debates presentados al inicio del presente artículo con respecto a las hipotéticas virtudes y defectos del presidencialismo respecto al parlamentarismo, caso de Chasquetti<sup>54</sup> respecto a la carencia de incentivos para la conformación de coaliciones en los regímenes presidenciales. Las debilidades de los partidos políticos para mantener su cohesión interna, así como un alto grado de fragmentación, era señalado por Duque<sup>55</sup> como características potenciadas en los presidencialismos latinoamericanos, lo que tanto el Perú en términos generales como estos datos en concreto, podrían confirmar<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> IDEA (2009) p. 118.

<sup>53</sup> MONTERO (2009) p. 92.

<sup>54</sup> CHASQUETTI (2008).

<sup>55</sup> DUQUE (2015) p. 98.

<sup>56</sup> Lo cual vendría a confirmar en parte los postulados de LIJPHART (1997).

Además, este escaso éxito en torno a los proyectos de ley podría guardar cierta relación con el uso elevado del decreto, tal y como se expuso anteriormente y como será discutido en el próximo capítulo, propiciando quizá la producción legislativa del Ejecutivo en detrimento del Congreso. Por último, un elemento que podría complementar estos datos es el referente a la cohesión partidaria respecto a las votaciones de los Grupos Parlamentarios. En este sentido, se ha tendido a considerar que en el Perú ésta se situaría en valores razonablemente bajos, ubicándose entre el 70% y el 85% para la primera parte del período 2006-2011 por parte de las bancadas no oficialistas y sobre el 95% para el APRA<sup>57</sup>. Recuérdese en este punto la información anteriormente expuesta respecto al sistema electoral vigente, así como las posibles tendencias al individualismo por encima del partido durante las campañas electorales por el voto preferente múltiple.

En segundo lugar debiera enfocarse la atención en el Ejecutivo, actor clave en la actividad legislativa como la evidencia empírica que se ha ido mostrando en la presente investigación pareciera dibujar. En este sentido, debe ser también tenido en cuenta su desempeño en términos de éxito/fracaso a la hora de presentar proyectos de ley ante el Congreso. Véase al respecto la información ofrecida en la siguiente Tabla 9:

Año	Presentados	Publicados	% Éxito
2006	112	79	70,5%
2007	207	145	70%
2008	119	64	53,7%
2009	149	82	55%
2010	128	58	45,3%
2011	77	28	36,3%
<b>Total</b>	<b>792</b>	<b>456</b>	<b>57,5%</b>

Tabla 9

Proyectos de Ley presentados por el Ejecutivo y publicados en El Peruano por año  
 Elaboración propia con datos de El Congreso de la República

Dos aparentes conclusiones podrían extraerse de estos datos. Por un lado, una tendencia decreciente en cuanto a la capacidad del Ejecutivo de lograr sacar

<sup>57</sup> IDEA (2009) pp. 110-111.

con éxito sus proyectos de ley presentados ante el Congreso. Por otro lado, sus elevadas tasas en comparación con las organizaciones partidarias, especialmente en los comienzos del período parlamentario que, en todo caso, estarían algo por debajo de los obtenidos por los Ejecutivos latinoamericanos, pero muy por debajo de los europeos, situados éstos últimos en torno al 90% de éxito<sup>58</sup>.

Asimismo, aparentemente el bajón referenciado con anterioridad respecto a la publicación total de proyectos de ley independientemente de su proponente (Tabla 13) podría en gran parte responder al desempeño mostrado por el Ejecutivo, tanto en su escaso éxito como en su tendencia al decreto.

Finalmente, como se reseñó previamente, la iniciativa legislativa en el país no es únicamente potestad del ejecutivo y de las organizaciones partidarias, sino que los gobiernos locales y regionales, así como el Banco Central de Reserva del Perú o el Poder Judicial entre otros, tienen capacidad para ello. Sin embargo, y a pesar de que por su propia estructura se traten de organizaciones razonablemente ajenas a las tensiones partidarias en el Congreso<sup>59</sup>, su relación de éxito/fracaso es bastante baja, situándose globalmente para el período del presente estudio, en el 20,6%<sup>60</sup>. Recuérdese al respecto que la obtenida por el Ejecutivo se situó en el 57,5% y la de los Grupos Parlamentarios en el 21,1%.

## 6. Conclusiones

Aparentemente y tras el análisis de la producción legislativa y del sistema partidario, podría concluirse lo siguiente:

Por un lado, pareciera que la elevada fragmentación parlamentaria tuvo efectos en las tasas de éxito de los proyectos de ley. Esto se corrobora tanto en los procedentes de partidos opositores como del oficialismo. Asimismo, terceros actores con capacidad para presentar proyectos de ley vivieron igualmente muy bajas tasas de éxito. El ejecutivo sería en este sentido una moderada excepción, alcanzando tasas mucho más elevadas de éxito.

Por otro lado, tanto la creciente fragmentación partidaria como el número efectivo de partidos parlamentarios mostrarían la dificultad de las organizaciones partidarias de mantenerse en el tiempo, especialmente en lo que a cohesión

---

<sup>58</sup> MONTERO (2009) p. 92.

<sup>59</sup> Aunque pudiera argumentarse que los gobiernos locales y regionales sí tendrían un perfil partidario, como mostró la Tabla 2, la escasa penetración territorial de los partidos en el Congreso limitaría, aunque no anularía la posible identificación de los proyectos de ley presentados y los grupos parlamentarios existentes.

<sup>60</sup> Elaboración propia con datos procedentes del Congreso de la República.



interna se refiere. Si a esto se le complementa con los niveles de voto a nivel local y departamental se podría mostrar un sistema de partidos débiles, poco institucionalizados y con dificultades de competir a lo largo de todo el país se manera sostenida y fuerte.

Finalmente, no debiera pasarse por alto el alto uso del decreto y su por qué. Sin entrar en un análisis cualitativo del mismo, debe destacarse que en un número significativo de ocasiones el Congreso delegó funciones delegativas al propio Ejecutivo, facultándolo para la emisión de decretos legislativos. Dada la minoría congresual del oficialismo esto se debió aprobar con apoyo de otras bancadas, lo que mostraría la debilidad opositora bien para formar coaliciones estables para legislar bien para oponerse al Ejecutivo.

Todo ello podría llevar a afirmar que pareciera que el análisis de la producción legislativa y del sistema partidario dibujaría un rol no tan clave de los partidos políticos en el sistema como pudiera suponerse. La multiplicidad de actores con capacidad para presentar proyectos de ley, así como las características del sistema de partidos podrían explicar e esta situación en parte.

## Referencias

- ALBALA, Adrián y RENIÚ, Josep María (2012): “Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur”. En *Revista de Estudios Políticos nueva época*, No. 155, Madrid, enero-marzo, pp. 101-150.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (2004): *Partidos Políticos en América Latina: Precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros. mayo de 2004. Documentos CIDOB*, Serie: América Latina, No. 3, 2004, 60 p.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (2013): *Sistemas políticos de América Latina. América del Sur*. Volumen 1, Cuarta Edición. (Editorial Tecnos: Madrid,), 590 p.
- ALCÁNTARA, Manuel y SÁNCHEZ, Francisco. *Las relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de veto – insistencia y control político*. En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, No. 112, Abril-Junio de 2001, 24 p.
- ANDUIZA, Eva y BOSCH, Agustí (2012): *Comportamiento político y electoral*. (Editorial Ariel: Barcelona), 288 p.
- BLUME ROCHA, Aldo (2011): *Los Decretos de Urgencia de Alan García: El abuso y la usurpación de la facultad legislativa por parte del Poder Ejecutivo*. (Instituto de Defensa Legal. Lima), 2011, 144 p.

- CARBONELL, José Carlos. (2006): *Perú: la necesidad necesidad de una reforma constitucional. Un punto de partida*. En *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, No. 15, abril de 2006, pp. 157-175,
- CAVAROZZI, Marcelo (1991): *Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina*. En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, No. 74, octubre-Diciembre, 1991, pp. 85-111.
- CHASQUETTI, Daniel (2008): *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: evaluando la difícil combinación*. (Ediciones Cauce: Montevideo), 186 p.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. *Proyectos de Ley*. Disponible en: <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2001.nsf>. [Fecha de Consulta: 2 de junio de 2015].
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ, 2012
- CONTRERAS, Carlos y ZULOAGA, Marina (2014): *Historia mínima del Perú*. Turner Publicaciones y El Colegio de México: Ciudad de México, 290 p.
- CORREA RUBIO, Marcial (2011): *El sistema jurídico. Introducción al Derecho*. Décima Edición. (Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú: Lima), 349 p.
- COX, Gary, MORGENTERN, Scott y WOLFSON, Leandro (2001): "Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina". En *Desarrollo Económico*, Vol. 41, No. 163, pp. 373-394.
- DIARIO OFICIAL EL PERUANO. Disponible en: <http://www.elperuano.com.pe/>
- DUQUE Daza, Javier (2015): *¿Presidentes legislando? Las facultades legislativas en el presidencialismo colombiano 1991-2014*. En *Estudios Socio-Jurídicos*, No.17, Vol. 1, pp. 77-123, 2015.
- FABBRINI, Sergio (1995): "Presidents, Parliaments, & Good Government". En *Journal of Democracy* Vol. 3, No. 3, National Endowment for Democracy y Johns Hopkins University Press, pp. 128-138.
- IDEA. Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (2009): *Estudios sobre el Congreso Peruano. grupos parlamentarios, disciplina partidaria y desempeño profesional*. (IDEA Internacional) y Universidad Antonio Ruiz de Montoya: Lima, 244 p.
- INEI. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. Disponible en: <http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/> [Fecha de Consulta: 2 de abril de 2016].
- IPE. INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA. *Evolución de la pobreza*. 2013. Disponible en: <http://www.ipe.org.pe/graficos/peru-evolucion-de-la-pobreza> [Fecha de Consulta: 1 de abril de 2016].

- JURADO NACIONAL DE ELECCIONES. *Resultados Elección Presidencial y Congresal*, 2006. Disponible en: [http://portal.jne.gob.pe/informacionelectoral/estadisticaelectoral/1\\_1.pdf](http://portal.jne.gob.pe/informacionelectoral/estadisticaelectoral/1_1.pdf) [Fecha de Consulta: 3 de marzo de 2016].
- LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, Nº 26.859, de 1997. Perú
- LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO PERUANO, Nº 29.158 de 2007.
- LIJPHART, Arend (1997): *Presidencialismo y democracia mayoritaria: algunas observaciones teóricas*. Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (Comps.), *Las crisis del presidencialismo* (Tomo I: Perspectivas comparadas, Editorial Alianza, Madrid), 255 p.
- LINZ, Juan (2010): *Obras escogidas. Volumen 3: sistemas totalitarios y regímenes autoritarios*, (Centro De Estudios Políticos Y Constitucionales , Madrid), 600 p.
- LINZ, Juan (2013): *Los peligros del presidencialismo*. En *Revista Latinoamericana de Ciencia Política Comparada*, Vol. 7, julio de 2013, pp. 11-31
- OFICIALÍA MAYOR DIRECCIÓN GENERAL PARLAMENTARIA (2011) *Manual de Técnica Legislativa*: Lima, 43 p.
- MAINWARNING, Scott (1993): *Presidentialism and Multipartyism. The difficult combination*. En *Comparative Political Studies*, No. 26, 30 p.
- MAINWARNING, Scott y SHUGART, Matthew (1993): *Presidencialismo y democracia (una revisión crítica)*. En *Foro Internacional*, Vol. 33, No. 4, pp. 653-683.
- MAINWARNING, Scott y SHUGART, Matthew (1996): "Presidencialismo y democracia". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, No. 9, 21 p.
- MONTERO, Mercedes García (2007): *La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos*. En *Lateinamerika Analysen*, No. 17., ILAS: Hamburgo, 2007, pp. 1-31
- MONTERO, Mercedes García (2008): *Instituciones y actividad legislativa en América Latina*. En *Documentos CIDOB*, NO. 23, febrero de 2008, 110 p.
- MONTERO, Mercedes García (2009): *Presidentes y Parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* (Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Madrid), 262 p.
- MONTERO, José Ramón y LAGO, Ignacio (2012): *Los sistemas electorales de las democracias españolas: la Segunda República y la Monarquía Parlamentaria*. En *Constitución y democracia: ayer y hoy: libro homenaje a Antonio Torres del Moral*. (Universitas: Madrid, 2012), pp. 2577-2608.
- MORALES, Pilar y ALCÁNTRA Sáez, Manuel (1991): *La ley electoral en el proceso de unificación alemana*. En *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), No. 72. abril-junio de 1991, pp. 279-300.

- NAVARRO, José Elice (2012): *Informativo*. En *Reflexión Democrática*, Año 8, No. 155, 2012, 14 p.
- NOHLEN, Dieter (1998): *Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos en América Latina*. En Dieter Nohlen y Mario Fernández (ed): "El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina". (Nueva Sociedad, Caracas), pp. 390
- NOHLEN, Dieter. (2009) *El Poder Ejecutivo en el presidencialismo. Alternativas en debate*. En Andrew Ellis, et al: "Cómo hacer que funcione el sistema presidencial. Making presidentialism work". International Institution for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) y Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM): Washington, 2009, pp. 33-45.
- NOHLEN, Dieter (2013) *El Presidencialismo comparado*. En *Revista Instituto de Altos Estudios Europeos*, RIAEE No. 1, 2013, pp. 6-23.
- O'DONNELL, Guillermo.(1994) *Democracia Delegativa*. *Journal of Democracy en Español*. Vol. 1 de 2009, pp. 7-23.
- PATRIAU, Enrique.(2012): *El Congreso Peruano en el proceso de políticas públicas: influencia informal sobre la burocracia*. Seminario de Investigación No1, 5 de octubre de 2012. Instituto de Iberoamérica: Salamanca, 2012, pp. 106-123
- PEASE, Henry (2010): *¿Cómo funciona el presidencialismo en el Perú?*.(Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima), 123 p.
- PITKIN, Hanna (1985): *El concepto de representación*. (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Madrid), 290 p.
- REGLAMENTO DEL CONGRESO DE PERÚ (RCRP; con las modificaciones realizadas hasta 2012).
- ROBINSON URTECHO, Patricia (2012): *Manual de Control Parlamentario*. (Oficialía Mayor, Lima), 135 p.
- RUIZ RODRÍGUEZ, Leticia y OTERO Felipe, Patricia (2013): *Indicadores de partidos y sistemas de partidos*. (Cuadernos Metodológicos del CIS. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Madrid,), 255 p.
- TANAKA, Martín. (2002): *De la crisis al colapso de los sistemas de partidos y los retos de su reconstrucción: los casos de Perú y Venezuela*. En *Ponencia presentada en la conferencia "The Crisis of Democratic Representation in the Andes"*. (Helen Kellogg Institute for International Studies: University of Notre Dame), 27 p.
- TANAKA, Martín (2004). *Situación y perspectivas de los partidos políticos en la Región Andina: el caso peruano*. En KORNBLITH et. al., "Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio". (IDEA: Lima, 2004) pp. 93-112.

- TANAKA, Martín (2005): *Democracia sin partidos: Perú, 2000-2005*. (Colección Mínima, Instituto de Estudios Peruanos: Lima), 142 p.
- TANAKA, Martín y VERA, Sofía. *Perú: entre los sobresaltos electorales y la agenda pendiente de la exclusión*. En *Revista de Ciencia Política* No. 27, pp. 235-248, 2007.
- TANAKA, Martín y VERA, Sofía. *La dinámica "neodualista" de una democracia sin sistema de partidos: La situación de la democracia en el Perú*. En *Revista de Ciencia Política*, Vol.30, No.1, pp. 87-114, 2010.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (2013): *Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú*. En *Revista Derecho Electoral*, No. 15, enero-junio de 2013, pp 107-118.
- WHITEHEAD, Laurence (2009): *Varieties of Presidentialism, and the quality of democracy*. Andrew Ellis, Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto (eds.): *Cómo Hacer que Funcione El Sistema Presidencial*, (IDEA, 2009), pp.477-506.