

Carlos Meléndez / Alberto Vergara  
Editores

# LA INICIACIÓN DE LA POLÍTICA

El Perú político en perspectiva  
comparada

## Capítulo 6



FONDO  
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

*La iniciación de la política*  
*El Perú político en perspectiva comparada*  
Carlos Meléndez y Alberto Vergara (editores)

© Carlos Meléndez y Alberto Vergara, 2010

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Cuidado de la edición, diseño y diagramación de interiores:

Fondo Editorial PUCP

Foto solapa: Paulo Drinot

Primera edición: noviembre de 2010

Primera reimpresión: julio de 2011

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-08844

ISBN: 978-9972-42-942-2

Registro del Proyecto Editorial: 31501361101548

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

## REPRESENTACIÓN, COMPETENCIA Y UNIDAD EN EL CONGRESO PERUANO

Jorge Valladares Molleda<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

La renovación del parlamento peruano no ocurre con el mero acto electoral. Es constante. Se extiende durante cinco años con la progresiva atomización de los partidos o coaliciones y la simultánea simbiosis entre sus fracciones. Piense el lector en el expresionismo abstracto: lanzar pintura y dejarla derramar. Si la composición del legislativo peruano fuera un lienzo, llevaría la firma de Jackson Pollock.

En los primeros dos años del Congreso elegido en 2006, tres coaliciones se escindieron (Unidad Nacional, la Bancada Nacionalista Unión por el Perú y Alianza Parlamentaria) y tres partidos sufrieron renuncias de individuos o facciones (Renovación Nacional, Unión por el Perú y el Partido Nacionalista Peruano). El caso más dramático es el de PNP-UPP la coalición originalmente mayoritaria (46 vs. 37 del gobiernista APRA) se convirtió, tres años después, en tres grupos distintos y fracción (con al menos tres representantes reconvertidos en independientes).

Esto no es nuevo. El adelgazamiento de la oposición durante el período 1995-2000 —y consecuente engorde del oficialismo fujimorista— inició un periodo de desestructuración en la composición de las bancadas. El breve Congreso elegido en el año 2000 fue caótico, aunque pero en sentido inverso para el fujimorismo, cuyo gobierno se desmoronó junto a su bancada. Luego, durante el periodo 2001-2006 el partido de gobierno Perú Posible perdió casi la mitad de sus originales integrantes.

---

<sup>1</sup> A IDEA Internacional y en particular a Rafael Roncagliolo y Kristen Sample les debo gratitud por haberme alentado insistentemente a que me ocupe del tema y por sus comentarios a informes previos. Le agradezco a Arturo Maldonado su consejo en cuestiones metodológicas y a Amparo Azo, Ana Prado, Indira Pardos y Zoila Cruz su asistencia a la preparación de los datos. También a María Luisa Vásquez, que contribuyó con la revisión bibliográfica para informes previos y finalmente a Alberto Vergara y Carlos Meléndez, editores que pueden incentivar a reescribir un texto por completo y además tener la paciencia para esperararlo.

Y durante estos más de diez años disciplinas tan distintas como el derecho penal (algunas renuncias fueron «incentivadas» con sobornos), el derecho electoral, el parlamentario y la ciencia política (los abogados no penalistas y algunos politólogos debaten si las reglas electorales, las parlamentarias o ambas, son la fuente del problema) y la sociología política (que ha examinado las carreras de los representantes) se han ocupado del fenómeno. Las frecuentes reformas a la legislación electoral, de partidos políticos y de procedimientos legislativos de los últimos diez años han sido inspiradas en estos enfoques y en la aspiración de «institucionalizar» que les subyace.

Sin embargo, el «expresionismo abstracto» continúa en apogeo. Cierta sesgo normativo impide comprender la trayectoria de los grupos en el legislativo: se presume que la atomización y simbiosis son anormales y que las identidades partidarias preexisten al desempeño legislativo y que por lo tanto pueden ser protegidas del personalismo de los políticos con el garrote de la ley. En este trabajo propongo una ruta analítica que podría explicar por qué partidos y grupos se deshacen en la movieda arena legislativa. Lo hago, sin embargo, desde una perspectiva distinta: la manera en que el comportamiento de los grupos, en particular la unidad interna y la diferenciación con el resto, moldea su identidad.

Este camino analítico está inspirado en la literatura sobre política legislativa. Mi argumento contradice la idea de que la identidad del grupo se crea no protege por decreto, o que se escribe con el débil trazo con que los membretes partidarios están escritos. Propongo que si los políticos representan mandatos programáticos endosados por sus electores, la competencia entre partidos debería moldear preferencias colectivas y diferenciadas. La atomización y simbiosis son, desde este punto de vista, problemas de crecimiento y no necesariamente defectos de nacimiento. El debate sobre la debilidad de los grupos legislativos en el Perú omite especificar si los grupos tienen auténticas posturas colectivas en política económica, social o exterior. ¿Le sorprendería que un grupo sin agenda económica se divida? O, peor ¿por qué se quiere mantenerlo unido?

Analíticamente, el texto aparta el foco de las reglas para alumbrar al plano más general del sistema. Para esto, examina una de las arenas en que la competencia entre partidos toma lugar: la producción legislativa. Este texto se ocupa de cómo los partidos y grupos de ellos se relacionan entre sí en lo que más hacen (aunque no sea lo único): votar. Luego, en lugar de explicaciones morfológicas, el texto se pregunta por los factores programáticos y competitivos que explican el grado de unidad de los grupos.

Este artículo se sirve del análisis de la unidad de los grupos, así como de la diferenciación entre ellos, en las votaciones legislativas realizadas entre julio de 2006 y diciembre de 2007. Encuentro que, aunque de manera general todos los grupos

parlamentarios votan con moderada unidad, los factores que la inducen no contribuyen a la formación de identidades programáticas y diferenciadas, pues la mayor unidad es conseguida cuando se apoya al gobierno. La oposición no solo es infrecuente, sino también débil o desunida.

El documento está dividido en tres partes. La primera ubica el examen de la unidad y la diferenciación en su original predio teórico, la representación política. Luego procedo a conceptualizarlas en dos sentidos complementarios: como ejercicios de coordinación en la producción de políticas que constituye la concreción del ciclo representativo; y como elementos decisivos en la construcción de la identidad del partido ante el electorado. Me detengo brevemente en las dimensiones programáticas en que ambas se manifiestan. El lector interesado en datos puede obviar la primera sección e ir directo a la segunda, que está dedicada al análisis general de la unidad de los grupos y la diferenciación oposición-gobierno.

La conclusión contextualiza los hallazgos en términos de hipótesis sobre el sistema de partidos que podrían guiar el estudio más profundo de la representación política en el Perú.

## 1. LA REPRESENTACIÓN POR MANDATO: IDENTIDAD, UNIDAD Y DIFERENCIACIÓN

En democracia, los partidos hacen campañas, los electores votan y los elegidos gobiernan. Luego, la campaña y las elecciones se repiten, cerrándose el ciclo de la representación política. Cada ciclo comprende la sucesión de dos momentos competitivos: la competencia por votos y la competencia por políticas. En el primero los ciudadanos confieren a los políticos la autoridad para que, desde el parlamento y el gobierno, estos produzcan políticas a nombre de aquellos.

Las teorías de la representación política se han ocupado de desentrañar el componente esencial del vínculo entre masas y élites o, dicho de otro modo, en base a qué las primeras delegan autoridad a las segundas. Este trabajo se interesa en el modelo de partido responsable o de representación programática: a través de la competencia electoral los partidos persuaden al electorado sobre la base de un conjunto de ofertas para conseguir su mandato, en el entendido de que los partidos convertirán tal mandato en políticas desde el gobierno<sup>2</sup>.

Ciertamente, las teorías inspiradas en este modelo reivindican para sí cierta superioridad normativa porque permiten evaluar si el desempeño del partido, sea de oposición o de gobierno, toma en cuenta el mandato de sus electores (*responsive*) o

---

<sup>2</sup> Como ha sugerido Kitschelt, es posible inferir la potencialidad de vínculos materiales o simbólicos si los basados en programas, de los que me ocupo, son débiles (2000).

si está sujeto a su control (*accountable*) (Prezeworski, Manin & Stokes, 1999). Si la representación programática es débil o inexistente, se puede presumir que operan vínculos distintos, de naturaleza material (*e.g* clientelismo) o simbólica (*e.g* populismo). La «superioridad» teórica se explica en que estos últimos tienden a estar asociados a la corrupción o al autoritarismo. Sin embargo tal superioridad no solo es debatible; alguna medida de vínculos materiales o simbólicos siempre está presente en la representación, aunque no sea de manera predominante (Piatonni, 2001).

## 2. ¿REPRESENTACIÓN IDEOLÓGICA O PROGRAMÁTICA?

La tradición de la representación por mandato ha recibido la influencia de las teorías espaciales del voto, primero introducidas por Downs (1957). Estas asumen que los electores votan por el partido con preferencias idénticas, más cercanas o menos distantes a las suyas. Dado que las preferencias tanto de partidos como ciudadanos tratan sobre múltiples temas o asuntos, la herramienta analítica utilizada para simplificar la multiplicidad son las *dimensiones* de competencia. Si se asume que la competencia entre partidos y sus preferencias pueden ser estudiadas como si todos los temas de discusión correspondieran a una sola dimensión ideológica, puede aprovecharse la clásica distinción izquierda-derecha. Atribuirle a un partido ser de derecha, por ejemplo, es un atajo para simplificar un conjunto de posiciones en distintas áreas de política que son consistentes entre sí: pro-mercado, pro-familia, pro-Iglesia, etcétera. La dimensión izquierda-derecha, como instrumento analítico, tiene la ventaja de simplificar muchas opciones programáticas cuando los partidos tienen una identidad más o menos establecida y reconocida, como en el caso de las democracias europeas (Budge & Keman, 1990). Pero también presentan al menos dos desventajas. La primera es que pueden significar cosas distintas de un lugar a otro: el nacionalismo, por ejemplo, es de derechas en Europa y de izquierdas en América Latina. La segunda desventaja es que la dificultad para ubicar partidos en dicha escala se incrementa con el número de ellos. Es sencillo calificar de izquierda a los socialistas españoles o de derecha a los *tories* ingleses, pero no es igual de sencillo hacerlo con el APRA peruano o la Sociedad Patriótica ecuatoriana, aún si se le preguntara a sus propios representantes.

La segunda opción analítica es considerar más de una dimensión en la competencia y asumir que partidos y electores tienen posturas en materia económica, en política exterior, en política social, etcétera que no son necesariamente consistentes en términos ideológicos (se puede ser pro-mercado y autoritario). En contextos de multipartidismo extremo como el de la atomización y simbiosis peruana, esta

decisión analítica permite además distinguir entre partidos que comparten ciertas preferencias programáticas, aunque no todas<sup>3</sup>.

### 3. REPUTACIONES

La decisión sobre la unidimensionalidad o multidimensionalidad es solo instrumental. El objeto del análisis es establecer si los partidos presentan posiciones rivales tanto en elecciones como en la producción de políticas y si es sobre esa base que construyen vínculos representativos. No obstante el énfasis de la literatura en la competencia electoral, la competencia por las políticas ofrece idénticas oportunidades para que los partidos se distingan. Por esa razón, este trabajo se ocupa de explicar cómo los partidos construyen sus propias identidades, estructurando así la competencia en el terreno legislativo. La última premisa que se adopta es, desde luego, que los electores sí toman en cuenta estas distintas identidades. Desde la perspectiva de la representación por mandato, se puede asumir que los ciudadanos *no son tontos* e incorporan la evaluación retrospectiva de desempeños pasados a las promesas del futuro (Fiorina, 1981). O, en su versión peruana y más reciente, los ciudadanos no son *amnésicos ni irracionales* (Vergara, 2007).

Para concluir esta introducción al marco general, repaso los tres presupuestos de la representación por mandato que son clave para comprender lo que sigue. En primer lugar, este trabajo examina un tipo especial de vínculo entre partidos y electores, de carácter programático. Es decir, presume algo que en cierto modo ocurre: los partidos ofrecen paquetes de política que los electores, al votar, juzgan junto a la reputación del partido por su comportamiento pasado. En segundo lugar, que el desempeño legislativo del partido tiene un doble impacto: tanto sobre su capacidad producir políticas como sobre su reputación. En tercer lugar y como consecuencia de lo anterior, los partidos serán «reconocibles» en la medida que sus miembros sean capaces de articular posiciones colectivas en su desempeño público, dándole valor o significado al membrete partidario (Shugart & Carey, 1992; Pierce, 1999, p. 9). Esta reputación tiene efecto en el electorado en la medida que sea al mismo tiempo distinguible de los demás partidos. En un mundo donde todo es consenso, la representación por mandato no tiene cabida.

---

<sup>3</sup> Tómense por ejemplo las primeras elecciones democráticas en Europa del Este, apenas derrumbados los regímenes comunistas: no es posible distinguir a los partidos en razón de opciones de política económica, pues la economía de mercado está fuera de discusión. Siendo la política económica esencial para la escala izquierda-derecha, es necesario diferenciar distintas dimensiones de competencia (Innes, 2002).

#### 4. EL ESTUDIO DE LA UNIDAD Y LA DIFERENCIACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL PERÚ

El estudio de la unidad de los partidos en los legislativos de América Latina es reciente. Aparece más temprano y alcanza complejidad en Brasil (por ejemplo: Ames, 1990 y 1995; Figueredo & Limongi, 1995; Mainwaring & Pérez Liñán, 1997). Le siguen estudios más recientes en Chile (Carey, 2002), Argentina, Uruguay (Morgenstern, 2004) y México (Weldom, 2000), Paraguay y Ecuador (Mejía *et al.*, 2008). El estudio comparado más completo sobre la unidad en el legislativo incluye a varios países de la región, entre ellos Perú (Carey, 2009). En el caso específico del Perú, si bien el parlamento ha sido y continúa siendo materia de estudio desde la década del ochenta, la unidad de los grupos como tal solo ha sido abordada por el propio Carey (2003a; 2009) y Campos (2009).

Esto contrasta notablemente con el interés que ha merecido en otros países, principalmente en Estados Unidos. Tan temprano como en 1925, Stuart Rice propuso una manera de medir el comportamiento de los grupos legislativos en la cámara de representantes y desde entonces la investigación de las dinámicas legislativas ha alcanzado un desarrollo tan sofisticado y profundo que es imposible comentar aquí. No obstante, este desigual desarrollo no debe llamar la atención: además de largos periodos de autoritarismo en la región y en el país —que han hecho que los problemas sean de otro tipo y desde luego más interesantes— y la preponderancia del presidencialismo en la agenda académica, hay una razón práctica: la inexistencia de registros de votaciones accesibles al público. Hasta hace dos décadas, las votaciones nominales eran la excepción en la mayoría de países y, más aún, no existía la práctica del registro de tales votos (Carey, 2003b). Con la modernización de los procedimientos legislativos en la década de 1980 y principalmente desde 1990, se les dio transparencia. Quizás más importante, esta mayor transparencia puede haber servido también de estímulo para que los legisladores valoren el disenso como una manera de proyectar carreras políticas individuales.

#### 5. DISCIPLINA, COHESIÓN Y FLEXIBILIDAD

Morgenstern (2004), Carey (2003a; 2009) y Campos (2009)<sup>4</sup> se ocupan de la unidad pero omiten el análisis de la variable *diferenciación*. Para el primero la unidad es función de dos factores: *cohesión* y *disciplina*. La cohesión se refiere a los vínculos que nacen de

---

<sup>4</sup> Una serie dirigida por Herbert Kitschelt se ha ocupado del análisis de la estructuración programática en América Latina. El Perú es parte de ella. Se trata de la contribución más relevante al estudio de la competencia entre partidos en la región. No obstante, las posiciones partidarias en *issues* son obtenidas de encuestas de élite (usando la base de la Universidad de Salamanca y Alcántara), por lo que escapan en



la participación electoral bajo la misma etiqueta partidaria, ya sea por afinidad ideológica o programática (2004, pp. 86-89). La disciplina, en cambio, se refiere al conjunto de recursos de los que dispone un partido, grupo o sus líderes para persuadir o encuadrar a sus miembros. Estos pueden ser desde el acceso a mejores posiciones dentro de la organización hasta simples castigos. Es decir, los miembros de un partido podrían tener ninguna afinidad pero mucha disciplina o viceversa<sup>5</sup> y ser unidos. De manera similar, Carey intenta identificar las fuentes que inducen la unidad, que entiende sometida a la tensión entre dos tipos de *lealtades* que los legisladores deben encarar: al partido y a su electorado. En el trabajo de Campos sobre el Perú, sin embargo, se omite cuánto de la unidad encontrada proviene de la cohesión y cuánto de la disciplina.

En este artículo asocio la unidad a la identidad e indago si esta identidad evoluciona con el tiempo, se especializa en ciertas áreas y, muy importante, si se afirma en oposición o coalición con el partido de gobierno. A esto último le llamo diferenciación y, de manera similar a Morgenstern, me pregunto si la diferenciación contribuye a la identidad del partido (2004). Él hace notar que, principalmente en sistemas multipartidarios, los partidos deben desarrollar *flexibilidad* para comprometerse o no con otros, sin menoscabar su reputación por la vía de compromisos erráticos o frecuentes. Ser flexible pero distinto parece un arte muy fino, difícil de dominar. La presión por el compromiso en circunstancias que este es necesario para evitar la parálisis legislativa es una amenaza a la unidad. Si la disciplina o la cohesión son débiles, el partido se dividirá, opacando su reputación o identidad.

Este interés en la flexibilidad ha conducido al estudio de coaliciones o la coordinación entre legislativo y ejecutivo en América Latina, (por ejemplo, del propio Morgenstern con Nacif, 2002). La mayoría de conclusiones de estos trabajos han sido dedicadas a la fortaleza de los ejecutivos o legislativos en los sistemas presidenciales de la región, o a la capacidad de los partidos de gobierno para construir coaliciones sólidas. Sin embargo —quizás con la sola excepción de Carey— poco sabemos sobre los efectos de la diferenciación sobre la unidad. Y nada sobre si la diferenciación es estática y monolítica, o si varía según distintas áreas programáticas o políticas.

El problema de tratar la unidad como un asunto monolítico, general, o unidimensional, es que asume que los partidos construyen su identidad sobre todas las áreas de política sin preferencias temáticas ni espacio para el compromiso con otros partidos. Sin embargo, es difícil sostener este par de premisas en sistemas multipartidarios y volátiles como el peruano y otros en la región.

---

estricto al análisis de la unidad en el legislativo. Ver en las referencias los trabajos del propio Kitschelt, Zechmeister, Luna y Hawkins.

<sup>5</sup> En Valladares (2008a) sugiero esto en el caso del Partido Aprista Peruano.

Recapitulando: ¿por qué examinar si los partidos votan unidos no es suficiente? ¿Por qué es necesario evaluar si la unidad cambia con el tiempo, con las áreas de política o en oposición al gobierno? Vista desde esos tres ángulos, la unidad podría tener potencial para explicar otros problemas propios de sistemas de partidos poco institucionalizados. La competencia en sistemas de partidos como el peruano renueva constantemente sus actores, poniendo obstáculos para que las identidades sean constantes en el tiempo. La aparición de partidos nuevos es en sí misma un reto para la construcción de la identidad, tanto para ellos como los que les preexisten. La selección de un limitado ámbito programático —en número de *issues* o temas— es para los recién llegados una estrategia rentable en términos electorales: bienes colectivos como *nacionalismo*, *moralización*, *descentralización*, y la alusión a temas tan particulares como *fonavismo* o *claeísmo*. El tiempo de partidos llamados que apelan a identidades *liberales*, *conservadoras*, *socialistas*, *comunistas*, etcétera, parece haber pasado. Como lo propone Vergara, se ha pasado de la doctrina abarcadora al pliego único de reclamos (2009). El punto, sin embargo, es que cuando las elecciones pasan, los partidos, sean cuales sean sus eslóganes o lemas, deben encarar decisiones sobre todo tipo de asunto y buscar ganar u oponerse. Es recién entonces cuando la identidad se prueba y modela.

Desde un punto de vista teórico, esta discontinuidad en los vínculos entre élites y masas podría tener consecuencias sobre la volatilidad electoral. Si un partido cuenta con una identidad frágil, es decir, vota mayormente dividido y cuando lo hace unido frecuentemente en coalición con otros partidos ¿debe llamar la atención que sus electores migren a otros partidos? De hecho, esta explicación es sugerida por Wibbels & Roberts: tanto los partidos como la sociedad se mueven en un terreno muy fluido, sin divisiones claras que tengan capacidad de penetrar la esfera de la política (2000). La volatilidad del electorado crea, a fin de cuentas, un incentivo perverso a futuro: la ambigüedad se tolera porque minimiza los riesgos de perder electores o, dicho de otro modo, ayuda a compensar las pérdidas. La misma lógica teórica funciona para el caso inverso: sistemas de partidos unidos y con alto grado de diferenciación podrían estar preparando el camino para la politización de clivajes sociales en tales áreas y una menor volatilidad.

## 6. ¿CÓMO MEDIR LA UNIDAD Y LA DIFERENCIACIÓN? DECISIONES METODOLÓGICAS

En esta sección me centraré en discutir algunas decisiones analíticas. La primera tiene que ver con operacionalizar la unidad en las votaciones legislativas. Existen muchas maneras de medirla, desde muy sencillas como el índice Rice hasta muy complejas como, por ejemplo, el *Índice Ponderado de Unidad de Perdedor* de Carey.

Sin embargo, el criterio metodológico aquí es privilegiar la sencillez y la claridad del cálculo, además de dar cuenta de especificidades peruanas, en particular la magnitud de la diferenciación.

Por todas esas razones, aquí el índice de unidad (IU) expresará el grado de homogeneidad del grupo respecto de su posición mayoritaria pero, a diferencia de otras medidas, este índice (i) incluye la abstención, (ii) excluye el ausentismo y (iii) distingue el consenso de la división. Aunque el costo de estas decisiones es perder comparabilidad con otros estudios, se gana en especificidad sobre tres aspectos relevantes para la unidad y la diferenciación en el Perú. Paso a explicar brevemente por qué.

**Tabla 1: Abstención media en votaciones divididas  
Perú (julio 2006-diciembre 2007)**

Grupo parlamentario	Abstención media
Partido Aprista Peruano (PAP)	0,03
Alianza Parlamentaria (AP)	0,09
Unidad Nacional (UN)	0,09
Partido Nacionalista Peruano (PNP)	0,10
Grupo fujimorista (FUJ)	0,11
Unión por el Perú (UPP)	0,17
Sin grupo	0,18
Media	0,11
N	405

Fuente: International IDEA

La medida más común de unidad, el índice Rice, relaciona la diferencia de las proporciones de los votos a favor y en contra respecto del total de votos en ambos sentidos. Las abstenciones no entran en el cálculo. En mi opinión, esto genera una medida imprecisa. Imagínese un grupo de 16 parlamentarios que vota 9-1-6 (a favor, en contra, abstención, respectivamente). El índice Rice sería de 0,80. Pero tal medida encubre al 38% del grupo que se abstuvo, sobreestimándose la unidad del grupo. ¿Cuán frecuente es la abstención en el Perú? En los 18 meses que analizo, la media general fue del 7%. Si se considera solo las votaciones donde al menos un grupo votó en contra de los demás (es decir, donde hubo diferenciación), alcanzan el 11% (ver tabla 1).

Es más: la abstención es con cierta frecuencia la posición mayoritaria o la única posición del grupo (*e.g.* 28 veces el Fujimorista, 23 Alianza Parlamentaria, 17 el Nacionalista, etcétera). Por estas razones, he elegido incluir a la abstención en el

cálculo del IU, aunque sin establecer equivalencia a priori entre los sentidos del voto alguna, como en Nicaragua o Rusia ocurre entre las abstenciones y los votos en contra (Carey, 2009)<sup>6</sup>. A diferencia de uno de los índices utilizados por Campos (2009), para mí la abstención es una opción igualmente posible al voto a favor o en contra. Es decir, cada voto tiene carácter tricotómico y la unidad se mide en relación con la posición mayoritaria del grupo, aquella que obtuvo la pluralidad (mayoría) de las preferencias entre las tres opciones posibles, como hubiera ocurrido si cada partido o grupo adoptara la regla de mayoría en sus deliberaciones internas previas a la votación. Así las cosas el IU se mide aquí como la relación entre mayoría y minorías del grupo, de la siguiente manera:

$$IU = |\text{MAX}(\% \text{favor}_i, \% \text{contra}_i, \% \text{abst}_i) - [\text{MEDIANA}(\% \text{favor}_i, \% \text{contra}_i, \% \text{abst}_i) + \text{MIN}(\% \text{favor}_i, \% \text{contra}_i, \% \text{abst}_i)]|$$

Este cálculo es más preciso y trata por igual a las tres opciones de votación, organizándolas entre mayoría (valor máximo) y minorías (mediana y valor mínimo). Su valor en cada caso estará entre 0 (perfectamente dividido) y 1 (unidad total). Su correcta interpretación es que ella expresa el grado de oposición *interna* en las bancadas.

¿Qué hacer con las ausencias? Cada cierto tiempo la prensa peruana gusta de pasar lista en el Congreso. La literatura sobre la unidad, con menos publicidad, también evalúa las ausencias en las votaciones como un indicador de disciplina. Para Carey, la asistencia a votar expresa también lealtad al partido y la capacidad del líder para movilizar su grupo. Sin embargo, de mi propio contacto con parlamentarios puedo concluir que el significado de la ausencia no es tan claro. En ocasiones, ausentarse de la votación es cortesía: no ventilar la división en público<sup>7</sup>. En otras los parlamentarios no asisten a votar porque se encuentran dedicados a otras tareas, como la asistencia de comisiones<sup>8</sup>, el viaje a sus circunscripciones, etcétera. En estos casos, más que indisciplina se trata de prioridades o desinterés. Entonces, ¿oposición, indisciplina, desinterés o prioridades? Dado que no estoy interesado en la disciplina y el significado de la ausencia es incierto, la excluyo del examen.

<sup>6</sup> En los países citados la reglamentación de las cámaras equipara los efectos de ambos votos. En el Perú, las reglas de la cámara las equipara solo en determinados casos (leyes orgánicas o de reforma constitucional, que requieren un mínimo de votos *a favor*, 61 u 80). Como aquí interesa evaluar la unidad del grupo sobre áreas programáticas y no en base a consideraciones procedimentales, todas las votaciones son consideradas

<sup>7</sup> Tres parlamentarios entrevistados declararon preferir dejar el escaño antes de evidenciar su oposición al grupo durante la votación.

<sup>8</sup> 120 congresistas participan en 25 comisiones de hasta 15 miembros. Si se echa una mirada a las agendas del pleno y de las comisiones, podrá verificarse la simultaneidad.

Dadas estas decisiones, los resultados de este trabajo serán muy distintos de los de Campos, quien equipara las abstenciones al voto en contra y también evalúa las ausencias en uno de los índices que prepara (2009). Aún más importante, en este trabajo no se han seleccionado votaciones que, por su naturaleza, pudieran tener más relevancia que otras. Por el contrario, se analiza el íntegro de las votaciones de los primeros dieciocho meses del presente Congreso, que fueron 742<sup>9</sup>.

¿Por qué debe analizarse todas las votaciones, incluyendo las abstenciones y excluyendo las ausencias? En el 45% de las votaciones, la mayoría en todos los grupos votó en idéntico sentido. Solo este dato ya dice bastante sobre la flexibilidad de los grupos y su capacidad de consenso. Este trabajo aprovecha el consenso para estudiar la diferenciación: así trataré de distinguir el IUD (el índice de unidad en votaciones divididas) y el IUC (índice de unidad en votaciones consensuales) aunque solo el primer tipo de votaciones pueda parecer proclive a la ruptura. Sin embargo, es difícil decidir cuándo existe tal proclividad a priori. A diferencia de Campos, Carey (2002, 2009) y Morgenstern (2004) solucionan el problema de la *relevancia* por la vía de «castigar» la unidad en proporción al consenso generado entre los grupos. Es decir, a mayor el consenso, menor el peso asignado a la unidad del grupo. Este trabajo, como también se ocupa de la diferenciación, analiza todas las votaciones y distinguirá frecuentemente entre IUD e IUC.

¿Cómo, entonces, se mide la diferenciación? En lo que sigue, se tomará la sencilla fórmula de Lowry & Shipan (2002): la frecuencia de oposición, esto es, la proporción de veces en que los grupos votaron en sentidos distintos. Cada grupo podría tener tantas medidas como otros grupos haya, pero aquí me centraré en la diferenciación con el partido de gobierno (APRA) por ser la más relevante y la que define el rol de oposición u oficialismo.

## 7. UNIDOS EN LAS BUENAS, DESUNIDOS EN LAS MALAS

Los factores que inducen la unidad de los grupos parlamentarios peruanos no refuerzan sino contradicen su identidad. Es decir, los grupos son más unidos en circunstancias en que todos los demás votan en idéntico sentido. Los grupos sistemáticamente disminuyen su unidad en circunstancias de competencia, lo que en lugar de afirmar opaca identidades. Los grupos fuera del gobierno, muestran menor unidad en la mejor oportunidad para diferenciarse: votando en contra del gobierno.

---

<sup>9</sup> El registro de votaciones que sirve de base para este análisis fue entregado por la Oficialía Mayor del Congreso de la República. Los votos a mano alzada, no registrados en el sistema electrónico, fueron debidamente añadidos en todos los casos.

En resumen, los grupos se unen cuando se arriesga poco y se dividen cuando se arriesga mucho.

**Tabla 2: IUD por grupo parlamentario Perú  
(julio 2006-diciembre 2007)**

Grupo parlamentario	media
Partido Aprista Peruano (PAP)	0,97
Alianza Parlamentaria (AP)	0,92
Unidad Nacional (UN)	0,90
Partido Nacionalista Peruano (PNP)	0,86
Grupo fujimorista (FUJ)	0,85
Unión por el Perú (UPP)	0,70
PNP-UPP (hasta julio de 2007)	0,73

Fuente: International IDEA

Al considerar todas las votaciones y todos los grupos, el IU promedio del período julio 2006-diciembre 2007 fue de 0,902. En las votaciones de consenso (45% del total) el índice (IUC) es de 0,960, aunque si solo se atiende al restante 55% —que aquí llamo *votaciones divididas*, pero que otros llaman *votos de partido*— el índice (IUD) desciende a 0,854 (tabla 2). Estas medias no parecen indicar una acentuada fragmentación, pues significa que tan solo seis o nueve diputados, respectivamente, disienten de sus grupos en cada votación.

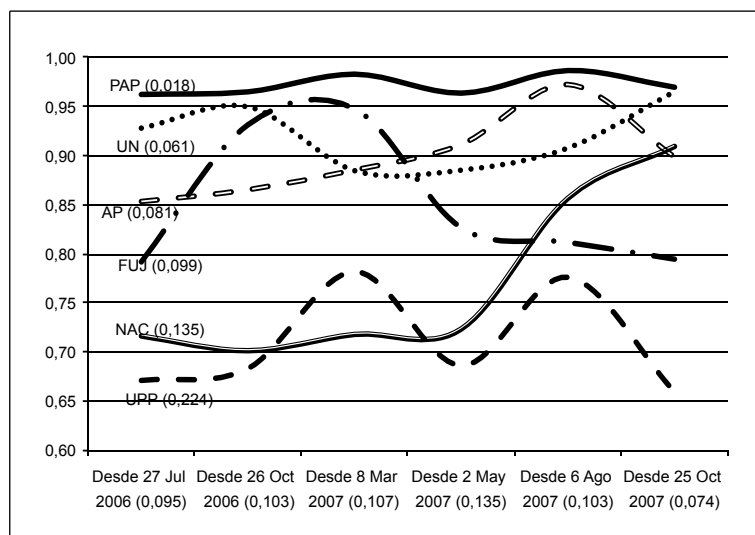
Si los parlamentarios actuaran con la identidad y el éxito colectivos como prioridades máximas, el IUD debería ser sistemáticamente igual o mayor al IUC. Las votaciones que homenajean héroes, saludan ciudades u otorgan pensiones de gracia a artistas destacados generan, naturalmente, consenso abrumador al interior de los grupos y entre ellos. Pero la controversia ofrece incentivos fuertes para la disidencia. Por definición, un asunto controversial implica decisiones difíciles. En primer lugar para los parlamentarios de manera individual, pues el voto individual puede entrar en conflicto con la posición del grupo por razones de lealtad con sus electores, o con su propia conciencia. O, de modo más mundano, un asunto controversial ofrece una buena oportunidad para individualizarse, hacerse notar, figurar. En segundo lugar, también compromete las posibilidades de éxito del grupo, aumentando los incentivos para buscar adhesiones en tiendas ajenas en base al intercambio de apoyos.

Con lo anterior en mente, en lo que sigue se examinará primero si el paso del tiempo, luego si los temas o áreas de política y, finalmente, si la posición del grupo respecto del gobierno influyen sobre la unidad del grupo.

## 8. EL TIEMPO NO AYUDA

La diferencia entre las medias del grupo más unido (PAP = 0,971) y el más desunido (UPP= 0,703) es de 27%, brecha que alcanzó su máximo hacia la última mitad de la tercera legislatura, cuando fue de 31%, no obstante apenas superior al 29% del inicio del periodo. ¿Significa esto que el tiempo no ha ayudado a *madurar* la identidad de los grupos? La idea de *maduración* podría bien ser aplicada a todos los grupos parlamentarios, si se toma en cuenta que más del 80% de los congresistas fueron elegidos por primera vez en 2006. El problema con tal presunción es ignorar que partidos como el APRA, Acción Popular y el Partido Popular Cristiano tienen más de cuarenta años de vida. O que otros como Unión por el Perú, Somos Perú y Perú Posible fueron formados formalmente más de diez años atrás.

Gráfico 1: Evolución temporal del IUD por grupos  
(Perú, julio 2006-diciembre 2007)



Nota: Las líneas representan la evolución de IUD para cada grupo. Los valores mostrados entre paréntesis corresponden al diferencial promedio respecto del IUC. La tabla 3 desagrega esta diferencia por periodo y grupos.

Fuente: International IDEA

**Tabla 3: Evolución temporal de (IUC-IUD)  
(Perú, julio 2006-diciembre 2007)**

Grupo	Periodo 1	Periodo 2	Periodo 3	Periodo 4	Periodo 5	Periodo 6
AP	0,035	0,122	0,114	0,085	0,027	0,101
PAP	0,030	0,006	0,010	0,024	0,009	0,028
UPP	0,225	0,253	0,160	0,247	0,201	0,257
FUJ	0,191	0,038	0,014	0,153	0,159	0,039
UN	0,052	0,020	0,089	0,107	0,088	0,007
NAC	0,034	0,181	0,257	0,197	0,133	0,012

Fuente: International IDEA

Sin embargo, si a la alta renovación individual se añade que tres de los seis grupos parlamentarios (AP, FUJ y NAC) están compuestos, parcial o totalmente, por partidos participaron por primera vez en elecciones que en el año 2006 (Partido Nacionalista Peruano, Alianza por el Futuro y Restauración Nacional) y que además UN y UPP son en realidad coaliciones (al menos en el periodo bajo análisis), la idea del *aprendizaje* de los miembros del grupo a coordinar podría merecer al menos un examen preliminar.

De hecho, ningún grupo ha logrado un crecimiento sostenido y unívoco de la unidad en las votaciones divididas (gráfico 1). El caso atípico, aquí y en adelante, es desde luego el PAP. Sus niveles de unidad son casi perfectos y tienen poco espacio para la mejora. El mérito se encuentra en la sólida estabilidad: apenas ligeras fluctuaciones entre  $\pm 1\%$  y  $3\%$ . Si su desempeño, representado por la tenue línea superior del gráfico 1, fuera el registro de un sismógrafo, el temblor habría pasado sin sentirse. Se trata de un grupo conformado casi exclusivamente por miembros de un solo partido, que no solo es el más antiguo sino que además tiene el control del Ejecutivo. El siguiente grupo con desempeño más regular es NAC: en los cuatro primeros tramos del examen presenta un IU bajo pero estable entre 0,702 y 0,724, para luego crecer sucesivamente en  $13\%$  y  $6\%$  hasta alcanzar un IU 90.9 al final del periodo bajo análisis. Aunque la limitación temporal de este estudio impide corroborar la tendencia, no debe perderse de vista que se trata del exacto opuesto al caso aprista: NAC está formado casi exclusivamente por miembros del partido más joven (de hecho, formalmente nació después de la elección) y, como se verá luego, el que se opone con más frecuencia al partido en el gobierno.

AP y UN tienen trayectorias cíclicas que impiden confirmar si el incremento de la unidad es sostenible en el futuro y podrían ser considerados casos de aprendizaje incompleto. En los casos de UPP y FUJ las trayectorias son claramente erráticas,



con deterioros y mejoras de hasta  $\pm 16\%$ . En la analogía del sismógrafo, se trataría de una tragedia.

La brecha entre la unidad en el consenso (las buenas) y la unidad en la división (las malas) es otro indicador del aprendizaje: mientras menor la distancia entre IUC e IUD, mejor el esfuerzo por coordinar en condiciones de competencia. El gráfico 1 muestra los valores promedios de esta diferencia y la tabla 3 desagrega esta información para cada grupo y para cada periodo. El *aprendizaje* perfecto mostraría la progresiva disminución de los valores hasta alcanzar signo negativo. Sin embargo, en ambos casos los valores siempre son positivos y no hay indicio de disminución. Solo es posible encontrar cierta regularidad, otra vez, en el PAP (entre 3% y 0,9%), lo que contrasta significativamente con FUJ y NAC. UPP muestra cierta regularidad pero en dirección completamente opuesta, incapaz de cerrar la brecha más allá del 16%.

Hasta aquí la evaluación del efecto del tiempo sobre la unidad. Aunque lo mostrado hasta ahora inclina a pensar que 18 meses no han estimulado el aprendizaje o la *maduración* de la unidad del grupo, no significa que no existan otros factores que induzcan a la unidad. Las preferencias programáticas pueden ser otro factor de cohesión: ¿por qué los grupos deben tener el mismo desempeño en política económica y fiscalización? A continuación evaluaré si la lógica de la identidad funciona selectivamente, en algunos terrenos programáticos pero no en todos.

## 9. UNIDAD SELECTIVA: ÁREAS PROGRAMÁTICAS SOBRE LA UNIDAD

El examen de la contribución del tiempo al incremento de la unidad implica una visión exigente de los grupos parlamentarios: que la coordinación es uniforme en todos los temas que se deciden. Esta presunción de uniformidad supone tácitamente que los grupos son el resultado de grandes acuerdos programáticos o que, a falta de ellos, de una alta afinidad ideológica. Pero no es difícil suponer que tal coincidencia ideológica no solo es rara, es muy probablemente innecesaria y quizás nunca se plantee como esencial. Cuando los grupos son coaliciones de partidos, algunos de éstos son muy pequeños que aceptan el acuerdo con pragmatismo, pues deben encarar la necesidad de solventar procedimientos parlamentarios. La uniformidad podría ser esperada en el caso de los grupos-partido, pero también en estos casos asumir que los partidos aún son portadores de ideologías totalizadoras es poco realista. Podría argüirse un buen número razones para esto, pero la más relevante para este estudio es el rol que *issues* o áreas de política tienen tanto en la campaña electoral como en la producción de políticas.

La prueba de fuego para la unidad del grupo, se ha dicho antes, es la controversia. Y estas controversias son, como se asume en este trabajo, las que definen identidades. La construcción de la identidad puede entonces tener una agenda específica o selectiva, ajustando el cinturón de la coordinación en determinadas áreas de política y aflojándolo en otras áreas. Desde la visión de la representación por mandato, el compromiso electoral con determinados temas (trabajo, salud, nacionalismo, etcétera) puede condicionar el desempeño desde el legislativo. Este compromiso puede estimular la búsqueda de adhesión de otros socios para conseguir mayor éxito cuando se deciden estos asuntos o al menos comunicar el esfuerzo hecho para honrar tal compromiso de manera más nítida al elector. Este incentivo programático, que consiste básicamente en cumplir con un mandato, tiene potencial para generar una dinámica de intercambio de favores (el frecuente *logrolling* de Estados Unidos) entre individuos, partidos o incluso entre grupos, con incentivos tanto para unión como la desunión del grupo. En estas circunstancias, votar en bloque no solo es una oportunidad para afirmar la identidad, también —y sobre todo— aumenta las posibilidades de ganar la votación o, cuando esto no es posible, mandar un claro mensaje de oposición.

**Tabla 4: Criterios empleados para la clasificación de las votaciones por áreas de política (Perú, julio 2006-diciembre 2007)**

Área	Descripción
Económica	Distribución de recursos, reformas presupuestarias, incentivos a sectores productivos, regulación de política monetaria, incentivos para las inversiones.
Social	Regulación de derechos de contenido no económico, acceso a la justicia y a la salud, derechos laborales, reformas de procedimientos.
Política	Organización de la administración estatal, relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, control político al poder Ejecutivo, organización interna del Congreso, reformas al sistema electoral.
Relaciones Exteriores	Autorización de ingreso de tropas extranjeras, autorizaciones de viajes al Presidente, tratados internacionales de contenido no económico.
Fiscalización	Aprobación de comisiones investigadoras o facultades de investigación a comisiones ordinarias.
Miscelánea	Todo lo demás.

Entonces, ¿es la unidad de los grupos sensible a la influencia programática? Para responder a esta pregunta, las votaciones fueron organizadas en seis grandes temas. Cinco de ellos representan un «área programática» y el último reúne todas las votaciones que cuyos temas no encajaban completamente con dichas áreas. La expectativa

de esta decisión es que exista un patrón de unidad distinto en cada rubro. La tabla 4 presenta los criterios empleados y el total de votaciones clasificadas como tales.

Los IUC e IUD para todas las áreas y todos los grupos son mostrados a continuación en la tabla 5. Por el limitado número de casos de algunas áreas, no es posible intentar mostrar la evolución temporal hasta en seis momentos distintos. Como era de esperarse, y con la sola excepción del NAC, todos los grupos tienen al menos un área con IUD mayor a la media, lo que es una primera indicación del posible *issue* con potencial para proyectar la identidad del grupo. Sin embargo, una manera más exigente de identificar *issues* con dicho potencial es observar las diferencias entre IUD e IUC, en el entendido que diferencias iguales o menores a 0 indican una mejor defensa de la posición del grupo en condiciones de competencia.

Empezaré por diferencias altas y de signo positivo (en sentido aritmético, se entiende). En primer lugar, encuentro una mejor explicación para los pobres registros de unidad de UPP su dificultad se convierte en extrema cuando se trata de la unión en temas sociales y de política exterior, permitiendo el desplome de su ya baja unidad hasta 28% y 41% respectivamente. En segundo lugar, ninguno de los IUD temáticos de NAC supera su media. Su mejor control de daños lo hace en economía, donde solo pierde el 9% de la unidad que consigue en las *buenas*.

Tabla 5: IUD e IUC según áreas de política  
(Perú, julio 2006-diciembre 2007)

Grupo	RR.EE.		Política		Social		Económica		Fiscalización		Media
	IUD	IUC	IUD	IUC	IUD	IUC	IUD	IUC	IUD	IUC	IUD
AP	0,909	0,965	0,873	0,972	0,883	1,000	0,902	0,993	0,861	0,923	0,90
PAP	0,993	0,991	0,968	0,984	0,965	0,990	0,978	0,991	0,979	0,941	0,97
UPP	0,543	0,955	0,669	0,866	0,681	0,962	0,694	0,920	0,766	0,990	0,70
FUJ	0,965	0,980	0,826	0,983	0,836	0,942	0,892	0,968	0,887	0,935	0,85
UN	1,000	0,983	0,919	0,984	0,935	0,977	0,896	0,983	0,885	0,951	0,92
NAC	0,658	0,810	0,710	0,928	0,774	0,949	0,808	0,897	0,810	0,993	0,86
N	25	21	53	29	91	92	134	85	20	14	

Nota: No se incluye la categoría «Miscelánea».

Fuente: International IDEA.

Solo hay tres casos en que los incentivos colectivos son más fuertes: UN y PAP en relaciones exteriores, y el PAP en fiscalización. Aunque las ganancias parecen modestas (1.7%; 0.2%; 3.7% respectivamente) podrían estar indicando algo sobre los terrenos temáticos donde la competencia toma lugar. ¿Es la mejor coordinación solo el resultado de la espontánea mejor afinidad o una estrategia de defensa

a una clara oposición? Quiero sugerir que este éxito en la coordinación puede estar inducido por los patrones de diferenciación entre los grupos. Es decir, que los incentivos por el individualismo son superados cuando el éxito de la posición del grupo está amenazado. ¿Qué tipo de competencia crean relaciones exteriores y fiscalización que logra estimular la mejor coordinación de al menos dos de los grupos? De hecho, relaciones exteriores es el área donde el gobierno consigue las coaliciones más fuertes, pero también donde enfrenta la oposición más frecuente del NAC: ¡el 100% de las veces! Y fiscalización es el campo donde el gobierno consigue los apoyos más bajos, o sea la oposición más alta, siendo su principal opositor también NAC.

En suma: dos auténticos campos de batalla, como pasará a explicar con más detalle ahora.

## 10. SE BUSCA: OPOSICIÓN FUERTE

Este trabajo ha recorrido un camino de búsqueda de factores que expliquen la unidad de los grupos parlamentarios. Si bien el tiempo no parece estimular patrones claros de aprendizaje en la coordinación, el IUD sí parece tener mayor sensibilidad al contenido temático de las votaciones. Los grupos muestran mayor disposición a la coordinación en específicas áreas de política (AP, FUJ y UN en RREE, PNP y UPP en FIS), lo que abona a favor de su compromiso con la representación por mandato. No obstante esto, la variación entre IUD y IUC sugiere que esta mayor disposición aún no es más fuerte a los incentivos que favorecen la individualización. Solo el PAP y UN proyectan su identidad grupal de manera más firme bajo condiciones de competencia en dos áreas de la política.

Un factor con potencial para estimular el comportamiento colectivo es la búsqueda de la diferenciación con otros grupos. Por diferenciación debe entenderse no solo el deseo de parecer distinto, sino de oponerse a los demás grupos. ¿Cuál es la línea divisoria más importante entre los partidos? A mí me interesa examinar la configuración más común al interior del parlamento, la división entre oposición y gobierno. Es cierto que el presidencialismo no genera esta división de modo automático, pues la mayoría parlamentaria no siempre está en control del Ejecutivo. Por si fuera poco, el multipartidismo fragmenta la representación y hace más difícil el que gobierno y mayoría coincidan. Estas dos condiciones (presidencialismo y multipartidismo) y la necesidad de hacer viable el funcionamiento del gobierno son incentivos para la construcción de coaliciones. Sin exagerar, se puede decir que las coaliciones se forman básicamente para apoyar u oponer al gobierno. Este es el caso peruano

y convierte el clivaje oposición/gobierno en la manera más sencilla de entender la competencia en la producción de las políticas. Y, de hecho, el factor predominante en la formación de coaliciones mayoritarias. Este razonamiento tiene comprobación empírica: el PAP es el grupo más frecuentemente en el lado ganador, el 89% de todas las votaciones (el menos exitoso es NAC, con 44%).

En lo siguiente, tomo al PAP como centro de gravedad en la diferenciación, y examino el desempeño del resto de grupos en coalición u oposición a él. En la teoría que este artículo examina, el grupo construye su reputación —sea de oposición o gobierno— cuando el IUD de su posición más frecuente es superior al de su posición menos frecuente. Para ponerlo más sencillo: se construye identidad cuando se toma posición con mayor convicción.

Sugiero examinar la abundante información de la tabla 6 con cuidado. Se presentan dos datos: la frecuencia de oposición y gobierno, y el correspondiente IUD para cada grupo (con la obvia excepción del PAP). La tabla resalta los casos donde las tasas de frecuencia e IUD más altas coinciden en la misma línea de posición del grupo.

Empecemos por las tendencias generales. Las medias de los grupos insinúan un frecuente apoyo con alta unidad de los grupos al gobierno, con la excepción de NAC en términos de frecuencia. Las medias de las áreas indican que el gobierno pierde la batalla en un solo campo: fiscalización. ¿Qué puede sugerir esto? Una opción es que la oposición al gobierno está centrada en un asunto ético y no sustantivo, o sea en la criminalización del desempeño de la función pública (la denuncia policial) antes que en enjuiciar los resultados de las políticas y la propuesta de alternativas. Lo cierto es que el PAP responde con mucha efectividad: consigue frecuentemente el apoyo de tres grupos (UPP, FUJ y UN) y juntos estos cuatro grupos flexionan el músculo de su unidad hasta por encima de sus medias. Los únicos dos grupos que juegan a opositor frecuente en esta área lo hacen mal. Nótese el caso de AP: el 60% de las veces que se opone su IUD es apenas 0,768, pero cuando apoya al gobierno lo hace con la unidad perfecta: IUD=1,00. Casi lo mismo pasa con NAC: su IUD en apoyo al gobierno (0,902) es bastante mayor al que logra cuando se le opone (0,771).

A riesgo de parecer demasiado insistente, lo que ocurre en fiscalización expresa bien la lógica de la identidad: alta frecuencia pero baja unidad puede ser más débil que baja frecuencia y mucha unidad. Ser auténticamente *diferente* exige la ecuación Frecuencia+Unidad que ocurre abrumadoramente en coalición con el gobierno y escasamente en oposición a él.

**Tabla 6: Patrones de oposición-gobierno en áreas de política (Perú, julio 2006-diciembre 2007)**

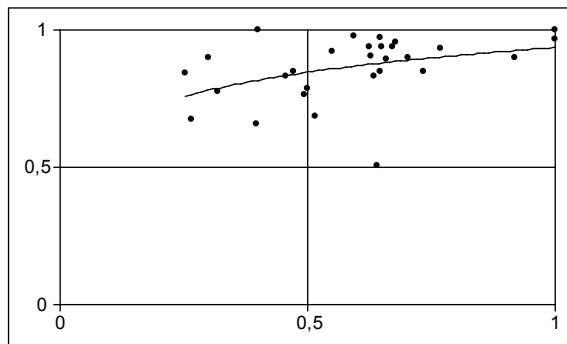
Grupo/ posición	RR.EE.		Política		Social		Económica		Fiscalización		Promedio	
	%	IUD	%	IUD	%	IUD	%	IUD	%	IUD	%	IUD
AP oposición	8%	1,000	47%	0,896	30%	0,841	37%	0,897	60%	0,768	0,363	0,875
AP gobierno	92%	0,901	47%	0,850	70%	0,901	63%	0,905	40%	1,000	0,624	0,915
UPP oposición	36%	0,609	58%	0,676	48%	0,675	50%	0,626	45%	0,742	0,476	0,664
UPP gobierno	64%	0,506	40%	0,657	52%	0,687	49%	0,764	50%	0,787	0,509	0,738
FUJ oposición	0%		26%	0,757	34%	0,730	23%	0,758	35%	0,787	0,237	0,719
FUJ gobierno	100%	0,965	74%	0,851	66%	0,891	77%	0,932	65%	0,941	0,763	0,899
UN oposición	0%		32%	0,846	37%	0,931	33%	0,815	45%	0,838	0,295	0,866
UN gobierno	100%	1,000	68%	0,954	63%	0,938	67%	0,936	55%	0,924	0,705	0,952
NAC oposición	100%	0,658	74%	0,723	68%	0,773	74%	0,796	70%	0,771	0,771	0,766
NAC gobierno	0%		26%	0,671	32%	0,777	25%	0,841	30%	0,902	0,227	0,806
Media oposición	29%	0,755	48%	0,780	44%	0,790	43%	0,778	51%	0,781	0,428	0,778
Media gobierno	71%	0,843	51%	0,797	56%	0,839	56%	0,875	48%	0,911	0,566	0,862

Fuente: International IDEA.

En algunos casos las frecuencias no suman 100% porque no se consideran los casos en que el grupo careció de posición (e.g. IUD=0).

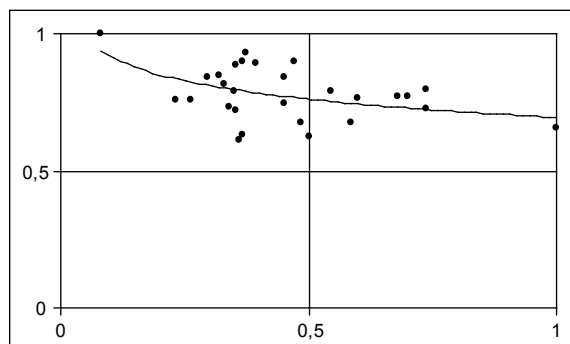
Las celdas grises identifican los casos en que la posición tiene la combinación Mayor Frecuencia + Mayor Unidad. Tendencias de unidad (IUD) en coalición y oposición con el PAP (x= frecuencia; y= unidad).

**Gráfico 2: Todos los grupos en coalición con el PAP**



Nota: Cada valor representa el IUC y la frecuencia de un grupo en una área programática

Gráfico 3: Todos los grupos en oposición al PAP



Nota: Cada valor representa el IUC y la frecuencia de un grupo en un área programática

Mientras la identificación con el gobierno ocurre 14 veces de 25 posibles (5 de FUJ y UN, dos de AP y UPP), solo hay tres de oposición. Dos de éstas son de NAC. RREE es su campo de batalla más exitoso en términos de frecuencia (oposición total al PAP), ¡pero también donde da pelea más desunido! Los signos de admiración no son gratuitos: no solo llama la atención que el grupo *nacionalista* se divida cuando discute temas de política exterior —como sí lo hace Unidad Nacional cuando apoya al gobierno, por ejemplo— sino que esa división sea la más alta de todas<sup>10</sup>.

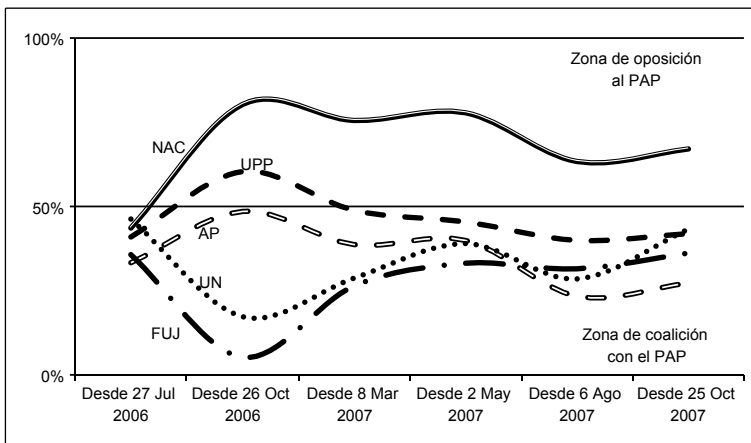
Estos datos revelan en primer lugar que la competencia en áreas de política estimula patrones fuertes de coalición y al mismo tiempo débiles patrones de oposición (los gráficos 2 y 3 resumen estas tendencias). En segundo lugar, que cuando los grupos ejercen oposición la confinan a solo un área (FIS), mientras que la coalición es sistemática (todas las áreas). En tercer lugar, que el encuadramiento grupal solo es estimulado en coalición con el gobierno y difícil de conseguir en oposición a él.

El estado general de la diferenciación o, mejor dicho, de la débil ausencia de diferenciación, puede ser mérito estratégico del PAP, de su capacidad para construir coaliciones fuertes y ganadoras. Esta explicación encajaría bien con la literatura sobre el presidencialismo que encuentra que el gran control del Ejecutivo sobre recursos materiales —que podría distribuir de modo focalizado en circunscripciones de diputados amigos— facilita su influencia en el Legislativo (Ames, 2002). Averiguar si eso pasa en el Perú debería ser materia de más estudio. Sin embargo, el desequilibrado desempeño de la oposición puede también ser atribuido al propio NAC, único grupo

<sup>10</sup> Un tema frecuente en la categoría RR.EE. es la autorización de ingreso de militares extranjeros o material de guerra —para ejercicios o acciones humanitarias— al país.

proclive a asumir dicho rol. En un trabajo anterior he mostrado la inhabilidad del NAC para construir coaliciones: tiene cinco de las siete oposiciones más fuertes. Sus mejores migas las tiene con AP (46%) y UPP (49%), dos grupos cuyas lealtades son mayormente con el gobierno (Valladares, 2008). Por si fuera poco, NAC se opone a FUJ y UN aún con mayor intensidad que al gobierno (75%). No obstante, aún con las bajas expectativas de éxito en las votaciones, la imagen de opositor aislado y sin amigos (uno contra todos) no contradice el objetivo de construir una identidad definida. Todo lo contrario. Claro, si y solo si todos sus miembros estuvieran cómodos con tal rol, lo que parece no ocurrir.

**Gráfico 4: Evolución de la frecuencia de oposición al PAP (Perú, julio 2006-diciembre 2007)**



Para matizar esta mirada a la diferenciación y recuperar algunos trazos de su carácter dinámico —en el entendido que la oposición podría ser materia de *aprendizaje*— el gráfico 2 muestra la evolución de la oposición al PAP. A pesar de representar solo la tendencia general, es interesante distinguir tres momentos. En el primero, todos los grupos adoptan un moderado apoyo al gobierno, quizás consecuencia de cierta tradición de tregua que parece haber al inicio de los mandatos. En el segundo momento, los grupos parecen moverse a posiciones más definidas: dos grupos se mueven hacia la oposición (NAC y UPP) y otros dos se decantan por un apoyo sustantivo al gobierno (FUJ y UN). El resultado es la baja densidad en ambas zonas, lo que significa mayor diferenciación. Sin embargo, el tercer movimiento es de repliegue: todos los grupos recorren el camino de vuelta a los niveles originales de apoyo al gobierno (moderados) con la sola excepción del NAC, el único grupo cuyo retroceso no llega tan lejos pues se mantiene en la zona de oposición. El resultado final es la



densamente poblada zona de gobierno y la solitaria presencia del NAC en la zona oposición.

Podría parecer que, en general, sí ha habido oposición, especialmente representada por el NAC. Pero si regresamos a la tabla 6, debe considerarse la paradoja de que sus miembros parecen colaborar entre sí mejor cuando apoyan al gobierno.

## CONCLUSIÓN

Este trabajo ha examinado si los grupos parlamentarios peruanos tienen un desempeño legislativo que concrete el ideal del mandato representativo: grupos comprometidos con paquetes de políticas planteadas durante la campaña electoral que, una vez en el parlamento, compiten entre sí para convertirlas en políticas públicas. He propuesto que dicho compromiso con el mandato de sus electores requiere que los grupos preserven su identidad en la competencia. He asumido en el análisis que la identidad se preserva de dos modos complementarios: con la unidad durante la competencia y con la diferenciación. Si el grupo se desune, reduce sus posibilidades de éxito en la transformación de ofertas en políticas. Y si el grupo no se diferencia de los demás, podría significar que transgrede el contenido del mandato comprometido con sus electores. Esta simplificación, obviamente, no quiere soslayar la importancia de la flexibilidad y el compromiso entre los grupos, así como la necesidad que tienen los gobiernos de funcionar; solo es de utilidad analítica para evaluar la fortaleza del vínculo representativo con grupos de electores que tienen una extensa pluralidad de visiones sobre los asuntos públicos.

La imagen de los primeros dieciocho meses del parlamento elegido en 2006 muestra que este ideal representativo se reproduce imperfectamente en el Perú. Cuando se evalúa la unidad, una primera constatación es que los grupos tienen mayor compromiso colectivo (unidad) cuando tratan cuestiones sin controversia, es decir cuando las fronteras entre distintas posiciones sobre políticas desaparecen. Lo contrario ocurre en condiciones de disenso o competencia: los grupos sistemáticamente pierden fuerza colectiva, aunque ciertamente unos menos (el PAP) que otros (UPP). Una segunda constatación es que la habilidad del grupo para coordinar no se incrementa de manera sostenida en el tiempo. El único grupo con estabilidad es, otra vez, el PAP. Los demás grupos presentan desempeños cíclicos, sugiriendo aprendizajes incompletos. En tercer lugar, el análisis de los incentivos programáticos revela solo cierta preferencia de los grupos por ciertas áreas de política (con mejor unidad que la alcanzada en otras), pero esta mayor unidad no alcanza los niveles que el consenso estimula. Solo dos grupos (UN y PAP) parecen tener incentivos para superar el disenso interno en dos áreas de política: relaciones exteriores y fiscalización. Aunque

todo esto podría indicar una leve *tematización* del mandato, lo cierto es que la mayoría de los grupos no consiguen convertir esta especialización en un vehículo para proyectar su identidad.

Los indicios para sostener que la leve especialización no refuerza la identidad de los grupos se encuentran en los pobres patrones de oposición del parlamento peruano. Si bien existen coaliciones estables en apoyo al gobierno (el Partido Aprista Peruano, Unidad Nacional y el Fujimorista), la diferenciación con el gobierno es alcanzada de manera sistemática por un único grupo, el Nacionalista, pero de manera tan débil que su área de mayor oposición (política exterior, el 100% de las veces) es también su área de mayor división interna (IUC 0,653). Los otros dos grupos (AP y UPP) muestran una lealtad ambigua, que solo se define cuando apoya al gobierno. Esta conclusión sobre los patrones de oposición-gobierno produce interrogantes sobre el contenido sustantivo de la oposición: el área donde el gobierno recibe la mayor resistencia es fiscalización, un terreno donde se discute la penalización del desempeño público en lugar de la pertinencia de las políticas.

En las elecciones presidenciales de 1968 en Estados Unidos, George Wallace, gobernador de Alabama y candidato independiente a la presidencia, consiguió 45 delegados distribuidos en cinco estados. Aunque Nixon ganó aquella elección, el resultado fue y sigue siendo único. Consiguió lo que ningún otro tercer candidato había (y ha) podido conseguir. Wallace sabía algo y lo aprovechó: «las diferencias [entre republicanos y demócratas] no valen siquiera un penique» repetía en su campaña. Y tenía razón: durante ese bienio, los partidos Demócrata y Republicano solo se habían opuesto el 12% de las veces en el Senado, la más baja tasa de oposición desde 1947 (Lowry & Shipan, 2002).

Lo que sugiero con esta digresión histórica es el potencial que el estudio de la representación y, en particular, de la unidad y diferenciación con que los grupos la ejercen, ofrece al entendimiento de la competencia política y el sistema de partidos. El Perú ha conocido muchos «terceros» candidatos, pero éste es solo uno de varios otros fenómenos con explicaciones incompletas. Aunque limitado en el tiempo, este análisis de la principal arena de competencia política, el Congreso, contribuye a abrir un camino analítico que recupere el debate sobre la representación política para los predios teóricos a los que pertenece.

Los hallazgos aquí presentados deben servir para avanzar en la construcción de hipótesis que expliquen la influencia de los ejes de conflicto entre los partidos sobre la estabilidad de los vínculos que mantienen con sus electores. O sea, se necesita más crítica que nos ayude a entender cuánto de arte hay en esas formas y figuras trazadas sobre el *lienzo* parlamentario.

## REFERENCIAS

- Ames, Barry (1995). Electoral Rules, Constituency Pressures and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress. *Journal of Politics* 57 (2), pp. 324-343.
- Ames, Barry & Timothy J. Power (1990). *Research Guide to Roll-Call Voting in Brazil's Constituent Assembly, 1987-88*. Mimeo.
- Brennan, Geoffrey & Alan Hamlin (1999). On Political Representation. *British Journal of Political Science* 29 (1), pp. 109-127.
- Carey, John (1996). *Term Limits and Legislative Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carey, John (2002). Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s. En Morgenstern, Scott & Benito Nacif (editores), *Legislative Politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press, pp. 222-253.
- Carey, John (2003a). Transparency versus Collective Action: Fujimori's Legacy and the Peruvian Congress. *Comparative Political Studies* 36, pp. 983-1006.
- Carey, John (2003b). Discipline, Accountability and Legislative Voting in Latin America, *Comparative Politics* 35 (2), pp. 191-211.
- Carey, John (2009). *Legislative Voting*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carey, John & Mathew S. Shugart (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Campos, Milagros (2009). Disciplina Partidaria en el Congreso Peruano. En Aldo Panfichi (editor), *La ciencia política en el Perú de hoy*. Lima: CISEPA, pp. 89-132.
- Crisp, Brian & Rachael Ingall (2002). Institutional Engineering and the Nature of Representation: Mapping the Effects of Electoral Reform in Colombia. *American Journal of Political Science* 46 (4), pp. 733-748.
- Figuereido, Argelina & Fernando Limongi (1995). Partidos Políticos na Camara dos Deputados: 1989-1994. *Dados* 38, pp. 497-524.
- Hawkins, Kirk; Luna, Juan Pablo; Rosas, Guillermo & Elizabeth Zechmeister (2008). *Revisiting the Programmatic Structure of Latin American Party Systems*. Trabajo presentado a la conferencia anual de la American Political Science Association, del 28 al 31 de agosto, Boston.
- Innes, Abby (2002). Party competition in Postcommunist Europe: The Great Electoral Lottery. *Comparative Politics* 35 (1), pp. 85-104.
- Kitschelt, Herbert (2000). Linkages Between Citizens and Politicians in Democratic Politics. *Comparative Political Studies* 33, pp. 845-879.

- Kitschelt, Herbert (2003). *Party Competition in Latin America and Post-Communist Eastern Europe. Divergence of Patterns, Similarity of Explanatory Variables*. Documento presentado en la 100ª Conferencia Anual de la American Political Science Association, del 27 al 31 de agosto, Filadelfia.
- Kitschelt, Herbert & Elizabeth Zechmeister (2003). *Patterns of Party Competition and Electoral Accountability in Latin America*. Documento presentado en la 100ª Conferencia Anual de la American Political Science Association, del 27 al 31 de agosto, Filadelfia.
- Kitschelt, Herbert; Mansfeldová, Zdenka; Markowski, Radoslaw & Gabor Tóka (1999). *Post Communist Party Systems. Competition, Representation and Inter-Party Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kitschelt, Herbert & Steven Wilkinson (editores) (2007). Citizen-Politician Linkages: An Introduction. En Kitschelt & Wilkinson, *Patron, Clients and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Nueva York: Cambridge University Press, pp. 1-49.
- Laclau, Ernesto (2005). *On Populist Reason*. Nueva York: Verso.
- Lowry, William & Charles Shipan (2002). Party Differentiation in Congress. *Legislative Studies Quarterly* 27 (1), pp. 33-60.
- Luna, Juan Pablo & Elizabeth Zechmeister (2005). Political Representation in Latin America: A Study of Elite-Mass Congruence in Nine Countries. *Comparative Political Studies* 38 (4), pp. 388-416.
- Mainwaring, Scott (2006). State Deficiencies, Party Competition, and Confidence in Democratic Representation in the Andes. En Scott Mainwaring; Bejarano, Ana María & Eduardo Pizarro Leongómez (editores), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press, pp. 295-346.
- Mainwaring, Scott; Bejarano, Ana María & Eduardo Pizarro Leongómez (2006) The Crisis of Democratic Representation in the Andes: An Overview. En Mainwaring, Scott; Bejarano, Ana María & Eduardo Pizarro Leongómez (editores), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press, pp. 1-44.
- Mainwaring, Scott & Aníbal Pérez Liñán (1997). Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress. *Legislative Studies Quarterly* 22 (4), pp. 453-483.
- Mejía Acosta, Andrés; Aníbal Pérez Liñán & Sebastián Saiegh (2008). *The Partisan Foundations of Legislative Particularism in Latin America*. Documento inédito.
- Morgenstern, Scott (2004). *Patterns of Legislative Politics. Roll-Call Voting in Latin America and the United States*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Morgenstern, Scott (2002). Explaining Legislative Politics in Latin America. En Scott Morgenstern & Benito Nacif, *Legislative Politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Piattoni, Simona (2001). *Clientelism, Interests, and Democratic Representation. Piattoni Clientelism, Interests, and Democratic Representation. The European Experience in Historical and Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Poole, Keith & Howard Rosenthal (1997/2007). *Ideology and Congress*. New Brunswick: Transaction.
- Randall, Vicky (2001). Party Systems and Voter Alignments in the New Democracies of the Third World. En Karvonen, Lauri & y Stein Kuhnle (editores), *Party Systems and Voter Alignments Revisited*. Nueva York: Routledge, pp. 238-260.
- Powell, Bingham (2004). Political Representation in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science* 7, pp. 237-296.
- Powell, Bingham (2004a). The Chain of Responsiveness. *Journal of Democracy* 15 (4), pp. 91-105.
- Prewitt, Kenneth & Heinz Eulau (1969). Political Matrix and Political Representation: Prolegomenon to a New Departure from an Old Problem. *American Political Science Review* 63 (2), pp. 427-441.
- Rice, Stuart (1925). The Behaviour of Legislative Groups. A measurements method. *Political Science Quarterly* 40, pp. 60-72.
- Roberts, Kennet & Erik Wibbels (1999). Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A Test of Economic, Institutional, and Structural Explanations. *American Political Science Review* 93 (3), pp. 575-590.
- Roniger, Luis & Ayse Güneş-Ayata eds. (1994). *Democracy, Clientelism and Civil Society*. Boulder: Lynne Rienner.
- Stokes, Susan (2001). *Mandates and Democracy. Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press
- Valladares Molleda, Jorge (2009a). Dimensiones programática, representativa y disciplinaria del desempeño parlamentario. En *Estudios sobre el Congreso peruano. Grupos parlamentarios, disciplina partidaria y desempeño profesional*. Lima: Instituto de Ética y Desarrollo de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya-International IDEA, pp. 33-100.
- Valladares Molleda, Jorge (2009b). Unidad de los Grupos Parlamentarios en el Congreso de la República (2006-2007). En *Estudios sobre el Congreso peruano. Grupos parlamentarios, disciplina partidaria y desempeño profesional*. Lima: Instituto de Ética y Desarrollo de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya, International IDEA, pp. 101-122.

- Vergara, Alberto (2007). *Ni amnésicos ni irracionales. Las elecciones del 2006 en perspectiva histórica*. Lima: Solar.
- Vergara, Alberto (2009). Del pensamiento guía al fonavismo. *Poder*, setiembre, pp. 67-69.
- Weldom, Jeffrey (2000). *Factores institucionales y políticos de la disciplina partidaria en la Cámara de Diputados de México, 1998-2002*. Trabajo presentado en la Conferencia de la Latin American Studies Association, Miami.