

Serie
Avances de
Investigación
N.º 1

Desequilibrio y Disolución de Poderes en Democracias Presidenciales: EL CASO PERUANO

Serie Avances de Investigación

Alonso Barnechea Busse & Cristhian Jaramillo Huamán



**Desequilibrio y Disolución
de Poderes en Democracias
Presidenciales:
EL CASO PERUANO**
Serie Avances de Investigación

Desequilibrio y disolución de poderes en democracias presidenciales:
el caso peruano / Alonso Barnechea Busse, Cristhian Jaramillo Huamán.

-- 1a ed. -- Lima: ONPE, 2020.

25 p.; 29 cm. - (Serie Avances de Investigación; N° 1).

Disolución de poderes / Poder Ejecutivo / Poder Legislativo

© Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

Jirón Washington 1894, Lima 1

Teléfono 417-0630

publicaciones@onpe.gob.pe

www.onpe.gob.pe

María del Pilar Biggio Pastor

Gerenta de Información y Educación Electoral

Diseño y diagramación

Doris Isabel García Núñez

Todos los derechos reservados.

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2020-10225

Índice

| | |
|--------------------------------------|-----------|
| Resumen | 7 |
| Introducción | 8 |
| Revisión de la literatura | 9 |
| Marco legal y sistema político | 11 |
| El caso peruano | 13 |
| Metodología empleada | 15 |
| Resultados | 15 |
| Conclusiones | 21 |
| Bibliografía | 23 |

Tablas

| | |
|---|-----------|
| Tabla 1 Países de América que contemplan la disolución constitucional del fuero legislativo | 13 |
|---|-----------|

| | |
|---|-----------|
| Tabla 2 Bancadas según índice de rendimiento parlamentario, 2016-2019 | 20 |
|---|-----------|

Graficos

| | |
|---|-----------|
| Gráfico 1 Distribución de proyectos de ley aprobados según propulsor, 2001-2019 | 16 |
|---|-----------|

| | |
|--|-----------|
| Gráfico 2 Ratio de aprobación de proyectos de ley del Ejecutivo por periodo congresal, 2001-2019 | 17 |
|--|-----------|

| | |
|--|-----------|
| Gráfico 3 Dispersión de bancadas según promedio de proyectos de ley presentados por legislatura sobre promedio congresistas por legislatura, 2001-2019 | 18 |
|--|-----------|

| | |
|--|-----------|
| Gráfico 4 Dispersión de bancadas según promedio de proyectos de ley presentados y aprobados por legislatura sobre promedio congresistas por legislatura, 2001-2019 | 19 |
|--|-----------|

| | |
|--|-----------|
| Gráfico 5 Posicionamiento espacial de bancadas en función del índice de rendimiento parlamentario, 2016-2019 | 21 |
|--|-----------|

Resumen

En los sistemas presidenciales latinoamericanos, la división y el balance de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo son de vital importancia para la gobernabilidad del estado. Sin embargo, la teoría y los casos evidencian que las constantes crisis políticas y un parlamento con oposición mayoritaria pueden generar la ruptura total entre estos dos poderes del estado. Evidencia de esto es el caso estudiado, en setiembre del 2019, el presidente peruano, Martín Vizcarra, disolvió de manera constitucional el Congreso convocando a Elecciones Congresales Extraordinarias en enero del 2020 debido al constante desencuentro y crisis políticas generadas a partir del desequilibrio de poderes del Ejecutivo y Legislativo.

De esta manera, el presente estudio pretende comprender la disolución del foro legislativo como resultado de un desequilibrio de poderes y, a su vez, definir el comportamiento del aparato legislativo peruano. Para ello, la investigación se basa en métodos de estadística multivariada con el objetivo de analizar el comportamiento del aparato legislativo. De la misma manera, se realiza una revisión teórica y se examina el marco jurídico sobre la disolución del Congreso en el Perú. Asimismo, este artículo espera también aportar al conocimiento teórico sobre crisis políticas, el balance de poder y la disolución parlamentaria a través del estudio del caso seleccionado.

Palabras clave: Perú, disolución de poderes, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo.

Desequilibrio y Disolución de Poderes en Democracias Presidenciales: EL CASO PERUANO

Introducción

Esta investigación surge en el marco de la disolución del Congreso peruano en setiembre de 2019 y las posteriores Elecciones Congresales Extraordinarias de 2020. El objetivo de este trabajo es comprender la disolución del fuero legislativo como resultado de un desequilibrio entre dos poderes del Estado –Ejecutivo y Legislativo– y, complementariamente, arrojar luces sobre el comportamiento del aparato legislativo en el Perú.

Los aportes de este artículo son dos, uno a nivel teórico y otro a nivel metodológico. El primero consiste en vincular dos campos comunes en la ciencia política usualmente tratados por separado: uno enfocado en los jugadores de veto¹ en democracias parlamentarias (Tsebelis et al., 1997; Goplerud & Schleiter, 2016; Becher, 2018) y el otro en la relación entre Ejecutivo y Legislativo en democracias presidenciales (Mainwaring & Shugart, 1997). El segundo consiste en introducir un índice de rendimiento parlamentario que tiene como fin clasificar a las bancadas congresales en función de las similitudes en su comportamiento legislativo.

La investigación se apoya en diversos métodos de estadística multivariada que tienen por objetivo recoger evidencia empírica con respecto al comportamiento legislativo peruano entre los años 2001 y 2016. El objeto detrás de este ejercicio metodológico es brindar evidencia que de soporte a la idea que en el Perú existe una asimetría de poderes entre Ejecutivo y Legislativo que, en última instancia, llevó a la disolución del Congreso en 2019.

De esta manera la presente investigación se encuentra dividido en cinco secciones: 1) una revisión de la literatura afín, 2) una breve descripción del caso peruano a nivel histórico y legal, 3) una descripción de la metodología empleada, 4) la presentación de los resultados y, 5) las conclusiones.

¹ Actores políticos cuya aprobación es necesaria pero no suficiente para el alterar el statu-quo del debate sobre política pública.

Revisión de la literatura

Los objetivos de esta revisión de la literatura son tres: 1) conocer las diferencias y similitudes de la función congresal a través de los dos tipos de sistema democrático preeminentes;² 2) identificar las principales causas detrás de la disolución del Congreso y el adelanto de elecciones; y 3) identificar las consecuencias asociadas a la disolución del Congreso y el adelanto de elecciones.

A grandes rasgos, son dos los modelos de gobierno que han proliferado en los países democráticos: el presidencialismo y el parlamentarismo; aunque también existen ciertos sistemas intermedios como el semi-presidencialismo con Francia como caso representativo. En el primero, el objetivo de las elecciones parlamentarias es elegir a los encargados de discutir y aprobar las leyes que gobernarán a la ciudadanía, en otras palabras, los encargados de legislar. En el segundo, los objetivos de las elecciones congresales son dos. Mientras que estas también resuelven la elección de nuevos legisladores, su verdadero fin es el de formar gobierno (Laver, 2006). Y es que en estos casos son los parlamentarios electos, y no los ciudadanos, quienes votan al gobierno.

Tal distinción hace que el vínculo entre el poder legislativo y el ejecutivo sea sustancialmente distinto. Mientras que en democracias presidenciales no sólo es plausible, sino que, inclusive común, contar con gobiernos de minoría; en democracias parlamentarias esta no es una realidad posible o, en todo caso, una que pueda sostenerse en el tiempo. Los gobiernos parlamentarios que no cuentan con un apoyo mayoritario al interior del fuero legislativo son incapaces de ejercer sus funciones a plenitud, en la medida en que sus políticas de gobierno tenderán a ser obstaculizadas por el Congreso (Huber, 1996; Druckman, 2008; Golder & Thomas, 2013). En ese marco, aparece una característica decisiva, aunque no exclusiva, dentro del modelo parlamentario: la disolución de poderes políticos (Verney, 1959; Linz, 1994). La premisa detrás de este mecanismo, es que fuerza una suerte de relación de interdependencia entre los poderes del Estado que debería ser conducente al diálogo político.

De otro lado, existen puntos en común entre estas dos formas de gobierno. Siendo quizá la similitud más importante el que todas las democracias –o al menos una mayoría importante– son instituidas a través del voto de confianza (Cheibub et al., 2007). Es decir, que el Congreso debe otorgar su confianza al gobierno de turno para que este pueda funcionar. De ahí que, hoy en día, un número importante de democracias presidenciales hayan adoptado mecanismos de disolución de poderes destinados a solucionar impases ocasionados por la negación de la confianza. Otra semejanza es el que los legisladores no suelen ser libres de plantear y discutir los temas que les provoca un día cualquiera. Los congresos requieren de una agenda clara y planteada con anterioridad (Cox & McCubbines, 2005) y, hasta cierto punto, en muchas democracias desarrolladas, en el fuero legislativo se discuten y aprueban o desaprueban las leyes planteadas por el Ejecutivo (Laver, 2006).

Con el pasar de los años, una multiplicidad de académicos provenientes de la ciencia política y otras disciplinas a fines han estudiado las causas detrás de la disolución de poderes

2 Presidencial y parlamentario.

políticos. Puntualmente, estos se han enfocado en conocer las condiciones que facilitarían o restringirían la disolución de poderes.

Un trabajo importante en esta línea es el de Strøm & Swindle (2002). Este encontró cuatro condiciones que impactarían significativamente en la disolución de poderes y el llamado a elecciones adelantadas. Estas son: 1) etapas tempranas del mandato constitucional, 2) gobiernos de minoría, 3) Jefes de Estado (figura ceremonial) cuyo poder es limitado, y/o 4) poderes políticos desinteresados en avanzar políticas de gobierno. Con respecto a la segunda condición, un estudio posterior de Ganghof et al. (2019) evidenció que los gobiernos de minoría, al menos a nivel subnacional, tienden a ser menos flexibles y menos propensos a establecer acuerdos y alianzas con sus similares en el fuero legislativo a la hora de aprobar leyes. Sin duda una situación propicia para el quiebre de relaciones entre poderes del Estado.

Similarmente, un estudio llevado a cabo por Pérez-Liñán & Rodríguez-Raga (2009) analizó la relación entre el poder de los actores de veto y la disolución del Congreso en democracias presidenciales. Este encontró que la propensión del presidente a disolver el Congreso estará condicionada por la capacidad constitucional que este tenga para hacer frente a las negativas de la oposición a sus políticas de gobierno. Mientras más poder tenga para ejecutar su agenda política, menor será su interés por prescindir del legislativo.

De otro lado, un cúmulo de investigaciones también ha abordado el uso de los mecanismos de disolución de poderes con el fin de aprobar políticas específicas. Por citar un ejemplo, Becher & Christiansen (2014) plantean que un gobernante sujetará la aprobación de una determinada ley al voto de confianza cuando estime que una elección futura lo beneficiaría. Es decir, le otorgaría un mayor número de escaños en el Congreso. En esa misma línea, los investigadores Ferris & Voia (2009) encontraron evidencia de una relación positiva entre el llamado al voto de confianza y el debate sobre el gasto fiscal en el Congreso canadiense.

De la misma manera en que las causas detrás de la disolución de poderes han atraído la atención de académicos alrededor del mundo, también lo han hecho las consecuencias de este acto; y los estudios que han abordado esta temática se han concentrado principalmente en el terreno electoral. Una premisa popular en la literatura de ciencia política es que las elecciones sirven como mecanismo sancionador. En otras palabras, son los electores los que recompensan o castigan el rendimiento de los políticos a través del voto (Fiorina, 1981; Key, 1966; Powell, 2000). Por lo tanto, es sólo natural preguntarse cuáles serán las consecuencias de llamar a elecciones fuera del calendario electoral para el gobernante incumbente.³ En esa línea, y contrario a lo que el sentido común dicta, un estudio desarrollado por Blais et al. (2004) encontró que llamar a elecciones motivadas por el oportunismo político tiene un costo electoral considerablemente bajo. Mientras que, un análisis de 318 elecciones parlamentarias en 27 países de Europa encontró que los gobernantes que llamaron a elecciones adelantadas gozaron de un incremento promedio de 5 puntos porcentuales en los nuevos comicios (Schleiter & Tavits, 2016).

3 El que busca la reelección desde su cargo político.

Marco legal y sistema político

Antes de abordar los fundamentos legales y circunstancias mediante las cuales el Congreso peruano puede ser disuelto, es necesario examinar el sistema político peruano. La mejor descripción de este es la de un presidencialismo con instituciones adoptadas del parlamentarismo. La existencia de ambos elementos es consecuencia de la influencia de la Constitución de Cádiz y otras constituciones provenientes de Europa en la configuración legal peruana.

Algunos de los mecanismos de control institucional adoptados por el Perú son la figura del Primer Ministro, la facultad legislativa del Poder Ejecutivo, el refrendo ministerial, el voto de confianza, la estación de preguntas y la disolución del Congreso (Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, 2019). Estas medidas tienen dos objetivos: 1) poner límites al poder del presidente, y 2) permitir que este pueda hacer frente a una mayoría legislativa opositora. Entre estos elementos particulares del modelo presidencialista peruano, el foco de esta sección se centra en la disolución del Congreso. Este es un mecanismo de balance de poderes que apareció por primera vez en Inglaterra, donde la potestad para disolver la Cámara de los Comunes solía ser uno de los poderes nominales de la Corona⁴ (Cairo Roldán, 2016).

La incorporación de la facultad presidencial para disolver el Congreso en la Constitución del Perú se produjo en 1979. Por ese entonces, el fuero legislativo estaba conformado por dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. En ese marco, la disolución sólo afectaba a la Cámara de Diputados mientras que el Senado permanecía en funciones (Congreso de la República, 1979). De otro lado, también se institucionalizaron los contrapesos a la disolución. Estos eran, y siguen siendo, el voto de censura o la revocación de confianza aplicada al Consejo de Ministros o a Ministros individuales por parte de la Cámara de Diputados. De esta manera, y para que no se extralimitara el número de cambios en los ministerios o gabinetes, la disolución de la Cámara baja era posible siempre y cuando esta hubiera removido del cargo a, por lo menos, tres consejos de Ministros.

La Constitución de 1979 también precisaba que la disolución no podía tener lugar ante un estado de sitio, emergencia o en el transcurso del último año del mandato constitucional, y que este mecanismo sólo podría ser empleado una sola vez (Congreso de la República, 1979). Por último, como medida para asegurar la continuidad del sistema democrático, se especificaba que el decreto presidencial que señalara la disolución de la Cámara de Diputados debía también especificar su causa e incluir una convocatoria a elecciones para elegir a nuevos miembros en el plazo de treinta días; y que, dado el caso que estos supuestos no fueran logrados, la Cámara disuelta recuperaba sus funciones. En específico, la Constitución Política del Perú de 1979 detalla en los artículos 227-230:

Artículo 227. ¬El Presidente de la República está facultado para disolver la Cámara de Diputados se esta ha censurado o negado confianza a tres Consejos de Ministros.

Artículo 228. ¬El decreto de disolución expresa la causa que la motiva. Incluye la convocatoria a elecciones en el plazo perentorio de tres días, de acuerdo con la ley electoral en vigor al

4 Es necesario precisar que la disolución no podía efectuarse sin previo requerimiento del Gabinete, compuesto por miembros de la mayoría parlamentaria (Planas, 1997). De esta forma, aunque la capacidad de disolución se encuentra en potestad de la Corona, esta no decide ni determina su disolución (Cairo Roldán, 2016).

tiempo de la disolución. Si el Presidente no cumple con llamar a elecciones dentro del plazo señalado o las elecciones no se efectúan, la Cámara disuelta se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades constitucionales y cesa el Consejo de Ministros, sin que ninguno de sus miembros pueda ser nominado nuevamente para ministerio alguno durante el período presidencial. La Cámara elegida extraordinariamente completa el período constitucional de la disuelta.

Artículo 229. –El Presidente de la República no puede disolver la Cámara de Diputados durante el estado de sitio ni de emergencia. Tampoco puede disolverla en el último año de su mandato. Durante ese término, la Cámara solo puede votar la censura del Consejo de Ministros o de cualesquiera de los Ministros con el voto conforme de por lo menos dos tercios del número legal de diputados. El Presidente de la República no puede ejercerla facultad de disolución sino una sola vez durante su mandato.

Artículo 230. –El Senado no puede ser disuelto (Congreso de la República, 1979).

Como ya se ha mencionado, la necesidad de implementar un elemento como la disolución del Congreso dentro de la legislación peruana nació frente a la posibilidad de un abuso de poder por parte de la mayoría congresal. La disolución es, por tanto, una respuesta del Ejecutivo ante un potencial abuso de poder del Congreso (Rubio & Bernal, 1981).

Años más tarde y tras el cierre inconstitucional del Congreso en 1992, la figura de la disolución del Congreso varió en algunos aspectos en la nueva Constitución Política de 1993. De acuerdo a la vigente carta magna, el Presidente de la República se encuentra habilitado para disolver el Congreso, hoy unicameral, si es que este ha hecho perder el cargo, mediante censura o negación de la confianza, a dos o más gabinetes Ministeriales (Congreso de la República, 1993). La disolución no puede ser efectuada, al igual que lo reglamentado en 1979, si el país se encuentra en estado de sitio o durante el último año del mandato presidencial. Todo esto de acuerdo al artículo 134 de la Constitución Política del Perú que menciona:

Artículo 134. El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente. No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta. No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario. Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto. (Congreso de la República, 1993)

Asimismo, la Constitución de 1993 también prevé medidas destinadas a salvaguardar el sistema democrático y el balance de poderes. De esta forma, la Comisión Permanente del Congreso, en ningún caso, puede ser disuelta, y el decreto presidencial que disponga la disolución deberá contener la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso.⁵ En caso de que este proceso electoral no se realice, el Congreso disuelto se reúne en pleno derecho y recobra sus facultades (Congreso de la República, 1993).

5 Comicios que deben realizarse dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución.

Desequilibrio y disolución de poderes en democracias presidenciales: el caso peruano

Es necesario señalar que la incorporación de esta medida en la Constitución analizada no es de carácter exclusivo del sistema peruano. Al contrario, al menos 146 países en el mundo contemplan la disolución del fuero legislativo en sus Constituciones (Constitute Project, 2020). Y, de estos, 19 están ubicados en las Américas. La disolución del Legislativo es entonces una figura común dentro de la región teniendo como objetivo la protección del ejecutivo frente a la posibilidad de un abuso de poder por el legislativo.

Tabla 1
Países de América que contemplan la disolución constitucional del fuero legislativo

| Países | |
|--|---|
| Antigua y Barbuda 1981 | Haiti 1987 (rev. 2012) |
| Bahamas 1973 | Jamaica 1962 (rev. 2015) |
| Barbados 1966 (rev. 2007) | Perú 1993 (rev. 2009) |
| Belice 1981 (rev. 2011) | San Cristóbal y Nieves 1983 |
| Canadá 1867 (rev. 2011) | Santa Lucía 1978 |
| Dominica 1978 (rev. 2014) | San Vicente y las Granadinas 1979 |
| Ecuador 2008 (rev. 2015) | Trinidad y Tobago 1976 (rev. 2007) |
| Granada 1973 (reinst. 1991, rev. 1992) | Uruguay 1966 (reinst. 1985, rev. 2004) |
| Guatemala 1985 (rev. 1993) | Venezuela (República Bolivariana de) 1999 (rev. 2009) |
| Guyana 1980 (rev. 2016) | |

Fuente: Constitute Project
Elaboración propia

El caso peruano

Dos eventos han marcado la tónica del periodo constitucional 2016-2021: 1) la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski y 2) la disolución del Congreso a manos de su sucesor, Martín Vizcarra.

En el caso de Kuczynski, el primer año de su corto mandato estuvo caracterizado por las constantes disputas entre ejecutivo y legislativo. Disputas que suscitaron constantes cambios al interior del gabinete de ministros. Entre los más conocidos se encuentran las destituciones de Alfredo Thorne y Jaime Saavedra, ministros de Economía y Finanzas, y Educación, respectivamente. Posteriormente, las tensiones entre ambos poderes se agravarían el 14 de setiembre de 2017, cuando una cuestión de confianza interpuesta por el entonces Primer Ministro Fernando Zavala fue denegada por 77 votos en contra, 22 a favor y 16 abstenciones,

dando lugar a la salida conjunta de todo el gabinete ministerial y a la primera crisis total del gobierno.

Tras la negativa a este primer voto de confianza, los problemas del ejecutivo con el Parlamento continuaron agravándose; a la par que se desarrollaba una investigación a Kuczynski por su accionar como Ministro durante el Gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) y el vínculo de sus empresas personales con la constructora Odebrecht.⁶ Esta situación suscitó que el 15 de diciembre de 2017, el Congreso peruano admitiera a trámite un pedido de vacancia presidencial que inicialmente no prosperó.

Meses después, en marzo de 2018, se produjo un segundo pedido de vacancia presidencial. Y, el 20 de ese mismo mes, a días de la votación de este pedido, un congresista de la banca fujimorista, Moisés Mamani, presentó una serie de videos y audios que comprometían al excongresista Kenji Fujimori y algunos parlamentarios, así como a miembros del gobierno en negociaciones que buscaban evitar la salida de Kuczynski. El resultado de la difusión de este material fue la renuncia de Kuczynski ante una inminente vacancia por el legislativo siendo este sucedido por su Primer Vicepresidente, Martín Vizcarra.

Sin embargo, las tensiones entre el ejecutivo y el legislativo no concluyeron tras la renuncia de Kuczynski perdurando a lo largo del mandato de Vizcarra. Motivo por el cual, durante un mensaje a la nación, este último anunció un proyecto de ley para el adelanto de Elecciones Generales, acortando la duración de su mandato y del Parlamento al año 2020.

Sin embargo, este proyecto no prosperó en el Congreso que aún conservaba una mayoría opositora. Meses después, el fuero legislativo comenzó con el proceso al que puede atribuirse como causa inmediata de la disolución del Parlamento: la elección del Tribunal Constitucional (TC). El TC es un órgano constitucionalmente autónomo y único interprete de la Constitución peruana y según las disposiciones legales, la elección de los magistrados de esta institución se realiza a través del Pleno del Congreso que designa una Comisión Especial que se encarga del procedimiento de selección. Las modalidades de elección reconocidas por la ley son dos: ordinaria o especial.

El mecanismo de elección ordinaria se inicia con un proceso de convocatoria amplia y contempla un comunicado en el diario oficial El Peruano en el cual ciudadanos que cumplan con los requisitos pueden postularse libremente. Por otra parte, el mecanismo de elección especial supone la invitación de los postulantes por el acuerdo de diferentes integrantes de las fuerzas políticas. De estas dos modalidades, la más usada era la especial.

Frente a esta situación, el 26 de setiembre de 2019, el gobierno anunció un pedido de confianza planteando su desacuerdo con el modo de elección especial empleado para los nuevos miembros del Tribunal Constitucional. En consecuencia, el Congreso de la República pospuso el debate de pedido de confianza planteado por el ejecutivo para el 30 de setiembre día en el cual, el entonces primer ministro, Salvador del Solar, ingresó al pleno del Congreso,

⁶ El ex presidente Pedro Pablo Kuczynski sigue siendo investigado por el delito de lavado de activos con agravante de pertenencia a organización criminal. La investigación en cuestión inició en diciembre de 2016 cuando la Unidad Anticorrupción de la Fiscalía del Perú comenzó con pesquisas para conocer la posibilidad de que Kuczynski favoreciera a la empresa constructora Odebrecht a ganar concesiones cuando este era ministro del gobierno de Toledo (Telesur, 2016).

Desequilibrio y disolución de poderes en democracias presidenciales: el caso peruano

a pesar de la resistencia de los parlamentarios, e interpuso la cuestión de confianza sobre los criterios para la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional.

A pesar de ello, el 30 de setiembre el Congreso inició la elección de Magistrados del Tribunal Constitucional sin atender antes la cuestión de confianza presentada. En consecuencia, el ejecutivo disolvió el Congreso arguyendo una negación “fáctica” de la cuestión de confianza y convocó a un proceso electoral mediante el Decreto Supremo N° 165-2019-PCM. Un día después, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) solicitaba el cierre del padrón electoral mediante la Resolución N° 0150-2019-JNE y el 9 de octubre a través del Decreto de Urgencia N° 002-2019 se aprobaron las medidas para la convocatoria a nuevas elecciones. Por último, el 10 de octubre el JNE aprobó el cronograma electoral y el reglamento de las listas de candidatos para las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020 que se llevaron a cabo el 26 de enero de ese mismo año (Resolución N° 0155-2019-JNE y 0156-2019-JNE respectivamente).

Metodología empleada

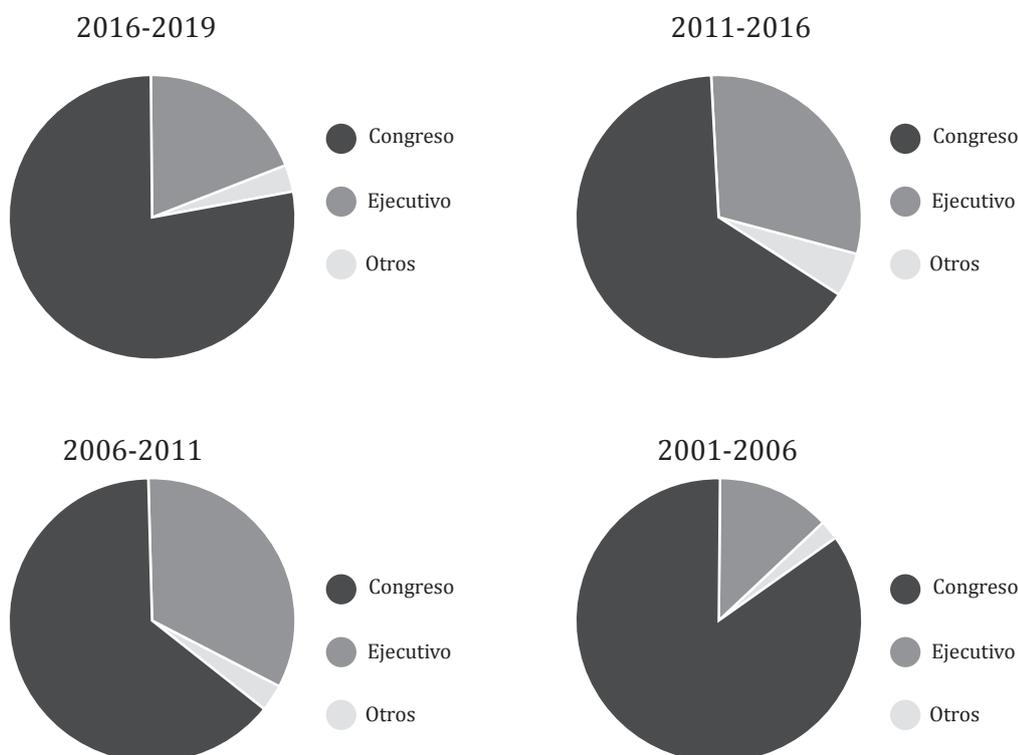
Esta investigación es de enfoque mixto, por un lado, el enfoque cualitativo comprende el análisis de los hechos y documentos relativos al proceso estudiado; y el enfoque cuantitativo se apoya en diversos métodos de estadística multivariada para analizar el comportamiento de dos de los tres poderes del Estado peruano, ejecutivo y legislativo, entre los años 2001 y 2019. Primero, se presentan algunos datos descriptivos sobre los resultados legislativos del Congreso y el gobierno para el periodo estudiado. Segundo, se comparan la ratio de aprobación de proyectos de ley (es decir, el porcentaje de proyectos de ley publicados en El Peruano) de los 5 gobiernos que comprende el estudio, a través de una prueba T para una muestra. Tercero, se grafica la relación entre la magnitud promedio de la bancada (número promedio de congresistas en la bancada) y la producción y aprobación de proyectos de ley por legislatura, y la cuantifica mediante el uso del coeficiente de correlación bivariada de Pearson. Cuarto, se introduce un índice de rendimiento parlamentario que toma en consideración tres variables: 1) longevidad (número de legislaturas), 2) ratio de proyectos de ley aprobados, 3) magnitud promedio relativa al total de congresistas. Por último, se emplea este índice para clasificar a las bancadas congresales 2016-2019 y representarlas espacialmente utilizando la técnica de escalamiento multidimensional PROXSCAL.

Resultados

Un primer análisis descriptivo del comportamiento legislativo en el Perú encontró que, contrario a lo que se teoriza en la academia de ciencia política, es el Congreso el poder del Estado que mayor número de proyectos de ley presenta para el debate legislativo. Específicamente, durante el periodo legislativo 2016-2019, el Congreso fue responsable del 89% de los proyectos de ley presentados, mientras que los gobiernos de Kuczynski y Vizcarra, en conjunto, presentaron apenas poco más del 6%. Esta tendencia también se traduce a la distribución de

proyectos de ley aprobados. Durante el último periodo congresal el 79% de los proyectos de ley aprobado fue propuesto por el Congreso, mientras que sólo el 18% por el Ejecutivo. Esta información puede ser apreciada en el Gráfico 1:

Gráfico 1
Distribución de proyectos de ley aprobados según propulsor, 2001-2019



Fuente: Congreso de la República
Elaboración propia

Con miras a conocer la capacidad del gobierno de Martín Vizcarra para conseguir la aprobación de proyectos de ley del ejecutivo en el Congreso, se encontró la ratio de aprobación de proyectos de ley de los cinco gobiernos que ha tenido el Perú entre 2001 y 2019 (estos pueden ser vistos en el Gráfico 1). Una primera observación es que la ratio de aprobación del gobierno de Vizcarra es considerablemente menor al del resto de gobiernos peruanos entre los años 2001 y 2019. Para comprobar si es que esta diferencia es estadísticamente significativa, se hizo uso de la prueba T para una sola muestra, cuya fórmula es:

Desequilibrio y disolución de poderes en democracias presidenciales: el caso peruano

$$T = (\bar{x} - \mu) / (s / \sqrt{n})$$

\bar{x} = ratio de aprobación del gobierno de Martín Vizcarra

μ = ratio de aprobación promedio de los gobiernos

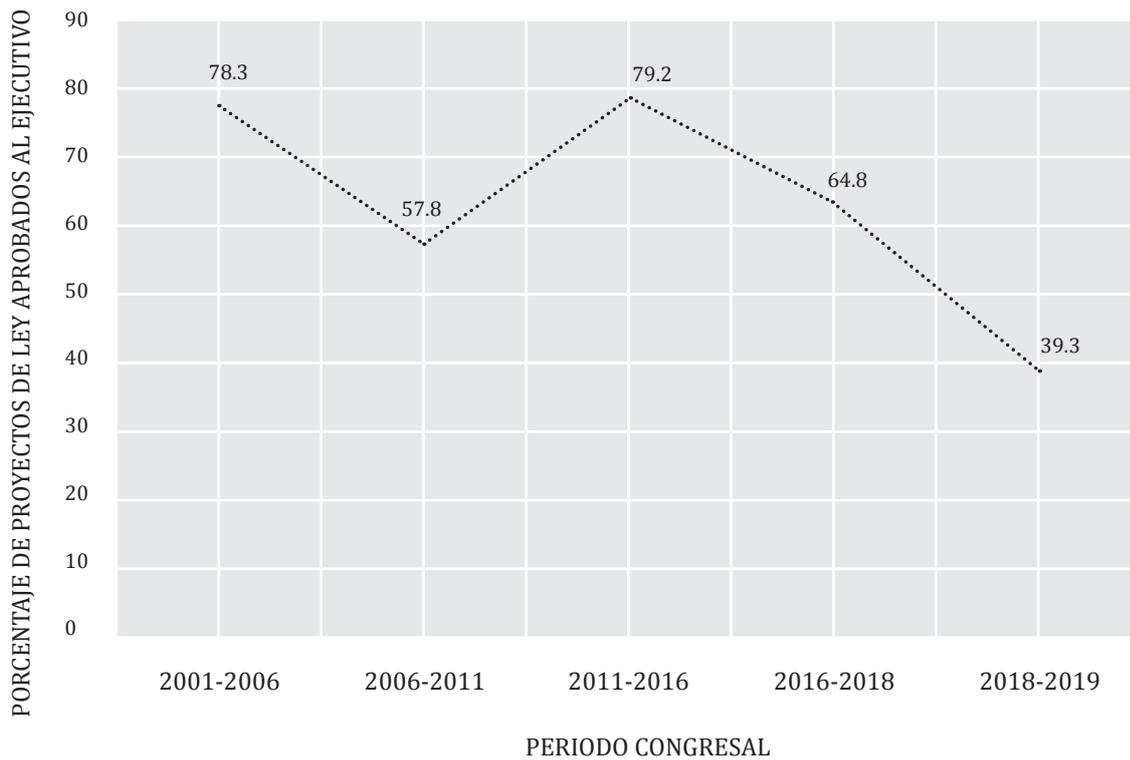
s = desviación estándar

n = número de casos

Dicho análisis arrojó el valor -3.73, el cuál a un nivel de confianza de 0.05 se encuentra fuera del rango de aceptación y, por lo tanto, se concluye una diferencia estadística de las medias (en este caso, ratios).

Gráfico 2

Ratio de aprobación de proyectos de ley del Ejecutivo por periodo congresal, 2001-2019



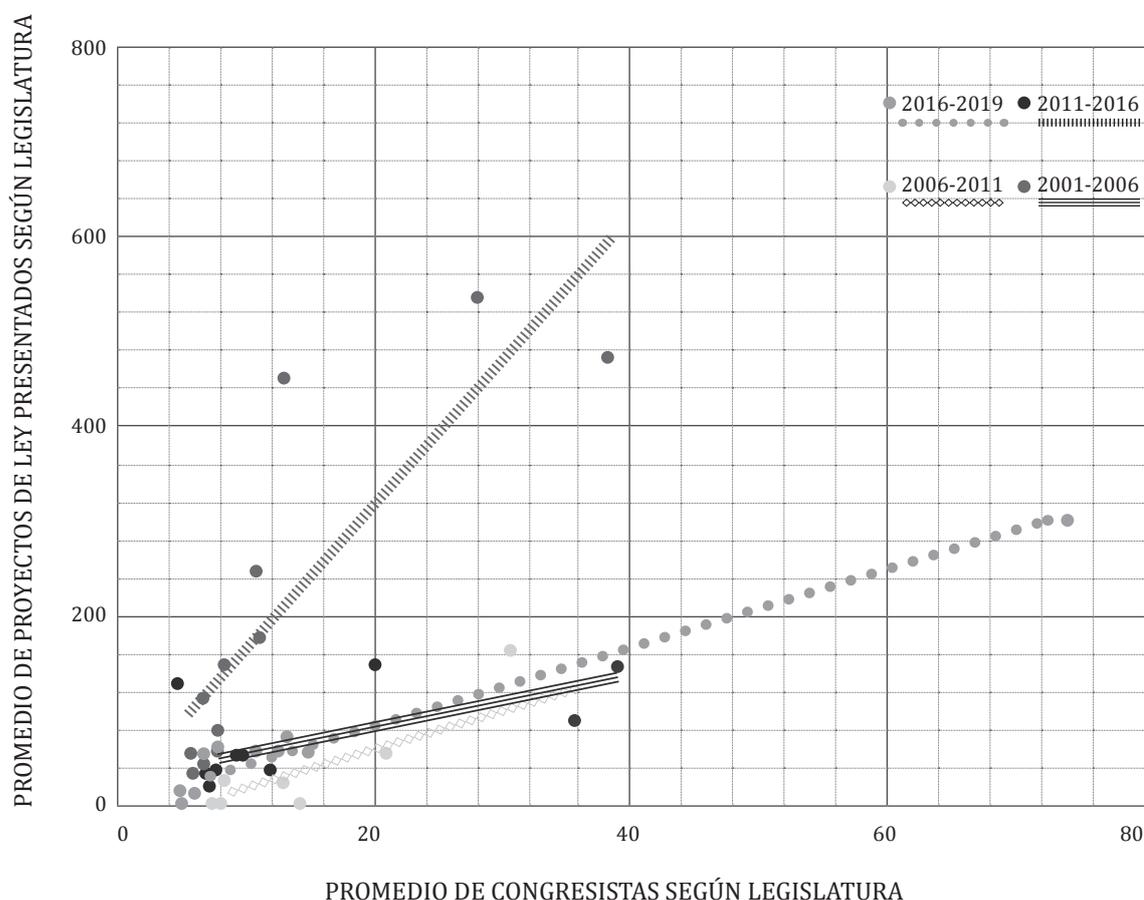
Fuente: Congreso de la República
Elaboración propia

A través de los años analizados y en específico el último periodo congresal, la producción promedio de proyectos de ley ha estado considerablemente asociada con la magnitud promedio de las bancadas de legislatura en legislatura. Siendo que en el periodo congresal 2016-2019, esta correlación alcanzó 0.981 a un nivel de significancia 0.01, y siendo el periodo de

menor asociación el 2011-2016, donde la correlación fue de 0.611 a un nivel de significancia de 0.05. Adicionalmente, durante el periodo congresal 2006-2011 se observa una correlación a de 0.783 a un nivel de significancia de 0.01, y para el periodo 2001-2006 una correlación de 0.842 a un nivel de significancia de 0.01. El Gráfico 3 muestra esta relación entre estas dos variables para el total de periodos congresales analizados:

Gráfico 3

Dispersión de bancadas según promedio de proyectos de ley presentados por legislatura sobre promedio congresistas por legislatura, 2001-2019



Fuente: Congreso de la República
Elaboración propia

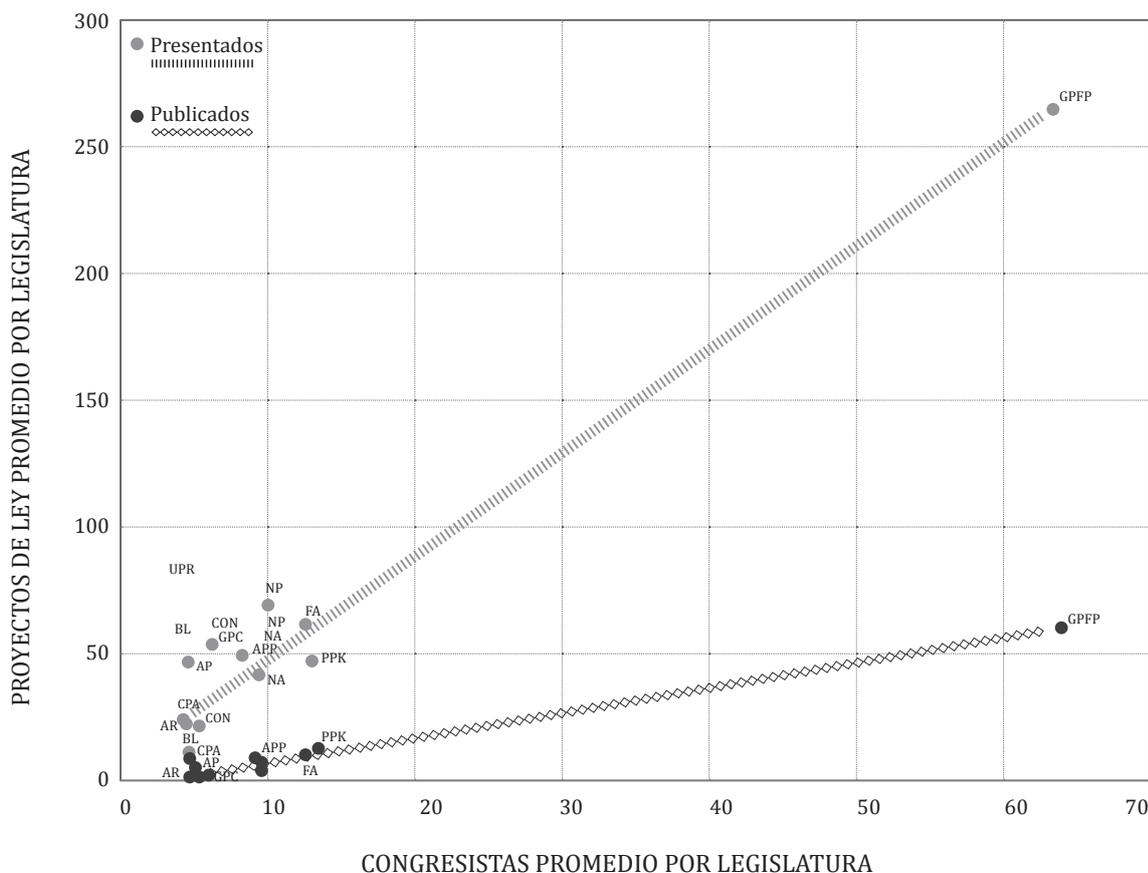
Considerando el caso específico del Congreso peruano 2016-2019, el Gráfico 4 analiza ya no sólo la relación entre producción de proyectos de ley y la magnitud promedio de la bancada, sino que también presenta la relación de la segunda con promedio de leyes aprobadas. En este caso la correlación fue inclusive más alta, siendo 0.985 a un nivel de significancia de 0.01. De otro lado, cabe destacar que la correlación entre producción y aprobación de proyectos de ley

Desequilibrio y disolución de poderes en democracias presidenciales: el caso peruano

es de 0.971 a un nivel de significancia de 0.01, lo que quiere decir que, para efectos prácticos, ambas variables son intercambiables en la medida en que impactan a la distribución de casos de una manera bastante similar.

Gráfico 4

Dispersión de bancadas según promedio de proyectos de ley presentados y aprobados por legislatura sobre promedio congresistas por legislatura, 2001-2019



Fuente: Congreso de la República
Elaboración propia

Asimismo para el desarrollo de esta investigación se introdujo un índice de rendimiento parlamentario cuya unidad de análisis es la bancada, tomando en consideración las tres variables descritas en la metodología y cuya fórmula es la siguiente:

$$(L \times R \times M)^7 / 3$$

- L= número de legislaturas/ total de legislaturas
- R= proyectos de ley aprobados/ proyectos de ley presentados
- M= Suma de congresistas por legislatura/ número de legislatura

7 Se emplearon valores en términos porcentuales.

Los valores del índice por bancada para el Congreso 2016-2019, fueron calculados y se muestran en la Tabla 1:

Tabla 2
Bancadas según índice de rendimiento parlamentario, 2016-2019

| Bancada | Índice de rendimiento parlamentario |
|---------|-------------------------------------|
| GPPF | 57.0 |
| PPK | 44.8 |
| CPA | 43.3 |
| APP | 42.3 |
| FA | 41.8 |
| NA | 38.9 |
| AP | 38.6 |
| NP | 24.6 |
| GPC | 11.9 |
| BL | 10.8 |
| AR | 10.8 |
| CON | 6.3 |
| UPR | 6.0 |

Fuente: Congreso de la República
Elaboración propia

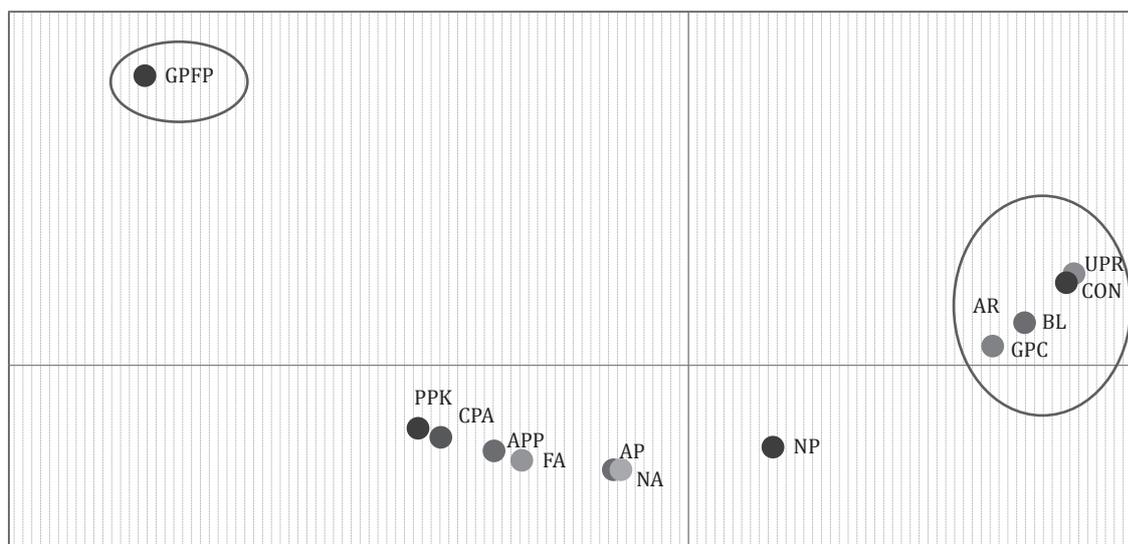
Una vez hecho este procedimiento y estas bancadas fueron clasificadas y graficadas haciendo uso de la técnica de escalamiento multidimensional PROXSCAL. Mediante este ejercicio las bancadas son distribuidas espacialmente en función similitudes/proximidades entre sus puntajes. Tres grupos marcadamente definidos puede ser vistos en el Gráfico 5. El primero (a la derecha en el eje central del gráfico) está compuesto por el grupo de bancadas que apareció en las últimas dos legislaturas de Congreso anterior; el segundo (en el límite inferior central del gráfico) está compuesto por las bancadas formadas en la primera legislatura del periodo 2016-2019 y que continuaron en pie hasta el cese de actividades legislativas (incluido la bancada Nuevo Perú); y el tercero (en la esquina superior izquierda del gráfico) contiene únicamente al Grupo Parlamentario Fuerza Popular a una distancia considerable del resto de bancadas.

Adicionalmente al gráfico anterior, el 53% de las propuestas de leyes aprobadas por el Congreso fueron propuestas por Fuerza Popular mientras que apenas el 10% fue propuesto por el que fuera el partido de gobierno durante el mandato de Kuczynski.

Desequilibrio y disolución de poderes en democracias presidenciales: el caso peruano

Gráfico 5

Posicionamiento espacial de bancadas en función del índice de rendimiento parlamentario, 2016-2019



Fuente: Congreso de la República
Elaboración propia

Conclusiones

El objetivo de este trabajo ha sido recoger evidencia empírica que de un soporte a la hipótesis que apunta al desequilibrio de poderes como desencadenante del cierre constitucional del Congreso peruano en setiembre de 2019. En ese sentido, una primera conclusión que puede ser elucidada a partir de la literatura revisada en estas páginas es que, tal como sucede en democracias parlamentarias, un número importante de democracias presidenciales cuentan con mecanismos de disolución de poderes previstos para solucionar posibles cuellos de botella entre ejecutivo y legislativo.

Los resultados empíricos presentados en esta investigación revelan una particularidad del sistema peruano que presenta un contraste significativo (por no decir alarmante) con el grueso de democracias occidentales y al canon de estudios legislativos de la ciencia política. Entre los años 2001 y 2019, fue el Congreso de la República el propulsor de entre el 80% y 90% de los proyectos de ley presentados. Esta realidad puede ser entendida como problemática en razón de dos implicancias. La primera es que una premisa fundamental de la democracia es que el gobierno electo es quién debe guiar la línea de política en el país y no así el poder legislativo, cuya labora principal debería radicar en discutir y fiscalizar los proyectos del ejecutivo. La segunda es que las bancadas congresales cuentan con menos recursos y soporte técnico necesarios para plantear proyectos de ley que de ser aprobados luego tendrán implicancias sociales y económicas sobre el país y; por ende, cabe preguntarse cómo es posible que un

cuerpo menos abastecido de recursos necesarios para garantizar calidad, produzca un número tan superior de propuestas legislativas.

Con respecto a la capacidad del ejecutivo hacer valer sus políticas de gobierno durante el mandato de Martín Vizcarra, se halló que esta era considerablemente menor a la de sus antecesores. Apenas el 39% de los proyectos de ley presentados por su gobierno fueron aprobados, mientras que la ratio agregada de proyectos aprobados al legislativo entre 2001-2019 es de 63%. Este dato puede ser en parte explicado por el hecho que entre marzo de 2018 y setiembre de 2019 el ejecutivo dejó de contar con una bancada oficialista definida, pero es, sin duda, una clara expresión del agravamiento de tensiones entre los poderes de gobierno que resultaron en la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski.

En esta misma línea, otra conclusión que se desprende de los hallazgos de este trabajo es que resulta necesario contar con una bancada numerosa para conseguir una mayor aprobación sobre los proyectos de ley presentados. En el caso específico del periodo congresal 2016-2019, ocurrió que el principal partido opositor aglutinó a más del 50% de los congresistas en funciones, de manera tal que contaba con un poder inusitado en el Perú del siglo XXI para bloquear las políticas de gobierno presentadas por el ejecutivo.

Finalmente, un aporte metodológico introducido por esta investigación es el índice de rendimiento parlamentario. Este índice toma como unidad de análisis a las bancadas congresales y las puntúa y clasifica en función a tres variables: 1) longevidad, 2) ratio de aprobación de proyectos de ley y, 3) magnitud de la bancada. Para el periodo 2016-2019 logra identificar efectivamente a 3 grupos marcadamente diferenciados que comparten rasgos particulares de comportamiento parlamentario. Por este motivo, es posible sugerir que este es instrumento que será indispensable para el análisis de la labor parlamentaria peruana en el futuro.

Bibliografía

- BECHER, M. (2019). Dissolution power, confidence votes, and policymaking in parliamentary democracies. *Journal of Theoretical Politics*, 31(2), 183-208.
- BECHER, M., & CHRISTIANSEN, F. J. (2015). Dissolution threats and legislative bargaining. *American Journal of Political Science*, 59(3), 641-655.
- BLAIS, A., GIDENGIL, E., NEVITTE, N., & NADEAU, R. (2004). Do (Some) Canadian Voters Punish a Prime Minister for Calling a Snap Election?. *Political Studies*, 52(2), 307-323.
- CAIRO ROLDÁN, O. (2016). La disolución parlamentaria en el Perú. *Pensamiento Constitucional*, (21), 27-40.
- COMISIÓN DE ALTO NIVEL PARA LA REFORMA POLÍTICA. (2019). *Hacia la democracia del Bicentenario*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ*. , (1979).
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ*. , (1993).
- CHEIBUB, J. A., MARTIN, S., & RASCH, B. E. (2013, October). The Investiture Vote and the Formation of Minority Parliamentary Governments. En *workshop on The Importance of Constitutions.–Istanbul: Parliamentarism, Representation and Voting Rights*.
- DRUCKMAN, J. N. (2008). Dynamic approaches to studying parliamentary coalitions. *Political Research Quarterly*, 61(3), 479-483.
- FERRIS, J. S., & VOIA, M. C. (2009). What determines the length of a typical Canadian parliamentary government?. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 42(4), 881-910.
- FIORINA, M. P. (1981). *Retrospective voting in American national elections*. Yale University Press.
- GANGHOF, S., EPPNER, S., STECKER, C., HEESS, K., & SCHUKRAFT, S. (2019). Do minority cabinets govern more flexibly and inclusively? Evidence from Germany. *German Politics*, 28(4), 541-561.
- GOLDER, S. N., & THOMAS, J. A. (2014). Portfolio allocation and the vote of no confidence. *British Journal of Political Science*, 44(1), 29-39.
- GOPLERUD, M., & SCHLEITER, P. (2016). An index of assembly dissolution powers. *Comparative Political Studies*, 49(4), 427-456.
- HUBER, J. D. (1996). The vote of confidence in parliamentary democracies. *American Political Science Review*, 90(2), 269-282.
- KEY, V. O. (1966). *The Responsible Electorate* (New York: Vintage).

Alonso Barnechea Busse & Cristhian Jaramillo Huamán

- LAVIER, M. (2006). Legislatures and parliaments in comparative context. *The Oxford handbook of political economy*, 121-140.
- LINZ, J. J., & VALENZUELA, A. (Eds.). (1994). *The failure of presidential democracy* (Vol. 1). JHU Press.
- LINZ, J. (1990). The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, 1(1), 51-69.
- MAINWARING, S., & SHUGART, M. S. (1997). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge Univ Pr.
- PÉREZ LIÑÁN, A. (2009). Veto players in presidential regimes: institutional variables and policy change= Jugadores con veto en regímenes presidenciales: variables institucionales y cambio en las políticas públicas.
- PLANAS, P. (1997). *Regímenes políticos contemporáneos*. Lima: Fondo de Cultura Económica.
- POWELL, G. B., & POWELL JR, G. B. (2000). *Elections as instruments of democracy: Majoritarian and proportional visions*. Yale University Press.
- RUBIO, M., & BERNALES, E. (1981). *Perú: Constitución y sociedad política*. Lima: Centro de Estudios de Promoción del Desarrollo.
- SCHLEITER, P., & TAVITS, M. (2016). The electoral benefits of opportunistic election timing. *The Journal of Politics*, 78(3), 836-850.
- STRØM, K., & SWINDLE, S. M. (2002). Strategic parliamentary dissolution. *American Political Science Review*, 96(3), 575-591.
- TELESUR, ed. (2016). *Fiscalía de Perú retoma investigaciones contra PPK*. Disponible en: <https://www.telesurtv.net/news/Fiscalia-de-Peru-retoma-investigaciones-contr-PPK-20161214-0022.html>.
- TSEBELIS, G., MONEY, J., & JEANNETTE, G. M. (1997). *Bicameralism*. Cambridge University Press.
- VERNEY, D. V. (2013). *The analysis of political systems*. Routledge.
- VILLARÁN, M. V. (1994). *Posición constitucional de los Ministros en el Perú*. Lima: Cultural Cuzco.

Serie
Avances de
Investigación
N.º 1



Oficina Nacional de Procesos Electorales

www.onpe.gob.pe

publicaciones@onpe.gob.pe