

# Congresos fragmentados y limitación de facultades constitucionales: los efectos del sistema de partidos peruano entre 2001 y 2016

*Fragmented Legislatures and Limited Constitutional Powers: the Effects of the Peruvian Party System between 2001 and 2016*

**Ignacio García Marín**

Instituto Tecnológico de Monterrey, México

igarciam@cua.uam.mx

<https://orcid.org/0000-0003-2754-1934>

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

**Fecha de recepción:** 3 de mayo de 2022 - **Fecha de aprobación:** 18 de octubre de 2023

**DOI:** 10.15446/cp.v18n36.102471

**Cómo citar este artículo:**

APA: García Marín, I. (2023). Congresos fragmentados y limitación de facultades constitucionales: los efectos del sistema de partidos peruano entre 2001 y 2016. *Ciencia Política*, 18(36), XX-XX. <https://doi.org/10.15446/cp.v18n36.102471>

MLA: García Marín, I. "Congresos fragmentados y limitación de facultades constitucionales: los efectos del sistema de partidos peruano entre 2001 y 2016". *Ciencia Política*, 18.36 (2023): XX-XX. <https://doi.org/10.15446/cp.v18n36.102471> .



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

### Resumen

La presente investigación analiza el impacto del sistema de partidos peruano en el funcionamiento del Congreso en cuanto a su uso de facultades constitucionales y sus funciones de control político y creación legislativa para el período 2001-2016. Durante este tiempo se sucedieron tres presidentes con minoría parlamentaria, una creciente atomización parlamentaria y un sistema de partidos que en definitiva debe ser considerado de muy baja institucionalización. A través del análisis de la actividad legislativa y de la capacidad de incidencia del ejecutivo en ella, se estima una limitación en las funciones de ambos poderes, especialmente del Congreso, por la incapacidad para sacar adelante mayorías alternativas con una misma agenda política. Sin embargo, no se identifica una clara intencionalidad obstruccionista ni reaccionaria por parte de la Cámara, aunque sí tendente a alejarse de la agenda política gubernamental.

*Palabras clave: facultades constitucionales, institucionalización, legislativo, Perú, sistema de partidos*

### Abstract

This study analyzes the impact of the Peruvian party system on the functioning of Congress in terms of its use of constitutional powers and its functions of political control and legislative creation for the period 2001-2016. During this time, there were three presidents with a parliamentary minority, a growing parliamentary atomization, and a party system that ultimately had to be considered of very low institutionalization. Through the analysis of the legislative activity and the capacity of the executive to influence it, a limitation in the functions of both powers is estimated, especially of Congress, due to the inability to bring forward alternative majorities with the same political agenda. However, there is no clear obstructionist or reactionary intentionality on the part of the house, although it tends to distance itself from the government's political agenda.

*Keywords: Constitutional Powers, Institutionalization, Legislative, Party System, Peru.*

## Introducción

Desde la reinstauración de los regímenes democráticos en América Latina, el debate en torno a la calidad de la democracia y su posible pervivencia a largo plazo ocuparon parte importante de los estudios en la academia (Linz, 1994, 2013; Linz y Valenzuela, 1997; Mainwaring, 1993, 1995; Nohlen, 2013; Samuels, 2002;), aunque posteriormente la atención se centró con mayor profusión en los sistemas de partidos y en las élites políticas (Chasquetti, 2001), y el estudio de los efectos de una baja institucionalización del sistema de partidos cobró relevancia a través de diversas investigaciones (Coppedge, 2001; Levitsky y Way, 2004; Nohlen, 1992; Payne, 2006; Pérez-Liñán, 2003; Reniu y Albala, 2012; Torcal, 2015).

Sin embargo, el Perú ha sido un caso no lo suficientemente analizado, especialmente en el intervalo 2001-2016, referente a los tres períodos presidenciales que sucedieron al régimen autoritario de Alberto Fujimori (1990-2000), luego del breve gobierno de Valentín Paniagua (2000-2001), pero antes de la etapa de inestabilidad presidencial que inició a partir de 2016 (García Marín, 2023b). Durante ese tiempo (2001-2016) pueden identificarse diferentes pero significativas pautas de desempeño por parte de las organizaciones partidarias, así como una marcada disfuncionalidad del Congreso como contrapeso al ejecutivo y su creciente fragmentación, además de una recurrente minoría oficialista.

En efecto, el sistema de partidos peruano entre 2001 y 2016 destacó por una baja institucionalización que afectó a la actividad del poder legislativo y su eficacia. De igual modo, tuvo efectos en el poder ejecutivo, limitando su capacidad de actuación e influyendo notablemente en su composición y agenda política (García Marín, 2019), lo que hace del Perú un interesante caso de estudio. A ello hay que añadir una elevada variación de marcas y organizaciones partidarias, aunque no tanto de candidatos, así como una cambiante y creciente fuga de parlamentarios de sus bancadas. De igual manera, a lo largo de este período de estudio, y en años precedentes, destacó un fuerte personalismo sobre los contenidos ideológicos y programáticos (Levitsky, 2018; Mainwaring y Torcal, 2006), una alta volatilidad agregada y una baja penetración territorial (Seifert Bonifaz, 2014). La debilidad de las organizaciones partidarias fue evidente y no hubo estabilidad ni en la oferta partidaria ni en la demanda de los votantes, siguiendo el planteamiento de Tavits (Tavits, 2008).

Motivo de ello, el presente texto tiene el objetivo de analizar los efectos de la baja institucionalización del sistema de partidos peruano en el desempeño del Congreso de la República y en el despliegue de sus

facultades constitucionales, incluyendo las de control al ejecutivo, para el período 2001-2016. Se parte de la siguiente pregunta de investigación: ¿de qué manera han influido la fragmentación parlamentaria y la baja cohesión partidaria en la capacidad de la cámara para poder llevar a cabo sus facultades constitucionales? Recuérdese que a la elevada volatilidad y fragmentación se suman las recurrentes minorías oficialistas, así como la baja existencia de coaliciones y de acuerdos de gobierno interpartidistas y duraderos. Es decir, un gobierno dividido ha sido la constante en el período analizado, pero la oposición, por su parte, se ha encontrado atomizada y con dificultades para coordinar agendas, características que encajan con los sistemas de partidos de baja institucionalización (Torcal, 2015).

En definitiva, la hipótesis deriva de este contexto partidario y de su capacidad para determinar tanto la actividad del poder legislativo como del poder ejecutivo mediante su control: la baja institucionalización del sistema de partidos peruano ha limitado la autonomía y el uso de las facultades constitucionales del Congreso de la República, otorgándole un rol menor en cuanto a producción legislativa y control político. Esto significa que, como se discute más adelante, el sistema de partidos peruano, entendido en muchas ocasiones como inexistente (Tanaka, 2005; Tanaka y Vera, 2010) o de muy baja institucionalización (Barrenechea y Sosa Villagarcía, 2014; Meléndez, 2010; Torcal, 2015), no sólo habría dificultado el propio funcionamiento del Congreso en cuanto al despliegue de sus facultades de control y legislación, sino que como hecho esperado habría cedido protagonismo al ejecutivo aun estando este en situación de recurrente minoría parlamentaria.

Para ello, en primer lugar se analiza el sistema de partidos peruano, todavía en fase de consolidación luego de la llegada de Alberto Fujimori al poder y de su repentina salida (1990-2000). En segundo lugar, se estudia la fragmentación parlamentaria, incluyendo la tendencia al transfuguismo y a la conformación de nuevas bancadas. Y en tercer lugar, se estudian los principales indicadores legislativos, incluyendo aquellos que tienen relación con el poder ejecutivo (revisión de decretos, cesiones legislativas, mociones de censura) para, finalmente, discutir el protagonismo entre ambos poderes en cuanto a la producción legislativa y su apoyo a los presidentes del consejo de ministros (PCM en adelante).

## 1. El sistema de partidos peruano entre 2001 y 2016

El sistema de partidos peruano se transformó radicalmente a lo largo de la década de los años 90, dando paso a nuevos liderazgos políticos y, sobre todo, desplazando a las organizaciones que hasta entonces dominaban la arena política. Como destaca Crabtree (Crabtree, 1994, p. 24), dos de los principales detonantes fueron la hiperinflación y el terrorismo de Sendero Luminoso. Así, el dominio sobre estos temas por parte de Alberto Fujimori le permitió cimentar su década de gobierno bajo un autoritarismo competitivo y con apreciable apoyo social (Alcántara, 2013, p. 493; Levitt, 2012, p. 28; Levitsky y Way, 2010; Tuesta, 2008, p. 48). Aunque, tras su salida y el gobierno provisional de Paniagua (2000-2001), el Perú recuperó la institucionalidad democrática y, con ello, emergió un nuevo escenario político.

En las elecciones presidenciales de 2001, y a pesar de la muy elevada volatilidad presidencial (62,10%), las organizaciones partidarias mostraron cierto continuismo, aun cuando en la cuestión de los candidatos fue diferente, pues únicamente Toledo repitió como contendiente, siendo este su tercer intento de llegar a la presidencia. Precisamente, Alejandro Toledo llegó a la presidencia del Perú en julio de 2001, luego de obtener el mayor número de votos tanto en la primera vuelta como en la segunda, en la que batió a Alan García. El nivel de competitividad electoral en la primera vuelta se situó en el 10,74%, y en la segunda vuelta en 5,42%, conformándose un total de ocho candidaturas presidenciales. Es destacable, no obstante, la elevada concentración del voto, ya que entre las tres primeras candidaturas se alcanzó un 86,58% de los sufragios válidos.

Por parte de los resultados legislativos, se presentaron un total de 13 organizaciones políticas diferentes, de las que 11 obtuvieron representación, aunque ninguna logró congresistas en todos los distritos electorales. Casi dos tercios de los parlamentarios llegaron a la Cámara por primera vez (76 de 120) (Vargas León, 2005, p. 20) y de los 71 que se postulaban para su reelección, 41 lo hicieron bajo una agrupación política distinta, principalmente en el caso de candidatos cercanos con anterioridad al fujimorismo (Vargas León, 2005, p. 22). Esta tasa de congresistas reelectos fue a su vez de las más bajas de la región (Campos, 2013, p. 10).

Asimismo, Perú Posible (en adelante PP) contaba con una organización interna precaria, escasa calidad técnica en sus cuadros y pocos recursos, características compartidas con los demás partidos, salvo por el APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana) (Tanaka, 2005, p. 113). De igual modo, en aquellos momentos varios cargos importantes

llegaron apenas meses antes de los comicios y su penetración territorial era escasa, como Seifert Bonifaz (Seifert Bonifaz, 2014, p. 66-67) y Tanaka (Tanaka, 2010, p. 30-31) señalan. A ello súmese una débil disciplina de partido (Tanaka 2005, p. 28).

La primera fuerza política fue PP, alcanzando 45 curules sobre 120 y un notable incremento con respecto a las elecciones generales del año 2000 (+16). Este número supuso entonces un 37% del total de congresistas de la Cámara, pese a obtener solo un 26,32% de los sufragios. Tras PP, se situaron el APRA con 28 escaños y la Unidad Nacional (UN en adelante) con 17, coalición creada *ad hoc* para las elecciones y que aglutinaba a diversas fuerzas conservadoras como el PPC (Partido Popular Cristiano), Solidaridad Nacional y Cambio Radical. El FIM (Frente Independiente Moralizador), por su parte, repitió la ubicación de su líder en la contienda presidencial, colocándose cuarto con 11 escaños, aunque se configuró como un primer aliado del oficialismo en los inicios del mandato de Toledo. Fue seguido por el UPP (Unión por el Perú) (6), AP (Acción Popular) (3) y Cambio 90 (3), que para estas elecciones se presentó en solitario. Subráyese el caso de AP, ya que su líder de bancada fue Paniagua y, a pesar de llevar a cabo un breve gobierno reformista y de consenso (Tanaka, 2005, p. 29), el electorado le dio escasos apoyos. Por otro lado, los escaños obtenidos por Cambio 90 contrastan con los logrados en el año 2000 por las candidaturas fujimoristas al Congreso (52), lo que reflejó la elevada volatilidad de los comicios de 2001 y el significativo cambio en el sistema de partidos. Estos datos se tradujeron en un Número Efectivo de Partidos Parlamentarios (NEP<sup>1</sup> en adelante) de 4,37 y un Número Efectivo de Partidos (NEP en adelante) de 3,94.

Con respecto a las elecciones generales de 2006, al igual que sucedió en el año 2001, estos comicios supusieron un importante cambio en el sistema de partidos, debido, nuevamente, a la variación de marcas y a la elevada volatilidad, aunque a la baja. Como plancha presidencial ganadora se situó la liderada por Alan García, y con ello la de un partido tradicional por primera vez desde 1985, siendo además su segundo mandato presidencial. Ollanta Humala, nuevo contendiente, *outsider* e invitado por UPP, se ubicó en segundo lugar. Han de destacarse, a su vez, los resultados de las elecciones legislativas, en las que hubo una gran renovación

---

1 Para el cálculo del NEP se siguió la fórmula de Laakso y Taagepera (Laakson y Taagepera, 1979):  $NEP = 1/\sum \text{votoi}^2$ . Para el NEP<sup>p</sup> se siguió la proporción de escaños del partido en el legislativo.

de la Cámara, pues solo 19 congresistas repitieron en el cargo (Tanaka y Vera, 2010, p. 243). De esta manera, la volatilidad parlamentaria se situó en el 25,8% (Meléndez y León, 2010, p. 11), lo que supuso una nueva bajada con respecto a los años 2000 y 2001. En estos comicios se estrenó la valla electoral del 4% de votos válidos o bien de cinco escaños en al menos dos circunscripciones a través de la Ley 28617 de 2005. Su objetivo fue limitar el elevado número de organizaciones partidarias en la Cámara, así como rebajar la volatilidad. Ello se logró razonablemente, ya que, si bien en 2001 entraron al Congreso once organizaciones partidarias, en esta ocasión lo hicieron siete, de entre las 24 que concurren a las elecciones. El NEP se situó en 4,54, suponiendo un incremento con respecto a 2001, mientras que el NEPP se ubicó en 3,78, lo que significó una disminución con relación a 2001.

UPP fue la primera fuerza en la Cámara al obtener 45 escaños, lo que supuso un crecimiento muy elevado con respecto a 2001 (+39). Además, logró representación en 24 de los 25 distritos electorales, salvo en Madre de Dios. Esta capacidad de ser competitivo electoralmente por todo el país fue determinante en la diferencia de escaños con el APRA, ya que el contraste de votos fue mucho más bajo entre ambas formaciones que la concerniente a los parlamentarios. En segundo lugar, se situó el aprismo, con 36 curules y conformando el que posteriormente fue el primer grupo parlamentario y, también, la bancada oficialista. Supuso el 30% de los congresistas, con representación en 21 de los distritos electorales. En tercer lugar, la Unidad Nacional (UN) se ubicó en 17 escaños, obteniendo con ello un resultado nuevamente inferior al logrado por su candidatura presidencial, pues en las elecciones legislativas obtuvo un 57,07%, muy lejos de lo conseguido en contienda presidencial (78,74%). Alianza por el Futuro alcanzó 13 escaños, aunque su líder para el Congreso, Keiko Fujimori, fue la diputada que más votos alcanzó (Masías Núñez y Segura Escobar 2006, 117). Los restantes 9 parlamentarios se repartieron entre el Frente de Centro, PP (Podemos Perú) y Restauración Nacional. Precisamente, es notoria la debacle que vivió PP, ya que pasó de primera fuerza en el Congreso en el período 2001-2006 a ser en esta ocasión la sexta de siete organizaciones partidarias, perdiendo 43 escaños con respecto a aquellos comicios.

Importante subrayar también el elevado voto nulo, que fue del 14,97%, es decir, casi igual al cosechado por el aprismo (15,14% de los votos emitidos) y la salida del Congreso del FIM, el cual obtuvo apenas el 1,45% de los votos válidos, por lo que en apariencia el desgaste del pasado

gobierno toledista fue compartido de igual modo con su principal socio de gobierno.

Posteriormente, en el 2011, las elecciones generales volvieron a suponer otro cambio importante en el sistema de partidos, aun cuando la volatilidad continuó la senda de moderada reducción. Comenzando por las candidaturas presidenciales, Alejandro Toledo y Ollanta Humala volvieron a presentarse, así como Keiko Fujimori, quien lideró Fuerza 2011. Los partidos fueron predominantemente personalistas (Dargent y Muñoz, 2012, p. 256), aunque investigaciones como las de Meléndez (Meléndez, 2012) y Rottenbacher (Rottenbacher, 2012) sugieren que el principal predictor del voto fue la ideología, hecho que lleva a Meléndez (Meléndez, 2012) a entender una progresiva institucionalización del sistema de partidos, junto con otras variables.

En el balotaje, las candidaturas fueron las encabezadas por Keiko Fujimori y Ollanta Humala, resultando vencedor el contendiente nacionalista, quien repitió la senda de Toledo y García: ganadores de la presidencia tras presentarse al menos en una ocasión previa. Con respecto a las elecciones legislativas, Humala se vio acompañado por la mayoría minoritaria de su partido, logrando 47 escaños de 130, debido a que entró en vigor el aumento de congresistas aprobado en 2009. Este número supuso un 36,15% de las curules, una mayoría oficialista ligeramente superior a la de Alan García en 2006 (30%) e inferior a la de Toledo en 2001 (37,5%). No obstante, logró un 25,27% de los votos válidos, por lo que, al igual que sucediera en anteriores comicios, la lista más votada obtuvo una importante prima de escaños.

En seguida, se ubicó el fujimorismo con 37 escaños (un 28,4% de la Cámara), con un 22,97% de los votos válidos. Esto supuso un incremento de 24 actas con respecto a 2006 y un fortalecimiento del papel protagonista que ya fue adquiriendo en los años previos. Como tercera organización partidaria se ubicó el PP, alzándose con 21 curules y un incremento de 19 en relación con 2006. Además, se postuló como aliado del PNP (Partido Nacionalista Peruano), hecho que sucedió especialmente durante los dos primeros años del quinquenio. Entre ambas agrupaciones, teniendo en cuenta los resultados electorales, sumaron 68 escaños (sobre 130). Alianza por el Gran Cambio, liderada por Pedro Pablo Kuczynski se situó cuarta, con 12 escaños y apenas un 14,42% de votos, y Solidaridad Nacional fue la quinta organización partidaria por escaños recibidos, con 9 sobre 130.



El aprismo logró entrar al Congreso con 4 escaños (todos ellos reelectos), siendo la única organización tradicional que lo hizo de manera independiente, pero suponiendo una debacle respecto a 2006. De este modo, las elecciones generales de 2011 acrecentaron los cambios que se venían produciendo en el sistema de partidos peruano, con un claro desplazamiento de las organizaciones que dominaron la política en la década de los años 80 e incluso anteriormente, como fue el caso de APRA, AP y la izquierda tradicional. Así mismo, como sucediera en 2006, el balotaje se decidió parcialmente por la capacidad de movilizar el voto útil hacia alguna de las dos candidaturas contendientes (Ortiz de Zárate, 2011, p. 3), dada la polarización de la campaña. Y, a su vez, entró a la Cámara el menor número de partidos desde 2001, mostrando la efectividad moderada de las reformas electorales ya comentadas, aunque eso no fue obstáculo para que posteriormente los grupos parlamentarios sufrieran cambios notables en su composición.

El NEP se situó en el 4,45, un valor similar a 2006 (4,54), siendo el segundo valor más alto desde 1980, lo que puede ser explicado por el bajo porcentaje de escaños del oficialismo. El NEPp fue del 3,97, superior a 2006 pero inferior a 2001. La volatilidad parlamentaria fue del 25,80%, suponiendo el menor valor desde 1980 y confirmando la tendencia decreciente iniciada en 2001. La concentración del voto válido entre las tres principales organizaciones se situó en el 63,07%, aunque fue del 80,7% en los escaños. Esta diferencia entre votos y escaños evidenció los beneficios para aquellos partidos que mostraron capacidad de presentar candidaturas competitivas por todo el territorio peruano. De igual forma, han de considerarse las dificultades que encontraron sus organizaciones partidarias para presentar un candidato competitivo a las elecciones presidenciales. Un ejemplo fue el APRA, quien no presentó candidato que pudiera suceder a Alan García, hecho similar al de PP en 2006 y al del nacionalismo en 2016.

## 2. Los grupos parlamentarios: las crecientes minorías

La volatilidad y elevada fragmentación partidaria tuvieron su traslación al Congreso. Como puede verse en la siguiente tabla, tanto el número de los grupos parlamentarios como su propia composición varió de manera sustancial a lo largo de los períodos de estudio, inclusive en los primeros meses de 2001:

**Tabla 1: Evolución de los grupos parlamentarios entre 2001 y 2006**

Grupo parlamentario	Elecciones julio 2001	Escaños 2001	Escaños junio 2006
Perú Posible	45	47*	32
APRA	28	28	28
Unidad Nacional (UN)	17	12	11
Unión Parlamentaria Descentralista	13	14	14
Frente Independiente Moralizador (FIM)	11	7	6
Perú Ahora (Independientes)	-	6	6
Alianza Nacional (AN)	-	-	8
Concertación Parlamentaria	-	-	7
Independientes	4	7	8

*Nota.* Elaboración propia con base en los datos del Congreso de la República (Congreso de la República, 2016).

\* A los obtenidos en las elecciones generales se le añadieron Eduardo Salhuana Cavides, elegido por el partido Renacimiento Andino, y Mario Molina Almanza, de Todos por la Victoria.

Esta evolución redujo el peso relativo del PP sobre el total de escaños, situándolo en el 26,6% y acercándolo al APRA en términos cuantitativos, lo que a su vez reforzó su papel opositor. Otro hecho destacable es que el FIM, el principal aliado del toledismo durante este período, sufrió de igual modo una considerable salida de parlamentarios. Esto dificultó, por tanto, que el oficialismo pudiera lograr con éxito los proyectos que intentara en materia legislativa y que pudiera superar los principales trámites de control desplegados por la oposición, como es el caso de las mociones de censura, por ejemplo. Esto se tradujo en la existencia de hasta nueve diferentes grupos parlamentarios, los cuales, a su vez, no siempre contaron con una cohesión y disciplina de voto destacable, a excepción del aprismo. Surgieron Perú Ahora, Alianza Nacional (AN en

adelante) y Concertación Parlamentaria. Por ello, el NEPp transitó del 4,37 en 2001 al 6,06 en mayo de 2006.

En el caso de Perú Ahora, lo formaron íntegramente parlamentarios electos en listas del PP; para AN, fueron en su mayoría congresistas provenientes de Somos Perú (SP en adelante) y la Unión por el Perú (UPP); y para CP, unos congresistas provenían del PP (caso del ex premier Solari) y otros eran independientes. Como señala Levitt al respecto (Levitt, 2012, p. 205), probablemente, salvo el APRA y el PPC, las demás organizaciones partidarias en el Congreso funcionaron básicamente como vehículos electorales sin apenas coincidencia ideológica y programática y con una mayoría de sus integrantes con vistas a objetivos individuales a corto plazo. Como ejemplo de esta falta de coherencia interna, “en el periodo 2001-2006, veintinueve parlamentarios dejaron sus grupos parlamentarios para conformar otros nuevos” (Campos, 2014, p. 14), un porcentaje de congresistas que alcanzaba el 24%.

Para el período 2006-2011, en cuanto a la evolución de la composición de los grupos parlamentarios, puede destacarse un escenario de mayor inestabilidad, ya que los datos muestran una creciente fragmentación, con un NEPp del 3,99 en 2006-2007; 5,37 en 2007-2008; 6,01 en 2008-2008; 5,99 en 2009-2010 y 5,76 en 2010-2011. Además, en todos los períodos legislativos hubo cambios en el número o tamaño de algún grupo parlamentario. Prueba de ello es que se pasó de seis grupos parlamentarios a diez, donde solo el aprismo y el fujimorismo se mantuvieron estables en su composición. Es posible que el hecho de que solo tres partidos se presentaran a los comicios (APRA, PP y RN) hubiera podido influir en esta evolución. Así mismo, resulta sorprendente la temprana ruptura de la alianza entre el PNP y el UPP, así como las deserciones que ellos mismos sufrieron una vez establecidos como grupos parlamentarios. Esto hizo que, a su vez, el oficialismo fuera temporalmente la primera fuerza parlamentaria, pero de manera precaria, aunque con alianzas razonablemente estables con el fujimorismo y las pequeñas fuerzas de centro-derecha. La oposición, por su parte, se mostró dividida, débil y tendente a la fragmentación (Tanaka y Vera, 2007, p. 245), a lo que se puede añadir una menor tasa de cohesión en el voto en comparación con el aprismo y el fujimorismo (Meléndez y León, 2010, p. 469). Véase la siguiente tabla para más detalle:

**Tabla 2: Evolución de los grupos parlamentarios entre 2006 y 2011**

<b>Congresistas por grupo parlamentario y por periodo anual de sesiones</b>						
<b>Grupo parlamentario</b>	<b>Elección</b>	<b>2006-2007</b>	<b>2007-2008</b>	<b>2008-2009</b>	<b>2009-2010</b>	<b>2010-2011</b>
Alianza Nacional (AN)	-	-	-	-	7	10
Alianza Parlamentaria	-	9	9	7	7	6
Bloque Popular	-	-	-	-	7	-
Bloque Unión Nacional	-	-	-	6	-	-
Compromiso Democrático	-	-	-	3	3	6
Fujimorista	13	13	13	13	13	13
Frente de Centro	5	-	-	-	-	-
Nacionalista	-	-	22	23	23	25
Nacionalista - UPP	-	42	20	8	-	-
APRA	36	36	36	36	36	36
PP	2	-	-	-	-	-
Restauración Nacional	2	-	-	-	-	-
UN	17	17	15	13	13	13
Unidad Popular Patriótica	-	-	-	8	-	-
UPP - PNP	45	-	-	-	9	7
No agrupados	-	3	5	3	2	4
<b>Total</b>	<b>120</b>	<b>120</b>	<b>120</b>	<b>120</b>	<b>120</b>	<b>120</b>

*Nota.* Elaboración propia con base en los datos del Congreso de la República (Congreso de la República, 2016).

Finalmente, para el último período de estudio (2011-2016) puede dibujarse un escenario similar: la variación de los grupos parlamentarios en el Congreso fue también elevada, donde el NEPP pasó de 3,41 en 2011-2012 a 3,8 en 2012-2013; 4,02 en 2013-2014 y 2014-2015, y 5,81 a finales de 2015-2016. La siguiente tabla lo ilustra:

**Tabla 3: Evolución de los grupos parlamentarios entre 2011 y 2016**

<b>Congresistas por grupo parlamentario y por periodo anual de sesiones</b>						
<b>Grupo parlamentario</b>	<b>Elecciones</b>	<b>2011-2012</b>	<b>2012-2013</b>	<b>2013-2014</b>	<b>2014-2015</b>	<b>2015-2016</b>
Acción Popular - Frente Amplio	-	-	10	10	10	8
Alianza por el Gran Cambio	12	12	12	-	-	-
Concertación Parlamentaria	-	6	6	6	6	9
Dignidad y Democracia	-	-	-	-	-	12
Fuerza 2011-Popular	37	37	36	36	36	34
Nacionalista Gana Perú	47	47	43	43	43	26*
Partido Aprista Peruano	4	-	-	-	-	-
Perú Posible	21	20	15	10	11	11
PPC - APP	-	-	-	7	7	7
Solidaridad Nacional	9	8	8	9	8	7
Unión Regional	-	-	-	8	8	6
No agrupados	-	-	-	1	1	10
<b>Total</b>	<b>130</b>	<b>130</b>	<b>130</b>	<b>130</b>	<b>130</b>	<b>130</b>

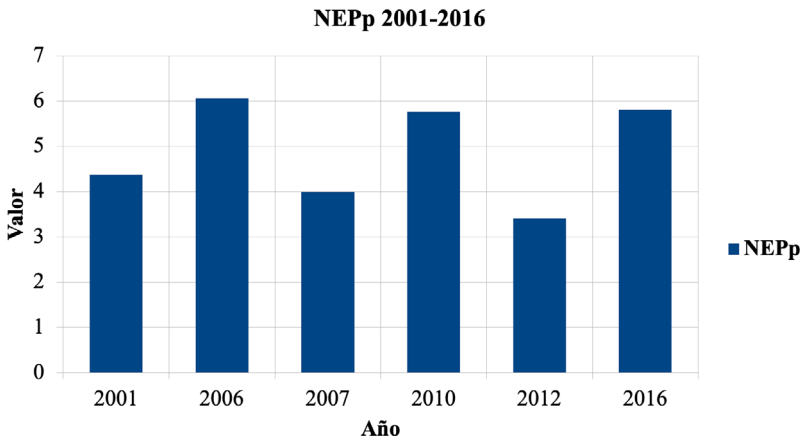
*Nota.* Elaboración propia con base en los datos del Congreso de la República (Congreso de la República, 2016).

El oficialismo, con su bancada Gana Perú, e integrada por el nacionalismo y los congresistas de otras fuerzas de izquierda, fue perdiendo miembros a medida que transcurrió el mandato de Humala. Esto ocasionó que comenzara con 47 integrantes, pero finalizara el último período parlamentario con solo 25, situándolo como segunda fuerza en la Cámara. Dicha disminución, aun siendo notable, les siguió otorgando un peso importante en el Congreso, ya que los restantes grupos parlamentarios sufrieron de igual manera la salida de muchos miembros de sus filas. La excepción fue el fujimorismo, pues su relativa estabilidad le permitió configurarse como la segunda fuerza a lo largo del quinquenio, para terminar por ser la primera, con 34 escaños sobre los 37 con que inició.

Tras estas dos bancadas se situaron pequeñas fuerzas parlamentarias, dado que, si se comenzó el primer período anual de sesiones con seis bancadas, se finalizó con diez, para un total de 130 escaños. AP y el Frente Amplio formaron una bancada, conformándose como el principal

opositor de izquierdas, en particular, en el caso de esta segunda formación, ya que sus integrantes abandonaron al nacionalismo por su desempeño gubernamental. Hay que destacar, además, que Gana Perú, PP, Solidaridad Nacional y Fuerza Popular fueron las únicas bancadas unipartidarias, hecho que, no obstante, no impidió la mencionada falta de estabilidad en su composición, lo que se explica por el hecho de que todos estos grupos parlamentarios tuvieron varios congresistas sin afiliación partidaria o que venían de terceras fuerzas políticas de menor tamaño, como el caso del nacionalismo. Véase un resumen de la evolución del NEPp a lo largo de todo el período de estudio (2001-2016), donde destaca la tendencia a la fragmentación con el paso de los períodos anuales de sesiones:

**Figura 1: Evolución del NEPp entre 2001 y 2016**



*Nota.* Elaboración propia con base en los datos del Congreso de la República (Congreso de la República, 2015).

### 3. Control al ejecutivo y producción legislativa

Esta creciente atomización e inestabilidad de los grupos parlamentarios tuvo efectos en la capacidad del Congreso de ejercer sus facultades constitucionales, inclusive las de control al ejecutivo. Por ejemplo, de las mociones de interpelación presentadas durante el período 2001-2006 solo 8 de 22 lograron los votos para llevarse a cabo; entre 2006 y 2011, 10 sobre 40; y de 2011 a 2016, 19 sobre 41.

Una cuestión similar sucedió con las mociones de censura. Se presentaron, respectivamente, 9, 12 y 12. De todas ellas, solo prosperaron dos, siendo la última la presentada ante la primera ministra Ana Jara (2015). No obstante, en numerosas ocasiones los ministros y, en menor medida, los primeros ministros, abandonaron su cargo por la mera amenaza de la oposición de llevar a cabo alguna moción (García Marín, 2019). Así, la labor de las comisiones en cuanto a su control político tuvo un rol ambivalente: por un lado, como señalan algunos autores (Levitt, 2012, p. 192) destacaron por su bajo nivel técnico; por otro lado, durante el mandato de Humala se llevaron a cabo varias comisiones de investigación con respecto al quinquenio previo, suponiendo en varios casos una importante vía de fiscalización a posteriori respecto a la tarea de gobierno de García. Las principales conclusiones e informes de estas comisiones, por cierto, fueron invalidadas por la justicia por cuestiones de forma, lo que invita a pensar nuevamente en el nivel técnico de los legisladores.

Con base en los propios datos de la Cámara, durante el período 2001-2006 solo el 26,9% de los decretos de urgencia fueron analizados por la Comisión de Constitución y Reglamento, siendo un porcentaje más alto para los decretos legislativos: 48%. Un hecho a destacar es que el Congreso derogó 41 de los 205 decretos legislativos que emitió Toledo, lo que supuso un porcentaje del 22%. Con respecto a los decretos urgentes, García emitió una cantidad considerable en comparación con Toledo y Humala, pero no tanto con los presidentes que le antecedieron y que contaron con congresos conformados por mayorías oficialistas. Aun así, de los 383 decretos de urgencia, 18 fueron derogados por el Congreso y 5 por el Tribunal Constitucional. En cuanto a Ollanta Humala, durante su mandato emitió 131 decretos legislativos, de los cuales solo uno fue derogado por parte del Congreso (DL 1198). Obtuvo, además, siete autorizaciones legislativas. En relación con los decretos de urgencia, dispuso del menor número desde 1980, por debajo incluso de Paniagua: 53, siendo derogado también uno solo de ellos.

Otro punto que ha de comentarse es lo relacionado a los proyectos o propuestas de ley, que incluyen las resoluciones legislativas y los decretos supremos, por lo que no debiera sorprender el elevado éxito que encontraron los ejecutivos en este ámbito en comparación con los demás actores con capacidad para presentar dichos proyectos en la Cámara. Con respecto a los presentados por las fuerzas parlamentarias, en términos agregados se alcanzaron muy bajas tasas de éxito. Entre 2001 y 2006 la tasa de éxito agregada del Congreso fue del 7%, y de los propuestos por el

ejecutivo, un 63%. Entre 2006 y 2011, estos valores se ubicaron en el 17,2% y 57,5%, respectivamente. Por contra, entre 2011 y 2016 los indicadores fueron del 19,7% y 27,6%, lo que refleja una convergencia entre ambas instituciones y una creciente debilidad del ejecutivo en este ámbito. Levitt (Levitt, 2012, p. 172) señala la cuestionable importancia de un porcentaje relevante de los proyectos de ley que se presentaron entre 2001 y 2006, hecho que también puede identificarse para períodos posteriores. A este respecto, puede añadirse que del total del período de estudio (25173) se publicaron finalmente un tercio de los proyectos de ley: 7794 (30,9%). Además, de aquellos que no se publicaron, la mayoría no pasaron de las comisiones (52,4%). No obstante, el primer quinquenio destacó por una elevada producción legislativa, ya que los 4909 proyectos de ley o resoluciones publicados superaron en gran medida a la suma de los dos siguientes períodos: 1384 (2006-2011) y 1501 (2011-2016). Razón de ello, podrían inferirse dificultades crecientes para alcanzar mayorías legislativas.

En relación con la aprobación exclusiva de leyes, durante el mandato de Toledo el 35% de ellas procedieron del ejecutivo (Levitt, 2012, p. 169), mientras que, como Patriau indica (Patriau, 2014, p. 6), el 42,3% provinieron del ejecutivo en el quinquenio de García y, con base en el Congreso, el 40,6% fueron presentadas durante el periodo de Ollanta Humala. Con respecto a los mandatarios previos, Levitt resume la información de otras investigaciones, señalando que, durante el primer mandato de García, entre el 21% y el 31% de las leyes publicadas partieron del ejecutivo (Levitt, 2012, p. 169); durante el primer bienio de Fujimori (caracterizado por su minoría en el Parlamento y con un enfrentamiento abierto contra este) la cifra rondó el 19% y, desde entonces y hasta el año 2000 (con dominio de la Cámara), ascendió al 76,1%. Ciertamente ha de reconocerse que el período 1992-2000 albergó peculiaridades que distorsionaron las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo.

De igual modo, hay que señalar que la Constitución habilita a otros actores la presentación de proyectos de ley, cuyas tasas de éxito se situaron en el 24,3% (sobre 90 proyectos de ley) entre 2001 y 2006; 21,6% (81 proyectos de ley) entre 2006 y 2011; y, finalmente, 21,3% (49 proyectos de ley) entre 2011 y 2016. Véase a continuación la producción normativa desde 1980 hasta 2016:



**Tabla 4: Decretos y leyes por mandato presidencial, 1980-2011**

<b>Presidente</b>	<b>Decretos legislativos (a)</b>	<b>Decretos de urgencia (a)</b>	<b>Leyes publicadas (b)</b>	<b>Total</b>
Fernando Belaunde (1980-1985)	348	667	724	1739
Alan García (1985-1990)	263	1033	665	1961
Alberto Fujimori (1990-2000)	449	1813	1067	3329
Valentín Paniagua (2000-2001)	10	122	117	249
Alejandro Toledo (2001-2006)	42	205	1271	1517
Alan García (2006-2011)	142	383	732	1257
Ollanta Humala (2011-2016)	131	53	485	669
<b>Total</b>	<b>1385</b>	<b>4276</b>	<b>5061</b>	

*Nota.* (a) (Tanaka y Vera, 2010, p. 101) para datos hasta 2011; (b) (Levitt, 2002, p. 172) para datos hasta 2001; para el periodo 2011-2016, la información fue una elaboración propia con base en los datos del Presidencia de la República (2018).

Por otro lado, véase el reparto de los cargos en los principales órganos del Congreso y el éxito del oficialismo. La Presidencia de la Cámara solo fue dirigida en dos ocasiones por un parlamentario opositor: entre el 26 de julio de 2004 y el 26 de julio de 2005 (PPC), y entre el 26 de julio de 2015 al 26 de julio de 2016 (Alianza para el Progreso). Algo similar ocurrió con la Comisión de Constitución y Reglamento para todo el período de estudio. La Mesa Directiva y el Consejo Directivo escenificaron, para los casos de PP y PNP, la pérdida de congresistas en sus bancadas, pasando en ambos casos a ser segundas fuerzas en estos órganos en cuanto a vicepresidentes y portavoces, respectivamente. A su vez, esto puede estar relacionado con la facultad de iniciativa legislativa del ejecutivo que, en todo caso, y en lo que a producción de leyes se refiere, sí ha mostrado una clara diferencia entre los tres presidentes objeto de estudio y con quienes les precedieron, ya que incluso durante el breve mandato de Paniagua todos ellos se caracterizaron por una producción normativa mayor por vía de los decretos, más que por leyes elaboradas en el legislativo (Tabla 4). En este sentido, el período 2001-2016 marcó un cambio sustancial, pues el Congreso tuvo un mayor peso en la elaboración legislativa.

De igual modo, otro tipo de control político, pero también de comparar la agenda de gobierno, es la moción de confianza, referida en este caso a la aprobación de los PCM luego de ser propuestos por el jefe del Estado, los cuales contaron con apoyo limitado de la Cámara.

**Tabla 5: Voto de confianza a presidentes del Consejo de Ministros, 2001-2016**

Candidato	Votos a favor	Votos en contra	Abstenciones	Presentes
Período presidencial de Alejandro Toledo (2001-2006)				
Dañino	106	0	1	107
Solari	57	1	20	78
Merino	61	1	17	79
Ferrero	49	6	44	99
Kuczynski	60	6	29	95
Período presidencial de Alan García (2006-2011)				
Jorge Del Castillo	75	18	23	16
Yehude Simon	61	16	10	77
Velásquez	68	14	11	95
Chang	51	17	4	72
Rosario Fernández	46	0	28	76
Período presidencial de Ollanta Humala (2011-2016)				
Salomón Lerner	90	0	33	123
Oscar Valdés	71	0	34	105
Jiménez Mayor	73	38	2	113
César Villanueva	74	39	1	114
René Cornejo	66	52	9	127
Ana Jara	55	54	9	118
Pedro Cateriano	73	10	39	122

*Nota.* Para 2001-2011 se utilizó la información del trabajo de Campos (Campos, 2014, p. 32); para 2011-2016, la información fue una elaboración propia con base en los datos del Congreso de la República (Congreso de la República, 2016).

En efecto, prácticamente todos los PCM recibieron escasos apoyos de terceras bancadas, además de una tendencia decreciente, a excepción de los últimos primeros ministros de cada período. Dadas las mayorías precarias de las que dispusieron los ejecutivos en este tiempo, no debieran sorprender las escasas alianzas que se trazaron en el legislativo por parte del oficialismo. Es decir, estas alianzas fueron pocas y cuando se llevaron a cabo no lograron sustentar grandes mayorías. Este fue el caso del acuerdo entre el PP y el FIM durante la presidencia de Toledo, alianza pública y estable que se materializó tanto en el Congreso como en el ejecutivo. Durante el gobierno de García, en cambio, su aliado más

recurrente fue el fujimorismo, aunque no se plasmó de manera pública y formal. Igualmente fue el caso, *grosso modo*, de Humala con el PP, agregando la entrada de algunos ministros y logrando acuerdos puntuales en el Congreso.

Uno de los motivos que explican esta ausencia de acuerdos estables y/o coaliciones en torno al oficialismo fue el desgaste que los ejecutivos sufrieron durante sus mandatos, así como el castigo electoral que padecieron tras abandonar la presidencia. La inestabilidad ejecutiva pudo derivar en un escaso atractivo para las bancadas no oficialistas de entrar en el gabinete; así como la necesidad de pactar con varios grupos parlamentarios para alcanzar mayorías sólidas en el Congreso pudo evidenciar la fragilidad y dependencia de los ejecutivos para mantener una agenda de gobierno viable. Muestra de ello son los escasos y breves apoyos que obtuvieron los PCM, figura que, recuérdese, descansa sobre la lógica de compartir gobierno entre el legislativo y el ejecutivo. Pero la inestabilidad del ejecutivo y los pocos apoyos obtenidos exhiben que tal acuerdo y cooperación no se produjo de manera recurrente.

Una explicación a esta falta de acuerdo entre poderes y a la baja efectividad en el empleo de facultades constitucionales fue la elevada fragmentación parlamentaria. Esta se mostró en la dificultad que tuvo la oposición para pergeñar mayorías que pudieran elevar la efectividad de sus medidas o la viabilidad de su planteamiento. Véase el caso de las mociones de censura que no se llegaron a votar por la falta de apoyos previos o por el dominio que el oficialismo mantuvo en los principales órganos de la Cámara, a pesar de su marcada minoría. Es decir, la fragmentación y creciente atomización afectó a todas las bancadas. En el caso del oficialismo, le impidió conformar sólidas coaliciones que condujeran a un dominio o, al menos, a una pactada política de gobierno con el Congreso. En cuanto a la oposición, la atomización le incapacitó para controlar y condicionar más al ejecutivo, resultando en un Congreso no obstructivo ni reactivo.

Por otro lado, un factor que afectó a la eficacia del Congreso a la hora de desplegar sus facultades puede encontrarse en las propias características del sistema de partidos peruano. En efecto, como muchos autores han destacado (Batlle, 2009; Dargent y Muñoz, 2012; García Marín, 2023a; Levitsky, 2018; Tanaka, 2010), las organizaciones partidarias peruanas son, en la mayoría de los casos, vehículos electorales al servicio de las élites políticas, donde los vínculos programáticos, la cohesión parlamentaria o el nivel técnico son muy bajos. Así mismo, el personalismo es

dominante y los parlamentarios mantienen una elevada autonomía con respecto a los votantes y a su partido, de ahí que sea difícil identificar coaliciones estables en el período analizado, pero una muy elevada volatilidad parlamentaria y creciente NEPP en el transcurso de un mismo quinquenio presidencial. Esta baja institucionalización del sistema de partidos no es exclusiva del Perú, y pueden encontrarse investigaciones comparadas, a nivel latinoamericano, que indican una creciente volatilidad y desinstitucionalización en otros regímenes políticos (Alcántara, 2019; Nocetto et. al., 2020), aunque el Perú sí supone uno de los sistemas de partidos más inestables de la región (Jaramillo, 2023; Levitsky, 2018). En este sentido, no debe olvidarse que el sistema de partidos peruano aún está en fase de consolidación, siendo 1990 la fecha que pudiera establecerse como el inicio del colapso del sistema partidario.

En consecuencia, puede afirmarse que la Cámara fue más combativa y eficaz ante el ejecutivo en lo que se refiere a su composición –mociones a ministros y primeros ministros– que en cuanto a las medidas de revisión normativa. Véase la elevada rotación de primeros ministros y sus escasos apoyos parlamentarios a lo largo de los 15 años de estudio, y, al contrario, la mayor tasa de éxito legislativo de los gabinetes y la baja revisión de decretos por parte del Congreso. Es decir, el sistema de partidos y la relación de mayorías parlamentarias influyeron en las relaciones entre ambos poderes y en su propio funcionamiento, aunque de diferente manera para cada uno de ellos. La atomización parlamentaria permitió al ejecutivo sacar adelante, en términos razonables, su agenda legislativa, aunque la falta de apoyos estables amenazara y cuestionara la permanencia de sus gabinetes de manera continua. En cuanto a la oposición, le dificultó el dominio de la Cámara en lo que se refiere a sus principales órganos, la creación normativa, la revisión de decretos y el control político en términos generales. En relación a la cooperación entre ambos poderes, el gobierno dividido y la debilidad de la oposición limitaron el uso del decreto legislativo, que requiere de un acuerdo entre ambos poderes, y potenciaron la mencionada fagocitación de las bancadas y de los gabinetes. De igual modo, ni las tasas de reelección parlamentaria fueron apreciables, ni los ejecutivos salientes pudieron presentar candidatos competitivos a elecciones presidenciales posteriores. Es decir, el desgaste político afectó tanto a parlamentarios como a ministros, primeros ministros y presidentes.

Por último, subráyese que el índice ICPCP (Alcántara et al., 2005) concede al legislativo peruano la máxima puntuación en América Latina en

capacidad de control político. Sin embargo, y como se acaba de comentar, no puede decirse que el legislativo peruano se caracterizara por ser un poder obstructor o poco dialogante entre 2001 y 2016. El número de cesiones legislativas, la baja revisión de los decretos, las votaciones de investidura y los bajos apoyos en el Congreso para sacar adelante interpelaciones invitan a pensar que el legislativo mantuvo, sobre todo, una actitud pasiva o de acuerdos muy puntuales en términos generales, pero no terminaron ni se obstruyeron las relaciones entre ambos poderes del Estado. Por contra, cuando la Cámara desplegó mecanismos de control político o presentó proyectos de ley, su éxito fue limitado. Una excepción parcial se dio durante el último quinquenio de estudio, donde el Congreso ostentó un mayor protagonismo en la producción legislativa, además de ganar la única moción de censura ante un primer ministro desde 1963 y hasta 2016. Humala, además, dirigió el gabinete más inestable en lo que se refiere a permanencia de ministros y primeros ministros, a pesar de que el tamaño de su bancada, en un inicio, fue del 36%, un valor similar al de Toledo y García (37% y 30%, respectivamente).

#### **4. Conclusiones**

El legislativo peruano no pudo desplegar de manera plena sus facultades de control al ejecutivo por falta de acuerdos entre los grupos parlamentarios opositores. Esto pudo estar directamente relacionado con la fragmentación en la Cámara, así como con la baja cohesión ideológica y programática de los grupos parlamentarios. Ni el oficialismo ni la oposición pudieron conformar alianzas estables y suficientes para poder desplegar sus capacidades en la Cámara, dado el elevado número efectivo de partidos y los efectos que esto produjo a la hora de alcanzar mayorías legislativas (Alcántara, 2004; Chasquetti, 2001; Duverger, 1992; Linz, 2013; Mainwaring, 1995; Pérez-Liñán, 2003). Por ejemplo, y como se mostró antes, en términos globales la tasa de éxito legislativo fue baja, pero también la revisión de decretos o la presentación efectiva de mociones de censura. El oficialismo, por su parte, mostró dificultades para lograr mayorías que aprobaran sus candidatos a primer ministro, aunque sí pudo obtener varias cesiones legislativas, además de hacer uso elevado del decreto y controlar las principales instituciones de la Cámara.

Pudiera hablarse, por tanto, y siguiendo las tesis de O'Donnell (O'Donnell, 1994), Albala (Albala, 2009) y Reniú y Albala (Reniú y Albala, 2012), de cierto aislamiento por parte del presidente de la república,

hecho recurrente en la región bajo minorías oficialistas en el legislativo. De igual modo, puede destacarse la estabilidad institucional del Perú, pues el país pudo recuperar el orden democrático tras la breve transición de Paniagua, aunque no puede señalarse una elevada cooperación entre poderes. Esto permite reiterar la importancia del análisis del sistema de partidos como variable explicativa en cuanto al desempeño de las instituciones políticas. En este sentido, han de rescatarse los estudios de Shugart y Carey (Shugart y Carey, 1992) y de Linz (Linz, 2013) entre otros, quienes relacionan la estabilidad democrática con el exitoso desempeño del ejecutivo en el Congreso, o los estudios de Mayer (Mayer, 2012), que destacan los bajos incentivos para la cooperación entre ambos poderes. Es aquí donde puede situarse el caso peruano, ya que la baja creación de coaliciones en el gobierno, así como la escasa afiliación partidaria de los ministros sugiere una baja negociación entre diferentes fuerzas partidarias.

No obstante, la falta de cooperación generada por la fragmentación parlamentaria no fue sinónimo de obstrucción ni de reacción, especialmente por parte del legislativo, pero tampoco por el predominio y protagonismo del legislativo (aun via decreto) por parte del ejecutivo. Más bien, ambos poderes operaron de manera disfuncional por el multipartidismo atomizado y la incapacidad para alcanzar acuerdos duraderos en el tiempo, hecho observado en otros países de la zona, como es el caso de Brasil (Aleman et. al., 2011).

Todo ello, en un entorno donde las organizaciones partidarias peruanas se han convertido en meros formalismos para acceder a las instituciones políticas, sin apenas ligazón programática e ideológica con sus candidatos y con considerable debilidad e inestabilidad internas. La elevada volatilidad parlamentaria (la más alta de América Latina entre 1980 y 2016), la variación de marcas y coaliciones electorales o el transfuguis-mo son prueba o resultado de ello. A esto súmense el liderazgo personalista y las alianzas post-ideológicas que se produjeron en el período de estudio analizado. La penetración territorial fue baja y, además, decreciente en el período de estudio (Seifert Bonifaz, 2014; 2016), pudiéndose hablar en contraposición de una creciente regionalización electoral. A su vez, la polarización fue elevada, en especial en torno al legado del fujimorismo como ideología de gobierno y del discurso antipolítico (Levitsky y Loxton, 2013; Romero Reyes, 2018).

Por tanto, y como era de esperarse, esta baja institucionalización del sistema de partidos tuvo un tránsito al legislativo. Ahora bien, lo cierto es que la senda recorrida por las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo

peruanos en el período de estudio podría haber seguido el camino iniciado por Ecuador y Bolivia en los 90: fragmentación parlamentaria, presidentes débiles y colapso del sistema de partidos que derivaron en crisis políticas de primera magnitud, incluyendo salidas precipitadas de los jefes de Estado (Tanaka, 2010). Sin embargo, no sucedió así, lo que refuerza lo atípico de este caso de estudio, salvo que se considere su capacidad de anticipar lo sucedido en el quinquenio posterior que vivió cinco presidentes de la república y un cierre congresual. Aun así, se mantuvo el carácter democrático de la república en última instancia.



## Reconocimientos

Se desea agradecer la contribución de los revisores del documento, quienes ayudaron a mejorarlo y definirlo con gran precisión.



## Ignacio García Marín

Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor titular de la Universidad Autónoma Metropolitana (México), Investigador SNI-1. Especialista en el análisis de instituciones políticas y sus efectos en la gobernabilidad y la democracia Latinoamericanista.

## Referencias

- Albala, A. (2009). *Coaliciones gubernamentales y régimen presidencial. Incidencia sobre la estabilidad política, el caso del Cono Sur (1983-2005)* (Serie América Latina No. 29). CIDOB. [https://www.cidob.org/publicaciones/series\\_pasadas/documentos/america\\_latina/coaliciones\\_gubernamentales\\_y\\_regimen\\_presidencial\\_incidencia\\_sobre\\_la\\_estabilidad\\_politica\\_el\\_caso\\_del\\_cono\\_sur\\_1983\\_2005](https://www.cidob.org/publicaciones/series_pasadas/documentos/america_latina/coaliciones_gubernamentales_y_regimen_presidencial_incidencia_sobre_la_estabilidad_politica_el_caso_del_cono_sur_1983_2005)
- Alcántara, M. (2004). *Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros* (Serie: América Latina No. 3). CIDOB. [https://www.cidob.org/publicaciones/series\\_pasadas/documentos/america\\_latina/partidos\\_politicos\\_en\\_america\\_latina\\_precisiones\\_conceptuales\\_estado\\_actual\\_y\\_retos\\_futuros](https://www.cidob.org/publicaciones/series_pasadas/documentos/america_latina/partidos_politicos_en_america_latina_precisiones_conceptuales_estado_actual_y_retos_futuros)
- Alcántara, M. (2013). *Sistemas políticos de América Latina. América del Sur (Volumen 1)*. Tecnos.

- Alcántara, M. (2019). Los partidos y la fatiga de la democracia, especial referencia al caso de América Latina. *Revista Derecho Electoral*, 28, 1-24. [https://doi.org/10.35242/RDE\\_2019\\_28\\_1](https://doi.org/10.35242/RDE_2019_28_1)
- Alcántara, M., García Montero, M. y Sánchez López, F. (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina*. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Alemán, E., Ponce, A. and Sagarzazu, I. (2011). Legislative Parties in Volatile, Nonprogrammatic Party Systems: The Peruvian Case in Comparative Perspective. *Latin American Politics and Society*, 53(3), pp. 57-81. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2011.00125.x>
- Barrenechea, R. y Sosa Villagarcía, P. (2014). Perú 2013: la paradoja de la estabilidad. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 34(1), 267-292. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2014000100013>
- Battle, M. (2009). *¿Volvieron los partidos? Del colapso a la aparente recomposición del sistema de partidos peruano* [Presentación de paper]. Seminario “Ciudadanos vs. partidos en América Latina: tensiones, amenazas y dilemas de la democracia representativa”, Salamanca, España.
- Campos, M. (2013). Congreso y Políticas Públicas [Caso Perú]. *Parlamentoscopio*, 9, 09-13.
- Campos, M. (2014). Relaciones ejecutivo-parlamento: grupos parlamentarios y mecanismos de control político en el Poder Ejecutivo. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Chasqueti, D. (2001). Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. En J. Lanzaro (Ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina* (pp. 319-359). CLACSO.
- Congreso de la República del Perú. 2016. Congresistas para el período parlamentario 2001-2011. [https://www.congreso.gob.pe/pleno/congresistas/?=undefined&m1\\_idP=4](https://www.congreso.gob.pe/pleno/congresistas/?=undefined&m1_idP=4)
- Coppedge, M. (7 y 8 de junio de 2001). Party Systems, Governability and the Quality of Democracy in Latin America [Paper Presentation]. Representation and Democratic Politics in Latin America organized by the University of San Andres and the University of Pittsburgh, Buenos Aires, Argentina. <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=7752a36906afa446602857a4076c1ac19de90b3d>
- Crabtree, J. (1994). La crisis del sistema partidario peruano (1985-1995). *Apuntes. Revista De Ciencias Sociales*, 35, 19-36. <https://doi.org/10.21678/apuntes.35.401>
- Dargent, E. y Muñoz, P. (2012). Perú 2011: Continuidades y cambios en la política sin partidos. *Revista de Ciencia Política*, 32(1), 245-268. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2012000100013>
- Duverger, M. (1992). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Ariel.
- García Marín, I. (2019). Presidencialismo y sistema de partidos: la parlamentarización peruana (2001-2016). *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 26(74), 127-163. <https://doi.org/10.32870/espiral.v26i74.7050>



- García Marín, I. (2023a). Las instituciones sí importan: el presidencialismo parlamentarizado del Perú y la amenaza a la democracia en el período 2016-2021. *Analecta Política*, 13(25), 1-23. <https://doi.org/10.18566/apolit.v13n25.a02>
- García Marín, I. (2023b). Two Decades of Politics Without Parties, Growing Tensions Between Powers, and the Risk of Democracy in Peru. *Revista Andina De Estudios Políticos*, 13(1), 18-36. <https://doi.org/10.35004/raep.v13i1.231> <https://doi.org/10.35004/raep.v13i1.231>
- Jaramillo, C. (2023). "The Impossibility of Party Unity in Peru: Party Affiliation, Subnational Electoral Competition and Party Discipline (2011–2019). *Bulletin of Latin American Research*, 42(5), 649-662. <https://doi.org/10.1111/blar.13505>
- Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). "Effective" Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1), 3-27. <https://doi.org/10.1177/001041407901200101>
- Levitt, S. (2012). *Power in the Balance. Presidents, Parties and Legislatures in Peru and Beyond*. University of Notre Dame Press.
- Levitsky, S. (2018). Peru: The Institutionalization of Politics without Parties. In S. Mainwaring (Ed.), *Party Systems in Latin America. Institutionalization, Decay, and Collapse* (pp. 326-356). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316798553.012>
- Levitsky, S. and Loxton, J. (2013). Populism and Competitive Authoritarianism in the Andes. *Democratization*, 20(1), 107-136. <https://doi.org/10.1080/13510347.2013.738864>
- Levitsky, S. y Way, L. A. (2004). Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo. *Estudios Políticos*, 24, 159-176.
- Levitsky, S. and Way, L. A. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511781353>
- Ley 28617 de 2005 (Perú). Ley que establece la barrera electoral. 29 de octubre de 2005. <https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/28617-oct-28-2005.pdf>
- Linz, J. J. (1994). Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? In J. J. Linz y A. Valenzuela (Eds.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives (Volume 1)* (pp. 03- 89). Johns Hopkins University Press.
- Linz, J. J. (2013). Los peligros del presidencialismo. *Revista Latinoamericana de Ciencia Política Comparada*, 7, 11-31.
- Linz, J. J. y Valenzuela, A. (1997). *La crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparativas*. Alianza Editorial.
- Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, Multipartism, and Democracy: the Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, 26(2), 198-228. <https://doi.org/10.1177/0010414093026002003>
- Mainwaring, S. (1995). Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 88, 115-144.

- Mainwaring, S. and Torcal, M. (2006). Party System Institutionalization and Party System Theory after the Third Wave of Democratization. In R. Katz and W. Crotty (Eds.), *Handbook of Political Parties* (pp. 204-227). Sage Publications. <https://doi.org/10.4135/9781848608047>
- Masías Núñez, R. y Segura Escobar, F. (2006). Elecciones Perú, 2006: complejidades y paradojas de una democracia aún vulnerable. *Colombia Internacional*, 64, 96-121. <https://doi.org/10.7440/colombiaint64.2006.05>
- Mayer, J. (2012). *Argentina en crisis: política e instituciones 1983-2003*. Eudeba.
- Meléndez, C. (2010). ¿Cómo escapar del fatalismo de las estructuras? Marco para entender la formación del sistema de partidos en el Perú. En C. Meléndez y A. Vera (Eds.), *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada* (pp. 161-182). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/173131/La%20iniciaci%C3%B3n%20de%20la%20pol%C3%ADtica.pdf?sequence=1>
- Meléndez, C. (2012). Partidos inesperados. La institucionalización del sistema de partidos en un escenario de post colapso partidario. Perú 2001-2011. En *Análisis y Debate* (pp. 1-26). Friedrich Ebert Stiftung.
- Meléndez, C. y León, C. (2010). Perú 2009: los legados del autoritarismo. *Revista de Ciencia Política*, 30(2), 451-477. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2010000200015>
- Nocetto, L., Piñeiro, R. y Rosenblatt, F. (2020). Uruguay 2019: fin del ciclo progresista y reestructura del sistema de partidos. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 40(2), 511-538. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000117>
- Nohlen, D. (1992). Sistemas electorales y gobernabilidad. *Working Papers: Institut de Ciències Polítiques i Socials*, 63, 1-36.
- Nohlen, D. (2013). El Presidencialismo comparado. *Revista Instituto de Altos Estudios Europeos (RIAAE)*, 1, 6-23.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69. <https://doi.org/10.1353/jod.1994.0010>
- Ortiz de Zárate, R. (2011). *Biografías Líderes Políticos: Ollanta Humala*. Barcelona Centre for International Affairs.
- Patriau, E. (2014). El Congreso Peruano en el proceso de políticas públicas: influencia informal sobre la burocracia. *Perfiles Latinoamericanos*, 22(43), 103-126. <https://doi.org/10.18504/pl2243-103-2014>
- Payne, M. (2006). El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: papel de la Constitución y los partidos políticos. En M. Payne, D. Zovatto y M. Mateo Díaz (Eds.), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina* (pp. 91-128). BID e IDEA.

- Pérez-Liñán, A. (2003). Presidential crises and democratic accountability in Latin America, 1990-1999. In S. Eckstein and T. P. Wickham-Crowley, *What Justice? Whose Justice?: Fighting for Fairness in Latin America* (pp. 98-129). University of California Press.
- Presidencia de la República. (2018). Base de datos de producción legislativa de la república. <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/normas-legales>
- Reniu, J. M. y Albala, A. (2012). Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 155, 101-150.
- Romero Reyes, A. (2018). Neoliberalismo, antipolítica y crisis de la política en el Perú. *Revista de Sociología*, 27, 53-69. <https://doi.org/10.15381/rsoc.voi27.18963>
- Rottenbacher, J. (2012). Vigencia del continuo ideológico izquierda/derecha durante las elecciones presidenciales de 2011 en Lima – Perú. *Revista de Psicología*, 30(2), 281-315. <https://doi.org/10.18800/psico.201202.003>
- Samuels, D. J. (2002). Presidentialized parties. The Separation of Powers and Party Organization and Behavior. *Comparative Political Studies*, 35(4), 461-483. <https://doi.org/10.1177/0010414002035004004>
- Seifert Bonifaz, M. (2014). *Colapso de los partidos nacionales y auge de los partidos regionales: las elecciones regionales y municipales 2002-2010*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Seifert Bonifaz, M. (2016). Volatilidad partidaria en el Perú. Repensando la institucionalidad democrática. *Politai*, 7(13), 35-51.
- Shugart, M. and Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139173988>
- Tanaka, M. (2005). *Democracia sin partidos. Perú, 2000-2005*. Instituto de Estudios Peruanos. <https://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/558>
- Tanaka, M. (2010). Agencia y estructura, y el colapso de los sistemas de partidos en los países andinos. En C. Meléndez y A. Vergara (Eds.), *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada* (pp. 125-160). <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/193257>
- Tanaka, M. y Vera, S. (2007). Perú: entre los sobresaltos electorales y la agenda pendiente de la exclusión. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 27(especial), 235-247.
- Tanaka, M. y Vera, S. (2010). La dinámica “neodualista” de una democracia sin sistema de partidos. La situación de la democracia en el Perú. *Revista de Ciencia Política*, 30(1), 87-114. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2010000100006>
- Tavits, M. (2008). On the Linkage between Electoral Volatility and Party System Instability in Central and Eastern Europe. *European Journal of Political Research*, 47(5), 537-555. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2008.00782.x>
- Torcal, M. (2015). Sistemas de partidos en América Latina: causas y consecuencias de su equilibrio inestable. *Anthropos*.

Tuesta, F. (2008). *El sistema de partidos en la región andina: construcción y desarrollo (1978-1995)* [Tesis doctoral, Universidad Nacional Mayor de San Marcos]. Repositorio institucional de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. <https://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/20.500.12672/285>

Vargas León, C. E. (2005). El retorno de los partidos a la democracia: las elecciones peruanas de 2001. *JCAS Occasional Paper*, 24, 2-30.