

# 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

*Maria Paula Brito*<sup>1</sup>

## Resumen<sup>2</sup>

La promulgación de 99 decretos legislativos (D. L.) en junio de 2008 –al amparo de la delegación de facultades concedida para legislar a favor del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos– trajo consigo amplia controversia por la inusual y exagerada cantidad de normas; por el contenido, en varios casos inconstitucionales de las mismas; y por las masivas protestas de los pueblos indígenas de la Amazonía peruana que se generaron consecuentemente. Estando en manos del Poder Legislativo el control político de dichos decretos, se han investigado las razones detrás de la fatídica incapacidad de los parlamentarios de ejercer su labor de control político y evitar la muerte de 33 personas el 5 de junio de 2009.

El estudio de caso de este conflicto nos ha llevado a una serie de reflexiones con respecto al funcionamiento del Parlamento peruano y sus reglas de juego. Hemos analizado el fraccionamiento de las bancadas parlamentarias, su comportamiento tanto en comisiones como en el Pleno para comprender la manera en que un partido oficialista minoritario logra controlar el quehacer legislativo en un contexto de cohesión y alianzas débiles. Asimismo, enmarcado en un análisis mayor de coaliciones a nivel latinoamericano, el caso nos da pistas sobre cómo las alianzas débiles del Congreso 2006-2011, complementadas con la reglas internas de la institución, le dan mayor poder al partido de Gobierno en el quehacer diario del Poder Legislativo. En este sentido, hallamos que el Congreso peruano es una institución desbordada por reglas que favorecen votaciones mayoritarias, donde sobreviven mecanismos arbitrarios de toma de decisión, similares a las del Congreso fujimorista de los años noventa, poniendo en aprietos los criterios pluralistas propios de un sistema de representación proporcional.

Así, descubrimos que la incapacidad del Poder Legislativo de resolver un caso urgente de control político se debe a la instrumentalización del poder político en la Junta de Portavoces, la Mesa Directiva y las Comisiones más importantes del Congreso. Aquí, las negociaciones pragmáticas permiten bloquear el debate de iniciativas controversiales, generando una notoria y alarmante preferencia por deliberar sobre iniciativas provenientes del Poder Ejecutivo, debilitando, consecuentemente, el trabajo especializado realizado en las Comisiones del Congreso.

**Palabras clave:** Congreso, Bagua, Decreto Supremo, alianzas parlamentarias

<sup>1</sup> Licenciada en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y labora actualmente en el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Para la elaboración de este estudio, se colaboró con la Comisión Investigadora del caso de Bagua en el Congreso de la República. Próximamente, realizará una maestría en periodismo en la Universidad de Aarhus, Dinamarca.

<sup>2</sup> Este artículo se basa en los hallazgos de mi tesis de Licenciatura titulada “Desafíos en el Control Político y Representación en el Congreso de la República”, sustentada en octubre de 2011 para optar por el título de Licenciada en Ciencia Política.

## Recapitulando lo acontecido

En diciembre de 2007, se aprueba con dificultad la delegación de facultades al Poder Ejecutivo para legislar a favor de la implementación del TLC con Estados Unidos. En junio de 2008, al culminar del plazo establecido, se publicaron un total de 99 D. L., muchos de ellos carentes de vinculación con la materia delegada (Eguiguren; 2008: 23). Diez de ellos fueron fuertemente cuestionados por las comunidades indígenas del país, provocando en julio del año 2008 masivos bloqueos; constituyendo una de las crisis más importantes del periodo presidencial 2006-2011.<sup>3</sup>

En agosto de 2008, se derogaron rápidamente dos Decretos (1015 y 1073) dado el consenso generalizado de su inconstitucionalidad y el liderazgo del presidente del Congreso Velásquez Quesquén.<sup>4</sup> En abril de 2009, las comunidades indígenas vuelven a movilizarse, esta vez en contra del D. L. 1090 (Ley Forestal y de Fauna Silvestre).<sup>5</sup> En esta segunda etapa, la respuesta del Congreso fue diametralmente opuesta pues se evita el debate sobre la constitucionalidad de la norma. Sobre esta etapa ahondaremos con mayor detenimiento en nuestro análisis.

Ahora bien, para ejercer el rol de control político, las Comisiones del Congreso (tanto ordinarias como especiales) juegan un rol central:

La labor de la Comisión de Constitución, órgano al que por ley le corresponde ejercer la función

de control político, constituyendo la principal autoridad que debió dar una opinión contundente y vinculante sobre la constitucionalidad de las normas, dejó mucho que desear. Se estipula en el Reglamento del Congreso que esta Comisión tiene 10 días para emitir su opinión; sin embargo, el debate sobre las normas se dilató por más de 6 meses, a pesar de haberse conformado un grupo de trabajo encabezado por el Congresista Daniel Abugattás (Partido Nacionalista Peruano) –que elaboró decenas de informes técnicos sobre las normas para diciembre de 2008–, haciendo caso omiso a los bloqueos y manifestaciones realizadas por las comunidades indígenas desde abril de 2009. Así, la Comisión se convirtió en lo que David Epstein denomina *gatekeeper* como un mecanismo de bloqueo que evitó que el debate llegase al Pleno.

Por otro lado, la Comisión Ordinaria de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ecología y Ambiente; trabajó directa e indirectamente en el caso. En el primer paro amazónico (agosto 2008) la Comisión ejerció un rol protagónico al impulsar la derogación de los Decretos Legislativos 1015 y 1073. En el segundo paro (de abril a junio de 2009), su protagonismo se vio minado, pues la Comisión dejó de recibir –para su dictamen– los proyectos de ley que proponían la derogación de los decretos restantes. Aquí resalta el rol de la Primera Vicepresidencia de la Mesa Directiva que sigilosamente controla el quehacer parlamentario al decidir qué Comisión dictamina sobre qué tema.

<sup>3</sup> Se percibía que la intención de las normas era facilitar la venta de las propiedades colectivas de los pueblos originarios. Asimismo, se cuestionaron por no cumplir con el Convenio 169 de la Organización Internacional Trabajo (OIT), ratificado por el Estado peruano en 1993, que le otorga a las comunidades indígenas el derecho a ser consultados sobre toda materia legislativa o administrativa que les afecta.

<sup>4</sup> Con estos decretos, las tierras comunales se podrían vender con solo el voto favorable del 50% de los comuneros presentes en una asamblea (Eguiguren; 2008: 36).

<sup>5</sup> Ley forestal y de Fauna Silvestre, cuyo objetivo era normar, regular y supervisar el uso sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre en el país (Eguiguren; 2008: 80). En este sentido, la relación de la Ley con las comunidades indígenas no era tan evidente, pues la ley forestal regulaba una amplia cantidad de temas. No obstante, la afectación que podría tener esta ley en relación al territorio colectivo indígena era una preocupación central pues, tomando en cuenta que existen pendientes numerosos procesos de titulación y de ampliación de territorio de las comunidades indígenas, se percibía que la Ley Forestal y las políticas de concesión generarían conflicto de interés en este sentido.

Asimismo, en agosto de 2008, con la derogación de los primeros decretos, el Congreso creó una Comisión Especial para el Estudio de la Problemática Indígena, Amazónica y de Comunidades Campesinas con el objetivo de resolver las demandas restantes. En diciembre de 2008, esta Comisión aprobó un informe que sustentaba la derogación de los D. L., pero colocarla en la agenda del Pleno tardó largos meses y múltiples esfuerzos. Cinco meses después, su aprobación el 7 de mayo de 2009, constituyó un hecho catalizador a partir del cual se logra presionar a la Comisión de Constitución (quien hace meses dilataba el mismo debate) a emitir su dictamen. Luego, este dictamen que favorecía la derogación de las normas, afrontó numerosos obstáculos para ocupar un espacio en la agenda del Pleno, que no condijo con el momento crítico de estados de emergencia y toma de carretera que se vivía en la Amazonía peruana.

Ahora bien, las Comisiones constituyen una primera instancia de deliberación dentro del proceso legislativo; sin embargo, la última y la que toma las decisiones vinculantes es el Pleno del Congreso, por que el control de la Agenda del mismo representa una labor de mucho poder político.

## Reglas de juego y creación de la agenda

Cox y McCubbins en el texto *“Legislative Leviathan: party government in the house”*, analizan cómo la creación de agenda y la estructuración del sistema de comisiones representan espacios claves de *poder procedimental* (Cox & McCubbins; 2007: 8). Asimismo en el texto *“Setting the agenda: responsible party government in the U.S. House of Representatives”* (Cox y McCubbins), sostienen que el control de los procedimientos puede llegar a adoptar una lógica de un cártel en tanto que un determinado grupo ocupa varios espacios y

ejerce un monopolio colectivo de la producción legislativa. Así, la cooptación de posiciones claves dentro del Parlamento hace casi innecesario el *control activo* sobre los parlamentarios, es decir el control sobre sus votaciones (Cox & McCubbins; 2007: 240). Para ello, los autores sostienen que es necesaria una autoridad central que regule la acción colectiva y controle los premios y castigos para asegurar que el resultado de las votaciones sea a favor del statu quo. En el caso peruano, resalta cómo el Partido de Gobierno coopta espacios de poder procedimental y el presidente del Congreso asume un rol clave e informal en la creación de la agenda del Pleno. Como veremos a continuación, cuando es difícil controlar el resultado de una votación es más estratégico controlar aquello que se debate.

## Autoridad central

La rápida solución del ‘Primer Paro Amazónico’ marcó un hito importante en el caso, pues, por única vez, el presidente del Congreso asumió un rol de liderazgo facilitando tanto la puesta en agenda del tema como el resultado de la votación de derogación (D. L. 1015 y 1073).<sup>6</sup> Para esta votación, el presidente del Congreso se reúne con los líderes indígenas, firma un Acta de Acuerdo donde se promete derogar las normas, y le solicita personalmente a la Junta de Portavoces priorizar el debate. Esta es una primera pista, un ejemplo claro sobre la influencia que puede (si quiere) ejercer el presidente del Congreso en la definición de la agenda plenaria.

## Controlando el debate: Mesa Directiva

Dentro del proceso legislativo hemos identificado tres momentos en los cuales se puede obstaculizar el debate de determinados temas: en la derivación de proyectos de ley a las comisiones ordinarias,

<sup>6</sup> Antes del debate sobre la inconstitucionalidad de los D. L. mencionados, el presidente del Congreso se reúne con la Junta de Portavoces para solicitarle a las bancadas que apoyen la derogación lo que le permitiría cumplir con uno de los acuerdos pactados con las comunidades indígenas en agosto de 2009.

en la repartición de las presidencias de dichas comisiones y en la elaboración y puesta en marcha de la Agenda Semanal del Pleno.

El primer momento lo observamos con claridad en la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología, ya que, después de agosto de 2008, dejó de recibir para su evaluación los proyectos de ley relacionados a

la derogación de los decretos. Su protagonismo en la derogación de los D. L. 1015 y 1073 en 2008 fue motivo para que la Mesa Directiva evitase que se diera este liderazgo en la derogación del D. L. 1090 (Tabla 1). De esta manera, del total de 19 proyectos de ley que sustentaban la derogación de los decretos, la Comisión de Pueblos recibió apenas 3 de ellos, mientras que la Comisión de Constitución recibió 13 y la Comisión Agraria

**Tabla 1.** Proyectos de Ley que planteaban la derogación de los Decretos Legislativos cuestionados por los pueblos indígenas.

Proyectos de Ley	Objetivo	Autor	Fecha de presentación	Tiempo de espera en cada comisión
02440/2007-CR	Derogar el Decreto	Multipartidario	22 de mayo de 2008	Comisión Pueblos Andinos (3 meses), Comisión Agraria (pendiente)
02585/2007-CR	Derogar los Decretos Legislativos 1064	Grupo Parlamentario Nacionalista y Unión por el Perú	25 de julio de 2008	Comisión Agraria (11 meses), Comisión Constitución (11 meses), Pedido de Comisión Pueblos Andinos
02587/2007-CR	Propone derogar del Decreto Legislativo 1064, que aprueba el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario	Grupo Parlamentario Nacionalista	25 de julio de 2008	Comisión Constitución (10 meses), Comisión Agraria (Pendiente), Pedido de Comisión de Pueblos Andinos
02588/2007-CR	Derogar el Decreto Legislativo 1064	Grupo Parlamentario Nacionalista	25 de julio de 2008	Constitución (11 meses-dispensado), Agraria (11 meses-dispensado), Pedido de Comisión de Pueblos
02599/2008-CR	Derogar los Decretos Legislativos 1015 y 1073	Unidad Popular Patriótica	13 de agosto de 2008	Constitución (3 meses), Agraria (8 meses)
02647/2008-CR	Propone derogar los Decretos Legislativos 1015 y 1073, modificar el artículo 10 y restituir el artículo 11 de la Ley 26505, a fin de establecer un quórum diferenciado para las transferencias de propiedad y otros actos de disposición de lastierras comunales de sierra y selva.	Partido Aprista Peruano	1 de setiembre de 2008	Constitución (3 meses), Agraria (7 meses)

Extracto de Tesis de Licenciatura: "Desafíos en el Control Político y Representación en el Congreso de la República"<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Véase la data completa en la Tesis de Licenciatura: "Desafíos en el Control Político y Representación en el Congreso de la República".

recibió 12. A su vez, la Comisión de Pueblos solicitó formalmente el envío de 4 de dichos proyectos de ley. En la Tabla 1 veremos cómo efectivamente la Comisión de Pueblos priorizó el debate relacionado al tema en cuestión; un desempeño opuesto a la de las otras dos comisiones.

La Comisión de Pueblos, presidida por un representante de UPP, demoró en emitir un dictamen entre 1 y 3 meses, y la Comisión Agraria registra tiempos de 11, 8 y 7 meses, varias iniciativas sin dictaminar y algunas iniciativas dispensadas de la opinión en Comisión. En la Comisión de Constitución se repiten tiempos como 1 año, 11 meses, 3 meses y llama la atención la cantidad de iniciativas dispensadas de la opinión de comisión y pasando directamente al Pleno. Por lo expuesto, era estratégico evitar que los proyectos de ley perjudiciales para los intereses del Partido de Gobierno lleguen a comisiones que no resguardaban los mismos intereses. Así, nos preguntamos, ¿quién decide a qué Comisiones derivar los proyectos de ley?

La respuesta es la Mesa Directiva y su Primera Vicepresidencia, por lo que, entre otras razones, constituye un espacio importante de poder político.<sup>8</sup> Por ello, para entender la lógica bajo la cual se asignan los proyectos de ley a determinadas comisiones es vital identificar cuáles son las bancadas que participan de este espacio.

En la Tabla 2, observamos que las tres vicepresidencias han rotado entre miembros de la bancada fujimorista (cinco puestos), Alianza Nacional (4 puestos), UPP (3 puestos), Unidad

Nacional (1 puesto) y un Parlamentario Sin Grupo (1 puesto). En este sentido, recordemos que durante la década de los años noventa, la Mesa Directiva estuvo integrada en su totalidad por miembros del oficialismo. Tal es así que ellos determinaban, de modo arbitrario, la agenda del Pleno y las asignaciones administrativas. Durante el periodo 2001-2006 se creó la Mesa Directiva Concertada en la cual participaban representación de todas las bancadas. El objetivo era convertir la Mesa Directiva en un espacio plural e inclusivo; sin embargo, la iniciativa tuvo poco éxito. Como resultado de las entrevistas realizadas, afirmamos que, durante el periodo 2006-2011, la composición de la Mesa Directiva refleja las alianzas existentes con el Partido de Gobierno. Tal es así que observamos dos tipos de aliados en la Mesa: los *socios de coalición* y *legisladores en venta*.

Scott Morgenstern en su texto *“Patterns of Legislative Politics: Roll-Call voting in Latin America and the United States”* (2004), sostiene que existen dos variables predominantes para entender la unidad interna de los agentes<sup>9</sup> y las interacciones entre ellos: la *identificabilidad* y la *flexibilidad* (Morgenstern; 2004: 18). En base a ello, Morgenstern identifica tres tipos de parlamentarios: *la mayoría exclusiva o una minoría de oposición*, cuya identificabilidad es alta (con un alto grado de unidad) pero cuya flexibilidad (capacidad de negociar con otros) es baja (Morgenstern; 2004: 19); los *socios de una coalición*, cuya identificabilidad y flexibilidad es alta (Morgenstern; 2004: 19); y los *legisladores en venta*, cuya identificabilidad es baja (poca cohesión de grupo) y flexibilidad alta (constituyendo por lo general parlamentarios que negocian con

<sup>8</sup> Cuando una comisión solicita la remisión de un proyecto de ley la responsabilidad de atender estos pedidos es del Consejo Directivo. Sin embargo, por la cantidad de temas que atiende el Consejo Directivo estas peticiones no necesariamente son atendidas, lo que sucedió en el caso de la Comisión de Pueblo. Ante ello, la decisión de la Vicepresidencia tiene un peso aún más importante, pues la segunda instancia encargada de revisar las peticiones no garantiza su remisión.

<sup>9</sup> Morgenstern reemplaza el concepto de sistema de partido por el sistema de agente, implicando la colección de partidos, facciones y coaliciones trabajando en un determinado país. El término ‘agente legislativo’, se refiere a cualquier grupo de individuos o a un legislador individual que toman decisiones homogéneas en el Congreso (Morgenstern; 2004, 27).

**Tabla 2.** Cargos en la Mesa Directiva (2006-2011).

Periodo Legislativo	Cargo	Congresista	PAP	Bancada Fujimorista	Alianza Nacional	UPP	Unidad Nacional	Sin Grupo
2006-2007	Presidencia	Cabanillas Bustamante	x					
	1. <sup>a</sup> Vicepresidencia	Vega Antonio				x		
	2. <sup>a</sup> Vicepresidencia	Morales Castillo					x	
	3. <sup>a</sup> Vicepresidencia	Cuculiza Torre		x				
2007-2008	Presidencia	Gonzalez Posada	x					
	1. <sup>a</sup> Vicepresidencia	Estrada Choque				x		
	2. <sup>a</sup> Vicepresidencia	Moyano Delgado		x				
	3. <sup>a</sup> Vicepresidencia	Torres Caro						x
2008-2009	Presidencia	Velasquez Quesquén	x					
	1. <sup>a</sup> Vicepresidencia	Aguinaga Recuenco		x				
	2. <sup>a</sup> Vicepresidencia	Gutiérrez Cueva			x			
	3. <sup>a</sup> Vicepresidencia	Morales Castillo			x			
2009-2010	Presidencia	Alva Castro	x					
	1. <sup>a</sup> Vicepresidencia	Chacón De Vettori		x				
	2. <sup>a</sup> Vicepresidencia	Urtecho Medina					x	
	3. <sup>a</sup> Vicepresidencia	León Zapata			x			
2010-2011	Presidencia	Zumaeta Flores	x					
	1. <sup>a</sup> Vicepresidencia	Aguinaga Recuenco		x				
	2. <sup>a</sup> Vicepresidencia	Lazo Ríos			x			
	3. <sup>a</sup> Vicepresidencia	Espinoza Ramos				x		

Extracto de Tesis de Licenciatura: "Desafíos en el Control Político y Representación en el Congreso de la República"

facilidad a criterio individual). Las negociaciones con los legisladores en venta se traduce en el apoyo a determinadas iniciativas legislativas, retribuido por la ejecución de determinados proyectos desde el Ejecutivo o en votos para otra iniciativa. Así, por el conocido nivel de alianza entre el fujimorismo y el oficialismo y las reducidas divisiones dentro de la bancada esta alianza constituye una de socio de coalición (ratificado por el número más alto de puestos en la Mesa). Sin embargo, las bancadas como Alianza Nacional (que se forma en base al partido Solidaridad Nacional y que atrae congresistas de partidos como Perú Posible, Restauración Nacional, UPP, Bloque Popular) y UPP (partido menos cohesionado que de 19 miembros en

2008 pasó a tener 7 en 2011) se asemejan a los legisladores en venta. La *oposición exclusiva* mejor reflejada en el Partido Nacionalista Peruano, nunca ha formado parte de la Mesa Directiva. Así, observamos que ante un escenario como este, el Poder Ejecutivo capitaliza su poder y presencia en el Congreso por medio de la cooptación de la Mesa Directiva de la bancada oficialista y sus aliados.

Ahora bien, la Mesa Directiva asume roles diversos que incluyen funciones administrativas. Estas permiten facilitar o debilitar las labores de las comisiones, en particular aquellas Comisiones Especiales que no tienen un procedimiento de instalación y ejecución bien definido. Tal fue el

caso de la Comisión Especial de Estudio de la Problemática Indígena que no recibió el apoyo logístico y administrativo requerido, dificultando adrede la ejecución de sus labores.<sup>10</sup>

## Controlando el debate: repartición de Comisiones

Ahora bien, ¿por qué la Vicepresidencia prefirió enviar los proyectos de ley que solicitaban la derogación de los D. L. a la Comisión Agraria y de Constitución? La respuesta es la afiliación política de quienes las presidían; ambos representantes del partido de Gobierno. Por norma, el presidente de la Comisión es quien crea la agenda de la misma. Como relatamos anteriormente, la Comisión de Constitución evadió su labor de fiscalización de los D. L. pues el presidente de la Comisión alegó que por norma no podían debatirse informes en minoría (que era el caso de todos los informes elaborado por el grupo de trabajo) sin antes presentarse un informe en mayoría (que no existía pues los miembros del grupo no arribaban a acuerdos).<sup>11</sup> Así, a la espera de un informe en mayoría se entrampó el debate y se evitó su puesta en agenda.

En este sentido subrayamos que si bien pudo haberse insistido en la ejecución del debate, esto hubiese requerido de la creación de una mayoría opositora al presidente de la Comisión, pues solo con una votación en mayoría podría alterarse la agenda. Esto es difícil en un contexto de bancadas poco cohesionadas, condicionados además por las reglas de quórum.<sup>12</sup> A su vez, se requieren de operadores políticos con experiencia, que manejen conocimiento tanto

de las reglas de juego como habilidades en la obtención de votos. Recordemos que la mayoría de los parlamentarios de oposición (PNP) eran Congresistas nuevos sin experiencia en el Congreso, muy en desventaja del Oficialismo que goza de amplia experiencia. Así, las Comisiones presididas por miembros del oficialismo o aliados del mismo se convierten en lo que David Epstein en su texto, *“An Informational Rationale for Committee Gatekeeping Power”* llama *Gatekeepers*. Epstein sostiene que las comisiones se ubican en un punto medio entre una delegación a ciegas (dejando la política enteramente en manos de las comisiones) y una delegación falsa (donde las comisiones se convierten en salas de espera para los proyectos de ley, hasta que el pleno de una disposición final) (Epstein; 1997: 277).

En el caso peruano, dependiendo de quien preside la Comisión, las labores de la misma pueden ser más o menos ligados al interés del gobierno. Así identificamos un segundo momento clave en el control del Parlamento peruano: la asignación de las presidencias de Comisión. Así, el mes de julio de todos los años representa un momento clave, pues obtener la Presidencia de las Comisiones más importantes (la Comisión de Constitución es una de ellas) implica adquirir un procedimental enorme.

## Controlando el debate: creación de la agenda del Pleno

De acuerdo al reglamento del Congreso, existen tres filtros o espacios de deliberación para decidir que iniciativas legislativas se debaten en el Pleno:

<sup>10</sup> La comisión demoró en crearse, creándose a la insistencia del parlamentario Reátegui (BF) en setiembre de 2008 y afrontó diversas limitaciones logísticas.

<sup>11</sup> Los miembros de este grupo de trabajo fueron Daniel Abugattás (PNP) quien escribió los informes, Víctor Andrés García Belaunde (AP) y Aurelio Pastor (Apra). García Belaunde y Pastor se negaron a firmar los informes presentado por Abugattás lo que dio pie al entrampamiento de los mismos.

<sup>12</sup> Desde el gobierno 2001-2006, han aumentado las numerosas modalidades de sustentar una ausencia, que sumada a la gran cantidad de comisiones, reuniones de bancadas como de despacho, y viajes de representación a las que tienen que asistir los congresistas, hace que la presencia de los mismos en comisión sea a diario, incierta, y a su vez incierto el quórum necesario para sesionar. (Entrevista Delgado Guembes).

el Consejo Directivo, la Junta de Portavoces y la Agenda Legislativa. Sin embargo, cada una de estas instancias ha perdido fortaleza. El Consejo Directivo, por su cantidad de integrantes (proporcional a cada bancada), afronta diversos problemas logísticos y de quórum, volviéndose ineficiente en su labor de filtrar las iniciativas legislativas. A su vez, la Junta de Portavoces creado para priorizar la agenda generada por el Consejo, conformado por un grupo reducido de representantes (un representante por bancada con un voto proporcional a sus miembros), también se debilitó, pues las divisiones al interior de las bancadas hacen desconfiar del portavoz, enviándose a dos o tres representantes adicionales a las reuniones. Asimismo, esta instancia creada en el gobierno de Alejandro Toledo se ha debilitado al punto de que muchas de las reuniones se han remplazado por ‘reuniones virtuales’, donde los Congresistas se limitan a recolectar las firmas necesarias para aprobar algún cambio en agenda, sin una deliberación previa del grupo, perdiendo así su carácter inclusivo. Por último, la agenda legislativa creada para coordinar las agendas de los diferentes órganos del Congreso con el Poder Ejecutivo ha sido inexistente en el periodo estudiado.

En este contexto, el presidente del Congreso adquiere un poder informal muy fuerte. Al recibir una agenda larga, sobrecargada e imposible de abordar en una sola sesión, el presidente decide a modo individual y a diario qué poner al debate y cuándo. Por lo tanto, si bien no tiene un poder formal en la creación de agenda, en la práctica, es un actor central. Adicionalmente, el presidente cumple el rol de moderar el debate en el Pleno. En este sentido, el presidente del Congreso tiene diversas atribuciones como conceder interrupciones, corregir situaciones de orden y suspender debates o sesión (Congreso de la República; 2009: 43-59). En junio de 2008, el presidente del Congreso acude a estas atribuciones para obstaculizar la puesta en agenda del Dictamen de la Comisión de Constitución que pedía la derogación del D. L. 1090.

Así, los mecanismos de creación de la agenda descritos nos recuerda al Parlamento durante el gobierno de Fujimori, cuando el presidente del Congreso ostentaba un amplio y excesivo poder sobre este mismo (Robindons; 2006: 9). A pesar de que durante el gobierno 2001-2006 se llevaron a cabo diversas reformas para democratizar y hacer plurales los procesos dentro del Poder Legislativo, pocas fueron duraderas. Entre ellas destacamos la creación de una Mesa Directiva Concertada, la repartición proporcional de las Comisiones del Congreso, la creación de la Agenda Legislativa y las reglas implementadas para evitar la aparición de ‘leyes sorpresa’. En la Tabla 3 vemos que aún prevalecen los proyectos de ley del Ejecutivo que entran al Congreso y sin mayor titubeo, pasan de frente al Pleno.

Ahora bien, cabe destacar que a lo largo de este proceso predominan las votaciones de la mayoría. Basta obtener un apoyo mayoritario para impulsar o detener la puesta en agenda de las propuestas legislativas, para hacer caso omiso a las iniciativas de las agrupaciones minoritarias de oposición. Un ejemplo emblemático es el derecho de la minoría de crear comisiones investigadoras, que contradictoriamente suelen esperar varias legislaturas para debatir sus informes en el Pleno, precisamente por las reglas de juego que crean las agendas plenarias. En este sentido, Planas en su texto “Parlamento y gobernabilidad Democrática en América Latina” sostiene que también se le deben exigir límites a la mayoría, para evitar caer en decisiones de fondo, antidemocráticas, donde una mayoría atropella los derechos de una minoría (Planas; 2001: 6). Como bien dice Planas, el principio de la minoría es un principio tan válido como los son otros principios base de la democracia (Planas; 2001: 9).

La Tabla 3 muestra que el Poder Ejecutivo tiene una amplia ventaja sobre las Comisiones del Congreso para poner en agenda sus propuestas. Baret y Edwards en su texto *Presidential Agenda Setting in Congress* sostienen que es probable que el presidente del Gobierno goce de mayores

**Tabla 3.** Tiempo de espera para el debate de las iniciativas legislativas presentadas a lo largo del caso.

Proposición Legislativa	Proponente	Fecha de Presentación	Fecha de Debate en el Pleno	Tiempo
Proyecto de Ley de Delegación de Facultades	Poder Ejecutivo	12 de diciembre de 2007	14 de diciembre de 2007	2 días
Creación Comisión de Revisión Previa de Decretos Legislativos	Poder Legislativo (Acuerdo en Pleno)	14 de diciembre de 2007	12 de marzo de 2008 (Creación de Comisión)	3 meses
Informe de Comisión Especial de Revisión Previa de D. L.	Comisión Especial de Revisión Previa	4 de julio de 2008	No se ha debatido	Nunca debatido
Proyecto de Ley que deroga los Decretos Legislativos 1015 y 1073	Poder Legislativo (Multipartidario)	22 de mayo de 2008	22 de agosto de 2008	3 meses
Proyectos de Ley 2958/2008-PE y 2959/2008-PE que modificaban el contenido de seis Decretos Legislativos 1075, 1076, 1092, 1072, 1074, 1090	Poder Ejecutivo	13 de enero de 2009	13 de enero de 2009	Mismo día
Dictamen en los Proyectos de Ley 1294/2006-CR, 1304/2006-CR y 2691/2008-CR con un texto sustitutorio que propone nueva Ley Forestal de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos y Ecología	Poder Legislativo (Comisión Pueblos Indígenas)	18 de diciembre de 2008	No debatido	1 año y 11 meses
Informe de la Comisión Especial de Estudio que evalúa si los Decretos Legislativos promulgados por el Poder Ejecutivo vulneran los derechos de los pueblos indígenas	Poder Legislativo (Comisión Especial de Estudio)	13 de enero de 2009	7 de mayo de 2009	3 meses 3 semanas
Informe de la Comisión Especial de Estudio sobre la Consulta Previa	Poder Legislativo (Comisión Especial de Estudio)	27 de mayo de 2009	16 de diciembre de 2009	6 meses 3 semanas
Moción 6366	Poder Legislativo (Multipartidario-principalmente UPP/BP/PNP)	4 de diciembre de 2008	No debatido	2 años
Dictamen en Mayoría de la Comisión de Constitución a favor de la derogación del Decreto Legislativo 1090	Poder Legislativo (Comisión de Constitución)	19 de mayo de 2009	No debatido	1 año 6 meses
Proyecto de Ley para suspender los Decretos Legislativos 1090 y 1064	Poder Legislativo (Bancada Fujimorista)	9 de junio de 2009	10 de junio de 2009	1 día
Proyecto de Ley para derogar los Decretos Legislativos 1090 y 1064	Poder Ejecutivo	17 de junio de 2009	18 de junio de 2009	1 día

Fuente: Tesis de Licenciatura: "Desafíos en el Control Político y Representación en el Congreso de la República"

privilegios en establecer la agenda cuando su propio partido es el partido mayoritario en el Congreso (Barret & Edwards; 1999; 8). Así, en el caso peruano, el presidente del Gobierno goza de mayores facilidades cuando el presidente del Congreso es miembro de su partido. Cabe destacar que la decisión final de derogar el muy criticado D. L. 1090 se da por la llegada sorpresiva, el 17 de junio, de un proyecto de ley del Poder Ejecutivo, el cual solicitaba dicha derogación. El dictamen de la Comisión de Constitución que establecía exactamente lo mismo había sido ignorado y su debate dilatado por varias semanas. Sin embargo, la propuesta del Poder Ejecutivo es priorizado y puesto en agenda el mismo día que llegó al Congreso.

### **Porque es necesario el Poder Procedimental**

Ahora bien, la cohesión partidaria y alianzas interpartidarias en el Congreso dejan mucho que desear. Al sistematizar las votaciones relevantes al caso llama la atención la poca concordancia entre lo votado por un partido dentro de una Comisión y las posturas adoptadas en el Pleno. En este sentido, resaltamos el caso de la bancada fujimorista que en Comisión tiende a asumir una postura en contra del gobierno y, en el Pleno, una postura a favor. Algo similar sucede con UPP, pues suele votar a favor del Gobierno dentro de las Comisiones y en contra del Gobierno dentro del Pleno. De acuerdo a las entrevistas realizadas a los funcionarios del Congreso, entre el momento en que un informe o dictamen es aprobado en una Comisión y el momento en que este documento es debatido en el Pleno, muchos cambios pueden ocurrir: retirada o agregación de firmas y presentación de textos sustitutorios. Por ello, cuando un tema se pone al debate en el Pleno la postura de cada bancada es imprevisible, ya que la posición adoptada en las Comisiones no son referente confiable. En este sentido, Cox y McCubbins sostienen que los Congresistas votan diferente de acuerdo al tipo de Comisión

en la que se encuentran. Así, resaltamos el caso del congresista Macedo, parlamentario aprista que vota a favor del informe de derogación en la Comisión Especial de Estudio, pues asume una posición en contra del Gobierno por representar los intereses de la región amazónica al que representa.

Por otro lado, resalta la elevada cantidad de votaciones en las que los miembros de una misma bancada votan descoordinadamente dentro del Pleno. En este sentido, recordamos que en el Pleno, expuesto a las críticas de la opinión pública y medios de comunicación, los parlamentarios están expuestos a otro tipo de presiones. Así, es difícil, salvo en el caso del PAP y, en menor medida, el Partido Fujimorista, encontrar bancadas que voten cohesionadamente. Recordando el concepto de autoridad central de Cox y McCubbins, vemos que, si bien este actor puede utilizar sus incentivos para crear actitudes cooperativas antes de poner un tema en agenda; en el caso peruano, al presidente del Congreso le es muy difícil tener previsibilidad en el resultado de una votación.

Por lo expuesto, el presidente del Congreso optó por utilizar su poder procedimental para evitar poner en debate iniciativas perjudiciales a los intereses de su bancada. Así, el costo político de tomar una postura impopular en una votación puede ser más alto que el costo de no ponerlo al debate.

### **Coaliciones erráticas y reglas de juego mayoritarias**

Ahora bien, ¿qué nos dice este caso sobre la capacidad del Partido de Gobierno de controlar el Poder Legislativo cuando no tiene una mayoría parlamentaria?

Como bien sostienen autores como Eguiguren (2004) y Guzmán Napurí (2003), el gobierno peruano se rige bajo un sistema presidencialista.

De la literatura sobre presidencialismo, Linz (1990) sostiene que un sistema presidencialista es muy inestable por la doble legitimidad que tiene el Poder Legislativo y Ejecutivo. Mainwarring (1993) defiende el régimen en la medida que hay un sistema bipartidario pero, luego, Chasquetti (2009) nos recuerda que, a pesar de la fragmentación del sistema de partidos, en el Cono Sur durante los años setenta y ochenta los gobiernos lograron mantener una estabilidad democrática gracias a la creación de coaliciones. Posteriormente, Lanzaro en su texto “Tipo de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina” (2001), evalúa positivamente los regímenes presidencialistas de la región, tipificándolos de pluralistas o mayoritarios. Desarrolla Uruguay como el *leading case* en materia de gobiernos pluralista (Lanzaro; 2001: 136), pues lograron crear coaliciones de gobierno y de oposición de manera gradual y programática. Luego, Mejía Costa en su texto “Crafting Legislative Ghost Coalitions in Ecuador. Informal Institutions and Economic Reform in an unlikely place” describe cómo a pesar de existir una opinión pública que rechaza las coaliciones, en Ecuador se logra crear ‘coaliciones fantasmas’ que fueron duraderas y estables a lo largo de los gobiernos de la década de los años 80 y 90. Así, vemos que la creación de coaliciones es un mecanismo vital para la estabilidad de un gobierno que no cuentan con una bancada parlamentaria mayoritaria.

Ahora bien, ¿qué sucede en el caso peruano? Como bien se desarrolla a lo largo de este caso de estudio, las alianzas entre las bancadas son sumamente inestables. Las bancadas mismas se reconfiguran con frecuencia, y resulta casi imposible coordinar las votaciones del Pleno con las de Comisión. Ante ello, nos preguntamos ¿cómo logró sobrevivir un gobierno de coaliciones tan inestables? La respuesta está, como

vimos anteriormente, en la creación de mayorías en momentos claves de decisión política y en el uso estratégico del poder procedimental.

## Algunas conclusiones

Con el objetivo de entender los obstáculos que afronta la labor de control político en el caso de la derogación de los decretos legislativos del conflicto de Bagua, hemos llegado a las siguientes conclusiones.

La primera, y quizás más importante, es que existen reglas de juego que le dan gran discrecionalidad al oficialismo, una vez construida su mayoría, en espacios claves de poder político como la Mesa Directiva, la Presidencia del Congreso y las Presidencias de Comisiones Ordinarias, particularmente la de Constitución y Reglamento. Adicionalmente, existe una preponderancia del criterio mayoritario en diversos procesos de toma de decisión, especialmente aquellos vinculados a la creación de agenda del Pleno y de las Comisiones del Congreso. De este modo, la composición del Congreso, regida por un principio de proporcionalidad, no se ve representada de la misma forma en las reglas de juego y prácticas diarias. Así, los mecanismos de pluralidad a nivel electoral tienen limitaciones concretas al llegar los parlamentarios al Congreso pues, si bien existen mecanismos plurales como la distribución proporcional de las comisiones ordinarias y sus miembros, esto se ve debilitado por los criterios de creación de agenda y de toma de decisión que se caracterizan principalmente por un criterio mayoritario.

Por otro lado, y lo cual resulta particularmente preocupante, es que el Poder Ejecutivo goza de una amplia ventaja, en comparación a las comisiones del Congreso, para poner sus iniciativas legislativas en la agenda del Pleno.<sup>13</sup> Es

<sup>13</sup> Lo que al Parlamento le puede costar un año poner en agenda, al Ejecutivo no le cuesta más que un día y una visita del gabinete a la Junta de Portavoces. Esto nos recuerda las célebres leyes sorpresa del gobierno fujimorista y revela el sesgo de la mayoría de favorecer las iniciativas del Ejecutivo.

importante recalcar esto, pues en el caso estudiado el favoritismo hacia las propuestas presentadas por el Ejecutivo debilita y desmerece las posturas presentadas por las comisiones ordinarias.

A la vez, después de revisar la literatura sobre las alianzas y coaliciones parlamentarias en la región latinoamericana y viendo con particular interés los casos de Uruguay y Ecuador, notamos que, a diferencia de estos casos, donde las bancadas minoritarias del gobierno sobreviven gracias a la creación de coaliciones programáticas; en el Perú, las alianzas son por lo general acuerdos erráticos que se ven complementados por el control procedimental que ejerce el oficialismo.

Por último, es importante recalcar la necesidad de fortalecer espacios como el Consejo Directivo y Junta de Portavoces en el proceso de creación de la agenda del Pleno para que estos marquen la pauta, con anticipación y de manera ordenada y plural, los temas a debatirse en cada sesión. Por medio de esta investigación se evidencia que la agenda formulada por la JP y CD es larga y confusa, lo que en la práctica le da la decisión final sobre qué debate el presidente del Congreso, dándole mayor arbitrariedad a la bancada que representa.

## Bibliografía

- ALCÁNTARA, Manuel; GARCÍA MONTERO, Mercedes; SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco**  
2005 *El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas*. Salamanca Ediciones Universidad de Salamanca.
- ALCÁNTARA, Manuel y FREIDENBERG, Flavia**  
2003 *Partidos políticos de América Latina: países andinos*. México: D. F.: Fondo de Cultura Económica - IFE.
- CAMPOS, Milagros**  
2008 *Los grupos parlamentarios*. Tesis (Magíster). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Facultad de Ciencias Sociales, 162p.
- CHASQUETTI**  
2001 "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación". *Tipos de presidencialismo coaliciones políticas en América Latina* Buenos Aires: CLACSO.
- COX, Gary y MORGENSTERN, Scott**  
2002 "Epilogue: Latin America's reactive assemblies and proactive presidents". *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 446-468.
- COX, Gary W y McCUBBINS, Daniel**  
2005 *Setting the agenda: responsible party government in the U.S. House of Representatives*. New York: Cambridge University Press.
- COX, Gary and McCUBBINS, Mathew**  
2007 *Legislative Leviathan* Cambridge: Cambridge University Press.
- COX, Gary W.**  
2001 "Agenda Setting in the U. S. House: A Majority-Party Monopoly?". *Legislative Studies Quarterly*. Volumen 26, número 2, pp. 185-210.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Reglamento del Congreso de la República. Disponible en: [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe).
- 2006 *Manual de Comisiones*. Lima: Oficialía Mayor, Dirección de Comisiones y Documentación.
- EDWARDS III, George y BARRETT, Andre**  
1999 "Presidential Agenda Setting in Congress". *Congress and the President in a Partisan Era*. Conference sponsored by the Program in American Politics in the Center for Presidential Studies. Texas: Texas A&M University, College Station.
- EGUIGUREN PRAELLI, Francisco**  
2004 "Las relaciones entre Gobierno y Parlamento: La particularidad del régimen presidencial en el Perú". *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. T. I. Konrad Adenauer Stiftung. Lima, pp. 423-424.
- EPSTEIN, David**  
1997 "An Informational Rationale for Committee Gatekeeping Power". *Public Choice*. Volumen 91, números 3, 4, pp. 271-299.
- GUZMÁN NAPURÍ, Christian**  
2003 *Las Relaciones de Gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú Fondo Editorial.
- 2003 *Las relaciones de Gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- HELMKE, Gretchen y LEVITSKY, Steven**  
2006 *Informal institutions and democracy*. Maryland: Johns Hopkins University Press.
- IDEA INTERNACIONAL y UARM**  
2009 *Estudios sobre el Congreso peruano. Grupos parlamentarios, disciplina partidaria y desempeño profesional*. Lima: UARM.

**KENNEY, Charles**

2003 *Fujimori's coup and the breakdown of democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

**LINZ, Juan**

1990 "The Perils of Presidentialism". *Journal of Democracy*. Johns Hopkins University Press, volumen 1, número 1, pp. 51-69.

**MAINWARRING, Scott**

2002 *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires: Paidós.

1993 "Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación". *Comparative Political Studies*. Volumen 28, número 2, pp. 198-228.

**MAINWARRING, Scott y SHUGART, Mathew**

1994 "Juan Linz Presidentialismo y Democracia. Una revisión crítica". *Desarrollo Económico*. Volumen 34, número 135, pp 397-418.

**MEJIA ACOSTA, Andrés**

2006 "Crafting Legislative Ghost Coalitions in Ecuador. Informal Institutions and Economic Reform in an unlikely place". *Informal institutions and democracy*. Maryland: Johns Hopkins University Press, pp. 96-86.

**MORGENSTERN, Scott**

2004 *Patterns of Legislative Politics. Roll-Call Voting in Latin America and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.

2002 "Explaining Legislative politics in Latin America". *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 413-445.

**PEASE GARCÍA, Henry**

2006 *Por los pasos perdidos: el parlamento peruano entre el 2000 y el 2006, 2006*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República.

1999 *Electores, Partidos y Representantes: sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Ciencias Sociales.

**PLANAS, Pedro**

2001 *Parlamento y gobernabilidad Democrática en América Latina*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

**LANZARO, Jorge**

2001 *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

**ROBINSON, Patricia**

2006 *Agenda Legislativa, Espacio de Concertación*. Lima: JNE, Cuadernos APRA el Dialogo.

**SARTORI, Giovanni**

1994 *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.

**SHUGART, Mathew y MAINWARRING, Scott**

1997 "Presidencialismo y Democracia en América Latina: revisión de los términos del debate". *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 19-64.

**VALLADARES, Jorge**

2010 "Representación, Competencia y Unidad en el Congreso Peruano". *La Iniciación de la Política, el Perú político en perspectiva comparada*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 183-210.