

El Congreso peruano y su papel en el proceso de las políticas
públicas: las reglas no escritas en las negociaciones
presupuestales

Enrique Patriau

(Pontificia Universidad Católica del Perú)

enriquepatriau@yahoo.com

epatriau@pucp.pe

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

Panel: Administración pública y políticas públicas

Resumen

En diversos estudios, el Poder Ejecutivo en Perú es valorado como uno de los más poderosos de América Latina gracias a sus prerrogativas constitucionales. En paralelo, se considera que la incidencia del Congreso en la elaboración de políticas es mínima. Dicho análisis, sin embargo, se basa estrictamente en aspectos formales. Basado en 31 entrevistas a informantes claves, este trabajo propone que el Parlamento influye en el proceso de políticas públicas a través del empleo de reglas informales que le permiten, por ejemplo, tener un rol más relevante en la elaboración del presupuesto público, incluso superando restricciones de índole constitucional.

Palabras claves

Ejecutivo, Legislativo, presupuesto público, políticas públicas, reglas informales.

Abstract

The Peruvian Constitution grants presidents the power to participate in the policy making process. At the same time, the Peruvian Congress is considered to lack the technical and professional ability to fully participate in such a process. However, such analysis is strictly based on formal rules and neglects the influence that the Congress can exert through informal politics. Based on 17 interviews with legislators, political authorities and officials, this paper discusses how informal rules allow the Congress to have a more relevant budgetary role than what the Constitution permits.

Key words

Executive, Legislative, budgetary process, public policy, informal rules

Introducción

En los sistemas presidencialistas las reglas constitucionales–formales ofrecen competencias a los presidentes que les permiten una participación activa en la formulación de las políticas públicas. En diversos estudios, el Ejecutivo peruano es considerado uno de los más poderosos de América Latina, mientras que el Congreso es valorado como uno de los menos preparados en aspectos técnicos y profesionales.

Parte de la fortaleza atribuida al Ejecutivo se sustenta en el dominio jerárquico sobre el Parlamento que la Constitución le confiere en el proceso de elaboración del presupuesto público. Sin embargo, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en Latinoamérica van más allá de lo estrictamente formal. Muchas veces, lo informal es lo que define el comportamiento de los actores en la región (Weyland, 2002). Este trabajo argumenta que el proceso presupuestario en el Perú no es posible comprenderlo a cabalidad si no se profundiza, justamente, en las reglas informales.

Las reglas informales pueden definirse como las prácticas usualmente no escritas que se comunican por fuera de los canales asumidos como los oficiales (Helmke y Levitsky, 2005: 5). Lo que se va a desarrollar en las páginas siguientes es que, a través de prácticas políticas informales aceptadas por los actores, el Parlamento peruano influye en el proceso presupuestario más allá de lo que se suele creer, incluso obviando restricciones de orden constitucional.

Para entender de qué manera se configura la relación Ejecutivo–Legislativo en el proceso presupuestario peruano realicé entrevistas semiestructuradas a 17 informantes claves, entre congresistas y funcionarios públicos. Los informantes claves son fuentes de información con conocimientos especiales en materias específicas (Tremblay, 1957; Marshall, 1996) y su utilización se justifica porque permite el recojo de información que, de otro modo, no se podría obtener mediante otras vías. Las reglas informales, a

veces, van en contra de las propias leyes o se esconden del ojo público, por lo que el acceso a los informantes claves resulta esencial.

El texto se divide en tres partes. El primero explica en qué consiste el poder constitucional del Ejecutivo peruano y la naturaleza de su relación con el Poder Legislativo. El segundo desarrolla, con detalle, de qué manera el Congreso incide informalmente en el diseño final de la ley de presupuesto público. Finalmente, el tercero plantea las principales conclusiones del estudio.

1. La fortaleza constitucional del Ejecutivo peruano

El proceso de formulación de las políticas públicas involucra a una variedad de participantes. Se trata de un proceso de negociaciones entre actores políticos y de la sociedad civil –presidentes de gobierno, líderes de partidos, legisladores, cuerpo administrativo, empresarios, medios de comunicación, sindicatos, entre otros– que interactúan, simultáneamente, en distintos escenarios (Scartascini *et al.*, 2011: 13).

Las características que adquieran las políticas públicas dependerán, en buena medida, del comportamiento de los actores en la arena política a partir de sus propias preferencias, incentivos y restricciones. La literatura especializada coincide en que, en América Latina, la formulación de las políticas comienza con los presidentes a la cabeza del Ejecutivo. Los poderes presidenciales consagrados en las constituciones –la emisión de decretos o la introducción exclusiva de legislación en ciertas materias– ayudan a enmarcar las relaciones Ejecutivo–Legislativo. Se asume que aquellos presidentes con mayores facultades constitucionales disfrutaban de una mayor libertad y autonomía frente al Congreso para aplicar sus programas (Stein y Tommasi, 2006: 401).

Las diversas mediciones que se han hecho a partir de la vigente Constitución de 1993 concuerdan en que el presidente del Perú posee un poder importante en su relación

con el Congreso gracias a sus prerrogativas constitucionales, entre ellas el derecho de legislar por decreto y la potestad de introducir legislación exclusiva en materias específicas. En virtud del artículo 118 de la Constitución, el presidente peruano está habilitado para dictar decretos con fuerza de ley en materias económica y financiera, cuando lo requiera el interés general y con cargo de dar cuenta al Congreso. Por el artículo 74, el presidente puede regular aranceles y tasas a través de decretos supremos. En cambio, considera que el poder de veto del presidente peruano es débil porque reconsiderar en el Congreso una ley observada por el Ejecutivo requiere solamente del voto favorable de la mayoría de sus miembros legales.¹ Cualquier requerimiento más alto, por ejemplo los dos tercios de la cámara, supondría un veto más fuerte (Shugart y Mainwaring, 1997; Shugart y Haggard, 2001; Tsebelis y Alemán, 2005; Payne, 2006). En resumen, según Nolte (2003: 49), el orden jerárquico que diversos autores han establecido presenta coincidencias de forma que, a partir del análisis de las competencias presidenciales, la Constitución peruana le otorga al Ejecutivo una posición “muy fuerte” frente al Parlamento, junto a los casos de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Colombia.

Si las facultades constitucionales presidenciales son amplias, se deduce que las políticas públicas aprobadas serán más cercanas a las preferencias del Ejecutivo (Scartascini, 2011: 37). Es esperable que un presidente formalmente poderoso como el peruano refleje ese poder en su desempeño político. La tabla siguiente demuestra que el Ejecutivo en Perú tiene una mayor participación en labores legislativas que el propio Parlamento gracias a la utilización de decretos legislativos y de urgencia.² Es cierto que la contabilidad de leyes no permite conocer los procesos de negociación previos a la

¹ El Congreso peruano es unicameral y está conformado por 130 legisladores.

² Los decretos legislativos se emiten con previa delegación de facultades del Congreso en materias específicas y por un tiempo determinado, mientras que los decretos de urgencia se emiten sin necesidad de delegación o autorización.

aprobación de proyectos, ni revela su real importancia (muchas iniciativas pueden abordar temas triviales); a pesar de ello, es una medida útil para saber de qué manera se inclina la balanza institucional (Levitt, 2012: 168).

Tabla 1
Decretos presidenciales y leyes (1980 – 2011)

Periodos presidenciales /instrumentos legales	Decretos legislativos	Decretos de urgencia	Leyes aprobadas en el Congreso	Total
Fernando Belaúnde (1980-85)	348	667	724	1739
Alan García (1985-1990)	263	1033	665	1961
Alberto Fujimori (1990-2000)	449	1813	1067	3329
Valentín Paniagua (2000-2001)	10	122	117	249
Alejandro Toledo (2001-2006)	42	205	1113	1360
Alan García (2006-2011)	142	383	732	1257
Total	1254	4223	4418	9895
Porcentajes	13%	42%	45%	100%

Fuente: Morón y Sanborn (2006), Blume (2011), Levitt (2012) y Oficina de Gestión de la Información y Estadística (Congreso del Perú)

Dado que los criterios de contabilidad entre un autor y otro pueden variar, es conveniente tomar con cierta cautela las cifras. Lo que sí queda en evidencia es la preeminencia del Poder Ejecutivo peruano en materia legislativa. Entre los años 1980 y 2011, el 55% de la legislación producida nació gracias a la emisión de decretos, la gran mayoría de ellos de urgencia, esto es sin que haya sido necesario que el gobierno le solicite una autorización previa al Parlamento.

En paralelo a un Ejecutivo constitucionalmente poderoso, el Congreso peruano, formalmente hablando, ostenta poderes considerables, entre ellos: debatir y aprobar la legislación, aprobar anualmente el presupuesto público, crear comisiones

investigadoras, censurar y entablar juicio político a miembros del gabinete, entablar juicio político al presidente de la República e, incluso, declarar la vacancia presidencial (Morón y Sanborn, 2006: 47).

Sin embargo, es considerado uno de los más débiles de América Latina en aspectos técnicos y profesionales (Saiegh, 2010). Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la capacidad del Parlamento peruano es “baja”³, provocando que su participación en el proceso de las políticas públicas sea mucho más reactiva que constructiva, vetando iniciativas del gobierno y sin involucrarse, firmemente, en los aspectos técnicos de las políticas ni en la supervisión sobre su ejecución (BID, 2006).⁴

2. La influencia informal del Congreso peruano en el proceso presupuestario

La existencia de un Ejecutivo constitucionalmente poderoso junto a un Legislativo considerado débil en aspectos técnicos y profesionales (más allá de que cuente con poderes formales importantes), llevaría a sugerir que la participación del segundo en el quehacer político es, básicamente, marginal. De hecho, se ha llegado a afirmar la preeminencia del Poder Ejecutivo peruano en materia de las políticas públicas sobre un Congreso apenas relevante (Morón y Sanborn, 2006).

Pero se ha advertido que si bien un análisis basado en las reglas formales—escritas puede ser un punto de partida razonable en países donde aquellas poseen una fuerza considerable (y, por lo tanto, son respetadas), en América Latina resulta

³ El BID (2006) elabora su índice de capacidad de los Poderes Legislativos partir de varios indicadores, como la experiencia y especialización de los congresistas, la confianza ciudadana en el Parlamento, la eficacia de los órganos legislativos, la fuerza de las comisiones parlamentarias y las perspectivas que ofrece el Congreso a sus miembros de cara a desarrollar una carrera política.

⁴ Desde la literatura especializada se sostiene que los Parlamentos latinoamericanos presentan, en general, un perfil reactivo en materia de políticas públicas, aunque a diferentes niveles, dependiendo de las respectivas capacidades con las que cuentan (BID, 2006; Saeigh, 2010). Para una discusión sobre el carácter reactivo de los Congresos en América Latina, revisar Cox y Morgenstern (2001).

indispensable preocuparse, además, por las prácticas informales de la política porque ayudan a moldear los comportamientos de los actores (Weyland, 2002: 66).

El interés por la política informal en América Latina tiene un punto de partida con los trabajos clásicos de O'Donnell (1994; 1996). Un aporte muy importante es el de Helmke y Levitsky (2006: 5), quienes definen a las “instituciones informales” como las “reglas socialmente compartidas, usualmente no escritas, creadas, comunicadas e impuestas por fuera de los canales sancionadores oficiales”. Por contraste, las instituciones formales son las reglas y procedimientos creados, comunicados e impuestos a través de los canales aceptados como los oficiales.

Mientras que las reglas formales reciben su legitimidad desde el Estado, las reglas informales se sustentan en su existencia y efectividad (Lauth, 2000: 24). Estudios han sugerido que, precisamente, para comprender las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se necesita mirar más allá del marco de lo estrictamente legal y observar la práctica política del día a día (Siavelis, 2006; Ferraro, 2008).

En el caso del Perú, se sostiene que el Congreso recurre a prácticas políticas informales para influir sobre la burocracia –un actor crucial y decisivo en el proceso de las políticas públicas–, ayudándole a paliar las consecuencias no deseadas de un fuerte presidencialismo. Estas reglas informales permiten que los legisladores peruanos participen en el proceso de toma de decisiones, ya sea negociando directamente con funcionarios estatales, arribando a acuerdos con el gobierno y promoviendo determinados proyectos de su interés. Las vías informales que emplean los congresistas son las recomendaciones a favor de terceros para que ocupen cargos públicos, las reuniones informales con personal de la administración que sirven como un medio de control y colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo y, finalmente, la conformación

de redes de contactos dentro de la administración que favorecen el intercambio de información (Patriau, 2014: 120–121).

El presente estudio prosigue esa misma línea de investigación, concentrándose en el proceso de elaboración y aprobación del presupuesto público. La importancia de enfocarse en el presupuesto radica en que en él se concentran y definen las prioridades de los gobiernos en materia de políticas públicas (Fenno, 1996; Wilddavsky, 1998), con la ventaja metodológica de que, al ser aprobado anualmente, puede ser comparado en el tiempo (Carey, 2005: 37).

Aunque existen trabajos previos que advierten sobre la presencia de prácticas políticas informales en el proceso de elaboración y aprobación del presupuesto público en el Perú (Carranza et al., 2007; Carranza et al., 2010), no se ha llevado a cabo un esfuerzo académico por explicar, detalladamente, cómo es que funcionan dichas reglas informales y cómo definen no solamente el comportamiento de los actores sino, también, la relación institucional entre el gobierno y el Parlamento.

En las páginas siguientes se analiza la importancia que tiene la política informal en la elaboración y aprobación del presupuesto público en el Perú. El argumento principal es que el *proceso real* difiere del *proceso formal* establecido en las reglas escritas. Se demuestra que el estudio del *proceso real* ayuda a entender de qué forma el Congreso peruano incrementa su papel e influencia en el proceso presupuestal, incluso obviando restricciones constitucionales.

2.1 El marco formal en la aprobación del presupuesto público en Perú

Se entiende que el presupuesto público, en cualquier país, es el instrumento que expresa el compromiso del gobierno en cuanto a lo que se ejecutará en términos financieros, de acuerdo a las prioridades de los ciudadanos (Alvarado y Morón, 2008: 22). En el Perú,

la iniciativa en el proceso presupuestario descansa, de manera ostensible, sobre el presidente (Morón y Sanborn, 2006). Así, es el Ejecutivo el que “domina jerárquicamente” sobre el Congreso en los temas financieros y presupuestarios (Carranza et al., 2007: 25).

Este dominio jerárquico se sustenta, principalmente, sobre las normas formales– escritas. La Constitución peruana establece, en su artículo 78, que es el presidente el encargado de enviar al Congreso el proyecto anual de presupuesto para su debate y aprobación.⁵ En el proceso presupuestario peruano, la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP), adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), es el ente a cargo de “programar, dirigir, coordinar y evaluar la gestión del proceso presupuestario” (Alvarado y Morón, 2008: 24).

En el mes de mayo, el Consejo de Ministros aprueba el Marco Macroeconómico Multianual presupuestal elaborado en el Ministerio de Economía y Finanzas –después de la opinión técnica favorable del Banco Central de Reserva (BCR)– el cual contiene los supuestos para la elaboración del presupuesto y las principales metas macroeconómicas: déficit, incremento del gasto y aumento del endeudamiento. La ley busca que la discusión sobre este marco la lidere el ministerio, con una limitada participación del presidente y de otras carteras (Carranza et al., 2007: 46).

Tras las reuniones de coordinación entre la Dirección Nacional de Presupuesto y los distintos sectores públicos, un primer borrador de la ley de es presentado al presidente, hacia finales de agosto. En una o más reuniones entre el presidente y altos funcionarios del Ministerio de Economía (en las que a veces participa el titular del Consejo de Ministros y, ocasionalmente, algún otro ministro), puede ocurrir que el jefe del Ejecutivo solicite incrementos en ciertas partidas por considerar que esto le

⁵ El plazo que tiene el Ejecutivo para hacer llegar al Legislativo el proyecto de presupuesto vence el 30 de agosto de cada año.

producirá un beneficio político ante la opinión pública, o que algunos ministros, dependiendo de sus cuotas de poder, realicen pedidos adicionales de gasto en favor de sus respectivos sectores (Carranza et al., 2007: 49).⁶ Por cierto, las solicitudes de gastos adicionales por parte de miembros del gabinete ministerial se reiteran cuando la ley presupuestal llega al Parlamento, pero esta vez con los congresistas funcionando como intermediarios. Este punto se retomará.

Una vez que el Consejo de Ministros aprueba el proyecto se remite al Congreso antes de acabar el mes agosto. Es durante esta etapa, llamada de debate y aprobación, que el Legislativo ingresa a participar formalmente en el proceso. El proyecto se discute en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, que se reúne con los ministros del gabinete, con funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas y con representantes de otras instituciones públicas. Luego, el proyecto es derivado al Pleno para su debate.

En función del artículo 79 de la Constitución, los congresistas no tienen iniciativa para “crear ni aumentar gastos públicos”.⁷ El Congreso peruano solo se encuentra constitucionalmente habilitado para modificar la distribución de las asignaciones presupuestarias, sin alterar el techo del gasto fijado por el Ejecutivo (Carranza et al. 2010: 201). Esto es lo que un asesor de la Comisión de Presupuesto, entrevistado para este trabajo, llama una “reasignación de recursos”.⁸ Por ejemplo, el Congreso puede decidir qué parte del dinero asignado en un primer momento a un programa social X debe ser destinado a un programa social Z, de mayor urgencia. Sin

⁶ Aunque la propuesta original no incluye partidas para estas nuevas solicitudes del presidente y de los ministros, existe cierto margen de negociación y es posible que Economía y Finanzas acceda a incrementar el gasto recurriendo a mayores ingresos fiscales para no afectar la meta del déficit (Carranza et al., 2007: 49).

⁷ Según lo establecido en el artículo 79 de la Constitución, el Congreso peruano solo tiene iniciativa para crear y aumentar gastos públicos en lo que se refiere a su propio presupuesto institucional.

⁸ Entrevista realizada en octubre del 2011, en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

embargo, el mismo asesor admite que el Congreso no cuenta con la capacidad técnica suficiente para sugerir grandes modificaciones de esa índole, por lo cual el monto comprometido en ese tipo de reasignaciones no supera el 1% del presupuesto total.

Finalmente, según el artículo 80 de la Constitución, si la ley aprobada en el Parlamento no es remitida hasta el 30 de noviembre, entonces entrará en vigencia el proyecto original del Ejecutivo, el cual será promulgado por decreto legislativo.

Tabla 2
El proceso presupuestario en el Perú: reglas constitucionales

Artículo 78	“El Presidente de la República envía al Congreso el proyecto de ley de presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año”.
Artículo 79	“Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”.
Artículo 80	“Si la autógrafa de la Ley de Presupuesto no es remitida al Poder Ejecutivo hasta el treinta de noviembre, entra en vigencia el proyecto de este, que es promulgado por decreto legislativo”.

Fuente: Constitución Política del Perú.

De esta forma, en la aprobación del presupuesto público en el Perú pueden identificarse hasta cuatro escenarios posibles a partir de las reglas de juego formalmente establecidas. El primero es la aprobación en el Congreso del proyecto original del Ejecutivo, esto es sin modificación alguna. El segundo es la aprobación del proyecto original del Ejecutivo vía decreto presidencial, cuando las negociaciones entre el Ejecutivo y el Congreso se entrampan. El tercero es la aprobación en el Congreso del proyecto modificado, previo acuerdo con el Ejecutivo sobre los alcances de dichas

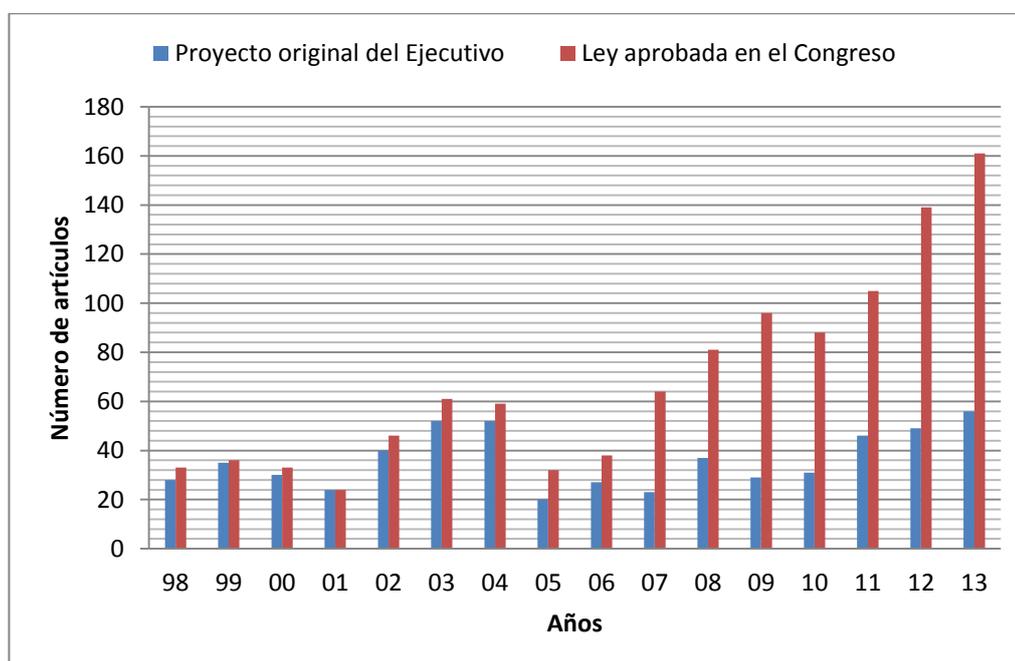
modificaciones. Y el cuarto es la aprobación en el Congreso del proyecto modificado, aunque con la disconformidad del Ejecutivo. En resumen, dos escenarios contemplan la aprobación del proyecto original y los dos restantes la aprobación del proyecto modificado en el Legislativo.

Lo que ha ocurrido en los últimos años en el Perú es la aprobación del proyecto modificado, con el acuerdo entre el Ejecutivo y el Legislativo. Este último, cada vez más, ha añadido nuevas normas al proyecto original enviado desde el gobierno, agrupados bajo el título de “disposiciones complementarias finales” que, de acuerdo con el Manual de Técnica Legislativa del Congreso del Perú (2010), son “por su naturaleza y contenido no pueden ubicarse en el texto normativo” y cuyo uso es considerado “excepcional”.

Si bien se puede discutir sobre la real importancia de varias de esas disposiciones complementarias finales –porque contienen una intención meramente declarativa–, este primer dato ya sugiere que la participación de la legislatura peruana en el proceso de elaboración del presupuesto público ha ido en aumento. En realidad, la literatura especializada ha empezado a reconocer cierto grado de influencia congresal en el diseño del proyecto final aunque se advierte, al mismo tiempo, que se trataría de una incidencia que es producto de una permanente coordinación con el Poder Ejecutivo (Carranza et al., 2007: 51; Carranza et al., 2010: 209).

El notable incremento de las disposiciones complementarias, las cuales son añadidas durante el debate que toma lugar en el Parlamento, se aprecia en el siguiente gráfico que compara, de un lado, el tamaño del proyecto original enviado por el Ejecutivo y, del otro, el tamaño del proyecto finalmente aprobado en el Congreso. La muestra recogida va desde el año 1998 hasta el 2013:

Gráfico 1
Proyecto original del Ejecutivo versus la ley aprobada (1998–2013)



Elaboración propia. Fuente: Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

Puede decirse que a partir del año 2002 –en el gobierno de Alejandro Toledo– empieza a notarse una diferencia mayor entre el tamaño del proyecto original y de la ley finalmente votada y aprobada en el Congreso. Desde el 2007 –ya durante la segunda gestión presidencial de Alan García–, esta diferencia se hace muchísimo más notoria, año tras año, hasta la actualidad.

¿Qué posibles explicaciones existen para este aumento progresivo y sostenido? En primer lugar, debe recordarse que en la década de los noventa, durante el gobierno de Alberto Fujimori, el Congreso peruano fungía más como una “caja de resonancia” de los dictados del Poder Ejecutivo, en el contexto de un hiper–presidencialismo; recién tras la caída del fujimorismo, el Parlamento recuperó cierto grado de autonomía

institucional (Levitt, 2012: 206).⁹ Es decir, este incremento de la participación parlamentaria en el proceso presupuestario se ha producido en el contexto de gobiernos que conviven con Congresos más fortalecidos en su tarea de analizar y producir legislación y, por cierto, fiscalizar.

En segundo término, se ha sugerido que este aumento de la “injerencia del Congreso y de la Comisión de Presupuesto” se explica por la ausencia, en los últimos años, de una mayoría absoluta en el Parlamento del partido de gobierno que promueva la aprobación de la ley original del Ejecutivo, sin necesidad de un mayor trámite o negociación (Carranza et al., 2007: 52).

Y en tercer lugar, en el Perú existe un sistema electoral por distrito múltiple, lo cual alienta la insistencia de proyectos que favorezcan la reelección de los congresistas (Carranza et al., 2007: 52). Así, mientras en los noventa, en la época del régimen fujimorista, el proceso nacional presupuestario fue mucho más centralizado debido a la aplicación de un sistema de distrito electoral único, el sistema electoral múltiple, en vigencia desde el año 2001, favorece nuevas posibilidades de representación en un nivel más local o regional, con votantes a la expectativa de que sus representantes busquen beneficios selectivos para sus zonas (Levitt, 2012: 195).

Aunque la literatura dedicada al análisis del proceso presupuestario peruano destaca la alta discrecionalidad de la que dispone el Ejecutivo para su elaboración y la distribución de los recursos, lo que se va a discutir a continuación es que, a través de vías informales, el Congreso peruano participa en dicho proceso más allá de lo que se suele creer o conceder, incluso, como ya se ha adelantado, salvando restricciones de orden constitucional.

⁹ En ese sentido, resulta sintomático el escaso porcentaje de mociones aprobadas para la conformación de comisiones investigadoras durante el fujimorismo –el 2,3% sobre 263 mociones presentadas entre 1995 y el 2000– en comparación, por ejemplo, con el quinquenio 2001-2006 –25,8% de mociones aprobadas sobre 256 presentadas– (Levitt, 2012).

La identificación de los mecanismos de influencia informal por parte del Parlamento peruano sobre el proceso de elaboración del presupuesto público se sustenta en una serie de entrevistas a profundidad realizadas en el Perú en dos periodos: de octubre del 2010 a enero del 2011 y de octubre del 2011 a enero del 2012. En total, se entrevistó a 31 informantes claves, que son considerados fuentes de información con conocimientos especiales en materias específicas (Tremblay, 1957: 689; Marshall, 1996: 92). A través de los informantes claves, el investigador puede obtener información a la que no podría acceder mediante otras vías (Gilchrist y Williams, 1999: 73). La selección total incluye a 16 legisladores, 7 funcionarios políticos, 7 funcionarios de carrera de nivel alto y medio y 1 experto en administración pública. Cabe señalar que todas las entrevistas fueron grabadas para poder ser transcritas de la manera más exacta posible, bajo el compromiso de respetar el anonimato de los informantes claves, un requisito metodológico necesario para que las preguntas puedan ser respondidas con absoluta confianza.¹⁰

2.2 Las negociaciones informales en la aprobación del presupuesto público: el rol de las disposiciones complementarias

Se ha revisado que las reglas formales que enmarcan el proceso de elaboración y aprobación del presupuesto público anual en el Perú le otorgan al Ejecutivo, específicamente al Ministerio de Economía y Finanzas, una gran discrecionalidad sobre las asignaciones. Ahora bien, en las páginas siguientes se argumentará que un análisis sustentado exclusivamente en las normas escritas impide ver la real capacidad de influencia de la legislatura en las negociaciones presupuestales.

¹⁰ Los cargos atribuidos a cada uno de los informantes claves son los que ocupaban al momento de realizarse las entrevistas.

Lo primero que debe entenderse es que las mencionadas “disposiciones complementarias finales”, las cuales se añaden durante el debate parlamentario de la ley de presupuesto y que han aumentado ostensiblemente año con año, representan para los legisladores peruanos la oportunidad de influir en el gasto público.¹¹

Los congresistas buscan introducir disposiciones complementarias en la ley porque les brindan la oportunidad de ganar prestigio y popularidad frente a sus electores. Por ese motivo, parte relevante de estas iniciativas presentan un impacto focalizado. En la ley de presupuesto para el año fiscal 2011, correspondiente al último año del gobierno de Alan García, aproximadamente el 26 por ciento de las disposiciones complementarias añadidas durante las negociaciones en el Parlamento tuvieron un específico contenido local–regional. Asimismo, en las leyes de presupuesto aprobadas para los años fiscales 2012 y 2013, correspondientes al primer y segundo año del actual gobierno de Ollanta Humala, alrededor del 31 y 27 por ciento de las disposiciones complementarias tuvieron también un similar contenido local–regional.¹²

Tabla 3
Disposiciones complementarias con contenido local/regional (2011–2013)

Año Fiscal	Total de disposiciones complementarias	Total de disposiciones complementarias con contenido local-regional	Porcentaje de disposiciones complementarias con contenido local-regional
2011	57	15	26%
2012	88	28	31%
2013	103	28	27%

Elaboración propia.

¹¹ Las disposiciones complementarias suelen escribirse a mano en papeles sueltos que van firmados por los congresistas proponentes y que se alcanzan a la Comisión de Presupuesto.

¹² Contabilidad realizada por el propio autor. Solamente se consideraron aquellas disposiciones que hacen referencia expresa a alguna región o localidad. Otras disposiciones, aunque también podría decirse que tienen un carácter local, son más ambiguas en su redacción.

Como se ha mencionado, estas disposiciones complementarias que se negocian en el Parlamento permiten a los legisladores peruanos influir en el gasto público, básicamente de una manera focalizada. Por ejemplo, mediante estas disposiciones se autorizó en el año 2011 la transferencia hasta por 75 millones de soles para la ejecución de un proyecto especial en Alto-Piura (al norte del Perú). También se autorizó la transferencia a favor del Gobierno Regional de Loreto (en la selva) de 58 millones de soles para financiar estudios de factibilidad de un proyecto de ferrocarril interoceánico.¹³ En el año 2012 las disposiciones complementarias incluyeron la transferencia por 23 millones de soles a favor del Gobierno Regional del Callao (puerto de Lima) para mejoras viales y la transferencia de 5 millones con 600 mil soles a la Universidad Nacional de San Martín (en la selva) para la implementación de laboratorios.¹⁴ Y el año 2013, se aprobaron transferencias de 19 millones de soles para la construcción de una institución educativa en Huánuco (departamento de la sierra).¹⁵

Algunas veces las disposiciones complementarias pueden tener una incidencia más amplia. En la ley de presupuesto del 2012, el Congreso aprobó la transferencia de 460 millones de soles para pagar obligaciones sociales a trabajadores y pensionistas y, además, un monto adicional de 200 millones de soles para ser repartidos entre los 300 municipios más pobres del país.¹⁶

Si por un lado las disposiciones complementarias son producto de la iniciativa de los legisladores que buscan beneficios para sus zonas o regiones, también ocurre que

¹³ Ley número 29626, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011. Disponible en: http://mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2327&Itemid=101158&lang=es

¹⁴ Ley número 29812, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012. Disponible en: http://mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2327&Itemid=101158&lang=es

¹⁵ Ley número 29951, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013. Disponible en: http://mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2327&Itemid=101158&lang=es

¹⁶ Como ya se adelantó, hay también disposiciones complementarias que no tienen más que una finalidad meramente declarativa. En la ley para el año fiscal 2011 aprobada en el Congreso se incluyó una disposición que pedía la Incorporación, por parte del MEF, de un enfoque de género en el proceso presupuestal y otra que establecía como prioridad del Estado el funcionamiento permanente de la red de carreteras nacionales. Queda claro que estas dos disposiciones no suponen, en la práctica, ningún impacto económico y califican más como una suma de declaraciones de buenas intenciones.

son los propios ministros y jefes de oficinas administrativas quienes les piden a los congresistas su intermediación a fin de obtener mayores recursos para sus respectivos sectores, incluso a veces desobedeciendo órdenes expresas del gobierno. Así lo sostuvo el secretario técnico de la Comisión de Presupuesto del Congreso:¹⁷

Ahora ocurre que los mismos ministerios envían propuestas al Congreso para agregarlas a través de los congresistas. Es decir, lo que no pudieron hacer en el gabinete, lo hacen con los parlamentarios. Quizás porque es más difícil para los ministros pedir (recursos) en el Consejo de Ministros, ¿no? Incluso, hubo casos en que existía la orden –recalco, la orden– de que cuando vinieran al Congreso a exponer no pidan un sol más. Los ministros hacen caso (formalmente), pero ‘por lo bajo’ le piden al congresista que interceda.¹⁸ En la Comisión de Presupuesto tenemos cerca de 20 congresistas y a cada uno le llevamos una ponencia para que coordine con un sector determinado. Entonces los ministros averiguan quién es su ponente y se acercan a negociar. El congresista hace suya la propuesta y la pelea y la sustenta.

Cuando ministros y titulares de oficinas públicas se encuentran disconformes con el proyecto de la ley de presupuesto (que, debe recordarse, se elabora en la cartera de Economía sin mayor participación de otros sectores), pueden conseguir que los congresistas intercedan en su favor al momento del debate en el Parlamento. Una congresista de oposición, que integra la Comisión de Presupuesto del Parlamento, dijo que esos pedidos muchas veces implican el manejo de recursos económicos para contratar más personal, o adquirir recursos materiales:¹⁹

¹⁷ Entrevista realizada en octubre del 2011, en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

¹⁸ La expresión ‘por lo bajo’ es utilizada coloquialmente en el Perú cuando se quiere dar a entender que algo se hace de manera informal, no oficial, subrepticamente.

¹⁹ En la ley de presupuesto del 2011, se autorizó al Ministerio de Justicia la contratación de un equipo de asesoramiento técnico y legal para la defensa del Estado. Del mismo modo, en la ley del 2012 se autorizó a una serie de instituciones públicas, entre ellas la Contraloría General de la República, a

Los mismos funcionarios del Ejecutivo les piden a los congresistas que hagan los pedidos por ellos. Es un lobby espectacular, sin que sea malo. Generalmente terminas luchando por el mismo Ejecutivo. ¿Y qué quieren? Que los excluyas de las leyes de austeridad, que los excluyas para contratar personal.

Las modificaciones al proyecto original del Ejecutivo suelen negociarse en una reunión de carácter informal entre la Dirección Nacional de Presupuesto Público, algunos miembros de la Comisión de Presupuesto y otros congresistas con influencia política, muy cerca a la fecha límite para presentar el dictamen, con la intención de asegurar un respaldo mayoritario al momento de la votación final (Carranza et. al, 2007: 51). La regularidad de estas reuniones fue confirmada por un congresista que ha sido miembro de la Comisión de Presupuesto y que, además, ha sido presidente del Consejo de Ministros:²⁰

El presupuesto lo presenta el Ejecutivo, se lleva a la Comisión y ahí empieza el gran debate, y de ahí comienzan las reuniones formales e informales de cada congresista con los de (el ministerio de) Economía, para decirles: ‘Oye a mí me interesa esta obra’. Y entonces el Ejecutivo lo que hace es buscar a los más capaces para ir explicándoles cómo es el presupuesto.

contratar más personal. Son ejemplos tomados al azar que revelan la naturaleza de algunas de las solicitudes que las oficinas públicas solicitan durante el debate presupuestal en el Parlamento.

²⁰ Entrevista realizada en noviembre del 2011, en el Congreso de la República.

No obstante, los congresistas siguen presionando hasta el final para introducir nuevas disposiciones, incluso durante el mismo día del debate final en el Pleno. El secretario técnico de la Comisión de Presupuesto lo explicó del modo en que sigue:²¹

Tú sabes que el presupuesto de la República es el resultado de muchas negociaciones (...) Cuando termina el debate en el Pleno, juntamos todas las nuevas propuestas y vamos con el ministro, el presidente de la Comisión y el equipo del Ministerio de Economía y empezamos a negociar: que esta sí, que esta no, que esta cuesta mucho. Cuando se tienen las aceptadas, entonces todos firman. Son negociaciones que a veces son fuertes. Ha pasado que el presidente de la Comisión tiene carácter y se impone.²²

Así, en los últimos años el Congreso ha empezado a incluir, y cada vez en una mayor proporción, una serie de disposiciones complementarias al proyecto de ley de presupuesto público enviado desde el Ejecutivo. Los congresistas buscan que sus propuestas se incluyan en el dictamen final, porque eso les ayuda a mejorar su imagen en sus distritos electorales y ante otros actores. Además, es una práctica alentada por funcionarios del propio Ejecutivo (como ministros) y de otras oficinas administrativas, descontentos con el proyecto original.

Como se ha revisado, varias de estas disposiciones complementarias que son añadidas en el Congreso implican iniciativas de gasto, desde autorizaciones para la contratación de personal hasta la transferencia de recursos para llevar adelante

²¹ Entrevista realizada en octubre del 2011, en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

²² Por su parte, un ex viceministro de Economía recordó una sesión en el Pleno de la siguiente manera: "(...) Es impresionante. Los congresistas se quieren meter por la ventana, literalmente, y hay que sacarlos. Cuando acaba la discusión, te vas al salón del costado, a puertas cerradas, pero todo se puede prolongar horas y horas. Porque (los congresistas) meten de nuevo cosas a las que ya les dijimos que no, pero se logra el consenso y se vota (...) Es una sesión súper intensa" (Entrevista realizada en mayo del 2011, en una oficina privada).

determinados proyectos. Un asesor de la Comisión de Presupuesto lo comentó de la siguiente manera:²³

(Las disposiciones complementarias) se entregan a la Comisión y la Comisión ve la manera de negociar con el MEF, de hacerlo viable. Nosotros en este último debate tuvimos más de 300 propuestas y pasan las que son más viables (...) ²⁴ Estas disposiciones complementarias tienen un impacto económico, definitivamente. Algunas son meramente administrativas, pero gran parte sí significan movimiento de dinero.

En general, el gobierno sabe que de cara a conseguir el apoyo legislativo necesario al momento de votar la ley presupuestal, necesita “pagar un precio” satisfaciendo las demandas de los congresistas, principalmente de índole local, y por ese motivo el Ministerio de Economía reserva una porción del presupuesto para responder a los requerimientos que plantean los legisladores (Carranza et al. 2010: 210). Esto es así a pesar de que el ya mencionado artículo 79 de la Constitución deja muy claramente establecido que los congresistas no tienen la prerrogativa de “crear ni aumentar gastos públicos”.

Ciertamente, esta contradicción entre las reglas formales y las prácticas políticas reales es reconocida dentro de la propia Comisión de Presupuesto del Congreso. Los parlamentarios defienden su derecho al gasto público sobre la base del artículo 76 del Reglamento del Congreso, según el cual las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los legisladores “no pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público”, aunque añade que “esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto”.

²³ Entrevista realizada en octubre del 2011, en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

²⁴ Se refiere al debate para la aprobación de la ley de presupuesto correspondiente al año fiscal 2012.

En otras palabras, en el marco de las negociaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo por la ley de presupuesto público, se prioriza al reglamento parlamentario sobre la propia Constitución Política del Estado. Así lo confirmó el secretario técnico de la Comisión de Presupuesto:²⁵

En la Constitución aparece que en el Congreso no tenemos iniciativa de gasto y en el reglamento dice que eso es así salvo en lo que se refiere al proceso presupuestal. Como que el reglamento te da una salida. Siempre se discute que eso sea válido o no, porque si la Constitución te dice ‘no puedes’, es que no puedes pues. Pero ese es el amparo, y por eso cuando estamos en el proceso (presupuestal) nos llueve de todo un poco. Claro, a veces con los amigos comentamos: ‘¿pero el reglamento puede más que la Constitución?’ Bueno, pero como que estamos caminando juntos en la misma vereda con el Ejecutivo.

Dado que formar parte de la Comisión de Presupuesto ofrece la atrayente opción de negociar directamente con el gobierno por asignaciones económicas, no resulta nada extraño que sea muy requerida por los legisladores, como lo indicó un congresista con 13 años de experiencia en el Parlamento peruano:²⁶

La que más quieren los congresistas es la comisión de Presupuesto. Porque el congresista no tiene iniciativa de gasto público salvo en la ley de presupuesto, ahí sí tienes iniciativa de gasto. Tú puedes lograr que una obra, acariciada por tu pueblo, se ponga en la ley de presupuesto, y ahí eres el rey. De hecho la ley de presupuesto es el concierto de todas las voluntades y ahí se logran muchas cosas, pero que tienen una visión local. Por esa razón es la comisión más disputada, la más socorrida.

²⁵ Entrevista realizada en octubre del 2011, en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

²⁶ Entrevista realizada en octubre del 2011, en el Congreso de la República.

La violación de reglas constitucionales formales que significa que legisladores peruanos ejerzan iniciativa de gasto durante el debate anual del presupuesto público se explica en un contexto en el que el Ejecutivo necesita negociar con el Congreso para sacar adelante la ley. Conviene recordar que, por mandato constitucional, si no se arriba a ningún acuerdo entre ambos poderes, el Ejecutivo queda habilitado para promulgar el proyecto original del presupuesto vía un decreto legislativo. No obstante ello, prefiere negociar antes que plantearse la posibilidad de un enfrentamiento directo con el Parlamento.

Es importante aclarar que la inclusión de las demandas de los congresistas no supone modificar el techo de gasto definido por el Ejecutivo. Los nuevos desembolsos añadidos a la ley se financian con saldos disponibles de años anteriores, con cargo a mayores ingresos y otras alternativas.²⁷ De acuerdo con un ex viceministro de Economía, esta estrategia tiene la ventaja de evitar una “presión de gasto adicional” sobre lo que fue inicialmente presupuestado.²⁸

3. Conclusiones: lo informal en competencia con lo formal

El Poder Ejecutivo en el Perú dispone de una serie de prerrogativas constitucionales (entre ellas, la emisión de decretos) que lo han convertido en el principal productor de legislación. En paralelo, el Congreso es considerado, técnica y profesionalmente, uno de los menos capacitados de toda América Latina. Esta combinación de factores se traduciría en una participación escasamente relevante del Parlamento en el proceso de las políticas públicas (Morón y Sanborn, 2006).

²⁷ En el debate de la ley para el año 2006, sin embargo, la Comisión de Presupuesto planteó un aumento de 170 millones de soles sobre el techo de gasto propuesto por el Ejecutivo a fin de atender a la demanda de mayores recursos del Poder Judicial. No ha vuelto a ocurrir algo así. Notas periodísticas de la época sugieren que la presión del Poder Judicial obligó al Ejecutivo a dar su brazo a torcer. Dado que el Parlamento está impedido, constitucionalmente, de aumentar el techo de gasto público, este incremento de emergencia supuso una evidente infracción pasada por alto.

²⁸ Entrevista realizada en mayo del 2011, en una oficina privada.

Parte de esta “posición de fortaleza” del Ejecutivo peruano frente al Legislativo (Nolte, 2003: 49) se sustenta en el “dominio jerárquico” que el primero ejerce sobre el presupuesto público (Carranza et al., 2007: 25). De hecho, el gobierno, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, maneja con una amplia discrecionalidad la elaboración del proyecto anual de presupuesto el cual, posteriormente, debe ser enviado al Parlamento para su respectivo debate y aprobación.

Sin embargo, en los años recientes los congresistas vienen ejerciendo, mediante las denominadas disposiciones complementarias, una influencia mayor en el diseño final de la ley. Estas disposiciones son utilizadas por el Congreso para ejercer un rol más relevante en el proceso presupuestario, mientras que el gobierno las emplea para evitar conflictos con la legislatura y arribar a acuerdos. Por ese motivo, se han convertido en una herramienta importante en la interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el Perú.

La necesidad del gobierno de asegurar el respaldo parlamentario al momento de la votación de la ley de presupuesto público lo lleva a negociar, informalmente, una serie de proyectos, principalmente de carácter local–regional, que los legisladores necesitan para mejorar su posición e imagen pública frente a sus electores. Ello contraviene directamente el artículo 79 de la Constitución, según el cual los congresistas no pueden proponer nada que implique una iniciativa de gasto.

Según se concluye a partir de lo declarado por los informantes clave, que los congresistas peruanos hagan propuestas de gasto y que estas sean tomadas en consideración se ha convertido en una regla informal, en la medida que es aceptada por las partes en la búsqueda de un consenso. Helmke y Levitsky (2004: 728-729) señalan que las reglas formales e informales conviven, haciendo que se generen diferentes formas de relación entre ellas a partir de dos dimensiones. La primera es el grado de

convergencia; es decir, si el hecho de recurrir a una regla informal produce resultados sustantivamente similares o diferentes a los esperados de una estricta adherencia a las reglas formales. Si los resultados son similares se asume que las instituciones formales e informales convergen. Si en cambio son resultados diferentes, se dice que son divergentes. La segunda dimensión tiene que ver con la efectividad de las instituciones formales, esto es si las reglas o procedimientos que existen en el papel son realmente cumplidos en la práctica. Las reglas formales son efectivas cuando los actores consideran que su no obediencia será sancionada por las autoridades oficiales, y son inefectivas cuando estiman que el costo de no cumplirlas es bajo o marginal.

La práctica expuesta y documentada en el presente trabajo es lo que Helmke y Levitsky (2004; 2006) denominan una institución informal que “compite” con una formal, en tanto contraviene, directamente, un mandato constitucional. Mediante la aplicación de esta institución informal, que es respetada tanto por el gobierno como por el Congreso, los actores involucrados en el proceso presupuestario obtienen resultados distintos a los esperados en virtud de una adherencia estricta a las reglas de juego formalmente establecidas.

¿Por qué razón no se modifica la Constitución para regularizar la iniciativa de gasto de los congresistas peruanos en el proceso presupuestal? Una de las prerrogativas del Parlamento peruano, por cierto, es la modificación constitucional. No obstante, como señalan Elkins *et al.* (2009: 67), cualquier reforma de esa naturaleza es una empresa costosa porque la negociación entre los actores implica invertir tiempo y capital político. Para intentar modificar la Constitución en el Perú se necesitan requisitos altos: que la iniciativa de reforma se vote en dos legislaturas ordinarias sucesivas y que, en ambas ocasiones, sea aprobada por los dos tercios del número legal

de congresistas.²⁹ En un Parlamento fragmentado como el peruano, arribar a dichos acuerdos supone una tarea muy complicada. Es por eso que el recurso de reglas informales, en un escenario como el descrito, aparece como una mejor opción.

Finalmente, este trabajo ha demostrado que un análisis basado exclusivamente en las reglas formales no permite vislumbrar, en su real dimensión, la capacidad de influencia de la legislatura peruana en el proceso presupuestal. Esto sugiere que los rankings de poderes presidenciales deberían tomar en consideración, además, la existencia de las reglas informales, su impacto en las negociaciones políticas así como los resultados que se deriven de ellas.

Bibliografía

- Alvarado, Betty y Morón, Eduardo (2008). *Perú, hacia un presupuesto por resultados: afianzando la transparencia y rendición de cuentas*”, Documento de Discusión, Universidad del Pacífico.
- BID (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Blume, Aldo (2011), *Los decretos de urgencia de Alan García: El abuso y la usurpación de la facultad legislativa por parte del Poder Ejecutivo. Balance constitucional de los decretos de urgencia expedidos durante el segundo gobierno del presidente Alan García Pérez*, Lima, Instituto de Defensa Legal.
- Carey, John (2005). “Presidencialismo e instituciones representativas en América Latina”, en Domínguez, Jorge y Shifter, Michael (eds.), *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, pp.11–46.

²⁹ Artículo 206 de la Constitución Política del Perú.

- Carranza, Luis; Chávez, Jorge; Valderrama, José (2007). *La economía política del proceso presupuestario: El caso peruano*, Documento de Trabajo #CS-102, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Carranza, Luis; Chávez, Jorge F.; Valderrama, José (2010). Success in sustainability? The case of Peru, en Hallerberg, Mark; Scartascini, Carlos; Stein, Ernesto (eds.), *Who decides the budget? A political economy analysis of the budget process in Latin America*, London, Inter-American Development Bank, pp. 191–220.
- Constitución Política del Perú, en <http://www.tc.gob.pe/legconperu/constitucion.html>.
- Cox, Gary y Morgenstern, Scott (2001). “Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina”, *Desarrollo Económico*, vol.41, núm.163, pp.373–393.
- Elkins, Zachary; Ginsburg, Tom; Melton, James (2009). *The Endurance of National Constitutions*, New York: Cambridge University Press.
- Fenno, Richard. F., Jr. (1966). *The Power of the Purse: Appropriations Politics in Congress*, Boston: Little, Brown.
- Ferraro, Agustín, (2008), “Friends in high places: Congressional influence on the bureaucracy in Chile”, *Latin American Politics and Society*, vol.50, núm.2, pp.101–130.
- Gilchrist, Valerie y Williams, Robert (1999). “Key informant interviews”, en Crabtree, Benjamin y Miller, William (eds.), *Doing qualitative research*, London, Sage, pp.71–88.
- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky, (2004), “Informal institutions and comparative politics: A research agenda”, *Perspective on Politics*, vol.2, núm. 4, pp.725–740.
- Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven (2006), “Introduction”, en Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven (eds.), *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp.1–30

- Lauth, Hans-Joachim, (2000). “Informal institutions and democracy”, *Democratization*, vol.7, núm. 4, pp.21-50.
- Levitt, Barry S. (2012). *Power in the balance. Presidents, parties and legislatures in Peru and beyond*, Indiana, University of Notre Dame Press.
- Manual de Técnica Legislativa del Congreso del Perú, en www.congreso.gob.pe/dgp/ManualTecnicaLegislativa.pdf
- Marshall, M. N. (1996). “The key informant technique”, *Family Practice*, vol. 13, núm.1, pp.92–97.
- Morón, Eduardo y Sanborn, Cynthia (2006). *The Pitfalls of policymaking in Peru: Actors, institutions and rules of the game*, Research Network Working Paper #R-511, Inter-American Development Bank.
- Nolte, Detlef (2003). “El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada”, *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIII, núm.2, pp.43–67.
- O’Donnell, Guillermo (1994). “Delegative democracy”, *Journal of Democracy*, vol.5, núm.1, pp.55–69.
- O’Donnell, Guillermo (1996). *Another institutionalization: Latin America and elsewhere*, Working Paper #222, The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- Patriau, Enrique (2014). “El Congreso peruano: políticas públicas e influencia informal sobre la burocracia”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 43, 103–126.
- Payne, Mark (2006). “El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: Papel de la Constitución y los partidos políticos”, en Payne, Mark; Zovatto, Daniel; Mateo Díaz, Mercedes (eds.), *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, pp.91-128.
- Reglamento del Congreso del Perú, en http://www.congreso.gob.pe/_reglamento.htm.

- Saiegh, Sebastian (2010). “Active players or rubber stamps? An evaluation of the policymaking role of Latin American legislatures”, en Scartascini, Carlos; Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano (eds.), *How democracy works: Political institutions, actors and arenas in Latin American policymaking*, Washington, Inter-American Development Bank, pp.47-75.
- Scartascini, Carlos; Spiller, Pablo; Stein, Ernesto; Tommasi, Mariano (2011). “¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas”, en Scartascini, Carlos; Spiller, Pablo; Stein, Ernesto; Tommasi, Mariano (eds.) *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Colombia, Banco Interamericano de Desarrollo, pp.1-31.
- Scartascini, Carlos (2011). “¿Quién es quién en el juego político? Describiendo a los actores que intervienen y sus incentivos y funciones” en Carlos Scartascini; Pablo Spiller; Ernesto Stein y Mariano Tommasi (eds.), *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Colombia, Banco Interamericano de Desarrollo, pp.33-74.
- Shugart, Matthew y Haggard, Stephan (2001). “Institutions and public policy in presidential systems”, en Haggard, Stephan y Mc.Cubbins, Mathew (eds.), *Presidents, parliaments and policy*, New York, Cambridge University Press, pp.64–102.
- Shugart, Matthew y Mainwaring, Scott (1997). “Presidentialism and democracy in Latin America: Rethinking the terms of the debate”, en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (eds.), *Presidentialism and democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp.12–54.
- Siavelis, Peter (2006). “Accommodating informal institutions and Chilean democracy”, en Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven (eds.), *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp.33–55.
- Stein, Ernesto y Mariano Tommasi, (2006), “La política de las políticas públicas”, *Política y Gobierno*, vol. XIII, núm. 2, México, pp.393-416.

Tremblay, Marc–Adelard (1957). “The key informant technique: A nonethnographic application”, *American Anthropologist*, vol.59, núm.4, pp.688–701.

Tsebelis, George y Alemán, Eduardo (2005). “Presidential conditional agenda setting in Latin America”, *World Politics*, núm.57, pp.396–420.

Weyland, Kurt (2002). “Limitations of rational choice institutionalism for the study of Latin American Politics”, *Studies in Comparative International Development*, vol. 37, núm.1, pp.57-85.

Wildavsky, Aaron B. (1998). *The New Politics of the Budgetary Process*, Glenview: Scott, Foresman.