

La disciplina y efectividad de las bancadas de oposición en el Parlamento en los casos de interpelaciones durante los gobiernos de Toledo, García y Humala (2001-2013)¹

The discipline and effectiveness of the opposition groups in Parliament in the cases of interpellations during the governments of Toledo, Humala and García (2001-2013)

Estelí Vela, *

Gabriela Ruiz,*

Sebastián García, *

Pablo Roca.*

Asociación Civil Polítai

ISSN: 2219-4142

Vela, Estelí; Ruiz, Gabriela; García, Sebastián y Roca, Pablo. La disciplina y efectividad de las bancadas de oposición en el Parlamento en los casos de interpelaciones durante los gobiernos de Toledo, García y Humala (2001-2013)». *Polítai: Revista de Ciencia Política*, Año 5, primer semestre, N° 8: pp. 99-128.

* Estudiantes de pregrado de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú y miembros de la Comisión de Investigaciones de la Asociación Civil Polítai. Correos electrónicos: e.vela@politai.pe (Estelí Vela), g.ruiz@politai.pe (Gabriela Ruiz), s.garcia@politai.pe (Sebastián García), p.roca@politai.pe (Pablo Roca).

1 Se agradece a la profesora Milagros Campos y Sandra Lindembert por los comentarios y el apoyo brindado en la realización de este artículo, así como a los comentarios de Paolo Sosa.

Resumen

Este artículo aborda el uso del mecanismo de control político parlamentario de interpe- lación a ministros en el caso peruano, con el objetivo de identificar cuáles son los factores que influyen en la efectividad de las bancadas de oposición para aprobar las mociones de interpe- lación durante los gobiernos post-Fujimori de Alejandro Toledo, Alan García y Ollanta Humala (2001-2013). Tomando en cuenta el tamaño, la disciplina y el número de mociones presentadas por cada bancada parlamentaria, se concluye que las bancadas más efectivas son aquellas que tienen un alto nivel de disciplina y que presentan un número de mociones razonable, de acuer- do a su capacidad para aprobarlos. Para hallar los niveles de disciplina del voto y efectividad se recopiló los datos de 85 mociones de interpelaciones y de 36 votaciones sobre su admisión.

Palabras claves: *Mecanismos de Control político, Interpelación, bancadas de oposición, disciplina parlamentaria, Control del Ejecutivo y efectividad Legislativa.*

Abstract

This article discusses the use of the *mechanism of parliamentary control* of interpellation to ministers in the Peruvian case, with the objective of establish which factors determine the effective- nes of opposition groups to approve the motions of interpellations they present during the post- Fujimori governments of Alejandro Toledo, Alan García and Ollanta Humala (2001-2013). Taking into account the size, discipline and the number of motions presented, this research argues that the most effective parliamentary groups have high levels of discipline and present a reasonable number of motions, in relation to their capacity to approve them. The levels of disci- pline and effectiveness of each parliamentary group were calculate through the recompilation of data from 85 motions and 36 debates about the admission of the process.

Key Words: *mechanisms of parliamentary control, Interpellation, opposition groups, parliamentary discipline, Legislative Voting, Executive Control and Legislative Success.*

Introducción

En los sistemas democráticos, una de las principales funciones del Parlamento es la del contrapeso político al Gobierno. Uno de los mecanismos que le permite cumplir esta tarea es la interpelación a ministros, herramienta clave en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo y que plantea la pregunta sobre qué consecuencias tiene el uso de este mecanismo en la práctica para la democracia y la gobernabilidad.

En el Perú, este mecanismo recobra importancia tras el retorno a la democracia en el 2001, fecha a partir de la cual se observa que las bancadas parlamentarias logran mayor protagonismo a raíz de su uso. No obstante, a pesar de la importancia ganada, el uso de estos mecanismos de control político en el caso peruano o latinoamericano ha sido poco abordado por la literatura, y sobre todo, ha sido abordado desde los estudios constitucionales, enfocándose en la aplicación de los dispositivos legales. Por tal motivo, es relevante estudiar, desde la Ciencia Política, la aplicación de este recurso, específicamente observando el comportamiento de las bancadas que se configuran como oposición.

De acuerdo a la literatura, esta tarea toma relevancia por dos motivos. Por una parte, se asume que el gobierno necesita contar con mayoría parlamentaria para poder cumplir con sus funciones. Por la otra, se considera que si la oposición es mayoritaria en el Parlamento, se pueden generar escenarios de crisis política derivados de un uso excesivo de los mecanismos de control político. Tomando esto en cuenta, surge una interrogante: ¿por qué los gobiernos post-Fujimori, que no contaron con mayoría en el Congreso, no tuvieron escenarios de inestabilidad política que pusieran en peligro su permanencia al mando del país? En este trabajo se plantea que no basta con observar quién tiene la mayoría en el Parlamento, también es necesario observar el comportamiento de los grupos parlamentarios tomando en cuenta sus niveles de disciplina y de efectividad para que se lleguen a dar.

Esta investigación se centra en el análisis del comportamiento de las bancadas parlamentarias observando el nivel de disciplina en el voto de la bancada y las características propias de las mismas que nos permitan comprender cuándo son efectivas para interpelar a ministros durante los gobiernos post-Fujimori. Para ello, se recopiló y agregó los datos de las 85 mociones y las 36 votaciones que se dieron en el periodo de los gobiernos de Alejandro Toledo (2001-2006), Alan García (2006-2011) y Ollanta Humala (2011-2013).² Los datos fueron extraídos del portal web del Congreso de la República del Perú.

Esta investigación se articula en tres partes. En primer lugar, se desarrolla un marco teórico sobre el uso de los mecanismos de control político como una forma de oposición. Luego se desarrollan las reglas de juego que restringen el uso de la interpelación, a través de un análisis sobre los alcances y límites para el ejercicio de la interpelación en la región y en el caso peruano. Por último, se presenta el análisis de los tres últimos gobiernos y se observa qué tan efectivas son las bancadas de oposición en el uso de este recurso.

El control político como una forma de oposición en el Parlamento

Un sistema político clasificado como democrático constitucional atribuye a la Constitución la facultad para organizar el ejercicio del poder a través de la división y distribución. Siguiendo a Loewenstein (1979: 50), esta distribución se da cuando hay varios detentadores

2 Se cuenta con 36 votaciones de interpelaciones de las 39 encontradas, dado que en dos oportunidades, dos casos de interpelación se decidieron en una misma votación y una votación fue a mano alzada por lo que no se cuenta con el registro de los resultados de esa votación.

del poder, como una forma de garantizar la libertad individual de los actores y para asegurar el correcto ejercicio de sus funciones. Los actores, a su vez, deben ser controlados a través de otros detentadores del poder. En ese sentido, la Constitución se presenta como un dispositivo legítimo para el control del ejercicio del poder a través del forjamiento de un sistema de reglas fijas para limitar las posibilidades de acción de los gobernantes (Burdeau 1981).

El control político se presenta como una característica y herramienta que moldea la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo y que trata de balancear las fuerzas de estas dos instituciones. Como apuntan Mariana Llanos y Ana María Mustapic (2006), la Constitución se configura como una pieza central de la arquitectura democrática, ya que procura evitar que se merme la actividad de control del Legislativo por parte del Ejecutivo o incluso de la burocracia.

De manera que el control político lo ejerce el Parlamento y se establece sobre la acción general del gobierno. El objetivo central es supervisar la gestión gubernamental (Mora-Donatto 2001: 86). Sin embargo, este tipo de control se diferencia del jurídico o legislativo, ya que este último está relacionado al control sobre las normas, a la producción legislativa y a la normatividad antes que a las decisiones o acciones gubernamentales; mientras que el control político se centra en un órgano y no sobre un objeto particular, en este caso el Ejecutivo.

En ese sentido, el parlamento evalúa la gestión pública del gobierno en relación a los resultados y su rendimiento (Alcántara y Sánchez 2001: 63). No obstante, también se caracteriza por los titulares del control, los parlamentarios, sujetos que se distinguen por su condición «política» y «cuyo interés en desgastar la imagen del gobierno radica en la idea de contar con un proyecto alternativo» (Mora-Donatto 2010: 126-127).

La literatura también discute si las características del régimen son aspectos que afectan el uso de los mecanismos de control político. Es así que Juan J. Linz (1985) presenta el debate sobre si realmente el presidencialismo es, a diferencia del parlamentarismo, el menos capaz de sostener un gobierno democrático debido a la independencia de poderes. De este modo, sustenta que, en los sistemas parlamentaristas, existe una mayor estabilidad porque hay menos conflictos entre poderes, pues el Ejecutivo no es totalmente independiente. En cambio, en un régimen presidencialista, dada la independencia y la contraposición de poderes, los mecanismos de control pueden ser utilizados de una manera que vuelva conflictiva, disfuncional y desequilibrada la relación entre Ejecutivo y Legislativo (Eguiguren 2004). No obstante, Jorge Lanzaro plantea, en contraposición, que son las mismas características del presidencialismo las que se convierten en atributos (2001):

«Si lo que se privilegia no es tanto la supuesta eficiencia de un gobierno «unificado», sino las articulaciones que en vez de facilitar acotan las operaciones unilaterales de la presidencia y apuestan a un juego de «frenos y contrapesos» con una autoridad expresamente limitada y una autorización política repartida» (Lanzaro 2001: 19).

En ese sentido, los regímenes presidencialistas, se caracterizan por brindar más incentivos y eficacia al control parlamentario. La separación de poderes y la autonomía institucional finalmente permiten la existencia de un balance a través de un sistema de *checks and balances* y la legitimidad de un control parlamentario más tradicional referido a las sanciones.

En los sistemas presidencialistas, los mecanismos de control político se presentan como instrumentos de las minorías (Soriano 2001: 181) para poder lidiar con el dominio de la mayoría del gobierno que, generalmente, está presente dentro del parlamento en este tipo de sistemas. Asimismo, pueden perfilarse como un instrumento para fiscalizar las políticas del Ejecutivo. Sin embargo, también puede ser usado, más que como una forma de contrapeso, como una forma de oposición con el objetivo de desgastar al gobierno.

Siguiendo esta lógica, desde un análisis costo-beneficio, en determinados contextos, los congresistas del partido de gobierno pueden oponerse al Ejecutivo para obtener algún beneficio de ello, como perfilar una imagen de mayor ejercicio parlamentario. Esto se exacerba en escenarios como el peruano, donde la fragmentación del congreso y el «grave problema de representación se deben a la personalización-individualización de la representación y la distancia entre el individuo representante y el partido que es elegido para el gobierno» (Mujica 2012).

En la práctica, la oposición y las minorías son quienes tienen mayores incentivos y, por lo tanto, ejercen la función de control. Así, si bien corresponde al congreso como institución ejercer los mecanismos de control político, sucede que el mecanismo se ejerce al interior de este, por grupos o bancadas que pueden representar a las minorías parlamentarias, las más interesadas en ejercer su derecho de control político (Mora-Donatto 2001: 125).

En esa línea, Manuel Aragón (1986: 33) explica que la mayoría puede frenar el control «por el Parlamento», pero no puede, de ninguna manera, frenar el control «en el Parlamento», ya que además de la votación existe el recurso de la discusión. Lo que resalta este autor es el hecho de que el Congreso no es solamente un órgano que toma decisiones en base a una sola voluntad, la de la mayoría, sino que también es un espacio plural que admite las discusiones que pueden emplearse para la fiscalización del gobierno. Por ello, el especialista sostiene que «se ha pasado del control por el Parlamento al control en el Parlamento» (Aragón 1995: 170).

No son muchos los estudios que tienen a la oposición parlamentaria como objeto de estudio en países latinoamericanos con sistemas presidencialistas (García y Martínez 2001). El énfasis en muchos casos ha estado puesto en las situaciones de bloqueo institucional y de conflictos Ejecutivo-Legislativo cuando el presidente no cuenta con mayoría parlamentaria. También hay que precisar que, mientras algunas definiciones son generales, planteadas en un sentido amplio y pensadas para todo contexto, otras buscan ser operativas. Interesa observar este último tipo en tanto permita definir la oposición en un caso concreto de análisis.

El estudio de García y Martínez toma la definición de Altman y Pérez-Liñán (1999: 8), entendiendo por oposición al «conjunto de partidos que tienen escaños en el Congreso que no son del partido del gobierno o que no forman parte de la coalición electoral que eligió al presidente» (Altman y Pérez-Liñán 2001: 5). Siguiendo con Altman y Pérez-Liñán (1999), «Gobierno es el partido o la coalición de partidos que controla el ejecutivo como resultado de unas elecciones determinadas». De manera que esta definición deja fuera del análisis a las coaliciones post-electorales, un hecho frecuente en la política latinoamericana.

Por su parte, el trabajo de Morgenstern, Negri y Pérez-Liñán, llega a una definición muy semejante: «el grupo de legisladores que no pertenecen al partido del presidente ni a ningún partido que forma parte del gabinete de ministros del presidente» (2009: 6). No obstante, afirma que es una definición simplista el asumir que los miembros del partido de gobierno apoyarán al presidente. En ese sentido, otro elemento que se toma en consideración al hablar del control que ejerce la oposición es la relevancia de los partidos y las bancadas, pues a través de ellos es que se configura la relación mayoría-minoría.

La oposición también varía en función a la cohesión partidaria, otra de las características del comportamiento legislativo. Como menciona Valladares (2009: 103), por unidad se entiende el grado de homogeneidad entre los miembros de un partido o coalición en sus votaciones, producto de la cohesión y disciplina del partido o coalición de partidos. La cohesión es entendida por Morgenstern (2004: 86-89) como la afinidad que existe entre los miembros de un grupo debido a la valoración de la etiqueta partidaria por razones ideológicas, programáticas o por temas electorales. La disciplina, por otro lado, es definida por Carey (2003: 199) como «el conjunto de recursos de los que dispone un grupo, o sus líderes, para persuadir o encuadrar a sus miembros», a través de incentivos o castigos.

Dado que la aprobación de la admisión de algunos mecanismos de control al pleno exige un determinado número de votos a favor, la disciplina y el tamaño de los grupos parlamentarios de oposición son dos variables importantes a considerar en el análisis de su eficacia. De ellas dependería el éxito de las acciones de control parlamentario.

El concepto de eficacia aplicado al congreso como institución en su conjunto y a los congresistas individualmente ha sido focalizado exclusivamente a la función legislativa. Así, esta 'operacionalización' del concepto no permite recoger otros aspectos importantes como la calidad de la producción legislativa y la función de la representación y control político. Lo que en este artículo interesa analizar es la eficacia de los grupos parlamentarios medida a través de las acciones de control empleadas para balancear el poder del Ejecutivo y supervisar las acciones del gobierno. De manera contraria al estudio de Yamamoto (2007) sobre instrumentos de control parlamentario que asume como eficaz un instrumento de control si es que puede ser efectivamente usado, es decir, si una mayoría (oficialista o del partido de gobierno) no puede impedir a un grupo minoritario hacer uso de este.

La composición del Congreso, el tamaño de los grupos parlamentarios y de las coaliciones que forma la oposición, así como su variación en el tiempo, son variables recogidas también en este estudio. Se asume que si los grupos o bancadas de oposición, o la oposición en su conjunto, son de mayor tamaño y la votación demuestra algún grado de disciplina, serán más eficaces y la moción presentada tendrá mayor éxito en su aprobación.

En síntesis, resulta importante destacar que una forma de observar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo es a través de los mecanismos de control político. Sin embargo, dado que el Congreso se configura en bancadas parlamentarias que pueden comportarse o no como oposición al gobierno, es necesario observar su comportamiento. Por este motivo, el presente análisis se centra en el uso del mecanismo de interpelación a ministros observando la disciplina y la eficacia de las bancadas que se configuran como oposición para su aprobación.

Para ahondar en la forma en la que se comportan los grupos parlamentarios con respecto a la interpelación, es necesario revisar el marco constitucional que las regula. Para ello, se hace una breve revisión del marco constitucional de la región y del caso peruano, haciendo énfasis en las limitaciones y el alcance que se establece para el ejercicio de la interpelación.

La interpelación a ministros. Las reglas del juego en América Latina y el Perú

A pesar de que en América Latina existe una ola democratizadora desde 1980, se discute el buen funcionamiento del sistema presidencialista presente en los países de la región. Frente a las problemáticas que el modelo generó desde una temprana época republicana, una solución frecuente ha sido la incorporación de frenos al modelo presidencial. Es así que se han introducido algunos matices y rasgos del modelo parlamentario como 'mecanismos anticaudillistas'.

Uno de estos mecanismos es el de interpelación a los ministros de Estado. Este puede ser usado como control punitivo, en tanto se pretenda deslegitimar e incluso desestabilizar al (partido de) gobierno. Se puede entender que la interpelación configura la relación Ejecutivo y Legislativo como un mecanismo de control horizontal (O'Donnell 2003) e inter-órgano, dado que funciona entre diversos detentadores de poder que cooperan en la gestión estatal (Loewenstein 1979).

En ese sentido, el mecanismo de interpelación consiste en la demanda de información en una sesión pública por parte del Legislativo al Ejecutivo en la que se busca una rendición de cuentas sobre asuntos de interés público (García Toma 2011), con el fin de «dilucidar responsabilidades» en la toma de decisiones del sector del ministerio interpelado (Campos 2009). El

ejercicio del mismo consiste en la presentación de una moción firmada por un número de parlamentarios a un miembro o gabinete en su conjunto. Generalmente se entrega previamente una copia del interrogatorio, llamado pliego interpelatorio, que tendrá que responder. Es de carácter obligatorio y puede derivar en una censura (Tuesta 2008: 11).

No todas las constituciones de América Latina contemplan la figura de la interpelación, pero en las que sí aparece, la forma en que se maneja dicho mecanismo es diversa. En este sentido, en algunos países, el dispositivo legal es más estricto que en otros; es decir, existen más requisitos para poder lograr interpelar a algún ministro y removerlo del cargo. El modo en que se haya configurado el sistema de gobierno y el arreglo del Parlamento en los países también tiene efecto en la ocurrencia de las interpelaciones a ministros. Que el legislativo sea unicameral o bicameral tiene consecuencias distintas en el desarrollo de este mecanismo dentro de los países de América Latina.

La Tabla N°1 presenta cómo se dispone de la interpelación en los diferentes países de América del Sur. De los 10 países revisados, 3 no la contemplaban: Brasil, Colombia y Ecuador. En los que sí existe, de ser bicamerales, ambas cámaras pueden formular el proceso de interpelación, salvo en el caso de Chile, donde solo la Cámara de Diputados cuenta con esta facultad. Por otro lado, para que la interpelación se de, es necesaria una etapa previa en la que se presenta la moción, en los casos de Bolivia, Chile, Uruguay y Perú. De esta manera, los requisitos de firmas o adherentes varían, mientras que en Uruguay y Chile se requiere un tercio de los componentes del legislativo, en Perú no se requiere más de un 15% del número legal de congresistas.

Tabla 1. Requisitos y Alcance de la Interpelación en las Constituciones de la región

PAÍS	¿Qué cámara tiene facultades para presentar?	Requisitos de la interpelación		Alcance	La interpelación como actividad	
		N° de firmas para el pedido de interpelación	N° de firmas para aprobación de interpelación	¿Quiénes pueden ser interpelados?	Independiente	Parte de un proceso
ARGENTINA	2 Cámaras		Mayoría absoluta de cualquiera de las cámaras	Solo el jefe del gabinete de Ministros	-	1. Informes 2. Interpelación 3. Censura
BOLIVIA	2 Cámaras	Uno o más senadores/ diputados		Ministros (individual y colectivamente)	X	-
BRASIL	No existe la interpelación	No existe la interpelación	No existe la interpelación	No existe la interpelación	No existe la interpelación	No existe la interpelación
CHILE	Cámara de diputados	1/3 de diputados presentes en la sala		Ministros	X	-
COLOMBIA	No existe la interpelación	No existe la interpelación	No existe la interpelación	No existe la interpelación	No existe la interpelación	No existe la interpelación
ECUADOR	No existe la interpelación	No existe la interpelación	No existe la interpelación	No existe la interpelación	No existe la interpelación	No existe la interpelación
PARAGUAY	2 Cámaras		Mayoría absoluta	Ministros y altos funcionarios. No se podrá interpelar al Presidente de la República, al Vicepresidente, ni a los miembros del Poder Judicial en materia jurisdiccional.	-	1. Pedido de informes 2. Interpelación 3. Voto de Censura
PERÚ	Unicameral	15% de congresistas del número legal.	El tercio de congresistas hábiles.	Ministros	X	-

PAÍS	¿Qué cámara tiene facultades para presentar?	Requisitos de la interpelación		Alcance	La interpelación como actividad	
		Nº de firmas para el pedido de interpelación	Nº de firmas para aprobación de interpelación	¿Quiénes pueden ser interpelados?	Independiente	Parte de un proceso
URUGUAY	2 Cámaras	1/3 de los componentes de la Cámara de Representantes	1/3 del número de votos de los componentes de la cámara	Ministros	X	-
VENEZUELA	Unicameral			Cualquier funcionario del Poder Nacional, Estatal o Municipal	X	-

Elaboración propia. Fuente: Political Database of The Americas. Georgetown University.

Sin embargo, Bolivia tiene un listado de requisitos aún menor en comparación al caso peruano, dado que basta con la firma de un diputado o senador para presentar una moción de interpelación. Además, se necesita solo un tercio de los congresistas hábiles para poder aprobar una moción de interpelación, al igual que en Uruguay. Por el contrario, existen países en los cuales se necesita mayoría absoluta, como en Paraguay y Argentina.

Justamente es en estos dos casos en los cuales la interpelación es parte de un proceso que puede derivar en una censura, por lo que la mayoría absoluta justificaría este posible resultado del proceso. En cuanto a quiénes se les puede aplicar la figura de la interpelación, está claro que es a los miembros del Ejecutivo. En ese sentido, el caso peruano es bastante similar a los demás países. No es extraño ya que en casi todos los casos se aplica a los ministros de Estado.

Finalmente, en el Perú, el mecanismo de interpelación es independiente, pues no es parte de un proceso que deriva en la censura. Esta característica se comparte también con casi todos los países que, en sus constituciones o en sus reglamentos del congreso, lo contemplan: Bolivia, Chile, Uruguay y Venezuela.

De esta manera, se observa que, en el Perú, la interpelación tiene requisitos menores para su presentación y aprobación en comparación a los demás países de la región, y además no está sujeta al cumplimiento de procedimientos anteriores ni constituye una causal de procesos posteriores que podrían involucrar una mayor responsabilidad política para el parlamento.

Dada la menor cantidad de restricciones exigidas, se entiende que las bancadas parlamentarias pueden tener un mayor margen de acción. Para entender mejor cómo el parlamento peruano ha hecho uso de la interpelación se hará una revisión de la literatura que ha tratado su aplicación en los gobiernos post-Fujimori. Pero primero abordaremos su uso en los gobiernos democráticos anteriores a Fujimori, desde que se incorpora dicho mecanismo constitucionalmente.

La interpelación en el Perú como una forma de ejercicio de oposición

El Perú, como casi todos los países de América Latina, tuvo durante el siglo XIX, un periodo caracterizado por dictaduras y gobiernos presidencialistas; sin embargo, a diferencia de sus vecinos, su clase política fue consciente de que había que frenar los poderes del presidente y creyó que la mejor manera era introducir elementos parlamentarios dentro del sistema presidencial. Es así que se presenta, en la constitución de 1828, la figura de Ministro del Estado y con ella el referendo ministerial (García Belaunde 2009: 122).

Más tarde, en la constitución de 1856, se introduce el Consejo de Ministros y, en las leyes ministeriales de complemento de 1856, 1862 y 1863, se incorporan las figuras del voto de censura y la interpelación parlamentaria. Estos mecanismos se emplean durante la vigencia de las

sucesivas constituciones de 1860 y 1920, pero es recién en la constitución de 1860 que se incorpora por primera vez el mecanismo de interpelación a los ministros, que será tomado en cuenta en las constituciones siguientes. Posteriormente y hasta la constitución de 1933, se incorporan otros mecanismos constitucionales que permiten mayores prerrogativas parlamentarias de control sobre el gobierno (García Belaunde 2009: 122).

La interpelación tiene un carácter político, en el sentido de que busca la responsabilidad política de los ministros del gobierno, pues no solo cuestiona su desempeño, sino la política del gobierno en sí. De esa manera, también constituye un mecanismo para ejercer la oposición política al gobierno en su conjunto. Es por esto que se vuelve parte de las principales tareas de las bancadas parlamentarias como parte de su propia estrategia para controlar al gobierno y configurarse como la principal fuerza opositora.

En la historia democrática peruana, se observa que la interpelación adquiere relevancia en la relación entre gobierno y oposición, teniendo un rol más importante a medida que los gobiernos lidiaron con una oposición mayoritaria en el parlamento. La literatura señala que, en estos casos, los gobiernos tuvieron mucha menor capacidad política para poder enfrentar a la oposición en el parlamento y llevar a cabo las políticas ministeriales, pues enfrentaron numerosos casos de interpelación y censura de ministros y de gabinetes enteros. A la larga, esto generaba un costo al partido gubernamental pues había que reemplazar dichos cargos con políticos aliados y reformular las políticas para contar con la aprobación del Parlamento.

En la historia peruana, se encuentran dos casos en los que los gobiernos no contaron con mayoría parlamentaria, mientras que la oposición, sí. Estos fueron los gobiernos democráticos que trascurrieron en el periodo entre la constitución de 1933 hasta la constitución de 1979: el de José Luis Bustamante y Rivero (1945-1948) y el de Fernando Belaunde Terry (1963-1968). Mientras que el gobierno democrático de Manuel Pardo (1956-1962), que también transcurre en este mismo periodo, contó con una mayoría parlamentaria a su favor que le permitió gobernar (García Belaunde 2009: 127); sin embargo, fue derrocado días antes de culminar su mandato fruto de la coyuntura electoral del momento.

Por el contrario, en los gobiernos de Bustamante y Belaunde, las tensiones políticas llevaron a escenarios de inestabilidad que culminaron en golpes de Estado (Tuesta 1995: 60). Como se mencionó anteriormente, ambos gobiernos no contaron con una mayoría parlamentaria. Luego de que el gobierno de Bustamante renunciara a las presiones políticas del APRA (partido con el que postuló en coalición a las elecciones junto al Frente Democrático Nacional) y optara por no incluirlo en su primer gabinete ministerial, la mayoritaria bancada aprista atacó duramente al gobierno, interpeló al Ministro de Agricultura con dos meses en el cargo y censuró a seis gabinetes. La crisis política generada culminó con el golpe de estado del General Odría que puso fin a un corto gobierno de tres años.

De igual forma, en el caso del primer gobierno de Belaunde, la oposición parlamentaria de la coalición conservadora formada por el partido del General Odría y el APRA bloqueó muchas de las propuestas reformistas de la bancada parlamentaria de gobierno, la Alianza Acción Popular-Democracia Cristiana. El Parlamento interpeló y censuró reiteradamente a los ministros, creando un clima de inestabilidad política que deterioró severamente el régimen y que favoreció el golpe militar del General Velasco (García Belaunde y Eguiguren 2008: 3). Es así que los mecanismos de censura y de interpelación fueron utilizados como una forma de ejercer la oposición al gobierno, desgastando su capacidad para reemplazar a los ministros interpelados y generando un clima de inestabilidad política.

Por su parte, el rechazo masivo que tuvo el gobierno de Belaunde en el Congreso, derivó en la imposibilidad de aprobar la reforma tributaria, lo cual obligó al gobierno a cambiar sucesivamente de ministros y gabinetes. Las interpelaciones y las censuras reflejaban el rechazo frente

a las políticas que el gobierno buscaba emprender, particularmente, en el aspecto tributario. Sin embargo, además de los factores coyunturales que explicaban dicha posición del Parlamento, como señala Kucynski, la razón principal se debió a la actitud de oposición del APRA ligada a su estrategia electoral para 1969.

«La estrategia consistía simplemente en mantener al gobierno de Belaúnde lo suficientemente desacreditado como para asegurar una victoria del APRA en 1969, pero no tanto como para que el APRA heredara un caos» (Kucynski 1980: 223). De esa manera, la oposición aprista parecía estar orientada no tanto por el asunto de los impuestos en sí o la política del gobierno, sino por una elección presidencial que al final nunca se realizó (Kucynski 1980: 223).

Siguiendo lo que señalan García Belaunde y Eguiguren, aquellos gobiernos que carecían de una mayoría parlamentaria a su favor, derivaban en enfrentamientos entre el Ejecutivo y el Parlamento, los cuales conllevaron a escenarios de crisis política e ingobernabilidad, y sirvieron como fundamento para la ruptura del orden constitucional y la instauración de un régimen de facto encabezado por un gobierno militar (García Belaunde y Eguiguren 2008: 3). Así, se identifica en estos gobiernos que la configuración de la composición de las bancadas de gobierno y de oposición incentivaba en mayor o menor medida el uso de mecanismos de control político como el de censura e interpelación.

A diferencia de lo ocurrido en el gobierno de Bustamante y en el primer gobierno de Belaunde, en los gobiernos del período comprendido desde la constitución de 1979 a la de 1993, es decir en el segundo gobierno de Belaunde (1980-1985) y en el de Alan García (1985-1990), el Parlamento, a iniciativa de la oposición, logró un número reducido de interpelaciones a ministros y no se logró censurar a ninguno. En estos casos, el Ejecutivo ostentaba una mayoría absoluta en el Congreso que siempre respaldó todas las gestiones ministeriales cuestionadas (Tuesta 1995: 60). Es así que, en estos dos tipos contrapuestos de gobiernos (con y sin mayoría parlamentaria), la interpelación y la censura fueron usadas como una forma de hacer oposición: el Legislativo se convirtió en el principal obstáculo y en los casos reseñados conllevó a la crisis del gobierno (Tuesta 1995: 61).

De esa manera, tal como señala la literatura, en los casos en los que había una mayoritaria oposición en el Parlamento, así como un alto grado de polarización, hubo un mayor uso de los mecanismos de control político de interpelación y censura. Debido a que la interpelación no solo genera costos políticos al gobierno, sino que es una de las principales actividades de las bancadas opositoras, es importante analizar cuáles se configuran como tales y qué tan efectivas son para la aprobación de las interpelaciones a ministros del gobierno. Si bien en esta cuestión el tamaño de la bancada es fundamental, ¿qué otros factores pueden explicar la efectividad de la oposición para aprobar las mociones de interpelación?

Esta investigación busca responder a dicha pregunta, centrándose en la efectividad de las bancadas parlamentarias de oposición en los gobiernos post-Fujimori. Para ello, además del tamaño suficiente que requiere la oposición para presentar y aprobar mociones de interpelación, también se toman en cuenta otros factores como el nivel de disciplina en las votaciones en las que se decide la admisión de las mociones. Con ello, se busca corroborar la existencia de un acuerdo al interior de la bancada con respecto a los casos de interpelaciones y si es que este acuerdo varía dependiendo del tema, el ministro interpelado o el sector de interés. Por otro lado, también se observa un acuerdo entre determinadas bancadas parlamentarias, con el objetivo de corroborar cuáles se configuran como oposición o si existe una coalición de oposición. Por último, se mide el nivel de efectividad de las bancadas de oposición en términos de aprobación de las mociones de interpelación presentadas.

La configuración de las bancadas de oposición en el Parlamento, su disciplina y efectividad en las interpelaciones, en los gobiernos de Toledo, García y Humala (2001-2013)

Metodología

Con el objetivo de ver el comportamiento de las bancadas de oposición en el parlamento peruano en estos tres gobiernos, se divide el análisis estudio en tres partes. Primero, se desarrolla cómo se han dado las interpelaciones en cada período. Para ello, se agregaron los datos de las interpelaciones presentadas durante estos años, obtenidos en el portal del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria y del Manual del Control Parlamentario. De esta manera, se presentan tres gráficos: el primero muestra un recuento del número presentadas en cada gobierno, el segundo secciona esta información por año de gobierno, y en el tercer gráfico se dividen las interpelaciones por ministerios.

La segunda parte del análisis busca identificar cuáles fueron las bancadas que actuaron como oposición en estos casos. Para ello se observan dos aspectos. En primer lugar, se identificó a las bancadas que presentaron mayoritariamente las interpelaciones en cada gobierno por medio de la recopilación de las que firmaron y sustentaron en el pleno las 85 planteadas durante los tres gobiernos. En segundo lugar, se observó si existía acuerdo entre aquellas bancadas que votaron a favor de las interpelaciones, lo que evidenciaría que más de una se comportara como oposición o la existencia de una coalición de oposición. Para ello se observaron las 36 actas de votación sobre la admisión de las interpelaciones e identificó el sentido de las votaciones de la mayoría de la bancada, a favor, en contra o abstención, y se midió su concordancia.

Para corroborar la existencia del acuerdo entre las bancadas respecto a las votaciones de la interpelación, se categorizó las votaciones y se empleó la herramienta estadística de acuerdo Kappa de Cohen³ en el software SPSS. En los casos en los que no se pudo hallar el estadístico de Kappa, se debió a que las votaciones entre las bancadas eran sistemáticamente iguales y por tanto el software las reconocía como constantes. Para estos casos se procedió a comparar la homogeneidad de las votaciones entre las bancadas en cada votación.

La tercera parte del análisis presenta el nivel de disciplina de las bancadas de oposición en comparación a las demás, respecto a las votaciones de interpelación, para evidenciar si su votación responde a un acuerdo de bancada o se debe al voto individual. Asimismo, se mide el nivel de efectividad en la aprobación de las mociones que presentaron. A diferencia de la mayoría de los estudios sobre disciplina en el Parlamento (Valladares 2009; Campos 2008) que toman en cuenta un periodo más corto de estudio pero analizan las votaciones sobre distintos temas, esta investigación toma en cuenta un período mayor de estudio, pero solo analiza las votaciones sobre un tema específico: las interpelaciones.

Para calcular el nivel de disciplina se observó, en las 36 actas de votaciones de interpelación, el número de congresistas que votaron en el sentido mayoritario de la bancada. Esta cifra fue dividida entre el total del número de congresistas de la bancada presentes al momento de la votación. De esta manera, se toma en cuenta las votaciones a favor, en contra, las abstenciones y las votaciones «sin respuesta» o silencios, mas no se toma en cuenta las ausencias, ya que el total de congresistas de la bancada se halla en base a los presentes y de los que se tiene constancia en el acta de la votación. Se excluye a los congresistas que se ausentan por diferentes razones como viaje de representación, licencia o suspensión, etc., ya que no se pueden determinar cuáles de estos tipos de ausencias restan capacidad de disciplina a las bancadas.

3 La hipótesis nula de la prueba de Kappa de Cohen es que no existe acuerdo. Si la prueba es significativa, eso quiere decir que se rechaza la hipótesis nula y por lo tanto habría acuerdo. Y luego se observa el estadístico que va de 0 a 1 siendo 0 el desacuerdo total y 1 el acuerdo perfecto (Cortés et al. 2010).

Para calcular la efectividad de las bancadas de oposición para aprobar las mociones que presentaron, se observa cuáles fueron las que las presentaron y se compara con el resultado de las votaciones de las interpelaciones. De esta forma, se haya un ratio de efectividad dividiendo el número de las mociones admitidas sobre el número de las mociones presentadas. Para ello se recopiló la información de las 85 mociones de interpelación presentadas en el periodo 2001-2013 y se agregó las votaciones de los 36 debates para su admisión realizados en este periodo. Los datos fueron extraídos del portal web del Congreso de la República del Perú y todas las bases de datos construidas para realizar las tablas y gráficos se pueden descargar de este link <http://goo.gl/mga5XJ>.

Interpelaciones presentadas durante los gobiernos de Alejandro Toledo, Alan García y los dos primeros años de Ollanta Humala

La interpelación como mecanismo constitucional tiene, además de requisitos, un procedimiento para su aprobación que consta de tres etapas. En la primera, se da cuenta en la sesión del pleno la presentación de la moción de interpelación a uno o varios ministros a cargo de una bancada parlamentaria. Esta moción cuenta con un pliego de preguntas con las firmas de los parlamentarios adherentes y se aprueba ponerlo en agenda junto con las demás mociones. En una segunda etapa, se debate en el Congreso su admisión y se vota para decidir si es que efectivamente se interpelará o no a un ministro. De ser admitida, pasa a una tercera etapa en la que el ministro se ve obligado a asistir al pleno para responder sobre algún asunto referido a su sector.

De esa forma, las interpelaciones presentadas pueden prosperar o no. Las razones por las que no llegan a darse pueden ser porque fueron rechazadas en la votación, en la etapa de admisión a debate, o porque no llegaron a cumplir con los requisitos o procedimientos administrativos. En el periodo de análisis, tal como se observa en el Gráfico 1, un gran número de interpelaciones no prosperaron debido a razones procedimentales. Así, en el gobierno de Toledo, 12 interpelaciones, es decir el 54% del total presentado, no prosperaron por estos motivos; mientras que en el gobierno de García fueron 20 o el 47% del total; por su parte, en los dos primeros años de Humala, fueron 15 o el 65% del total de presentadas.

Ahora bien, existen diversas razones procedimentales por las que no llega a darse la interpelación. Una de ellas se debe a que puede ser bloqueada por el ministro al solicitar al Congreso asistir por cuenta propia. Este recurso fue utilizado por dos ministros de Economía y Finanzas en el periodo de Alejandro Toledo: Javier Silva Ruete, en el 2002, y Pedro P. Kuczynski, en el 2005. Al haber acudido voluntariamente, se retiraron firmas de la moción 7266, quedando sin el número requerido.

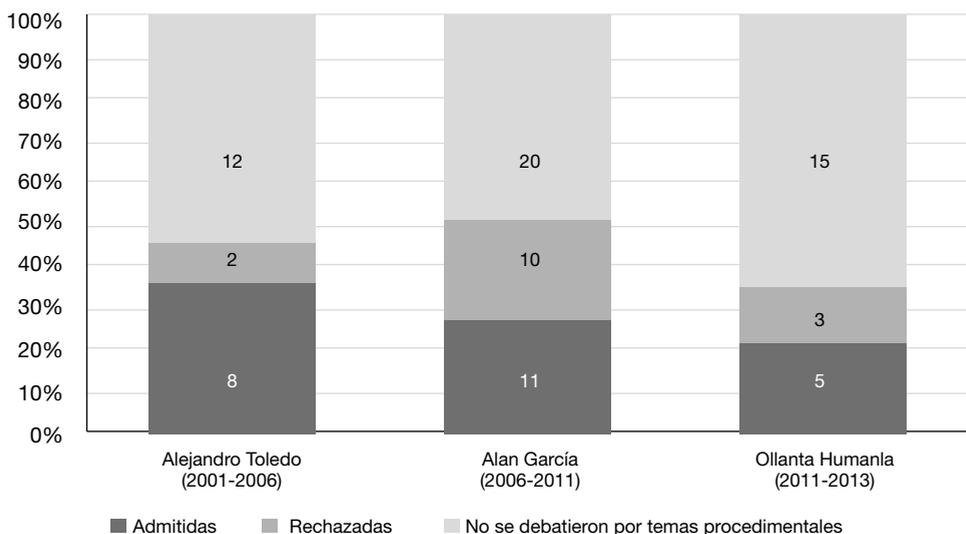
Otra de las razones para que las mociones se trunquen es el retiro de las firmas, ya que los congresistas tienen la facultad de retractarse (ver Tabla 1). En el gobierno de Toledo, 6 de las 12 mociones de interpelación que no pasaron por temas procedimentales, estuvieron marcadas por el retiro de firmas. En el gobierno de García, 5 de 20 mociones, estuvieron ligadas a la misma razón. Y en el caso del gobierno de Humala, en 6 de las 15, también hubo un retiro de firmas.

Por último, una tercera razón se debe a la facultad que tiene el Consejo Directivo para decidir sobre las mociones. Este órgano acuerda, en muchos casos, archivar las mociones de interpelación por no proseguir el procedimiento reglamentario o por la renuncia o cambio del ministro en cuestión, por ejemplo. No obstante, existen casos en los cuales las mociones no se ven en sesión de Consejo Directivo o no se tramitan.

Ahora bien, en suma, dentro del periodo de estudio (2001-2013) se presentaron un total de 85 mociones de interpelación. Como se puede observar en el Gráfico 1, de las 22 interpelacio-

nes que se presentaron a los ministros del gobierno de Alejandro Toledo, 10 llegaron a la segunda etapa de la admisión a debate y de ellas solo 8 fueron admitidas, es decir un 36% del total. En los gobiernos de García y Humala el porcentaje de las interpelaciones admitidas disminuye a 27% y 22% respectivamente; sin embargo, el número de interpelaciones que se presentan va en aumento. Así, en los dos primeros años de Humala, se presentaron 23 interpelaciones, más que en todo el gobierno de Toledo.

Gráfico 1. Interpelaciones presentadas por Gobierno

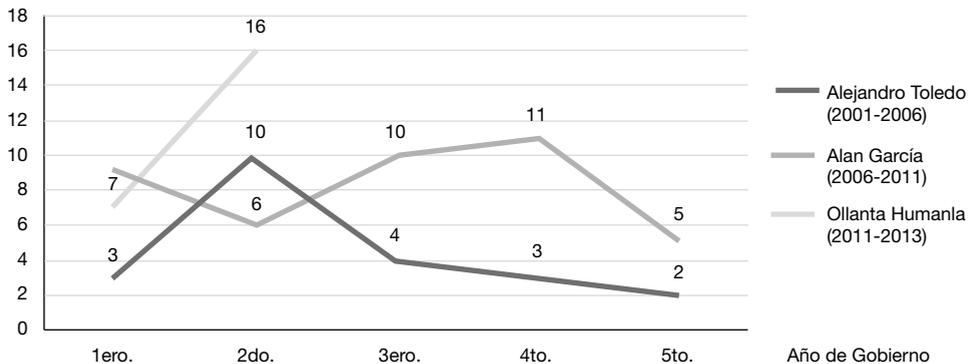


Elaboración Propia. Fuente: Manual del Control Parlamentario.

Pero no solo hay diferencias entre el número de interpelaciones presentadas y admitidas, sino que también el número de interpelaciones varía en cada año de gobierno. Tal como se muestra en el Gráfico 2, durante el gobierno de Toledo (2001-2006), se presentaron pocas hacia el final del período, mientras que durante su segundo año se presentaron hasta 10 mociones de interpelación. No obstante, de dicho número, solo 2 fueron admitidas en el Congreso tras la votación. Las mociones presentadas al principio estuvieron relacionadas a la necesidad de una mayor presencia estatal en ciertos sectores como el agrícola y frente al Magisterio; pero también se relacionaron al pedido de información sobre la relación del gobierno con la empresa privada como Telefónica y las empresas aseguradoras del SOAT.

El gobierno de Alan García (2006-2011) sí fue objeto de varios intentos de interpelación. Solo en su primer año de gobierno, fueron 9 las mociones presentadas, relacionados a conflictos mineros y irregularidades en compras para la PNP, a diferencia de Toledo que solo recibió 3 intenciones de interpelación durante su primer año. Hubo un aumento de interpelaciones durante su tercer y cuarto año de gobierno, en los cuales se presentaron 10 y 11 respectivamente, de las cuales los temas más planteados estuvieron relacionados a irregularidades en el gobierno (compras, ventas, concesiones), a la conflictividad social y a los recursos energéticos. Durante el tercer año, de las 10 mociones presentadas, fueron admitidas solo 4, de las cuales la más representativa podría ser la moción 7715 ligada a los sucesos de Bagua; mientras que durante el cuarto año de las 11 mociones presentadas solo 3 fueron admitidas.

Gráfico 2. Número de interpelaciones presentadas por año de gobierno

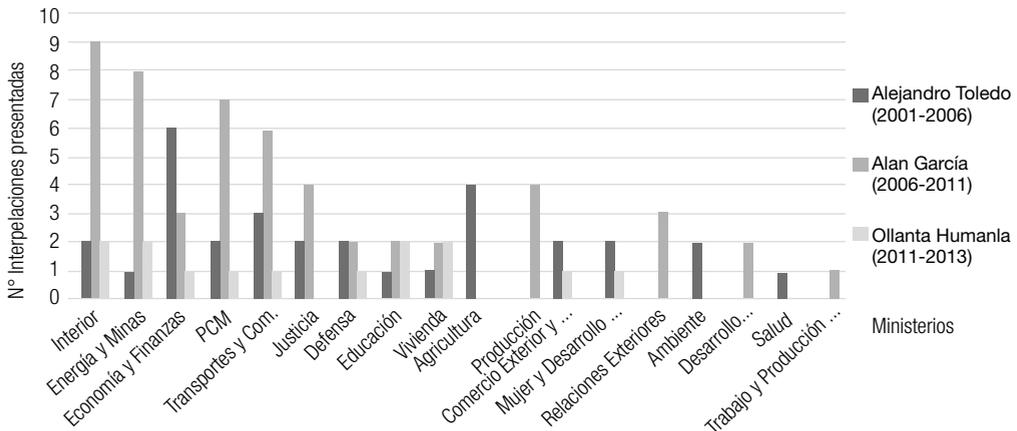


Elaboración Propia. Fuente: Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, Congreso de la República del Perú.

Lo particular del gobierno de Ollanta Humala (2011-2013) es que, durante sus dos primeros años, fueron presentadas más mociones de interpelación a ministros que durante los primeros dos años de Toledo y García. El punto más alto, en comparación con los otros gobiernos, fue su segundo año, en el cual se presentaron 16 mociones de interpelación. No obstante, de aquellas, solo 4 fueron admitidas.

Por otro lado, el número de interpelaciones presentada también varía dependiendo del ministerio al cual se presentan. Como se observa en el Gráfico 3, durante el gobierno de Alejandro Toledo, fue el Ministerio de Economía y Finanzas al que más se intentó interpelar. Cabe resaltar que Pedro P. Kuczynski fue objeto de dichas mociones hasta en 4 oportunidades, asistiendo a responder el pliego interpelatorio dos veces. El segundo más interpelado fue el Ministerio de Agricultura, con hasta 4 mociones de interpelación presentadas a ese sector.

Gráfico 3. Número de Interpelaciones presentadas por Ministerio



Elaboración Propia. Fuente: Manual del Control Parlamentario. Congreso de la República.

El gobierno de Alan García también fue objeto de múltiples mociones de interpeleación, concentradas principalmente en 4 ministerios. 9 fueron presentadas al Ministerio del Interior, sobre la conflictividad social, como el caso de Bagua, y de seguridad ciudadana. 8 mociones fueron presentadas al Ministerio de Energía y Minas, 7 a la Presidencia del Consejo de Ministros y 6 a Transportes y Comunicaciones.

Durante los dos primeros años del gobierno de Ollanta Humala, se presentaron un mayor número mociones de interpeleación al Ministerio de Producción. De las 4 mociones a ese sector, Gladys Triveño fue objeto de ellas en tres oportunidades. El sector de Relaciones Exteriores tuvo 3 pedidos de interpeleación. Un caso particular es el del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el cual, a pesar de haber sido creado recién en el 2011, fue objeto de 2 interpeleaciones con respecto a los programas sociales del sector. La ministra a cargo fue Carolina Trivelli.

La configuración de la bancada de oposición a través del uso de la interpeleación

Para identificar a la principal bancada de oposición en los casos de las interpeleaciones, no basta con considerar al partido que quedó en segundo lugar en las elecciones presidenciales y que ocupa la segunda o principal fuerza en el Parlamento; sino, es necesario observar cómo se comporta dicha bancada con respecto al partido de gobierno. De esa manera, además de identificar a las bancadas que presentaron mayoritariamente y sustentaron las interpeleaciones, también se observa cómo votó en la admisión de las mociones de interpeleación.

Tabla 2. Bancadas que presentan las mociones de Interpeleación

Gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006)		Gobierno de Alan García (2006-2011)		Gobierno de Ollanta Humala (2011-2013)	
Grupo Parlamentario	Nº de Mociones Presentadas	Grupo Parlamentario	Nº de Mociones Presentadas	Grupo Parlamentario	Nº de Mociones Presentadas
Partido Aprista Peruano	8	Nacionalista	22	Fujimorista	15
Unión Parlamentaria Descentralista	9	Nacionalista-UPP	9	Alianza por el Gran Cambio	4
Unidad Nacional	2	Alianza Parlamentaria	4	Concertación Parlamentaria	1
Perú Ahora-Independientes	2	Unidad Nacional	3	Acción Popular-Frente Amplio	3
Democrático Independiente	1	Unión Por el Perú	2		
		Partido Aprista Peruano	1		
Total	22	Total	41	Total	23

Elaboración Propia. Fuente: Portal Web del Congreso.

Como se observa en la Tabla 2, en el gobierno de Toledo, de las 22 interpeleaciones presentadas, 8 fueron de la bancada Aprista y 9 de la bancada Unión Parlamentaria Descentralista, mientras que las otras bancadas presentaron un número mínimo. Si además se observan sus votaciones frente a 10 casos de interpeleaciones, se encuentra que estas dos bancadas estuvieron a favor en todas las que estuvieron presentes, sin variar sus posiciones con respecto al sector o al ministro interpeleado. De esta forma, se perfilan como las principales bancadas de oposición.

Ahora, ¿cómo se comportan las demás bancadas parlamentarias durante el gobierno de Toledo? La bancada de Unidad Nacional y Perú-Ahora Independientes, conformada por congresistas fujimoristas, presentaron dos interpeleaciones cada una; sin embargo, no se encuentra un acuerdo significativo entre el APRA o UPD con respecto a Unidad Nacional, ya que las

votaciones de las primeras no varían, por lo cual son tomadas como constantes. Aunque, si se observa el registro de las votaciones de Unidad Nacional, la posición de esta bancada varía: en algunos casos vota a favor de las interpelaciones, en otras se abstiene y en un caso vota en contra en el mismo sentido que Perú Posible, en la interpelación al Ministro de Economía y Finanzas, Pedro Pablo Kuczynski. De manera que Unidad Nacional no se comporta como una bancada de oposición, ya que además de no ser la que más interpelaciones presenta, tampoco vota sistemáticamente a favor en todos los casos.

Por otro lado, a pesar de que el estadístico Kappa indica que no existe acuerdo significativo entre ninguna bancada y Perú Posible, se observa que Frente Independiente Moralizador no presentó ninguna interpelación, y en algunos casos votó en contra o se abstuvo frente a las interpelaciones a ministros en los dos primeros años del gobierno. Esta situación se puede explicar debido a que el líder de dicho partido, Fernando Olivera, a quien más tarde también se le presentó una moción de interpelación, obtuvo la cartera de justicia.

En el caso del gobierno de García, se identifica que la bancada Nacionalista, que surge de la escisión de la bancada del Nacionalismo-Unión por el Perú en el segundo año de gobierno, es la principal bancada de oposición. Cuando el partido conformaba parte de la alianza, se presentaron las 7 primeras interpelaciones; luego de la ruptura, el Nacionalismo presentó 22 mociones de interpelación, mientras el N-UPP presentó solo dos mociones. Además, votó sistemáticamente a favor en todos los casos de interpelaciones, salvo en un caso referente a la cartera de Energía y Minas, en la que se abstuvo. La bancada N-UPP también votó a favor en la mayoría de interpelaciones, salvo en dos casos en los que se abstiene. La acción de ambas bancadas fue la que permitió que se aprobaran muchas de las interpelaciones en el gobierno de García.

Por otro lado, si bien no existe un acuerdo significativo entre la bancada Nacionalista y las demás bancadas como Unidad Nacional o Alianza Parlamentaria, que votan de manera indistinta; se encontró un cierto nivel de acuerdo entre el N-UPP y la bancada fujimorista, aunque muy bajo (0.103), así como un nivel más alto de acuerdo con la bancada Unidad Popular Patriótica (0.609). Esto permite aseverar que, en varias votaciones, el acuerdo entre estas bancadas permitió la aprobación de la interpelación. De esta manera, en el gobierno de García, tres bancadas siguen la línea de la bancada Nacionalista como oposición: Nacionalismo-UPP, UPP (después del rompimiento de la alianza con el Nacionalismo) y el fujimorismo; mientras que las demás bancadas del APRA, Unidad Nacional, Alianza Parlamentaria votan de manera indistinta y variable.

Por último, en el gobierno de Humala, se encuentra que, de las 23 mociones de interpelación, 15 fueron presentadas por el grupo parlamentario fujimorista, mientras que los demás grupos presentan una cifra mucho menor: Alianza por el Gran Cambio, solo 4 y Acción Popular-Frente Amplio, 3. De esta forma, la bancada fujimorista se configura como la principal bancada de oposición, ya que además tiene una votación a favor en todas las interpelaciones, salvo en el caso de la interpelación al ministro de vivienda, René Cornejo, en la que se abstiene y la moción no llega a ser admitida. Por otro lado, Alianza por el Gran Cambio, si bien es la segunda bancada que presenta interpelaciones, no vota en todos los casos a favor de ellas, ya que se abstiene en dos casos y vota en contra de una interpelación dirigida a Carolita Triveli del Ministerio de Inclusión Social, la cual no fue admitida. De esta manera, se observa que el fujimorismo se comporta como principal bancada de oposición, y que AGC sigue la línea de oposición en la mayoría de los casos; mientras que las demás bancadas votan de manera indistinta de acuerdo al caso específico de interpelación.

En suma, en estos tres gobiernos, existe una bancada que se configura como oposición, pues presenta la mayoría de las interpelaciones y además, sin importar el ministro, el asunto o tema del caso en cuestión, votan sistemáticamente a favor en todos los casos (el APRA y UPD en el gobierno de Toledo) o en casi todos los casos salvo en uno (Partido Nacionalista en el gobierno

de Alan García y el fujimorismo en el gobierno de Humala). Además, se identifica que otras bancadas siguen la línea de la oposición, como el Nacionalismo-UPP o Alianza por el Gran Cambio. Por otro lado, el resto no se comporta como oposición y votan de manera indistinta dependiendo del caso de interpelación, pues existe una mayor posibilidad de negociación y acuerdo.

Ahora bien, ¿es el tamaño de la bancada un factor determinante para que la oposición sea efectiva en lograr la aprobación de las interpelaciones? Para presentar una interpelación se requiere la firma del 15% del número legal de congresistas, y para la aprobación, se necesitará un tercio de los votos del número de congresistas hábiles. Por este motivo, la moción no puede darse a iniciativa individual, se requiere del acuerdo mínimo de una bancada para reunir el número de firmas requerido. Además, la bancada que presenta la moción debe sustentarla ante el pleno y asumir un papel más activo si la interpelación llega a darse. Sin embargo, ¿puede una bancada de oposición presentar y aprobar interpelaciones sin necesidad de acuerdos con otras bancadas?

Dado que se necesita de un porcentaje no muy alto para una interpelación, es posible ejercer este mecanismo sin tener una mayoría. Se requería la firma de 18 parlamentarios cuando el número legal de congresistas era de 120. Después de la modificación a un número legal de 130, a partir del 2011, se requiere la firma de 20 congresistas. Por otro lado, el tercio necesario para la aprobación de las interpelaciones varía de acuerdo al número de congresistas hábiles en cada sesión del pleno. Tomando como muestra las 36 sesiones del pleno en las que se observaron las votaciones, el número promedio⁴ de congresistas hábiles está entre 77 y 86 congresistas, de manera que se requiere el voto a favor de 26 a 29 congresistas aproximadamente.

Tabla 3. Variación del Tamaño de las bancadas de gobierno y oposición.

Gobierno	Bancada de Gobierno y Bancadas de Oposición	Nro. de Congresistas				
		1er año	2do año	3er año	4to año	5to año
Alejandro Toledo (2001-2006)	Perú Posible	46	46	41	40	34
	Partido Aprista Peruano	28	28	28	28	28
	UPD	14	14	14	11	11
Alan García (2006-2011)	Partido Aprista Peruano	36	36	36	36	36
	Bancada Nacionalista	-	22	23	23	-
	Nacionalismo-Unión Por el Perú	42	20	8	-	-
Ollanta Humala (2011-2013)	Gana Perú	47	43	43	-	-
	Fuerza Popular	37	36	36	-	-
	Alianza por el Gran Cambio	12	12	9	-	-

Elaboración Propia. Fuente: Campos 2009, Meléndez y Sosa 2013.

Siguiendo estos cálculos aproximados, como se observa en la Tabla 3, las bancadas que pudieron presentar y aprobar mociones de interpelación por cuenta propia fueron la bancada aprista en el gobierno de Toledo, que contó con 28 congresistas; el Nacionalismo-Unión por el

4 Para hallar este promedio se emplea la prueba de T media sobre el número de congresistas hábiles promedio presentes en las votaciones de interpelaciones. Y se muestra el intervalo de confianza en el que se ubica el número promedio de congresistas a un 95% de nivel de confianza.

Perú, durante el gobierno de García, que contó con 42 congresistas en el primer año legislativo antes de que se dividiera la alianza; y la bancada Fuerza Popular en el gobierno de Humala, la cual contó con 37 congresistas. El número de dichas bancadas les permitiría cubrir el mínimo requerido para presentar una moción de interpelación, así como para, en determinados casos, aprobarlas.

Las bancadas UPD (en el gobierno de Toledo) y Alianza por el Gran Cambio (en el gobierno de Humala) requerían hacer acuerdos con otras bancadas para presentar y aprobar interpelaciones, dado el menor número de congresistas con el que contaban. Pero, en el caso de las bancadas Nacionalista y Nacionalismo-UPP durante el gobierno de García, tras la división de su alianza, ambas contaban con el número mínimo para presentar una moción de interpelación; no obstante, sí necesitaban el acuerdo de la otra bancada para lograr su aprobación.

De manera que, si bien no es necesario contar con una mayoría en el Parlamento para presentar una moción de interpelación, sí es necesario contar con un número mínimo de congresistas para aprobarla. Como se observó anteriormente, las principales fuerzas de oposición sí contaron con un número necesario para hacerlo, así como las demás bancadas podían lograrlo si establecían acuerdos con sus similares; sin embargo, como se observa en el Gráfico 1, un importante número de interpelaciones fueron rechazadas en el Parlamento, lo que quiere decir que la aprobación de las interpelaciones varía en cada caso. De esta forma, para que una bancada de oposición sea efectiva no depende de tener una mayoría en el Congreso, sino de acuerdos con otras bancadas o si es lo suficientemente disciplinada para lograr el mínimo de votos que necesita para la aprobación de las interpelaciones que presenta.

La disciplina y la efectividad de las bancadas de oposición en las interpelaciones

Para evidenciar la existencia de un acuerdo al interior de la bancada con respecto a los casos de interpelación, se busca medir el nivel de disciplina en las votaciones sobre la admisión, así como la efectividad en su aprobación. En ese sentido, se desea responder a las preguntas: ¿son las bancadas de oposición disciplinadas en las votaciones de interpelación?, ¿qué factores podrían explicar los niveles de disciplina de dichas bancadas? y, por último, ¿son las bancadas disciplinadas más efectivas para la aprobación de la interpelación?

Antes de pasar a detallar los niveles de disciplina, es necesario mencionar que la literatura señala algunos factores que explican las diferencias en el nivel de disciplina de las bancadas parlamentarias y que a continuación se buscarán corroborar. Por ejemplo, Campos (2013) señala una serie de factores:

«En primer lugar, que la relación entre los partidos políticos organizados y los grupos parlamentarios favorece a la disciplina partidaria. Es decir que los grupos parlamentarios formados por partidos políticos más organizados son más disciplinados. En segundo lugar que los grupos parlamentarios con militantes de un mismo partido político presentan una mayor disciplina que los que tienen invitados. Tercero, los partidos con mayor antigüedad presentan una mayor disciplina que los partidos más nuevos. Cuarto, los grupos parlamentarios integrados por alianzas de partidos o por varios partidos son menos disciplinados que los que están integrados por un solo partido. Finalmente que algunas normas del sistema electoral y de la regulación de los partidos políticos influyen en la indisciplina partidaria» (Campos 2003: 81).

Dicho esto, se observa que, según la información de la Tabla 4, el nivel de disciplina de las bancadas de oposición es alto, superando a las demás bancadas en sus índices. De esta forma, se aprecia que la bancada aprista, cuando es oposición en el gobierno de Toledo y en el de Humala (como parte de Concertación Parlamentaria junto a otros dos congresistas que no son apristas), tiene una disciplina de 1, el más alto posible. Sin embargo, cuando fue go-

bierno (2006-2011), su disciplina fue menor a la disciplina de la bancada de oposición en ese entonces, la Nacionalista.

Esta bancada no llega a tener el máximo nivel de disciplina, pero tiene un índice alto (0,83 cuando estaba junto a UPP, el primer año, y 0,99 luego de su separación). De igual manera, el Nacionalismo fue más disciplinado cuando fue de oposición que cuando fue de gobierno (0,983 luego de que se rompiera la alianza con el Frente Amplio). Lo que corroboraría que las bancadas parlamentarias son más disciplinadas como oposición que como gobierno, al menos en los casos de interpelaciones.

Tabla 4. Nivel de Disciplina de las Bancadas Parlamentarias en las votaciones de las Interpelaciones

Gobierno	Bancadas	1er Año	2do Año	3er Año	4to Año	5to Año	Nivel de Disciplina Partidaria
Alejandro Toledo (2001-2006)	Partido Aprista Peruano	1	1	1	1	1	1
	Unidad Nacional	1	0.83	0.8	1	1	0.93
	Perú Posible	1	0.94	0.65	0.73	0.91	0.85
	Frente Independiente Moralizador	0.89	0.92	0.87	0.71	0.67	0.81
	Democrático Independiente	0.67	0.93	0.8	0.83	0.67	0.78
	SP-AP-UPP-IND	-	-	0.63	0.91	-	0.77
	Unión Parlamentaria Descentralista	0.72	0.62	0.67	-	0.67	0.67
Alan García (2006-2011)	Nacionalista	-	1	0.97	1	*	0.99
	Partido Aprista Peruano	1	0.98	0.98	0.97	*	0.98
	Fujimorismo	1	0.96	0.96	1	*	0.98
	Alianza Parlamentaria	1	0.88	1	1	*	0.97
	Alianza Nacional	-	-	0.89	1	*	0.94
	Unidad Nacional	0.96	0.98	0.89	0.85	*	0.92
	Nacionalismo-UPP	0.84	0.85	0.85	0.83	*	0.84
Unidad Popular Patriótica (Bloque Popular)	-	-	0.67	0.84	*	0.75	
Ollanta Humala (2011-2013)	Concertación Parlamentaria	1	1	1	-	-	1
	Alianza Parlamentaria	1	1	-	-	-	1
	Nacionalismo Gana Perú	1	1	0.98	-	-	0.99
	Fujimorismo	0.96	0.9	1	-	-	0.95
	Alianza por el Gran Cambio	0.9	0.97	0.95	-	-	0.94
	Solidaridad Nacional	0.92	1	0.85	-	-	0.92
	Perú Posible	-	1	0.82	-	-	0.91
Acción Popular-Frente Amplio	-	0.72	1	-	-	0.86	

Elaboración Propia. Fuente: Portal Web del Congreso.

* En el último año de legislatura en el gobierno de Alan García, las interpelaciones presentadas no fueron vistas por el Consejo Directivo, por lo que las votaciones sobre su admisión no fueron agendadas.

La evidencia recogida permite confirmar algunas hipótesis sobre los factores que explican la disciplina: se encuentra que el partido más organizado, más institucionalizado y con más antigüedad, el APRA, es más disciplinado que el fujimorismo y el Nacionalismo. Por otro lado, los grupos parlamentarios de la coalición de gobierno tienden a ser disciplinados, excepto en el caso del gobierno de Toledo. Esto puede deberse a que Perú Posible no era un partido consolidado o

institucionalizado, sino más bien uno nuevo y personalista. Los miembros de esta bancada no aparecen como políticos de carrera o profesionales, es decir, no contaban con mucha experiencia. Sin embargo, un dato interesante es que el partido Nacionalista tenía características similares a Perú Posible y, pese a ello, su disciplina frente a las interpelaciones fue en promedio alta, y más aún si se trata de votar sobre mociones que presentó como bancada. Esto podría explicarse por el interés común de sus miembros en mostrarse como oposición al gobierno.

De igual forma, el incentivo para actuar como oposición podría explicar el alto nivel de disciplina del fujimorismo (0.98 en el gobierno de García y 0.95 en el gobierno de Humala). Sin embargo, existen otros grupos cuya disciplina es aún mayor. Este es el caso de Concertación Parlamentaria, en el gobierno de Humala, que obtuvo un índice de disciplina de 1 todos los años, lo que refleja un alto grado de homogeneidad a la hora de votar. Una explicación a ello radica en que este grupo es pequeño y además está compuesto mayoritariamente por congresistas apristas, el alto grado de profesionalización de estos parlamentarios y la presencia de liderazgos con experiencia parlamentaria como Quesquén o Mulder.

Asimismo, en los casos de las bancadas de oposición de los gobiernos de Toledo, García y Humala, se confirman algunas hipótesis que explican su heterogeneidad en los índices de disciplina. En efecto, según la literatura, los grupos parlamentarios que contienen pocos partidos en su interior serán los más disciplinados. Esto se ve claramente en nuestros casos de estudio. Por ejemplo, el APRA, el partido más antiguo, mejor organizado y con mayor grado de institucionalización, conforma una sola bancada (con algunos invitados, pero en su mayoría miembros del partido) que resulta en una alta disciplina. En contraste, la bancada de UPD está compuesta por tres partidos distintos, lo que hace más complicado el acuerdo y genera un nivel de disciplina relativamente bajo (0.67). Esto también se corrobora observando otros casos. Por ejemplo, luego de la separación del grupo parlamentario Nacionalista-Unión por Perú se produjo un aumento considerable en la disciplina de la bancada Nacionalista.

No obstante, un caso que contradice esta hipótesis es el de Alianza Parlamentaria, la cual cuenta con un alto índice de disciplina de 0,97. Este nivel se explica debido a que en un año votaron sin mucha disciplina, mientras que en el resto de años obtuvo un puntaje de 1 durante los gobiernos de García y de Humala, a pesar de estar compuesta por varios partidos. Esto puede indicar que partidos como Acción Popular, Somos Perú y Perú Posible (que conforman este grupo parlamentario) tienen posiciones programáticas similares o cercanas, lo que facilita que se lleguen a acuerdos a acuerdos para votar de forma homogénea.

Ahora bien, también es posible comprender que la bancada Nacionalista-Gana Perú mantenga un nivel de disciplina muy alto, cercano a 1 (0.99), a pesar de haber estado conformada por una alianza en un inicio. Esto puede explicarse debido a que el partido de gobierno tuvo capacidad para disciplinar a su bancada para formar una coalición. De igual modo, a pesar de tratarse de alianzas parlamentarias, no todas tienen un mismo nivel de disciplina. En ese sentido se observa que, mientras Alianza por el Gran Cambio tiene un nivel de disciplina alto (0.94), Acción Popular-Frente Amplio tiene uno de los más bajos niveles de disciplina (0.86 en promedio).

Siguiendo este argumento, es posible comprender el bajo nivel de disciplina de esta última bancada debido al cambio de conformación de dichas alianzas. En ese sentido, el bajo nivel disciplinario se observa en el primer año de conformada la bancada, después de separarse de Gana Perú, en donde obtiene la puntuación más baja de todas (0.72). Esto puede explicarse debido a que esta bancada se compuso de manera repentina por congresistas de diferentes partidos y con tendencias políticas disímiles. De manera que la falta de cohesión programática y de mecanismos para disciplinar el comportamiento parlamentario a la hora de votar sobre las interpelaciones explicaría el voto individual y la ausencia de acuerdo al interior de la bancada. Cabe mencionar que hacia el tercer año de gobierno, esta bancada se vuelve más disciplinada.

En conclusión, observando los niveles de disciplina en los tres gobiernos, se corrobora que las bancadas más disciplinadas son las principales bancadas de oposición que luego se convierten en gobierno. En ese sentido, el perfilarse como oposición y como la principal fuerza política que represente al electorado frente a la insatisfacción con el gobierno bajo el marco de una estrategia electoral, puede funcionar como un incentivo para generar disciplina al interior de la bancada. De esa forma se observa mayores niveles de disciplina del APRA, Nacionalismo y Perú Posible cuando fueron de oposición que cuando fueron de gobierno. Sin embargo, no es el único factor que explica su alto nivel de disciplina, ya que se observa que otras bancadas que se configuran en menor medida como oposición no son igualmente disciplinadas. Esto quiere decir que hay otras características propias de esas bancadas que permiten crear los incentivos suficientes para generar el acuerdo en el voto.

Las segundas bancadas de oposición, como UPD o UPP, ocupan los últimos lugares en el ranking de disciplina en comparación a otras, a pesar de que la mayoría de miembros que las conforman voten a favor de las interpelaciones y de que sean los grupos parlamentarios que, en segundo lugar, presentan las interpelaciones. Como se observa en la Tabla 4, UPD tiene un nivel promedio de disciplina de 0.67, a diferencia del alto nivel de disciplina de la bancada aprista que también se configura como oposición. Además si se observa sus niveles de disciplina por año, estos se mantienen bajos de manera constante. De igual forma, UPP, ya sea cuando formó parte de la alianza N-UPP o después de ella, a pesar de ser también oposición como la bancada Nacionalista, no equipara su nivel de disciplina.

Pero no solo se trata de las bancadas de oposición, ya que se observa que las demás bancadas son menos disciplinadas. En ese sentido, en el gobierno de Toledo, la mayoría no llega a superar a la bancada de oposición, que incluso sobrepasa a la coalición de gobierno, Perú Posible y el FIM. Ambas bancadas tuvieron fuertes descensos en sus niveles de disciplina partidaria: Perú Posible pasa de un nivel de 1 en el primer año de gobierno a 0.65 hacia el tercero, así como el FMI pasa de 0.89 en el primer año a 0.67 en el último año. En estos casos es posible afirmar que el desgaste del gobierno también impacta sobre la capacidad para disciplinar el voto de la bancada.

Lo mismo sucede durante el gobierno de García. Como se observa en la Tabla 4, las bancadas que no son de oposición son menos disciplinadas que la Nacionalista, ubicada en la primera posición seguida, en orden de disciplina, por la bancada aprista, del partido de gobierno, y el fujimorismo. Luego, con menor disciplina, siguen Alianza Nacional, Unidad Nacional, Unión por el Perú y Unidad Popular Patriótica (Bloque Popular). En el caso de las bancadas del gobierno de Humala, las bancadas menos disciplinadas son las que no se consideran como de oposición: Acción Popular-Frente Amplio, Perú Posible y Solidaridad Nacional.

La baja disciplina de las bancadas y la variación de sus índices de un año a otro pueden deberse a la poca cohesión programática e ideológica (heterogeneidad interna), la presencia de congresistas que no militan en el partido (invitados en las listas), la poca claridad de sus objetivos y a la falta de mecanismos de sanción a la indisciplina. Puede ser posible que, al ser partidos muy institucionalizados interiormente, se de libertad para que cada congresista decida.

Además se pueden corroborar otras hipótesis. Por un lado, el análisis de la evolución de los datos por años nos permite afirmar que la disciplina de las bancadas varía con el tiempo en algunos casos y en otros se mantiene constante. Como se puede observar en la Tabla 5, la disciplina de la principal bancada de oposición en cada gobierno (APRA, Nacionalismo, Fujimorismo) no varía mucho con el tiempo. El índice de disciplina aprista se mantiene inmutable con el pasar de los años. En el caso del Nacionalismo, la disciplina sí varía, pero el principal cambio se da entre el primer (0.86) y segundo año (1) porque se separa del grupo parlamentario al que pertenecía inicialmente. Cuando se dividen las bancadas o grupos parlamentarios, sí hay variaciones y pue-

de incrementarse su disciplina. Si se observa al grupo fujimorista, la disciplina ha ido en aumento hasta llegar al máximo en el último año analizado. Como no ha variado su tamaño significativo (ya que solo renunció un congresista a la bancada), la disciplina puede deberse a un mayor nivel de coordinación y capacidad de llegar a acuerdos internos.

Por otro lado, la disciplina no está claramente relacionada a la presentación de las mociones de interpelación. La autoría no siempre asegura disciplina, es decir, una bancada no siempre vota disciplinadamente sobre aquellas mociones que presenta. Si bien hipotéticamente se esperaba que fuera así, en tanto implicaría que la bancada respalda su propia moción, solo en el caso de la bancada Nacionalista y en Alianza por el Gran Cambio se observó una relación positiva. En los casos de UPD y de UPP, grupos con bajos índices de disciplina, la relación es negativa: votan más disciplinadamente en aquellas mociones que no son de su autoría o que no fueron presentaron por estas bancadas.

Tabla 5. Variación de la disciplina de la bancada si presenta o no las mociones de Interpelación.

Variación de la Disciplina de las Bancadas en las Mociones que Presentan			
Gobierno	Bancada	Disciplina en las Mociones que presentan	Disciplina en las mociones que no presentan
Alejandro Toledo	Partido Aprista Peruano	1	1
	UPD	0.57	0.69
Alan García	Nacionalista	0.99	0.77
	UPP	0.83	0.87
Ollanta Humala	Fujimorista	0.93	0.99
	APGC	1	0.91

Elaboración propia. Fuente: portal web del Congreso de la República.

El caso de Fuerza Popular, la bancada fujimorista, es particular porque la relación también es negativa, lo que quiere decir que votó más disciplinadamente ante mociones que no presentó (0,99). Esto se explica porque hubo una votación, referida a la moción 4176 contra el Ministro de Vivienda, en la que los fujimoristas se dividieron: de los 30 presentes, 6 votaron a favor, 3 en contra y 21 se abstuvieron. Una explicación posible de este suceso es que se haya dado libertad para votar, es decir, se delegó la decisión al nivel individual al no haber un acuerdo como bancada.

Si se excluye este caso del análisis, la disciplina casi no varía en comparación con otras bancadas (0,99 en ambos casos). Tomando en cuenta que solo se analizan las mociones votadas hasta mayo de 2013, es importante señalar que las tres mociones votadas que no fueron presentadas por el fujimorismo fueron de autoría de AGC y la disciplina de Fuerza Popular fue alta, lo que sugeriría cierto acuerdo entre estas dos bancadas.

En síntesis, sobre las hipótesis anteriormente desarrolladas, se puede concluir que los índices de disciplina muestran que las bancadas que se configuran como oposición son más disciplinadas que el resto cuando se trata de votar sobre la admisión a debate de mociones de interpelación. ¿Qué explica este comportamiento disciplinado? Una primera explicación es que, al interior de la bancada, existe un acuerdo, tácito o producto de la deliberación, sobre cómo votar

frente a la interpelación a los ministros, lo cual implica una mayor capacidad de disciplina al momento de actuar como oposición. Una segunda explicación es que el perfilarse como bancada de oposición como parte de una estrategia electoral puede funcionar como un incentivo que motive un mayor nivel de disciplina de la bancada.

Por otro lado, es posible afirmar, sobre los casos analizados, que un mayor número de partidos al interior de la bancada de oposición tiende a propiciar la indisciplina o, dicho de otra forma, un solo partido al interior del grupo parlamentario asegura mayor disciplina. Sin embargo, también se observan variaciones en el nivel de disciplina de bancadas conformadas por alianzas. En estos casos, la cohesión interna de los partidos de la bancada o la homogeneidad de las posiciones políticas o programáticas, y la existencia de mecanismos de sanción o incentivos al interior de las mismas, permitirían explicar dicha variación.

Con respecto a la variación de la disciplina en el tiempo, es necesario afirmar que no cambia dependiendo del tamaño de la bancada, pero sí cuando cambian los partidos que la conforman. De esa manera, es importante observar la variación del comportamiento de las bancadas en relación a la composición de las mismas, a medida que, como señala Valladares (2009), la renovación del parlamento peruano no solo ocurre con las elecciones, sino que es un proceso constante por la progresiva atomización de las coaliciones y la simbiosis entre sus fracciones.

Por otro lado, una de las hipótesis que se propone en esta investigación es que el nivel de efectividad de las bancadas en lograr que se admitan las mociones de interpelaciones presentadas está relacionado positivamente con la disciplina. Analizando la evidencia recogida en la Tabla 6, se observa que el APRA fue la más eficaz durante el gobierno de Toledo. El éxito de su bancada se debe a la suma de su disciplina y su tamaño, como se propuso en una hipótesis inicial. Pero también, ya que la efectividad se correlaciona con el número de interpelaciones presentadas, otro factor que influye puede ser el número prudente de mociones presentadas (8).

El grupo parlamentario nacionalista, cuando estuvo junto a UPP -en la bancada Nacionalista UPP-, logró que se admitieran 3 de las 9 presentadas, por lo que su éxito no es alto (0,33). Cuando se separó, tampoco tuvo un alto nivel de éxito (0,23). Esto puede deberse a que presentó un alto número de mociones (22), sin calcular bien si tendría el número de congresistas necesario para aprobarlas o la capacidad para hacer acuerdos con otras bancadas. Otro factor puede haber sido que el APRA estaba como bancada de gobierno y, como partido experimentado, podía bloquear la admisión de algunas mociones.

UPP, luego de la división, presentó solo 2 y logró la admisión de una de estas mociones por lo que su nivel de efectividad es bajo (0,5). Alianza Parlamentaria presentó 4 mociones, de las cuales solo 1 fue aprobada (0,25). Su éxito no fue alto, pero comparativamente (considerando el éxito de las otras bancadas de oposición de este periodo), tampoco fue bajo.

Durante el gobierno de Humala, la bancada de oposición que tuvo más éxito fue Alianza por el Gran Cambio, que logró la aprobación de 3 de 4 mociones presentadas (0,75). El grupo parlamentario fujimorista tuvo un nivel de éxito más bajo (0,13). Una explicación de este suceso es que presentó muchas mociones (15) sin tener garantizada la disciplina de su bancada y la capacidad de establecer acuerdos con otras bancadas para su aprobación. Por otro lado, las bancadas más pequeñas como Concertación Parlamentaria y Acción Popular-Frente Amplio no aprobaron ninguna de las mociones que presentaron, lo que se expresa en un bajo nivel de éxito.

Tabla 6. Nivel de éxito de las bancadas en la aprobación de las Interpelaciones presentadas.

Grupo Parlamentario	Mociones Presentadas	Admitidas	No admitidas	Retiro de Firmas	No se votó por razones administrativas*	Nivel de Éxito de las Bancadas
Partido Aprista Peruano	8	5	1		3	0.63
Unión Parlamentaria Descentralista	9	3	1	4		0.33
Unidad Nacional	2				2	0
Perú Ahora-Independientes	2			2		0
Democrático Independiente	1				1	0
Total	22	8	2	6	6	0.36
Nacionalista	22	5	6	2	9	0.23
Nacionalista-Unión Por el Perú	9	3	1	1	4	0.33
Alianza Parlamentaria	4	1	2		1	0.25
Unidad Nacional	3		1	1	1	0
Unión Por el Perú	2	1			1	0.5
Partido Aprista Peruano	1	1				1
Total	41	11	10	4	16	0.27
Fujimorista	15	2	3	2	8	0.13
Alianza por el Gran Cambio	4	3				0.75
Concertación Parlamentaria	1			1		0
Acción Popular-Frente Amplio	3			3		0
Total	23	5	3	6	8	0.22

Elaboración Propia. Fuente: Portal Web del Congreso.

*Estas interpelaciones no se llegaron a votar, debido a que fueron archivadas por decisión del Consejo Directivo del Congreso, o porque el ministro asistió a iniciativa propia o porque renunció antes de que llegara a votarse.

La conclusión que se desprende del análisis de la eficacia de las bancadas de oposición para aprobar las mociones presentadas confirma las hipótesis sobre el tema. Las bancadas más disciplinadas, con mayor tamaño, que presentan un limitado número de mociones, son aquellas que tienen más éxito. La disciplina no es suficiente si se trata de un grupo pequeño como Concertación Parlamentaria. Presentar muchas mociones de interpelación, aun cuando se tenga un tamaño considerable y un nivel alto de disciplina -características de la bancada Nacionalista cuando fue oposición-, no garantiza que serán aprobadas. Así como tener un tamaño necesario pero un mediano nivel de disciplina, cuando se presenta un gran número de interpelaciones, como en el caso de la bancada Fujimorista, tampoco permite un mayor nivel de éxito.

De manera que el éxito de las bancadas de oposición depende tanto del tamaño, de la disciplina, como también de presentar un número interpelaciones sobre las que se prevea el posible resultado de la votación. Además, debe de tenerse en cuenta la capacidad para su aprobación, la facultad de generar el acuerdo interno de la bancada, y el acuerdo de otras. Esto lleva a concluir que, por encima de todos, es necesaria una estrategia para medir sus capacidades y lograr ser efectivas en la aprobación de las interpelaciones.

Conclusiones

Este artículo argumenta que, más allá de lo que indica la teoría sobre el uso de los mecanismos de control político como una forma *accountability* del Legislativo al Ejecutivo, al aterrizar al análisis empírico del uso del mecanismo de interpelación en el caso peruano, se observa que las bancadas parlamentarias pueden usarlo como una forma de oposición al gobierno. En ese sentido, se analiza el comportamiento de las bancadas de oposición, para lo cual toma en cuenta las características de las bancadas que influyen sobre su efectividad en la aprobación de las interpelaciones que presentan. Además, se discute la importancia del tamaño de la bancada, e incorpora en el análisis el nivel de disciplina y su capacidad para hacer acuerdos con otras bancadas, como factores que influyen en el éxito de la interpelación.

Tomando en cuenta algunas cifras con respecto a cómo se han venido dando las interpelaciones, se observa que, en el periodo de análisis, que comprende los gobiernos de Toledo, García y los dos primeros de Humala (2001-2013), se presentaron un total de 85 mociones de interpelación. De estas, muy pocas llegan a aprobarse (el 36% en el gobierno de Toledo, 27% en el gobierno de García y 22% en el de Humala). Gran parte de las interpelaciones fueron rechazadas por temas procedimentales, como el bloqueo del Consejo Directivo característico en el último año del gobierno de García, o el retiro de firmas o la renuncia del ministro (2 casos en el gobierno de García y 1 en Humala).

Además, si se observan a profundidad los gobiernos analizados, se encuentra que los ministerios más interpelados variaron en cada gobierno; sin embargo, los principales ministerios interpelados fueron: Interior, Energía y Minas, Economía y Finanzas, la PCM y Transportes y Comunicaciones.

En el gobierno de Toledo se encontró que los sectores más interpelados fueron Economía y Finanzas, con 6 mociones de interpelación presentadas por UPD y APRA, de las cuales solo 2 fueron aprobadas. Esto se debió a los cuestionamientos frente a la política económica después del gobierno de Fujimori. En el gobierno de García, los sectores más interpelados fueron Interior, Energía y Minas, PCM y Transportes y Comunicaciones, la mayoría de dichas interpelaciones estuvieron vinculadas al caso Bagua. Por último, en el gobierno de Humala, las interpelaciones estuvieron dirigidas hacia el tema de producción y políticas sociales, debido a las irregularidades presentadas en estos sectores. El Ministerio de Producción recibió 4 mociones de interpelación y el MIDIS, 2 en los dos primeros años de gobierno.

Este artículo sustenta que la variación del número de veces que los gobiernos fueron interpelados no depende de si el gobierno cuenta o no con una mayoría en el Parlamento, tomando en cuenta que el Perú tiene un sistema presidencialista y el gobierno suele tener la mayoría en el Congreso. Sino que depende de la capacidad y la estrategia de la bancada de oposición en el Parlamento para generar las condiciones necesarias que le permitan aprobar las mociones de interpelación que presenta. De manera que este artículo discute que el número de la bancada de oposición sea suficiente para presentar y aprobar una interpelación, como se corrobora en varios casos, y concluye que la efectividad depende tanto de su capacidad de generar disciplina en el voto de su bancada, como de acuerdos entre otras bancadas, cuando el tamaño de la bancada sea reducido.

La literatura sobre la relación gobierno-oposición, en el gobierno de Bustamante y el primer gobierno de Belaúnde (Tuesta, 1995; Kucynski, 2000; García Belaúnde, 2009), señala que el tamaño de la oposición sí es un aspecto clave que puede causar la inestabilidad en el gobierno cuando la oposición se vuelve obstructiva al rechazar la aprobación de las políticas que presenta el gobierno. Pero, a diferencia de lo señalado por la literatura, en los casos observados de los gobiernos post-Fujimori, las bancadas de oposición a pesar de contar con un número superior al de

la bancada de gobierno no llegaron a generar tal escenario de crisis. Lo que nos lleva a concluir que el uso de la interpelación no solo responde a escenarios específicos de polarización e inestabilidad política, sino que también depende de la capacidad de dichas bancadas para generar costes políticos sobre los gobiernos.

Además, tomando en cuenta que, en el caso del ejercicio del control político de interpelación, no es necesario que la oposición cuente con una mayoría en el Parlamento, ya se requiere de un porcentaje mínimo de firmas y votos del Congreso, siendo uno de los requisitos más bajos a nivel de la región. La existencia de menores restricciones para el ejercicio de la interpelación permite que la mayoría de bancadas puedan presentar este mecanismo, ya sea por cuenta propia o en acuerdo con otras. De esa forma, el hecho de que un gobierno sea interpelado no depende de que el partido oficialista tenga o no mayoría en el Parlamento, sino de que la oposición logre asociarse otras bancadas y de que mantenga disciplina para lograr el mínimo de votos que necesita para la aprobación de las interpelaciones.

De esta manera se corrobora y rechaza algunas hipótesis planteadas con respecto a los niveles de disciplina y efectividad de las bancadas de oposición en el periodo analizado. Se confirma que la principal bancada de oposición de cada gobierno (la bancada aprista en el gobierno de Toledo, la bancada nacionalista en el gobierno de García y el fujimorismo en el gobierno de Humala) se comporta de forma más disciplinada que las demás bancadas a la hora de votar sobre las interpelaciones, sin existir una marcada diferencia en función de si es una moción de su autoría o no. Asimismo, se encuentra que el partido más institucionalizado, más antiguo y con parlamentarios más experimentados, el APRA, es el más disciplinado.

Así también, se halló que las bancadas que fueron de oposición, y luego pasaron a ser de gobierno, fueron más disciplinadas en la primera instancia. De esta forma, en el Gobierno de Toledo y en el de Humala (como parte de Concertación Parlamentaria), la bancada aprista obtuvo el nivel más alto de disciplina posible. Sin embargo, cuando fue gobierno (2006-2011), su disciplina fue menor a la de la bancada de oposición en ese entonces: la Nacionalista. De igual manera, el Nacionalismo fue más disciplinado en este periodo que cuando fue de gobierno. Esta situación permitiría corroborar que el perfilarse como la principal bancada de oposición como parte de una estrategia electoral podría actuar como una forma de incentivo para actuar de forma disciplinada.

Además, se confirma lo señalado por Campos (2009) con respecto a que, cuando el grupo parlamentario está compuesto por congresistas de varios partidos, tiende a ser menos disciplinado que cuando está compuesto por miembros de un solo partido. No obstante, existen casos de alianzas parlamentarias que muestran un alto grado de disciplina como Alianza Parlamentaria y Alianza por el Gran Cambio. Esto puede deberse a la cohesión programática o a la capacidad de la bancada de llegar a acuerdos y generar los suficientes incentivos para que estos sean respetados a la hora de votar.

Por último, se confirma que la eficacia o el éxito en la aprobación de mociones de interpelación se relacionan con el nivel de disciplina de las bancadas y el presentar un número razonable de mociones de interpelación. Sin embargo, si presenta muy pocas interpelaciones, incluso si llega a aprobar con éxito esas mociones, será una oposición poco activa o tibia; mientras que si presenta muchas, es muy probable que varias se frustren en el camino o no lleguen a ser aprobadas, más aún si no cuenta con la disciplina o la cantidad de votos necesarios para garantizar su aprobación.

De esa manera, se encuentra que la bancada más efectiva como oposición es el APRA, debido al alto número de parlamentarios con los que contó para cubrir el porcentaje mínimo requerido. Además es la bancada con el mayor nivel de disciplina y presentó un menor número de mociones de interpelación, pero tuvo una mayor capacidad para aprobarlas.

Por otro lado, en los casos de las bancadas de oposición durante el gobierno de Toledo, tanto el Nacionalismo como la alianza Nacionalismo-UPP tuvieron niveles bajos de efectividad, debido a que presentaron un alto número de interpelaciones, pero dado el bajo tamaño con el que quedó cada bancada después de la ruptura de la alianza, forzaba a ambos a llegar a un acuerdo para lograr su aprobación. De esa manera, cuando estuvieron en alianza fue más efectiva como oposición.

Por último, la bancada de oposición, durante el gobierno de Humala, que tuvo más éxito, a pesar de su reducido tamaño, fue Alianza por el Gran Cambio, debido a su alto nivel de disciplina y a su capacidad para generar acuerdos con otras bancadas, lo que le permitió aprobar casi todas las interpelaciones que presentó. A diferencia de esta, el grupo parlamentario fujimorista tuvo uno de los niveles de éxito más bajos. Este resultado se debe a que presentó muchas mociones sin garantizar la disciplina de su bancada y la capacidad de establecer acuerdos con otras bancadas para su aprobación. De esta manera, a pesar de contar con un gran tamaño, suficiente como para aprobar las interpelaciones por cuenta propia, la baja disciplina de esta bancada tuvo un mayor impacto sobre su efectividad.

Referencias

- Alcántara, Manuel y Francisco Sánchez. 2001. «Las relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de veto-insistencia y control político» *Revista Estudios Políticos* No. 122, pp. 53-76.
- Altman, David y Aníbal Pérez-Liñán. 1999. «Más allá de la poliarquía: una aproximación a la calidad de las democracias». *Revista Uruguaya de Ciencia Política* No. 11, pp. 83-105.
- Aragón Reyes, Manuel. 1986. «El control parlamentario como control político». *Revista de Derecho Político*, No. 23, pp. 9-39. <<http://e-spacio.uned.es:8080/fedora/get/bibliuned:Derechopolitico-1986-23-52E8C859/PDF>> (05 de enero de 2014).
- Barrenechea, Rodrigo. 2011. «El peso del contrapeso: el Parlamento y el próximo Gobierno». *Revista Argumentos*, año 5, No. 3, julio 2011. <http://revistargumentos.org.pe/el_peso_del_contrapeso__el_Parlamento_y_el_proximo_gobierno.html ISSN 2076-7722> (15 de febrero de 2014).
- Brito Rozas, María Paula. 2011. *El Congreso de la República: una tiranía de la mayoría. Los límites en la actuación del Congreso en la derogatoria de los decretos legislativos de Bagua* (tesis para optar el título de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno). Lima: PUCP.
- Burdeau, Georges. 1981. «La estructura de la constitución». *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Madrid: Editora Nacional, pp. 89-93.
- Cameron, Maxwell A. y Paolo Sosa Villagarca. 2013. «Organizaciones políticas no institucionalizadas y Estado de derecho en el Perú post-Fujimori: Una propuesta para la investigación». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 4, segundo semestre, N°7, pp. 89-106.
- Campos, Milagros. 2008. «Los grupos parlamentarios». Tesis para optar por el grado de Magíster en Ciencia Política. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- . 2009. *El control político*. Lima: Universidad de San Martín de Porres, Instituto de Gobierno: Congreso de la República.
- . 2012. «Disciplina partidaria: dudas y murmuraciones: grupos parlamentarios en el Congreso peruano. Editorial Académica Española.
- Carey, John. 2003. «Discipline, accountability and legislative voting in Latin America». *Comparative Politics*, No. 35, pp. 191-211.

- Constitución Política del Perú. <<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>>
- Cortes, Edgar et al. 2010. «Métodos estadísticos de evaluación de la concordancia y la reproducibilidad de pruebas diagnósticas». <http://www.fecolsog.org/userfiles/file/revista/Revista_Vol61No3_Julio_Sep-tiembre_2010/v61n3a09.htm> (15 de febrero de 2014)
- Cyr, Jennifer. 2011. «¿Por qué el APRA no muere?». En: Meléndez, Carlos. 2011. *Post-candidatos. Guía analítica de supervivencia hasta las próximas elecciones*. Lima: Aerolíneas Editoriales.
- Degregori, Carlos Iván y Carlos Meléndez. 2007. *El nacimiento de los otorongos: El congreso de la república durante los gobiernos de Alberto Fujimori (1990-2000)*. Lima: IEP
- Durand, Anahí. 2007. ¿Qué veinte años no es nada? Una mirada al (segundo) gobierno aprista y la política peruana de nuestros días. Documentos de trabajo, FLACSO, México. <<http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/queveinteanosnada%20Durand.pdf>> (05 de marzo de 2014).
- Fuch, Ruth y Detlef Nolte. 2006. «Los pedidos de información escritos y orales como instrumentos de control parlamentario: Argentina y Alemania desde una perspectiva comparada». *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*. Ed. Mariana Llanos y Ana María Mustapic. Rosario: Homo Sapiens Ediciones, pp. 69-93.
- García Belaunde, Domingo y Francisco José Eguiguren Praeli. 2008. «La evolución político-constitucional del Perú 1976-2005». *Estudios Constitucionales*, Vol. 6, Núm. 2, 2008, pp. 371.398, Santiago: Centro de Estudios Constitucionales.
- García Belaúnde, Domingo. 2009. *El presidencialismo atenuado y su funcionamiento con referencia al Sistema Constitucional Peruano*. México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2748/9.pdf>> (06 de enero de 2014).
- García, Fátima y Elena Martínez. 2001. «La estrategia política y parlamentaria de los partidos de oposición latinoamericanos: ¿capacidad de influencia o influencia efectiva?» <<http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/GarciaDiezFatima.pdf>> (15 de febrero de 2014).
- García Toma, Víctor. 2001. *Legislativo y Ejecutivo en el Perú*. Arequipa: Editorial Adrus.
- Grompone, Romeo. 2005. *La escisión inevitable. Partidos y movimientos en el Perú actual*. Lima: IEP.
- Kuczynski, Pedro Pablo, 1980, *Democracia bajo presión económica: El primer Gobierno de Belaúnde (1963-1968)*. Lima: Mozca Azul Editores.
- Landa, César. 2004. «El control parlamentario en la Constitución Política de 1993: balance y perspectiva». *Pensamiento Constitucional* vol. 10, No. 10, pp. 91-144.
- Lanzaro, Jorge. 2001. *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO. <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101028013651/lanzaro.pdf>> (15 de febrero de 2014).
- Linz, Juan. 1985. *Democracy: Presidential or Parliamentary. Does it make a difference?* <http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABJ524.pdf> (06 de enero de 2014).
- Llanos, Mariana y Ana María Mustapic. 2006. «Introducción: El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil». *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*. Ed. Mariana Llanos y Ana María Mustapic. Rosario: Homo Sapiens Ediciones, pp. 15-30.
- Loewenstein, Karl. 1979. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel.
- Mainwaring, Scott. 1990. *Presidentialism in Latin America*. <http://www.jstor.org/stable/2503565> (15 de febrero de 2014).
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart. 1993. *Juan Linz, presidentialism and democracy: a critical appraisal*. <<http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/200.pdf>> (06 de enero de 2014).

- Meléndez, Carlos y Paolo Sosa Villagarcía. 2013. «Perú 2012: ¿Atrapados por la historia?». *Revista de Ciencia Política* vol. 33, No. 1, pp. 325-350. <<http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v33n1/art16.pdf>> (06 de enero de 2014)
- Mora Donatto, Cecilia. 2001. «Instrumentos constitucionales para el control parlamentario». *Cuestiones Constitucionales* No. 4, enero-junio 2001, pp. 85-113. <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88500404>> (04 de enero de 2014).
- . 2010. «Oposición y control parlamentario en México». *Revista Mexicana de Derecho Constitucional* No. 23, julio-diciembre 2010. <<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/CuestionesConstitucionales/23/ard/ard5.pdf>> (15 de febrero de 2014).
- Morgenstern, Scott, Juan Javier Negri y Aníbal Pérez-Liñán. 2009. «La oposición parlamentaria en regímenes presidenciales: el caso latinoamericano». ¿Qué pasa con la representación en América Latina? Comp. Luisa Béjar Algazi. México: Porrúa.
- Mujica, Jaris. 2012. «El lobby y la negociación de intereses privados. Una mirada etnográfica sobre la estructura y la dinámica de gestión de intereses en el Parlamento Peruano». <http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/157%20MUJICA.pdf> (15 de febrero de 2014).
- Nohlen, Dieter. 1998. «Presidencialismo versus Parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* No. 99, Enero-Marzo 1998. <http://portal.uam.es/portal/page/portal/UAM_ORGANIZATIVO/Departamentos/CienciaPoliticaRelacionesInternacionales/personal/irene_martin/pagina_personal_irene_martin/Ciencia%20Politica%202007-08/Nohlen%20presidencialismo%20parlamentarismo.pdf> (15 de febrero de 2014)
- O'Donnell, Guillermo. 1994. *Delegative democracy?* Kellogg Institute. <<http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/172.pdf>> (30 de diciembre de 2013).
- . 2003. «Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust». *Democratic accountability in Latin America*. Eds. Mainwaring, S. y Ch. Welna. New York: Oxford University Press.
- Pease García, Henry. 2010. ¿Cómo funciona el presidencialismo en el Perú? Lima: PUCP, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. http://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/images/documentos/publicaciones/pease_2010.pdf (15 de febrero de 2014)
- Pérez-Liñán, Aníbal. 2003. *Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿hacia un nuevo presidencialismo?* <http://www.jstor.org/stable/1555453> (15 de febrero de 2014).
- Political Database of the Americas. Georgetown University. <<http://pdba.georgetown.edu/constitutions/constudies.html>>
- Puémape, Felix. 2013. «¿Imposibilidad o error estratégico? La poca competitividad electoral de los partidos políticos peruanos en la última década». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 4, *segundo semestre*, N°7, pp. 119-132.
- Ramírez, Manuel. 1979. «Teoría y práctica del grupo parlamentario» *Revista de Estudios Políticos* No. 11.
- Reglamento del Congreso de la República del Perú. <http://www.congreso.gob.pe/documentos/REGLAMEN-TO_CONGRESO_15-8-12.pdf>
- Robinson Urtecho, Patricia. 2012. *Manual del control parlamentario*. Lima: Congreso de la República, Oficialía Mayor.
- Rodríguez, Cecilia. 2009. «Control parlamentario en América Latina». *Elites parlamentarias latinoamericanas. Boletín datos de opinión* No. 15-09. <http://www.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/b40a96_datosdeopinion15.pdf> (15 de febrero de 2014).

- . 2013. «El papel legislativo de la oposición parlamentaria en las legislaturas subnacionales argentinas». <http://campus.usal.es/~acpa/sites/default/files/semin_invest_cecilia_rodriguez_nov-2013_0.pdf> (15 de febrero de 2014).
- Serra Cristóbal, Rosario. 2009. «Pequeñas minorías y control parlamentario en el congreso de los diputados». *Corts: Anuario de derecho parlamentario* No. 21, pp. 99-129. <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3120639>> (05 de enero de 2014).
- Soriano, Ramón. 2001. «El Parlamento demediado. ¿Controla, legisla y representa?». *Derecho y conocimiento* vol. 1, pp. 177-189. <<http://www.uhu.es/derechoyconocimiento/DyC01/A11.pdf>> (15 de febrero de 2014).
- Tanaka, Martín y Rodrigo Barrenechea. 2011. «Evaluando la oferta de partidos: ¿cuál es el perfil de los candidatos al próximo Parlamento?». *Revista Argumentos*, año 5, n° 1, marzo 2011. <http://www.revistargumentos.org.pe/evaluando_la_oferta_de_los_partidos.html> ISSN 2076-7722 (15 de febrero de 2014).
- Tuesta, Fernando. 1995. *Sistema de partidos políticos en el Perú: 1978-1995*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- . 2008. *Reforma política en Perú*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Valladares, Jorge. 2009. «Estudios sobre el Congreso peruano. Grupos parlamentarios, disciplina partidaria y desempeño profesional». Lima: Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), UARM <http://www.idea.int/publications/peruvian_legislature/upload/inlay_978-613-45130-7-7-2.pdf> (15 de febrero de 2014).
- . 2012. «Horror al vacío: un año de relaciones entre Ejecutivo y Congreso». *Revista Argumentos*, año 6, No. 3, julio 2012. <http://revistargumentos.org.pe/horror_al_vacio.html> ISSN 2076-7722 (15 de febrero de 2014).
- Vergara, Alberto. 2011. «¿Qué es el APRA (hoy)?». En: Meléndez, Carlos. 2011. *Anti-candidatos. Guía analítica para unas elecciones sin partidos*. Lima: Aerolíneas Editoriales.