

TÍTULO

EL DESAFÍO DE LEGISLAR EN CONDICIONES MINORITARIAS: UN ANÁLISIS DE LAS PRESIONES DE LA OPOSICIÓN Y LAS RESTRICCIONES INSTITUCIONALES

AUTOR/ES

Cristhian Rivera Paredes





RESUMEN

EL MULTIPARTIDISMO Y LA CONDICIÓN MINORITARIA DE CIERTOS PRESIDENCIALISMOS ES UN FENÓMENO RECURRENTE EN LATINOAMÉRICA. EL ÉXITO LEGISLATIVO SUSTANCIAL DE PRESIDENTES MINORITARIOS TIENDE A SER EXPLICADO POR EL NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS POLÍTICOS, EL ÍNDICE DE OPOSICIÓN PARLAMENTARIA, LA CANTIDAD DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS, LA POPULARIDAD PRESIDENCIAL, EL EFECTO DE LUNA DE MIEL, EL ÚLTIMO AÑO DE GOBIERNO, EL PORCENTAJE DE APOYO PRESIDENCIAL EN EL CONGRESO Y EL TIEMPO DEL PROCESO LEGISLATIVO. ESTE TRABAJO BUSCA TESTEAR ESTAS HIPÓTESIS EN UN CASO DE GOBIERNO MINORITARIO, UTILIZANDO UNA BASE DE DATOS ORIGINAL SOBRE LA VARIABILIDAD DE PRESIDENTES MINORITARIOS POST FUJIMORATO EN EL PERÚ DESDE EL 2001 HASTA EL 2016. EL ANÁLISIS DE 267 INICIATIVAS PRESIDENCIALES APROBADAS EN TRES ADMINISTRACIONES REVELA QUE LOS FACTORES DEL ÍNDICE DE OPOSICIÓN PARLAMENTARIA, EL NÚMERO DE PROYECTOS LEGISLATIVOS Y EL TIEMPO DEL PROCESO LEGISLATIVO SON LOS PREDICTORES MÁS DETERMINANTES EN LA FORMACIÓN DEL ÉXITO LEGISLATIVO SUSTANCIAL PARA TRANSFORMAR LA ESTRUCTURA ESTATAL CONSISTENTE CON LAS PREFERENCIAS POLÍTICAS PRESIDENCIALES. PALABRAS CLAVE: PRESIDENCIALISMO, GOBIERNO DIVIDO, LEGISLATIVO, ÉXITO LEGISLATIVO SUSTANCIAL.



INTRODUCCIÓN

El presidente constituye la figura de mayor protagonismo en las democracias occidentales, concentrando una atención mediática, ciudadana y académica sin parangón. Esta centralidad refleja su desproporcionada capacidad para definir el tejido social mediante decisiones de amplio impacto. En el contexto latinoamericano, este protagonismo se intensifica: los presidentes emergen como los agentes rectores por excelencia, dotados de amplios recursos formales e informales para influenciar la producción legislativa. Una cantidad considerable de estudios, pese a lo que puede creerse, muestra que incluso presidentes en situación de minoría legislativa suelen coronar con éxito sus intentos de aprobar proyectos de ley de autoría propia (Cheibub, 2002; Alcántara y García-Montero, 2008; Cheibub, Lopes y Martins, 2009). Algunos de dichos trabajos (Calvo, 2007; García-Montero, 2007; Aleman y Calvo, 2008; Aleman y Navia, 2009; Gibbs, 2009; Saiegh, 2009; Darrieux, 2019; Zegarra, 2020), sin embargo, suelen asimilar la aprobación de leyes enviadas por el ejecutivo con su éxito legislativo, sin tener en consideración las modificaciones que pueden mediar entre el proyecto de ley y la ley aprobada. Lo que hay que saber es cuánto del contenido legislativo se aprueba. En línea con otros estudios (Barret y Soha, 2007; Bonvecchi y Zelaznik, 2011 y Guedes, 2017), este trabajo entiende por **éxito legislativo sustancial del ejecutivo** como la capacidad de aprobar leyes de mayor trascendencia e impacto nacional que reconfiguran el orden institucional y social como las reformas económicas que alteran los fundamentos de política fiscal y monetaria, las transformaciones político-administrativas que modifican los equilibrios de poder entre órganos del Estado, o innovaciones en materia de derechos sociales que amplían las garantías fundamentales de la ciudadanía. En este tipo de legislación los presidentes despliegan mayor atención estratégica porque incrementan la probabilidad de negociación, permitiéndoles preservar la substancia de la legislación propuesta al congreso (Bonvecchi y Zelaznik, 2011, p.130). Incluso si existen concesiones legislativas pero articuladas dentro de los márgenes de preferencias presidenciales (Guedes, 2017, p. 152). A partir de esta conceptualización, esta investigación busca responder a la siguiente pregunta: ¿qué factores permiten que un presidente en condiciones minoritarias pueda dar forma al contenido de las leyes que se aprueban en el parlamento? Este trabajo sostiene que presidentes minoritarios, en el marco de sus relaciones con el congreso, pueden extraer leyes congruentes con sus preferencias políticas. Se argumenta que el éxito legislativo sustancial de los ejecutivos se ve afectado principalmente por 3 variables: el índice de oposición parlamentaria, el número de proyectos legislativos y el tiempo del proceso legislativo. Este documento se ocupa de avanzar en la comprensión del éxito legislativo sustancial de los mandatarios a través de sus agendas presidenciales. Se estudia un caso extremo de gobierno minoritario en un contexto de sistema de partidos débiles y fluidos, con ausencia de coaliciones de gobierno estables e incapacidad de construir mayorías legislativas absolutas.

Un copioso conjunto de trabajos dedicó sus esfuerzos a definir directamente el éxito legislativo presidencial. Sin embargo, la literatura previa carece de un tratamiento conceptual unificado, lo que ha derivado en mediciones heterogéneas (Saiegh, 2009). El criterio metodológico de esta investigación agrupa la operacionalización del concepto en tres conjuntos de indicadores: en primer lugar, los indicadores de cociente de aprobación compuesto por la tasa de aprobación de proyectos de ley iniciados por el ejecutivo (Alcántara y García-Montero, 2008; García-Montero, 2009 y Darrieux, 2019), el box scores (Saiegh, 2009, 2011) y el peso legislativo (Calvo, 2007; Aleman y Calvo, 2008, 2010). En segundo lugar, los indicadores de cohesión legislativa compuesto por el roll-call votes (Cohen, Bond y Fleisher, 2013) y el index de la unidad de voto (Carey, 2007). Y finalmente, los *indicadores de contenido de las leyes* (Barret y Soha, 2007; Bonvecchi y Zelaznik, 2011 y Guedes, 2017).

Este trabajo se centra en el tercer grupo de indicadores que permite analizar cuantitativamente el *contenido de las leyes* de origen presidencial aprobadas. Hasta el momento en que se desarrolla esta investigación sólo existen tres trabajos que usan esta aproximación: Barret y Soha (2007), para Estados Unidos; Bonvecchi y Zelaznik (2011), para Argentina; y finalmente, Guedes (2017), para el caso uruguayo. Éstos se caracterizan por estudiar la distancia existente entre los proyectos de ley enviados por los presidentes y las leyes que finalmente fueron aprobadas en el ámbito legislativo.



La emergente relevancia de este enfoque obedece a que es la única en considerar las distorsiones significativas sobre las propuestas de ley presidenciales a través de la confección y modificación proveniente de los debates y negociaciones legislativas. La Tabla 1 del Anexo sintetiza las principales mediciones desarrolladas hasta el momento para nuestra variable dependiente. Recapitulamos la representación de sus fórmulas, las definiciones y sus principales referentes respectivamente¹.

El presente trabajo se compone de la siguiente manera: en primer lugar, se expone una revisión de la literatura concerniente al éxito legislativo presidencial y sus expectativas teóricas. En segundo lugar, se describe el tipo de presidencialismo de Perú mostrando sus características y la alta variación parlamentaria. En tercer lugar, se describe la metodología empleada y la construcción de la base de datos. En cuarto lugar, el reporte del análisis estadístico. Y finalmente, las conclusiones con base en la evidencia utilizada.

1. EXPECTATIVAS TEÓRICAS DEL ÉXITO LEGISLATIVO PRESIDENCIALISTA

Esta sección fundamenta teóricamente las variables independientes. La tradición linziana vincula factores contextuales, mayorías parlamentarias y **fragmentación partidaria** (Mainwaring, 1993; Mainwaring y Shugart, 1994; Chasquetti, 2001; Cheibub, 2002). Shugart y Carey (1994) destacan que una alta fragmentación, a menudo con polarización, predispone al bloqueo institucional, mientras que su disminución aumenta la probabilidad de que el presidente obtenga mayoría. Así, un mayor número efectivo de partidos (**NEP**) dificulta lograr una mayoría legislativa efectiva. Otras explicaciones se centran en el tipo de parlamento; para Cox y Morgenstern (2001), su composición determina el marco de acción presidencial. Esta investigación calcula el NEP mensualmente por propuesta. Por tanto, nuestra hipótesis 1 (en adelante, **H1**) es: *a mayor cantidad del número efectivo de partidos parlamentarios, el contenido legislativo de las leyes reflejará menos las preferencias políticas del presidente.*

El rol de la **oposición parlamentaria** es constreñir la elaboración de iniciativas presidenciales y efectuar un contrabalance al gobierno (Raile, Pereira y Power, 2010). Sin embargo, su función no es principalmente de vigilancia, ya que las coaliciones por cada ley obedecen a arreglos informales e incentivos selectivos. Como sostienen Morgenstern, Pérez-Liñan y Negri (2008), la puja entre el ejecutivo y la oposición no están inversamente relacionados. La capacidad operacional del ejecutivo se beneficia por la indisciplina partidaria gatillada por el voto preferencial y el personalismo (Tuesta, 2013). Es decir, un juego de suma positiva. La variable se mide con el índice de oposición efectiva (**IOE**) de Altman y Pérez-Liñan (2002), que evalúa la fortaleza de la oposición. Un **IOE** cercano a 0 indica facilidad gubernamental para impulsar proyectos; cercano a 1, alto poder opositor para influir o detener iniciativas; y mayor a 1, una oposición excesivamente fuerte que puede inhibir cada iniciativa del ejecutivo salvo negociaciones forzadas (Vázquez, 2019). Por tanto, la **H2** es: *a mayor valor del IOE - por encima de 1-, el contenido legislativo se ubicará más cerca de las preferencias del presidente.* Este trabajo proporciona **IOE** mensual por propuesta.

Una alta **cantidad de iniciativas legislativas parlamentarias** afecta el contenido de la ley propuesta por el presidente. Los actores políticos enfrentan el problema de gestionar la dimensionalidad de las políticas públicas (Shaffer, 2017). La teoría de la sobrecarga cognitiva establece que los individuos tienen limitaciones para considerar todos los aspectos de un tema (Jones, 1999), y los legisladores solo pueden centrarse en pocas ideas a la vez, enmarcando las exigencias sobre su capacidad de memoria de trabajo (Tversky y Kahneman, 1981; Shaffer, 2017). Un alto número de iniciativas distrae la atención, incrementa la limitación cognitiva reduciendo la atención a los proyectos presidenciales (Ahn, 2017) y amplía el debate (Zelaznik, 2014). Así, un alto volumen genera sobrecarga cognitiva, reduce el escrutinio de las iniciativas presidenciales y debilita su influencia. Por tanto, nuestra **H3** es: *a mayor cantidad de iniciativas legislativas por materia de política pública, el contenido de la legislación reflejará menos las preferencias políticas del presidente.*

1. Se demostrará posteriormente en la sección metodológica en qué consiste cada una, sus límites y las ventajas del enfoque propuesto.



Existe evidencia de que la popularidad presidencial afecta el comportamiento legislativo, pudiendo generar cooperación o aquiescencia congresal. Diversos estudios corroboran una relación positiva entre popularidad y aprobación de leyes presidenciales. Para Brasil, Mainwaring (1997) muestra que presidentes de los 90 ´s enfrentaron dificultades para aprobar reformas cuando su popularidad se erosionó. Para Argentina, Calvo (2007) y Aleman y Calvo (2008) encuentran que las iniciativas presidenciales tienen mayor probabilidad de convertirse en ley con alta popularidad. Por el contrario, otros estudios indican que la popularidad es menos influyente, como demuestra el caso chileno (Aleman y Navia, 2009). Por lo expuesto, nuestra **H4** es: *a mayor aprobación pública del presidente, el contenido legislativo de las leyes se ubicará más cerca de las preferencias políticas del presidente.*

La literatura sostiene que los sistemas presidenciales con elecciones separadas (Shugart y Carey, 1992), producen **ciclos electorales** de “enorme importancia” para el apoyo legislativo presidencial (Shugart, 1995, p. 337). Estos ciclos afectan la renuencia de los partidos a aceptar ofertas presidenciales (Aleman y Tsebelis, 2011), e influyen en la aprobación de leyes y el rendimiento presidencial (Aleman y Navia, 2009). Evaluamos sus efectos mediante un enfoque temporal que integra dos fases: 1) la luna de miel presidencial y 2) el último año del mandato. Operacionalmente, empleamos dos variables binarias independientes (luna de miel/último año) para examinar sistemáticamente el impacto distintivo de cada fase.

Existe consenso en que los presidentes recién electos tienen mayor probabilidad de aprobar leyes, aprovechando su “**luna de miel**”. No obstante, este capital político tiende a evaporarse tras el primer año (Aleman y Navia, 2009), con la consiguiente pérdida de apoyo legislativo. Esto ocurre porque los presidentes latinoamericanos que no pueden reelegirse inmediatamente ven cómo los partidos “activan” estrategias para diferenciarse de ellos (Mainwaring, 1993, p. 123), volcándose como “actores buscadores de votos” (Alcántara y García, 2008, p. 25). Altman (2000) confirma para Uruguay una mayor probabilidad de formar coaliciones en el primer año de gobierno, reduciéndose conforme se acercan las siguientes elecciones. Aleman y Calvo (2008) demuestran que en Argentina las propuestas presidenciales tienen más éxito legislativo durante su primer año. Por tanto, nuestra **H5** es: *el año en el cual fue el presidente electo, el contenido de la legislación está positivamente relacionado con las preferencias políticas del presidente.*

El **último año de gobierno** marca el agotamiento progresivo de la legitimidad inicial. Según la teoría de la competencia partidaria (Downs, 1957), en la etapa pre-electoral los partidos acentúan sus diferencias programáticas para facilitar la identificación clara de alternativas por el electorado. Los legisladores adoptan una posición estratégica en anticipación a las elecciones, debilitándose la influencia legislativa del presidente (Ahn, 2017). Por tanto, nuestra **H6** es: *las elecciones más próximas afecta negativamente el contenido de la legislación cercana a las preferencias políticas del presidente.*

El institucionalismo de los 90 ´s sostenía que los presidencialismos eran incapaces de formar **apoyo congresal para el presidente** en coaliciones sostenibles y que los presidentes minoritarios generaban parálisis legislativa (Linz, 1990; Mainwaring, 1993; Linz y Valenzuela, 1994). Sin embargo, los presidentes pueden superar su estatus minoritario formando coaliciones de gobierno. En los regímenes presidenciales estos procesos son unilaterales y constituyen juegos de un solo paso (Aleman y Tsebelis, 2011): solo los presidentes inician la negociación (Altman, 2000), invitan a otros partidos a formar gabinete (Cheibub et al. 2004), y ofrecen ministerios. La estrategia consiste en construir una coalición que controle un porcentaje de bancas más allá del partido oficialista. En Chile postautoritario, presidentes de la Concertación implementaron negociaciones informales conocidas como “democracia de los acuerdos” (Siavelis, 2013), lo que les permitió legislar efectivamente. En base a lo precedente, la **H7²** es: *a mayor porcentaje de bancas que apoyan al presidente, el contenido de la legislación está positivamente relacionado con las preferencias políticas del presidente.*

2. El diseño institucional del Congreso de Perú establece segundas votaciones para balancear los problemas de la unicameralidad (Campos, 2008). Sin embargo, según funcionarios del Congreso (comunicación personal, 2023), estas se han convertido en una formalidad que los congresistas evitan mediante exoneraciones inmediatas. Para las iniciativas ejecutivas, las coordinaciones se realizan para la primera votación, que es la determinante. Por ello, este estudio contabiliza las actas de primera votación. Se reconoce la limitación de identificar coaliciones formales en el presidencialismo peruano (García Marín, 2018), donde predominan alianzas informales. Un enfoque alternativo mediante el seguimiento de votos opositores permitiría analizar alianzas legislativas informales -profundizando el trabajo sobre “coaliciones fantasma” (Acosta, 2009)- pero excede el alcance de este estudio.



La duración del trámite legislativo afecta el contenido de la ley y constituye una medida de éxito presidencial (Zelaznik, 2014). Aunque la presidencia prioriza aprobación rápida (interpretando demoras como resistencia), los procesos prolongados permiten mayor negociación y enmiendas (Baron y Ferejohn 1989; Binder 1999). Los legisladores utilizan estratégicamente la dilación para modificar propuestas, obtener concesiones o beneficios particularistas. Además, la dinámica está condicionada por la descentralización jurisdiccional de las comisiones legislativas (Shesple, 1979) y el liderazgo partidario, que inciden en los tiempos de deliberación (Krehbiel, 1998). Por tanto, nuestra **H8** es: *a mayor tiempo del proceso legislativo es más probable que las leyes no reflejen las preferencias políticas del presidente.*

TABLA 1.
VALORES INDEPENDIENTES, DEFINICIÓN CONCEPTUAL - OPERACIONAL Y FUENTES

VARIABLES INDEPENDIENTES	DEFINICIÓN CONCEPTUAL	DEFINICIÓN OPERACIONAL	FUENTE DE DATOS
NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS (NEP)	Fragmentación de sistema de partidos ponderando el peso real (escaños) en el legislativo. Un alto NEP implica mayor dificultad para formar mayorías y mayor riesgo de bloqueo legislativo	$NEP = \frac{1}{\sum p_i^2}$ Partido predominante: NEP ∈ [1.0, 1.8) Bipartidista: NEP ∈ [1.8, 2.5) Multipartidismo moderado: NEP ∈ [2.5, 4.0) Multipartidismo polarizado: NEP ∈ [4.0, ∞)	Laakso y Taagepera 1979; https://www.congreso.gob.pe/
ÍNDICE DE OPPOSICIÓN EFECTIVA (IOE)	Capacidad de los partidos opositores para constreñir, modificar o bloquear iniciativas del Ejecutivo, funcionando como contrapeso político en el sistema presencial	$O = \sum \sigma_i^2 / \sum \sigma_i$ ≈0: Oposición débil (Ejecutivo domina) ≈1: Oposición influyente (equilibrio de poder) >1: Oposición hiper-fuerte (puede bloquear al Ejecutivo)	Almant y Pérez-Lián 2002; https://www.congreso.gob.pe/
CANTIDAD DE INICIATIVAS LEGISLATIVA	Volumen de iniciativas legislativas presentadas por miembros del parlamento, que al generar sobrecarga cognitiva sobre las propuestas presenciales debilitando la influencia del ejecutivo en el contenido final de la ley	Número total de proyectos de ley presentados por parlamentarios durante el trámite de cada iniciativa presidencial sustancial.	Jones 1999; Shaffer 2017; https://www.congreso.gob.pe/
POPULARIDAD PRESENCIAL	Nivel de aprobación ciudadanía hacia la gestión del presidente, percibido como un factor que influye en la disposición de los legisladores a apoyar o rechazar sus iniciativas de ley.	Porcentaje mensual de aprobación presidencial basado en la pregunta: <i>“En general, ¿diría que aprueba o desaprueba la gestión del presidente?”</i> Escala: 0% (desaprobación total) a 100% (aprobación total).	Mainwaring 1997; Calvo 2007; Alemán y Calvo 2008; https://www.ipsos.com/es-pe



CIELO ELECTORAL	LUNA DE MIEL	Periodo inicial del mandato presidencial (primer año) caracterizado por un mayor capital político y apoyo legislativo, que facilita la aprobación de iniciativas del ejecutivo, incluso aquellas controvertidas.	Variable dummy 1: iniciativa legislativa enviada durante primer año de gobierno. 0: resto de años.	Alemán y Navia 2009; Altman 2000; Alemán y Calvo 2008
	ULTIMO AÑO DE GOBIERNO	Periodo inicial del mandato presidencial (primer año) caracterizado por un mayor capital político y apoyo legislativo, que facilita la aprobación de iniciativas del ejecutivo, incluso aquellas controvertidas.	Variable dummy 1: iniciativa legislativa presentada durante último año de gobierno. 0: años anteriores.	Downs 1957; Ahn 2017
PORCENTAJE DE APOYO PRESENCIAL	Capacidad del presidente para superar su condición minoritaria mediante la formación de coaliciones legislativas unilaterales <i>ad hoc</i> , ofreciendo incentivos selectivos a otros partidos, facción y/o legisladores individuales para construir mayorías parlamentarias flexibles y gobernabilidad.	Porcentaje de bancas legislativas controladas por la coalición de gobierno (partido oficialista + partido(s) aliado(s) + facción aliada + legislador individual aliado) al momento de la votación.	Cheibub et al. 2004; Alemán y Tsebelis 2011; Siavelis 2013; https://www.congreso.gob.pe/	
DURACIÓN DEL TRÁMITE LEGISLATIVO	Tiempo transcurrido desde la presentación de una iniciativa presencial hasta su aprobación final, donde plazos prolongados reflejan resistencia legislativa y permiten negociaciones, enmiendas o concesiones que alteran el contenido inicial de la ley	Número de meses entre la fecha de ingreso de la iniciativa presidencial al Congreso y la fecha de su aprobación definitiva. Calculado a partir de los registros oficiales del parlamento.	Baron y Ferejohn 1989; Krehbiel 1998; Binder 1999; Zelaznik 2014; https://www.congreso.gob.pe/	

FUENTE: Elaboración propia con referencia a la columna fuente de datos

Este trabajo no incluye las evaluaciones de los poderes institucionales, sino que analiza la negociación entre ejecutivo y legislativo para calibrar en qué grado los presidentes logran preservar el contenido inicial de sus iniciativas. Se observa el intensivo incremento de las negociaciones y contiendas legislativas en las leyes más controvertidas y no cómo el presidente elude la arena legislativa³.

Aunque la literatura ha privilegiado casos paradigmáticos como Argentina, Brasil, Chile y México (Alemán, 2013), este estudio amplía el análisis al Perú (2001-2016). Los gobiernos peruanos post-fujimorato del siglo XXI fueron minoritarios, pero construyeron coaliciones postelectorales *ad hoc* para temas específicos, evitando bloqueos legislativos. Estos ejecutivos, sin mayorías absolutas ni congresos necesariamente colaborativos, lograron incorporar sus preferencias políticas en el contenido legislativo de las leyes aprobadas.

2. PRESIDENCIALISMO HÍBRIDO CON CONGRESOS EN CONSTANTE FLUIDEZ

2.1. TIPO DE PRESIDENCIALISMO DE PERÚ

Perú, como todo presidencialismo, se fundamenta en el principio de separación de poderes y la legitimidad dual del ejecutivo y legislativo (Pease, 2010). No obstante, el mismo exhibe determinadas particularidades que lo separa de la tipología pura del presidencialismo. Tales particularidades se vinculan con su actual marco constitucional de 1993.

3. Además, los poderes institucionales en el tiempo de estudio no tienen varianzas y las leyes aprobadas vía decretos son pasibles de ser revisadas judicialmente y ser retrovertidas (Saiegh, 2009). Tal como aconteció en el caso argentino con la privatización de los aeropuertos vía decreto de necesidad y urgencia (DNU), el cual fue declarado inconstitucional por la Justicia de ese país (Llanos, 1998) y el caso peruano con los decretos para la implementación de los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos (Carpio y Pazo, 2015). En cualquier caso, estos recursos de acción unilateral hacen su aparición cuando el proceso legislativo se estanca y las perspectivas de éxito legislativo presidencial en los congresos son casi nulas (Llanos, 1998, p. 764).



Este modelo presidencial comparte los rasgos definitorios de los demás presidencialismos latinoamericanos: sus dos ramas de gobierno tienen origen electoral legítimo independiente, separación funcional de competencias y mandatos temporalmente acotados conforme a calendario constitucional. El lugar del presidente es preeminente al ser electo separadamente así lo habilita a tener poderes constitucionales sobre su propia rama de gobierno (composición y nombramiento de los ministerios) e influencia de consideración sobre los procesos legislativos convirtiéndose en un *colegislador*⁴ (artículo 104). Pero, sus principios fundantes no son claros ya que su sistema constitucional combina elementos tanto del presidencialismo como del parlamentarismo (Payne, 2006). Para Carey “la presencia de un primer ministro y un gabinete, sujetos a confianza de la asamblea” (2006, p. 123) produce un régimen híbrido⁵.

El periodo tanto para los presidentes como los miembros del Congreso es de 5 años. Los presidentes son elegidos con la mitad más uno (50% + 1) de los votos válidos⁶ (Masías y Segura, 2006). En caso no existir mayoría absoluta en la primera vuelta se va a un ballottage entre quienes obtuvieron las dos más altas mayorías relativas (Campos, 2015). El Congreso por su parte es unicameral desde 1993⁷.

Los sistemas presidenciales con elecciones separadas y simultáneas (tanto para Ejecutivo como Legislativo) en primera vuelta, como lo es en Perú, genera que las mayorías parlamentarias no siempre coincidan con el control del Ejecutivo (Valladares, 2010). Desde los años noventa (Mainwaring, 1993), se ha documentado cómo los efectos del multipartidismo fragmentan la representación parlamentaria, confeccionando situaciones políticas con frecuentes desalineamientos entre gobierno y mayorías legislativas. Debido a este recurrente escenario político post Fujimori al Perú se le ha calificado como “presidencialismo condicionado moderado” (Basabe-Serrano, 2017).

2.2. CARACTERÍSTICAS Y VARIACIÓN PARLAMENTARIA DEL CONGRESO PERUANO

Las condiciones necesarias para gobernar con minorías son escenarios con bajas tasas de reelección congresal y construcción de coaliciones temporales sostenido en migraciones interpartidarias (Valladares, 2012). El no poder remontar esta gran debilidad organizativa de los partidos políticos (Cameron y Sosa, 2013; Levitsky y Loxton, 2013), no necesariamente constituye una falencia; todo lo contrario, “fomentar la formación de partidos débiles” (Campos, 2008, p. 107) puede ser una estrategia funcional para la gobernabilidad de presidencialismos minoritarios⁸.

Desde la transición democrática post-2000, ningún partido oficialista obtuvo mayoría absoluta, pero tampoco el congreso estuvo controlado por la oposición (Tabla 2). Entonces en Congresos sin mayoría oficialista acentuado con esquemas multipartidistas, junto a la necesidad de llevar adelante leyes de interés presidencial, se hace a través de lograr apoyos individuales de legisladores mayormente

4. Con capacidad de iniciativa legislativa de carácter de urgencia (Artículo 105). Es importante subrayar que del total de 267 leyes analizadas el 95.8% (256) fueron declaradas con carácter de urgencia por el Ejecutivo, mientras que solo en el 4.1% (11), los presidentes prescindieron de este mecanismo. A pesar del uso casi exclusivo de este dispositivo constitucional, el tiempo del tratamiento legislativo muestra una amplia variación: desde 1 día a 51 meses (promedio 7.3 meses). Estos resultados sugieren que, en la práctica, la urgencia la pone el Congreso y no el presidente. Por consiguiente, cualquier hipótesis que atribuya causalidad estadística al carácter de urgencia incurre en un error de tipo I (falso positivo). Esto contradice trabajos como el de Zegarra (2020), que atribuye efectos aceleradores de la urgencia ejecutiva sobre la probabilidad de éxito legislativo presidencial. La urgencia formal no garantiza prioridad en la tramitación. En cualquier caso, los miembros del Consejo Directivo del Congreso son los que definen la agenda del pleno.

5. Para este autor los tipos de régimen constitucional de Argentina y Venezuela también los convierte en regímenes presidenciales híbridos.

6. Los votos válidos excluyen los votos blancos, nulos e impugnados.

7. De una parte, el periodo 2001 – 2011 estuvo conformado por 120 congresistas y la asignación de curules fue resultado de la aplicación de la fórmula D´Hondt en las 25 circunscripciones electorales para todo partido que superó la valla electoral de 4% en votos válidos a nivel nacional. De otra parte, desde el 2011 hasta hoy el legislativo está conformado por 130 congresistas y la asignación de curules es resultado del Método de Cifra Repartidora en las 26 circunscripciones electorales para todo partido que supere la valla electoral de 5% en votos válidos a nivel nacional (Masías y Segura, 2006; Roca y Campos, 2018). Para todo el periodo estudiado se aplicó el voto preferencial con doble opción por lista.

8. En perspectiva histórica en las décadas de 1980 y 1990, los presidentes peruanos consiguieron mayorías legislativas significativas: Belaunde Terry (1980), obtuvo 98 de 180 escaños (54,4%) en la Cámara de Diputados; García (1985), en su primer gobierno alcanzó 107 de 180 escaños (59,4%); y Fujimori (1995), 67 de 120 escaños (55,8%).



TABLA 2.
PROPORCIONALIDAD Y RANGO DEL PARTIDO DEL PRESIDENTE

PARTIDO GOBERNANTE	INICIO DEL PERIODO PRESENCIAL	PROPORCIONALIDAD EN EL CONGRESO	RANGO	FINAL DEL PERIODO PRESENCIAL	PROPORCIONALIDAD EN EL CONGRESO	RANGO
PERÚ POSIBLE	2001 (Julio)	47 (39%)	1ra Bancada	2006 (Julio)	32 (27%)	1ra Bancada
APRA	2006 (Julio)	36 (30%)	2da Bancada	2011 (Julio)	35 (29%)	1ra Bancada
PARTIDO NACIONALISTA DEL PERÚ	2011 (Julio)*	47 (36%)	1ra Bancada	2016 (Julio)	26 (20%)	2da Bancada
PROMEDIO		43 (35%)			31 (25%)	

FUENTE: Elaboración propia.

*Desde el inicio del periodo legislativo 2011-2016, se pasa de 120 a 130 miembros en el Congreso de la República. En ese sentido, los porcentajes deben ser interpretados respecto de la variación en la representación nacional mencionada.

novatos debido a la elevada rotación parlamentaria: las tasas de reelección congresal en los procesos electorales del 2001, 2006 y 2011 fueron de 38 % (Vargas León, 2005), 14% y 19% (Roca y Campos, 2018) respectivamente. Al crear cismas al interior de los partidos, los presidentes minoritarios disputan con los líderes de las bancadas opositoras en la conquista de cada voto por legislador ab-initio, estructurando alianzas clientelistas subnacionales para validar la aprobación de proyectos legislativos sustanciales con mayorías mínimas⁹.

La legislación existente no señala límites temporales para la formación de nuevas bancadas. La inestable configuración de la representación parlamentaria obedece a la fragmentación partidaria en cada periodo legislativo. Las relaciones entre “partidos políticos y representantes parlamentarios no son ni estables ni institucionales” (Campos, 2008, p. 146) debido a que partidos sin recursos se vinculan con candidatos independientes quienes pueden financiar sus propias campañas políticas para acceder al parlamento¹⁰. Por lo tanto, las nuevas bancadas que se forman luego de cada proceso electoral “no tienen afinidad ideológica ni partidaria” (Campos, 2008, p. 44). Dado este escenario, el transfuguismo y la quiebra de la disciplina partidaria se convierten en la *force majeure* y recursos políticos para el Ejecutivo minoritario.

Durante los 3 periodos legislativos analizados, el incremento proporcional de fragmentación de los bloques legislativos es significativo. Cada periodo iniciado en el 2001, 2006 y 2011 la composición parlamentaria

9. Los ejecutivos ponen a disposición un “bolsón congresal” en la Comisión de Presupuesto (una de las comisiones más codiciadas) para que sea manejado a discrecionalidad y repartidos entre sus congresistas miembros. Esto les permite hacer enmiendas sobre las iniciativas presidenciales de carácter presupuestal y agilizar la financiación para obras por medio de disposiciones complementarias que permiten financiar proyectos en sus regiones y localidades: “Cuando se otorga a otras bancadas es por maniobra política, ya sea por votos o porque son aliados”. Ver: “Ley de presupuesto: claves detrás de la repartición de partidas en el Congreso”, *El Comercio*, 10 de setiembre de 2019. <https://elcomercio.pe/politica/ley-presupuesto-claves-detras-reparticion-partidas-congreso-noticia-ecpm-674038-noticia/>.

10. Tal como sostuvo el congresista aprista Mauricio Mulder en una sesión del Pleno: “Cuando vienen las campañas electorales hay dos tipos de economía: la economía del partido, pero también la economía de los candidatos, y, sobre todo cuando hay voto preferencial, cada candidato baila con su pañuelo ¿O no es así? ¿O acaso el candidato le solicita al partido político “deme plata para poner mis paneles, deme plata para hacer mis actividades”? No. Uno mismo se lo tiene que financiar.” Primera Legislatura Ordinaria - Diario de Debates 5 de noviembre de 2015: 21. http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/ExpVirPal/Diario_Debates/30414_DD.pdf.



inicial producto de esos procesos electorales fue de 6 bloques. Al finalizar la primera, segunda y tercera presidencia en el 2006, 2011 y 2016 los parlamentarios formaron entre 3 y 4 nuevos bloques parlamentarios respecto de los originales representando incrementos de entre 50% y 67% respectivamente¹¹

BANCADA		JULIO 2001	DIFERENCIA 2001-2006	DIFERENCIA (%)
PP	Perú Posible	47	-15	-31,9%
PAP	Partido Aprista Peruano	28	=28	0%
UN	Unidad Nacional	14	-2	-14,2%
UDP	Unión Parlamentaria Descentralista	11	11	0%
FIM	Frente Independiente Moralizador	10	-4	-40%
AL	Alianza Nacional	0	+8	+100%
CP	Concertación Parlamentaria	0	+7	+100%
PA-I	Perú Ahora Independiente	0	+6	+100%
NA	No Agrupados	10	=10	0%
TOTAL		120	120	

TABLA 3.
VARIACIÓN DEL NÚMERO DE
CONGRESISTAS POR BANCADA
PARLAMENTARIA 2001-2006

FUENTE: Elaboración propia en base a las actas de votación analizados.

BANCADA		JULIO 2006	DIFERENCIA 2006-2011	DIFERENCIA (%)
NUPP	Nacionalista Unión por el Perú	42	Desintegrado	-100%
PAP	Partido Aprista Peruano	36	-1	-2,7%
UN	Unidad Nacional	17	-4	-23,5%
AF	Fujimorista	13	-1	-7,6%
AP	Alianza Parlamentaria	9	-3	-33,3%
N	Nacionalista	0	+25	+100%
UPP	Unión por el Perú	0	+7	+100%
BPCD	Bloque Popular – Compromiso Democrático	0	+6	+100%
AN	Alianza Nacional	0	+11	+100%
NA	No Agrupados	3	+2	+66,6%
TOTAL		120	120	

BANCADA		JULIO 2011	DIFERENCIA 2011-2016	DIFERENCIA (%)
NGP	Nacionalista Gana Perú	47	-21	-44,6%
F	Fujimorista	37	-3	-8,1%
AP	Alianza Parlamentaria (PP, AP, SP)	20	Desintegrado	100%
AGC	Alianza por el Gran Cambio (PPC, APP, PH, RN)	12	Desintegrado	-100%
SN	Solidaridad Nacional (SN, UPP)	8	-1	-12,5%
CP	Concertación Parlamentaria (APRA, C90, ex PP)	6	+3	+50%
AP-FA	Acción Popular – Frente Amplio (AP y ex GP)	0	+8	+100%
UR	Unión Regional (ex PP y RN)	0	+6	+100%
DYD	Dignidad y Democracia	0	+12	+100%
PPC-APP	Partido Popular Cristiano-Alianza para el Progreso	0	+7	+100%
PP	Perú Posible	0	+11	+100%
NA	No Agrupados	0	+10	+100%
TOTAL		130	130	

11. Estos cálculos de variación porcentual corresponden la siguiente notación matemática: $Variación (V_2 - V_1 / V_1)$ V_1 Representa el valor inicial y V_2 Representa el valor final.



La Tabla 3 muestra la variación y el abandono de congresistas de sus bancadas parlamentarias de origen y está organizado de manera descendente. Es decir, de mayor a menor número del contingente legislativo por partido. Durante el periodo legislativo 2001 – 2006, el partido que sufrió mayor disminución en su representación parlamentaria fue el partido de gobierno Perú Posible con -31,9% de su composición inicial (de 47 congresistas iniciales pasó a 32). El Frente Independiente Moralizador, su aliado en el gobierno, fue el segundo en mayor disminución calculado en -40% (de 10 quedaron 6 congresistas al final de esa administración). En este periodo el 43.3% (52 de legisladores) dejaron sus partidos de origen.

Para el periodo 2006-2011, el Apra, partido de gobierno logra mantener casi inalterado su contingente legislativo con sólo una disminución de -2,7% (de 36 representantes iniciales quedaron 35¹²); mientras la principal bancada opositora Nacionalista Unión por el Perú, una coalición del Partido Nacionalista del Perú (PNP) y Unión por el Perú (UPP), se desintegró totalmente y formaron sus propias bancadas PNP y UPP con 25 y 7 parlamentarios respectivamente. En total, el 50% (60 legisladores) experimentaron transfuguismo durante esta presidencia.

Finalmente, el periodo 2011-2016 el partido de gobierno Nacionalista Gana Perú fue el caso de mayor magnitud de disminución de representación parlamentaria en -44,6% (de 47 congresistas iniciales quedaron 26). El mayor partido opositor, el Fujimorista, se mantuvo casi intacto con apenas -8,1% (de 37 congresistas iniciales sólo se fueron 3). En total el 63% (82 legisladores) deserta de sus partidos, consolidando un patrón de crisis de lealtad partidaria irreversible.

Estos hallazgos respaldan la caracterización del congreso peruano como uno de los menos institucionalizados y programáticos (Mainwaring y Scully, 1995; Payne, 2006; Corvetto, 2014; Mainwaring, 2018) así como bajamente ideologizado (Rosas 2005) de la región. Por otro lado, los oficialismos no pudieron *engrosar* sus filas durante los 3 periodos, lo que permite afirmar que los apoyos obtenidos por los presidentes para sus políticas sustanciales provienen de un Congreso en constante fluidez y alteración. Lo que se ve es un multipartidismo de dinámica centrifuga intercoalicionales.

3. METODOLOGÍA

La selección del periodo se justifica por la transición democrática iniciada tras la caída del régimen autoritario de Fujimori (1990 - 2000). Durante esta nueva etapa, la preeminencia del ejecutivo deja de estar garantizada por los mecanismos de blindaje de mayorías legislativas que facilitaban la concentración del poder presidencial (Murakami, 2012; McClintock, 1999b). Este escenario post autoritario -donde el sistema de partidos pasa del dominio hegemónico fujimorista a un multipartidismo moderado- permite evaluar las circunstancias en que el poder negociador del ejecutivo puede ser examinado de manera crítica y no dependientes de mecanismos autoritarios de control.

Desde 2016, Perú transita hacia un parlamentarismo informal donde el legislativo ha naturalizado la vacancia presidencial "sin mayor expresión de causa" (Dargent y Rousseau, 2022, p. 2). Ese año marca un punto de inflexión, estableciendo un gobierno dividido con un ejecutivo extremadamente minoritario y una oposición legislativa monopartidista. Este escenario normalizó el uso de mecanismos constitucionales extremos como la vacancia presidencial, reconfigurando radicalmente el balance de poder entre los órganos del Estado. Hasta ese entonces se daba por sentado que los presidentes podían terminar sus mandatos *à sa manière*.

En términos metodológicos los dos primeros grupos de indicadores asumen que las leyes aprobadas reflejan las preferencias políticas del ejecutivo. Sin embargo, son indicadores agregados y sólo se fijan en el final del proceso legislativo (Bonvecchi y Zelaznik, 2011; Guedes, 2017). No nos dicen nada acerca

12. El congresista Jorge León Flores Torres, único miembro de la bancada quien abandona el oficialismo.



de si las leyes aprobadas son cercanas a las preferencias presidenciales y aun así son calculadas como éxito legislativo presidencial. En primer lugar, la **tasa de éxito legislativo** calibra sobreestimando el peso del Ejecutivo y no pondera el peso específico de las leyes que contabiliza. Este indicador no significa que sea éxito sin cambios pues puede ser que ese “éxito legislativo” sea contrario a lo propuesto. En segundo lugar, el **peso legislativo** (Calvo, 2007; Alemán y Calvo, 2008, 2010) mide las propuestas aprobadas del ejecutivo y legislativo, pero resulta poco útil para medir la influencia presidencial real, ya que se operacionaliza con el éxito presidencial mismo (Carreras, 2012). Además, omite costos políticos incurridos en la aprobación de leyes. En tercer lugar, los **roll call votes** permiten observar negociaciones previas y medir fortaleza partidaria (Espinoza et al., 2014), pero presentan limitaciones: cobertura limitada en muchos países, exclusión de votaciones a mano alzada, e incapacidad para capturar el proceso de construcción de disciplina/indisciplina partidaria y sus costos en contenido legislativo (Campos, 2008). Finalmente, el **índice unity** (Carey, 2007) captura la unidad partidaria incluyendo ausencias, pero no distingue si estas son justificadas (Campos, 2008). En síntesis, estas mediciones dan por sentado que el contenido de las leyes aprobadas está en concordancia con las preferencias de los presidentes y las contabilizan como éxito legislativo presidencial, pero esta suposición no es correcta¹³.

Este análisis se centra exclusivamente conforme a nuestra definición de éxito legislativo sustancial presidencial. Utilizando la clasificación de Barret y Eshbaugh-Soha (2007), que permite medir la magnitud de las transformaciones en las leyes de origen presidencial, se operacionaliza la variable dependiente como una escala ordinal (5 = éxito máximo; 1 = completo fracaso). Esta medición cuantifica la distancia entre las iniciativas ejecutivas originales y las leyes finalmente aprobadas, evidenciando el efecto de las negociaciones legislativas:

5= La propuesta de ley presidencial obtiene todo lo que se proponía e incluso puede ser mejoradas las clarificaciones de palabras claves, el mejoramiento técnico-legal o correcciones gramaticales.

4= La propuesta de ley presidencial logra obtener el núcleo central de sus planteamientos, pero se incluyen limitaciones a las cuales los presidentes son opuestos o no quieren y se provisiona de ciertos poderes a otros actores (ejemplo: seguimiento burocrático o beneficios a ciertos sectores económicos).

3= La propuesta de ley presidencial es modificada en su núcleo central de proposiciones y existe un equilibrio de compromisos tanto del ejecutivo como del legislativo (ejemplo: el presidente requiere poderes ilimitados sobre políticas impositivas pero el congreso se las otorga sólo por un tiempo determinado).

2= La propuesta de ley presidencial es transformada mayoritariamente y el contenido no era lo deseado por el presidente, aunque preserva algunas provisiones planteadas pero su planteamiento nuclear es desechado (ejemplo: en una reforma política el ejecutivo solicita prerrogativas para reorganizar un organismo burocrático y despedir personal, pero sólo se le acepta plantear recomendaciones bajo la observación de una comisión ejecutivo-parlamentaria multipartidaria)

1= La propuesta de ley presidencial sufre transformaciones en su totalidad y están muy alejadas de las preferencias políticas del presidente.

Para poner a prueba el marco teórico propuesto, se implementa un análisis multivariado utilizando Cumulative Link Models (CLM)¹⁴ que incluye detalles sobre los efectos para observaciones de escala

13. Como expresara Cheibub et al. (2004) acerca de las limitaciones empíricas de si los presidentes podrían legislar: “These details (governments bills can die in the legislative in different ways) depend on the legislative procedures of each country and we cannot distinguish between them here. All we know is the proportion of bills sent by the executive that became laws.” (p.578). Incluso García Montero también señala otras limitaciones metodológicas que tiene como corolario no poder ponderar el específico peso significativo de las leyes siendo la tasa de éxito legislativo “un contenedor de desigual importancia” esto debido a que no existe una “taxonomía consensuada” de cómo clasificar las leyes (2007, p. 8).

14. Nombre acuñado por Agresti (2002) para referirse a una clase de modelos de regresión para variables ordinales que generalizan los Ordered Logit Model (OLM) y el Ordered Probit Model (OPM). La diferencia radica en la función de enlace: OLM usa función logit (distribución logística), mientras que OPM usa la probit (distribución normal acumulada).



ordinal (Christensen, 2018). Esta técnica robusta para variables dependientes categóricas ordenadas se fundamenta en: su mayor capacidad para estimar variables ordinales politómicas y los odds proporcionales (Williams, 2016).

3.1. DESCRIPCIÓN DE LA BASE DE DATOS

La base de datos final de este estudio se circunscribe exclusivamente a las iniciativas de origen ejecutivo que implican cambios sustanciales de la política pública (Barret y Soha, 2007). Para contextualizar esta selección, partimos del universo total de 24 234 leyes iniciadas por ambas ramas de gobierno. De estas, el Congreso propuso 22,027 (91%), fenómeno de inflación legislativa donde la cantidad de proyectos se percibía erróneamente como indicador de exitosa gestión parlamentaria, llegando al caso de plagios de textos periodísticos o proyectos de ley de legisladores extranjeros¹⁵. El ejecutivo, por su parte, inició 2 170 leyes (8.9% del total).

La participación ejecutiva por administración fue la siguiente: Toledo propuso 818 leyes, lo que representa el 6% de toda la legislación promulgada durante su mandato; García, 815 leyes (18% de su periodo); y Humala, 537 leyes (10% de su periodo). En términos del total de iniciativas presidenciales (2 170), estos valores equivalen al 38%, 37% y 25%, respectivamente¹⁶.

PRESIDENTE	AÑO	LEYES SUSTANCIALES	
ALEJANDRO TOLEDO	2001 (Julio)	13	TOTAL
	2002	22	110
	2003	19	
	2004	25	
	2005	14	
	2006 (Julio)	17	
ALAN GARCÍA	2006 (Julio)	13	TOTAL
	2007	22	82
	2008	19	
	2009	25	
	2010	14	
	2011 (Julio)	17	
OLLANTA HUMALA	2011 (Julio)	13	TOTAL
	2012	22	75
	2013	19	
	2014	25	
	2015	14	
	2016 (Julio)	17	
TOTAL	15 años (180 Meses)	267	

TABLA 4.
ÉXITO LEGISLATIVO SUSTANCIAL
PRESIDENCIAL 2001-2016

FUENTE: Elaboración propia basado en la base de datos definitiva para esta investigación.

15. Véase los casos ocurridos en el periodo legislativo 2001 - 2006: "Denuncian a congresistas peruanas por plagio de leyes". *La Prensa*, 14 de abril de 2004. Consultado: 8 agosto de 2024. https://impresa.prensa.com/mundo/Denuncian-congresistas-peruanas-plagio-leyes_0_1173632667.html. O incluso recientemente: "Congresista Elías Rodríguez plagió en otros cinco proyectos de ley". Perú 21, 19 de setiembre de 2016. Consultado: 9 de agosto de 2024. <https://peru21.pe/politica/congresista-elias-rodriguez-plagio-otros-cinco-proyectos-ley-228662-noticia/>.

16. Las propuestas legislativas parlamentarias, que saludan aniversarios de ciudades, rinden homenaje a héroes o establecen pensiones honoríficas para artistas y deportistas destacados, generan grandes consensos. Sin embargo, existen leyes marginales y controvertidas dentro de los términos de este estudio. Además, las propuestas de origen legislativo están fuera de los objetivos de esta investigación.



Para una medición rigurosa del éxito legislativo sustancial presidencial, se aplicaron criterios de exclusión que descartó: leyes de origen parlamentario, decretos¹⁷, normas meramente administrativas, tratados internacionales, propuestas archivadas o rechazadas, y proyectos sin texto original accesible.

Por ello, de las leyes originalmente propuestas por cada presidente, se excluyeron 518 (de Toledo), 470 (de García) y 336 (de Humala). Por lo tanto, la base de datos definitiva (Tabla 4) queda compuesta por 267 leyes sustanciales aprobadas mientras su proponente seguía en el cargo. La distribución final: 110 leyes de Toledo (promedio anual de 18.3 normas), 82 de García (13.7 anual) y 75 de Humala (12.5 anual).

El análisis de cada ley sustancial aprobada se realizó mediante un protocolo de cuatro etapas: 1) contrastación sistemática del texto final con el proyecto de ley original presentado por el Ejecutivo; 2) examinación de la transcripción de los debates parlamentarios; 3) recopilación de información periodística para conocer las intervenciones públicas del presidente o de los funcionarios de gobierno y 4) validación de la codificación con juristas peruanos para mejorar el control sobre la fiabilidad de la variable dependiente¹⁸ y mitigar potenciales sesgos subjetivos en la medición.

4. ANÁLISIS Y RESULTADOS

El resultado del análisis integrado de datos primarios y secundarios revela que presidentes minoritarios son capaces de aprobar leyes cercanas a sus preferencias políticas. Este estudio combina: en primera instancia, un análisis descriptivo de la frecuencia de la escala de éxito legislativo sustancial, y en segunda instancia, un análisis explicativo a través de la prueba estadística CLM.

La frecuencia de éxito legislativo sustancial durante Toledo revela que sus iniciativas presidenciales sufren modificaciones significativas -más allá en términos de estilo o corrección gramatical- en una cantidad relativamente importante 40 leyes (36,4%) fueron codificadas con valores de 1 y 2, lo cual indica que el contenido legislativo de estas leyes es controlado por el Congreso. A su vez 27 (24,6%) reflejan una situación de equilibrio entre el Ejecutivo y Legislativo. 27 (24,6%) son modificadas, pero contemplan casi todo lo que pretendía el Ejecutivo, mientras 16 (14,6%) restantes satisfacen plenamente las preferencias políticas presidenciales. En otros términos, en 43 iniciativas presidenciales (39,1%) dominó el ejecutivo. Estos datos sugieren que la capacidad de modificación legislativa acumulada del ese Congreso fue moderadamente significativa.

La escala refleja cómo las leyes materializan o no los objetivos del presidente. En este primer período analizado, varias disposiciones significativas no le fueron aprobadas al presidente. En ese aspecto, Toledo en una declaración a la prensa sobre su propuesta de descentralización¹⁹:

"Yo soy muy respetuoso de la opinión de los parlamentarios, pero la verdad es que la transferencia que he anunciado no estaba en la ley..."²⁰

17. La justificación de esta omisión se encuentra en las secciones anteriores.

18. La codificación de la variable dependiente requirió 15 meses de análisis y correspondencia electrónica. Este proceso fue necesario debido a que la interpretación de propuestas legislativas, sin dominio del lenguaje jurídico, podría comprometer la validez de los datos. La asesoría especializada resultó esencial para garantizar la correspondencia entre el registro conceptual y el registro observacional. La codificación guiada se aplicó a 214 leyes (80% de la muestra) para establecer un marco confiable. Posteriormente, el autor codificó de forma independiente el 20% restante usando el protocolo establecido para garantizar coherencia.

19. Un reportaje periodístico sobre este proceso legislativo relataba: **"Valencia Dongo, acalorado, salió a los pasillos a fumar un cigarrillo. "Estos apristas entranpan la votación. Justo a la hora del almuerzo", rezongaba. En ese instante, Zumaeta ensayaba un nuevo artilugio: hallar errores ortográficos y sintácticos en cada artículo de la norma. Para su suerte, había muchos. Pero la discusión quedó zanjada cuando Guerrero puso al voto la moción que proponía llevar al pleno los puntos polémicos y las propuestas surgidas en el debate." Ver: "Contra el centralismo y la postergación". La República, 1 de junio de 2002 Consultado el 12 de junio de 2023. <https://larepublica.pe/archivo/341582-contrael-centralismo-y-la-postergacion/>.**

20. "No habrá manipulación política". La República, 2 de abril de 2003 Consultado el 12 de junio de 2023. <https://larepublica.pe/politica/358800-no-habra-manipulacion-politica/>.



Durante el gobierno de García, la frecuencia de éxito legislativo sustancial indica que sus iniciativas también experimentan modificaciones significativas. 20 leyes (24,4%) fueron codificadas con valores de 1 y 2, lo cual indica que el Congreso deja de lado las preferencias políticas presidenciales. 36 (43,9%) traslucen una situación de equilibrio y de modificaciones negociadas entre el Ejecutivo y Legislativo. En 18 (22%) el contenido de la legislación contempla casi todo lo que propuso el presidente, mientras 8 (9,7%) restantes satisfacen plenamente las preferencias políticas presidenciales. En otras palabras, 26 (31,7%) iniciativas presidenciales existe control y concesión favorable al Ejecutivo. Estos datos sugieren que la capacidad de modificación sustantiva y de equilibrio del Congreso 2006-2011 es relativamente similar del periodo legislativo anterior.

Sobre el caso del proyecto de ley sobre la Actividad Procesal sobre los Medios Probatorios en el Código Civil, el estudio de Reyna Vargas (2017, pp. 109-110) dice:

“Este proyecto fue derivado a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, la que emitió un texto sustitutorio. La comisión parlamentaria consideró que las modificaciones propuestas por el Poder Ejecutivo alteraban significativamente el modelo del Código Procesal Civil, por lo que deberían ser materia de una reforma integral o, por lo menos, un proyecto más elaborado.”

Por último, las propuestas de Humala también sufren cambios sustanciales, aunque por debajo de los parámetros normales. 12 leyes (16%) fueron codificadas con valores de 1 y 2. Esto indica que, en comparación con los presidentes anteriores -Toledo (40) y García (20)-, este Congreso muestra menor discrepancia a alinearse con las preferencias políticas del Ejecutivo. A su vez, 28 (37,3%) muestran una situación de equilibrio entre Ejecutivo y Legislativo. 20 (26,7%) reflejan casi todo lo que el Ejecutivo pretendía, mientras 15 (20%) restantes satisfacen plenamente las preferencias políticas presidenciales. En otras palabras, 35 (46,7%) iniciativas presidenciales estuvieron controladas por el Ejecutivo. Esta cifra, intermedia entre Toledo (43) y García (26) sugiere que la capacidad de modificación del Congreso no fue alta y que el ejecutivo pudo bloquear los cambios sustantivos.

En esta presidencia también notamos concesiones y compromisos mutuos con el parlamento. En la Sesión del Pleno del Congreso sobre la Masificación de Gas Natural, al revisar el Diario de Debate, observamos cómo el presidente de la Comisión de Energía y Minas, miembro del oficialismo, expone en los siguientes términos la concesión legislativa por parte del Ejecutivo:

“... es importante destacar que este es un proyecto que ha sido ajustado para que toda la Representación Nacional pueda aprobar de manera mayoritaria y unánime este gran proyecto de ley que, en resumen, va a generar desarrollo en todo el sur del país... Como han podido apreciar, estamos hablando de un proyecto de ley que ha sido discutido y confrontado al interior de la comisión; y ha sido modificado para lograr el consenso.” (2012, pp. 3253 - 3255)²¹

Para todo el período analizado (Gráfico 1), la variable dependiente ordinal presenta una tendencia central consistente. Por un lado, los valores más frecuentes y el punto medio de la distribución son igual a 3, mientras que la media alcanza 3.2. Por otro lado, los porcentajes para cada categoría se distribuyen de la siguiente manera: 15 leyes (5,6%) fueron codificadas con valor de 1 (transformación total), 57 (21,3%) se ubicaron en la categoría 2 (transformadas mayoritariamente), 91 (34%) reflejan una situación de equilibrio entre Ejecutivo y Legislativo (categoría 3), 65 (24,3%) contienen modificaciones que incorporan casi todo lo que pretendía el Presidente (categoría 4) y 39 (14,6%) satisfacen plenamente las preferencias políticas de los presidentes (categoría 5). En conjunto, la agrupación de las categorías 4 y 5 comprende 104 leyes

21. Primera Legislatura Ordinaria de 2012 - Tomo IV - Diario de los Debates, 13 de diciembre de 2012. [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905257AD4006483D3/\\$FILE/PL0-2012-22H.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905257AD4006483D3/$FILE/PL0-2012-22H.pdf).

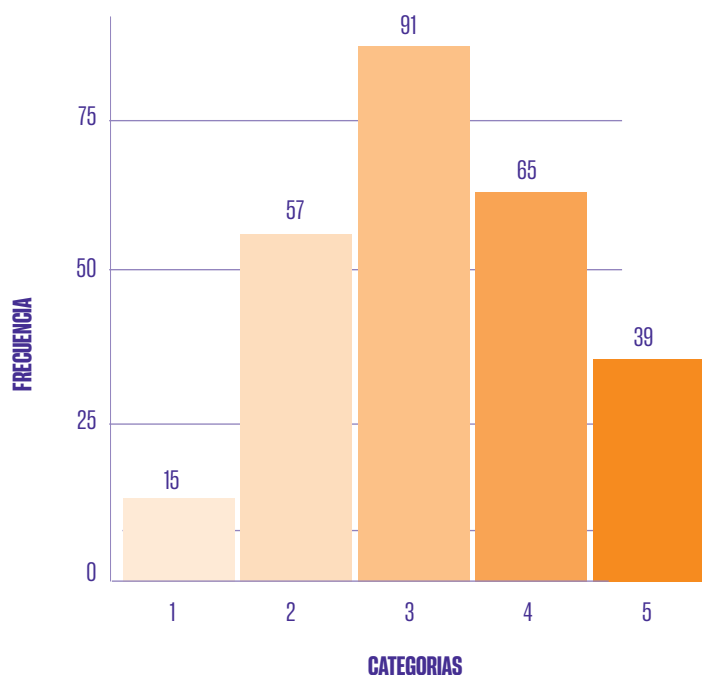


GRÁFICO 1.
ESCALA DE EXITO LEGISLATIVO

Fuente: elaborada propia

(38,9% del total). Esto demuestra que, a pesar de su *status* minoritario, los presidentes consiguieron aprobar una proporción considerable de leyes sustanciales, capaces de modificar el *status quo* político nacional y la estructura estatal de acuerdo con sus preferencias políticas.

Finalmente, las Tablas 5 y 6 presentan los resultados para las 8 hipótesis. Se estima sistemas de ecuaciones separados del **NEP** y del **IOE** debido a la correlación de 0.9 entre estas dos variables. En primer lugar, la primera columna presenta las variables independientes y los cutpoints, mientras que las columnas subsiguientes muestran los coeficientes estimados y las especificaciones de los distintos modelos. En segundo lugar, el CLM aplica pruebas de *proportional odds* ($p > 0.05$) y *partial proportional odds* ($p < 0.05$), útil cuando variables independientes violan el supuesto de odds proporcionales o requieren explorar efectos no lineales con efectos fijos²² por presidencia. La interpretación se realiza mediante odds ratios (**OR**) para probabilidades acumuladas (Long, 1997), calculando un cociente a través de la probabilidad de un evento ocurra sobre la probabilidad de que no ocurra ($P/1-P$) y exponiendo coeficientes (Monogan, 2015). Para cada sistema se estimaron cuatro especificaciones: modelo base, modelo no lineal ajustado, modelo con efectos fijos por presidencia, y modelo con interacciones.

4.1. SISTEMA DE ECUACIONES CON NEP Y CON IOE

Los resultados revelan que solo el **IOE** presenta la relación curvilínea y estadísticamente significativa que **H2** anticipaba. El efecto **NEP** no es significativo. En las especificaciones lineales, **IOE** y **NEP** por sí solos no alcanzan niveles convencionales de significancia. Sin embargo, una vez que se introduce la función cuadrática para el **IOE**, su coeficiente es positivo y estadísticamente significativo (≈ 0.69 , $p < 0.01$), consistente con el efecto en forma de U. Los efectos del **NEP** en todos los umbrales sugieren que una mayor fragmentación partidaria generalmente limita el éxito ejecutivo, pero varía un poco dependiendo del

22. Se testeó especificaciones de random y *fixed effects* tanto en efectos lineales como en efectos acumulativos. En primer lugar, el Hausman test ($p < 0.05$) y un enfoque teórico en la dinámica específica entre presidencias favorecieron *fixed effects*. En segundo lugar, el diagnóstico de *Likelihood Ratio Test* -adecuado para CLM- compara y justifica la inclusión o no de efectos fijos favorece esta especificación (ANOVA: p - value significativo).

23. El Brant test es una prueba de diagnóstico que evalúa el supuesto de *odds proporcionales*. Cuando el supuesto se viola ($p < 0.05$), los coeficientes de las variables predictoras no son consistentes a través de los diferentes umbrales de la variable dependiente ordinal. En tales casos, se recomienda el uso de modelos *partial proportional odds*, los cuales relajan el supuesto permitiendo que algunos predictores varíen su efecto entre las categorías de la variable respuesta, mientras los otros mantienen efectos constantes (Christensen, 2018).



punto de corte del resultado ordinal. En conjunto, estos resultados respaldan la idea de que la negociación entre el ejecutivo y el legislativo no es estrictamente lineal, sino que depende de la configuración de las fuerzas de oposición.

Para el sistema de ecuaciones **NEP**, el modelo 1 asume *proportional odds* y estima un único efecto del **NEP** en todos los umbrales. Sin embargo, el Test de Brant ($p = 0.045$) confirma la necesidad de flexibilizar

TABLA 5.

NEP: CUMULATIVE LOGISTIC REGRESSION MODELS DE ÉXITO LEGISLATIVO SUSTANCIAL (2001 - 2016)

	MODELO BASE	CON PRESIDENTE EF	CON INTERACCIONES
NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS (NEP)	0.027 (0.180)		
NÚMERO DE PROYECTOS LEGISLATIVOS	-0.048*** (0.017)	-0.052*** (0.018)	-0.123*** (0.043)
POPULARIDAD PRESIDENCIAL (%)	0.012 (0.011)	0.020 (0.015)	-0.062 (0.084)
LUNA DE MIEL PRESIDENCIAL (DUMMY)	0.538 (0.415)	0.786* (0.449)	1.019* (0.584)
ÚLTIMO AÑO DE GOBIERNO (DUMMY)	-0.144 (0.363)	-0.370 (0.441)	-0.390 (0.441)
PORCENTAJE DE APOYO PRESIDENCIAL	0.007 (0.008)	-0.008 (0.008)	-0.006 (0.009)
DURACIÓN DEL TRÁMITE LEGISLATIVO (LOG MESES)	-0.742*** (0.109)	-0.703*** (0.113)	-0.830*** (0.130)
PROYECTOS × DURACIÓN INTERACCIÓN			0.030* (0.016)
NEP × POPULARIDAD INTERACCIÓN			0.019 (0.019)
PRESIDENTE: GARCÍA (VS TOLEDO)		-0.757 (0.586)	-0.900 (0.608)
PRESIDENTE: HUMALA (VS TOLEDO)		-0.143 (0.515)	-0.182 (0.518)
THRESHOLD: 1 2	-4.601*** (1.053)		
THRESHOLD: 2 3	-2.353** (0.998)		
THRESHOLD: 3 4	-0.468 (0.986)		
THRESHOLD: 4 5	1.203 (0.995)		
NEP EFFECT (1 2)		-0.375 (0.389)	0.096 (0.530)
NEP EFFECT (2 3)		-0.333 (0.313)	0.114 (0.486)
NEP EFFECT (3 4)		-0.058 (0.315)	0.369 (0.496)
NEP EFFECT (4 5)		0.609* (0.352)	-0.187 (0.531)
AIC	707.469	705.688	705.058
BIC	746.928	763.084	769.628
LOG LIKELIHOOD	-342.734	-336.844	-334.529
NUM. OBS.	267	267	267

note: *P<0.1; **P<0.05; ***P<0.01



este supuesto, revelando efectos umbral-dependientes²³ que desafían las teorías convencionales sobre fragmentación, aunque con significancia estadística variable a través la escala. Por ello, los modelos 2 y 3 relajan este supuesto para el **NEP**, permitiendo que su efecto difiera entre los niveles de éxito legislativo. Por ejemplo, en el Modelo 2, aunque la mayoría de los umbrales no muestra efectos significativos, el umbral crítico 4|5 presenta un efecto marginalmente significativo de 10% ($\beta = -0.610$, $p = 0.083$, $OR = 0.543$), lo que sugiere que la fragmentación actúa principalmente como barrera para alcanzar resultados máximamente alineados con las preferencias presidenciales (5 vs 4). Esta transición entre éxito alto y éxito perfecto parece capturar un momento crítico donde los puntos de veto se vuelven decisivos, una distinción teóricamente relevante que justifica un análisis más profundo. Los efectos no significativos en los umbrales más bajos (1 → 4) sugieren que los sistemas multipartidistas bloquean principalmente los resultados perfectos en lugar de impedir la legislación por completo. Esto implicaría que presidentes minoritarios puede lograr éxitos altos (escala = 4) -conservando el núcleo de sus propuestas-, y que el verdadero cuello de botella está en evitar que esos acuerdos reflejen a la perfección las preferencias políticas del presidente (escala = 5). Esto difuminaría la narrativa tradicional: los sistemas multipartidistas no bloquean legislación *per se*, sino que limitan su óptimo desarrollo, inclusive en gobiernos minoritarios. Este patrón proporciona evidencia más sólida que el modelo 1, donde el único coeficiente **NEP** enmarcaba la heterogeneidad en la escala de los resultados. Además, esta calibración no captura la polarización ideológica, la cual puede importar más que los números puros.

Para el sistema de ecuaciones **IOE**, con *odds* proporcional en modelos cada vez más flexibles - modelo 2 con especificación no lineal- revela un efecto cuadrático significativo ($\beta = 0.68$, $p = 0.008$; $OR = 1.983$) que confirma una relación en forma de U entre la fuerza de la oposición y el éxito legislativo alineado con las preferencias presidenciales (**H2**), lo que indica que, si bien la oposición moderada reduce las probabilidades de una mayor éxito legislativo sustancial, tanto niveles muy bajos como los muy altos de oposición se asocian con mejores resultados. Para los siguientes modelos la prueba nominal ($\chi^2 = 11.20$, $p = 0.011$) valida el efecto cuadrático según los umbrales de la escala. El Modelo 3 muestra que el **IOE** afecta diferencialmente los umbrales de éxito: en la transición 3|4 ($\beta = 1.12$, $p = 0.06$) mayor oposición incrementa la probabilidad de éxito moderado hacia éxito alto, mientras que en 4|5 ($\beta = -1.50$, $p = 0.06$) reduce la probabilidad de alineación perfecta. El Modelo 4 corrobora este patrón, con efecto cuadrático significativo en 4|5 ($\beta = -1.405$, $p < 0.01$), confirmando que tanto oposición muy débil como muy fuerte favorecen el éxito máximo, mientras la oposición moderada (centrada alrededor del punto de inflexión ≈ 0.25 ²⁴) lo reduce, sustentando consistentemente la **H2**. Es decir, el éxito legislativo sustancial del ejecutivo mejora tanto en escenario de oposición débil como fuerte, lo que probablemente refleja la gobernanza sin oposición coordinada (al inicio del mandato) y una adaptación estratégica del ejecutivo (sistema de pagos presidenciales) cuando enfrenta a una oposición cada vez más numerosa que se atomiza y engrosa -hasta +63% de legisladores desertando de sus partidos originales- en cada administración presidencial. En definitiva, este patrón subraya que la fuerza de la oposición ejerce un impacto diferenciado en las distintas etapas del éxito legislativo sustancial, en consonancia con la adaptación estratégica y la gestión de coaliciones *ad hoc* por parte del ejecutivo.

El ajuste del último modelo es superior, como lo evidencia el Criterio de Información de Akaike ($AIC = 692.35$), el más bajo de todas las especificaciones. Este resultado indica un equilibrio óptimo entre bondad de ajuste y parsimonia, ya que el AIC penaliza la complejidad excesiva para evitar sobreajuste. Además, la incorporación de probabilidades no proporcionales para el **IOE** capta de manera más adecuada la heterogeneidad de sus efectos a lo largo de las distintas transiciones entre categorías de éxito legislativo sustancial, fortaleciendo así la justificación teórica y empírica del modelo.

23. El Brant test es una prueba de diagnóstico que evalúa el supuesto de *odds proporcionales*. Cuando el supuesto se viola ($p < 0.05$), los coeficientes de las variables predictoras no son consistentes a través de los diferentes umbrales de la variable dependiente ordinal. En tales casos, se recomienda el uso de modelos *partial proportional odds*, los cuales relajan el supuesto permitiendo que algunos predictores varíen su efecto entre las categorías de la variable respuesta, mientras los otros mantienen efectos constantes (Christensen, 2018).

24. La relación curvilínea entre las variables sigue una función cuadrática de la forma: $Y: \beta_1 \cdot X + \beta_2 X^2$. Donde el punto crítico de la parábola se calcula: $X^* = \frac{-\beta_1}{2\beta_2}$

Sustituyendo con los coeficientes estimados: $\beta_1 = -0.338$ (*lineal*) y $\beta_2 = +0.685$ (*cuadrático*). Por tanto, el punto mínimo de la curva-U ocurre en: $IOE \approx 0.25$. Coeficientes tomados del modelo no lineal del IOE.

TABLA 6.

IOE: CUMULATIVE LOGISTIC REGRESSION MODELS DE ÉXITO LEGISLATIVO SUSTANCIAL (2001 - 2016)

	MODELO BASE	MODELO NO LINEAL	CON PRESIDENTE EF	CON INTERACCIONES
ÍNDICE DE OPOSICIÓN EFECTIVA (IOE)	-0.004 (0.257)	-0.338 (0.289)		
ÍNDICE DE OPOSICIÓN EFECTIVA (IOE) ²		0.685*** (0.257)		
NÚMERO DE PROYECTOS LEGISLATIVOS	-0.048*** (0.017)	-0.051*** (0.018)	-0.049*** (0.017)	-0.128*** (0.044)
POPULARIDAD PRESIDENCIAL (%)	0.013 (0.011)	0.030** (0.013)	0.018 (0.016)	0.017 (0.016)
LUNA DE MIEL PRESIDENCIAL (DUMMY)	0.498 (0.354)	0.090 (0.387)	0.352 (0.419)	0.240 (0.426)
ÚLTIMO AÑO DE GOBIERNO (DUMMY)	-0.116 (0.352)	-0.243 (0.356)	-0.136 (0.437)	-0.257 (0.452)
PORCENTAJE DE APOYO PRESIDENCIAL	-0.007 (0.008)	-0.009 (0.008)	-0.011 (0.009)	-0.010 (0.009)
DURACIÓN DEL TRÁMITE LEGISLATIVO (LOG MESES)	-0.740*** (0.109)	-0.705*** (0.111)	-0.719*** (0.116)	-0.840*** (0.134)
PROYECTOS × DURACIÓN INTERACCIÓN				0.033** (0.016)
IOE × POPULARIDAD INTERACCIÓN				-0.029 (0.028)
PRESIDENTE: GARCÍA (VS TOLEDO)			0.197 (0.636)	0.202 (0.638)
PRESIDENTE: HUMALA (VS TOLEDO)			0.528 (0.600)	0.334 (0.626)
IOE Effect (1 2)			0.119 (0.748)	-0.436 (0.995)
IOE Effect (2 3)			0.104 (0.555)	-0.556 (0.893)
IOE Effect (3 4)			1.120** (0.546)	0.384 (0.927)
IOE Effect (4 5)			0.198 (0.572)	-0.678 (1.015)
IOE Effect ² (1 2)			-0.410 (0.643)	-0.201 (0.654)
IOE Effect ² (2 3)			0.326 (0.406)	0.454 (0.415)
IOE Effect ² (3 4)			0.272 (0.562)	0.442 (0.582)
IOE Effect ² (4 5)			-1.500*** (0.534)	-1.405*** (0.536)
AIC	707.492	702.364	693.481	692.349
BIC	746.951	745.411	765.226	771.268
LOG LIKELIHOOD	-342.746	-339.182	-326.741	-324.174
NUM. OBS.	267	267	267	267

note: ***p < 0.01; **p < 0.05; *p < 0.1

El coeficiente positivo y significativo del término cuadrático ($\beta = 0.25$, $p < 0.05$) confirma una relación curvilínea en forma de U entre el IOE y el éxito legislativo sustancial. Esta dinámica política se muestra mediante: por un lado, un efecto negativo inicial (coeficiente lineal $\beta = -0.338$), donde mayores niveles de IOE reduce el éxito legislativo sustancial en valores bajos-moderados del IOE ($0 < \text{IOE} < 2.27$), y un efecto positivo posterior (coeficiente cuadrático), donde el IOE fortalece el éxito legislativo sustancial en valores altos ($\text{IOE} > 2.27$). El punto de inflexión $\text{IOE} \approx 2.27$ revela un umbral crítico: por debajo de 2.27, una oposición creciente limita efectivamente la agenda presidencial mediante obstrucción legislativa; por encima de 2.27, la magnitud del IOE induce al ejecutivo a adoptar estrategias estructuradas (formación de coaliciones mediante sistema de pagos presidenciales²⁵ o adopción de preferencias políticas marginales de la oposición).

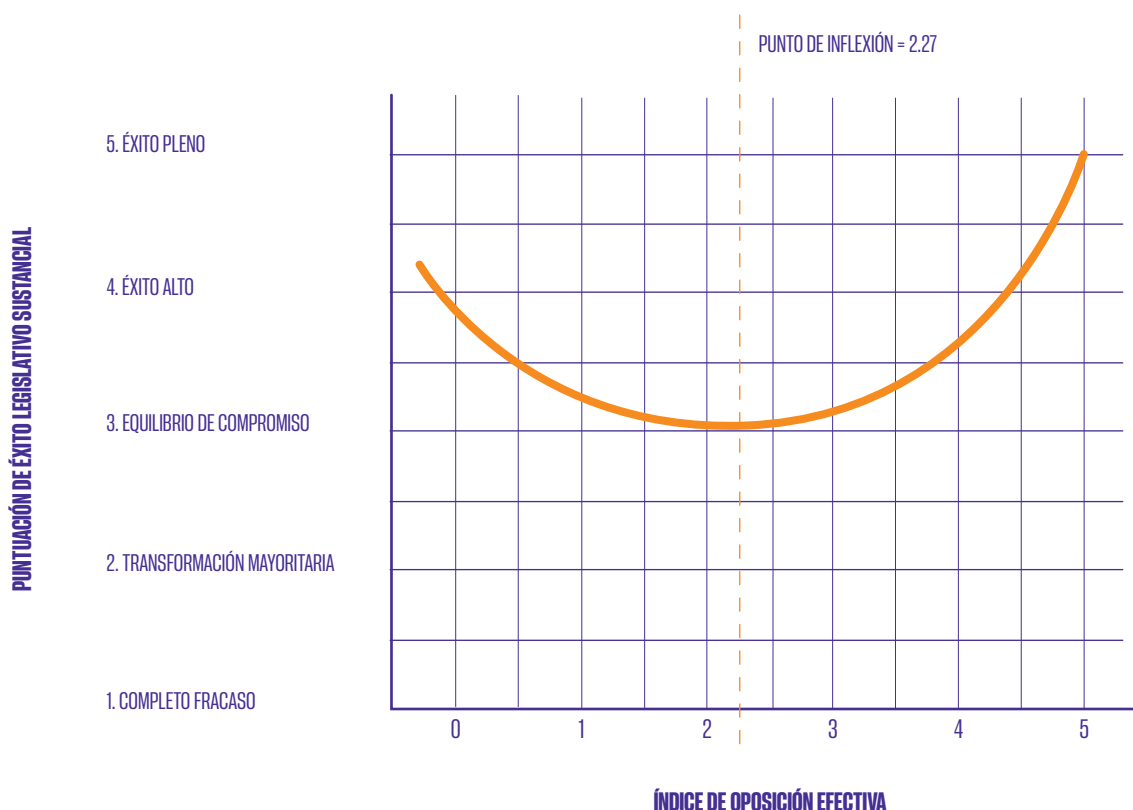
Este patrón sugiere que sistemas políticos con altos niveles de transfuguismo generan equilibrios no lineales: la oposición solo maximiza su eficacia obstructiva en niveles intermedios, mientras que su fortaleza extrema ($\text{IOE} > 2.27$) restaura incentivos para la cooperación interinstitucional. La curvatura observada refleja la incertidumbre estratégica del comportamiento legislativo inherente a sistemas con bajos costos de cambio de bancada y altos retornos de negociación bilateral.

GRÁFICA 2.

RELACIÓN CURVILÍNEA : ÍNDICE DE OPOSICIÓN EFECTIVA VS ÉXITO LEGISLATIVO SUSTANCIAL

Fuente: Elaboración propia basada en la base de datos final.

Término cuadrático = 0.256 (P = 0.049)



25. La evidencia de prácticas clientelares en legislaturas latinoamericanas se manifiesta en dos casos paradigmáticos: En Argentina, durante el gobierno de De La Rúa (1999 - 2001), se aprobó una reforma laboral mediante el soborno a senadores en el escándalo conocido como "Ley Banelco". Ver: **"El recuerdo de la Ley Banelco"**. La Nación, 11 de noviembre de 2010. Consultado el 1 de julio de 2024. <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-recuerdo-de-la-ley-banelco-nid1323750/>. Y en Perú (2018), cuando surgieron grabaciones que implicaban a aliados del presidente Kuczynski en un intento de compra de votos parlamentarios para evitar su destitución. Ver: **"Escándalo en Perú por videos que muestran un supuesto intento de compra de votos para evitar la destitución del presidente Pedro Pablo Kuczynski"**. BBC News Mundo, 21 de marzo de 2018. Consultado el 1 de julio de 2024. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43482641>



El análisis comparado de los dos sistemas de ecuaciones revela patrones consistentes, pero no uniformes. En el sistema **NEP**, el **periodo de luna de miel presidencial** muestra un efecto positivo, pero estadísticamente marginal que no se replica en todas las especificaciones. De manera similar, en el sistema **IOE**, la **popularidad presidencial** exhibe un efecto positivo y significativo. Sin embargo, no es robusto: desaparece en modelos alternativos y cuando la aprobación es inferior a 45%. En conjunto, los resultados indican que factores como popularidad presidencial y el momento del mandato pueden influir en el éxito legislativo sustancial, pero su efecto es inconsistente. Esto refuerza la primacía de las variables institucionales más estables como la duración del proceso legislativo, lo que subraya la primacía de las restricciones institucionales sobre los factores coyunturales.

Los efectos fijos (prueba de liderazgo) que capturan la heterogeneidad específica de cada presidencia (de García y Humala estimados en relación con Toledo²⁶ como base) y responder: ¿cómo específicas administraciones presidenciales difieren de la presidencia base? Son consistentemente pequeños y estadísticamente no significativos en todas las especificaciones.

En primer lugar, las magnitudes del coeficiente para García, aunque no estadísticamente fiable, es congruente con el contexto histórico de su administración: enfrentó desafíos sociales²⁷ y políticos para formar coaliciones estables a su partido, el APRA. Aunque la destreza de sus operadores políticos - Mulder, Del Castillo, Cabanillas, Velásquez Quesquén entre otros- a veces permitiera que la bancada fujimorista y de Unidad Nacional no representaran una oposición unificada pues le permitieron aprobar algunas iniciativas legislativas (Gutiérrez, 2007; Alva, Quiñón y Rodríguez, 2016; García, 2016)-. En segundo lugar, el efecto no significativo de Humala indica que su desempeño legislativo no difirió de manera confiable del gobierno de referencia. Esto es teóricamente revelador: ya que su falta de liderazgo persuasivo (Alva et. al. 2016) con poder negociador para maximizar beneficios (Neustadt, 1990) con un oficialismo fracturado por sus deslizamientos ideológicos provocando ausencias de operadores y políticos importantes que se fueron desmarcando (como Diez Canseco, Delgado, Tejada entre otros) limitaron el control de daños. Estos resultados sugieren que las variables de estilo presidencial no generan una ventaja legislativa cuantificable una vez controladas las restricciones institucionales, las cuales absorben la mayor parte de la variación. Así, las características individuales presidenciales ofrecen un margen muy limitado para explicar el éxito legislativo, reforzando tanto la robustez y generalización de los hallazgos.

Las Tablas 5 y 6 muestran que el **número de iniciativas legislativas**, la **duración del proceso legislativo**²⁸ y su interacción presentan efectos altamente consistentes en todas las especificaciones. En cada sistema, un mayor número de iniciativas y procesos legislativos más largos se asocian negativamente con un éxito legislativo presidencial sustancial (coeficientes que oscilan entre -0.04 y -0.12 para iniciativas y -0.70 y -0.83 para duración legislativa, $p < 0.01$). Inclusive, el término de interacción incluido en los modelos extendidos es positivo y significativo (≈ 0.03 , $p < 0.05$), lo que sugiere que el efecto combinado de una agenda legislativa más densa y una deliberación más prolongada compensa parcialmente los efectos principales negativos. De una parte, con el **número de proyectos** legislativos los presidentes se enfrentan a un efecto de desplazamiento de sus preferencias políticas por medio de una agenda legislativa sobrecargada de proyectos de ley en competencia que diluye su capacidad de aprobar versiones de

26. La administración de Toledo fue tomada como categoría de referencia debido a: ① su mayor tamaño de muestra (N = 110), lo que garantiza máxima precisión en las estimaciones de efectos fijos para controlar heterogeneidad no observada entre unidades (Allison 2009); ② su idoneidad teórica como línea base para el análisis de transición democrática post-Fujimori; y ③ la robustez de los resultados frente a especificaciones de referencia alternativas.

27. La articulación y organización de las demandas sociales se tradujeron en el estallido de conflictos (socioambientales, nacionales y locales) que alcanzaron niveles de movilización ascendentes -el más alto en el arco temporal analizado en esta investigación- y que el Ejecutivo con su estilo confrontacional optó por delegar las funciones de control social a las Fuerzas Armadas (Meléndez y León, 2008; Alva, Rodríguez y Quiñón, 2016).

28. Cabe mencionar que se aplica una transformación logarítmica de esta variable debido a las siguientes razones econométricas: en primer lugar, corrección de asimetría derecha, la variable presenta una asimetría positiva marcada (media = 7.39 > mediana = 3.67), propiedad distribucional para la cual la transformación logarítmica es la opción estándar para aproximar normalidad. En segundo lugar, mitigación de valores atípicos, el valor máximo (51.23) supera en un orden de magnitud al tercer cuartil (8.68), indicando la presencia de *outliers* extremos en la cola derecha. La transformación logarítmica comprime la escala, reduciendo la influencia desproporcionada de estos valores en el análisis. Y finalmente, estabilización de la varianza, la transformación corrige la heterocedasticidad al reescalar la dispersión de la variable, garantizando que la varianza del error sea más constante a lo largo de su rango.

ley que prefieren convalidando la teoría de la sobrecarga cognitiva (Shaffer, 2017; Jones, 1999). Por otra parte, la **duración del proceso legislativo** la relación estimada sugiere que los retrasos temporales en el proceso legislativo erosionan sistemáticamente la efectividad ejecutiva, probablemente mediante mecanismos como los procesos más largos permiten que más actores con poder de veto modifiquen o bloqueen las propuestas presidenciales (Tsebelis, 2002). La magnitud de esta penalización temporal (OR = 0.477) es un hallazgo concordante con las expectativas teóricas sobre los costos de negociación dependientes del tiempo en entornos legislativos (Baron y Ferejohn, 1989; Binder, 1999).

Finalmente, la interacción **número de proyectos legislativos y duración del proceso legislativo** ($\beta = 0.030$, $p = 0.057$) indica que los presidentes podrían recuperar aproximadamente un tercio de esta penalización mediante plazos más largos (mejora del 3% en las probabilidades por unidad logarítmica de duración). Esto concuerda con la teoría de la negociación procesal del sistema de comités parlamentarios donde son los canales de ajuste jurisdiccional de los cambios legislativos (Shepsle, 1979), según la cual el tiempo facilita la negociación y los pagos colaterales -empoderando a los grupos de veto-, cruciales para integrar iniciativas en competencia en paquetes de política. Esto se corrobora al permitir negociación por fases -evidenciado en las fichas técnicas de cada ley sustancial analizadas para esta investigación- que: ① descompongan propuestas complejas en votaciones secuenciales, ② se faciliten las compensaciones entre los proyectos de ley y ③ permitan concesiones estratégicas. Cabe mencionar que el término de interacción entre **NEP** y **popularidad presidencial** no registra evidencia estadísticamente significativa en ninguna especificación.

5. CONCLUSIONES

En líneas generales, este trabajo es un sólido punto de partida en el estudio del presidencialismo de Perú al proporcionar un enfoque que alinea validez conceptual y empírica, sustentado en evidencia original tanto cuantitativa como cualitativa. Se analiza la existencia de niveles de éxito legislativo sustancial entre los presidentes peruanos, así como los factores explicativos que favorecen la aprobación de sus iniciativas legislativas más trascendentales. Los hallazgos derivados de los dos sistemas de ecuaciones indican que **H2**, **H3** y **H8** son predictores robustos. En línea con **H2**, se encuentra que la relación del **IOE** con el éxito legislativo sustancial no es lineal. Solo cuando el valor del **IOE** supera un determinado umbral, un aumento en este índice se correlaciona con un contenido legislativo que se acerca más a las preferencias políticas presidenciales. Por el contrario, un mayor número de proyectos legislativos (**H3**) y un proceso legislativo más largo (**H8**) reducen la capacidad del presidente de impregnar la legislación con sus preferencias políticas. Y crucialmente, el análisis revela una interacción estadísticamente significativa entre **H3** y **H8**.

Esta investigación aporta al estudio de las relaciones Ejecutivo – Legislativo al demostrar que los indicadores tradicionales de éxito legislativo no clasifican con precisión la legislación sustancial. En el caso peruano, 104 leyes sustanciales (38,9% del total analizado) alcanzaron un éxito alto o perfecto, evidenciado que los últimos tres mandatarios minoritarios con periodos constitucionales concluidos lograron moldear las normas que presentaron al Congreso

Los presidentes al negociar con legisladores inexpertos saben también de las diferentes influencias sobre los mismos (sea tanto de su base electoral, la voluntad de los congresistas de continuar con sus carreras políticas o sus preferencias normativas). En pocas palabras, la existencia de partidos débiles, políticos precarios, personalismo y atomización constante de la representación parlamentaria se convierten en condiciones necesarias para gobernar en condiciones minoritarias.

En futuras investigaciones podríamos considerar: primero, analizar los comportamientos legislativos de cada congresista en cada votación de leyes sustanciales más politizadas conociendo así la cohesión interparlamentaria por cada bancada (Espinoza, Viavaca y Villaseca, 2014) y proporcionar más argumentos para explicar la variabilidad en la frecuencia de éxito legislativo sustancial por presidencia. Y segundo, explorar el nivel de transformación de las iniciativas presidenciales sustanciales cuando el presidente de



una comisión parlamentaria pertenece al partido opositor o al partido/alianza oficialista (enfocándonos en las comisiones de Constitución y de Economía, entre otras comisiones parlamentarias importantes).

6. BIBLIOGRAFÍA

Acosta, A. M. (2009). *Informal coalitions and policymaking in Latin America: Ecuador in comparative perspective*. Routledge.

Agresti, A. (2002). *Logistic regression. Categorical data analysis*. John Wiley and Sons.

Ahn, B. J. (2017). *A study of the determinants influencing the legislative success of a government-proposed bill in Korea*. University of Kentucky.

Alcántara Sáez, M., & García Montero, M. (2008). *Institutions and politicians: an analysis of the factors that determine presidential legislative success (Work Document N° 348)*. Helen Kellogg Institute for International Studies.

Alemán, E., & Calvo, E. (2008). *Analyzing legislative success in Latin America: The case of democratic Argentina*. En G. O'Donnell, J. Tulchin, & A. Varas (Eds.), *New Voices in the Study of Democracy in Latin America* (pp. 9-37). Woodrow Wilson Center Press.

Alemán, E., & Calvo, E. (2010). *Unified government, bill approval, and the legislative weight of the president*. *Comparative Political Studies*, 43(4), 511-534.

Alemán, E., & Navia, P. (2009). *Institutions and the legislative success of 'strong' presidents: An analysis of government bills in Chile*. *The Journal of Legislative Studies*, 15 (4), 401-419.

Alemán, E., & Tsebelis, G. (2011). *Political parties and government coalitions in the Americas*. *Journal of Politics in Latin America*, 3 (1), 3-28.

Alemán, E. (2013). *Latin American Legislative Politics: A Survey of Peer-Reviewed Publications in English*. *Journal of Politics in Latin America*, 5 (1), 15-36.

Altman, D. (2000). *The politics of coalition formation and survival in multiparty presidential democracies: The case of Uruguay, 1989-1999*. *Party Politics*, 6 (3), 259-283.

Altman, D., & Pérez-Liñán, A. (2002). *Assessing the quality of democracy: freedom, competitiveness and participation in eighteen Latin American countries*. *Democratization*, 9 (2), 85-100.

Baron, D. P., & Ferejohn, J. (1989). *Bargaining in legislatures*. *American Political Science Review*, 83 (4), 1181-1206.

Basabe-Serrano, S. (2017). *Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina*. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 157, 3-22.

Barrett, A. W., & Eshbaugh-Soha, M. (2007). *Presidential success on the substance of legislation*. *Political Research Quarterly*, 60 (1), 100-112.

Binder, S. (1999). *The dynamics of legislative gridlock, 1947-96*. *American Political Science Review*, 93 (3), 519-533.



Bonvecchi, A., & Zelaznik, J. (2011). Measuring legislative input on presidential agendas (Argentina, 1999-2007). *Journal of Politics in Latin America*, 3 ③, 127-150

Cameron, M., & Sosa Villagarcía, P. (2013). Organizaciones políticas no institucionalizadas y Estado de Derecho en el Perú post-fujimori: Una propuesta de investigación. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 4 ⑦, 89-106.

Campos Ramos, M. (2008). *Grupos Parlamentarios*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Campos Ramos, M. (2015). Las facultades de los presidentes: Los casos de Chile, Colombia y Perú [Presentación de trabajo]. VIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Lima, Perú.

Calvo, E. (2007). The responsive legislature: Public opinion and law making in a highly disciplined legislature. *British Journal of Political Science*, 37 ②, 263-280.

Carey, J. M. (2006). Presidencialismo versus parlamentarismo. *Revista Postdata*, 11, 121-162.

Carey, J. M. (2007). Competing principals, political institutions, and party unity in legislative voting. *American Journal of Political Science*, 51 ①, 92-107.

Carpio Marcos, E., & Pazo Pineda, O. A. (2015). Evolución del constitucionalismo peruano. *Vox Juris*, 31 ①, 29-49.

Carreras, M. (2012). The Evolution of the Study of Executive-Legislative Relations in Latin America: Or How Theory Slowly Catches Up with Reality. *Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos*, 2, 20-26.

Christensen, R. H. (2018). Cumulative Link Models for Ordinal Regression with the R package ordinal. *Journal of Statistical Software*, 35, 1-46.

Cohen, J. E., Bond, J. R., & Fleisher, R. (2013). Placing Presidential-Congressional relations in context: A comparison of Barack Obama and his predecessors. *Polity*, 45 ①, 105-126.

Cox, G., & Morgenstern, S. (2001). Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 41(163), 373-394.

Corvetto, P. (2014). Gobiernos sin partido: el reclutamiento de personal en la relación entre el gobierno y el partido de gobierno en el Perú (1980-2011). *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 1 ①, 11-36.

Chasquetti, D. (2001). Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. En J. Lanzaro (Ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina* (pp. 319-359). CLACSO.

Cheibub, J. A. (2002). Minority governments, deadlock situations, and the survival of presidential democracies. *Comparative Political Studies*, 35 ③, 284-312.

Cheibub, J. A., Przeworski, A., & Saiegh, S. M. (2004). Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism. *British Journal of political science*, 34 ④, 565-587.

Dargent, E., & Rousseau. (2022). Choque de poderes y degradación institucional: cambio de sistema sin cambio de reglas en el Perú (2016-2022). *Política y Gobierno*, 29 ②, 1-28.



- Darrieux, R. (2019). Political institutions and the legislative success of Brazilian presidents: An analysis of the Cardoso, Lula and Rousseff Governments. *Brazilian Political Science Review*, 13.
- Downs, A. (1957). An economic theory of political action in a democracy. *Journal of Political Economy*, 65②, 135-150.
- Espinoza, R., Viavaca, J., & Villaseca, F. (2014). Éxito legislativo en Chile en el periodo 2010-2013. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- Figueiredo Cheibub, A., Lopes Salles, D., & Martins Vieira, M. (2009). Political and Institutional Determinants of the executive's Legislative success in Latin America. *Brazilian Political Science Review*, 3 ②, 155-171.
- García Marín, I. (2018). Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en el Perú (2001-2016) [Tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid.
- García-Montero, M. (2007). La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de los Presidentes y Parlamentos. *Lateinamerika Analysen*, 17 ②, 2-31.
- García-Montero, M. (2009). Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina? Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Gibbs, C. (2009). Presidential Success in Congress: Factors that Determine the President's Ability to Influence Congressional Voting. *Res Publica—Illinois Wesleyan University*, 14 ①, 12-35.
- Guedes, A. (2017). Éxito presidencial y concesiones legislativas. Uruguay, 2000-2009. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 26 ①, 151-174.
- Gutiérrez, M. (2007). Alan García al frente del gobierno peruano: ¿180 días de luna de miel condicionada? *Observatoire des Amériques*, 5, 1-11.
- Jones, B. (1999). Bounded rationality. *Annual Review of Political Science*, 2①, 297-321
- Krehbiel, K. (1998). *Pivotal Politics: A Theory of US Lawmaking*. University of Chicago Press.
- Levitsky, S., & Loxton, J. (2013). Populism and competitive authoritarianism in the Andes. *Democratization*, 20 ①, 107-136.
- Linz, J. (1990). The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, 1, 51-69.
- Linz, J., & Valenzuela, A. (Eds.). (1994). *The Failure of Presidential Democracy*. Johns Hopkins University Press.
- Long, J. S. (1997). *Regression Models for Categorical and Limited Dependent Variables*. Sage.
- Llanos, M. (1998). El presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997). *Desarrollo Económico*, 38 (151), 743-770.
- Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, multipartism, and democracy: The difficult combination. *Comparative Political Studies*, 26 ②, 198-228.
- Mainwaring, S. (Ed.). (2018). *Party Systems in Latin America. Institutionalization, Decay and Collapse*. Cambridge University Press.



Mainwaring, S., & Scully, T. (Eds.). (1995). *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*. Stanford University Press.

Mainwaring, S., & Shugart, M. S. (1994). Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica. *Desarrollo Económico*, 34 (135), 397-418.

Masías Núñez, R., & Segura Escobar, F. (2006). Elecciones Perú 2006: Complejidades y paradojas de una democracia aún vulnerable. *Colombia Internacional*, 64, 96-121.

McClintock, C. (1999b). Es autoritario el gobierno de Fujimori. En F. Tuesta Soldevilla (Ed.), *El juego político: Fujimori, la oposición y las reglas* (pp. 65-95). Fundación Friedrich Ebert.

Monogan III, J. (2015). *Political Analysis using R*. Springer.

Morgenstern, S., Negri, J., & Pérez-Liñán, A. (2008). Parliamentary Opposition in Non-Parliamentary Regimes: Latin America. *The Journal of Legislative Studies*, 14 ①, 160-189.

Murakami, Y. (2012). Perú en la era del Chino: la política institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador. Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Neustadt, R. (1990). *Presidential Power: The Politics of Presidential Leadership from FDR to Carter*. Free Press.

Payne, M. (2006). El equilibrio de poder en el ejecutivo y el legislativo: papel de la constitución y los partidos políticos. En M. Payne, D. Zovatto, & M. Mateo Díaz (Eds.), *La Política Importa: Democracia y desarrollo en América Latina* (pp. 91-125). Banco Interamericano de Desarrollo.

Pease, H. (2010). ¿Cómo funciona el presidencialismo en el Perú? Pontificia Universidad Católica del Perú.

Quiñón, A., Rodríguez, A., & Alva, J. (2016). Presidentes en problemas: aprobación presidencial de Alan García (2005-2011) y Ollanta Humala (2011-2016). *Revista en Ciencia Política Politai*, 7 (13), 93-119.

Raile, E. D., Pereira, C., & Power, T. J. (2010). The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. *Political Research Quarterly*, 64 ②, 323-334.

Reyna Vargas, D. A. (2017). *La oralidad en el proceso civil peruano [Tesis de licenciatura]*. Universidad de Piura.

Roca, P., & Campos, M. (2018). La presidencia de la Comisión de Presupuesto y su influencia en la distribución geográfica del Presupuesto. *Revista de Estudios de Políticas Públicas*, 4 ②, 156-173.

Rosas, G. (2005). The ideological organization of Latin American legislative parties: an empirical analysis of elite policy preferences. *Comparative Political Studies*, 38 ⑦, 824-849.

Saiegh, S. M. (2009). Political prowess or "Lady Luck"? Evaluating chief executives' legislative success rates. *The Journal of Politics*, 71 ④, 1342-1356.

Saiegh, S. M. (2011). Ruling by statute: How uncertainty and vote buying shape lawmaking [Paper presentation]. EITM Alumni Conference Program - APSA Annual Meeting, New Orleans, LA, Estados Unidos.

Shaffer, R. (2017). Cognitive load and issue engagement in congressional discourse. *Cognitive Systems Research*, 44, 89-99.



Shepsle, K. (1979). Institutional arrangements and equilibrium in multidimensional voting models. *American Journal of Political Science*, 23①, 27-59.

Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press.

Siavelis, P. (2013). El éxito del presidencialismo en Chile: gabinetes, asesores y demás. En M. Alessandro & A. Gilio (Comps.), *La Dinámica del Poder Ejecutivo en América. Estudios Comparados sobre la Institución Presidencial* (pp. 269-297). Instituto Nacional de la Administración Pública.

Tsebelis, G. (1995). Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, 25 ③, 289-325.

Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton University Press.

Tversky, A., & Kahneman, D. (1981). The framing of decisions and the psychology of choice. *Science*, 211 (4481), 453-458.

Tuesta Soldevilla, F. (2013). Un voto letal: El voto preferencial y los partidos políticos en el Perú. *Revista Derecho Electoral*, 15, 107-118.

Valladares Molleda, J. (2010). Representación, competencia y unidad en el congreso peruano. En C. Melendez & A. Vergara (Eds.), *La iniciación de la política: El Perú político en perspectiva comparada* (pp. 183-210). Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.

Valladares Molleda, J. (2012). Horror al vacío: un año de relaciones Ejecutivo y Congreso. *Revista Argumentos*, 6 ③, 1-9.

Vargas León, C. E. (2005). El retorno de los partidos a la democracia: las elecciones peruanas del 2001. *JCAS Occasional Paper*, 24, 2-30.

Vázquez Ferrel, C. (2019). La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas de los gobiernos en minoría en México, 1997-2012. *Perfiles Latinoamericanos*, 27 (54), 1-32.

Williams, R. (2016). Understanding and interpreting generalized ordered logit models. *The Journal of Mathematical Sociology*, 40 ①, 7-20.

Zegarra, K. (2020). *¿Ejecutivo aventajado o acorralado? Análisis de éxito legislativo del Ejecutivo Peruano [Tesis de maestría]*. Universidad de Salamanca.

Zelaznik, J. (2014). El comportamiento legislativo del peronismo durante el menemismo y el kirchnerismo: cambio de agenda y adaptación partidaria. *Desarrollo Económico*, 54(213), 203-230.



ANEXO

TABLA 1.
INDICADORES DEL ÉXITO LEGISLATIVO PRESIDENCIAL

Fuente: Elaboración propia con referencia a la columna Referentes

	VARIABLE DEPENDIENTE	REPRESENTACIÓN	DEFINICIÓN	REFERENTES
COCIENTE DE APROBACIÓN	TASA DE APROBACIÓN	$\frac{\text{Número de proyectos aprobados.}}{\text{Total de leyes iniciadas por el Ejecutivo}}$	Probabilidad y relación existente entre el número de iniciativas presentadas con la cantidad de legislación finalmente aprobada.	Alcántara Saéz & García-Montero 2008; García Montero 2009; Darrieux 2019
	BOX SCORES	$\text{LNBOX} = \ln \left(\frac{\text{BOX}_{jt}}{1 - \text{BOX}_{jt}} \right)$	Número de propuestas ejecutivas aprobadas en las cámaras bajas dividida por el número total de propuestas introducidas por el ejecutivo.	Saiegh 2009; 2011
	PESO LEGISLATIVO	$\ln \left(\frac{\frac{e^{pi}}{1 + e^{pi}}}{\frac{e^{ci}}{1 + e^{ci}}} \right)$	Influencia institucional centrada en la aprobación de las propuestas legislativas tanto del ejecutivo como del legislativo.	Calvo 2007; Aleman & Calvo 2008; Aleman & Calvo 2010
COHESIÓN LEGISLATIVA	ROLL CALL VOTES	% Anual votaciones nominales de ambas cámaras	Votaciones conflictivas en la cual 20% o más miembros votan contra el presidente.	Cohen, Bond & Fleisher 2013
	ÍNDICE DE UNIDAD DE VOTO	$\text{WRICE}_j = \frac{\sum \text{RICE}_j * \text{CLOSE}_j}{\sum \text{CLOSE}_j}$	Índice estadístico, el cual pondera los votos de acuerdo cuan cercano fueron disputados.	Carey 2007
CONTENIDO DE LAS LEYES	GRADO DE CONTENIDO LEGISLATIVO	Escala ordinal de 5 a 1	Mide la preservación de las preferencias políticas del presidente en las leyes aprobadas.	Barret & Soha 2007; Bonvecchi & Zelaznik 2011; Guedes 2017

Los materiales investigativos que se revisan cubren un arco temporal entre los años 1990 y 2019, los detalles de su selección se discuten en la sección metodológica. En Ciencia Política, el debate académico sobre el éxito legislativo presidencial fue gatillada como efecto de la tercera ola democratizadora. Esta literatura se concentra en la realidad política latinoamericana y, en menor medida, en democracias liberales de otras latitudes e inclusive más consolidadas.