

El sistema de partidos peruano entre 2001 y 2016: fragmentación, inestabilidad y creciente distanciamiento entre poderes<sup>1</sup>

*The Peruvian Party System Between 2001 and 2016: Fragmentation, Instability and Growing Distancing Between Powers*

**Ignacio García Marín**

Ignacio García Marín es doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid, España.  
E-mail: nachogarciamarin08@gmail.com

## resumen

El presente estudio analiza el sistema de partidos peruano entre 2001 y 2016 y sus efectos en el funcionamiento del Congreso de la República. Esto se lleva a cabo a través de diferentes indicadores de actividad legislativa, como el caso de la producción normativa, la revisión de decretos, el control al ejecutivo y la conformación partidaria del Legislativo y de sus órganos de gobierno, entre otros. Como resultado de ello, se evidencian diferentes etapas en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, con un marcado distanciamiento y final aislamiento del oficialismo, el cual tendió a una creciente inestabilidad y dificultad para desplegar su agenda de gobierno. Por parte del Congreso, se observa una elevada inestabilidad, volatilidad y crecientes dificultades para articular mayorías que permitan llevar a cabo sus funciones como Poder Legislativo. La baja institucionalización del sistema de partidos y la precaria estructuración de estas organizaciones explican, al menos parcialmente, los efectos limitadores que se produjeron en el funcionamiento de los poderes Ejecutivo y Legislativo y de su distanciamiento progresivo.

## palabras clave

Perú / congreso / partidos políticos / legislativo / relaciones ejecutivo-legislativo

## summary

This study analyzes the Peruvian party system between 2001 and 2016 and its effects on the functioning of the Congress of the Republic through different indicators of legislative activity, such as normative production, revision of decrees, and control of the executive and partisan conformation of the legislature and its governing bodies, among others. As a result, different stages in executive-legislative relations are evidenced, with a marked distancing and final isolation of the ruling party, which tends to increase instability and difficulty in deploying its government agenda. Congress had a high degree of instability, volatility, and growing difficulties in articulating majorities that would allow it to carry out its functions as a legislative power. The low institutionalization of the party system and the precarious structuring of these organizations explain, at least partially, the limiting effects on the functioning of the executive and legislative branches and their progressive distancing.

## keywords

Peru / congress / party system / legislative / executive-legislative relations

## 1. Introducción

Desde la restauración de los regímenes democráticos en América Latina, el análisis académico en torno a las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se ha centrado, principalmente, en torno a la idoneidad del presidencialismo como forma de gobierno (Linz, 1994 y 2013; Linz y Valenzuela, 1997); los efectos de los sistemas multipartidistas para la estabilidad (Mainwaring, 1993 y 1995; Samuels, 2002; Chasquetti, 2001; Nohlen, 2013). Más recientemente, se ha volcado a las coaliciones y la prevalencia de los gobiernos divididos (Chasquetti, 2006; Pérez Liñán, 2008; Reniú y Albala, 2012). Asimismo, surgieron crecientes investigaciones sobre la importancia de examinar los efectos de la baja institucionalización del sistema de partidos, un tema abordado por Nohlen (1992), Coppedge (2001), Levitsky y Way (2004), Payne (2006), Pérez Liñán (2003), Reniú y Albala (2012) o Torcal (2015), entre otros muchos.

Sin embargo, y a pesar de sus características, el caso peruano ha sido insuficientemente explorado, en especial lo referido al período entre 2001 y 2016. Este período abarca tres presidencias sucesivas que siguieron al régimen autoritario de Alberto Fujimori (1990-2000) y al breve mandato de Valentín Paniagua (2000-2001). Durante este lapso, se observan patrones significativos y diversos en el desempeño de las organizaciones partidarias, así como una marcada disfunción del Congreso como contrapeso del Poder Ejecutivo, una creciente fragmentación y una recurrente prevalencia del gobierno dividido.

Asimismo, el sistema de partidos peruano durante el período 2001-2016 se caracterizó por una muy baja institucionalización, lo cual tuvo un impacto significativo en la actividad legislativa y la eficacia del Congreso. Además, influyó de manera notable en la composición y la agenda política del Poder Ejecutivo (García Marín, 2019). Hay que añadir la variación de las marcas y organizaciones partidarias, aunque no tanto de los candidatos, así como una salida constante de los actores de sus grupos parlamentarios. Además, durante este período se destacó un fuerte personalismo por encima de los lazos ideológicos y programáticos (Mainwaring y Torcal, 2006), una alta volatilidad y una baja penetración territorial (Seifert Bonifaz, 2014). La debilidad de las organizaciones partidarias fue evidente, y no hubo estabilidad ni en la oferta ni en la demanda de los votantes, en consonancia con los postulados de Tavits (2008).

En consecuencia, el objetivo de la presente investigación es analizar los efectos de la baja institucionalización del sistema de partidos peruano en el desempeño del Congreso de la República y su capacidad para ejercer sus facultades constitucionales, incluida su función de control sobre el Poder Ejecutivo, para el período 2001-2016. Se parte de la siguiente pregunta de investigación: ¿cómo han influido la fragmentación parlamentaria y la falta de estabilidad partidaria en la capacidad del Congreso para ejercer sus facultades de control y legislación? Es importante subrayar que, además de la alta volatilidad y fragmentación, se presentan recurrentes minorías oficialistas, dificultades para la formación de coaliciones y escasos acuerdos interpartidistas duraderos. En resumen, el gobierno dividido ha sido constante en el período estudiado, mientras que la oposición ha estado fragmenta-

da y ha tenido dificultades para coordinar sus agendas, características habituales de sistemas de partidos con baja institucionalización (Torcal, 2015).

La hipótesis, por tanto, deriva de este contexto partidario y de sus efectos en el funcionamiento del Congreso y, en última instancia, del Ejecutivo: la baja institucionalización del sistema de partidos peruano ha limitado la autonomía y el ejercicio de las facultades constitucionales del Congreso de la República, al reducir su rol a la producción de leyes y el control político. En otras palabras, y como se discute más adelante, el sistema de partidos peruano, que en ocasiones se ha percibido como inexistente (Tanaka, 2005; Tanaka y Vera, 2010) o débilmente institucionalizado (Meléndez, 2010; Barrenechea y Sosa Villagarcía, 2014; Torcal, 2015), no solo habría afectado el funcionamiento del Congreso en términos de control y legislación, sino que también habría otorgado un protagonismo relativo al Poder Ejecutivo, incluso cuando este último se encontraba en minoría parlamentaria de manera recurrente.

Para responder a la pregunta y verificar la hipótesis, se realiza en primer lugar un análisis del sistema de partidos peruano, el cual aún se encuentra en proceso de consolidación luego del colapso producido a inicios de la presidencia de Fujimori (1990-2000). En segundo lugar, se examina la evolución de los grupos parlamentarios en el Congreso, su creciente inestabilidad y marcada volatilidad y atomización. Finalmente, se analizan los principales indicadores de actividad legislativa, incluidos aquellos relacionados con el Poder Ejecutivo (revisión de decretos, delegaciones legislativas, mociones de censura), con el objetivo de discutir los efectos del sistema de partidos peruano en el funcionamiento del Congreso y su relación con el Ejecutivo.

## **2. Un breve análisis al sistema de partidos peruano**

El sistema de partidos peruano se transformó de manera radical a lo largo de la década de 1990. Dio paso a nuevos liderazgos políticos y, sobre todo, desplazó a las organizaciones que hasta entonces dominaban la arena política. Como destaca Crabtree (1994: 24), dos de los principales detonantes fueron la hiperinflación y el terrorismo de Sendero Luminoso. 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 (Tuesta, 2010: 48; Levitsky y Way, 2010; Levitt, 2012: 28; Alcántara, 2013: 493). Sin embargo, 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, aunque cuestión diferente fue la de los candidatos, pues únicamente Toledo repitió como contendiente, en 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 venció a Alan García. El nivel de competitividad electoral en la primera vuelta se situó en el 10,74%, mientras que fue del 5,42% para la segunda, y se

conformó un total de ocho candidaturas presidenciales. Es destacable 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 cuales 11 obtuvieron representación, aunque ninguna logró diputados por todos los distritos electorales. Casi dos tercios de los congresistas llegaron a la cámara por primera vez (76 de 120, según Vargas León, 2005: 20) y de los 71 que se postulaban para su reelección, 41 lo hicieron bajo una agrupación política distinta, principalmente por parte de candidatos cercanos anteriormente al fujimorismo (Vargas León, 2005: 22). Esta tasa de congresistas reelectos fue a su vez de las más bajas de la región (Campos, 2013: 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 (Tanaka, 2005: 113). De igual modo, en aquellos momentos varios cargos importantes llegaron apenas meses antes de los comicios y su penetración territorial era escasa, como señalan Seifert Bonifaz (2014: 66-67) y Tanaka (2005: 30-31). A ello, debe sumarse una débil disciplina de partido (Tanaka, 2005: 28).

La primera fuerza política fue PP, que alcanzó 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, aunque obtuvo un 26,32% de los sufragios. Tras PP, se situaron el APRA, con 28 escaños, y Unidad Nacional (UN, en adelante) con 17. Esta última se trató de una coalición creada *ad hoc* para las elecciones que aglutinaba diversas fuerzas conservadoras, como el PPC, Solidaridad Nacional y Cambio Radical. El FIM, por su parte, repitió la ubicación de su líder en la contienda presidencial, al colocarse cuarto, con 11 escaños, aunque se configuró como un primer aliado del oficialismo en los inicios del mandato de Toledo. Fue seguido de UPP (6), AP (3) y Cambio 90 (3), que, para estas elecciones, se presentó en solitario. Debe subrayarse el caso de UPP, ya que su líder de bancada fue Paniagua y, a pesar de llevar a cabo un breve gobierno reformista y de consenso (Tanaka, 2005: 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 estos comicios y el significativo cambio en el sistema de partidos. Estos datos se tradujeron en un NEPP de 4,37 y un NEP de 3,94.

Con respecto a las elecciones generales de 2006, y, 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 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, además de ser su segundo mandato presidencial. Ollanta Humala, nuevo contendiente, *outsider* e invitado por UPP, se ubicó en segundo lugar. Han de destacarse los resultados de las elecciones legislativas, en las que hubo una gran renovación de la Cámara, dado que solo 19 congresistas repitieron en el cargo (Tanaka y Vera, 2010: 243).

La volatilidad parlamentaria se situó en el 25,8% (Meléndez y León, 2010: 11), lo que supuso una nueva bajada respecto de 2001 y 2000. 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, lo que supuso un incremento con respecto a 2001, aunque el NEPP, por su parte, se ubicó en 3,78, lo que sí fue una bajada en relación con ese mismo año.

UPP fue la primera fuerza en la Cámara que obtuvo 45 escaños, lo que supuso un crecimiento muy elevado respecto de 2001 (+39). Además, logró representación en 24 de los 25 distritos electorales, excepto en Madre de Dios. Esta capacidad de ser competitivo electoralmente en todo el país fue el 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 diputados. En segundo lugar, se situó el aprismo, con 36 curules. Conformó lo que posteriormente fue el primer grupo parlamentario y, además, la bancada oficialista. Supuso el 30% de los congresistas, con representación en 21 de los distritos electorales. En tercer lugar, Unidad Nacional (UN) se ubicó en 17 escaños. Obtuvo con ello un resultado nuevamente inferior al logrado por su candidatura presidencial en términos relativos. En las elecciones legislativas fue del 57,07%, muy lejos de la presidencial (78,74%). Alianza por el Futuro alcanzó 13 escaños, aunque su líder para el Congreso, Keiko Fujimori, fue la diputada que más votos obtuvo (Masías Núñez y Segura Escobar, 2006: 117). Los restantes 9 diputados se repartieron entre el Frente de Centro, PP y Restauración Nacional. Precisamente es destacable 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. Perdió 43 escaños respecto de aquellos comicios.

Se puede destacar el elevado voto nulo, que fue del 14,97%, es decir, casi igual que el cosechado por el aprismo (15,14% de los votos emitidos). De igual modo, hay que destacar la salida del Congreso del FIM, ya que obtuvo apenas el 1,45% de los votos válidos. Por ello, aparentemente el desgaste del pasado gobierno toledista fue también compartido con su principal socio de gobierno.

Las elecciones generales de 2011 volvieron a suponer otro cambio importante en el sistema de partidos, aunque la volatilidad continuó la senda de moderada reducción. En principio, en términos de candidaturas presidenciales, Alejandro Toledo y Ollanta Humala volvieron a presentarse, así como Keiko Fujimori lideró Fuerza 2011. Los partidos fueron, de forma predominante, personalistas (Dargent y Muñoz, 2012: 256), aunque investigaciones como las de Meléndez (2012) y Rottenbacher de Rojas (2012) sugieren que el principal predictor del voto fue la ideología, hecho que lleva a Meléndez (2012), junto con otras variables, a entender una progresiva institucionalización del sistema de partidos. En el balotaje, las candidaturas fueron encabezadas por Keiko Fujimori y Ollanta Humala. Resultó 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. Logró 47 escaños de 130, ya que entró en vigor el aumento de congresistas aprobado en 2009. Este número supuso un 36,15% de los 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.

Luego se situó el fujimorismo, que obtuvo 37 escaños (un 28,4% de la Cámara), con un 22,97% de los votos válidos. Supuso un incremento de 24 actas respecto de 2006 y un fortalecimiento del papel protagonista que ya había adquirido en los años previos. Como tercera organización partidaria se ubicó PP. Se alzó con 21 curules y un incremento de 19 en relación con 2006. Se postuló como aliado del PNP, lo que sucedió sobre todo durante los dos primeros años del quinquenio. Entre ambas agrupaciones, en función de los resultados electorales, sumaban 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; Solidaridad Nacional fue la quinta organización partidaria por escaños recibidos, con 9 de 130.

El aprismo logró entrar al Congreso con 4 escaños (todos ellos reelectos). Fue la única organización tradicional que lo hizo de manera independiente, pero supuso una debacle respecto de 2006. De este modo, las elecciones generales de 2011 acrecentaron los cambios que se venían produciendo en el sistema de partidos peruano, caso del claro desplazamiento de las organizaciones que dominaron la política en la década de 1980 e incluso anteriormente, caso del APRA, AP y la izquierda tradicional. Además, al igual que sucediera en 2006, el balotaje se decidió, en parte, por la capacidad de movilizar el voto útil hacia alguna de las dos candidaturas contendientes (Ortiz de Zárate, 2011: 3), dada la polarización de la campaña. Entró a la Cámara el menor número de partidos desde 2001, lo cual mostró la efectividad moderada de las reformas electorales ya comentadas. No obstante, eso no fue obstáculo para que, con posterioridad, los grupos parlamentarios sufrieran cambios notables en su composición.

El NEP se situó en el 4,45 un valor similar a 2006 (4,54) pero el segundo valor más alto desde 1980, 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%, lo que supuso el menor valor desde 1980 y confirmó 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 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. Asimismo, han de considerarse las dificultades que encontraron sus organizaciones partidarias para presentar un candidato competitivo a las elecciones presidenciales. Un ejemplo fue el APRA, que no presentó candidato que pudiera suceder a Alan García, hecho similar a PP en 2006 y del nacionalismo en 2016.

### 3. La atomización de los grupos parlamentarios

Los resultados electorales 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	17	12	11
Unión Parlamentaria Descentralista	13	14	14
Frente Independiente Moralizador	11	7	6
Perú Ahora-Independientes	-	6	6
Alianza Nacional	-	-	8
Concertación Parlamentaria	-	-	7
Independientes	4	7	8

**Fuente:** elaboración propia en base a los datos del Congreso de la República. \* 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 de PP sobre el total de escaños, y lo situó en el 26,6%, cerca del 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 lograra los proyectos que intentara en materia legislativa, así como la posibilidad de superar los principales trámites de control que la oposición desplegara, caso de mociones de censura, por ejemplo. Se tradujo en la existencia de hasta nueve diferentes grupos parlamentarios, los cuales, a su vez, no siempre contaban 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 diputados electos en listas de PP; en AN, mayoritariamente diputados provenientes de Somos Perú (SP) y Unión por el Perú (UPP); y CP, congresistas procedentes de PP (caso del ex-premier Solari) e independientes. Como señala Levitt (2012: 205) al respecto, probablemente, salvo el APRA y PPC, las demás organizaciones partidarias en el Congreso funcionaron, en esencia, 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 período 2001-2006, veintinueve parlamentarios dejaron sus gru-

pos parlamentarios formando otros nuevos” (Campos, 2014: 14). Este número era equivalente al 24% de los congresistas.

Para el período 2006-2011, y 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 parlamentaria, con un NEPP del 3,99 en 2006-2007; del 5,37 en 2007-2008; del 6,01 en 2008-2008; del 5,99 en 2009-2010 y del 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 presentaron solos a los comicios (APRA, PP y RN) hubiera podido influir en esta evolución. Resulta sorprendente la temprana ruptura de la alianza entre el PNP y UPP, así como las deserciones que ellos mismos sufrieron una vez establecidos como grupos parlamentarios. Esto hizo, a su vez, que el oficialismo fuera de manera temporal la primera fuerza parlamentaria, pero de modo precario, aunque con alianzas razonablemente estables con el fujimorismo y pequeñas fuerzas de centro-derecha. La oposición, por su parte, se mostró dividida, débil y tendente a la fragmentación (Tanaka y Vera, 2007: 245), a lo que se puede unir una menor tasa de cohesión en el voto, en comparación con el aprismo y fujimorismo (Meléndez y León, 2010: 469). Véase la siguiente tabla para más detalle:

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

Congresistas por grupo parlamentario y por período anual de sesiones						
Grupo parlamentario	Elección	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Alianza Nacional	-	-	-	-	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>

**Fuente:** elaboración propia en base al Congreso de la República del Perú.

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

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

Congresistas por grupo parlamentario y por período anual de sesiones						
Grupo parlamentario	Elecciones	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
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>

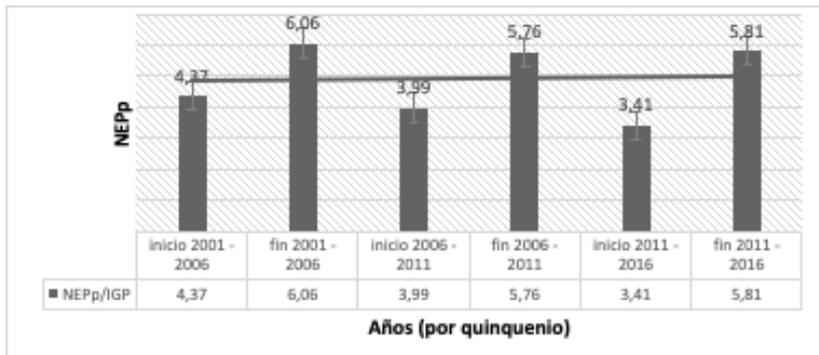
**Fuente:** elaboración propia en base al Congreso de la República del Perú.

El oficialismo, con su bancada Gana Perú, e integrada por el nacionalismo y congresistas de otras fuerzas de izquierda, perdió miembros a medida que transcurrió el mandato de Humala. Ello hizo que comenzara con 47 integrantes, pero que finalizara el último período parlamentario con solo 25, lo que lo situó como segunda fuerza en la Cámara. Esta disminución, aunque importante, les siguió otorgando un peso importante en el Congreso, ya que los restantes grupos parlamentarios sufrieron de igual manera la salida de diputados en sus filas. La excepción fue el fujimorismo, ya que su relativa estabilidad le permitió configurarse como la segunda fuerza a lo largo del quinquenio. Terminó por ser la primera, con 34 escaños sobre los 37 con los 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 solo 130 escaños. AP y el Frente Amplio formaron una bancada que se conformó como el principal opositor de izquierdas, en especial en el caso de esta segunda formación. Esto se debió a que sus integrantes abandonaron el nacionalismo por su desempeño gubernamental. Además, hay que destacar 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. Ello, sin embargo, debe completarse con el hecho de que

todos estos grupos parlamentarios tuvieron varios congresistas sin afiliación partidaria o bien de terceras fuerzas políticas de menor tamaño, caso del nacionalismo. Véase un resumen de la evolución del NEPp a lo largo del período de estudio, donde destaca la tendencia a la fragmentación con el paso de los períodos anuales de sesiones:

**Gráfico 1.** Evolución del NEPp entre 2001 y 2016



**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Congreso de la República del Perú.

#### 4. El Congreso en acción: control político y producción legislativa

Aparentemente, esta creciente atomización e inestabilidad de los grupos parlamentarios tuvo efectos en la capacidad del Congreso de llevar a cabo 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, y la última de ellas fue 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 llevarla a cabo (García Marín, 2019).

La labor de las comisiones en cuanto a su control político tuvo un rol ambivalente. Por un lado, como señalan algunos autores (Levitt, 2012: 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. Esto supuso en varios casos una importante vía de fiscalización *a posteriori* respecto de la tarea de gobierno de García. Las principales conclusiones e informes de estas comisiones, por cierto, fueron invalidadas por la justicia en base a cuestiones de forma, lo que invita a pensar nuevamente en el nivel técnico de los legisladores.

En función de 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, mientras que se trató de un porcentaje más alto para los decretos legislativos: 48%. Un hecho a destacar es que, además, el Congreso derogó 41 de los 205 que emitió Toledo, lo que supuso un 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. Sin embargo, de los 383 decretos de urgencia, 18 fueron derogados por el Congreso, y 5 por el Tribunal Constitucional. Por su parte, Ollanta Humala emitió 131 decretos legislativos, de los cuales uno solamente fue derogado por el 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, y fue derogado igualmente uno de ellos.

Otro punto que ha de comentarse es lo relativo a los proyectos o propuestas de ley, los cuales incluyen las resoluciones legislativas, así como decretos supremos. Por ello, 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, del 19,7% y del 27,6%, lo que refleja una convergencia entre ambas instituciones y una creciente debilidad del Ejecutivo en este ámbito. Levitt (2012: 172) señala la cuestionable importancia de un importante porcentaje de los proyectos de ley que se presentaron entre 2001 y 2006, hecho similar que puede identificarse para períodos posteriores. A este respecto, puede añadirse que del total del período de estudio (25.173), se publicaron finalmente un tercio de ellos: 7.794 (30,9%). Además, de aquellos que no se publicaron, la mayoría no pasó de las comisiones (52,4%). No obstante, el primer quinquenio se destacó por una elevada producción legislativa, ya que los 4.909 proyectos de ley o resoluciones publicados superaron en gran medida la suma de los dos siguientes períodos: 1.384 (2006-2011) y 1.501 (2011-2016). Por ello, podrían inferirse dificultades crecientes para alcanzar mayorías legislativas.

En relación con la aprobación únicamente de leyes, el 35% de ellas, durante el mandato de Toledo, procedió del Ejecutivo (Levitt, 2012: 169). Patriau (2012: 6) indica que el 42,3% procedió del Ejecutivo en el quinquenio de García; y, con base en el Congreso, el 40,6% fue presentado por el gobierno de Ollanta Humala. En relación con los mandatarios previos, Levitt (2012: 169) resume la información de otras investigaciones. Señala que, durante el primer mandato de García, entre el 21% y el 31% de las leyes publicadas partió del Ejecutivo; durante el primer bienio de Fujimori (caracterizado por su minoría en el Parlamento y enfrentado abiertamente a él), un 19% y, desde entonces y hasta el año 2000 (con dominio de

la Cámara), un 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. Las tasas de éxito de estas instituciones se situaron en el 24,3% (sobre 90 proyectos de ley) entre 2001 y 2006; 21,6% (81 proyectos de ley); y finalmente, entre 2011 y 2016, un 21,3% (49 proyectos de ley). Véase a continuación la producción normativa desde 1980 hasta 2016.

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

Presidente	Decretos legislativos (a)	Decretos de urgencia (a)	Leyes publicadas (b)	Total
Fernando Belaunde (1980-1985)	348	667	724	1.739
Alan García (1985-1990)	263	1.033	665	1.961
Alberto Fujimori (1990-2000)	449	1.813	1.067	3.329
Valentín Paniagua (2000-2001)	10	122	117	249
Alejandro Toledo (2001-2006)	42	205	1.271	1.517
Alan García (2006-2011)	142	383	732	1.257
Ollanta Humala (2011-2016)	131	53	485	669
<b>Total</b>	<b>1.385</b>	<b>4.276</b>	<b>5.061</b>	

**Fuente:** (a) Tanaka y Vera (2010: 101) para datos hasta 2011; (b) Levitt (2012: 172) para datos hasta 2001; 2011-2016 elaboración propia en base al Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria.

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 en dos ocasiones fue dirigida por un diputado 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). Similar fue lo ocurrido en 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. En ambos casos, pasaron a ser segundas fuerzas en cuanto a vicepresidentes y portavoces respectivamente en estos órganos. Esto a su vez puede ser relacionado con la facultad de iniciativa legislativa del Ejecutivo. En todo caso, y en lo que a producción de leyes se refiere, sí ha habido una clara diferencia entre los tres presidentes que son 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 la vía de los decretos que de leyes elaboradas en el legislativo

(Tabla 4). En este sentido, el período 2001-2016 ha marcado un cambio sustancial, al obtener el Congreso un mayor peso relativo en la elaboración legislativa.

De igual modo, otro tipo de control político, pero también de compartición de 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	116
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

**Fuente:** Campos (2014: 32) para 2001-2011; elaboración propia en base al Congreso de la República del Perú para 2011-2016.

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 disfrutaron 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 PP y 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, 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 PP, y se trasladó con la entrada de algunos ministros y de acuerdos puntuales en el Congreso.

Uno de los motivos, posiblemente, fuera el desgaste que los oficialismos han sufrido durante sus mandatos, así como el castigo *a posteriori* que han tendido a sufrir tras abandonar la presidencia también los aliados a los presidentes precedentes, hecho que se remarcó previamente y que pareciera que afectó especialmente al FIM. Por ello, es posible que la Cámara fuera más combativa y eficaz ante el Ejecutivo en lo que se refiere a su composición –mociones a ministros y primeros ministros– que con las medidas de control a decretos y todo tipo de producción normativa. Es decir, es posible que el sistema de partidos haya influido parcialmente en las funciones de control político del Congreso. Por tanto, y a la luz de los hechos, pareciera que la minoría parlamentaria que caracterizó a estos presidentes (a diferencia de Fujimori entre 1995-2000, del primer mandato de García, y de Fernando Belaunde) ha podido limitar el uso del decreto, al menos del legislativo, e incentivar los cambios de ministros y primeros ministros a la luz de su debilidad parlamentaria.

A este respecto, debe subrayarse que el índice ICPCP de Alcántara, García Montero, y Sánchez López (2005) concede al Legislativo peruano la máxima puntuación en América Latina en capacidad de control político. Sin embargo, no puede decirse que el Legislativo peruano se caracterizara por ser un poder obstructor o poco dialogante en el período de estudio. El número de delegaciones legislativas, la baja revisión de los decretos, las votaciones de investidura y el dominio de los principales órganos del Congreso por parte del oficialismo invitan a pensar que, en apariencia el Legislativo mantuvo predominantemente una actitud pasiva o de acuerdos muy puntuales en términos generales, pero no buscó romper u obstruir 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).

## 5. 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 por la baja cohesión ideológica y programática de los grupos parlamentarios. Ni oficialismo ni oposición pudieron conformar alianzas estables y suficientes para poder desplegar sus capacidades en la Cámara, hecho razonable dado el elevado número efectivo de partidos y los efectos que esto puede producir a la hora de alcanzar mayorías legislativas (Duverger, 1992; Mainwaring, 1995; Chasquetti, 2001; Pérez-Liñán, 2003; Alcántara, 2004; Linz, 2013). Por ejemplo, y como se mostró anteriormente, en términos globales la tasa de éxito legislativo

fue baja, pero también lo fue 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 delegaciones legislativas, además de hacer uso elevado del decreto y controlar las principales instituciones de la Cámara.

Pudiera hablarse, por tanto, y de acuerdo con las tesis de O'Donnell (1994), Albala (2009) y 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, pero no es posible destacar 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 (1992) y de Linz (2013), entre otros, quienes relacionan la estabilidad democrática con el exitoso desempeño del Ejecutivo en el Congreso. A su vez, deben tenerse en cuenta los estudios de 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 sugieren una baja negociación entre diferentes fuerzas partidarias.

No obstante, la falta de cooperación generada por la fragmentación parlamentaria no fue sinónimo necesariamente de obstrucción ni reacción, en especial por parte del Legislativo, pero tampoco por el predominio y protagonismo legislativo (aun vía decreto) por la parte ejecutiva. Más bien, ambos poderes operaron de manera disfuncional por el multipartidismo atomizado y la incapacidad de alcanzar acuerdos duraderos en el tiempo, hecho observado en otros países de la zona, como en el caso de Brasil (Aleman, Ponce y Sagarzazu, 2011). Todo ello se da 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 transfuguismo son prueba o resultado de ello. A ello, debe sumarse el liderazgo personalista y las alianzas postideológicas 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 y 2016), con lo cual es posible hablar, en contraposición, de una creciente regionalización electoral. Asimismo, 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 su traslación 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

años noventa: fragmentación parlamentaria, presidentes débiles y colapso del sistema de partidos, lo que derivó en crisis políticas de primera magnitud, incluidas salidas precipitadas de los jefes de Estado (Tanaka, 2015). Sin embargo, no sucedió así, lo que refuerza la atipicidad 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, aunque se mantuvo el carácter democrático de la república en última instancia.

## Referencias

1. El presente estudio deriva de la tesis doctoral *Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en el Perú (2001-2016)*, Universidad Complutense de Madrid. <https://docta.ucm.es/entities/publication/a8d430c6-f6b4-4fb7-b446-02e7f0f0b378>

## Bibliografía

- Albala, A. (2009). Coaliciones gubernamentales y régimen presidencial. Incidencia sobre la estabilidad política, el caso del Cono Sur (1983-2005). *Documentos CIDOB América Latina*, 29.
- Alcántara, M. (2004). Partidos Políticos en América Latina: Precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros. *Documentos CIDOB América Latina*, 3.
- Alcántara, M.; García Montero, M. y Sánchez López, F. (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina*. Salamanca, España: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Alcántara, M. (2013). *Sistemas políticos de América Latina. América del Sur*. Volumen 1. Madrid, España: Tecnos.
- Alemán, E.; Ponce, A. y Sagarzazu, I. (2011). Legislative Parties in Volatile, Nonprogrammatic Party Systems: The Peruvian Case in Comparative Perspective. *Latin American Politics and Society*, 53(3), 57-81.
- Barrenechea, R., y Sosa Villagarcía, P. (2014). Perú 2013: La paradoja de la estabilidad. *Revista de ciencia política*, 34(1), 267-292.
- Campos, M. (2013). Congreso y Políticas Públicas [Caso Perú]. *Parlamentoscopio*, 9.
- Campos, M. (2014). *Relaciones ejecutivo-parlamento: grupos parlamentarios y mecanismos de control político en el Poder Ejecutivo*. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Chasquetti, D. (2001). Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. En J. Lanzaro (Comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina* (pp. 319-359). Buenos Aires, Argentina: FLACSO.
- Chasquetti, D. (2006). La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina. *Postdata*, 11, 163-192.
- Coppedge, M. (2001). Party Systems, Governability and the Quality of Democracy in Latin America. Artículo realizado para la conferencia Representation and Democratic Politics in Latin America organizado por la Universidad de San Andrés y la Universidad de Pittsburgh, Buenos Aires. Argentina: 7-8 de junio de 2001.
- Crabtree, J. (1994). La crisis del sistema partidario peruano (1985-1995). *Revista Apuntes*, 35, 19-36.
- Dargent, E. y Muñoz, P. (2012). Perú 2011: Continuidades y cambios en la política sin partidos. *Revista de Ciencia Política*, 32(1), 245-268.
- Duverger, M. (1992). *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*. México, D. F., México: Ariel.
- García Marín, I. (2019). Presidencialismo y sistema de partidos: la parlamentarización peruana (2001-2016). *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 74, 127-163.
- Levitt, B. S. (2012). *Power in the Balance. Presidents, Parties and Legislatures in Peru and Beyond*. Indiana, Estados Unidos: University of Notre Dame Press.
- Levitsky, S. y Loxton, J. (2013). *Populism and Competitive Authoritarianism in the Andes*.

- Democratization*, 20(1), 107-136.
- Levitsky, S. y Way, L. (2004). Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo. *Estudios Políticos*, 24, 159-176.
- Levitsky, S. y Way, L. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Linz, J. J. (1994). Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? En J. J. Linz y A. Valenzuela (Eds.), *The Failure of Presidential Democracy* (pp. 3-88). Baltimore, Estados Unidos: John 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, perspectivas comparativas*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, 26(2), 198-228.
- Mainwaring, S. (1995). Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 88, 115-144.
- Mainwaring, S. y Torcal, M. (2006). Party System Institutionalization and Party System Theory after the Third Wave of Democratization. En R. Katz y W. Crotty (Eds.), *Handbook of Political Parties* (pp. 204-227). Londres, Reino Unido: Sage Publications.
- Masías Núñez, R. y Segura Escobar, F. (2006). Elecciones Perú, 2006: complejidades y paradojas de una democracia aún vulnerable. *Colombia Internacional*, 64, 96-121.
- Mayer, J. (2012). *Argentina en crisis: Política e Instituciones 1983-2003*. Buenos Aires, Argentina: 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. Vergara (Eds.), *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada* (pp. 161-182). Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Meléndez, C. (2012). "Partidos inesperados. La institucionalización del sistema de partidos en un escenario de post colapso partidario. Perú 2001-2011". *Análisis y Debate*, Friedrich Ebert Stiftung.
- Meléndez, C. y León, C. (2010). Perú 2009: Los legados del autoritarismo. *Revista de Ciencia Política*, 30(2), 451-477.
- Nohlen, D. (1992). Sistemas electorales y gobernabilidad. Working Paper, 63. Heidelberg, Alemania: Universität Heidelberg.
- Nohlen, D. (2013). El Presidencialismo comparado. *Revista Instituto de Altos Estudios Europeos*, 1, 6-23.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69.
- Ortiz de Zárate, R. (2011). Biografía de Ollanta Humala. *CIDOB*.
- Patriau, E. (2012). El Congreso Peruano en el proceso de políticas públicas: influencia informal sobre la burocracia. *Seminario de Investigación*, 1. 5 de octubre de 2012. Instituto de Iberoamérica. Salamanca, España.
- Payne, M. (2006). El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: papel de la Constitución y los partidos políticos. M. Payne, D. Zovatto G. y M. Mateo Díaz (Eds.), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina* (pp. 91-128). Washington, D. C., Estados Unidos: BID e IDEA.
- Pérez-Liñán, A. (2003). Presidential Crisis and democratic accountability in Latin America, 1990-1999. Susan Eckstein y Timothy P. Wickham-Crowley, *What Justice? Whose Justice?: Fighting for Fairness in Latin America*. Los Ángeles: University of California Press.
- Renjú, J. M. y Albala, A. (2012). Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur. *Estudios políticos*, 26, 161-214.
- 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.v0i27.18963>
- Rottenbacher de Rojas, J. M. (2012). Vigencia del continuo ideológico izquierda/derecha durante las

- elecciones presidenciales de 2011 en Lima – Perú. *Revista de Psicología*, 30(2), 281-315.
- Samuels, D. J. (2002). Presidentialized Parties. The Separation of Powers and Party Organization and Behavior. *Comparative Political Studies*, 35(4), 461-483.
- Seifert Bonifaz, M. (2014). *Colapso de los partidos nacionales y auge de los partidos regionales*. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Seifert Bonifaz, M. (2016). Volatilidad partidaria en el Perú. Repensando la institucionalidad democrática. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 7(13), 35-51.
- Shugart, M. y Carey, J. M. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Nueva York, Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Tanaka, M. (2005). *Democracia sin partidos: Perú, 2000-2005*. Lima, Perú: Colección Mínima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, M. (2015). Agencia y estructura, y el colapso de los sistemas de partidos en los países andinos. En M. Torcal (Coord.), *Sistemas de partidos en América Latina: causas y consecuencias de su equilibrio inestable. Sistemas de partidos en América Latina* (pp. 161-182). Barcelona, España: Editorial Anthropos.
- Tanaka, M. y Vera, S. (2007). Perú: entre los sobresaltos electorales y la agenda pendiente de la exclusión. *Revista de Ciencia Política*, volumen 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.
- Tavits, M. (2008). Party Systems in the Making: The Emergence and Success of New Parties in New Democracies. *British Journal of Political Science*, 38(1), 113-133.
- Torcal, M. (Coord.) (2015). *Sistemas de partidos en América Latina: causas y consecuencias de su equilibrio inestable. Sistemas de partidos en América Latina*. Barcelona, España: Editorial Anthropos.
- Tuesta, F. (2010). *El sistema de partidos en la región andina. Construcción y desarrollo (1978-1995)*. Lima, Perú: Asamblea Nacional de Rectores.
- Vargas León, C. E. (2005). El retorno de los partidos a la democracia: las elecciones peruanas de 2001. *JCAS Occasional Paper*, 24, 2-30.

Recibido: 06/07/23. Aceptado: 04/12/23.

Ignacio García Marín, “El sistema de partidos peruano entre 2001 y 2016: fragmentación, inestabilidad y creciente distanciamiento entre poderes”. *Revista Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 28, número 47, enero-junio 2024, pp. 81-98.