

Relaciones entre Ejecutivo y Legislativo y el sistema de partidos: Perú 2006-2011

Ignacio García Marín¹

nachogarciamarin08@gmail.com

Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Resumen

Se lleva a cabo un análisis de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo bajo regímenes presidencialistas, tomando como estudio de caso el segundo mandato de Alan García (2006-2011) en el Perú. Por un lado, se analizan las facultades legislativas y la capacidad de incidencia en el proceso legislativo del Presidente en base al índice IPIL.

Por otro lado, se analiza el sistema de partidos en base a distintas fórmulas relativas a la fragmentación y número efectivo de partidos parlamentarios.

Posteriormente, se lleva a cabo un estudio estadístico del uso del decreto por parte del Presidente, el éxito/fracaso de los proyectos de ley presentados por los actores facultados para ello y la evolución cambiante de los Grupos Parlamentarios.

Aparentemente, dadas las diversas variables estructurales y coyunturales analizadas, el Ejecutivo tendió a legislar de espaldas al Congreso, suponiendo una lesión en la calidad del diseño, debate y publicitación de la producción legislativa, pero a la vez, evidenciando las tendencias que un sistema presidencialista sin mayorías oficialistas en el Congreso pueden mostrar, a pesar de los matices semi-presidencialistas que el Perú pareciera mostrar.

Palabras Clave: Presidencialismo; Sistema de Partidos; Ejecutivo; Legislativo; Perú.

1

Candidato a Doctor en el Programa de Excelencia “Gobierno y Administrativo Pública en el IUIOG-UCM. Maestrante en Derecho Constitucional por el CEPC.

1. Introducción

Se propone en la presente investigación el análisis de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo bajo regímenes presidencialistas, enfocando la atención al caso del Perú bajo la segunda presidencia de Alan García (2006-2011). La pregunta de investigación que guiará el estudio es: ¿Cómo y bajo qué condiciones se han llevado a cabo las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo durante la segunda presidencia de Alan García Pérez (2006-2011)?

Se desea aclarar que la presente investigación entenderá al poder Ejecutivo como aquel formado por el Presidente de la República, a pesar de la consciencia de que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Perú (Ley 29158) establezca que éste estaría formado por el Presidente de la República, el Consejo de Ministros, su Presidente, los Ministerios y las Entidades Públicas “del poder público” (sic). Dada las limitaciones de tiempo y espacio, se considera necesaria esta acotación, hecho que en todo caso, se entiende que no entraría en contradicción con la pregunta de investigación y la metodología que se empleará en consecuencia.

En este sentido, se presenta la siguiente hipótesis de partida: “El elevado nivel de fragmentación parlamentaria durante el período 2006-2011 en el Perú, ha potenciado la actividad legislativa del Ejecutivo a espaldas del Legislativo”

2. Marco Teórico-Metodológico

2.1 Aproximación Conceptual

El Presidencialismo se trata de una forma de gobierno que, aún manteniendo una fuerte separación del poder Ejecutivo respecto al Legislativo, y de conceder una legitimidad directa al Presidente -lo cual favorecería su rol preponderante-, limita a su vez la unilateralidad y liderazgo presidenciales con distintos mecanismos (Loewenstein, 1976 en Nohlen 2013: 7-8). Esto a su vez estaría fuertemente relacionado con el sistema de partidos, siendo ejemplo de ello la existencia del 'gobierno dividido' o 'gobierno unido' si no hay mayoría oficialista en el Parlamento o bien si ésta se encuentra en minoría respectivamente. Cuestión que no sería en absoluto irrelevante, ya que aún tratándose de poderes separados y electos por vías independientes, pueden desembocar en ciertos bloqueos o parálisis legislativas, especialmente si, como se defiende en la presente investigación, se combinan presidentes tendentes al decretismo con asambleas fragmentadas. A este respecto, la actitud decretista o de elevado empleo del decreto por parte del Presidente no debiera entenderse como excepcional o inesperada, ya que como Guillermo O'Donnell (2009) señalara, la existencia de ejecutivos aislados en el legislativo así como de instituciones democráticas estables pero no de

elevada calidad propiciarían este tipo de desempeños presidenciales.

No obstante, no debiera dejarse de lado el debate eminentemente académico en torno al presidencialismo y sus supuestas virtudes y defectos. En este sentido, desde la década de los años 80 y a raíz de las incipientes transiciones a la democracia que se desarrollaban bajo la denominada Tercera Ola Democratizadora (Huntington, 1994), diversos autores desplegaron estudios y análisis respecto a estas modalidades de gobierno.

Por ejemplo, destáquese la aportación crítica de Juan Linz quien, tomando como referencia a Latinoamérica y su inestable andadura política durante el siglo XX, desarrolló un posicionamiento en contra del sistema presidencial y a favor del parlamentarismo. En este sentido, el politólogo español destacó como elementos negativos del primero “la rigidez o falta de flexibilidad para absorber los conflictos políticos” (Meaglia, 1996: 5), dada la doble legitimidad de origen y el carácter casi plebiscitario del proceso electoral; la existencia de un mandato fijo para el presidente y el parlamento; y las elecciones de suma-cero (Linz, 2013: 13-16).

Respecto al primer punto, Linz subraya que en ocasiones los presidentes cuentan con un respaldo popular menor que el de los jefes de gobiernos parlamentarios (Linz, 2013: 13), hecho que chocaría con su posición teórica de preeminencia ante el legislativo con respecto a los gobiernos parlamentarios. Igualmente, la doble legitimidad de origen podría fomentar bien un conflicto entre ambos poderes, bien una situación de bloqueo, dada la incapacidad de imponerse de manera rotunda el uno sobre el otro (Meaglia, 1996: 5-6).

Esto se relacionaría con el segundo punto, ya que si el sistema político vive una situación de bloqueo a raíz de un enfrentamiento de poderes, algo razonablemente posible si se da la situación del gobierno dividido, el choque no puede ser resuelto de manera inmediata a menos que las elecciones para uno o ambos poderes se encuentren en un horizonte cercano. Esto a su vez podría explicar para Linz el rol protagonista de los militares como árbitros en los regímenes presidenciales de Latinoamérica durante el pasado siglo (Linz, 2013 14-15). Asimismo, otros autores como Mainwaring (1993) situaron la atención en el sistema de partidos y su incidencia para la estabilidad de los regímenes políticos. En efecto, siguiendo la línea que previamente habían iniciado otros autores como Sartori, destacó la influencia que ciertas variables relacionadas a los partidos políticos podrían tener para el sistema presidencialista, dados los escasos incentivos para la conformación de coaliciones estables en el tiempo que podrían desplegarse (Chasquetti, 2008: 29).

No obstante, estas tesis encabezadas por Linz fueron ampliamente refutadas por diversos autores, especialmente a medida que la democracia se consolidaba en América Latina y las tendencias negativas que el presidencialismo presuntamente fomentaba eran puestas en cuestión. Respecto a los procesos electorales que originan la conformación de los poderes ejecutivo y

legislativo, Mainwaring y Shugart (2002: 40) destacan una mayor cantidad de opciones para los votantes que en los sistemas parlamentarios, permitiéndoles un distinto voto para cada elección. Asimismo, la elección directa del presidente, aunque podría conducir bajo perspectivas más críticas a ciertos liderazgos exacerbados e incluso caudillistas, favorecería para estos autores una ventaja en cuanto a rendición de cuentas e identificabilidad, dado el conocimiento que adquieren los presidentes ante el electorado y la posibilidad de que éste valore directamente su reelección, si es ésta permitida (Mainwaring y Shugart, 2002: 40-41). Sin embargo, no debiera pasarse por alto un elemento en ocasiones no suficientemente destacado de los regímenes parlamentarios: los poderes partidarios del presidente del gobierno. En efecto, aunque el Parlamento tenga capacidades para nombrar y remover al Presidente, y éste teóricamente tenga mayor dependencia del Legislativo que su par presidencial, la asunción de elevados poderes partidarios, unido a un sistema partidista poco fragmentado, con cierto dominio de la cámara por parte del oficialismo, podría conducir a considerables cuotas de poder y liderazgo en una sola persona, así como a cierto desplazamiento de terceras fuerzas políticas en la actividad legislativa. Este hecho, como se verá posteriormente, puede mostrar cómo el dominio de los partidos oficialistas en el legislativo es posiblemente mayor en regímenes parlamentarios que en presidencialistas, al menos con respecto al Perú.

Así, aunque esta situación de concentración de poderes partidarios y de gobierno podría igualmente darse bajo un sistema presidencial, la distinta legitimidad de origen puede conducir a una mayor actitud de control y necesidad de consenso entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como a una mayor independencia relativa de los diputados, afirmando la lógica de frenos y contrapesos (Lanzaro 2003: 18-20). Es pues, una interpretación más optimista que las llevadas a cabo por los críticos del presidencialismo.

Ahora bien, en relación al caso de la República del Perú, diversos autores como Belaúnde (2009) o García Montero (2009) han tendido a situar al país en lo que sería un presidencialismo atenuado, dado el rol desempeñado por el Congreso ante el Presidente e incluso, del Presidente del Consejo de Ministros y su gabinete, elementos que como se comentó previamente parlamentarizarían al propio sistema presidencial. En efecto, dado el moderado tamaño de la bancada oficialista en el Congreso y la existencia de elementos limitadores del poder presidencial respecto a la Cámara, como su capacidad de levantar los decretos, pareciera que, al menos desde la salida de Fujimori (1990-2000) se estaría dando en el país una combinación de presidente negociador y de legislativo proactivo (Montero, 2009:264). Sin embargo, la presente investigación cuestiona la actitud negociadora del presidente Alan García durante su segundo gobierno (2006-2011), considerando que tendría más bien actitudes no consensualistas y tendentes al abuso del decreto como mostrarían los datos arrojados del análisis de su de dicho período y del empleo de sus

poderes presidenciales pero, además, de la no conformación de coaliciones estables en la cámara baja.

En este punto, y a la luz de la presente investigación, se entiende que la experiencia peruana podría representar una situación de eminente interés científico, dada la recurrente minoría parlamentaria con la que los Presidentes en este siglo han desarrollado su labor ejecutiva así como de la elevada volatilidad electoral, fragmentación del sistema de partidos y fugacidad de gran parte de los grupos parlamentarios. Es más, inclusive durante la segunda legislatura de Alan García (2006-2011) se evidenciaron debilidades y características propias de los nuevos partidos políticos en la fuerza oficialista, a pesar de tratarse de la Alianza Popular Revolucionaria Americana o Partido Aprista (APRA en adelante), histórica fuerza de la izquierda nacional y latinoamericana que pareciera igualmente estar sucumbiendo a las dificultades que los demás actores partidarios están padeciendo².

Sin embargo, este debilitamiento de los partidos no resultaría baladí, debiendo reconocerse la importancia que tienen estos actores para el sistema democrático-liberal en general y en el presidencialismo en particular. En este sentido, no debiera olvidarse que se tratan éstos de organizaciones clave para el sistema político, dado que, como afirma Dahl "la responsabilidad continua del gobierno frente a las preferencias de sus ciudadanos [es] una característica clave de la democracia" (Dahl, 1971: 1; citado en Stokes, 1999) y que serían los partidos políticos los principales encargados de canalizar y representar dichas preferencias, además de sus labores de control y fiscalización desde el poder legislativo. Igualmente, desempeñan una importante tarea de ocupación de instituciones políticas, no únicamente las de carácter representativo, además de desarrollar lazos de identificación con la ciudadanía, es decir, una representación simbólica de los mismos ante las instituciones políticas (Pitkin, 1985). En este sentido, destáquese que precisamente en el Perú el sistema de partidos es inestable y las organizaciones partidarias son débiles y fugaces, manteniendo además la ciudadanía de manera continuada una opinión moderadamente negativa respecto a las instituciones políticas del Estado y a los propios partidos, además de presentarse débiles lazos programáticos entre electores y partidos. En efecto, como muestran diversos estudios de opinión en el Perú, los ciudadanos ubican en el último lugar a las organizaciones partidarias de entre las instituciones propuestas para su valoración, alcanzando un exiguo 2,94 sobre 10 como máxima calificación en el período 2006-2012 (3 olas), y siendo asimismo la organización formal

2

Partido fundado en 1924 por Víctor Raúl Haya de la Torre, se trata además del actor partidario más longevo del país, con un rol destacado desde entonces en la oposición, tanto en períodos democráticos como en dictaduras, habiendo asimismo ostentado la presidencia entre 1985 y 1990 bajo el primer mandato de Alan García y con participación en el Congreso de forma ininterrumpida desde la recuperación de la democracia en 1980.

donde los encuestados reconocían menor participación activa en su interior, siendo superados por sindicatos, asociaciones profesionales o religiosas entre otras muchas (Alcántara, 2012: 517).

Todo ello generaría una dicotomía sobre la figura presidencial: atribuciones constitucionales que refuerzan al Presidente ante el Legislativo, pero sistema partidario que, aparentemente, debilitaría tanto a los actores opositores como al propio presidente y su bancada congresual, siendo ejemplo de ello Alan García. En esta línea, y en relación con el contexto que este país podría aparentemente representar, Duque advierte que “partidos débilmente institucionalizados, con poca disciplina interna y alta autonomía de los congresistas, generan dinámicas de negociaciones por prebendas o confrontaciones con el poder ejecutivo. Si el sistema de partidos conjuga este tipo de partidos con una alta fragmentación, se elevan los costos de las negociaciones y se puede llegar al inmovilismo o al chantaje permanente del poder ejecutivo” (Duque, 2015: 98). En efecto, tal y como pareciera mostrar la segunda legislatura de Alan García, las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo se estarían dando bajo la base de un relativo 'enfrentamiento', donde la minoría oficialista sería incapaz a menudo de sacar adelante proyectos de ley y donde el propio Presidente recurriría con elevada asiduidad al empleo del decreto como vía de generación legislativa.

Así, los poderes con que el Presidente cuente influirían, en entre otros ámbitos, en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Se trataría ésta de una cuestión crucial para entender el funcionamiento de todo sistema político, ya que, como señala Lanzaro “la relación entre la jefatura ejecutiva y el parlamento es el núcleo central de la institucionalidad política. Las formas en que estos dos órganos comparten efectivamente el gobierno establecen la plataforma basal del sistema de frenos y contrapesos propio del presidencialismo”(Lanzaro, 2012: 28).

3. Atribuciones y Capacidades de los Poderes Ejecutivo y Legislativo

3.1 Poder Ejecutivo

Respecto al Ejecutivo, debiera recordarse que, como se advirtió en capítulos previos, la presente investigación se centra únicamente en lo que al Presidente de la República se refiere, a pesar de que el poder ejecutivo como tal estaría conformado además por el Presidente del Consejo de Ministros, el Consejos de Ministros y la entidades públicas que dependen directamente del poder ejecutivo.

Hecha esta aclaración, deben destacarse las siguientes facultades normativas y legislativas que le

son atribuidas al Presidente, establecidas en el Artículo 118 de la Constitución y desarrolladas de la siguiente manera por el Artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (N° 29158):

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

Debiera aclararse que no todos los ámbitos serían delegables, quedando al margen “materias relativas a reformas constitucionales, aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y la Ley de la Cuenta General de la República” (Robinson, 2012: 21).

2. Decretos de Urgencia. Son normas con rango y fuerza de ley por las que se dictan medidas extraordinarias en materia económica y financiera, salvo materia tributaria. Se expiden cuando así lo requiere el interés nacional. Se fundamentan en la urgencia de normar situaciones extraordinarias e imprevisibles. Son aprobados por el Consejo de Ministros, rubricados por el Presidente de la República y refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas y, en los casos que corresponda, por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia esté referido.

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

4. Resoluciones Supremas. Son decisiones de carácter específico rubricadas por el Presidente de la República y refrendadas por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia correspondan. Son notificadas de conformidad con la Ley del Procedimiento Administrativo General y/o se publican en los casos que lo disponga la ley. Sin deseo de adelantar conclusiones, el Índice IPIL que será en breve desarrollado, otorgaría al Presidente peruano la máxima puntuación posible en cuanto a capacidades legislativas presidenciales, dada sus facultades de decreto.

A ello debieran ser añadidas la iniciativa legislativa que el artículo 107 de la Constitución otorga al Presidente (a entre otros sujetos), la iniciativa presupuestaria (artículo 78 de la Constitución), la dirección general del gobierno (artículo 118 de la Constitución) y los decretos de sitio, emergencia y excepción³ (artículo 137). Respecto a la iniciativa legislativa, subráyese que el Presidente de la República tiene atribuciones en materia de creación y supresión de impuestos, división territorial y administrativa del territorio entre otras (artículo 102).

³ No obstante éstos a su vez pueden ser aprobados mediante decretos supremos (Correa, 2011: 141)

En lo que concierne a los decretos pueden éstos ser derogados o modificados por el Congreso mediante una fórmula legal sustitutoria o proyecto de ley por mayoría simple (Robinson, 2012: 24), tanto en el decreto legislativo como en el de urgencia, siendo promulgados por el Presidente del Congreso.

3.2 Poder Legislativo

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

1. Funciones Varias. El Congreso es el órgano representativo de la Nación y encargado de la función legislativa (artículo 2 del Reglamento del Congreso) y entre otras facultades, es el encargado del nombramiento de todos los miembros del Tribunal Constitucional (artículo 5 del reglamento del Congreso).
2. Función Fiscalizadora sobre cualquier asunto de interés público, siendo obligatoria la comparecencia ante la comisión creada al efecto sin excepción (artículo 97 de la Constitución).
3. Iniciativa Legislativa Compartida (artículo 107), no sólo con el Presidente, sino además, con el poder judicial, las instituciones públicas autónomas, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, los colegios profesionales y la ciudadanía a través de la iniciativa legislativa ciudadana. Esta cuestión no es baladí, pues posiblemente debilitaría las funciones de representación y canalización de demandas de los partidos políticos.
4. Promulgación de Leyes (artículo 108). En caso de que el Presidente de la República rehúse firmar una ley aprobada por el Congreso, será firmada por el presidente del Congreso. El Presidente de la República eso sí, puede mostrar observaciones al todo o parte del proyecto, siendo en este caso devuelto al Congreso, en donde podrá ser aprobado sin cambios si obtiene el apoyo de más de la mitad de los miembros legales del Congreso.
5. Función de Control Político⁴. Además de lo añadido anteriormente respecto a los ministros y al Presidente del Consejo de Ministros, éstos no solo pueden ser removidos de su cargo por el Congreso a través de una moción de censura, sino que además han de contar con su confianza para su investidura (artículo 5 del Reglamento del Congreso).
6. Juicio Político. Igualmente, al Congreso le corresponde la capacidad de llevar a cabo el juicio político hacia las autoridades públicas, incluidos el Presidente de la República y los magistrados del Tribunal Constitucional entre otros (Artículo 100 de la Constitución).

⁴ Función de control político aquí ceñida a lo que respecta a los propósitos de la presente investigación.

Cálculo del Índice de Potencia Institucional Legislativa, Perú 2006-2011

Ahora bien, después de esta breve presentación sobre los principales -que no únicos- poderes, capacidades y potestades de los poderes Ejecutivo y Legislativo, ha llegado el momento de ofrecer una valoración cuantitativa en base al Índice de Potencia Institucional Legislativa (IPIL), realizado por Montero (2008; 2009) antes de pasar al análisis del sistema de partidos.

Como se comentó en capítulos previos, este índice continúa los propuestos a partir de la década de los 90, destacándose a autores como Mainwaring, Shugart, Carey o Payne entre otros.

En el caso del índice que aquí será empleado, trata de medir la capacidad de incidencia del Poder Ejecutivo, en concreto del Presidente, en la actividad legislativa. Para ello se divide en cuatro principales contenedores, los cuales engloban diversos indicadores relativos a la Constitución y los principales reglamentos. Estas divisiones comprenderían la fase de iniciativa, la constitutiva, de eficacia y la extraordinaria.

Resultado de estos sumatorios, el índice IPIL otorgaría para las relaciones entre el poder Legislativo y Ejecutivo en la actividad legislativa en el Perú una puntuación de 0,48 sobre 1⁵, idéntica a la de Uruguay. Ello implicaría que aparentemente el diseño normativo e institucional del Perú generaría una tendencia razonablemente equilibrada de los poderes Ejecutivo y Legislativo a la hora de intervenir en la actividad legislativa.

4 El Sistema de Partidos y la Legislación Electoral

Brevemente, ha de destacarse que el voto es obligatorio para los adultos, salvo para los mayores de 70 años donde será facultativo (artículo 9 de la Ley Orgánica de Elecciones). En lo que se refiere a las elecciones legislativas, se trata de un sistema de representación proporcional, dividiéndose el territorio en 26 distritos electorales. Se aplica el método de cifra repartidora (basado en la fórmula D'Hondt), con distrito electoral múltiple, lista cerrada y no bloqueada por doble voto preferencial opcional, salvo en distritos electorales donde se elija a un congresista, en cuyo caso será un único voto preferencial opcional (artículo 21). Asimismo, cada distrito cuenta con un escaño y los restantes escaños -actualmente hasta completar 130- son repartidos según establezca el Jurado Nacional de Elecciones atendiendo a criterios de proporcionalidad demográfica, donde los residentes en el extranjero serán considerados para el distrito electoral de Lima (*ibídem*). Se establece una barrera de entrada consistente en alcanzar al menos un 4% del total de sufragios válidos a nivel nacional o bien de al menos un 5% de los congresistas entre dos o más

⁵ Como se puede observar, a la suma total obtenida previamente se le ha aplicado una corrección para poder presentarla en la escala 0-1 que ha venido siendo empleada en cada etapa, siguiendo a Montero (2009: 186).

circunscripciones (artículo 20).

Aquí debiera señalarse que el voto preferencial aparentemente personificaría la elección en detrimento de los partidos políticos, al dar posibilidad al elector de alterar el orden de las listas electorales y fomentar la lucha intra-partidos más que la colaboración. En este sentido, Tuesta (2013: 261) señala que el 25% de los congresistas en las elecciones de 2006 entraron en la cámara gracias al voto preferencial, lo que explicaría la tendencia a las campañas electorales individuales más que partidarias en el Perú (Tuesta, 2013: 263). Asimismo, la literatura ha tendido a considerar que el voto preferencial fomentaría una baja cohesión y división internas, lo que aparentemente se enlazaría con la evolución cambiante de los Grupos Parlamentarios y su limitada unión de voto, que posteriormente se mostrará para el período congresual de 2006-2011. Por último, siguiendo a Tuesta (2013: 266) el voto preferencial facilitaría la irrupción de candidatos externos al sistema partidario o recién llegados (*outsider*), experiencia que en el caso peruano se encontrarían varios ejemplos en su historia reciente.

Con respecto a la elección presidencial, se realiza el segundo domingo del mes de abril cada cinco años, con un distrito electoral único, sistema mayoritario y, en caso de que ninguna organización política logre mayoría absoluta en la primera vuelta, antes de 30 días las dos fuerzas políticas más votadas pasarían a una segunda ronda, donde la ganadora sería el que obtuviese más de la mitad de los votos válidos (artículos 16, 17 y 18 de la Ley Orgánica de Elecciones). Naturalmente la elección del presidente, aunque formalmente se haga votando a organizaciones partidarias y no a candidatos, al ser directamente por los ciudadanos, personificaría igualmente la campaña en detrimento de las organizaciones partidarias.

Finalmente, un elemento que debiera complementar aunque mínimamente el análisis de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo es el de la percepción ciudadana. En este sentido, los partidos políticos obtuvieron la peor calificación de las nueve instituciones consultadas⁶, alcanzando puntuaciones menores a 3 sobre 10 durante el período 2006-2012 (Alcántara, 2013: 517). En relación a América Latina, el Latinobarómetro de 2008 mostró que Perú era el país de la región donde la confianza en los partidos alcanzaba valores más bajos (Tanaka y Vera, 2010).

⁶ Éstas fueron y de mayor a menor valoración ciudadana: Iglesia Católica, Fuerzas Armadas, Tribunal Supremo Electoral, Municipalidad, Policía, Gobierno Nacional, Corte Suprema, Congreso Nacional y Partidos Políticos.

4.1 El Cuarto Período Parlamentario en datos

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

No obstante, como puede verse en la siguiente Tabla 1 referente a la orientación del voto, el porcentaje de votos reflejaría una menor distancia de votos entre los partidos que obtuvieron representación parlamentaria. Asimismo, respecto al reparto de escaños en función de los votos recibidos, véase cómo los partidos con más votos recibieron una estimable sobreponderación (prima de escaños), que iría en la línea de la crítica recurrente a la fórmula de electoral de reparto D'Hondt como beneficiadora de las principales fuerzas (Morales y Alcántara, 1991; Montero y Lago, 2012). En todo caso, la prima de escaños que las dos principales fuerzas obtuvieron no debiera ocultar el bajo porcentaje de votos que cosecharon todas las organizaciones partidarias, lo que, siguiendo a Anduiza y Bosch (2012: 87), mostraría una limitada capacidad de penetración de las organizaciones políticas en la sociedad.

Tabla 1 Organizaciones Partidarias y porcentajes de voto y escaños para Elecciones Generales de 2006

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

Elaboración Propia con datos de Resultados Elección Presidencial y Congresal, Jurado Nacional de Elecciones (2006).

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

Tabla 3 Resultados para la elección presidencial de 2011

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

Elaboración Propia con datos de Resultados Elección Presidencial y Congresal, Jurado Nacional de Elecciones (2006).

Ahora bien, tal y como se comentó en capítulos previos, se considera deseable para el conocimiento del sistema de partidos y sus implicaciones en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo el cálculo de la Fragmentación y del Número Efectivo de Partidos Parlamentarios (NEPp), a fin de contar con información más precisa para posteriores discusiones. Para ello se emplearán los datos relativos a los grupos parlamentarios conformados durante la legislatura y su evolución, además de dos categorías para aquellos diputados no agrupados o sin grupo.

Respecto a la fragmentación parlamentaria y dados los resultados obtenidos y la posterior evolución

- **2006** (resultados electorales): $1-(0,375^2 + 0,30^2 + 0,141^2 + 0,108^2 + 0,041^2 + 0,016^2 + 0,016^2)= 0,73$
- **2006-2007**: $1-(0,075^2+0,108^2+0,35^2+0,3^2+0,141^2+0,025^2)= 0,74$
- **2007-2008**: $1-(0,075^2 + 0,108^2+0,183^2+0,166^2+0,3^2+0,125^2+0,04^2)= 0,81$
- **2008-2009**: $1-(0,058^2+0,05^2+0,025^2+0,108^2+0,191^2+0,066^2+0,3^2+0,108^2+0,066^2+0,025^2)= 83$
- **2009-2010**: $1-(0,058^2+0,058^2+0,058^2+0,025^2+0,108^2+0,191^2+0,3^2+0,108^2+0,075^2+0,016^2)= 0,83$

En relación al NEPp, la aplicación de la fórmula de Laakso y Taagepera⁷ generaría los siguientes

⁷ Elaboración propia en base a la conformación de los grupos parlamentarios, obtenido en Navarro (2012)

valores los siguientes valores:

- **2006** (resultados electorales): $1/(0,375^2+0,30^2+0,141^2+0,108^2+0,041^2+0,016^2+0,016^2)= 3,78$
- **2006-2007**: $1/(0,075^2+0,108^2+0,35^2+0,3^2+0,141^2+0,025^2)= 3,99$
- **2007-2008**: $1/(0,075^2+0,108^2+0,183^2+0,166^2+0,3^2+0,125^2+0,04^2)= 5,38$
- **2008-2009**: $1/(0,058^2+0,05^2+0,025^2+0,108^2+0,191^2+0,066^2+0,3^2+0,108^2+0,066^2+0,025^2)= 6,03$
- **2009-2010**: $1/(0,058^2+0,058^2+0,058^2+0,025^2+0,108^2+0,191^2+0,3^2+0,108^2+0,075^2+0,016^2)= 6,00$

5 Análisis de la Producción Legislativa en el Congreso

5.1 El Ejecutivo

Respecto al uso de las facultades legislativas-normativas, pareciera que el Ejecutivo dirigido por Alan García tendió a un uso elevado. Ello no resultaría baladí, pues supondría una potencial merma de las capacidades de control y fiscalización del Congreso, dado que éste se realizaría *a posteriori* (y de ahí también el poder de agendación del ejecutivo), así como de una carencia de debate público sosegado y convenientemente publicitado, al no ser necesaria su discusión previa en el Congreso. Como se verá posteriormente, posiblemente la composición partidaria en el Legislativo pudiera guardar relación con esta 'tendencia al decreto', ya que la bancada oficialista experimentaría dificultades para sacar adelante sus proyectos de ley. En este sentido, y como se comentó en el Capítulo 3, pareciera existir cierta tendencia al uso abusivo del decreto parte de los presidentes latinoamericanos, especialmente cuando la composición partidaria del Congreso es relativamente fragmentada y el oficialismo se encuentra en minoría (gobierno dividido). Dadas las características generales de los regímenes presidencialistas, así como de las capacidades concretas que la legislación confiere al presidente peruano en materia de decretos, así como del sistema partidario que existió durante su segundo mandato, no debiera extrañar la prolijidad con la que se recurrió a su empleo. A este respecto, véase la siguiente Tabla 5, donde puede observarse tanto la evolución anual como su comparación con las leyes emanadas del Congreso:

Tabla 5 Uso de decretos y resoluciones supremas durante el segundo gobierno de Alan García (2006-2011)

Tipo/Año	2006*	2007	2008	2009	2010	2011*	Total
Decreto de Urgencia	21	51	52	125	89	45	383
Decreto Legislativo	9	22	105	1	5	0	142
Total Ejecutivo	30	73	157	126	94	45	525
Leyes (Legislativo)	74	170	11	165	123	29	672

Elaboración propia en base al Diario Oficial El Peruano.

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

La producción legislativa del Ejecutivo se habría situado solamente algo por debajo de la generada por el Congreso⁸, independientemente del origen de la iniciativa, cuestión no baladí dado que en el total congresual se incluirían los proyectos de ley iniciados bien por el Ejecutivo bien por su bancada en la Cámara, el APRA, cuestión que no obstante será abordada en el siguiente epígrafe relativo al Poder Legislativo.

Asimismo, una comparación con respecto a los presidentes precedentes, dibujaría el siguiente cuadro:

Tabla 6 Decretos Presidenciales y Leyes (1980-2011)

Período Presidencial	Decretos Legislativos	Decretos de Urgencia	Leyes Aprobadas en el Congreso	Total
Fernando Belaúnde (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	1113	1360
Alan García (2006-2011)	142	383	732	1257
Total	1254	4223	4418	10095
Porcentajes	13%	42%	45%	100%

Fuente: Patriau (2012)

Véase que los valores generados durante el segundo mandato de Alan García serían relativamente elevados en comparación con cualquier otro presidente desde el final de las dictaduras militares, no obstante, su primer mandato igualmente se caracterizó por un uso elevado de las capacidades legislativas. Sin embargo habría de recordarse la peculiaridad del decenio fujimorista, ya que éste llevó a cabo un golpe de Estado con ayuda militar, del cual se derivó el cierre temporal del Congreso y la promulgación de una nueva Constitución, así como de una tendencia al manejo autoritario de la Presidencia. En todo caso, la preponderancia del uso del decreto iría en desmedro aparentemente del Congreso como órgano creador de leyes, al menos en lo que estadísticamente se refiere.

Respecto a los decretos legislativos, habría de recordarse que éstos “emanan de la autorización expresa y facultad delegada por el Congreso, circunscritos a una materia específica

⁸ Considerándose únicamente a aquellas que finalmente fueron publicadas en el Diario Oficial El Peruano.

(...) son refrendados por el o los Ministros a cuyo ámbito de competencia corresponda.”(Artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, N° 29158), por lo que la acción unilateral del Presidente estaría condicionada. Por un lado, por el control *a posteriori* que la necesidad del refrendo de al menos un ministro generaría, el cual puede ser removido por el Congreso. Por otro lado, por la necesaria delegación que ha de realizar la Cámara. La literatura a su vez ha tendido a realizar dos grandes lecturas, entendiendo que su elevado uso puede deberse a un intento de los partidos de no decidir sobre cuestiones que pudieran generar desgaste político o bien por la incapacidad de alcanzarse acuerdos en el Legislativo (Montero, 2009:170).

En relación a los decretos de urgencia, se requiere de un interés nacional como justificante para su expedición y requieren la aprobación del Consejo de Ministros, el refrendo del Ministro de Economía y Finanzas, del Presidente del Consejo de Ministros y si el ámbito del decreto lo requiere, por el o los Ministros de las áreas competenciales afectadas, así como la rúbrica del Presidente de la República (Artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, N° 29158). La Literatura con respecto a su uso en América Latina nuevamente muestra visiones diferentes, desde la percepción de actitudes unilaterales y de intento de superar al Congreso, hasta de normar cuestiones donde el Legislativo no puede o no quiere. (Blume, 2011: 7; Montero, 2009:171-172). Su empleo por parte del Presidente García, así como del estiramiento de lo que tendió a considerar como interés nacional, ha propiciado que en ocasiones se haya tendido a estimarse que actuó de “manera abusiva e intentando superar al Congreso, especialmente dadas algunas justificaciones esgrimidas para su uso” (Blume, 2011) así como por la relación de fuerzas en el Legislativo. Ejemplo de ello, durante la siguiente y actual legislatura de Ollanta Humala se están llevando a cabo diversas comisiones de investigación, algunas de ellas emitiendo recomendaciones de actuación por la vía judicial al considerar que se recurría al decreto de urgencia de manera injustificada y para fines espurios⁹. No obstante, debiera reconocerse que para analizar en profundidad el porqué de la cuantía del uso de los decretos por parte de Alan García respecto a sus pares, habrían de tenerse en cuenta muy diversas variables, aunque ciertamente la fragmentación del Congreso, así como la debilidad del oficialismo podrían ser parte de la explicación.

Asimismo y a pesar de su distinta naturaleza y finalidad (reglamentación, regulación), dada su potencialidad para incidir en las Leyes se recomienda observar la Tabla 7 insertada en el **Anexo** relativa al empleo del Decreto Supremo.

Por otro lado, y posiblemente como respuesta a las reacciones que el Congreso pudo tener

⁹ Aún reconociendo que la propia dinámica de estas comisiones de investigación pudiera llevar a la actuación bajo intereses partidarios, lo cierto es que la polémica en torno a la justificación de numerosos decretos de la presidencia de Alan García están siendo sometidos a investigación, tanto parlamentaria como judicial y privada por parte de organizaciones de la sociedad civil. Para más información se recomienda de (Blume, 2011)

de cara al Ejecutivo, es importante enfocar la mirada hacia las crisis en el Gabinete de Ministros, habida cuenta de que necesitan del apoyo del Legislativo tanto para su nombramiento como para su mantenimiento en el cargo. En este sentido, el Presidente de la República realizó a lo largo de su segundo gobierno (2006-2011) 42 cambios ministeriales de un gabinete formado por 17 ministerios, durante dicho período. A ello habría que añadir cuatro cambios en lo que al Presidente del Consejo de Ministros se refiere. Resultado de ello, la duración media en el cargo de cada Presidente del Consejo o Primer Ministro fue de aproximadamente 12 meses, aunque si se excluyera a Jorge del Castillo Gálvez, quien estuvo algo más de 24 meses, la media bajaría ostensiblemente (Robinson, 2012: 51). Con respecto a los ministros, un análisis de la estadía de los ministros arroja un desempeño de similar permanencia. Subráyese que únicamente los ministros de Ambiente, Cultura y Exteriores mantuvieron su cartera durante dicho quinquenio.

En este sentido, deben traerse a colación las mociones llevadas a cabo, tanto las de confianza como las de censura. Respecto a las primeras, como se advirtió en capítulos previos, es necesario su éxito en el Congreso para la toma de posesión de los aspirantes. Sin entrar en excesivo detalle en esta cuestión, podría señalarse que un estudio comparado respecto a las mociones de confianza relacionadas a los Primeros Ministros propuestos revela que durante el segundo mandato de Alan García éstos obtuvieron las cotas más bajas de apoyo congresual, tomando inclusive en consideración parte del actual gobierno de Ollanta Humala (hasta agosto de 2012; para más información: Robinson, 2012: 51)

Respecto a las mociones de censura, se presentaron siete desde el Congreso, una de ellas ante el Presidente del Consejo de Ministros. Ninguna de ellas prosperó, dado que aunque algunas obtuvieron más adhesiones que votos en contra y/o abstenciones, no lograron alcanzar al menos 61 votos a favor, umbral que establece la Constitución en su artículo 132¹⁰. Podría entenderse por tanto, que el elevado número de cambios en el Gabinete pudo deberse a diversas razones, pero no explícitamente a mociones de censura perdidas, ya que éstas no se produjeron dado el mínimo exigido por la Constitución.

Asimismo, este elevado número de cambios ministeriales, especialmente en lo que se refiere a la figura del Presidente del Consejo de Ministros, pareciera revelar notable debilidad del Ejecutivo ante el Legislativo, contrastando con la percepción que se pudo extraer de la producción legislativa mediante decretos que previamente se mostró. En ambos casos no obstante, entrarían en juego diversas variables para estos desempeños, donde posiblemente el sistema de partidos albergaría nuevamente especial atención. Como complemento, destáquese que únicamente un porcentaje

¹⁰ Se exige “la aprobación del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso”, situado para dicho período en 61 diputados.

ligeramente superior al 55% de los ministros pertenecieran al APRA, en torno a un 10% a terceros partidos y los restantes sin vinculación partidaria. Con respecto al cargo de Primer Ministro, cuatro de los cinco con que contó Alan García pertenecieron a su partido y el restante al Partido Humanista, actor marginal de la política peruana¹¹.

5.2 El Congreso

Con respecto a la actividad legislativa llevada a cabo desde el Congreso, el presente epígrafe tomará en consideración la labor realizada por la oposición, por el oficialismo y por terceros actores con capacidad de iniciativa legislativa, incluido el Ejecutivo. No obstante, debe recordarse que la atención se centrará en los proyectos de ley, definidos como un “instrumento propositivo mediante el cual se ejercita el derecho de iniciativa legislativa y se promueve el procedimiento legislativo” (Manual de Técnica Legislativa, 2011: 29). Se busca la exposición de suficiente evidencia empírica con respecto a ciertas características de los mencionados proyectos de ley (proponentes, estado final, año) con el fin de conocer el éxito logrado por los distintos actores. En este sentido, se considerará como proyecto de ley exitoso aquel que finalmente hubiera sido publicado en El Diario Oficial El Peruano, ya que es el último paso del procedimiento legislativo.

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

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

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

¹¹ Cálculos de elaboración propia en base a la información bibliográfica y de conformación del Consejo de Ministros durante el periodo 2006-2011.

legislativa fue de más a menos, comenzando con unas tasas del 38,8% y finalizando en 2011 con un 18,2%.

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

Tabla 9 Proyectos de Ley presentados y publicados por Grupo Parlamentario (2006-2011)

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

Elaboración Propia con datos del Congreso de la República

Como puede observarse, aparentemente el tamaño de las bancadas no guardaría especial relación con la capacidad de alcanzar el éxito con los proyectos de ley presentados. Ejemplo de ello, el Partido Nacionalista Peruano obtuvo un modesto 13,4% de éxito, a pesar de ser uno de los principales Grupos Parlamentarios, y a diferencia del GP Fujimorista que, con apenas trece escaños, logró un 25,2% de éxito.

En relación a los posicionamientos que las organizaciones partidarias desarrollaron entre sí, de forma breve podría señalarse que, aún no dándose coaliciones estables durante el período de estudio, el oficialismo contó con cierta asiduidad con el apoyo del Fujimorismo y del Grupo Especial Demócrata, combinación que en todo caso no alcanzaba la mayoría absoluta bajo ninguna de las cambiantes sumas que manifestaron (IDEA, 2009: 118). A este respecto, la bancada del APRA por sí misma no pareció tener especial éxito, dado que éste se situó en un 11,9%, siendo además el mayor Grupo Parlamentario tras la desintegración del Grupo Parlamentario Nacionalista Unión por el Perú al poco de comenzar el Cuarto Período Parlamentario.

Es posible que *a priori* pudiera entenderse que una de las múltiples razones que quizá pudiera haber

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

Sin embargo se tratan todos ellos de modestos valores, muy lejos de los alcanzados en sistemas parlamentarios (García Montero, 2009: 92), lo que posiblemente traería a colación los debates presentados al inicio de la presente investigación con respecto a las hipotéticas virtudes y defectos del presidencialismo respecto al parlamentarismo. Además, este escaso éxito en torno a los proyectos de ley podría guardar cierta relación con el uso elevado del decreto, tal y como se expuso anteriormente y como será discutido en el próximo capítulo. Por último, un elemento que podría complementar estos datos es el referente a la cohesión partidaria respecto a las votaciones de los Grupos Parlamentarios. En este sentido, se ha tendido a considerar que en el Perú ésta se situaría en valores razonablemente bajos, ubicándose entre el 70% y el 85% para la primera parte el período 2006-2011 por parte de las bancadas no oficialistas y sobre el 95% para el APRA (IDEA, 2009: 110-111). Recuérdese en este punto la información anteriormente expuesta respecto al sistema electoral vigente, así como las posibles tendencias al individualismo por encima del partido durante las campañas electorales por el voto preferente múltiple.

En segundo lugar debiera enfocarse la atención en el Ejecutivo, actor clave en la actividad legislativa como la evidencia empírica que se ha ido mostrando en la presente investigación pareciera dibujar. En este sentido, debe ser también tenido en cuenta su desempeño en términos de éxito/fracaso a la hora de presentar proyectos de ley ante el Congreso. Véase al respecto la información ofrecida en la siguiente Tabla 10:

Tabla 10 Proyectos de Ley presentados por el Ejecutivo y publicados en El Peruano por año

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

6. Conclusiones

A modo de conclusión y en base a la investigación llevada a cabo, pareciera confirmarse la idea de que el sistema presidencial requiere de cierta cooperación para su correcto funcionamiento. El análisis de las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo durante el segundo mandato de Alan García Pérez apoyarían esta afirmación.

Ciertamente, este período estuvo marcado por un elevado uso del decreto por parte del Ejecutivo así como de unas bajas tasas de éxito en lo que a proyectos de ley se refiere, tanto por parte de la oposición, como del oficialismo. Asimismo, el Gabinete vivió numerosos cambios de gobierno, contabilizándose cuatro Presidentes del Consejo de Ministros y más de 40 ministros para un período de cinco años. Estos datos arrojarían la sensación de que el Ejecutivo tiende a legislar de espaldas al Congreso dada su minoría parlamentaria, pero además, de que el Legislativo actuó de manera poco cooperativa ante el Presidente, reduciendo sus capacidades legislar en el Congreso y empujándole a numerosos cambios de Gabinete en busca de mayores apoyos.

Por otra parte, la experiencia peruana delata importantes informaciones referentes al sistema de partidos. En este sentido, la elevada fragmentación partidaria, así como el alto número efectivo de partidos parlamentarios estaría condicionando no sólo al Ejecutivo en su búsqueda de mayorías estables en el Congreso, sino además a la propia oposición en su organización. Los datos relativos a su escaso éxito en proyectos de ley propuestos serían una muestra de ello, así como la configuración cambiante de los grupos parlamentarios a lo largo del período analizado. Esta situación pareciera confirmar al Perú como un 'presidencialismo sin partidos', como Lanzaro (2012) y Nohlen (1998) anunciaron en su momento.

Por lo tanto, a pesar de que el diseño institucional-normativo propiciara un Ejecutivo fuerte y que la oposición se encontrara dividida y poco propensa al acuerdo, pareciera que el Presidente peruano no ejerció una tarea de gobierno fuerte y de liderazgo, sino más bien de espaldas al Congreso, habida cuenta del recurrente uso del decreto, como el análisis de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo pareciera confirmar.

7. Bibliografía

- **Alcántara Sáez**, Manuel (2013): “Sistemas política de América Latina. América del Sur”. Volumen 1, Cuarta Edición. Editorial Tecnos: Madrid.
- **Anduiza**, Eva y **Bosch**, Agustí (2012): “Comportamiento político y electoral”. Editorial Ariel: Barcelona.
- **Blume Rocha**, Aldo (2011): “Los Decretos de Urgencia de Alan García: El abuso y la usurpación de la facultad legislativa por parte del Poder Ejecutivo”. Instituto de Defensa Legal: Lima.
- **Duque Daza**, Javier (2015): “¿Presidentes legislando? Las facultades legislativas en el presidencialismo colombiano 1991-2014”. En *Estudios Socio-Jurídicos*, No.17, Vol. 1, pp. 77-123.
- **Chasquetti**, Daniel (2008): “Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: evaluando la difícil combinación”. Ediciones Cauce: Montevideo.
- **García Belaúnde** (2009): “El presidencialismo atenuado y su funcionamiento”. Andrew Ellis, Jesús Orozco y Daniel Zovatto (coords): “Cómo hacer que funcione el sistema presidencial. Making presidentialism work”. IDEA y UNAM: Ciudad de México.
- **Huntington**, Samuel (1994): “La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX”. Paidós: Barcelona.
- **IDEA** (2009): “Estudios sobre el Congreso Peruano. grupos parlamentarios, disciplina partidaria y desempeño profesional”. Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y Universidad Antonio Ruiz de Montoya: Lima.
- **Lanzaro**, Jorge (2003): “Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina”. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO): Buenos Aires.

- **Linz**, Juan (2013): “ Los peligros del presidencialismo”. En *Revista Latinoamericana de Ciencia Política Comparada*, Vol. 7, julio de 2013.
- **Mainwaring**, Scott (1993): “Presidentialism and Multipartyism. The difficult combination”. En *Comparative Political Studies*, No. 26.
- **Mainwaring**, Scott y **Shugart**, Matthew (1996): “Presidencialismo y democracia”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, No. 9,
- **Mainwaring**, Scott y **Shugart**, Matthew (2002): “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate”. Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (compiladores): “Presidencialismo y democracia en América Latina”. Paidós: Barcelona.
- **Meaglia**, Piero (1996): "Presidencialismo, parlamentarismo, semipresidencialismo". En *Este País*, núm. 62, mayo de 1996, pp. 2-13.
- **Montero**, Mercedes García (2008): “Instituciones y actividad legislativa en América Latina”. En *Documentos CIDOB*, NO. 23, febrero de 2008.
- **Montero**, Mercedes García (2009): “Presidentes y Parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS): Madrid.
- **Navarro**, José Elice (2012): “Informativo”. En *Reflexión Democrática*, Año 8, No. 155.
- **Nohlen**, Dieter (2013): “El Presidencialismo comparado”. En *Revista Instituto de Altos Estudios Europeos*, RIAEE No. 1.
- **O'Donnell**, Guillermo. (2009): “Democracia Delegativa”. *Journal of Democracy en Español*. Vol. 1 de 2009.
- **Patriau**, Enrique (2012): “El Congreso Peruano en el proceso de políticas públicas: influencia informal sobre la burocracia”. Seminario de Investigación No1, 5 de octubre de 2012. Instituto de Iberoamérica: Salamanca.

- **Robinson** Urtecho, Patricia (2012): “Manual de Control Parlamentario”. Oficialía Mayor: Lima.
- **Stokes**, Susan (1999): “Partidos Políticos y Democracia”. En *Annual Review of Political Science*, Volumen 2, 1999. Annual Reviews.
- **Tanaka**, Martín y **Vera**, Sofía (2010): “La dinámica "neodualista" de una democracia sin sistema de partidos: La situación de la democracia en el Perú”. En *Revista de Ciencia Política*, Vol.30, No.1, pp. 87-114.