

## HORROR AL VACÍO: UN AÑO DE RELACIONES ENTRE EJECUTIVO Y CONGRESO



Jorge Valladares\*

“To you I’m atheist; to God, I’m the loyal opposition”.  
Sandy Bates (Woody Allen), en *Stardust Memories* (1980)

La inauguración del presidente Humala —su juramento, los gritos— pareció anunciar que entre Gobierno y Legislativo las cosas transcurrirían mayormente ásperas. No ha sido así. No al menos en lo que concierne al control político y la cooperación en la legislación, dos de las áreas que implican interacción. Lo que ha habido es control benévolo de los partidos en el Congreso sobre el Gobierno y cesión de la iniciativa y protagonismo en la tarea legislativa de los primeros a favor del segundo. El notorio costo de tanta cortesía ha sido la limitación de la deliberación política.

El corsé puesto a la deliberación ahoga a la representación, y puede resultar muy oneroso para el conjunto del sistema. Queda por ver en los siguientes años si los partidos, particularmente los de oposición, pueden permitirse el lujo de no utilizar los mecanismos ins-titucionales a su disposición para

recuperar la iniciativa o influir en la gestión de la agenda del país. Lo que hace esto improbable es la inesperada circunstancia de la propia moderación del Gobierno en sus posiciones de izquierda. El vacío dejado por ese movimiento invita a que la oposición se trague un sapo y ponga un pie en la izquierda, si lo que quiere es representar y llegar con opciones a 2016. De lo contrario, todo parece indicar que ese vacío se irá llenando desde fuera, en las calles, que seguirán haciéndose todo lo relevantes que la oposición en el Congreso deje de ser.

El artículo se ocupa primero de esbozar la ruta de cierto aprendizaje institucional en el control político, y luego describe los principales factores que hacen posible tanto el predominio del Ejecutivo como la marginación de los partidos en la producción de políticas en el Congreso. Concluyo especulando sobre los efectos del control moderado y la deliberación limitada en el futuro.

\* Polítólogo, estudiante de doctorado en la Universidad de Essex, Reino Unido

## DEL AJUSTE DE CUENTAS A LA RENDICIÓN DE CUENTAS

América Latina ha servido tanto para validar como contradecir los “peligros del presidencialismo” que Juan Linz terminó de formular con bastante pesimismo en 1990. Además de un debate fértil para el diseño institucional,<sup>1</sup> sus tesis produjeron una legión de convencidos de la superioridad del sistema parlamentario y de la necesidad de su adopción. En el Perú, el último siglo y poco más también muestra ejemplos mixtos. Los incentivos para la aparición de *outsiders*, el obstruccionismo y la resolución dramática de crisis confirman ciertos peligros que podrían ser atribuidos a los rasgos presidenciales. Otros, sin embargo, los han contradicho, como la formación de coaliciones, la cooperación en la legislación y algunos signos de flexibilidad para resolver crisis. Esta evolución de la relación entre Ejecutivo y Legislativo en el Perú permite identificar indicios —aunque no señales definitivas— de aprendizaje institucional cuyos mecanismos han sido el reformismo y la moderación de partidos y políticos.

Visto este primer año de relación entre Ejecutivo y Legislativo en el Perú a través de los filtros de su propia trayectoria histórica y el de su vecindario, podría invitar a ver el vaso de la relación medio lleno. Se ha registrado el tránsito de un Congreso (cuando no estaba cerrado) casi siempre desafiante respecto al Ejecutivo durante tres cuartas partes del siglo XX a uno básicamente cooperador, que ejerce un control benévolo en lo que va del siglo XXI. Sin embargo, las experiencias de Zelaya en Honduras y Lugo en Paraguay recuerdan que no

<sup>1</sup> Hoy se cuenta con una disciplina sólida que ha permitido una mejor comprensión de la enorme complejidad de las múltiples condiciones y consecuencias de los sistemas parlamentarios, los presidenciales, sus combinaciones y las relaciones que producen entre Ejecutivo y Legislativo. Particularmente relevantes son Shugart y Carey (1993), O'Donnell (1994), Mainwaring y Shugart (1997), Przeworski et ál. (1997) y Cheihub (2007).

existe garantía de que a la vuelta de la esquina de la moderación no haya un *cul-de-sac*. Un Congreso benévolo puede ser oxímoron, tanto como una fiera dócil es fiera a fin de cuentas.

*Queda por ver en los siguientes años si los partidos, particularmente los de oposición, pueden permitirse el lujo de no utilizar los mecanismos institucionales a su disposición para recuperar la iniciativa o influir en la gestión de la agenda del país.*

La docilidad con el Ejecutivo es mayor a inicios de su mandato, no es ningún secreto, y es una condición que no se puede ignorar. La legitimidad del presidente, que en el caso de Humala se vio reforzada por la polarización de la segunda vuelta y su moderación como presidente electo, reduce los incentivos para desafiar al Ejecutivo o contradecirlo en un primer momento. Esta luna de miel es generalmente presentada como una cortesía al nuevo gobierno, pero en el caso peruano quizás también haya servido como terapia para superar complejos que la democracia adquirió en su infancia y adolescencia —frecuentemente a golpes.

Lo más común hasta 1968 había sido lo contrario a la docilidad. Si acaso hubo algo que definiese la práctica representativa en el siglo XX, ciertamente forjada en tiempos de menores rigores democráticos, fue una construida sobre la base del Gobierno dividido y la marcada autonomía del Legislativo frente al Ejecutivo, que en los hechos y salvo contadas excepciones se ejerció para obstruir al Ejecutivo.

Aunque la República Aristocrática representó un oasis de civilidad (y de democracia para los estándares de la época), los presidentes López de Romaña, Pardo y Billinghurst tuvieron que lidiar con congresos hostiles durante los primeros años del siglo XX. Entonces fue la oposición entre civilistas, demócratas y constitucionalistas —y las facciones que los escindían— las que representaron la división de poderes como obstruccionismo. La única interrupción militar del periodo (la de Benavides en contra de Billinghurst) se perpetró precisamente para proteger al Congreso de un cierre. Entonces regía la Constitución de 1860, que disponía la renovación periódica del Congreso, por lo que el mandato de este no coincidía con el del presidente.

Ya en la adolescencia, que puede contarse desde la década de 1940, con la irrupción de los grandes partidos (aunque generalmente proscritos, se sabe), la introducción de elecciones simultáneas y la progresiva extensión del sufragio, los presidentes solo se protegían de congresos hostiles mediante el sometimiento (como Odría o el primer Prado) y, al fin, la negociación (la llamada “convivencia” del segundo Prado). Sin embargo, Bustamante y Belaunde corrieron otra suerte. El primero sufrió una huelga parlamentaria, que prácticamente paralizó su gobierno, y el segundo, el acoso por censuras de ministros y gabinetes. En ambos momentos el país encaraba grandes expectativas reformadoras, frustradas primero por el obstruccionismo y luego por los militares.

Una forma de entender la historia más reciente en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo es a la luz de dicho legado histórico. La vuelta a la democracia en 1980 coincidió con la primera muestra de un tremendo aprendizaje institucional, basado en la construcción de coaliciones que protegieron al Ejecutivo de un potencial acoso parlamentario. Este proceso, sin embargo, fue truncado por Fujimori, un

presidente en minoría que solo toleró 20 meses de negociación y resistencia en el Congreso. La hostilidad, no obstante, fue al menos mutua, y quizás en sentido contrario en este caso: a pesar de que contó con el respaldo de coaliciones que le permitieron gozar de facilidades para emprender las primeras reformas estructurales, se embarcó en una escalada retórica contra los partidos y el parlamento. Salvo una censura ministerial y cierto control a los actos legislativos del presidente, los hechos entonces no calzaron completamente en el molde obstruccionista que él denunciaba, al menos no con el troquel que el país conocía. Por esta razón es que el sentido común es que aquello fue una coartada para emprender un proyecto autoritario.

*Si acaso hubo algo que definiese la práctica representativa en el siglo XX, ciertamente forjada en tiempos de menores rigores democráticos, fue una construida sobre la base del Gobierno dividido y la marcada autonomía del Legislativo frente al Ejecutivo*

Hasta ahí la historia. Desde el breve gobierno del presidente Paniagua, las señales de aquel aprendizaje institucional basado en la construcción de coaliciones más o menos explícitas han moderado la confrontación y abierto paso a una intensa cooperación.

Dicha cooperación revela la asimilación de legados históricos. Y aunque el lector escéptico se preguntará dónde está el mérito en aprender tras cien años de tropiezos, más interesante es preguntarse cuál es el resultado de tal “lección cooperativa”. Y aquí debe advertirse que el problema de

la moderación es la forma en que se ejerce, que amenaza la relevancia del Congreso y confirma que los rasgos *delegativos* de nuestra democracia persisten veinte años después de que O'Donnell los caracterizara, refiriéndose no solo a la marginalización del Congreso en la producción de las políticas, sino también a otro rasgo, que aunque no sea materia de este artículo conviene recordar: lo que el presidente “hace en el gobierno no necesita guardar algún parecido con lo que dijo o prometió durante la campaña electoral”, pues existiría el acuerdo generalizado de que “él ha sido autorizado a gobernar como crea conveniente” (1994: 61).

Si bien a primera vista las instituciones formales parecen haber dado equilibrio al sistema de pesos y contrapesos por la vía de evitar el obstruccionismo, el Congreso no ha reencontrado en otras áreas o tareas el protagonismo de otros tiempos, como paso a describir.

**LOS RIESGOS DE LA MODERACIÓN. LOS PESOS Y CONTRAPESOS EN EL SIGLO XXI**

Hay indicios de un ejercicio muy activo del control del Legislativo sobre el Ejecutivo desde la recuperación de la democracia. El control, que al menos en principio busca disciplinar conductas e influir en el contenido de las políticas, es visible solo a través de los mecanismos formales (prácticamente todos los elementos parlamentarios del sistema). También se ejerce a puerta cerrada, a nivel individual o a colectivo, quizás con más eficacia. Aquí, sin embargo, puedo únicamente referirme a los primeros.

Y lo primero que hay que reportar es que los ministros son asiduos de la Plaza Bolívar. Si miramos las asistencias para informar o responder preguntas de ministros en el primer año de los tres últimos gobiernos, hay una diferencia substantiva con

cualquier año del fujimorismo (ver Tabla 1). Este mecanismo, de perfil bajo, muchas veces obligatorio y una formalidad, pero convertido en rutinario, puede ser en alguna ocasión la salida negociada a una interpelación.

Esta, la interpelación, es desde luego la excepción. Está más asociada a la censura (generalmente, aunque no necesariamente, la precede), y, por lo tanto, es un arma de mayor calibre para disciplinar a quien la sufre. En el primer año del presidente Toledo, tres ministros pasaron por el trance de la interpelación (Rospigliosi, Olivera y Waisman), pero no la censura (Rospigliosi fue censurado luego). A García le fue bastante mejor, y solo la ministra Mazzetti transitó por una durante el primer año, aunque decidiese renunciar brevemente después.

**Tabla 1. Visitas ministeriales para informar al Congreso, por gobierno**

Ejecutivo (media anual)	Visitas
Fujimori (1995-2000)	2
Toledo (2001-2002)	7
García (2006-2007)	17
Humala (2011-2012)	13

Fuente: Landa (2003) y Unidad de Estadística de la Dirección General Parlamentaria (2007 y 2012).

El récord de este gobierno es mixto: dos interpelaciones prosperaron (contra García Naranjo y Lozada), otras cinco fueron neutralizadas por la coalición oficialista (entre ellas las de Roncagliolo y Trivelli) y dos ministros no tuvieron más remedio que renunciar para evitar la censura (Lozada y Otárola).

Las interpelaciones y las censuras (o la inminencia de estas, como con Lozada y Otárola) conllevan un mensaje más fuerte. Para que ocurran, la coalición

construida por el Gobierno ha de fracturarse y perder una votación. ¿Qué puede poner suficiente presión sobre la coalición que apoya al Gobierno? Un vistazo a las motivaciones de estos casos parece indicar que el Congreso ejerce su control más agresivo como último remedio cuando quiere castigar lo que es percibido como negligencia o incompetencia, y solo en segundo lugar para influir sobre las políticas —no saber el precio de los pallares es política a fin de cuentas—. El aprendizaje al que me he referido antes parece consistir en esta moderación, y en reservar la agresividad para situaciones extremas. En las tres lunas de miel a las que me refiero, los escándalos han sido lo más frecuente: fue el caso de Echaiz y las cartas al Vaticano en 2002, la compra de patrulleros en 2006 y la pérdida de vidas humanas más recientemente (y en el caso de Rospigliosi).

Casi siempre, pues la interpelación a Lozada por el caso del servicio militar voluntario fue básicamente incompetencia. Esta fue interesante, pues dio oportunidad a la oposición para desplegar la defensa del fuero del Congreso frente a una torpeza del Ejecutivo. Ocurrió que el Ministerio del Interior había aprobado como decreto supremo lo que apenas antes había propuesto como ley. La lectura del debate es muy interesante, porque los congresistas de oposición reivindican su rol legislativo y de paso aprovechan para poner en evidencia la novatada del ministro. Las votaciones que siguen a la interpelación (que derogan el decreto supremo y de paso rechazan la iniciativa del Ejecutivo) se cuentan entre las pocas que el partido de Gobierno pierde este año, bajo el desamparo de sus aliados.

Los casos de las mociones de interpelación contra Roncagliolo y Trivelli, aunque no hayan prosperado, son más interesantes por dos razones. La primera porque se trató de la objeción de políticas y no de

incompetencia. Fue disenso puro y duro. La coalición de Gobierno (Gana Perú y Alianza Parlamentaria) pudo ejercer su músculo y sortearlas.

La iniciativa de Trivelli por el cierre del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa) es más elocuente porque estaba en juego la decisión de desactivar un símbolo del asistencialismo fujimorista. Y aquí viene la segunda razón, que agranda los méritos de la unidad de la coalición de Gobierno y de su leal oposición: quien la promueve es precisamente el fujimorismo, el grupo con más posibilidades por sus números (parlamentarios y electorales) para construir una oposición más consistente. La moción, es justo decirlo, fue un conjunto sumamente articulado y consistente de preguntas sobre la decisión de cierre, y prometía, de haber llegado al pleno, un debate sobre una cuestión de fondo en la campaña electoral del año anterior. En lugar de una interpelación, la ministra concurrió a informar a una comisión.

#### EL ACTIVISMO LEGISLATIVO DEL EJECUTIVO Y LA POCA AGENDA DEL CONGRESO

El Ejecutivo ha continuado dominando el terreno legislativo, lo que acentúa en el Perú una característica propia del sistema parlamentario (Shugart y Carey 1992). Sin pretensión alguna de ser exhaustivo, porque la información es limitada y se trata de un periodo en el que generalmente la tarea legislativa se presenta sencilla y consensual, la combinación de otros tres factores parecen asegurar tal predominio: un rol activo en la iniciativa, la construcción de una coalición con Alianza Parlamentaria (Perú Posible y Acción Popular, que le facilita el éxito en la aprobación de sus iniciativas) y muy probablemente también el control de la mesa directiva, que le asegura poder sobre la agenda. El resultado de esto es que el Congreso delibera poco sobre asuntos sustantivos, lo que compromete su relevancia.

**Tabla 2: Éxito legislativo del Ejecutivo y el Congreso**

	2011-2012 (Humala)			2006-2007 (García)			2001-2002 (Toledo)		
	Leyes	Iniciativas	Éxito	Leyes	Iniciativas	Éxito	Leyes	Iniciativas	Éxito
Ejecutivo	29	133	22% (30%)	67	218	31 (40%)	173	239	72%
Congreso	45	1.120	4%	76	1.160	7%	1.011	3.050 <sup>3</sup>	33%
Otros	2	64	3%	5	77	6%	--	--	--

Nota: Entre paréntesis se presenta una tasa de éxito ajustada, que descuenta del cálculo a las resoluciones legislativas presentadas. No es posible calcularla en el caso de las iniciativas surgidas en el interior Congreso.  
Fuente: Unidad de Estadística de la Dirección General Parlamentaria (2007 y 2012) y Alcántara et ál. (2005: 110).

Como la Tabla 2 muestra, el Ejecutivo no solo es muy activo en la iniciativa legislativa, sino que es de lejos el que mayor éxito consigue en la aprobación de leyes. Y esto ha ocurrido en su primer año y también en el de los dos gobiernos anteriores. Es una prolongación de lo ocurrido en los años noventa, y esta comparación podría preocupar. Pero habría que poner en contexto al menos lo que se refiere a hoy. Lo primero es que no se ha necesitado de grandes despliegues de fuerza para conseguir reformas legislativas en este primer año de gobierno. Esto se explica por la calidad de la agenda, que produce pocos disensos. Es verdad que algunas iniciativas fueron ambiciosas (por ejemplo, el impuesto a las sobreganancias, la consulta previa), pero, en lo capital, los grandes temas de gobierno han sido discutidos en otros foros, como, por ejemplo, las calles de Espinar, la Plaza de Armas de Cajamarca y las oficinas del Ministerio de Economía (MEF) en la calle Junín, del Cercado de Lima.

Y por eso es igual de importante el segundo elemento de contexto: con contadísimas excepciones, el consenso es la regla. En casi todos los pocos casos en que ha sido necesario mostrar músculo, la coalición de gobierno ha votado lo suficientemente unida para aprobar sus leyes. Las

excepciones han sido algunas disidencias en una delegación de facultades al Ejecutivo en materia tributaria, el uso de la fuerza por la policía e inversiones en energía, por citar algunos temas. Los asuntos más relevantes, los que podrían poner a prueba la unidad de la coalición de gobierno y darle cierto protagonismo a la producción legislativa de políticas, han estado fuera de su campo de acción, ya sea porque ningún grupo ha tomado la iniciativa de abordarlos o porque se les ha apartado en su diseño e instrumentalizado para conseguir su aprobación.

Me explico con ejemplos. Los partidos en el Congreso se han puesto de costado en la gestión de los conflictos sociales. Esta marginación parece corresponder con la idea de que se trata de asuntos de orden interno, de revueltas que deben ser controladas. Por eso, y a pesar de contar con los recursos para hacerlo, no ha puesto a debate una sola de las medidas de emergencia tomadas

<sup>3</sup> Desde 2006, los congresistas presentan proyectos con el respaldo de sus bancadas. Esto ha originado una trilla que ha reducido dramáticamente el número de proyectos a 1.475 en 2006-2007 y a 1.327 en 2011-2012. Como lo advierten Alcántara et ál, el primer año de Toledo fue además excepcional, pues había que desmontar un aparato autoritario y al mismo tiempo armar otro democrático. El protagonismo del Ejecutivo, como se ve, fue especialmente sobresaliente.

con relación a los conflictos mineros. Es más, la participación de los partidos en el Congreso ha sido apenas a través de comunicados en los que básicamente declaran su apoyo a la acción del Gobierno, como si se tratase de una guerra con un país extranjero o una fuerza que esté desafiando la existencia del Estado en lugar de objetar una de sus políticas.

La pérdida de iniciativa y la consiguiente limitación de la deliberación es en realidad la otra cara de la moneda de la representación de los partidos. Si ya encaraban retos grandísimos para representar, se han encontrado con uno nuevo e inesperado: hacer oposición desde la izquierda cuando ninguno pertenece a esta. Es como si evitasen parecer ateos.

De otro lado, la fuerza del Ejecutivo también empuja al Congreso y a los partidos hacia los márgenes. Ese fue el rumbo seguido por la reforma provisional. Los protagonistas fueron el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Comisión de Economía, presidida por un opositor (Galarreta, de Alianza para el Gran Cambio) y reconocida como una de las más fuertes en el Congreso. El caso revela la eficiencia con que el Ejecutivo administra sus asuntos. Mientras 17 propuestas sobre el tema hacían cola en el Legislativo, el MEF convocó hacia fines del año pasado a una comisión técnica de expertos para discutir la reforma. Entre ellos se cuentan economistas y asesores de la Superintendencia de Banca y Seguros, del propio Congreso y de otras instituciones con interés en la reforma. Se trataba de un segundo intento tras la fallida reforma en las postrimerías del gobierno aprista, y, para evitar otro fracaso, se adoptaba una estrategia inspirada en la renombrada Comisión Marcel que reformó el frondoso régimen de AFP chileno por consenso. Hasta se invitó a uno de los exmiembros de esta co-misión chilena a venir a

Lima y presentar la experiencia en fondo y forma. El MEF reunió y prestó asistencia al trabajo de la comisión, que fue acordando ciertos asuntos. Entre su última sesión y la preparación del borrador del informe con recomendaciones a cargo del MEF transcurren poco más de dos meses (marzo y mayo), y entre la circulación de este borrador y la presentación del proyecto de ley de reforma ante el Congreso, días (se presentó en junio). Algunos de los técnicos que participaron de la comisión no tuvieron tiempo para siquiera leer el informe.

Hasta aquí la iniciativa del Ejecutivo ha producido una propuesta medianamente legitimada con cierta aura tecnocrática. La influencia se extiende gracias a, o en combinación con, el control sobre la agenda del Congreso y sus comisiones, y en esto el oficialismo se ha mostrado muy efectivo, aunque no siempre elegante. Cuando el Congreso recibió el proyecto de ley, complejo como puede imaginarse, fue trasladado a dos comisiones: la de Defensa del Consumidor y la de Economía. Días después también lo solicitó la Comisión de Trabajo y Seguridad Social. De las tres, la única presidida por un oficialista es la primera (Delgado). Las otras dos son encabezadas por congresistas de oposición: el ya mencionado Galarreta y Gagó, del grupo fujimorista. El primero de ellos había preparado discusiones con expertos e instituciones para estar a la altura de la complejidad y relevancia del tema. Sin embargo, a la Comisión de Defensa del Consumidor le toma cinco días dictaminar favorablemente, tras introducir algunas enmiendas que el MEF le concede sobre asuntos que no tocan el núcleo de la reforma. A la semana, el oficialismo e inusuales aliados se dispensaron del dictamen en Economía. Con el Congreso en receso, el 3 de julio este se distribuyó entre los miembros de la Comisión Permanente, quienes la votaron al día siguiente. Dan fe quienes siguieron el debate de la Comisión Permanente y conocen el fondo del

proyecto de que en esa sesión nadie había leído el texto y menos demostraba comprender la complejidad de lo que tenían entre manos. La propuesta se aprobó por un voto de diferencia,<sup>4</sup> y probablemente usted vuelva a escuchar de ella en el discurso de Fiestas Patrias primero y cuando se cuestione su constitucionalidad después.

*Este segundo rasgo, que podría atribuirse a la naturaleza crecientemente técnica de diversas áreas de gobierno y por tanto parecer una tendencia irreversible, compromete sin embargo fuertemente la relevancia del Congreso.*

El caso —que describo a grandes rasgos basado en lo aparecido en los medios y consultas con un par de involucrados en la consulta técnica— revela una excelente comprensión por parte del MEF de la economía política de la tarea legislativa, los incentivos de los representantes a cargo de llevarla a cabo (Delgado obviamente tiene interés, legítimo, en aspectos periféricos de la reforma; apoya a su Ejecutivo y defiende el proyecto) y una eficiente administración de la agenda y los procedimientos. El control sobre este último elemento le asegura al Ejecutivo un margen de maniobra en la negociación, como se ha visto. También le permite diferir decisiones que conllevan cierto grado de patronage, como la elección del Defensor del Pueblo, los magistrados del Tribunal Constitucional y los directores del Banco Central de Reserva, y así

<sup>4</sup> Para más detalles sobre el ajeteo de dispensas, retiros de firma y votaciones, recomiendo los artículos sobre el tema firmados por Luis Davelouis en *El Comercio*. Tienen la rareza de ser extensos, muy bien informados y mejor escritos.

comprar tiempo y de paso la expectativa de los grupos interesados en colocar sus candidatos. Estos, mientras tanto, apoyarán al Gobierno en otras votaciones, como seguramente será el caso de la elección de la nueva mesa directiva.

#### EL CONTROL MODERADO Y LA DELIBERACIÓN LIMITADA

El análisis de lo visible en el espacio que ocupa la relación entre Ejecutivo y Congreso obliga a poner la mirada sobre los vacíos institucionales que pueden estarse gestando. He descrito dos rasgos que parecen caracterizar dicha relación y sus vacíos. El primero es la moderación del control político, que parece ser el legado de años de confrontación y una señal de aprendizaje de instituciones y también de agentes. El segundo es que esta neutralización ha venido acompañada por un notable activismo del Ejecutivo en las tareas legislativas. Este segundo rasgo, que podría atribuirse a la naturaleza crecientemente técnica de diversas áreas de gobierno y por tanto parecer una tendencia irreversible, compromete sin embargo fuertemente la relevancia del Congreso.

Se podrá decir que con partidos con tan graves dificultades para representar (73% lo desapruueba en junio, según Ipsos Apoyo) y hacerse relevantes no puede esperarse nada distinto a la deliberación política tan limitada del Congreso en la definición de la agenda y políticas nacionales. Sin embargo, son precisamente estos mecanismos deliberativos a su disposición los que podrían energizar a los partidos si fuesen usados.

Es decir, si la supervivencia institucional queda asegurada a través de la moderación del control, los límites sobre la deliberación son tan onerosos que terminan amenazando esa supervivencia. Los partidos no pueden darse tremendo lujo. Ubicarse en el justo medio no depende solo de los procedimientos



parlamentarios (no es necesario reformar nada en realidad), sino de los líderes que habitan ese espacio. Desde allí algo pueden hacer para recuperar la iniciativa para sus partidos y el propio Congreso.

Hay, como la hubo con la trayectoria histórica del control político, una oportunidad de aprendizaje y corrección. De lo contrario, y ante la imposibilidad de hacer una oposición de izquierda, la calle está servida para una oposición populista, extra-institucional, que no necesita más espacio que el vacío de 650 metros que hay entre la Plaza Bolívar y la Plaza Mayor. □

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcántara, Manuel, Mercedes García Montero y Francisco López Sánchez (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca.

Cheihub, Jose Antonio (2007). *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.

Landa, César (2003). "Control parlamentario: mecanismos de coordinación entre el Poder Legislativo y Ejecutivo". Congreso de la República. Mimeo.

Linz, Juan (1990). "The Perils of Presidentialism". En *Journal of Democracy*, vol. 1, n. ° 1: 51-69.

Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (1997). "Juan Linz, Presidentialism, y Democracy: A Critical Appraisal". En *Comparative Politics*, vol. 29, n. ° 4: 449-471.

O'Donnell, Guillermo (1994). "Delegative Democracy". En *Journal of Democracy*, vol. 5, n. ° 1: 55-69.

Przeworski, Adam et ál. (1996). "What Makes Democracies Endure?". En *Journal of Democracy*, vol. 7, n. ° 1: 39-55.

Shugart, Matthew y John Carey (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Nueva York: Cambridge University Press.

Unidad de Estadística de la Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República de Perú (2007 y 2012). "Indicadores de gestión y producción legislativa. Periodo anual de sesiones 2006-2007 y 2011-2012 (actualizado al 6 de julio del 2012)". Disponible en: <<http://www.congreso.gob.pe/transparencia/indicadores+produccion.htm>>.

#### Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Valladares, Jorge "Horror al vacío: un año de relaciones entre Ejecutivo y Congreso". En *Revista Argumentos*, año 6, n.° 3. Julio 2012. Disponible en [http://www.revistargumentos.org.pe/horror\\_al\\_vacio.html](http://www.revistargumentos.org.pe/horror_al_vacio.html) ISSN 2076-7722