

PODER CONGRESAL EN EL PERÚ

Un balance a la mitad del periodo 2021-2026

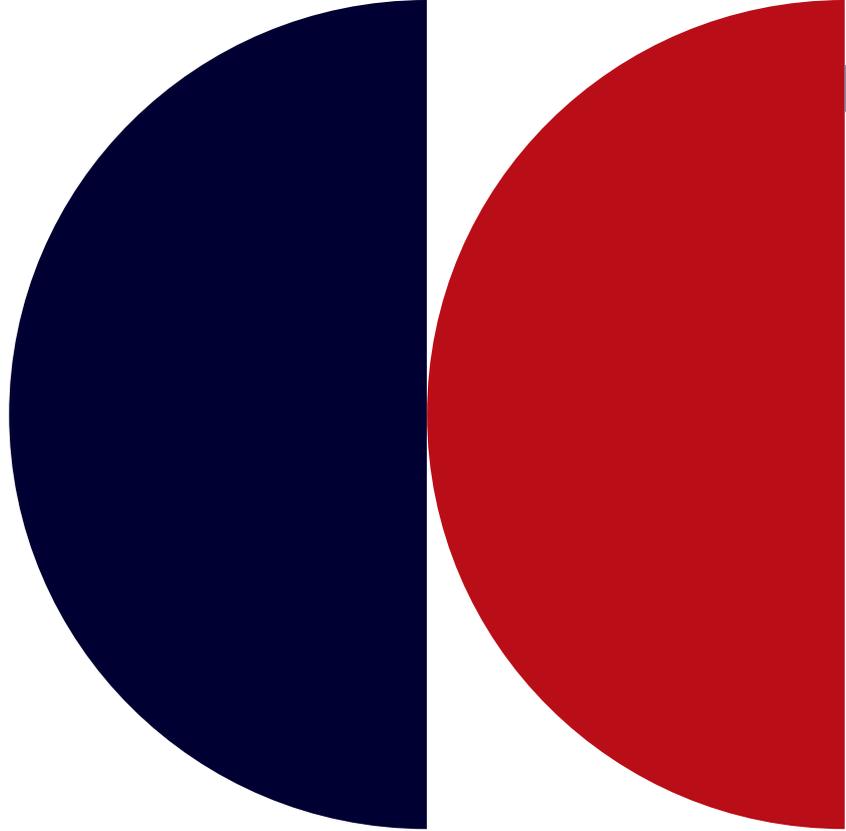


**GOBIERNO Y
POLÍTICAS PÚBLICAS
PUCP**

**PODER CONGRESAL EN EL
PERÚ: UN BALANCE A LA MITAD
DEL PERIODO 2021-2026**

ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS
PÚBLICAS DE LA PUCP

JORGE ARAGÓN
MARYLIA CRUZ
KARINA ALCÁNTARA
PAOLO SÁNCHEZ



**Poder congresal en el Perú:
un balance a la mitad del periodo 2021-2026**

©Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y
Políticas Públicas – PUCP
Av. Universitaria 1801, San Miguel, Lima – Perú
<https://gobierno.pucp.edu.pe>

Documento elaborado por **Jorge Aragón, Marylia Cruz, Karina Alcántara y Paolo Sánchez.**

Colaboración de Alvaro Carbajal en el recojo de información.

Primera edición digital, junio 2024.
Corrección de estilo: **Lucía Patsías Valle**
Imagen de portada: **Allen Ladd**
Diagramación: **Allen Ladd**

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

N.º ISBN: 978-612-47713-1-6

ISBN: 978-612-47713-1-6



Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción y distribución total o parcial de esta obra, por cualquier medio o procedimiento, sin la autorización escrita de los editores, bajo las sanciones establecidas por ley.

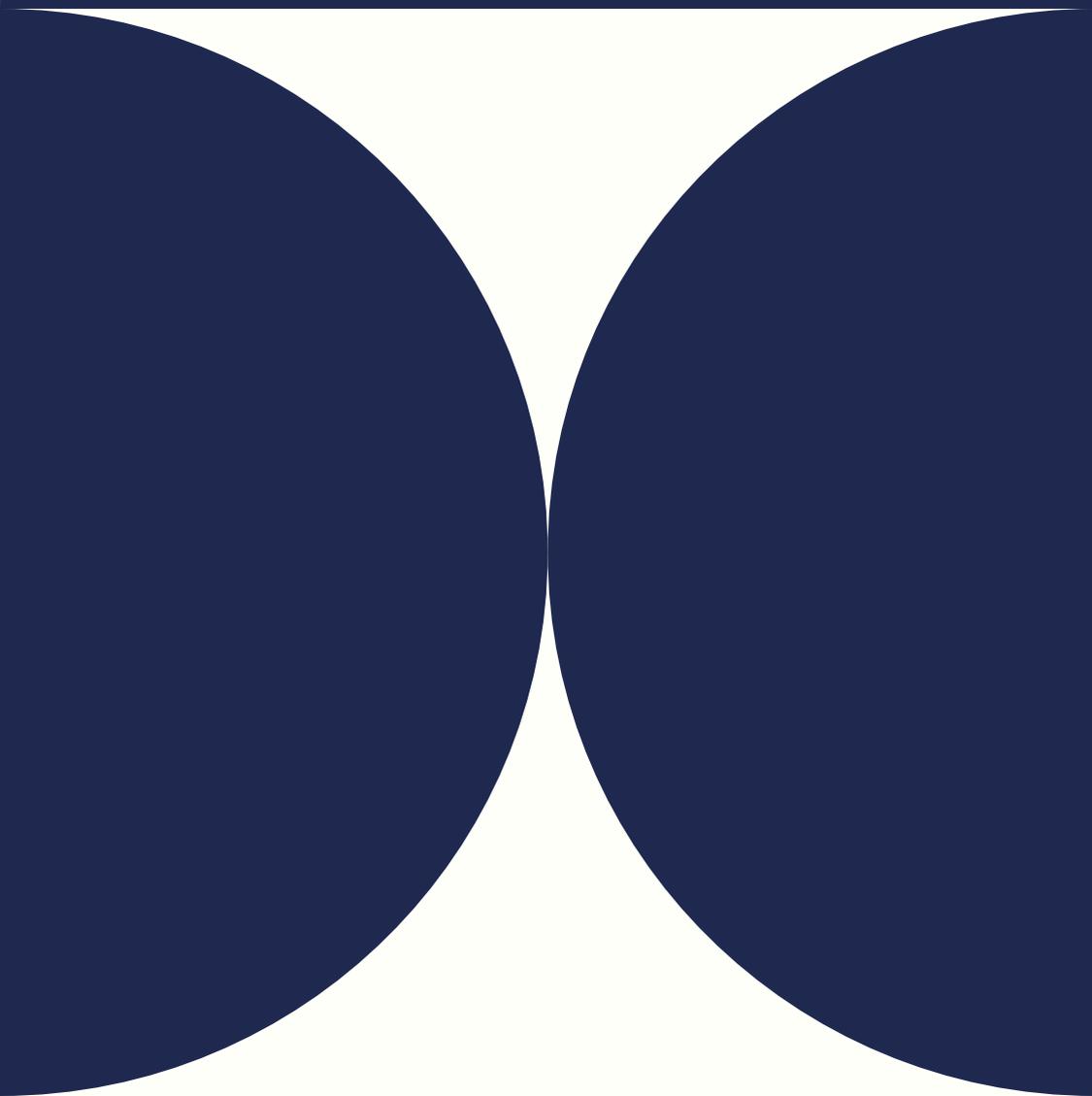
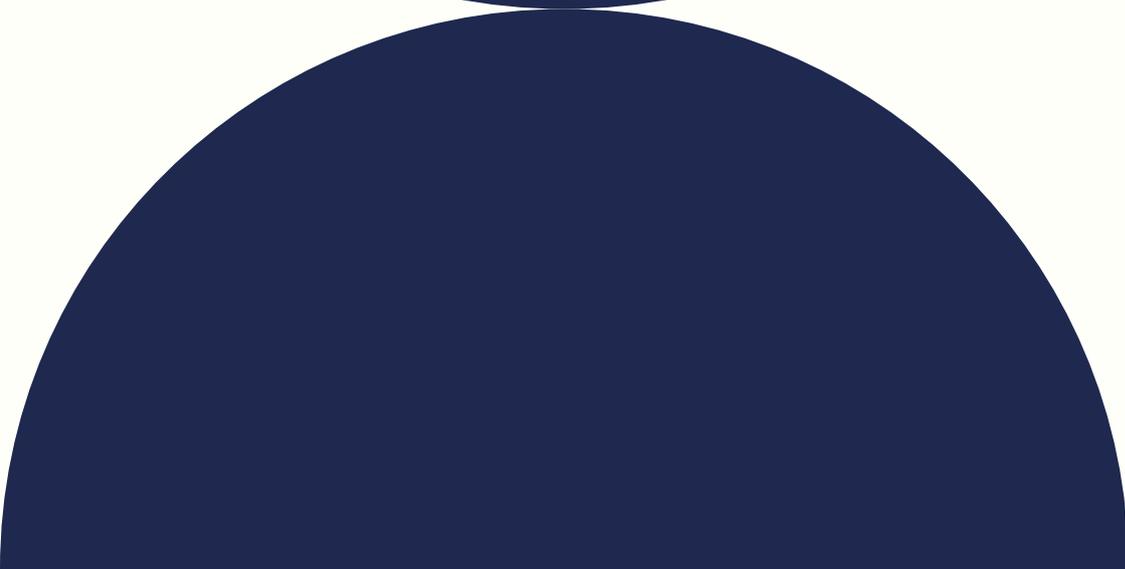


TABLA DE *Contenido*

Resumen Ejecutivo	08
Introducción	12
01 COMPORTAMIENTO CONGRESAL	14
1.1 Transfuguismo político	15
1.2 Participación en comisiones ordinarias	20
1.3 Participación en votaciones durante el Pleno	23
1.4 Comportamiento en votaciones	26
02 FUNCIÓN LEGISLATIVA	30
2.1 Proponentes	33
2.2 Temáticas	36
2.3 Procedimiento legislativo	48
2.4 Leyes publicadas en El Peruano: proyectos acumulados	48
03 FUNCIÓN DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN	54
3.1 Control político al Ejecutivo	55
3.2 Pedidos de información	60
3.3 Denuncias ante la Comisión de Ética Parlamentaria	63
04 FUNCIÓN DE REPRESENTACIÓN	68
4.1 Tipos de actividad	71
4.2 Tipos de institución	76
4.3 Regiones visitadas	82
Conclusiones	88
Bibliografía	90
Anexos : Indicadores de desempeño congresal	93

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	Promedio del número de bancadas por legislatura*	20
Gráfico 2.	Cambios en la composición del Congreso (2021–2024)	21
Gráfico 3.	N° de congresistas según cambios de bancada	22
Gráfico 4.	Bancada inicial y final de los cambios en el Congreso 2021–2026*	23
Gráfico 5.	Número de congresistas titulares en comisiones ordinarias	26
Gráfico 6.	Cantidad de proyectos de ley presentados por año legislativo*	36
Gráfico 7.	Cantidad de proyectos de ley presentados por legislatura*	37
Gráfico 8.	Número de distritos en Perú (1993–2019)	47
Gráfico 9.	Cantidad de proyectos de reforma constitucional según bancada parlamentaria*	50
Gráfico 10.	Porcentaje de proyectos de ley publicados en el diario El Peruano según nivel temporal de publicación*	56
Gráfico 11.	Porcentaje de leyes según cantidad de proyectos de ley acumulados	57
Gráfico 12.	Mociones de control político presentadas (2021–2023) según bancada*	65
Gráfico 13.	Frecuencia de denuncias según congresista*	73
Gráfico 14.	Cantidad de actividades de representación según tipo de actividad y legislatura (I)	80
Gráfico 15.	Cantidad de actividades de representación según tipo de actividad y legislatura (II)*	81
Gráfico 16.	Cantidad de instituciones participantes según tipo de institución y legislatura (I)	85
Gráfico 17.	Cantidad de instituciones participantes según tipo de institución y legislatura (II)	86

ÍNDICE DE TABLAS

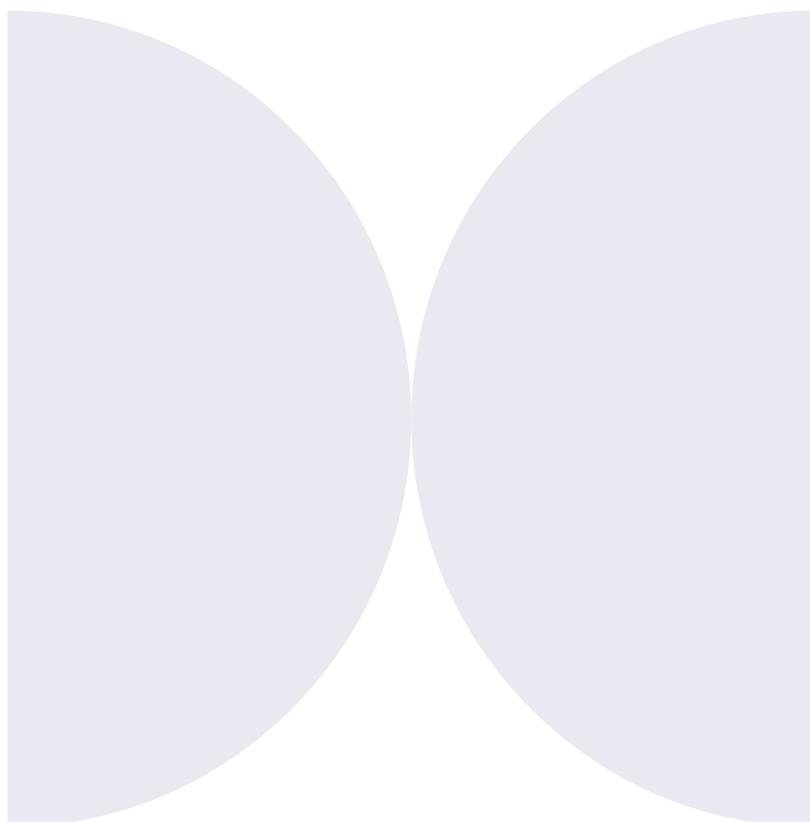
Tabla 1.	Número de congresistas electos por grupo parlamentario, con porcentajes	22
Tabla 2.	Bancadas que ejercen la presidencia de comisiones (2021-2023)	25
Tabla 3.	Número de comisiones según tipo de comisión al término de la primera legislatura ordinaria 2023	26
Tabla 4.	Nº de votaciones en el Pleno según legislatura ordinaria	27
Tabla 5.	Votaciones por tipo, según legislatura ordinaria	28
Tabla 6.	Porcentaje de participación en votaciones por bancada	29
Tabla 7.	Índice de unidad en los grupos parlamentarios según legislatura ordinaria	31
Tabla 8.	Cinco congresistas con mayor disciplina	32
Tabla 9.	Cantidad de proyectos de ley presentados y publicados en El Peruano según proponente*	38
Tabla 10.	Cantidad de proyectos de ley presentados y publicados en El Peruano según bancada parlamentaria*	39
Tabla 11.	Cantidad de proyectos de ley presentados y publicados en El Peruano según comisión ordinaria*	41
Tabla 12.	Bancada con la mayor cantidad de proyectos de ley presentados, publicados en el Peruano y porcentaje de publicados en El Peruano según comisión*	43
Tabla 13.	Cantidad de proyectos de ley presentados y publicados en el Peruano según tipo de proyecto*	44
Tabla 14.	Porcentaje de proyectos de ley presentados por tipo de proyecto y bancada*	45
Tabla 15.	Cantidad de proyectos de ley presentados y publicados en El Peruano según tipo de proyecto y bancada*	46
Tabla 16.	Cantidad de proyectos de ley presentados y publicado en El Peruano sobre atomización estatal según nivel*	48
Tabla 17.	Reformas constitucionales publicadas en El Peruano en el periodo legislativo 2021-2026	51
Tabla 18.	Cantidad de proyectos de ley publicados en El Peruano y exonerados de segunda votación según tipo de proyecto	53
Tabla 19.	Cantidad de proyectos de ley publicados en El Peruano y exonerados de segunda votación según proponente*	54
Tabla 20.	Cantidad de proyectos de ley observados según resultado de la observación y estado procesal*	55
Tabla 21.	Cantidad de leyes únicas y compartidas según tipo de ley y bancada parlamentaria	58
Tabla 22.	Cantidad de leyes únicas y compartidas entre las bancadas parlamentarias	59
Tabla 23.	Mociones de control político (2021-2023)	64
Tabla 24.	Mociones de control político según presidente	64
Tabla 25.	Mociones de vacancia presidencial (2021-2023)	65

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 26.	Votación de admisión a debate de mociones de vacancia presidencial*	66
Tabla 27.	Votación de aprobación de resolución legislativa que declara permanente incapacidad moral y vacancia presidencial*	66
Tabla 28.	Porcentaje de votos a favor de las mociones de vacancia según bancada parlamentaria*	67
Tabla 29.	Pedidos de información según legislatura ordinaria	69
Tabla 30.	Pedidos de información a entidades estatales según sector	69
Tabla 31.	Pedidos de información según bancada	70
Tabla 32.	Número de denuncias realizadas según legislatura*,**	72
Tabla 33.	Número de denuncias realizadas por tipo de denuncia*	72
Tabla 34.	Número de congresistas denunciados según legislatura	73
Tabla 35.	Nº de denuncias y congresistas denunciados según bancada	74
Tabla 36.	Cantidad de informes de representación esperados y presentados según legislatura	78
Tabla 37.	Cantidad de congresistas según porcentaje de informes de representación presentados	78
Tabla 38.	Cantidad de actividades total y promedio de actividades por semana de representación según bancada parlamentaria	82
Tabla 39.	Promedio de actividades de un congresista en semana de representación según tipo de actividad y bancada	83
Tabla 40.	Cantidad de instituciones total y promedio de instituciones por semana de representación según bancada parlamentaria	87
Tabla 41.	Promedio de instituciones que participan con un congresista en semana de representación según bancada (I)	88
Tabla 42.	Promedio de instituciones que participan con un congresista en semana de representación según bancada (II)	89

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.	Cantidad de proyectos de ley presentados y publicado en El Peruano sobre atomización según región*	49
Figura 2.	Cantidad de actividades de representación por región	91
Figura 3.	Cantidad de congresistas que visitaron al menos una vez una región	92
Figura 4.	Bancada parlamentaria con mayor cantidad de actividades por región	93
Figura 5.	Cantidad de actividades de representación por bancada y región	94



RESUMEN

Ejecutivo

En consonancia con el compromiso de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) de promover la democracia y fortalecer las instituciones del país, el presente documento tiene como objetivo analizar cuatro aspectos centrales del Congreso del Perú durante el periodo legislativo 2021–2026. Específicamente, desde la Primera Legislatura del 2021 hasta el fin de la Primera Legislatura Ordinaria de 2023. Se propone examinar el comportamiento congresal y la labor en torno a las funciones legislativa, fiscalizadora y representativa.

En primer lugar, se aborda el comportamiento de los congresistas en sus decisiones de permanencia en sus bancadas, su asistencia y sus votos alineados en las sesiones plenarias. Históricamente, el Parlamento peruano se ha caracterizado por una alta fragmentación, situación que se ha mantenido durante el periodo analizado. El número de bancadas osciló entre nueve, al inicio de la gestión, y 12, al término de la Primera Legislatura de 2023. Aproximadamente un tercio de los parlamentarios (42 en total) migraron de una bancada a otra en, por lo menos, una ocasión durante este periodo, sin contar aquellos que pasaron a la condición de no agrupados. Al finalizar el periodo de análisis, los no agrupados representaban el 13 % del Parlamento. Este es el mayor número registrado en los últimos años, superando ampliamente el total de congresistas sin bancada al término de los tres congresos previos. La no pertenencia a un grupo parlamentario genera ciertas restricciones en sus capacidades congresales, como la falta de representación en la Junta de Portavoces y el tiempo limitado para hacer uso de la palabra. Si bien esto no impide su participación en ciertas comisiones ordinarias de menor relevancia, sí

restringe su posibilidad de pertenecer a las mesas directivas.

Presidir alguna de las comisiones ordinarias implica tener poder de decisión sobre su agenda, lo que podría estar alineado con la agenda de la bancada a la que pertenece el miembro de la Mesa Directiva. A lo largo de estas cinco legislaturas, se ha observado que Fuerza Popular ha mantenido la presidencia de comisiones como Agraria, Constitución y Reglamento, mientras que Avanza País ha liderado en Defensa Nacional y Descentralización. Es importante señalar que existe un límite de participación en comisiones para los congresistas, quienes pueden formar parte de un máximo de cinco comisiones y, como mínimo, una por legislatura, ya sean ordinarias, especiales u otras. Sin embargo, se ha observado que algunos congresistas han excedido este límite, llegando en ocasiones a participar en hasta siete comisiones a lo largo de dos legislaturas.

La participación en las votaciones plenarias es un aspecto crucial para entender el comportamiento del Congreso. Durante el periodo comprendido entre julio de 2021 y febrero de 2024, se llevaron a cabo un total de 156 sesiones del Pleno. La mayoría estuvo relacionada con la labor legislativa del Congreso, como la aprobación de proyectos de ley, textos sustitutorios y sus segundas votaciones, o la exoneración de estas. Se observó una amplia

variación en los niveles de participación, tanto entre las diferentes bancadas como a nivel individual. Por ejemplo, Perú Bicentenario destacó como la bancada más participativa en proporción a sus miembros, mientras que Podemos Perú mostró una participación relativamente menor. Al analizar el sentido del voto, se evidenció que, aunque algunas bancadas demostraron una alta unidad —como Fuerza Popular y Alianza para el Progreso—, otras —como Podemos Perú— mostraron lo contrario. Es importante señalar que la mayoría de las bancadas superaron el umbral de 0,9 en un indicador que varía de 0 a 1, donde 1 representa una mayor unidad en el voto, lo que sugiere que no se puede indicar una baja cohesión o unidad significativa en ninguna de las bancadas. A nivel individual, esta idea de voto conjunto se reflejó en un promedio de disciplina a la hora de votar de 0,94, lo que indica una consistencia notable en el comportamiento de los congresistas en cuanto a sus votos en las sesiones plenarios.

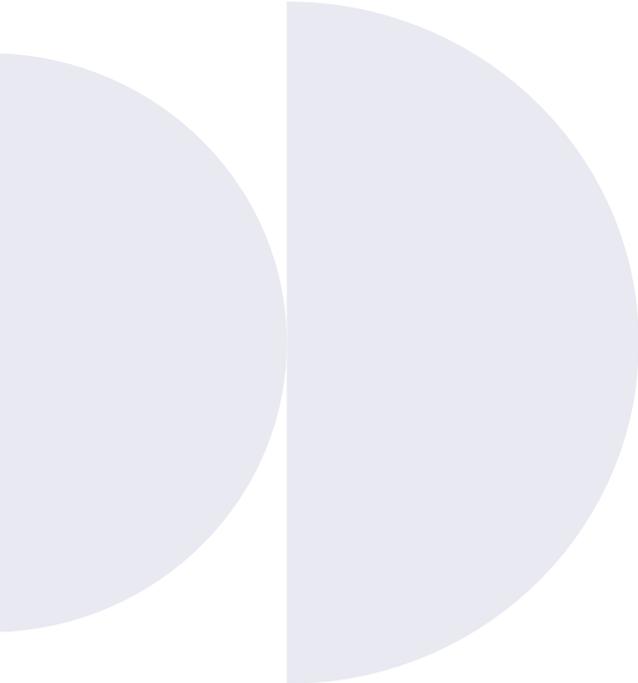
El segundo capítulo se centra en el análisis de la producción legislativa del Congreso. Se planteó examinar el éxito legislativo, es decir, la relación entre el número de proyectos de ley presentados y los que finalmente se convierten en ley. Durante este periodo congresal, se presentaron un total de 6 880 proyectos de ley, de los cuales solo una quinta parte logró publicarse. A nivel institucional, el Congreso de la República no alcanzó el mayor éxito legislativo en comparación con otros poderes del Estado, como el Judicial y el Ejecutivo, que registraron una tasa de publicación más elevada. A nivel parlamentario, se observó que Perú Libre fue la bancada que presentó un mayor número de iniciativas legislativas. Sin embargo, fueron los grupos parlamentarios de Acción Popular, Alianza para el Progreso, Avanza País - Partido de Integración Social, Fuerza Popular, Renovación Popular y Somos Perú los que lograron un mayor éxito legislativo. Es importante destacar que el diálogo y la coordinación son aspectos fundamentales para alcanzar este éxito, ya que las iniciativas multipartidarias tienen una mayor probabilidad de publicarse, en comparación con las propuestas de legisladores no agrupados.

Los temas más priorizados por el Parlamento en sus iniciativas legislativas abarcan principalmente aspectos económicos, presupuestarios y educativos. Se ha observado una mayor cantidad de proyectos de ley presentados en las comisiones

encargadas de tratar estos temas específicos. Por otro lado, se ha notado que los proyectos de ley de carácter declarativo tienen un índice de éxito legislativo más alto en comparación con las propuestas ordinarias, las cuales tienen un impacto más directo en las políticas públicas. Además, se ha identificado que las iniciativas legislativas que proponen la creación de nuevos distritos o provincias en el país son otro tema recurrente. En total, se han presentado 212 proyectos de este tipo. La mayoría son de carácter declarativo, y dirigidas a las regiones del sur del país como Ayacucho, Apurímac, Cusco y Puno. Estas propuestas han tenido una tasa significativa de publicación, con más de la mitad de ellas aprobadas. Por último, se ha destacado el interés del Congreso en el cambio de la Constitución, con un total de 332 proyectos de reforma constitucional presentados. Las bancadas de Perú Libre y Acción Popular han sido las más activas en este aspecto. Hasta febrero de 2024, el Congreso aprobó tres reformas constitucionales relacionadas con el patrimonio cultural, la lucha anticorrupción y el derecho al acceso a internet.

Para alcanzar el éxito legislativo, los proyectos de ley atraviesan un proceso complejo, del cual se pueden destacar tres aspectos fundamentales. En primer lugar, persiste la práctica de exonerar la segunda votación de los proyectos legislativos. Aunque la norma establece que las iniciativas legislativas deben ser aprobadas en doble votación, en muchas ocasiones se opta por exonerar esta segunda instancia. De hecho, se ha vuelto común que cuatro de cada cinco proyectos publicados por el Congreso no pasen por una segunda deliberación. En segundo lugar, las observaciones emitidas por el Poder Ejecutivo no son determinantes para el rechazo de los proyectos. Más del 50 % de los proyectos observados por el gobierno son publicados. Esto significa que aproximadamente uno de cada cuatro proyectos publicados fue previamente observado. La insistencia por parte de los congresistas en la aprobación de sus proyectos, a pesar de las advertencias del Ejecutivo, es una práctica frecuente. Finalmente, es importante señalar que el Congreso no suele promulgar leyes de manera rápida, también conocidas como leyes exprés. En la mayoría de casos, los proyectos de ley tardan más de seis meses en promulgarse.

En cuanto a la función de fiscalización, el Congreso



dispone de diversos mecanismos de control político dirigidos hacia los otros poderes del Estado, los más destacados son aquellos dirigidos hacia el Ejecutivo. Estos mecanismos incluyen invitaciones a ministros, interpelaciones, censuras y vacancias presidenciales. Durante las cinco legislaturas analizadas, se presentaron un total de 169 mociones de control político dirigidas hacia el Ejecutivo, de las cuales 163 estaban dirigidas a ministros y seis al presidente en turno. Cabe destacar que una de estas mociones culminó con la vacancia del expresidente Pedro Castillo en el año 2022. Además, se identificó que las bancadas que mostraron mayor respaldo a los procesos de vacancia fueron Renovación Popular, Integridad y Desarrollo (actualmente inactiva) y Avanza País. Estas bancadas jugaron un papel significativo en el impulso y apoyo a las mociones de control político dirigidas al Ejecutivo.

Asimismo, los pedidos de información representan un mecanismo crucial para la labor de fiscalización y control del Parlamento peruano. En total, se llevaron a cabo 5 035 solicitudes de información, con un pico notable de 1 273 solicitudes durante la Segunda Legislatura de 2022. Es importante destacar que, a lo largo de las distintas legislaturas, el nivel de respuesta por parte de las entidades requeridas ha sido insatisfactorio, sin superar el 70 % en ninguna de ellas. Los municipios, el

sector salud y el sector justicia han sido los más reticentes en atender los requerimientos, a pesar de ser los más solicitados. Por otro lado, se observa que las bancadas más activas en la presentación de estos pedidos han sido Perú Libre y Fuerza Popular, mientras que Podemos Perú e Integridad y Desarrollo han desempeñado un papel más limitado en esta labor de fiscalización.

Otra herramienta fundamental para la fiscalización es la Comisión de Ética Parlamentaria, ante la cual se registraron 167 denuncias durante las cinco legislaturas de análisis. Se observa también que 107 de estas denuncias se archivaron en la etapa de calificación, y 60 fueron objeto de investigación. Las denuncias pueden ser de oficio, presentadas por la propia comisión o a pedido de parte, presentadas por congresistas, ciudadanos o asociaciones civiles. En este contexto, las denuncias presentadas a pedido de parte fueron las más comunes, aunque paradójicamente se investigaron en menor medida. En total, solo 35 congresistas no fueron objeto de ninguna denuncia ante la Comisión de Ética Parlamentaria durante el periodo analizado, mientras que 45 fueron denunciados en una sola ocasión y 55 acumularon más de una denuncia. Además, es relevante destacar que la bancada que registró la mayor cantidad de denuncias contra sus congresistas fue Fuerza Popular.

El último capítulo examina la función de representación del Congreso a través de los informes presentados por los parlamentarios. Durante esta mitad del periodo parlamentario, se llevaron a cabo más de 28 284 actividades, con la participación de 33 644 instituciones. Se observa que la mayor cantidad de actividades e instituciones involucradas se registró al inicio de las labores parlamentarias, disminuyendo posteriormente el esfuerzo por cumplir con esta función. Entre las actividades más frecuentes se encuentran las reuniones con autoridades o ciudadanía, las visitas inopinadas y la participación en eventos. Los principales actores participantes fueron los funcionarios de programas nacionales, los municipios locales y de centros poblados, la ciudadanía y una variedad de organizaciones sociales, civiles y organismos no gubernamentales.

Desde una perspectiva regional, se observa que los congresistas llevan a cabo más actividades de representación en la capital y en las regiones del norte y sur del Perú. Además, se destaca que los parlamentarios no se limitan a visitar únicamente sus circunscripciones electorales, sino que viajan a diversas regiones del país. En este sentido, los parlamentarios han visitado más las regiones de Lima, Piura, Arequipa, Callao y Lambayeque.

Las bancadas de Perú Libre y Fuerza Popular se destacan por haber realizado un mayor número de actividades y haber interactuado con más instituciones a comparación de otras bancadas. En contraste, las bancadas Unidad y Diálogo Parlamentario e Integridad y Desarrollo muestran cifras más bajas en estos aspectos. Es importante tener en cuenta que las cantidades registradas pueden variar dependiendo del tiempo de duración y la cantidad de congresistas que conforman cada grupo parlamentario. Por lo tanto, se propone realizar un cálculo que considere ambas particularidades. De esta manera, se observa que, en promedio, un congresista de Perú Bicentenario lleva a cabo más actividades de representación cada mes (12), mientras que un congresista de Integridad y Desarrollo establece

relaciones con un mayor número de instituciones (13). Por otro lado, la bancada de Podemos Perú muestra los promedios más bajos al realizar solo cinco actividades y establecer relaciones con seis instituciones en promedio. Esta evaluación permite una comparación más equitativa entre las bancadas, teniendo en cuenta tanto su duración como su tamaño.

En síntesis, Poder Congresal en el Perú: un balance a la mitad del periodo 2021-2026 ofrece una visión detallada y fundamentada del papel del Congreso peruano en su labor legislativa y representativa. A través de indicadores y análisis exhaustivos, proporciona una comprensión profunda del desempeño del Congreso, permitiendo así una evaluación objetiva de su labor. Estos análisis no solo son relevantes para entender el funcionamiento de las instituciones democráticas, sino también son herramientas clave para identificar áreas de mejora y promover la rendición de cuentas. En última instancia, contribuyen significativamente al fortalecimiento de la democracia en el Perú, al ofrecer una base sólida para el debate público y la toma de decisiones informadas.

Introducción

El Congreso de la República es una de las instituciones fundamentales en la estructura política y democrática del país, dado que ejerce un papel central en la toma de decisiones, la representación de los ciudadanos y el control de los poderes del Estado. Por este motivo, la comprensión y el análisis del funcionamiento del Congreso resultan esenciales para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia.

Según datos del Barómetro de las Américas, la confianza en el Congreso ha experimentado una preocupante disminución en los últimos años (Maldonado, 2024). Desde el 17 % registrado en 2006, ha descendido al 7 % en 2023, lo que convierte al Perú en el país con el nivel más bajo de confianza en el Congreso entre las 23 naciones de América Latina y el Caribe. Ipsos Perú (2023) registra la misma situación durante el actual periodo congresal. De 42 % en agosto de 2021, el apoyo al Parlamento ha descendido a tan solo 11 % en diciembre de 2023. Este dato subraya la urgencia por analizar y comprender los desafíos que enfrenta el Congreso peruano y trabajar en su fortalecimiento para recuperar la confianza ciudadana en las instituciones democráticas.

En ese sentido, desde la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú consideramos importante observar y analizar el comportamiento del Congreso de la República. Como se conoce, el parlamento peruano cuenta con las siguientes funciones:

- Legislativa: Proponer, modificar y derogar leyes.
- Fiscalizadora: Solicitar información e iniciar investigaciones sobre los asuntos de interés público, así como supervisar las acciones del Poder Ejecutivo.
- De control político/Cuasi jurisdiccional: Juicio y antejuicio político.
- Representativa: Expresar y defender los intereses de los ciudadanos que representan.
- Presupuestal: Aprobar el presupuesto general de la República y modificaciones presupuestarias.
- Legitimadora¹: Elegir y ratificar autoridades así como brindar o negar confianza al Consejo de Ministros.

Esta publicación, *Poder Congresal en el Perú: un balance a la mitad del periodo 2021–2026*, presenta un exhaustivo análisis que explora las primeras cuatro funciones mencionadas. El estudio tiene como objetivo proporcionar una visión integral de la labor del Congreso y su impacto en la vida política y social del país, explorando estas funciones así como el comportamiento congresal como eje transversal a las mismas.

¹ Catalogada dentro de las funciones especiales en el artículo 6 del Reglamento del Congreso de la República (2021)



01

Comportamiento *Congresal*

La presente sección aborda cómo se desenvuelven de manera individual los congresistas en el Parlamento, considerando diferentes aspectos vinculados directa o indirectamente con el cumplimiento de sus funciones. En primer lugar, se analiza, en las votaciones de las sesiones del Pleno, su cambio entre grupos parlamentarios, la titularidad que ostentan en las comisiones ordinarias, su participación y adaptación al voto de la bancada.

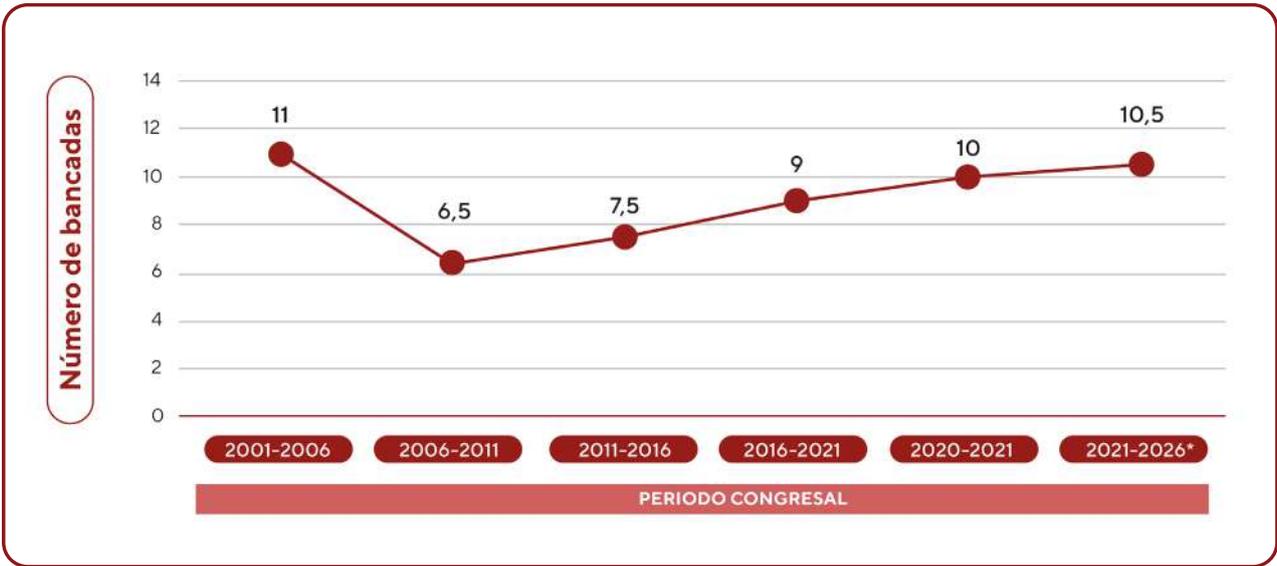
1.1

Transfuguismo político

Diversos autores coinciden en que la democracia peruana se distingue por su tendencia a ser una democracia sin partidos (Levitsky & Zavaleta, 2019; Tanaka, 2005), lo que resulta en la formación de «coaliciones de independientes», según lo propuesto por Zavaleta (2014). En un escenario donde la lealtad partidaria y la ideología son escasas, estos grupos emergen como los protagonistas en los procesos electorales actuales. Esta falta de cohesión se manifiesta igualmente en el Congreso peruano.

Uno de los rasgos distintivos del Congreso actual es su marcada fragmentación. Este fenómeno se atribuye a la mencionada crisis de partidos. Desde el Congreso 2006–2011, el promedio de bancadas ha aumentado paulatinamente. Para el presente Parlamento, se tuvo en promedio 11 bancadas por legislatura, cifra solo superada por el Congreso 2001–2006.

Gráfico 1. Promedio del número de bancadas por periodo congresal



* Este dato se actualizó hasta el fin de la Primera Legislatura del 2023.
 Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú.

En el 2021, de las 20 listas de organizaciones políticas candidatas, la población peruana eligió a 130 congresistas para el periodo parlamentario 2021-2026. Del mencionado proceso, diez de ellas lograron obtener por lo menos un escaño. Sin embargo, lo anterior no necesariamente se traduce en diez bancadas dentro del Parlamento, ya que hay requisitos mínimos para su conformación². En este caso, en un primer momento, los congresistas electos por el Partido Morado no los cumplían, por lo que no iniciaron como una bancada constituida y tuvieron que aliarse con Somos Perú para poder serlo. Formar parte de una bancada resulta fundamental para la labor parlamentaria, ya que brinda beneficios como proponer candidatos a la mesa directiva u obtener un voto en la junta de portavoces proporcional al tamaño de la bancada.

De esa manera, el Congreso electo para el periodo 2021-2026 estuvo compuesto por nueve bancadas, un número considerablemente alto. Para el fin de la Primera Legislatura de 2023, ninguna de las bancadas originales permaneció intacta. Además, el número de congresistas no agrupados, es decir, sin bancada

parlamentaria, aumentó de tres al inicio del periodo congresal a 17 al final de la quinta legislatura (2023-1). De esta manera, Fuerza Popular es la única bancada con un número mayor de congresistas en comparación a los no agrupados. La falta de estabilidad en el sistema político peruano, la debilidad de los partidos tradicionales y la fragmentación que deviene de ello genera que la dinámica dentro del Poder Legislativo sea compleja, ya que al haber más grupos parlamentarios será más difícil la negociación y llegar al consenso para el trabajo legislativo. La composición inicial y final a la mitad de la gestión del Congreso se muestran en el Gráfico 2.

² Según el artículo 37 del Reglamento del Congreso, para la conformación de un grupo parlamentario se necesita un mínimo de cinco congresistas. Además, no podrán formar ni unirse a otro grupo aquellos congresistas que renuncien o sean separados de un grupo parlamentario, salvo disolución de alianzas electorales o si la renuncia responde a vulneración del debido proceso.

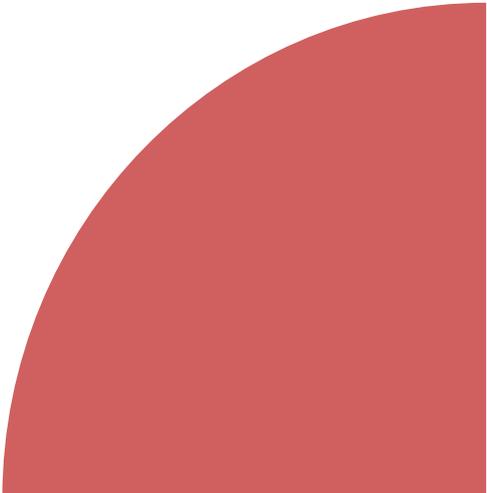
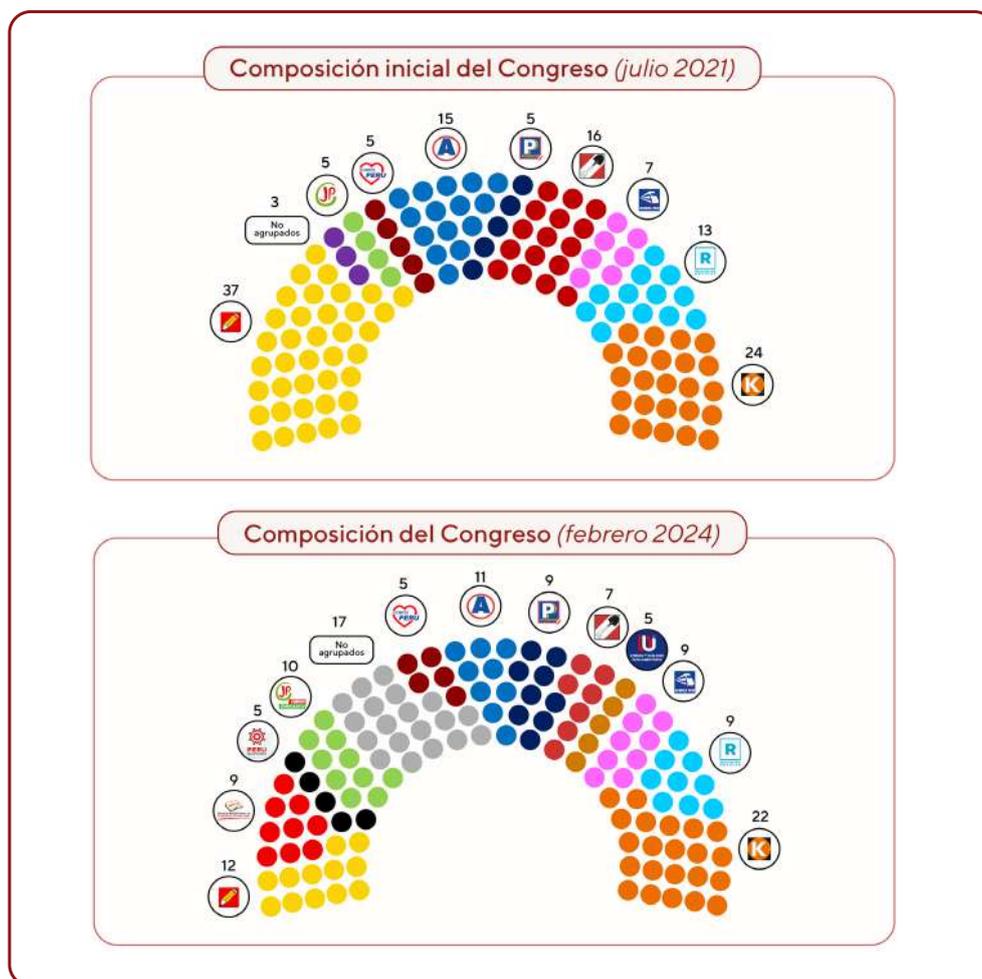


Gráfico 2. Cambios en la composición del Congreso (2021 - 2024)



Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú - Integrantes de los grupos parlamentarios. <https://www.congreso.gob.pe/integrantes-grupos-parlamentarios-2021-2026>

El mismo día de la instalación del Congreso 2021-2026 se produjo el primer cambio en su composición. La bancada Somos Perú se unió con los congresistas del Partido Morado para conformar así el grupo parlamentario Somos Perú - Partido Morado, que se disolvería a fines de noviembre del mismo año. Hasta el momento, se crearon cinco nuevas bancadas:

- Perú Democrático: surgió a inicios de 2022, mayormente integrada por exmiembros de Perú Libre. Se disolvió luego de la renuncia de algunos de sus miembros. Los restantes se unieron a la bancada Cambio Democrático - Juntos por el Perú (JPP).
- Bloque Magisterial: fundado en mayo de 2022 por diez congresistas provenientes del magisterio exintegrantes del grupo parlamentario Perú Libre.
- Perú Bicentenario: creada en junio de 2022, la

componen principalmente exmiembros de Perú Libre.

- Integridad y Desarrollo: constituida en agosto de 2022. La conformaron las congresistas no agrupadas del Partido Morado, así como miembros de Cambio Democrático - JPP, Perú Democrático, Acción Popular y Somos Perú. Su disolución como bancada ocurre al reducirse a cuatro congresistas a inicios de 2023.
- Unidad y Diálogo Parlamentario: establecida en junio de 2023. La componen congresistas no agrupados, principalmente, así como un exmiembro de Fuerza Popular y uno de Somos Perú.

Al final de la Primera Legislatura de 2023, las bancadas Bloque Magisterial, Perú Bicentenario y Unidad y Diálogo Parlamentario se mantenían activas. Esta situación se muestra en la Tabla 1.

Tabla 1. Número de congresistas electos por grupo parlamentario, con porcentajes

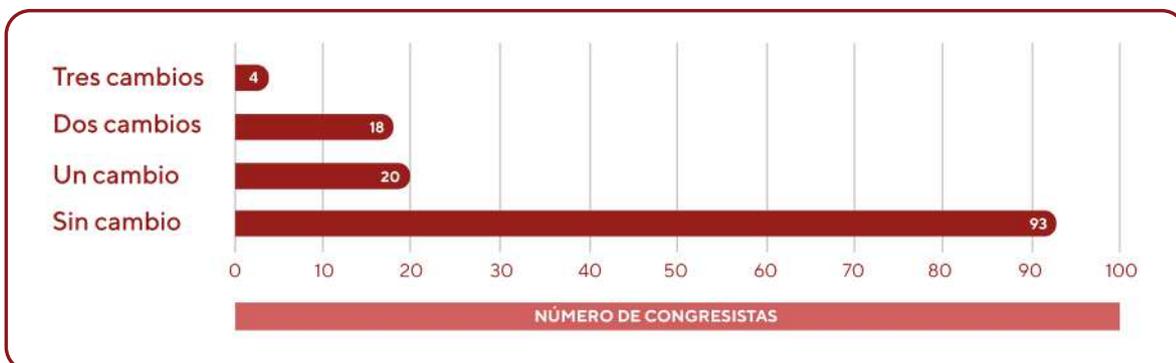
Bancada	N° de congresista electos	% del total de congresistas	N° de congresistas actuales	% del total de congresistas
Perú Libre	37	28,5 %	12	9,2 %
Fuerza Popular	24	18,5 %	22	16,9 %
Acción Popular	16	12,3 %	7	5,4 %
Alianza para el Progreso	15	11,5 %	11	8,4 %
Renovación Popular	13	10,0 %	9	6,9 %
Avanza País - Partido de Integración Social	7	5,4 %	9	6,9 %
Podemos Perú	5	3,8 %	9	6,9 %
Cambio Democrático - Juntos por el Perú	5	3,8 %	10	7,7 %
Somos Perú	5	3,8 %	5	3,8 %
No agrupados	3	2,3 %	17	13,1 %
Bloque Magisterial de Concertación Nacional	-		9	6,9 %
Perú Bicentenario	-		5	3,8 %
Unidad y Diálogo Parlamentario	-		5	3,8 %

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú.

Indudablemente, la bancada que sufrió más cambios fue Perú Libre. Esta perdió a más de la mitad de los 37 congresistas que tuvo al inicio, con lo cual dejó de ser mayoría. Otras bancadas que perdieron miembros fueron Acción Popular (9), Alianza para el Progreso (4), Renovación Popular (4) y Fuerza Popular (2). Por otro lado, las bancadas que aumentaron en tamaño fueron Avanza País (2) y

Podemos Perú (4). Asimismo, al analizar los cambios a nivel de congresista, se encuentra que uno de cada tres congresistas ha migrado a otra bancada en por lo menos una ocasión³, como se muestra en el Gráfico 3. Además, cuatro han realizado hasta tres cambios. Se destacan los casos de Carlos Zeballos y Héctor Acuña quienes integraron cuatro bancadas distintas.

Gráfico 3. N° de congresistas según cambios de bancada



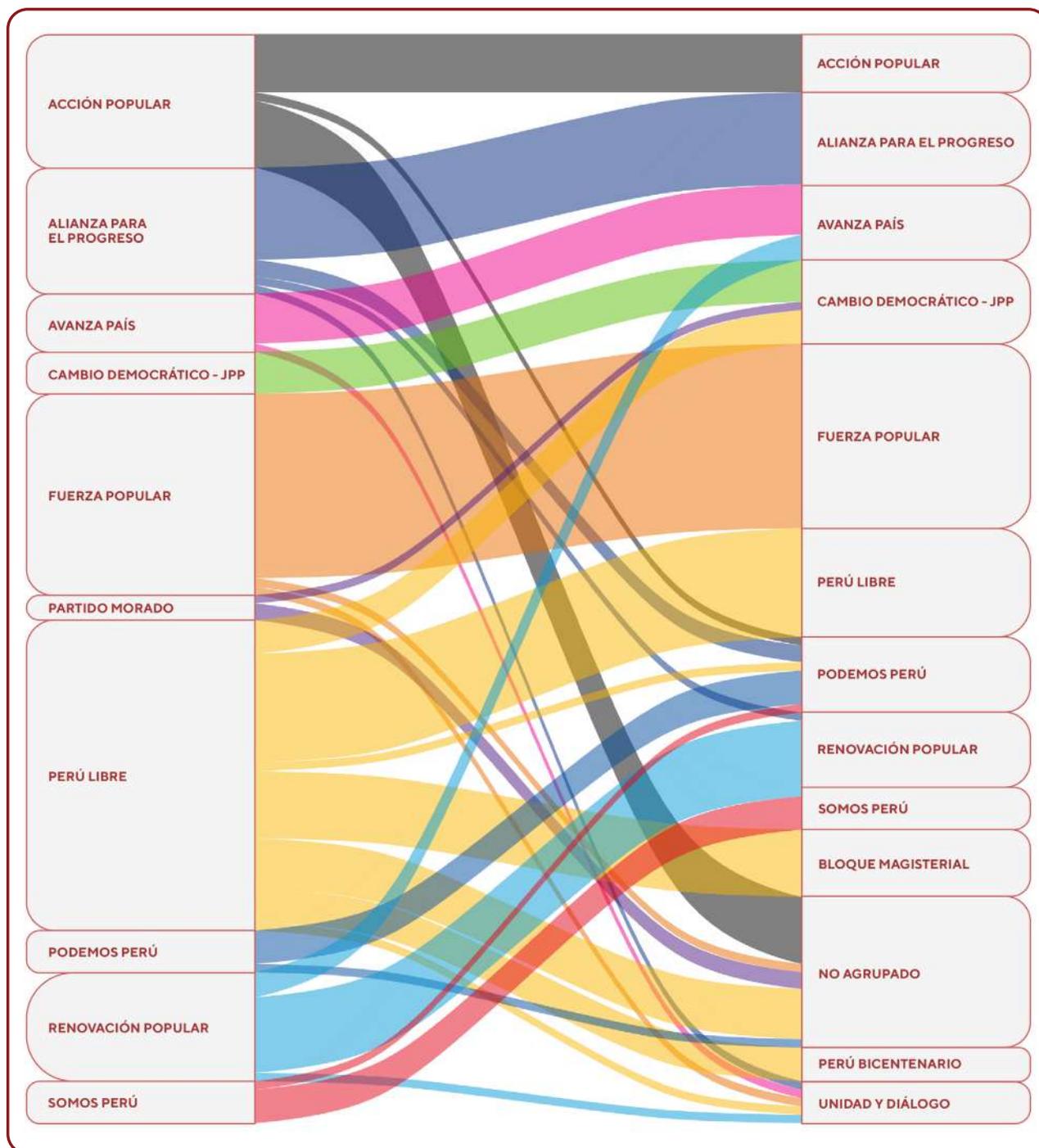
Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú.

³ No se considera como cambio de bancada el pasar a no estar agrupado luego de una renuncia o ser suspendido del previo grupo parlamentario. Asimismo, se considera como cambio el paso de Somos Perú a Somos Perú - Partido Morado.

Si bien lo anterior constituye casos de transfuguismo político —entendido como un cambio entre grupos parlamentarios—, es importante destacar que, en el caso peruano, este fenómeno no responde ni refleja un cambio ideológico en los congresistas, sino más bien se debe a motivaciones personales (Campos, 2017). Esto se confirma al analizar la bancada de destino de

algunos congresistas, como presenta el Gráfico 4. En este se muestra que aun cuando hubo movimientos entre bancadas del mismo espectro político, como de Renovación Popular a Avanza País o de Perú Libre a Cambio Democrático - Juntos por el Perú, también se registraron cambios de Avanza País a Unidad y Diálogo o de Perú Libre a Podemos Perú.

Gráfico 4. Bancada inicial y final de los cambios en el Congreso hasta la primera legislatura ordinaria de 2023



* El color de las líneas corresponde a la bancada de origen.

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú.

A partir del gráfico aluvial anterior, se observa que todas las bancadas han sufrido cambios. Sin embargo, Fuerza Popular (línea naranja) es la bancada que ha logrado retener a la mayoría de los congresistas electos. Similar fenómeno sucedió con Alianza para el Progreso (línea azul oscuro), aunque en menor medida. Todo lo contrario ha sucedido con Perú Libre (líneas amarillas), que ha visto cómo sus congresistas han migrado a diversas bancadas.

Lo expuesto anteriormente resalta la compleja dinámica del Congreso peruano y la importancia de analizar el

comportamiento congresal, que resulta un aspecto fundamental para la comprensión de la labor legislativa. Como se evidenció, el Congreso peruano se caracteriza por una marcada fragmentación y falta de estabilidad, con constantes cambios de bancada por parte de los congresistas. Los datos muestran que ninguna bancada original se mantuvo intacta, y que 42 parlamentarios migraron de una bancada a otra en por lo menos en una ocasión. Asimismo, al finalizar el periodo de análisis, 17 parlamentarios no contaban con una bancada que los respalde. Esto resulta igual de problemático, ya que sus capacidades como congresistas se limitan.

1.2 Participación en comisiones ordinarias

En esa misma línea, se propone analizar más a fondo la composición de las comisiones. Pero no a nivel bancada, ya que este responde a un criterio de proporcionalidad, sino a nivel congresista. En primer lugar, se presentan algunas precisiones respecto a las comisiones ordinarias, como el reglamento que las rige y sus mesas directivas, para posteriormente presentar la participación en comisiones a nivel parlamentario.

Las comisiones ordinarias son uno de los cuatro tipos de comisiones que existe en el Congreso, junto con las de investigación, especiales y de ética parlamentaria. Actualmente, se cuenta con 24 tipos, que procuran homologar a las materias de las carteras del Estado, según el Reglamento del Congreso. Previo a la votación en el Pleno del Congreso, todos los proyectos de ley deben analizarse dentro de estas comisiones. Luego, se determina qué proyectos pasarán al Pleno y cuáles se excluirán.

La presidencia de una comisión de una determinada bancada otorga influencia significativa sobre el proceso legislativo. El presidente de una comisión tiene la autoridad para determinar qué proyectos de ley son priorizados, cuándo se llevan a cabo las reuniones y cómo se estructuran los debates. Además, quien preside una comisión suele ser clave en la redacción de dictámenes. Por ese motivo, presidir una de estas comisiones implica un impulso en la agenda legislativa de ciertas bancadas. En la siguiente tabla se muestran cómo qué bancadas han presidido las distintas comisiones ordinarias.

Tabla 2. Bancadas que ejercen la presidencia de comisiones (2021-2023)

	Período anual de sesiones 2021-2022	Período anual de sesiones 2022-2023	Período anual de sesiones 2023-2024
Agraria			
Ciencia, Tecnología e Información			
Comercio Exterior y Turismo			
Constitución y Reglamento			
Cultura y Patrimonio Cultural			
Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de Servicios Públicos			
Defensa Nacional, Orden Interno Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas			
Descentralización, regionalización, gobiernos locales y modernización de la Gestión del Estado			
Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera			
Educación, Juventud y Deporte			
Energía y Minas			
Fiscalización y Contraloría			
Inclusión Social y Personas con Discapacidad			
Inteligencia			
Justicia y Derechos Humanos			
Mujer y Familia			
Presupuesto y Cuenta General de la República			
Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas			
Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología			
Relaciones Exteriores			
Salud y Población			
Trabajo y Seguridad Social			
Transportes y Comunicaciones			
Vivienda y Construcción			

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú – Cuadro de Comisiones.
<https://www.congreso.gob.pe/CuadrodeComisiones>

Como se expone en la anterior tabla, se identifican temas o ejes prioritarios para las bancadas⁴. Por ejemplo, comisiones como Agraria, Constitución y Reglamento han sido consistentemente presididas por el mismo partido, Fuerza Popular, durante las tres legislaturas. Lo mismo ocurre con la bancada Avanza País en Defensa Nacional y Descentralización. En contraste, otras comisiones,

como Presupuesto y Cuenta General de la República, Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas o Vivienda y Construcción, han experimentado cambios en la presidencia de un periodo a otro. Para el término de la primera legislatura de 2023 se contaba con un total de 52 comisiones de distinto tipo, siendo la mayoría de estas las comisiones ordinarias, como se muestra en la Tabla 3.

⁴ Es importante resaltar que Renovación Popular se mantuvo presidiendo la comisión de Inteligencia durante los periodos analizados. Sin embargo esto sucede según la norma que indica que la mencionada comisión no tendrá cambios en su composición hasta el fin de la gestión del Congreso.

Tabla 3. Número de comisiones según tipo de comisión al término de la primera legislatura ordinaria 2023

Tipo de comisión	Número
Comisión Ordinaria	24
Comisiones Especiales	21
Comisiones Investigadoras	4
Comisión de Ética Parlamentaria	1
Subcomisión de Acusaciones Constitucionales	1
Subcomisión de Control Político	1
Total	52

Según el Reglamento del Congreso, la composición de las comisiones se determina de manera proporcional al tamaño de la bancada. A nivel individual, se establece que ningún congresista puede formar parte de más de cinco comisiones ni menos de una, abarcando las comisiones ordinarias, especiales y de investigación. Es necesario resaltar que se encuentran exentos a esta regla los miembros de la Mesa Directiva. Sin embargo,

a pesar de la mencionada norma, durante cada año legislativo se registra más de un parlamentario que supera el máximo de comisiones permitidas, solo considerando su participación en comisiones ordinarias, como se evidencia en el Gráfico 5. Lo anterior se encuentra relacionado a la alta cifra total de comisiones con las que cuenta actualmente el Congreso.

Gráfico 5. Número de congresistas titulares en comisiones ordinarias



Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú – Cuadro de Comisiones. <https://www.congreso.gob.pe/CuadrodeComisiones>

Hubo tres congresistas que excedieron el límite de comisiones en las que pueden participar como titulares durante dos años legislativos. Estos fueron Víctor Flores y Tania Ramírez de Fuerza Popular, durante el periodo 2022 y 2023, así como Roberto Sánchez de Cambio Democrático – Juntos por el Perú que conformó siete comisiones ordinarias durante los periodos 2022 y 2023.

En suma, las comisiones ordinarias son aspectos clave en el proceso legislativo y su presidencia otorga influencia significativa a las bancadas. La evidencia revela, además, que ciertas bancadas, como Fuerza Popular, han mantenido la presidencia de comisiones estratégicas

durante varias legislaturas. Asimismo, se observa que algunos congresistas exceden el límite permitido de participación en comisiones, con casos de hasta siete comisiones en un mismo año.

En líneas anteriores, se analizó el comportamiento congresal en lo que respecta a su decisión de adscripción a grupos parlamentarios o su implicación en comisiones ordinarias. No obstante, resta abordar un aspecto relacionado al actuar en las votaciones en las sesiones del Pleno; específicamente lo referente a participación en las votaciones y disciplina partidaria o adhesión al voto de la bancada a la que pertenece.

1.3

Participación en votaciones durante el Pleno

Es derecho y deber de todos los congresistas participar en el debate y votaciones en las sesiones del Pleno. En este espacio, según el Reglamento del Congreso, «se debaten y se votan todos los asuntos y se realizan los actos que prevén las normas constitucionales, legales y reglamentarias» (2021c, p. 36) Desde la pandemia, se aprobó realizar estas sesiones de manera virtual o remota, debido a las circunstancias extraordinarias. Hasta el fin de la Primera Legislatura del 2023, la mayoría de los congresistas sesionaba de esta manera, a pesar de que la normativa indicaba que este modo de sesionar se debe implementar siempre que ocurran circunstancias de gravedad que impidan la presencialidad.

Para la presente sección se analizaron 156 sesiones. La mayoría ocurrieron durante la Primera Legislatura Ordinaria de 2022. En contraste, en la Segunda Legislatura Ordinaria del mismo año se registró el menor número de sesiones.

Tabla 4. N° de votaciones en el Pleno según legislatura ordinaria

Legislatura	N° de votaciones	N° de sesiones
Primera Legislatura Ordinaria 2021	347	29
Segunda Legislatura Ordinaria 2021	473	32
Primera Legislatura Ordinaria 2022	528	41
Segunda Legislatura Ordinaria 2022	552	25
Primera Legislatura Ordinaria 2023	426	29

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú – Asistencias y votaciones a las sesiones del Pleno. <https://www.congreso.gob.pe/AsistenciasVotacionesPleno/>

Como se presenta en la Tabla 4, paradójicamente, fue durante este último periodo en donde, a pesar de haberse registrado menos sesiones, hubo un mayor número de votaciones. Por otro lado, durante la Primera Legislatura de 2021 se registró el menor número de votaciones (347).

Tabla 5. Votaciones por tipo, según legislatura ordinaria

Tipo de votación	2021		2022		2023
	Primera Legislatura Ordinaria	Segunda Legislatura Ordinaria	Primera Legislatura Ordinaria	Segunda Legislatura Ordinaria	Primera Legislatura Ordinaria
Admisiones a debate	53	28	30	28	26
Elecciones de candidatos	1	7	3	2	1
Cuestiones	23	32	42	36	45
Exoneraciones de segunda votación	62	133	132	159	109
Insistencias	9	32	16	34	22
Mociones	32	9	15	5	11
Otros	56	54	82	71	58
Resoluciones legislativas	36	30	30	36	21
Segundas votaciones	5	9	19	16	11
Proyectos de ley/textos sustitutorios	70	139	159	165	122

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú – Asistencias y votaciones a las sesiones del Pleno. <https://www.congreso.gob.pe/AsistenciasVotacionesPleno/>

La mayoría de votaciones trata acerca de la aprobación de proyectos de ley y la subsecuente segunda votación o exoneración de esta, como se evidencia en la Tabla 5. En segundo lugar, se encuentran las admisiones a debate y resoluciones legislativas. Otro gran grupo de votaciones responde a la aprobación de nómina de comisiones e informes, reconsideraciones, aclaraciones, allanamientos o ratificaciones que se encuentran agrupadas bajo la etiqueta de «Otros». En el portal del Congreso se presenta la relación

de asistencia a las sesiones. Sin embargo, se puede marcar asistencia y no participar mediante el voto en alguno de los temas tratados. Por este motivo, se propone analizar el porcentaje de participación en las votaciones, en lugar de la asistencia, como indicador de buen comportamiento congresal. Este indicador resulta de la división del total de votos ejecutados sobre el total de votos posibles. Asimismo, no se considera a un congresista con licencia como un voto posible.

$$\text{Participación} = \frac{\text{Votos emitidos por bancada}}{\text{Total de votos posibles por bancada}}$$

Por ejemplo, una bancada «X» con cinco miembros, de los cuales tres participan en la votación A y cuatro en la votación B debido a que uno de los

miembros se encontraba con licencia. El indicador de participación de la bancada «X» para esas dos votaciones sería:

$$\text{Participación bancada "x"} = \frac{3 + 4}{5 + (5-1)} = 0.7$$

Al calcular el indicador de las votaciones realizadas en las cinco legislaturas analizadas, se halló lo siguiente:

Tabla 6. Porcentaje de participación en votaciones por bancada

Bancada	Votaciones en las que participó	Votos emitidos	Total de votos posibles	Porcentaje de participación
 Acción Popular	2 326	25 607	28 891	88,6 %
 Alianza para el Progreso	2 326	23 463	28 891	81,2 %
 Avanza País - Partido de Integración Social	2 326	17 640	20 725	85,1 %
 Bloque Magisterial de Concertación Nacional	1 768	14 317	15 401	93,0 %
 Cambio Democrático - Juntos por el Perú	2 326	13 300	14 426	92,2 %
 Fuerza Popular	2 326	47 420	52 408	90,5 %
 Integridad y Desarrollo	412	1 959	2 337	83,8 %
 Perú Bicentenario	1 711	8 491	9 023	94,1 %
 Perú Democrático	1 160	5 326	5 795	91,9 %
 Perú Libre	2 326	37 592	42 700	88,0 %
 Podemos Perú	1 969	8 971	11 714	76,6 %
 Renovación Popular	2 326	17 722	19 800	89,5 %
 Somos Perú	2 326	10 430	12 052	86,5 %
 Unidad y Diálogo Parlamentario	427	1 795	1 977	90,8 %

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú – Asistencias y votaciones a las sesiones del Pleno. <https://www.congreso.gob.pe/AsistenciasVotacionesPleno/>

En general, el grupo parlamentario que tuvo un porcentaje de participación en las votaciones más alto —94 %— fue Perú Bicentenario. Sin embargo, no participó en el total de votaciones realizadas (2 326) debido a que se conformó después del inicio de la gestión del Congreso actual. En contraparte, el de menor participación fue Podemos Perú, la única agrupación que no logró superar el 80 % de nivel de participación. De igual forma, esta bancada no participó del total de votaciones debido a que se disolvió por unos meses al no llegar al mínimo de parlamentarios requerido.

De las bancadas presentes desde el inicio del Congreso que se mantuvieron como tales hasta el fin del periodo analizado, como Acción Popular, Avanza País, Alianza para el Progreso, Juntos por el Perú, Fuerza Popular, Perú Libre y Renovación Popular, la que tuvo un mayor porcentaje de votos emitidos fue Cambio Democrático

– Juntos por el Perú, seguido por Fuerza Popular. Por otro lado, Avanza País tuvo la menor participación. Asimismo, la congresista con mayor participación fue Diana González de Avanza País, dado que ejecutó el 98 % de sus votos y participó en 2 276 de las 2 326 votaciones analizadas. Por su parte, Abel Reyes de Perú Libre es el único parlamentario que no superó el 50 % de participación en votaciones en el Pleno (39,9%), al haber votado en 853 de 2 140 votaciones posibles.

En síntesis, la participación en las votaciones plenarias es un indicador relevante del comportamiento congresal. Se analizaron un total de 156 votaciones, la mayoría de ellas relativas a la labor legislativa del Congreso. Se evidencia una amplia variación en los niveles de participación entre las bancadas y también a nivel congresista. Sobre ello, se resalta que Perú Bicentenario ha sido la más participativa —en proporción a sus miembros— y Podemos Perú la menos participativa.

1.4

Comportamiento en votaciones

En esta sección se examina cómo los congresistas se alinean en sus votos. Para el análisis, se debe distinguir entre la cohesión de la bancada y la disciplina parlamentaria individual. Según Ozbudun (1970), la cohesión o unidad de voto de bancada se entiende como el grado en que los miembros de un grupo se unen para alcanzar las metas de grupo (como se citó en Bowler, 1999). Hay distintos elementos de la labor legislativa que aportan a medir la cohesión, sin embargo, en esta sección solo se desarrolla la unidad en el voto plenario. Esta unidad de bancada es necesaria para cumplir con su agenda y algunas de las promesas realizadas en campaña (Carey, 2009, p. 93). Por otro lado, la disciplina parlamentaria se entiende como «la capacidad de obediencia del legislador para votar un asunto en una línea determinada» (Petri & Vargas, 2010, p. 18). A diferencia de la cohesión que se analiza a nivel bancada, la disciplina se centra en el comportamiento individual del legislador.

Para medir la cohesión de las bancadas, se elaboró un índice por bancada por cada votación plenaria. Este índice refleja qué porcentaje de parlamentarios se alineó al voto mayoritario, ya sea este a favor, en contra o abstención. Luego, se promedia el índice de cohesión de todas las votaciones del Pleno para así obtener la cohesión macro de cada bancada. Si una bancada tiene diez integrantes, y en una votación nueve votan a favor y uno en contra, el nivel de cohesión de la bancada para esa votación será de 0,9 o 90 %.

Al analizar las votaciones plenarias del Congreso se obtuvo lo expuesto en la Tabla 7. Como referencia, en promedio las bancadas del Congreso mostraron un nivel de unidad o cohesión de 0,935 en una escala de 0 a 1, donde 1 representa la mayor unidad posible. Se distingue que, si bien la cohesión en las bancadas no se ha mantenido

constante a lo largo de las legislaturas, Fuerza Popular fue consistentemente la bancada más unida o con mayor cohesión interna, con un nivel de unidad de 0,98. En el otro extremo, Integridad y Desarrollo y Perú Bicentenario se situaron como las bancadas menos cohesivas al ser las únicas que no superaron el 0,9 de unidad.

Tabla 7. Índice de unidad en los grupos parlamentarios según legislatura ordinaria

Bancada	2021		2022		2023	Promedio	N° de votaciones
	Primera Legislatura	Segunda Legislatura	Primera Legislatura	Segunda Legislatura	Primera Legislatura		
 Acción Popular	0,96	0,95	0,92	0,92	0,92	0,930	2 326
 Alianza para el Progreso	0,94	0,95	0,97	0,97	0,95	0,960	2 326
 Avanza País - Partido de Integración Social	0,96	0,94	0,94	0,95	0,93	0,942	2 326
 Bloque Magisterial de Concertación Nacional	-	0,96	0,92	0,93	0,92	0,928	1 768
 Cambio Democrático - Juntos por el Perú	0,98	0,96	0,96	0,92	0,91	0,944	2 326
 Fuerza Popular	0,99	0,98	0,98	0,98	0,98	0,981	2 326
 Integridad y Desarrollo	-	-	0,89	-	-	0,890	412
 Perú Bicentenario	-	0,93	0,90	0,90	0,96	0,895	1 711
 Perú Democrático	0,98	0,94	0,92	0,92	-	0,933	1 160
 Perú Libre	0,93	0,91	0,94	0,95	0,97	0,939	2 326
 Podemos Perú	0,93	0,95	0,92	0,93	0,90	0,921	1 969
 Renovación Popular	0,97	0,96	0,96	0,95	0,92	0,951	2 326
 Somos Perú	0,93	0,95	0,94	0,93	0,94	0,937	2 326
 Unidad y Diálogo Parlamentario	-	-	-	0,80	0,94	0,942	427

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú – Asistencias y votaciones a las sesiones del Pleno. <https://www.congreso.gob.pe/AsistenciasVotacionesPleno/>

En ese sentido, podemos dividir a los grupos parlamentarios en tres según su nivel de cohesión:

- a. Mayor cohesión (de 0,95 a más): Fuerza Popular, Alianza para el Progreso y Renovación Popular.
- b. Cohesión media (de 0,90 a menos de 0,95): Cambio Democrático – Juntos por el Perú, Avanza País, Unidad y Diálogo Parlamentario, Perú Libre, Somos Perú, Perú Democrático, Acción Popular, Bloque Magisterial y Podemos Perú.
- c. Menor cohesión (menos de 0,9): Perú Bicentenario e Integridad y Desarrollo.

Es importante resaltar que los dos grupos parlamentarios menos cohesivos no han sido bancadas instauradas al inicio de la gestión del actual Congreso, sino que se crearon a lo largo de las legislaturas. Una de ellas,

Integridad y Desarrollo, ya no se encuentra activa.

Ahora bien, para analizar la disciplina individual, es decir, el alineamiento de los parlamentarios a la votación de la mayoría de la bancada, se dividen las votaciones en las que el parlamentario fue coherente con la moda de su bancada, sobre el total de votaciones en las que pudo realizar un voto. Del cálculo se halló que no hubo ningún congresista que votó en todas las ocasiones como la mayoría de la bancada que conforma. Aun así, el nivel de disciplina ha sido consistentemente elevado, al ser el promedio del Congreso 0,94 en una escala de 0 a 1.

Además, como se mostró en líneas previas, tampoco hubo un congresista que haya sufragado en todas las votaciones. Considerando lo anterior, se presenta la lista de los cinco congresistas más disciplinados:

Tabla 8. Cinco congresistas con mayor disciplina

Congresista	Nº de votos alineados a la mayoría	Nº de votos potenciales	Disciplina
Eduardo Castillo	2 138	2 155	0,992
Isaac Mita	827	834	0,992
Martha Moyano	1 990	2 007	0,992
Luz López	2 116	2 139	0,989
César Revilla	1 896	1 920	0,988

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú – Asistencias y votaciones a las sesiones del Pleno. <https://www.congreso.gob.pe/AsistenciasVotacionesPleno/>

Como se muestra en la Tabla 8, el congresista más disciplinado es Eduardo Castillo de Fuerza Popular, quien no estuvo alineado a la mayoría en 17 ocasiones. Además, el resto de los mejores calificados se encuentra compuesto por otros tres miembros de Fuerza Popular y uno de Perú Libre.

Así pues, al analizar las votaciones del Pleno del Congreso se distinguen niveles variables de cohesión, con algunas bancadas exhibiendo una

alta unidad: Fuerza Popular, Alianza para el Progreso y Renovación Popular. Mientras que bancadas como Integridad y Desarrollo y Perú Bicentenario reflejan una menor unidad al ser las únicas que no superaron el 0,9 en el indicador. A nivel nominal, ningún congresista votó como la mayoría en todas las ocasiones. Sin embargo, sí se identifica un nivel alto de disciplina, ya que el indicador es 0,94 en promedio, en una escala del 0 al 1, donde 0 es muy indisciplinado y 1 muy disciplinado.

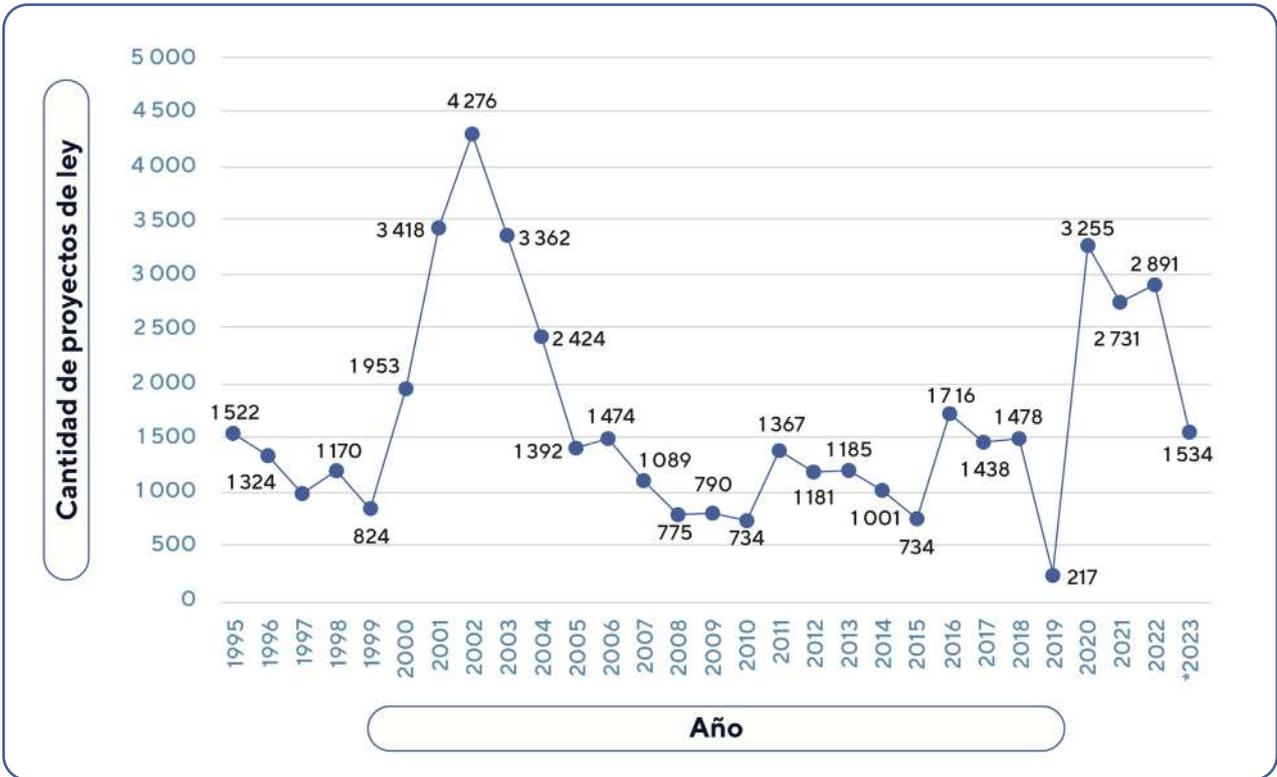
02

Función *Legislativa*

Una de las principales funciones del Congreso de la República es la legislativa. El Parlamento tiene la función de aprobar las diversas normas que impactan en la ciudadanía e instituciones del Perú. Para la promulgación de leyes, existe un procedimiento legislativo que se inicia con la presentación de proyectos de ley. En ese sentido, estos proyectos sirven como medida para evaluar la producción legislativa del Congreso peruano.

Como se observa en el Gráfico 6, con el retorno a la democracia, hubo una mayor presentación de proyectos de ley durante los años 2001-2003. En el año legislativo 2002, se presentaron 4 276 proyectos de ley, la mayor cantidad desde 1995. Posteriormente, desde 2005, la cantidad de iniciativas legislativas por año no superó los 2 000 proyectos. Evidentemente, este número disminuyó más con la disolución del Congreso en 2019. Sin embargo, esta dinámica ha cambiado. Desde el año 2020 a la actualidad, la cantidad de proyectos de ley presentados por año de legislatura ha aumentado. En 2020, se presentaron 3 255 iniciativas. Si bien las cantidades de proyectos de ley de 2021 y 2022 disminuyeron, no se registraban estas cifras desde el año 2004. Finalmente, solo en la Primera Legislatura de 2023 se presentaron 1 534 proyectos, cifra que supera a años legislativos entre 2005 y 2019, con excepción del año 2016. Por todo ello, se vuelve importante analizar esta alta producción legislativa que registra el Congreso peruano.

Gráfico 6. Cantidad de proyectos de ley presentados por año legislativo



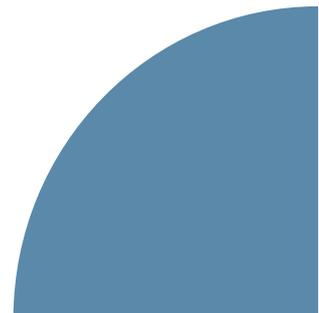
*Solo incluye los proyectos presentados en la Primera Legislatura Ordinaria 2023.

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú – Proyectos de ley. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/search>

Aparte de la cantidad de proyectos presentados, también se discute sobre su calidad. Como Campos (2018) menciona, «un Congreso que dicte más leyes no es más productivo; lo será en la medida que su legislación sea eficaz» (p. 120). La autora indica esto en referencia a los problemas de sobrerregulación, inflación legislativa y cláusulas derogatorias generales que padecen las leyes peruanas. El Congreso peruano incluso reconoció estos problemas y creó la Comisión Especial Multipartidaria Encargada del Ordenamiento Legislativo (CEMOL) para derogar ese tipo de leyes. De igual forma, José Elice, exoficial mayor del Congreso, advierte sobre la presentación de proyectos de ley que no generan un impacto en la ciudadanía como las iniciativas declarativas (Bazo, 2019). Por este motivo es importante observar el contenido de la legislación peruana.

En ese sentido, el objetivo de esta sección es analizar la producción legislativa del Congreso 2021–2026. La investigación se enfoca en el éxito legislativo que proponen Alcántara et al. (2005), es decir, la relación entre el número de proyectos de ley presentados

con los que logran publicarse (p. 99). Para ello, se consideran las iniciativas de la primera mitad de gestión congresal, es decir, de las cinco primeras legislaturas. Se han excluido del estudio los proyectos de resolución legislativa, ya que este tipo de norma solo regula hechos particulares de la organización parlamentaria. El análisis del éxito legislativo de este capítulo está dividido en tres partes. Se examina este indicador en los proyectos de ley a partir de sus proponentes, contenido y el procedimiento legislativo.

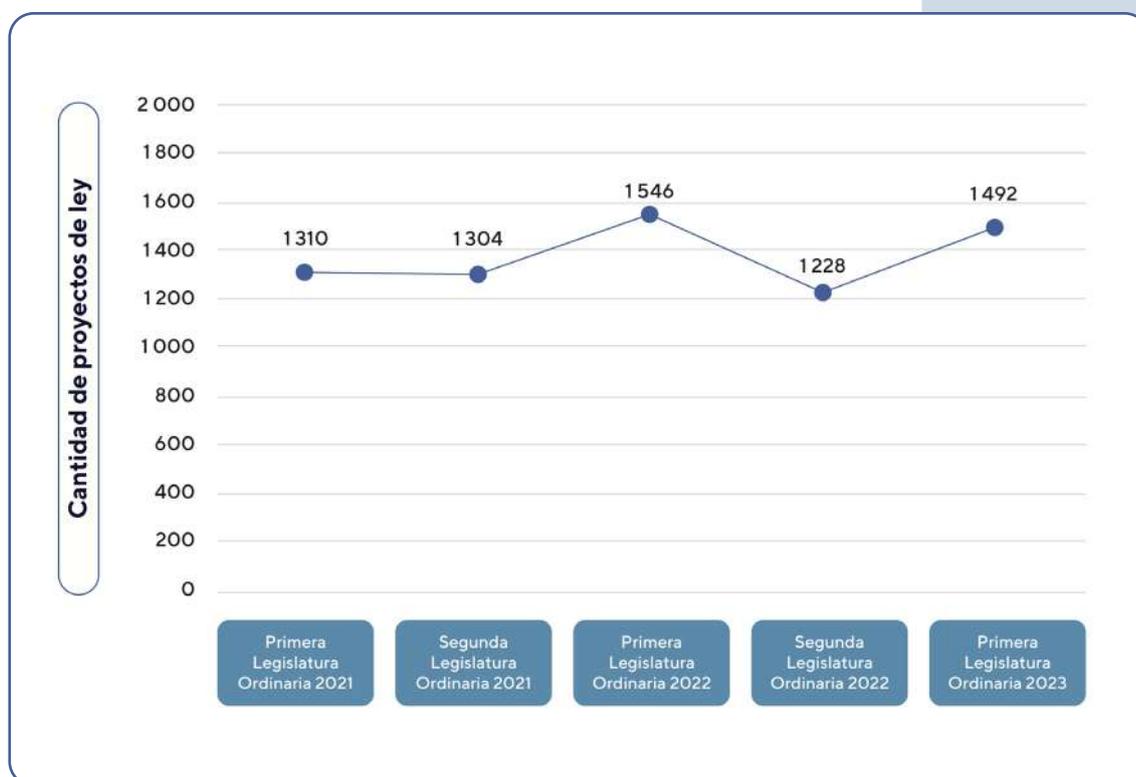


2.1

Proponentes

Desde la instalación del actual Congreso, se han presentado un total de 6 880 proyectos de ley. En promedio, se presentaron 1 376 proyectos por legislatura. Como se observa en el Gráfico 7, en la Primera Legislatura Ordinaria de 2022, se presentaron más iniciativas legislativas (1 546), mientras que en la Segunda Legislatura Ordinaria del mismo año se presentaron menos (1 228).

Gráfico 7. Cantidad de proyectos de ley presentados por legislatura



*No incluye los proyectos de resolución legislativa.

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú – Proyectos de ley. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/search>

Debido a su función constitucional, el Congreso de la República es la institución que presentó más proyectos de ley. Del total de proyectos presentados, más del 90 % fueron propuestos por esta institución (6 236 proyectos). Pese a que otras instituciones estatales y miembros de la sociedad civil también tienen derecho a iniciativa legislativa, la segunda mayor cantidad de proyectos de ley presentados vienen de periodos legislativos anteriores, es decir, de la categoría

Congreso (Actualización). Luego de estos, el Poder Ejecutivo (189), los gobiernos locales (56) y el Poder Judicial (16) son las instituciones que han presentado más proyectos. Por el contrario, el Banco Central de Reserva del Perú, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, así como la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP no registran iniciativas legislativas presentadas en este periodo legislativo.

Tabla 9. Cantidad de proyectos de ley presentados y publicados en El Peruano

Proponente	Presentados	Publicados en El Peruano	Publicados en El Peruano (%)
Congreso 2021-2026	6 236	1 100	17,6 %
Congreso (Actualización)**	320	130	40,6 %
Poder Ejecutivo	189	81	42,9 %
Gobiernos Locales	56	4	7,1 %
Poder Judicial	16	8	50 %
Colegios Profesionales	12	0	0 %
Contraloría General de la República	12	3	25 %
Gobiernos Regionales	12	2	16,7 %
Jurado Nacional de Elecciones	10	2	20 %
Ministerio Público	9	4	44,4 %
Defensoría del Pueblo	4	1	25 %
Iniciativas Ciudadanas	3	0	0 %
Tribunal Constitucional	1	0	0 %
Banco Central de Reserva del Perú	0	0	0 %
Oficina Nacional de Procesos Electorales	0	0	0 %
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	0	0	0 %
Superintendencia de Banca, Seguros y AFP	0	0	0 %
Total	6 880	1 335	19,4 %

*No incluye los proyectos de resolución legislativa.

**Se refiere a los proyectos de ley presentados en anteriores periodos legislativos.

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú - Proyectos de ley.

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/search>

Sobre el éxito legislativo, se observa que solo el 19,4 % del total de proyectos han logrado publicarse. Es decir, una de cada cinco iniciativas finalizó el procedimiento legislativo. Esto muestra la alta capacidad que existe para proponer leyes, aunque la mayor cantidad no

se publique. El Poder Judicial (50 %), el Ministerio Público (44,4 %) y el Poder Ejecutivo (42,9 %) son las instituciones que lograron un mayor porcentaje de proyectos publicados con respecto a los que presentaron. Por su parte, el Congreso solo logró

publicar el 17,6 % de sus proyectos de ley. Alcántara et al. (2005) mencionan que los congresistas presentan muchos proyectos sabiendo que no serán aprobados, solo por simpatizar con votantes o grupos de interés. No obstante, el Poder Legislativo tiene un mejor éxito con los proyectos que actualizaron de anteriores periodos. Por otra parte, los colegios profesionales, las iniciativas ciudadanas y el Tribunal Constitucional no han logrado que se publique alguno de sus proyectos presentados.

Dada su naturaleza democrática, el Congreso de la República está compuesto por bancadas parlamentarias que buscan representar a los diversos sectores de la ciudadanía, por lo que existe una

pluralidad de ideas dentro de esta institución. En ese sentido, si bien el Congreso es el mayor proponente de leyes, se observan diferencias entre los grupos parlamentarios que lo componen (Tabla 10). Perú Libre es la bancada que ha presentado más proyectos de ley (1 423). Luego, Acción Popular (922), Alianza para el Progreso (612) y Fuerza Popular (519) son las bancadas con más iniciativas legislativas. Integridad y Desarrollo (36) y Perú Democrático (146) son las bancadas con menos proyectos presentados, aunque estas bancadas no se encuentran activas. Naturalmente, la producción legislativa de las bancadas se verá afectada por su tiempo de existencia y la cantidad de congresistas que tengan.

Tabla 10. Cantidad de proyectos de ley presentados y publicados en El Peruano según bancada parlamentaria*

Bancada Parlamentaria	Presentados	Publicados en El Peruano	Publicados en El Peruano (%)
 Perú Libre	1 423	242	17 %
 Acción Popular	922	188	20,4 %
 Alianza para el Progreso	612	138	22,5 %
 Fuerza Popular	519	141	27,2 %
 Bloque Magisterial de Concertación Nacional	492	56	11,4 %
 Avanza País - Partido de Integración Social	336	76	22,6 %
 Cambio Democrático - Juntos por el Perú	335	38	11,3 %
 No Agrupados	335	23	6,9 %
 Renovación Popular	267	71	26,6 %
 Podemos Perú	254	38	15 %
 Somos Perú **	187	41	21,9 %
 Unidad y Diálogo Parlamentario	184	1	0,5 %
 Perú Bicentenario	166	13	7,8 %
 Perú Democrático	146	22	15,1 %
 Integridad y Desarrollo	36	5	13,9 %
 Multipartidario	16	5	31,3 %
 Comisión Especial	6	2	33,3 %
Total	6 236	1 100	17,6 %

*No incluye los proyectos de resolución legislativa.

**Cuando la bancada fue Somos Perú - Partido Morado presentaron 18 proyectos de ley y se publicaron ocho.

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú - Proyectos de ley. <https://wb-2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/search>

Se observa que el 33,3% de las propuestas de la Comisión Especial y el 31,3 % de las iniciativas multipartidarias son los grupos que logran mayor publicación. Esto demuestra que los proyectos legislativos presentados por un previo consenso y trabajo entre las bancadas tienen más probabilidad de aprobarse, a diferencia de los proyectos de una única bancada. Lamentablemente, ese tipo de proyectos de ley son los más escasos. Aunque no es una bancada, el bloque de congresistas no agrupados registra el segundo menor porcentaje de publicación (6,9 %). Esto reafirma que no pertenecer a una bancada y no trabajar los proyectos de ley en conjunto dificulta lograr el éxito legislativo.

Sobre los grupos parlamentarios, se observa que las bancadas con el mayor porcentaje de sus proyectos de ley publicados son Fuerza Popular (27,2 %), Renovación Popular (26,6 %), Avanza País - Partido de Integración Social (22,6 %), Alianza para el Progreso (22,5 %), Somos Perú (21,9 %) y Acción Popular (20,4 %). Estas bancadas se caracterizan por pertenecer a un bloque partidario que ha dominado las presidencias y vicepresidencias de la Mesa Directiva del Congreso. En ese sentido, la alianza existente entre este bloque parlamentario

también se refleja en la mayor publicación de sus proyectos. El resto de las bancadas no han logrado publicar más del 20 % de sus proyectos de ley. Unidad y Diálogo Parlamentario es la bancada con el menor porcentaje de iniciativas publicadas, solo ha publicado un proyecto de ley.

En síntesis, la mayor producción legislativa del periodo analizado proviene del Congreso de la República. Sin embargo, esta institución no logra un mejor éxito legislativo. Comparando con otros poderes del Estado, el Judicial y Ejecutivo registran una mejor tasa de publicación con respecto a sus proyectos presentados. A nivel interno del Congreso, la bancada de Perú Libre ha sido la más activa al presentar más proyectos de ley. No obstante, los grupos parlamentarios del bloque partidario de Acción Popular, Alianza para el Progreso, Avanza País - Partido de Integración Social, Fuerza Popular, Renovación Popular y Somos Perú son los que lograron un mejor éxito legislativo. Cabe destacar que el diálogo y coordinación son importantes para conseguir este éxito, ya que las iniciativas multipartidarias y de la Comisión Especial son más publicadas, frente a las propuestas de legisladores no agrupados.

2.2 Temáticas

Como se mencionó, además de analizar la cantidad de propuestas legislativas y sus proponentes, es relevante comprender el contenido de estos proyectos para conocer qué tipo de normas propone el Congreso en beneficio del país. En esta sección, se analizan los proyectos de ley según las comisiones ordinarias a las que pertenecen para aproximar las temáticas priorizadas por el Congreso. De igual forma, se examinan las iniciativas legislativas a partir del tipo de proyecto de ley que proponen. Finalmente, se discuten los proyectos de ley referidos a la atomización estatal y reformas constitucionales.

Parte del procedimiento legislativo establece que los proyectos de ley sean trabajados en una comisión entre las 24 comisiones ordinarias del Congreso, aunque algunos pueden enviarse a más de una comisión dependiendo de los asuntos que la iniciativa aborde. Como se observa en la Tabla 11, las comisiones de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera (995), Educación, Juventud y Deporte (938) y Presupuesto y Cuenta General de la República (901) tienen más proyectos presentados. Así, se observa un predominio de los asuntos económicos al interior del Congreso. Por el contrario, las comisiones de Inteligencia (4), Relaciones Exteriores (50) y Ciencia, Innovación y Tecnología (84) son las que menos proyectos trabajan.

Tabla 11. Cantidad de proyectos de ley presentados y publicados en El Peruano según comisión ordinaria*

Comisión ordinaria	Presentados	Publicados	Publicados (%)
 Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera	995	173	17,4 %
 Educación, Juventud y Deporte	938	185	19,7 %
 Presupuesto y Cuenta General de la República	901	144	16 %
 Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado	854	202	23,7 %
 Justicia y Derechos Humanos	793	82	10,3 %
 Constitución y Reglamento	776	65	8,4 %
 Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas	465	82	17,6 %
 Trabajo y Seguridad Social	461	77	16,7 %
 Salud y Población	434	109	25,1 %
 Agraria	349	91	26,1 %
 Cultura y Patrimonio Cultural	339	69	20,4 %
 Transportes y Comunicaciones	336	107	31,8 %
 Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas	198	50	25,3 %
 Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología	190	9	4,7 %
 Vivienda y Construcción	181	18	9,9 %
 Energía y Minas	167	21	12,6 %
 Mujer y Familia	151	32	21,2 %
 Comercio Exterior y Turismo	148	33	22,3 %
 Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos	142	33	23,2 %
 Inclusión Social y Personas con Discapacidad	141	32	22,7 %
 Fiscalización y Contraloría	116	16	13,8 %
 Ciencia, Innovación y Tecnología	84	33	39,3 %
 Relaciones Exteriores	50	15	30 %
 Sin Comisión	31	4	12,9 %
 Inteligencia	4	1	25 %

*No incluye los proyectos de resolución legislativa.

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú – Proyectos de ley.

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/search>

Esas tres comisiones con menos proyectos presentados son las que registran mayores porcentajes de iniciativas publicadas. Probablemente, al trabajar pocos proyectos, presentan dictámenes más aceptados por los congresistas y logran aprobarse. Entre las demás comisiones, las de Transportes y Comunicaciones, Agraria, Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, y Salud y Población también superan el 25 % de proyectos publicados. Por el contrario, en las comisiones de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, y Constitución y Reglamento, la cantidad de proyectos publicados no supera el 10 % del total de los presentados.

Cada bancada parlamentaria prioriza ciertos intereses. Su actuación en las distintas comisiones ordinarias puede variar dependiendo de los asuntos en los que los grupos parlamentarios buscan impactar. Como se muestra en la Tabla 12, la bancada de Perú Libre ha sido la más activa entre las comisiones. Ha presentado más proyectos de ley en 17 de las 24 comisiones existentes, principalmente, en las comisiones de Educación, Juventud y Deporte y Presupuesto y Cuenta General de la República. Luego de esta, la bancada de Acción Popular registra más proyectos presentados en cuatro comisiones, principalmente, en la comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera. Finalmente, Renovación Popular presentó más iniciativas en las comisiones de Inteligencia y Mujer y Familia, mientras que Podemos Perú, en la comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.

Al observar las bancadas que logran publicar más proyectos, Perú Libre logró publicar más iniciativas en diez de las 17 comisiones. Acción Popular (5), Podemos Perú (1) y Renovación Popular (1) mantienen su presencia en algunas comisiones donde presentaron más proyectos. A estas bancadas se les suma Fuerza Popular (4), Alianza para el Progreso (2) y Avanza País - Partido de Integración Social (1) que, pese a no presentar más proyectos, han logrado publicar una mayor cantidad, principalmente, en comisiones donde Perú Libre estaba más activa. Se observa que el bloque

de bancadas que ha dominado las Mesas Directivas y ha logrado un mejor éxito legislativo también tiene una mejor actuación en las distintas comisiones ordinarias.

Sobre el éxito legislativo, la relación de bancadas cambia, ya que depende de la cantidad de proyectos que lograron promulgar del total que presentaron a las diversas comisiones. Como se ha visto, la cantidad de iniciativas puede ser baja, pero este indicador favorece a quienes logran un mejor resultado de sus proyectos presentados. La bancada de Renovación Popular lo logró en cinco comisiones. Seguida de esta, Alianza para el Progreso y las propuestas multipartidarias lograron lo mismo en cuatro comisiones. De igual forma, Fuerza Popular y Somos Perú obtuvieron una mejor tasa de promulgación en tres comisiones. Finalmente, Avanza País - Partido de Integración Social (2), Integridad y Desarrollo (1), Perú Bicentenario (1) y Perú Democrático (1) son bancadas que también lograron un mejor éxito legislativo en ciertas comisiones. Como se observa, no siempre la bancada que registra más proyectos presentados o promulgados tiene un mejor éxito legislativo. Esto reafirma la alta capacidad que existe para presentar proyectos que no logran promulgarse.



Tabla 12. Bancada con la mayor cantidad de proyectos de ley presentados, publicados en el Peruano y porcentaje de publicados en El Peruano según comisión*

Comisión ordinaria	Bancada con más presentados	Bancada con más publicados	Bancada con mayor éxito legislativo
 Agraria	 78	 23	 50 %
 Ciencia, Innovación y Tecnología	 24	 10	 80 %
 Comercio Exterior y Turismo	 31	 7	 50 %
 Constitución y Reglamento	 130	 12	 60 %
 Cultura y Patrimonio Cultural	 88	 15	 50 %
 Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos	 29	 9	 50 %
 Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas	 80	 14	 27 %
 Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado	 178	 38	 31 %
 Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera	 171	 32	 30 %
 Educación, Juventud y Deporte	 278	 56	 39 %
 Energía y Minas	 46	 7	 21 %
 Fiscalización y Contraloría	 17	 4	 50 %
 Inclusión Social y Personas con Discapacidad	 26	 8	 67 %
 Inteligencia	 3	 1	 33 %
 Justicia y Derechos Humanos	 128	 11	 100 %
 Mujer y Familia	 21	 6	 60 %
 Presupuesto y Cuenta General de la República	 250	 28	 25 %
 Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas	 36	 7	 67 %
 Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología	 55	 3	 33 %
 Relaciones Exteriores	 8	 3	 100 %
 Salud y Población	 77	 25	 100 %
 Trabajo y Seguridad Social	 103	 15	 33 %
 Transportes y Comunicaciones	 68	 25	 63 %
 Vivienda y Construcción	 38	 3	 40 %

*No incluye los proyectos de resolución legislativa.

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú – Proyectos de ley.

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/search>

En segundo lugar, este estudio también contempla analizar los proyectos de ley en dos tipos. Por un lado, se encuentran los proyectos de ley declarativos. Estos no generan un impacto directo en las políticas, sino que buscan poner énfasis en necesidades públicas e intereses que los congresistas consideran de alcance nacional. Se pone atención a estos proyectos, ya que suelen ser controversiales en la labor legislativa. Para su identificación, se han seleccionado los proyectos de ley que en sus títulos indican la declaración de interés. Por otro lado, se consideran los proyectos de ley no declarativos. Estos son el resto de proyectos de ley que buscan incidir en diversos

asuntos y sectores del aparato estatal como las propuestas presupuestales, orgánicas, ordinarias, entre otras.

De los 6 880 proyectos de ley presentados, 5 421 son no declarativos (78,8%) y 1459 son de carácter declarativo (21,2%). Si bien se observa un predominio de los proyectos de ley no declarativos, estos no logran un buen éxito legislativo. De este tipo de proyectos, solo logra promulgarse el 16,8%, mientras que el 28,9% de las iniciativas declarativas logran convertirse en ley. En ese sentido, si bien en el Congreso existe la iniciativa de proponer leyes con impactos reales, es más sencillo que se promulguen propuestas declarativas.

Tabla 13. Cantidad de proyectos de ley presentados y publicados en el Peruano según tipo de proyecto*

Tipo de proyectos	Presentados	Publicados en El Peruano	Publicados en El Peruano (%)
Ordinarios	5 421	913	16,8 %
Declarativos	1 459	422	28,9 %

*No incluye los proyectos de resolución legislativa.

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú – Proyectos de ley. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/search>

Al observar esta distinción entre los proyectos presentados por el Congreso, como se muestra en la Tabla 14, la proporción según tipo de ley se mantiene. Los congresistas presentan más iniciativas no declarativas. Particularmente, se observa que las iniciativas multipartidarias y de la Comisión Especial no son declarativas. Es decir, estos grupos especiales presentan proyectos que buscan un

impacto directo en las políticas. Según la bancada, Avanza País – Partido de Integración Social, Unidad y Diálogo Parlamentario y Podemos Perú son los grupos parlamentarios que presentan más proyectos no declarativos del total de sus iniciativas. Por otro lado, Perú Libre, Perú Bicentenario y Acción Popular son las bancadas que proponen más iniciativas declarativas.



Tabla 14. Porcentaje de proyectos de ley presentados por tipo de proyecto y bancada*

Bancada Parlamentaria	Presentados	No declarativos	Declarativos
 Perú Libre	1 423	68,7 %	31,3 %
 Acción Popular	922	74,3 %	25,7 %
 Alianza para el Progreso	612	78,4 %	21,6 %
 Fuerza Popular	519	82,1 %	17,9 %
 Bloque Magisterial de Concertación Nacional	492	82,1 %	17,9 %
 Avanza País - Partido de Integración Social	336	95,2 %	4,8 %
 Cambio Democrático - Juntos por el Perú	335	86,9 %	13,1 %
 No Agrupados	335	83,6 %	16,4 %
 Renovación Popular	267	77,9 %	22,1 %
 Podemos Perú	254	92,9 %	7,1 %
 Somos Perú **	187	87,7 %	12,3 %
 Unidad y Diálogo Parlamentario	184	95,1 %	4,9 %
 Perú Bicentenario	166	69,9 %	30,1 %
 Perú Democrático	146	89 %	11 %
 Integridad y Desarrollo	36	83,3 %	16,7 %
 Multipartidario	16	100 %	0 %
 Comisión Especial	6	100 %	0 %
Total	6 236	79,3 %	20,7 %

*No incluye los proyectos de resolución legislativa.

**Cuando la bancada fue Somos Perú - Partido Morado presentaron 16 proyectos de ley ordinarios y dos declarativos.

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú - Proyectos de ley.

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/search>

De igual forma, entre los proyectos presentados por el Congreso, los de tipo declarativo tuvieron un mejor éxito legislativo. La bancada de Fuerza Popular, las iniciativas multipartidarias y de la Comisión Especial tuvieron un mejor éxito legislativo entre sus proyectos no declarativos. Por su parte, este tipo de iniciativas de la bancada de

Unidad y Diálogo Parlamentario y de los congresistas no agrupados tuvieron menos éxito legislativo. Con respecto a los proyectos declarativos, Renovación Popular y Perú Democrático registran una mejor tasa de promulgación, a diferencia de los proyectos declarativos de Unidad y Diálogo Parlamentario y Perú Bicentenario.

Tabla 15. Cantidad de proyectos de ley presentados y publicados en El Peruano según tipo de proyecto y bancada*

Bancada Parlamentaria	Total	No declarativos		Declarativos	
		Presentados	Publicados en El Peruano	Presentados	Publicados en El Peruano
 Perú Libre	1 423	977	134 (13,7%)	446	108 (24,2%)
 Acción Popular	922	685	112 (16,4%)	237	76 (32,1%)
 Alianza para el Progreso	612	480	97 (20,2%)	132	41 (31,1%)
 Fuerza Popular	519	426	105 (24,6%)	93	36 (38,7%)
 Bloque Magisterial de Concertación Nacional	492	404	44 (10,9%)	88	12 (13,6%)
 Avanza País - Partido de Integración Social	336	320	71 (22,2%)	16	5 (31,3%)
 Cambio Democrático - Juntos por el Perú	335	291	24 (8,2%)	44	14 (31,8%)
 No Agrupados	335	280	17 (6,1%)	55	6 (10,9%)
 Renovación Popular	267	208	45 (21,6%)	59	26 (44,1%)
 Podemos Perú	254	236	36 (15,3%)	18	2 (11,1%)
 Somos Perú **	187	164	34 (20,7%)	23	7 (30,4%)
 Unidad y Diálogo Parlamentario	184	175	1 (0,6%)	9	0 (0%)
 Perú Bicentenario	166	116	8 (6,9%)	50	5 (10%)
 Perú Democrático	146	130	15 (11,5%)	16	7 (43,8%)
 Integridad y Desarrollo	36	30	3 (10%)	6	2 (33,3%)
 Multipartidario	16	16	5 (31,3%)	-	-
 Comisión Especial	6	6	2 (33,3%)	-	-
Total	6 236	4 944	753 (15,2%)	1 292	347 (26,9%)

*No incluye los proyectos de resolución legislativa.

**Cuando la bancada fue Somos Perú - Partido Morado publicaron siete proyectos de ley ordinarios y uno declarativo.

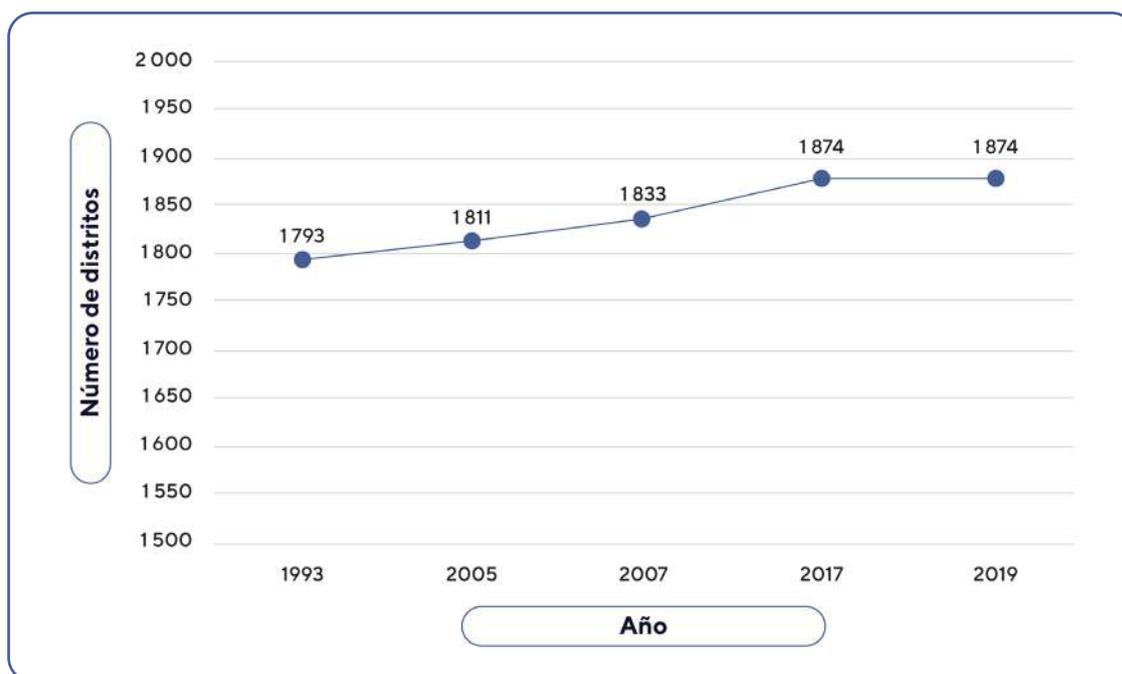
Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú - Proyectos de ley.

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/search>

En tercer lugar, se analizan los proyectos de ley referidos a la atomización estatal. La organización territorial es una política importante para el Estado, más aún porque el Perú es un país descentralizado. Pese a que esta política está a cargo de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial del Poder Ejecutivo, el Congreso peruano también legisla sobre esta materia. Además, como se observa en el Gráfico 8, la organización territorial en el

Perú ha cambiado. Entre 1993 y 2005, es decir, en 12 años, se crearon 18 distritos. Posteriormente, en los siguientes 12 años, es decir, para 2017, se crearon 63 distritos más dando un total de 1 874, cantidad que se mantuvo para el 2019. Así, parece que el aumento de distritos se profundizó en los primeros años del proceso de descentralización iniciado en 2003. En las siguientes líneas, se analiza este tema en los proyectos de ley dada su importancia.

Gráfico 8. Número de distritos en Perú (1993-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir del Instituto Nacional de Estadística e Informática (2020).

De los 6 880 proyectos de ley presentados, solamente 212 han abordado la atomización del Estado. Si bien son pocos, este tipo de proyectos logra un buen éxito legislativo. Más de la mitad de estas iniciativas han logrado publicarse (118). Además, al considerar que en total se han publicado 1 335 proyectos de ley, esas 118 iniciativas representan el 8,8 % del total. Esto muestra que la atomización estatal es uno de los temas que el Congreso aborda más. Prácticamente, uno de cada diez proyectos publicados propone la creación de un distrito o provincia en el país.

Como se observa en la Tabla 16, se han presentado más proyectos de ley que proponen la creación de un distrito (196), mientras que solamente 16 propusieron crear una provincia. De igual forma, los proyectos de atomización distrital han logrado un mejor éxito legislativo. El 58,7 % de estos proyectos se han publicado, mientras que solo se promulgaron el 18,8 % de los proyectos de atomización provincial.

Considerando el tipo de proyectos, las iniciativas de atomización son principalmente declarativas. De los 212 proyectos, 206 son declarativos y seis no lo son. Asimismo, de las 118 iniciativas publicadas en El Peruano, solamente una que propuso el Poder Ejecutivo sobre el distrito de Alto Trujillo en La Libertad no es declarativa, los otros 117 proyectos promulgados sí lo son. Entonces, si bien la atomización es un tema priorizado por el Congreso, únicamente lo abordan de forma declarativa, es decir, promulgando el interés en la creación de distritos o provincias. Por ello, este tipo de normas no genera la creación automática del distrito o provincia, ni la designación de presupuesto. Cabe destacar que la promulgación de este tipo de proyectos se detuvo desde la Primera Legislatura Ordinaria de 2022 al publicarse la Ley N° 31567 que estableció una moratoria de 5 años para la aprobación de nuevos proyectos declarativos sobre la creación de distritos.

Tabla 16. Cantidad de proyectos de ley presentados y publicados en El Peruano sobre atomización estatal según nivel*

Nivel de atomización	Presentados	Publicados en El Peruano	Publicados en El Peruano (%)
Distrital	196	115	58,7%
Provincial	16	3	18,8%
Total	212	118	55,7%

*No incluye los proyectos de resolución legislativa.

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú – Proyectos de ley.

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/search>

De acuerdo con la Figura 1, los proyectos de atomización se concentran en la sierra del país, principalmente, en la zona sur. Se han presentado más proyectos que buscan cambiar la organización territorial de las regiones de Ayacucho (36), Apurímac (28), Cusco (25) y Puno (22). Por el contrario, el tema de la atomización estatal no involucra a las regiones de la costa sur. Así, no se han presentado este tipo de proyectos para las regiones de Arequipa, Ica o Tacna. Sobre el éxito legislativo de los proyectos por región, los de Moquegua, Tumbes y Ayacucho lograron una mejor tasa de proyectos publicados sobre los presentados. Como Ayacucho es la región donde también se presentaron más proyectos, se puede concluir que el tema de la atomización se difunde más en esta región.

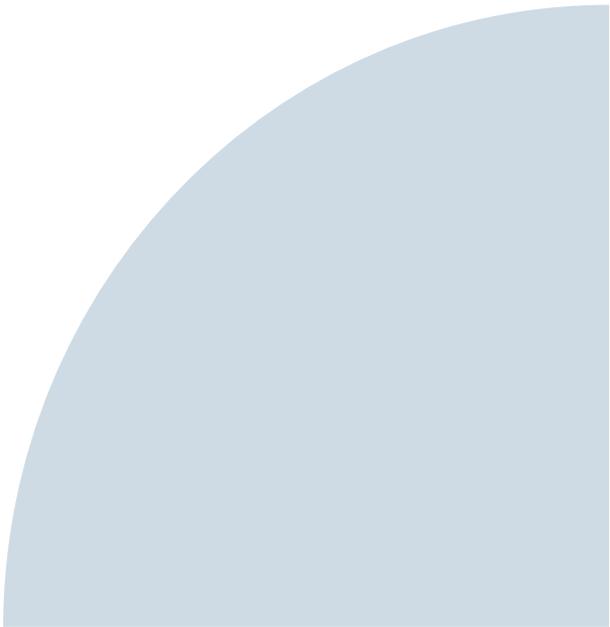
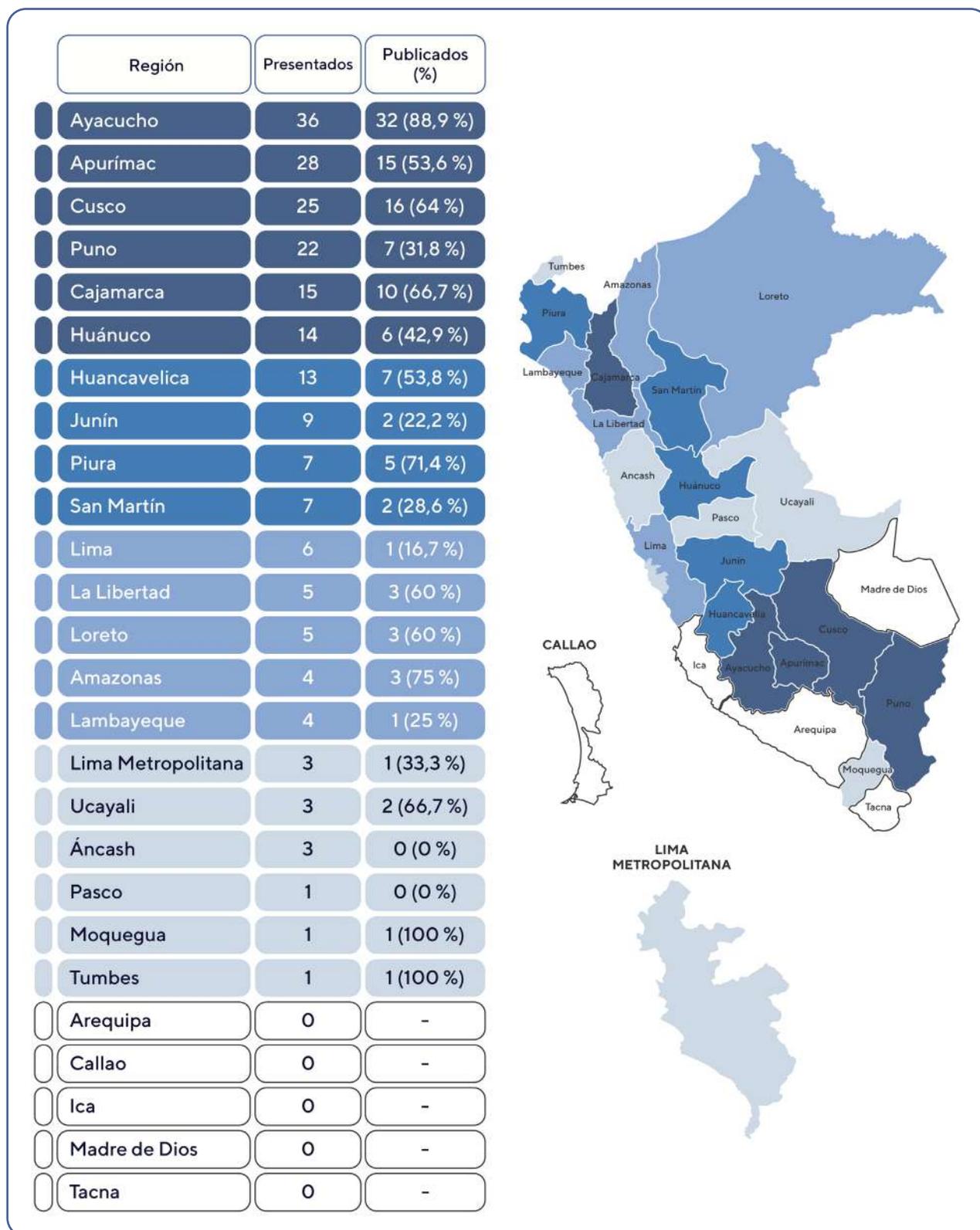


Figura 1. Cantidad de proyectos de ley presentados y publicados en El Peruano sobre atomización según región*



*No incluye los proyectos de resolución legislativa.

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú – Proyectos de ley.

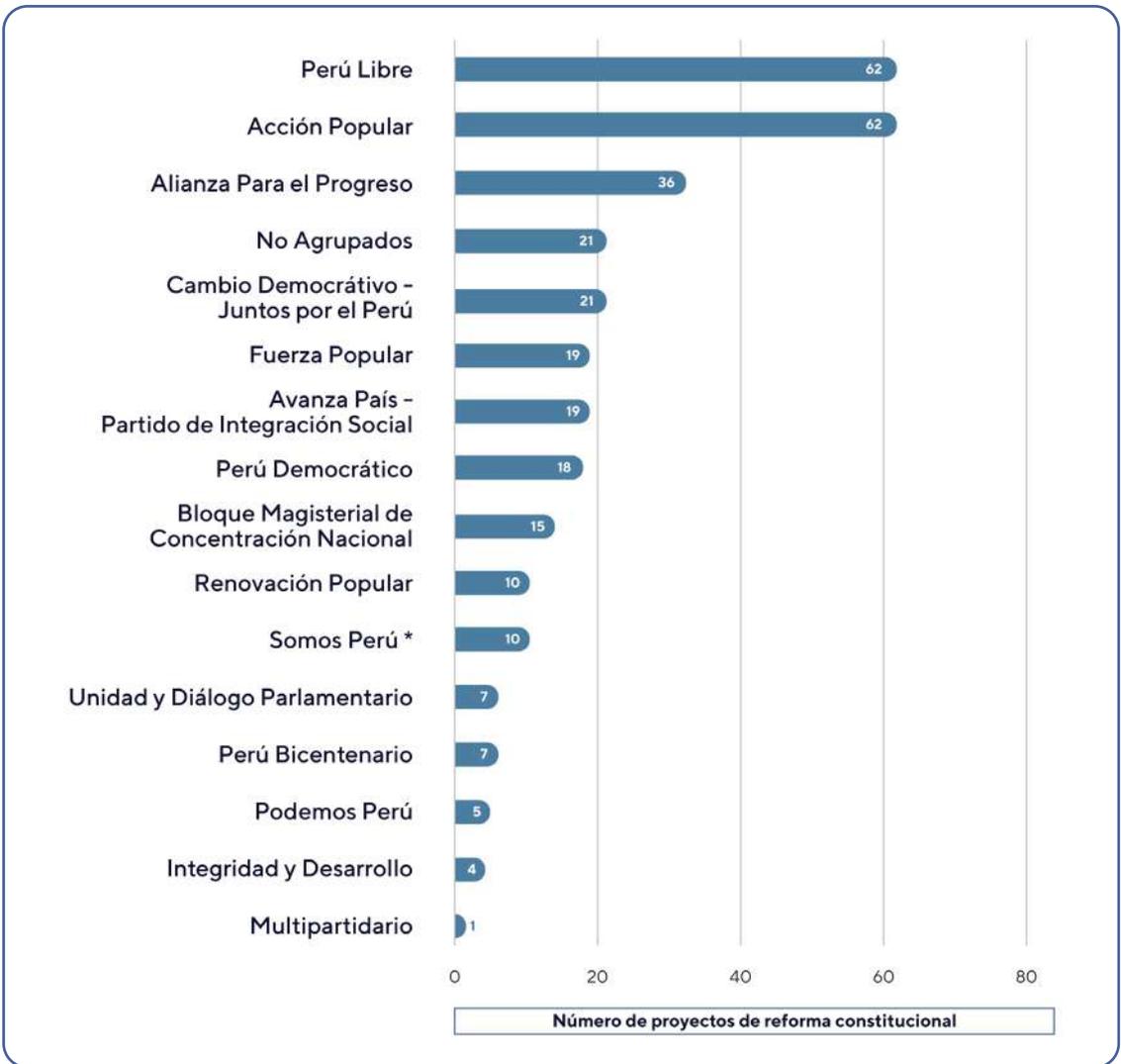
<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/search>

Finalmente, durante los últimos años, se discute más la reforma de la Constitución Política del Perú. Particularmente, desde la crisis política de noviembre de 2020, el tema adquirió mayor relevancia en el debate público (Radio Programas del Perú, 2020). Así, en las elecciones generales de 2021, el Jurado Nacional de Elecciones señaló que la mayoría de los partidos proponía cambios en la constitución (El Peruano, 2021a). Las posturas se debatían entre reformas parciales o el cambio total de la Carta Magna. Desde la ciudadanía, también se consideran estas opciones. El Instituto de Estudios Peruanos (2023) señaló que, para noviembre de 2023, el 48 % de encuestados estaba a favor de algunos cambios a la Constitución. A su vez, el 40 % veía conveniente cambiarla en su totalidad, cifra que aumentó desde febrero de 2022. En ese sentido,

dada la importancia de este tema, esta sección analiza los proyectos de reformas constitucionales propuestos en el presente Congreso.

Del total de 6 880 proyectos de ley, 332 fueron proyectos de reforma constitucional. Es decir, el 4,8 % de los proyectos presentados en este periodo legislativo buscaron modificar la Constitución. El mayor proponente ha sido el mismo Congreso con 317 iniciativas. Los 15 proyectos restantes provienen del Poder Ejecutivo (10), de periodos congresales anteriores (Congreso - Actualización) (4) y de colegios profesionales (1). A nivel de bancadas, Perú Libre, Acción Popular y Alianza para el Progreso son las que han realizado los mayores esfuerzos por modificar la Constitución.

Gráfico 9. Cantidad de proyectos de reforma constitucional según bancada parlamentaria *



*Cuando la bancada fue Somos Perú – Partido Morado presentaron un proyecto de reforma constitucional. Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú – Proyectos de ley. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/search>

Sobre el éxito legislativo de las reformas constitucionales, es pertinente resaltar que proyectos de ley que no buscaban reformar la Constitución pueden lograr ser leyes de reforma constitucional. De igual forma, puede ocurrir lo contrario, proyectos de reforma constitucional terminan como leyes regulares. Por ejemplo, los proyectos de ley N° 00003/2021-CR y N° 00048/2021-CR que se presentaron para reformar la cuestión de confianza y los requisitos para ser ministro de Estado, respectivamente, en la Constitución se promulgaron como leyes no declarativas. Así, de los 332 proyectos de reforma constitucional, solo

ocho lograron promulgarse como tal, es decir, tuvieron un éxito legislativo de 2,4 %. No obstante, cuatro proyectos que inicialmente no buscaban modificar la Constitución terminaron publicados en El Peruano como reformas constitucionales. Esto significa que en total se promulgaron 12 iniciativas legislativas para modificar la Carta Magna. Este bajo éxito legislativo se puede deber al tiempo y consenso que necesitan las reformas constitucionales. Es probable que por eso, en algunas ocasiones, el Congreso decida publicar proyectos de reforma constitucional en forma de leyes no declarativas como las mencionadas anteriormente.

Tabla 17. Reformas constitucionales publicadas en El Peruano en el periodo legislativo 2021-2026

Reforma constitucional	Cantidad de proyectos de ley acumulados	Proponente
Ley N° 31414 – Ley de reforma constitucional que refuerza la protección del patrimonio cultural de la nación	1	Congreso – Actualización (1)
Ley N° 31507 – Ley de reforma constitucional que fortalece la lucha anticorrupción en el marco del levantamiento del secreto bancario y la reserva tributaria	3	Congreso – Actualización (3)
Ley N° 31878 – Ley de reforma constitucional que promueve el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, y reconoce el derecho de acceso a internet libre en todo el país	8	<ul style="list-style-type: none"> • Alianza para el Progreso (2) • Cambio Democrático – Juntos por el Perú (1) • Fuerza Popular (1) • Perú Democrático (2) • Perú Libre (1) • Congreso – Actualización (1)

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú – Proyectos de ley.
<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/search>

Como se muestra en la Tabla 17, estos 12 proyectos de ley finalizaron en tres leyes de reforma constitucional. Las dos primeras reformas publicadas provienen de proyectos de ley actualizados del Congreso Extraordinario de 2020. Ambas se aprobaron en segunda votación en la inconstitucional cuarta legislatura que tuvo ese Congreso. Por ello, el actual Congreso corrigió su procedimiento legislativo. Así, se aprobó una modificación a la Constitución que protege el Patrimonio Cultural de la Nación, la cual acumulaba solo un proyecto; y una que fortalece la lucha contra la corrupción, que acumulaba tres iniciativas. Finalmente, la reforma que reconoce el derecho al acceso a internet proviene, principalmente, del Congreso actual. Fue la

reforma constitucional que acumuló más proyectos de ley (8) y fue propuesta por bancadas de diverso tinte ideológico.

En suma, el análisis del contenido de los proyectos de ley muestra que los temas priorizados por los congresistas son el económico, presupuestario y educativo. Perú Libre es la bancada más activa en las diversas comisiones ordinarias, pero las bancadas del bloque partidario que han dominado las Mesas Directivas del Congreso promulgaron más iniciativas. En segundo lugar, los congresistas proponen más proyectos no declarativos, pero las propuestas de carácter declarativo registran un mejor éxito legislativo. En tercer lugar, se observa

que la atomización estatal es otro tema priorizado por los congresistas. Pese a que los proyectos presentados son pocos, más de la mitad son publicados y representan el 8 % del total de iniciativas publicadas en El Peruano. Esos proyectos presentados son, principalmente, declarativos e involucran a las regiones de la sierra sur del país. Finalmente, son pocos los proyectos de reforma constitucional que logran promulgarse. Sin embargo, este asunto se ha vuelto relevante en el Congreso, ya que se han presentado 332 iniciativas de este tipo, lo que incluso supera a los proyectos presentados sobre atomización estatal (212).

2.3

Procedimiento legislativo

Se han analizado los proyectos de ley a partir de sus proponentes y contenido enfatizando el éxito legislativo logrado. Como se mencionó, existe un procedimiento legislativo que cada proyecto debe cumplir para lograr ser publicado y convertido en ley. Es decir, lograr el éxito legislativo no es sencillo. En esta sección se analizan algunos aspectos de este procedimiento como las exoneraciones de segunda votación, las observaciones dadas por el Poder Ejecutivo y los tiempos de publicación para conocer mejor la labor legislativa.

En primer lugar, cuando los proyectos de ley son aprobados necesitan que esta conformidad se exprese en una segunda votación. Según el Reglamento del Congreso, los parlamentarios pueden exonerar los proyectos de ley de una segunda votación para acelerar el procedimiento legislativo. El Tribunal Constitucional (2020) ha advertido que este procedimiento excepcional se ha vuelto recurrente e impide una adecuada deliberación. Esta mala práctica parlamentaria se agrava ante un sistema unicameral como el peruano donde no existe una segunda cámara congresal que revise lo aprobado.

Pese a ello, el Congreso peruano sigue realizando estas exoneraciones de segunda votación. Como se observa en la Tabla 18, el 79,8 % de los proyectos publicados se han exonerado de segunda votación. Es decir, cuatro de cada cinco proyectos que el Congreso ha publicado no se ha deliberado en una segunda oportunidad, lo cual es un problema para la calidad de las leyes peruanas. Según el tipo de ley, los proyectos ordinarios son menos exonerados de segunda votación (76,8 %) frente a los declarativos (84,4 %). Esto es relevante ya que al menos deliberan más los proyectos que generan impactos directos en la sociedad. No obstante, el porcentaje es alto en ambos tipos de proyectos.

Tabla 18. Cantidad de proyectos publicados en El Peruano y exonerados de segunda votación según tipo de proyecto*

Tipo de proyectos	Publicados en El Peruano	Proyectos exonerados de segunda votación
No declarativo	913	701 (76,8 %)
Declarativo	422	356 (84,4 %)
Total	1335	1057 (79,8 %)

*No incluye los proyectos de resolución legislativa.

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú – Proyectos de ley.
<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/search>

Al analizar las exoneraciones según autor, se observa que el Congreso exonera más de segundas votaciones los proyectos que los propios parlamentarios presentan. Así, 83,2 % de sus proyectos publicados se exoneraron. Por el contrario, el 60,4 % de los proyectos publicados de otras instituciones recibieron esa excepción. Si bien la cifra también supera a la mitad de los proyectos, existe una considerable diferencia. Esto muestra que los congresistas deliberan más los proyectos que no producen ellos. Según las bancadas, la mayoría de los grupos parlamentarios registra que más del 80 % de sus proyectos publicados se exoneraron de segunda votación. Solamente fueron exonerados menos del 80 % de los proyectos publicados del Bloque Magisterial de Concertación Nacional (78,6 %), Podemos Perú (73,7 %), Cambio Democrático -Juntos por el Perú (73,7 %) y Somos Perú (72,7 %).

Tabla 19. Cantidad de proyectos de ley publicados en El Peruano y exonerados de segunda votación según proponente*

Proponente	Proyectos publicados en El Peruano	Proyectos exonerados de segunda votación	
Según proponente			
Congreso	1100	915	83,2 %
Otros proponentes	235	142	60,4 %
Según bancada			
 Perú Libre	242	199	82,2 %
 Acción Popular	188	166	88,3 %
 Fuerza Popular	141	121	85,8 %
 Alianza para el Progreso	138	112	81,2 %
 Avanza País - Partido de Integración Social	76	64	84,2 %
 Renovación Popular	71	59	83,1 %
 Bloque Magisterial de Concertación Nacional	56	44	78,6 %
 Somos Perú **	41	32	78 %
 Cambio Democrático - Juntos por el Perú	38	28	73,7 %
 Podemos Perú	38	28	73,7 %
 No Agrupados	23	20	87 %
 Perú Democrático	22	19	86,4 %
 Perú Bicentenario	13	12	92,3 %
 Integridad y Desarrollo	5	5	100 %
 Multipartidario	5	3	60 %
 Comisión Especial	2	2	100 %
 Unidad y Diálogo Parlamentario	1	1	100 %

*No incluye los proyectos de resolución legislativa.

**Cuando la bancada fue Somos Perú - Partido Morado se exoneraron de segunda votación los ocho proyectos de ley que publicaron.

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú - Proyectos de ley.

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/search>

En segundo lugar, luego de la aprobación de los proyectos de ley, según el Reglamento del Congreso, estos son enviados al Poder Ejecutivo como autógrafas de ley para su promulgación. En esta etapa, el Ejecutivo tiene la facultad de observar de forma parcial o total las autógrafas de ley. Estas observaciones permiten analizar las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo porque muestran la discrepancia de ambos poderes

del Estado respecto a las iniciativas de ley. En el periodo legislativo estudiado, el Poder Ejecutivo ha observado 611 proyectos de ley, es decir, el 8,9 % de los 6 880 proyectos presentados. La Tabla 20 muestra que 352 proyectos observados se publicaron. Como se ha visto, se han publicado 1 335 proyectos en total, esto quiere decir que 26,4 % de proyectos publicados en este periodo congresal fueron observados por el Poder Ejecutivo.

Tabla 20. Cantidad de proyectos de ley observados según resultado de la observación y estado procesal*

Resultado de la observación	Estado procesal			Total
	Rechazados/Retirados	En Proceso	Publicados en El Peruano	
Allanamiento	4	17	61	82
Insistencia	0	86	277	363
Modificatoria	0	33	14	47
En proceso de observación	0	119	0	119
Total	4	255	352	611

*No incluye los proyectos de resolución legislativa.

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú – Proyectos de ley.

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/search>

Cuando los proyectos son observados, regresan al Congreso de la República donde se pueden optar por tres opciones. Primero, está el allanamiento, con el cual los congresistas aceptan las observaciones del Ejecutivo y aprueban la ley como lo sugiere el gobierno. En segundo lugar, se encuentra la insistencia, es decir, cuando el Legislativo rechaza las observaciones del gobierno y aprueba su misma propuesta. Finalmente, está la modificación. En este procedimiento, el Congreso usa las observaciones del Ejecutivo para elaborar un nuevo texto sustitutorio. Como se ve en la Tabla 20, la mayor cantidad de proyectos observados han pasado por el proceso de insistencia (363). Es decir, pese a la negativa del Ejecutivo de promulgar esas leyes, el Congreso decidió continuar con la promulgación sin considerar las observaciones. Como Boyco (2021) mencionó, desde 2020, el Congreso prefiere insistir con las leyes sin considerar las observaciones del gobierno.

Los proyectos de ley observados registran un buen éxito legislativo, al haberse publicado el 57,6 %. Solo cuatro proyectos del total de observados se han rechazado, el resto se encuentran en una etapa del procedimiento legislativo. En ese sentido, las observaciones del Ejecutivo no definen el rechazo de las iniciativas, teniendo en cuenta que estas logran publicarse. Según

el procedimiento optado, las insistencias logran un mejor éxito legislativo, seguido por el allanamiento. Naturalmente, las modificatorias no se aprueban de forma rápida y la mayoría se encuentra en proceso porque deben elaborarse nuevos textos sustitutorios. Por tanto, se observa el poder del Congreso al momento de cumplir con su función legislativa.

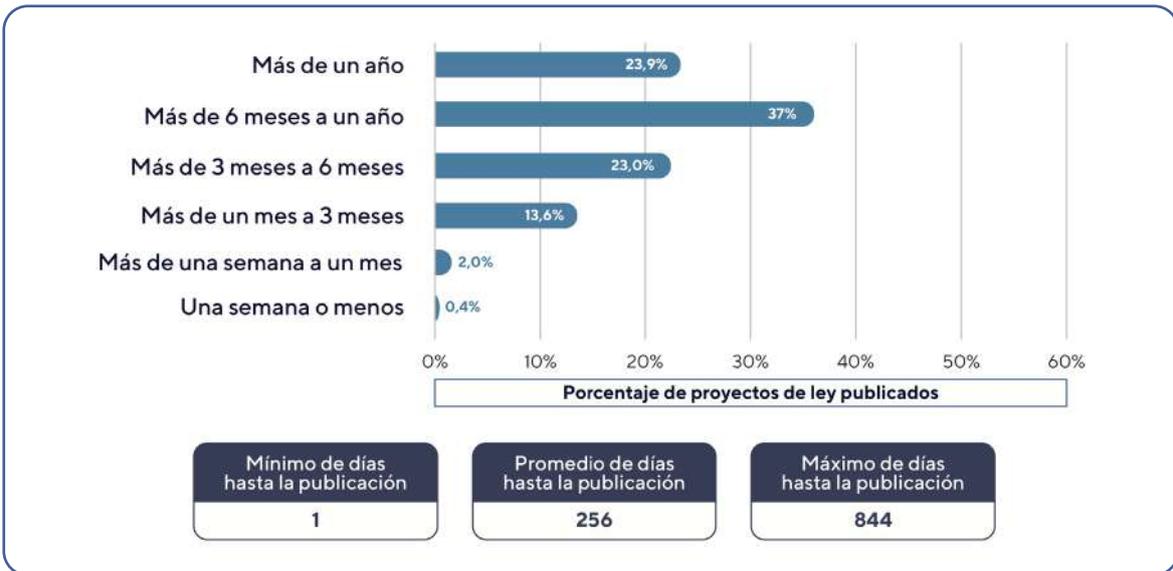
Finalmente, luego de todo ese proceso, los proyectos son publicados como leyes. Los congresistas buscan lograr esto en los cinco años que dura el mandato congresal. Los tiempos importan, más en un contexto de permanente crisis política, ya que el Congreso puede disolverse o las elecciones adelantarse. De igual forma, existen proyectos que requieren tiempos establecidos por reglamento como las reformas constitucionales que necesitan aprobarse en dos periodos anuales de sesiones sucesivas o en referéndums. Por ejemplo, ante la falta de tiempo, el Congreso Extraordinario de 2020 creó dos legislaturas para poder aprobar reformas constitucionales en el tiempo reglamentario. Sin embargo, posteriormente, el Tribunal Constitucional las declaró inconstitucionales (El Peruano, 2021b).

En este periodo legislativo, los proyectos tardan 256 días en promedio en convertirse en leyes. Según los

niveles temporales, la mayor cantidad de proyectos (37 %) logran publicarse entre seis meses a un año de su presentación. Seguido de este, más iniciativas legislativas se publican luego del año de presentarse (23,9 %) o entre los tres a seis meses posteriores (23,0 %). Una menor cantidad de proyectos se publican en menos de una semana (0,4 %). Según el Reglamento del Congreso, se deben generar dictámenes de los proyectos de ley en un máximo de 70 días, para así pasar

a su aprobación y futura publicación. Como Hidalgo (2021) menciona, esto no se cumple por los intereses y el desorden en las labores congresales. Entonces, se observa una amplia diferencia entre los tiempos reglamentarios y lo que ocurre en el Parlamento. Los proyectos de ley tardan en publicarse. Esta demora podría entenderse como el resultado de una labor más exhaustiva al generar legislación, sin embargo, la ciudadanía no lo percibe así.

Gráfico 10. Porcentaje de proyectos de ley publicados en el diario El Peruano según nivel temporal de publicación*



*No incluye los proyectos de resolución legislativa.

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú – Proyectos de ley. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/search>

En resumen, al analizar el procedimiento legislativo de los proyectos de ley, se encuentra que las exoneraciones de segunda votación persisten. Esta excepcionalidad se ha vuelto una etapa regular y así cuatro de cada cinco proyectos publicados por el Congreso no se deliberaron en una segunda oportunidad. No obstante, los proyectos de tipo ordinario y los que no propone el Congreso son los menos exonerados. En segundo lugar, las observaciones del Poder Ejecutivo no definen el rechazo de los proyectos. Más de la mitad de los proyectos observados por el gobierno se publicaron. De tal forma, uno de cada cuatro proyectos publicados se había observado. La insistencia es la forma elegida por los congresistas para publicar sus proyectos, ya que ignoran las advertencias del Ejecutivo. Finalmente, el Congreso suele demorar en publicar leyes. La mayor cantidad de proyectos publicados tardó más de seis meses en promulgarse contraviniendo los plazos esperados reglamentariamente.



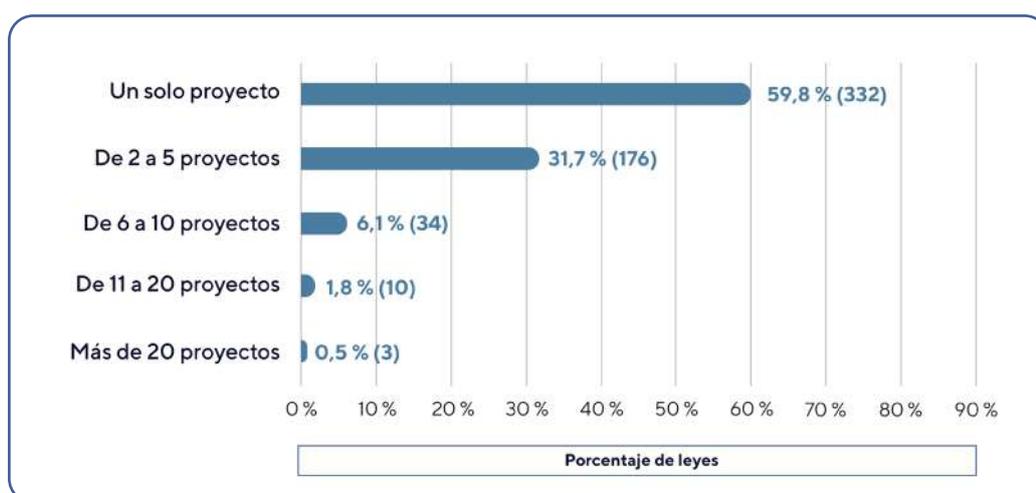
2.4

Leyes publicadas en El Peruano: proyectos acumulados

Este capítulo tuvo el objetivo de analizar la legislación propuesta por el Congreso peruano a partir de los proyectos de ley presentados. El centro del análisis fue el éxito legislativo de las iniciativas que, como se ha visto, se logra cuando un proyecto es publicado en El Peruano. Sin embargo, estos proyectos se publican como leyes, las cuales pueden incluir más de una iniciativa legislativa. Por ello, en esta sección, se analizan las leyes promulgadas durante este periodo legislativo considerando la acumulación de proyectos.

Durante las cinco primeras legislaturas, se han publicado 555 leyes. Como el total de proyectos de ley publicadas en El Peruano es 1 335, significa que en promedio cada ley publicadas acumula 2,4 proyectos de ley. Como se observa en el Gráfico 11, la mayor cantidad de leyes provienen de un único proyecto de ley (59.8 %). Luego de estas, más del 30 % de leyes acumulan entre 2 a 5 proyectos de ley. Finalmente, menos del 10 % restante de leyes acumula de 6 a más proyectos de ley.

Gráfico 11. Porcentaje de leyes según cantidad de proyectos de ley acumulados



Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú – Proyectos de ley. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/search>

Al considerar el tipo de ley promulgada, 397 no son declarativas y 158 sí lo son. Mientras que las leyes no declarativas acumulan en promedio 2,2 proyectos de ley, las leyes declarativas acumulan 2,8. Es decir, los proyectos de ley declarativos tienen mayor tendencia a coincidir en los mismos asuntos, por lo que se vuelve pertinente acumularlos. Este es el caso de las tres leyes publicadas, registradas en el Gráfico 11, que superaron los 20 proyectos de ley acumulados. Las leyes N° 31434, N° 31513 y N° 31567 acumularon 27, 36 y 55 proyectos de ley respectivamente. Estas leyes declarativas abordan la atomización del Estado al declarar de interés y necesidad pública la creación de distritos en diversas regiones del país.

La acumulación de proyectos de ley puede darse a partir de iniciativas que provienen de diversos proponentes. Por ello, puede hacerse la distinción entre leyes que surgen de proyectos de ley de un único proponente, a lo que se denominará como leyes únicas y leyes que acumulan proyectos de ley de diversos proponentes, lo que se denominará como leyes compartidas. Como se observa en la Tabla 21, de las 555 leyes publicadas en El Peruano, 349 son únicas y 206 son compartidas. El Congreso es el autor del 71,9 % de leyes, mientras que el 28,1 % de leyes restantes provienen de otras instituciones con iniciativa legislativa. Las leyes de estas instituciones son mayormente únicas y de carácter no declarativo.

Tabla 21. Cantidad de leyes únicas y compartidas según tipo de ley y bancada parlamentaria

Proponente	Leyes únicas			Leyes compartidas			Total	Éxito
	Declarativa	No Declarativa	Total	Declarativa	No Declarativa	Total		
 Acción Popular	14	19	33	23	68	91	124	22,3 %
 Alianza para el Progreso	12	24	36	18	56	74	110	19,8 %
 Avanza País - Partido de Integración Social	0	27	27	8	35	43	70	12,6 %
 Bloque Magisterial de Concertación Nacional	3	4	7	6	31	37	44	7,9 %
 Cambio Democrático - Juntos por el Perú	7	9	16	5	13	18	34	6,1 %
 Comisión Especial	0	2	2	0	0	0	2	0,4 %
 Fuerza Popular	13	29	42	18	58	76	118	21,3 %
 Integridad y Desarrollo	1	1	2	0	3	3	5	0,9 %
 Multipartidario	0	2	2	0	3	3	5	0,9 %
 No Agrupados	0	4	4	6	11	17	21	3,8 %
 Perú Bicentenario	2	2	4	3	5	8	12	2,2 %
 Perú Democrático	0	2	2	6	13	19	21	3,8 %
 Perú Libre	31	11	42	27	75	102	144	25,9 %
 Podemos Perú	1	8	9	1	24	25	34	6,1 %
 Renovación Popular	13	12	25	12	29	41	66	11,9 %
 Somos Perú**	3	4	7	7	22	29	36	6,5 %
 Unidad y Diálogo Parlamentario	0	1	1	0	0	0	1	0,2 %
Otros proponentes	13	75	88	15	53	68	156	28,1 %
Total	113	236	349	45	161	206	555	100,0 %

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú - Proyectos de ley. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/search>

Sobre las leyes de las bancadas parlamentarias, Perú Libre (144), Acción Popular (124), Fuerza Popular (128) y Alianza Para el Progreso (110) registran su presencia en más de cien leyes promulgadas. Así, cada una de estas bancadas ha participado en más del 19 % de leyes promulgadas en este periodo legislativo. Por el contrario, Integridad y Desarrollo (5), las propuestas multipartidarias (5), la Comisión Especial (2), y Unidad y Diálogo Parlamentario (2) participaron en menos leyes. Este grupo de leyes registra menos del 1 % de éxito legislativo.

Sobre las leyes únicas, Perú Libre (42) y Fuerza Popular (42) tienen más leyes de su propia autoría. No obstante, 31 de estas 42 leyes de la bancada de perulibrista son de carácter declarativo. Por su parte, las leyes únicas de la bancada fujimorista son mayormente no declarativas. Los grupos parlamentarios que registran la menor cantidad de leyes únicas son Unidad y Diálogo Parlamentario (1), Perú Democrático (2) e Integridad y Desarrollo (2). De igual forma, las iniciativas multipartidarias y de la

Comisión Especial resultaron en 2 leyes únicas. Sobre las leyes compartidas, se observa que Perú Libre (102) y Acción Popular (91) son las bancadas que comparten más leyes con otros proponentes. Mientras que Unidad y Diálogo Parlamentario, y la Comisión Especial no comparten leyes.

Al respecto de las leyes compartidas, la Tabla 22 muestra la relación que existen entre las leyes que comparten los diversos grupos parlamentarios y proponentes. Como se mencionó, Perú Libre y Acción Popular son las bancadas que comparten más leyes. Estas dos bancadas registran el mayor número de leyes compartidas entre grupos parlamentarios (54). También se observa que siete y seis bancadas tienen a los grupos parlamentarios de Acción Popular y Perú Libre, respectivamente, como las bancadas con las que comparten más leyes. Por su parte, la bancada de Podemos comparte más leyes con Alianza para el Progreso y Avanza País - Partido de Integración Social, con Fuerza Popular.

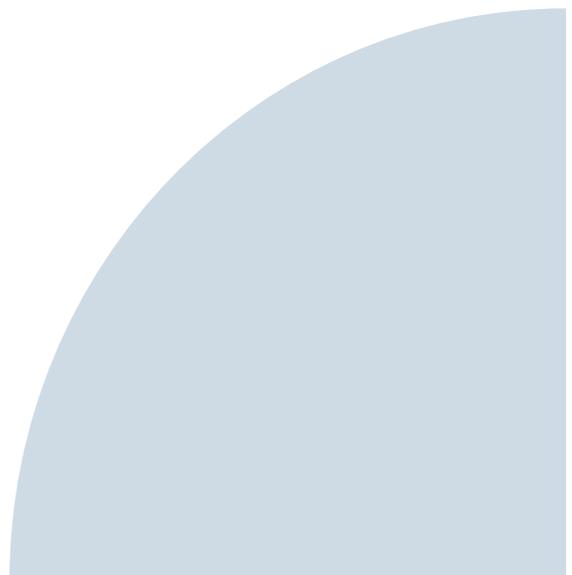
Tabla 22. Cantidad de leyes únicas y compartidas entre las bancadas parlamentarias

Bancada parlamentaria																		Otros
Acción Popular	33	33	21	20	8	37	2	11	7	8	54	9	18	11	0	0	1	28
Alianza para el Progreso	33	36	18	16	9	28	0	6	3	10	40	11	11	10	0	0	2	20
Avanza País - Partido de Integración Social	21	18	27	6	5	21	0	3	1	4	19	6	10	7	0	0	0	12
Bloque Magisterial de Concertación Nacional	20	16	6	7	3	12	0	5	3	2	20	4	9	4	0	0	0	13
Cambio Democrático - Juntos por el Perú	8	9	5	3	16	7	0	3	0	3	13	4	1	3	0	0	0	9
Fuerza Popular	37	28	21	12	7	42	0	9	5	7	32	8	17	13	0	0	0	21
Integridad y Desarrollo	2	0	0	0	0	0	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
No Agrupados	11	6	3	5	3	9	0	4	1	1	12	2	4	4	0	0	0	5
Perú Bicentenario	7	3	1	3	0	5	0	1	4	1	4	0	3	1	0	0	0	1
Perú Democrático	8	10	4	2	3	7	0	1	1	2	14	1	4	3	0	0	1	8
Perú Libre	54	40	19	20	13	32	1	12	4	14	42	9	14	16	0	0	1	31
Podemos Perú	0	11	6	4	4	8	0	2	0	1	9	9	1	3	0	0	1	7
Renovación Popular	18	11	10	9	1	17	0	4	3	4	14	1	25	4	0	0	0	7
Somos Perú **	11	10	7	4	3	13	0	4	1	3	16	3	4	7	0	0	1	7
Unidad y Diálogo Parlamentario	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Comisión Especial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
Multipartidario	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	0	0	2
Otros proponentes	28	20	12	13	9	21	1	5	1	8	31	7	7	7	0	0	0	88

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú - Proyectos de ley. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/search>

Si bien las leyes de los otros proponentes son únicas, sus leyes compartidas han sido principalmente con la bancada de Perú Libre. De igual forma, las leyes de los legisladores no agrupados se comparten con esa bancada. Por su parte, dos leyes de las propuestas multipartidarias se comparten con Alianza Para el Progreso. Finalmente, cabe destacar que Fuerza Popular, Avanza País – Partido de Integración Social, Renovación Popular y Cambio Democrático – Juntos por el Perú son las bancadas que tienen una mayor cantidad de leyes únicas que leyes compartidas con algún otro grupo parlamentario.

En suma, a la mitad de su gestión, este Congreso de la República ha producido 555 leyes que mayormente acumulan entre uno a cinco proyectos de ley. Las leyes producidas han sido principalmente no declarativas. Las leyes de carácter declarativo son las que en promedio acumulan más proyectos de ley. Siete de cada diez leyes fueron iniciativa del Congreso, mientras que tres de cada diez, de las otras instituciones públicas con capacidad para presentar proyectos de ley. Dentro del Parlamento, Perú Libre, Acción Popular, Fuerza Popular y Alianza Para el Progreso son las bancadas con más participación en las leyes generadas. Asimismo, Perú Libre y Acción Popular son las bancadas favoritas para compartir leyes, es decir, los proyectos de ley de estos grupos parlamentarios tienden a acumularse más con los de otras bancadas.



03

Función de Control y *Fiscalización*

Según la Constitución, dos funciones muy relacionadas son la de fiscalización y de control político, lo que incluye funcionar como contrapeso de los otros poderes del Estado y supervisar sus actividades. Para ejercer ese control político, el Parlamento cuenta con diversas herramientas y mecanismos. En la presente sección, se analizan tres aspectos de dicha función. En primer lugar, se examinan los mecanismos de control político ejercidos hacia el Ejecutivo, incluyendo las mociones de invitación, interpelaciones y censura a ministros, así como las mociones de vacancia presidencial

presentadas. En segundo término, se aborda la fiscalización a través de pedidos de información realizados por congresistas a las diversas entidades del Estado. Finalmente, se analiza la fiscalización hacia los mismos parlamentarios materializadas en las denuncias realizadas ante la Comisión de Ética Parlamentaria. En esta comisión, se procesan denuncias contra presuntas faltas cometidas al Código de Ética Parlamentaria. A través de este capítulo, se busca brindar un panorama de las principales acciones de control político y fiscalización que desarrolla el Congreso peruano.

3.1 Control político al Ejecutivo

A lo largo de la historia de nuestro país, se han incorporado al sistema presidencialista peruano instituciones parlamentarias como la interpelación, censura, entre otras. En esa línea, los mecanismos de control político desde el Congreso más conocidos son los producidos hacia el Ejecutivo. Al punto que se ha catalogado al sistema de gobierno peruano como un «presidencialismo atenuado» (García Belaúnde, 2009) o «presidencialismo parlamentarizado» (Campos, 2020).

Los mecanismos de control hacia el Ejecutivo se pueden agrupar en los dirigidos hacia los ministros, como invitaciones, interpelaciones y censuras, y, por otro lado,

los dirigidos hacia la presidencia, como las vacancias. Sobre el primer grupo, en total se presentaron 165 mociones de invitación a ministros, interpelaciones y censuras, como lo muestra la Tabla 23.

Tabla 23. Mociones de control político (2021-2023)

Tipo	Mociones presentadas	Mociones aprobadas
Invitación	87	3
Interpelación	64	27
Censura*	12	6
Total	163	32

*Las mociones de orden del día N°08911/2023 y N°08927/2023, mociones de censura contra el ministro del Interior, Vicente Romero, fueron acumuladas y se votaron y aprobaron como si fueran una sola moción.
Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú.

De la anterior tabla resalta que, si bien se propuso más mociones de invitación a ministros, las mociones ampliamente más aprobadas fueron las de interpelación. Ambas figuras sirven como precedente para la presentación de una moción de censura.

Asimismo, de las 163 mociones de control político hacia ministros presentadas durante el periodo analizado, la mayoría se propusieron durante el gobierno de Pedro Castillo, como se aprecia en la Tabla 24.

Tabla 24. Mociones de control político según presidente

Presidente	Censuras	Interpelación	Invitaciones	Total
Castillo	8	30	66	104
Boluarte	4	34	21	59
Total	12	64	87	163

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú.

Al analizar las mociones de pedidos de control hacia ministros según proponente, la amplia mayoría se propusieron de manera multipartidaria: 14 invitaciones a informar, 8 mociones de censura y 51 mociones de interpelaciones. Si se analiza según bancada durante el periodo 2021-2023, como indica el Gráfico 12, la

bancada que propuso más mociones de control político fue la de Avanza País (21), seguido por Acción Popular (15) y Renovación Popular (10). En contraparte, hubo dos bancadas que no presentaron ninguna moción de control hacia los ministros, Perú Bicentenario y Perú Democrático.

Gráfico 12. Mociones de control político presentadas (2021-2023) según bancada*



*Se ha considerado como moción presentada por Somos Perú, la moción de interpelación presentada por Somos Perú – Partido Morado.
Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú.

Por otro lado, se tiene a las mociones propuestas para ejercer el control político hacia la presidencia: la vacancia. En la actualidad, se presenta más la figura de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral como motivación. Sobre esto, no existe consenso aún sobre si este se trata de un mecanismo de control político o no. Por un lado, existen quienes definen la «permanente incapacidad moral» como un juicio político (García Belaúnde & Tupayachi, 2018). Por otro lado, existen quienes la interpretan como «incapacidad mental» (Cairo, 2017; García Chávarri, 2013), indicando más bien que el término «moral» equivale a «mental», según la noción en el siglo XIX, cuando se redactó la primera Constitución peruana. Indistintamente, es indiscutible que, desde el Congreso, la figura de vacancia por incapacidad moral ha empezado a

aplicarse con más frecuencia.

El proceso de vacancia se inicia con una moción que la solicite. Para que esta termine por generar la vacancia del presidente, tiene que pasar por tres momentos clave: a) presentación de moción de vacancia, b) votación para admitir o no a debate la moción, y c) votación para aprobar la resolución legislativa que vaca al presidente.

Para mostrar lo anterior, se presentan las etapas a las que llegaron las mociones de vacancia presentadas. Como lo evidencia la Tabla 25, se propusieron tres mociones de vacancia para cada presidente. De ellas, solo dos pedidos de vacancia interpuestos a Pedro Castillo llegaron hasta la votación de la resolución legislativa que declara la vacancia.

Tabla 25. Mociones de vacancia presidencial (2021-2023)

Moción	Presidente	Presentación	Votación de admisión a debate	Votación de Resolución Legislativa
01222	Pedro Castillo	25/11/2021	7/12/2021 Rechazada	-
02148		8/03/2022	14/03/2022	28/03/2022 Rechazado
04904		29/11/2022	1/12/2022	7/12/2021 Rechazada
05372	Dina Boluarte	26/01/2023	26/01/2023	-
08433		12/10/2023	No llegó a votación por retiro de firmas	-
09647		15/12/2023	1/03/2024	-

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú.

En el caso del expresidente Pedro Castillo, la primera moción de vacancia se presentó a cuatro meses del inicio de su gestión, en noviembre de 2021, y la última, que al aprobarse lo destituyó de su cargo, se aprobó un año después. En el caso de la actual presidenta Boluarte, el primer intento de vacancia ocurrió aproximadamente dos meses después de su toma de mando. La última moción que proponía vacar a Dina

Boluarte se presentó a finales de 2023, sin embargo, la votación y rechazo de admisión a debate de esta se dio a inicios de la Segunda Legislatura Ordinaria de 2023, que escapa el periodo de análisis propuesto.

Asimismo, dentro de las votaciones de las admisiones a debate, se puede identificar un patrón, como se evidencia en la Tabla 26:

Tabla 26. Votación de admisión a debate de mociones de vacancia presidencial*

Moción	Presidente	Fecha	A favor	En contra	Abstención
01222	Pedro Castillo	7/12/2021	46	76	4
02148		14/03/2022	76	41	1
04904		1/12/2022	73	32	6
05372	Dina Boluarte	4/04/2023	37	64	10

*En este análisis se deja por fuera el voto del presidente de la Mesa Directiva durante la votación.

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú – Asistencias y votaciones a las sesiones del Pleno. <https://www.congreso.gob.pe/AsistenciasVotacionesPleno/asistencia-votacion-pleno>

En las mociones presentadas con el propósito de vacar a Pedro Castillo, el apoyo a la vacancia fue incrementando progresivamente. En el caso de las mociones presentadas hacia Dina Boluarte, estas fueron perdiendo apoyo con cada moción presentada. En la siguiente instancia, durante la primera votación para aprobar la resolución legislativa que declara

la incapacidad moral permanente y la vacancia presidencial de Pedro Castillo, el Congreso mostró una clara división, con 55 votos a favor y 54 en contra. En la votación por la aprobación de la segunda resolución que declaraba la vacancia del entonces presidente, la amplia mayoría optó por la vacancia. Sin embargo, aún hubo votos en contra y abstenciones.

Tabla 27. Votación de aprobación de resolución legislativa que declara permanente incapacidad moral y vacancia presidencial*

Moción	Presidente	Fecha	A favor	En contra	Abstención
02148	Pedro Castillo	28/03/2022	55	54	19
04904		7/12/2022	102	6	10

*En este análisis se deja por fuera el voto del presidente de la Mesa Directiva durante la votación.

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú – Asistencias y votaciones a las sesiones del Pleno. <https://www.congreso.gob.pe/AsistenciasVotacionesPleno/asistencia-votacion-pleno>

Ahora bien, a nivel bancada, se encuentra que en algunos casos la posición de las mismas con respecto a la vacancia varía dependiendo del presidente en el cargo, como es el caso de Avanza País y Renovación Popular. Por ejemplo, se identifica que el total de la bancada de Renovación Popular votó a favor de la vacancia en todos los procesos que involucraban a Pedro Castillo.

Sin embargo, cuando se solicitaba la vacancia de la actual presidenta, ningún miembro votó a favor. Por otro lado, se encuentran las bancadas en las que se nota un aumento paulatino del apoyo a la vacancia, como sucede con Cambio Democrático - Juntos por el Perú, Perú Bicentenario y Perú Libre. Finalmente, para el resto de bancadas no se nota un patrón consistente.

Tabla 28. Porcentaje de votos a favor de las mociones de vacancia según bancada parlamentaria*

Bancada	Pedro Castillo					Dina Boluarte
	7/12/21	14/03/22	28/03/22	1/12/22	7/12/22	4/04/23
 Acción Popular	0,0 %	14,0 %	7,0 %	83,0 %	100,0 %	36,0 %
 Alianza para el Progreso	14,0 %	0,0 %	47,0 %	100,0 %	100,0 %	0,0 %
 Avanza País - Partido de Integración Social	100,0 %	89,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	0,0 %
 Bloque Magisterial de Concertación Nacional	-	-	-	0,0 %	50,0 %	33,0 %
 Cambio Democrático - Juntos por el Perú	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	75,0 %	89,0 %
 Fuerza Popular	100,0 %	0,0 %	100,0 %	100,0 %	96,0 %	0,0 %
 Integridad y Desarrollo	-	-	-	60,0 %	100,0 %	-
 No Agrupados	0,0 %	0,0 %	38,0 %	50,0 %	86,0 %	57,0 %
 Perú Bicentenario	-	-	-	0,0 %	50,0 %	67,0 %
 Perú Democrático	-	0,0 %	0,0 %	0,0 %	50,0 %	-
 Perú Libre	0,0 %	0,0 %	0,0 %	31,0 %	50,0 %	100,0 %
 Podemos Perú	20,0 %	0,0 %	-	100,0 %	100,0 %	33,0 %
 Renovación Popular	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	0,0 %
 Somos Perú **	0,0 %	0,0 %	40,0 %	100,0 %	100,0 %	0,0 %

(*) La bancada Unidad y Diálogo Parlamentario no participó en ninguna votación relacionada a la vacancia.

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú - Asistencias y votaciones a las sesiones del Pleno. <https://www.congreso.gob.pe/AsistenciasVotacionesPleno/asistencia-votacion-pleno>

Al analizar de manera individual, el único que apoyó todos los procesos de vacancia en los que participó fue Isaac Mita, aunque al ser reemplazo de la expremier Betssy Chávez, solo fue participante de una votación. Por otro lado, hubo 15 congresistas que participaron y apoyaron cinco de las seis votaciones de vacancia que hubo en total: Diego Bazán, Alejandro Cavero, Patricia

Chirinos, Diana Gonzáles, Adriana Tudela, Norma Yarrow de Avanza País; Juan Burgos, exmiembro de Avanza País y ahora no agrupado; Miguel Ciccía, José Cueto, Noelia Herrera, María Jáuregui, Jorge Montoya, Alejandro Muñante y Javier Padilla de Renovación Popular; y Esdras Medina, exmiembro de la anterior mencionada, actualmente en Somos Perú.

En resumen, el sistema de gobierno peruano incorpora mecanismos parlamentarios de control político hacia el Ejecutivo como las mencionadas invitaciones a ministros, interpelaciones, censuras y vacancias. En las cinco legislaturas ordinarias analizadas, se presentaron 169 mociones de control político hacia el Ejecutivo: 163 hacia ministros y seis hacia el presidente de turno, y una de las mociones de vacancia se aprobó. Las bancadas con mayor respaldo a los procesos de vacancia fueron Renovación Popular, Integridad y Desarrollo y Avanza País.

3.2

Pedidos de información

La función de fiscalización del Congreso también se puede medir mediante los pedidos de información que realizan las distintas instituciones del Estado. Según el artículo 69 del Reglamento del Congreso (2021c), estos pedidos se ejercen con el propósito de lograr aclarar hechos o tener evidencia para tomar las decisiones necesarias en el ejercicio de sus funciones. Los pedidos de información que solicitan los parlamentarios constituyen un mecanismo fundamental para la rendición de cuentas por parte de autoridades, ya que permiten acceder a detalles sobre manejo de recursos públicos, contratación de personal, ejecución de políticas y demás aspectos de la gestión estatal.

Desde el inicio de las gestiones del actual Congreso hasta el cierre de la Primera Legislatura, se han solicitado un total de 5 035 pedidos de información, como lo evidencia la Tabla 29. Del total de pedidos de información, poco menos de la mitad han sido respondidos por la entidad correspondiente.

Tabla 29. Pedidos de información según legislatura ordinaria

Legislatura	Presentados	Atendidos	
Primera Legislatura 2021	880	461	52 %
Segunda Legislatura 2021	588	406	69 %
Primera Legislatura 2022	1174	730	62 %
Segunda Legislatura 2022	1273	348	27 %
Primera Legislatura 2023	1120	528	47 %
Total	5 035	2 473	49 %

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú – Pedidos de Información.
<https://www.congreso.gob.pe/pedidosinformacion/>

Asimismo, al analizar los pedidos realizados según legislatura, se identifica que en las últimas tres legislaturas hubo mayor número de pedidos a comparación de los dos periodos iniciales. En la que se realizó más pedidos de información, con 1273 fue la Segunda Legislatura de 2022. Paradójicamente, este mismo periodo fue el de menor número y proporción de pedidos respondidos, 348 pedidos que representan el 27 % del total de solicitudes realizadas. Es importante resaltar que para ninguna legislatura la proporción de

pedidos atendidos superó el 70 % del total.

En la Tabla 30, se exhiben los pedidos agrupados en sectores según la entidad a la que iban dirigidos y la sumilla presentada. Se halló que el mayor número de pedidos fueron realizados hacia los municipios distritales o provinciales; seguido por instituciones del sector educación y salud. En contraparte, hubo menos pedidos a instituciones relacionadas a sectores como producción, comercio exterior y turismo, y relaciones exteriores.

Tabla 30. Pedidos de información a entidades estatales según sector

Sector	Atendido		No atendido		Total
Municipio	319	34 %	612	66 %	931
Educación	271	51 %	265	49 %	536
Salud	255	48 %	278	52 %	533
Seguridad y defensa nacional	277	58 %	204	42 %	481
Vivienda	190	60 %	129	40 %	319
Economía	143	49 %	150	51 %	293
Transporte	143	53 %	126	47 %	269
Presidencia y PCM	114	50 %	112	50 %	226
Gobierno regional	97	43 %	126	57 %	223
Agricultura	102	48 %	111	52 %	213
Justicia	90	46 %	106	54 %	196
Organismo autónomo	88	51 %	84	49 %	172
Energía y minas	76	60 %	50	40 %	126
Trabajo	68	58 %	50	42 %	118
Cultura	54	57 %	40	43 %	94
Ambiente	45	63 %	26	37 %	71
Mujer y poblaciones vulnerables	38	56 %	30	44 %	68
Inclusión social	41	67 %	20	33 %	61
Producción	29	53 %	26	47 %	55
Comercio exterior y turismo	13	48 %	14	52 %	27
Relaciones exteriores	20	87 %	3	13 %	23

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú – Pedidos de Información.
<https://www.congreso.gob.pe/pedidosinformacion/>

Los pedidos de información hacia municipios locales son los más solicitados, y a la vez, los menos respondidos; al solo haberse atendido 34 % del total. Asimismo, otros sectores con menor nivel de atención son salud (48 %), justicia (46 %) y los gobiernos regionales (43 %). Por otro lado, hay un mayor nivel de atención en los pedidos relativos a temas de relaciones exteriores, inclusión social y ambiente; sectores en donde las solicitudes atendidas superan el 60 %.

A nivel bancada, se registró un mayor número de pedidos de información por parte Perú Libre, 866, cifra que representa aproximadamente la quinta parte del total de solicitudes. A este grupo le sigue Fuerza Popular y Cambio Democrático – Juntos por el Perú, con 7 646 y 639 pedidos de información, respectivamente. En contraparte, las bancadas que menos fiscalizaron a las entidades estatales son Podemos Perú (25), Perú Democrático (31) y la ya inactiva bancada Integridad y Desarrollo (73).

Tabla 31. Pedidos de información según bancada

Bancada	N° de total de pedidos	Sectores más comunes
	110	Municipio (34), Salud (17)
	590	Seguridad y Defensa Nacional (128), Municipio (81)
	567	Municipio (103), Salud (85)
	269	Educación (52), Municipio (28)
	639	Municipio (116), Salud (76)
	764	Municipio (116), Educación (97)
	73	Municipio (44), Salud (7)
	201	Seguridad y Defensa Nacional (27), Educación (19)
	31	Municipio (7), Educación (4)
	866	Municipio (111), Educación (105)
	25	Educación (5), Salud (3), Seguridad y Defensa Nacional (3)
	104	Salud (24), Municipio (17)
	88	Municipio (139), Seguridad y Defensa Nacional (45)
	81	Educación (15), Transporte (10)

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú – Pedidos de Información.
<https://www.congreso.gob.pe/pedidosinformacion/>

Asimismo, como lo indica la Tabla 31, los pedidos de información a municipios fueron la mayoría en ocho de las 14 bancadas que conforman o alguna vez conformaron el actual Congreso. Mientras que, en las bancadas restantes, los temas prioritarios fueron seguridad, educación y salud. En síntesis, los pedidos de información representan un mecanismo clave para la labor de fiscalización y control político del Parlamento peruano. En total se realizaron 5 035 pedidos de información, con un pico de 1273 pedidos en la Segunda Legislatura de 2022. Resulta relevante

resaltar que a lo largo de las legislaturas el nivel de respuesta por parte de las entidades requeridas ha sido deficiente, sin superar el 70 % en ninguna legislatura. Los municipios, el sector salud y el sector justicia han sido los más omisos en atender los requerimientos, los dos primeros en mención fueron los más solicitados. Por otro lado, las bancadas más activas en presentar pedidos han sido Perú Libre y Fuerza Popular; mientras que Podemos Perú e Integridad y Desarrollo han tenido un rol más limitado en esta labor.



3.3

Denuncias ante la Comisión de Ética Parlamentaria

Además de ejercer un control hacia otros poderes del Estado, el Parlamento peruano también supervisa las acciones de sus miembros. Por ello, el Congreso elaboró un Código de Ética Parlamentaria, documento que norma la conducta que los congresistas deben seguir durante el ejercicio de sus funciones dada la investidura del cargo. De igual forma, este código establece los procedimientos necesarios para investigar y sancionar a los parlamentarios que incurran en faltas. Para velar por el cumplimiento del código, existe la Comisión de Ética Parlamentaria, una comisión especial del Congreso que se renueva cada dos años. El trabajo de esta comisión suele estar en el debate público por las decisiones tomadas. Por ejemplo, la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (2019) recomendó que su conformación considere una participación igualitaria de las bancadas y no el tamaño de cada una para así tomar mejores decisiones. En ese sentido, en esta sección se analiza la labor de la Comisión de Ética del Congreso a partir de las denuncias trabajadas.

Durante las cinco legislaturas analizadas, se han presentado 167 denuncias en total. De estas, la mayor cantidad (107) se archivaron en la fase de calificación. Es decir, la comisión no determinó los indicios necesarios para iniciar la fase de investigación dispuesta en el artículo 29 de su reglamento. Por el contrario, 60 denuncias prosperaron en la etapa clasificatoria, por lo que se investigaron. Al iniciar el periodo congresal, se presentaron 22 denuncias. Esta cantidad aumentó para la Segunda Legislatura de 2021 y la Primera de 2022 en las que se presentaron 42 y 43 denuncias respectivamente. Si bien en estas legislaturas se presentaron más denuncias, solo un menor porcentaje se investigó. Para cerrar el periodo anual de sesiones de 2022, las denuncias presentadas descendieron a 26. No obstante, más de la mitad de estas denuncias se han investigado, a diferencia de las denuncias presentadas en otras legislaturas. Finalmente, en la Primera Legislatura de 2023, la cantidad de denuncias volvió a aumentar a 34.

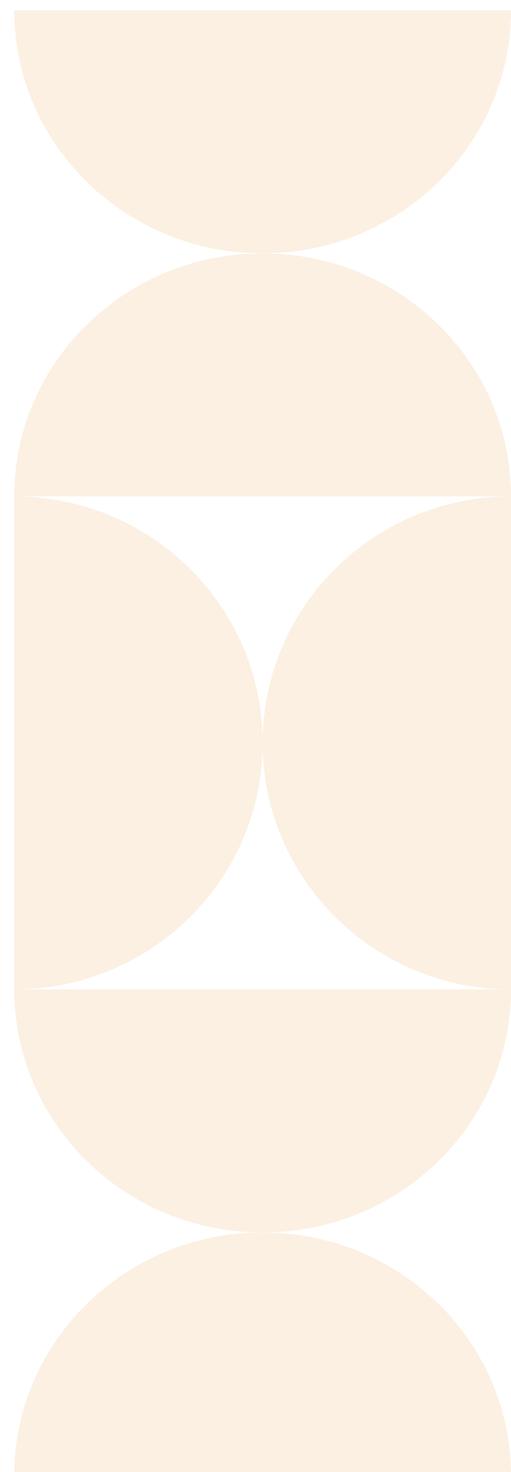


Tabla 32. Número de denuncias realizadas según legislatura*,**

Legislatura	Archivo	Se investigó		Total de denuncias
Primera Legislatura Ordinaria 2021	14	8	 36 %	22
Segunda Legislatura Ordinaria 2021*	33	9	 21 %	42
Primera Legislatura Ordinaria 2022	30	13	 30 %	43
Segunda Legislatura Ordinaria 2022	11	15	 58 %	26
Primera Legislatura Ordinaria 2023	19	15	 44 %	34
Total	107	60	36 %	167

*El expediente N° 053-2021-2022/CEP-CR se dividió en seis procesos individuales a cada congresista denunciado. En total se presentaron 162 expedientes que no se traduce necesariamente a 162 congresista denunciados.

**Todas las cifras de denuncias se obtuvieron de una recopilación de información de las actas de las sesiones de la Comisión de Ética y los reportes del Área de Estadística del Congreso.

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú.

Las denuncias vistas en la Comisión de Ética pueden dividirse en dos tipos a partir de las personas denunciadas. Por un lado, se encuentran las denuncias de oficio, que son presentadas por acuerdo de la mayoría simple de los miembros de la propia comisión. Por otro lado, están las denuncias de parte que son presentadas por congresistas y personas naturales o jurídicas que se consideren afectadas por la conducta de un parlamentario. En la Tabla 33, se observa que 44 denuncias son de oficio y 123 son de parte. Es decir, tres de cada cuatro denuncias fueron presentadas por personas externas a la comisión. Principalmente, la ciudadanía (61) y otros parlamentarios (54) son los que presentan más denuncias. Indistintamente del origen de la denuncia, todas provienen de una interpretación individual y, en ocasiones no consensuada, del Código de

Ética Parlamentaria; es por ello que las denuncias pasan por un proceso de revisión antes de decidir proceder con la investigación.

Pese a que se presentan más denuncias de parte, un menor porcentaje de estas son investigadas en comparación con las denuncias de oficio. De las 60 denuncias investigadas, 29 son de oficio y 31 de parte. Sin embargo, al comparar con la cantidad de denuncias presentadas, se observa que solo el 25 % de las denuncias de parte son investigadas, mientras que se investiga el 65 % de las denuncias de oficio. Ello muestra que la Comisión de Ética investiga más las denuncias que ellos mismos proponen, a diferencia de las denuncias presentadas por otras personas. Probablemente, ello se debe a que las denuncias de oficio cumplen con los requerimientos necesarios para llegar a la etapa investigatoria.

Tabla 33. Número de denuncias realizadas por tipo de denuncia*

Tipo de denuncia		Archivo	Se investigó	Total de denuncias
De parte	Asociación	3	0	3
	Ciudadanía	51	10	61
	Congresista	35	19	54
	Funcionario/Autoridad	3	2	5
De oficio		15	29	44
Total		107	60	167

*Todas las cifras de denuncias se obtuvieron de una recopilación de información de las actas de las sesiones de la Comisión de Ética y los reportes del Área de Estadística del Congreso.

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú.

Hasta el fin de la Primera Legislatura Ordinaria de 2023 se presentaron 167 denuncias; sin embargo, cada denuncia puede contener más de un denunciado. Para

el periodo analizado, tres de cada cuatro congresistas tuvieron por lo menos una denuncia ante la Comisión de Ética Parlamentaria, como se muestra en el Gráfico 13.

Gráfico 13. Frecuencia de denuncias según congresista*



*Se considera un total de 135 congresistas considerando los reemplazos.

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú.

Asimismo, 55 parlamentarios fueron denunciados más de dos veces ante la Comisión de Ética Parlamentaria. En esa misma línea, los congresistas que acumularon más denuncias fueron Juan Carlos Lizarzaburu (12), Héctor Valer (7) y Jorge Luis Flores (7).

Al analizar los congresistas denunciados según legislatura, se encuentra que el número de acusados fue aumentando paulatinamente hasta la Segunda

Legislatura de 2022, periodo con más congresistas denunciados con 44 parlamentarios. Por otro lado, los periodos con menos denuncias son la Primera Legislatura de 2021 y 2023 con 18 y 31 congresistas acusados, respectivamente. Es importante resaltar que los congresistas pueden ser denunciados más de una vez y en más de una legislatura, por lo que la suma de los congresistas denunciados según legislatura puede sobrepasar los 135 congresistas considerados.

Tabla 34. Número de congresistas denunciados según legislatura

Legislatura	N° de congresistas denunciados
Primera Legislatura Ordinaria 2021	18
Segunda Legislatura Ordinaria 2021	36
Primera Legislatura Ordinaria 2022	37
Segunda Legislatura Ordinaria 2022	44
Primera Legislatura Ordinaria 2023	31

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú.

En cuanto a la distribución de denuncias por bancada, se observa que los grupos parlamentarios con mayor número de congresistas denunciados son Fuerza Popular con 16, Acción Popular con 14 y Perú Libre con 13. Estas tres bancadas concentran 86 de las 176 denuncias presentadas hasta el fin del periodo analizado, lo que representa poco más del 50 % del total de denuncias.

Por otro lado, las bancadas con menor cantidad de parlamentarios denunciados son Perú Bicentenario y Unidad y Diálogo, con un denunciado cada una. Si bien esta situación guarda relación con el tamaño de las bancadas, ya que aquellas con más integrantes tienden a registrar más denuncias, cabe señalar que las denuncias se derivan de la existencia de presuntas conductas

reprochables por parte de los congresistas.

De este modo, se registraron 167 denuncias ante la Comisión de Ética Parlamentaria durante las cinco legislaturas del periodo 2021-2023. Se observa que la mayoría de las denuncias (107) se archivaron en la etapa de calificación; mientras que 60 pasaron a investigarse. Las denuncias pueden ser de dos tipos, de oficio, presentadas por la propia comisión, o a pedido de parte, presentadas por congresistas, ciudadanos o asociaciones civiles. Estas últimas fueron las más frecuentes y a la vez las investigadas en menor proporción. En total, solo 35 congresistas no tuvieron ninguna denuncia ante la Comisión de Ética, 45 solo fueron acusados en una ocasión y 55 acumularon más de una denuncia.

Tabla 35. N° de denuncias y congresistas denunciados según bancada

Bancada	N° de denuncias	N° de congresistas denunciados por bancada
	28	14
	23	11
	16	6
	14	8
	15	7
	34	16
	2	2
	2	1
	8	5
	24	13
	9	6
	13	8
	8	4
	2	1

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República del Perú.

04

Función de *Representación*

Otra función que realizan los congresistas es la de representación. Como señala el portal del Congreso, los parlamentarios ejercen esta función al comunicarse con la ciudadanía o electorado para informar y canalizar sus demandas. Pese a que los congresistas no tienen mandato imperativo, es decir, no cumplen órdenes de terceros, es saludable para el sistema político que mantengan el diálogo con sus electores. Además, en una democracia representativa como la peruana, la ciudadanía debería sentirse satisfecha con las personas elegidas para representarlos. Sin embargo, el Congreso peruano suele registrar bajos niveles de aprobación (Ipsos, 2023). Este capítulo analiza cómo los congresistas ejercen su función de representación.

Según el Reglamento del Congreso, los congresistas gozan con una semana cada mes para ejercer esta función. De acuerdo con esa disposición, los parlamentarios deben mantener comunicación con la ciudadanía, canalizar sus necesidades, fiscalizar a instituciones, entre otras actividades. Estas semanas de representación son documentadas y comunicadas a través de los informes de representación presentados por los congresistas y, posteriormente, publicados en el

portal del Congreso para transparentar sus actividades. Este estudio presenta un análisis de estos informes de representación sistematizados.

El periodo de análisis de la investigación abarca desde que el actual Congreso entró en funciones hasta diciembre de 2023, es decir, 29 meses de trabajo legislativo⁵. Sin embargo, no se realizaron semanas de representación en agosto y noviembre de 2021, julio y diciembre de 2022, y junio y noviembre de 2023. Ello significa que se registraron actividades de representación de los parlamentarios en 23 meses.

Como se muestra en la Tabla 36 esto da un total de 2 990 informes de representación esperados. Los congresistas no siempre presentan sus informes. En algunas oportunidades, pueden faltar a estas actividades, solicitar licencias o estar suspendidos. Teniendo esto en cuenta, se presentaron un total de 2 754 informes, que se sistematizaron para el análisis. Esto muestra una alta tasa de presentación de los informes. El 92,1 % de estos documentos se presentaron. Asimismo, en las cinco legislaturas analizadas, el porcentaje de presentación es similar y oscila entre el 91 % y 93 %.

⁵ Sistematización de los informes de representación actualizada a enero de 2024.

Tabla 36. Cantidad de informes de representación esperados y presentados según legislatura

Legislatura	Meses por legislatura	Informes esperados	Informes presentados	Porcentaje de presentación
Primera Legislatura 2021	5	650	604	92,9 %
Segunda Legislatura 2021	4	520	477	91,7 %
Primera Legislatura 2022	6	780	724	92,8 %
Segunda Legislatura 2022	4	520	473	91 %
Primera Legislatura 2023	4	520	476	91,5 %
Total	23	2 990	2 754	92,1 %

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República – Informes de semana de representación y de otras actividades 2021-2026. <https://www.congreso.gob.pe/funcionrepresentacion/2021-2026>

El Parlamento peruano está conformado por 130 congresistas, por lo que en cada mes se ha considerado ese total de informes de representación. No obstante, el número de congresistas estudiados es de 135, ya que a lo largo del periodo congresal ingresaron cinco parlamentarios accesorios porque los titulares fueron destituidos (2), suspendidos por acusaciones constitucionales (1) o lamentablemente fallecieron (2). En la Tabla 37, se observa que la mayor cantidad de congresistas ha cumplido con presentar sus informes

de representación. Casi el 80 % de parlamentarios presentaron más del 90 % de sus informes. Solo tres congresistas presentaron menos de la mitad que les correspondía. Ellos fueron Patricia Chirinos (47,8 %), Roberto Sánchez (39,1 %) y Betsy Chávez (25 %). Los dos últimos fueron ministros de Estado en el gobierno de Pedro Castillo. Se demuestra que, si bien el cargo de ministro no es incompatible con el de congresista, sí impide que los parlamentarios cumplan con las funciones de representación como congresistas.

Tabla 37. Cantidad de congresistas según porcentaje de informes de representación presentados

Porcentaje de informes presentados	Número de congresistas	Porcentaje de congresistas
100 %	47	34,8 %
Entre 90 - 100 %	60	44,4 %
Entre 80 - 90 %	14	10,4 %
Entre 50 - 80 %	11	8,1 %
Menos de 50 %	3	2,2 %

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República – Informes de semana de representación y de otras actividades 2021-2026. <https://www.congreso.gob.pe/funcionrepresentacion/2021-2026>

En suma, se observa que los congresistas cumplen con su función de representación, ya que han documentado óptimamente sus actividades. A partir de la sistematización de los informes de representación, esta investigación analiza cómo se desarrollan esas actividades. La unidad de análisis de este capítulo son esas actividades registradas

considerando tres variables. Así, primero, se analiza el tipo de actividad que realizan los congresistas. En segundo lugar, se examinan las instituciones que participan o están involucradas. Finalmente, se observan las regiones donde los parlamentarios ejercen más su función de representación.

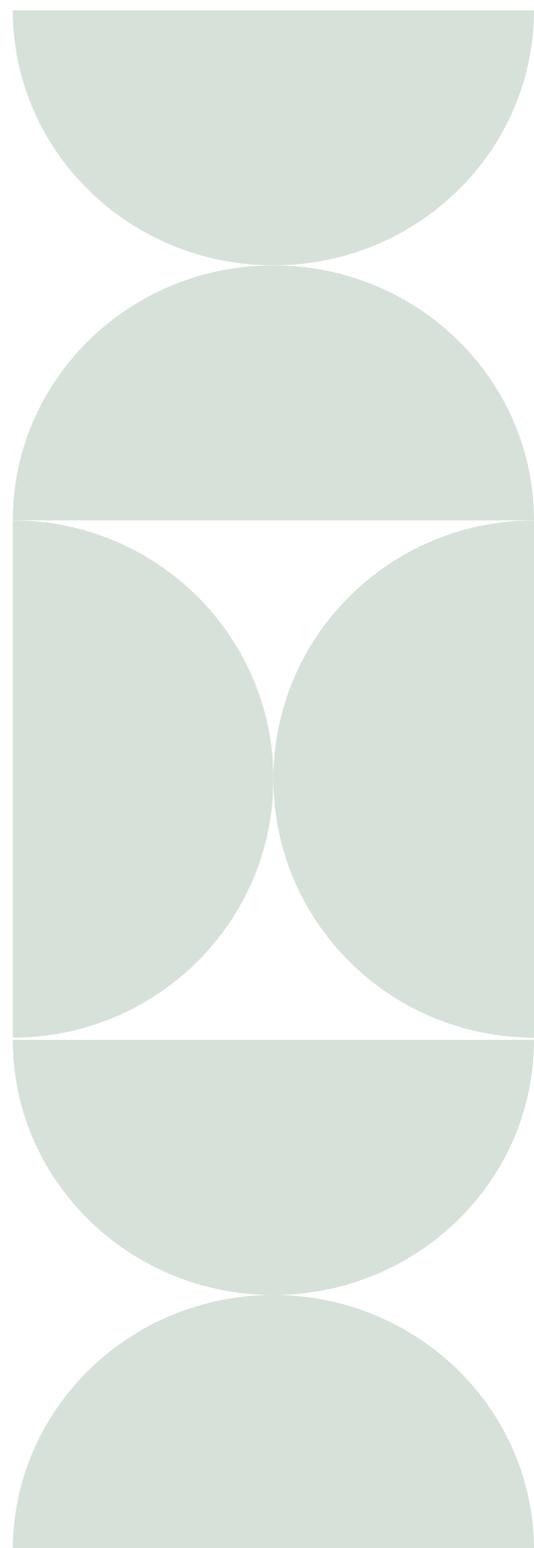


4.1

Tipos de actividad

Como se mencionó, en las semanas de representación, los congresistas pueden realizar diversas actividades. Por ello, en esta investigación, se consideraron ocho categorías. Estas son:

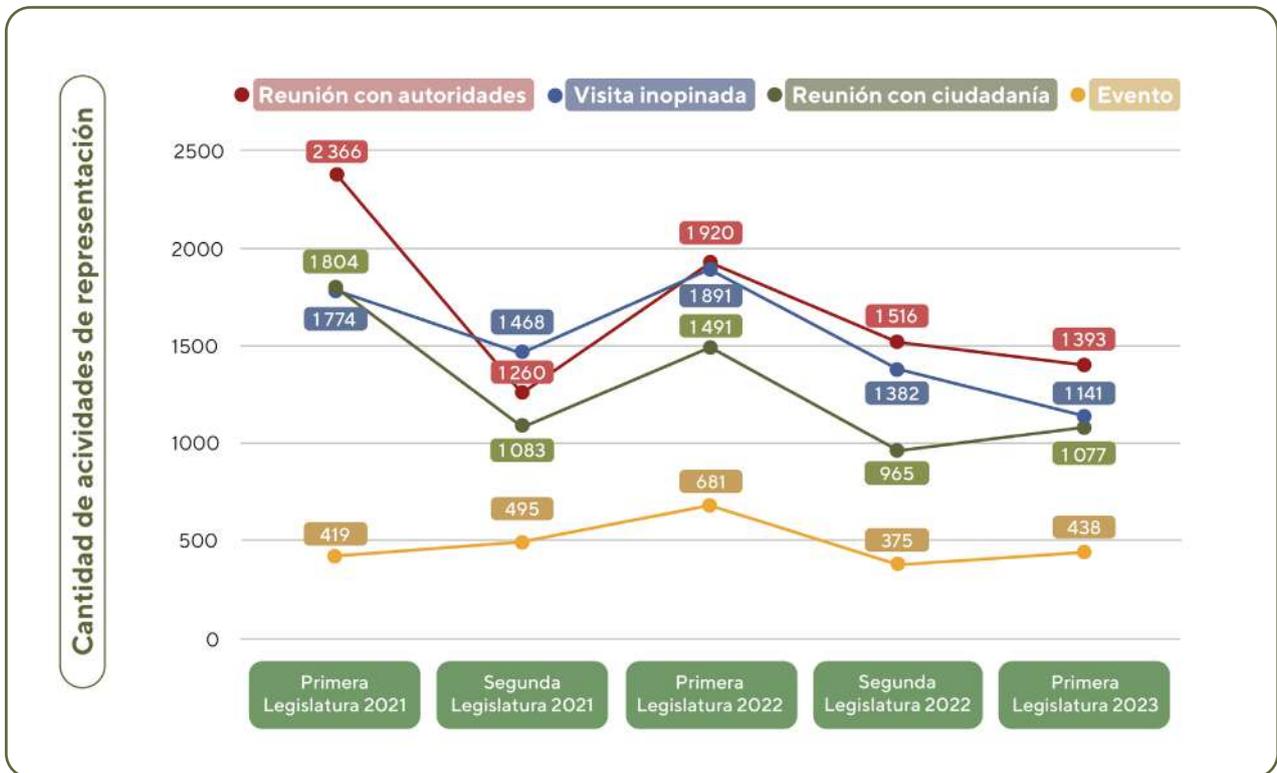
- Reunión con autoridades: Actividad en la que los congresistas se reúnen con autoridades electas, funcionarios públicos o cualquier persona que represente a una institución estatal nacional o internacional.
- Visita inopinada: Actividad en la que los congresistas se acercan sin avisar a instituciones o establecimientos que ofrecen servicios públicos para fiscalizar e inspeccionar sus actividades.
- Reunión con ciudadanía: Actividad en la que los congresistas se reúnen con la ciudadanía de forma individual o colectiva a través de organizaciones.
- Evento: Actividad en la que los congresistas participan de actos protocolares o talleres con asistencia masiva de público.
- Entrevistas a medios de comunicación: Actividad en la que los congresistas comunican sus actividades o presentan problemas encontrados durante sus labores de representación a la prensa.
- Mesa técnica, de trabajo o de diálogo: Actividad en la que los congresistas se reúnen con diversos actores sociales, estatales o internacionales en un mismo espacio para abordar diversos asuntos.
- Donaciones: Actividad en la que los congresistas dan bienes materiales a ciudadanos o instituciones que ofrecen servicios públicos.
- Sesión descentralizada: Actividad en la que los congresistas se reúnen para discutir asuntos legislativos de determinadas comisiones fuera del recinto parlamentario.



En total se realizaron 28 284 actividades. Según legislatura, en la Primera de 2021 se hicieron la mayor cantidad de actividades (7 120). En la siguiente legislatura, este número descendió a 4 964 actividades. Posteriormente, en la Primera Legislatura de 2022, se registraron 6 818 actividades. Pese a que fue la legislatura con más informes presentados (724), no se hizo el mayor número de actividades. Luego, las actividades disminuyeron. Así, en la Segunda Legislatura de 2022, se dieron 4 847 actividades. Finalmente, en la Primera de 2023, se realizó el menor número de actividades (4 535). De esta manera, al iniciar su periodo congresal, los parlamentarios tuvieron el ímpetu de ejercer mejor su labor de representación. Lamentablemente, con el transcurso del tiempo, ese esfuerzo disminuyó.

En el Gráfico 14, se observa la cantidad de actividades por legislatura de los cuatro tipos de actividades con mayor cantidad. La reunión con autoridades fue la actividad más realizada. Esta registró una mayor cantidad de actividades en la Primera Legislatura 2021. Junto con las visitas inopinadas, ambas disminuyeron en la siguiente legislatura, pero aumentaron para la Primera Legislatura 2022 al ser las dos principales actividades. Posteriormente, la frecuencia con la que se realizan estas actividades ha disminuido. Las reuniones con la ciudadanía también registran la misma tendencia, pero entre la Segunda Legislatura 2022 y la Primera 2023 se observa un pequeño aumento. Por otro lado, los eventos se han mantenido en un mismo nivel, aunque en las tres primeras legislaturas fue aumentando hasta llegar a su máximo número de actividades en la Primera Legislatura 2022.

Gráfico 14. Cantidad de actividades de representación según tipo de actividad y legislatura (I)

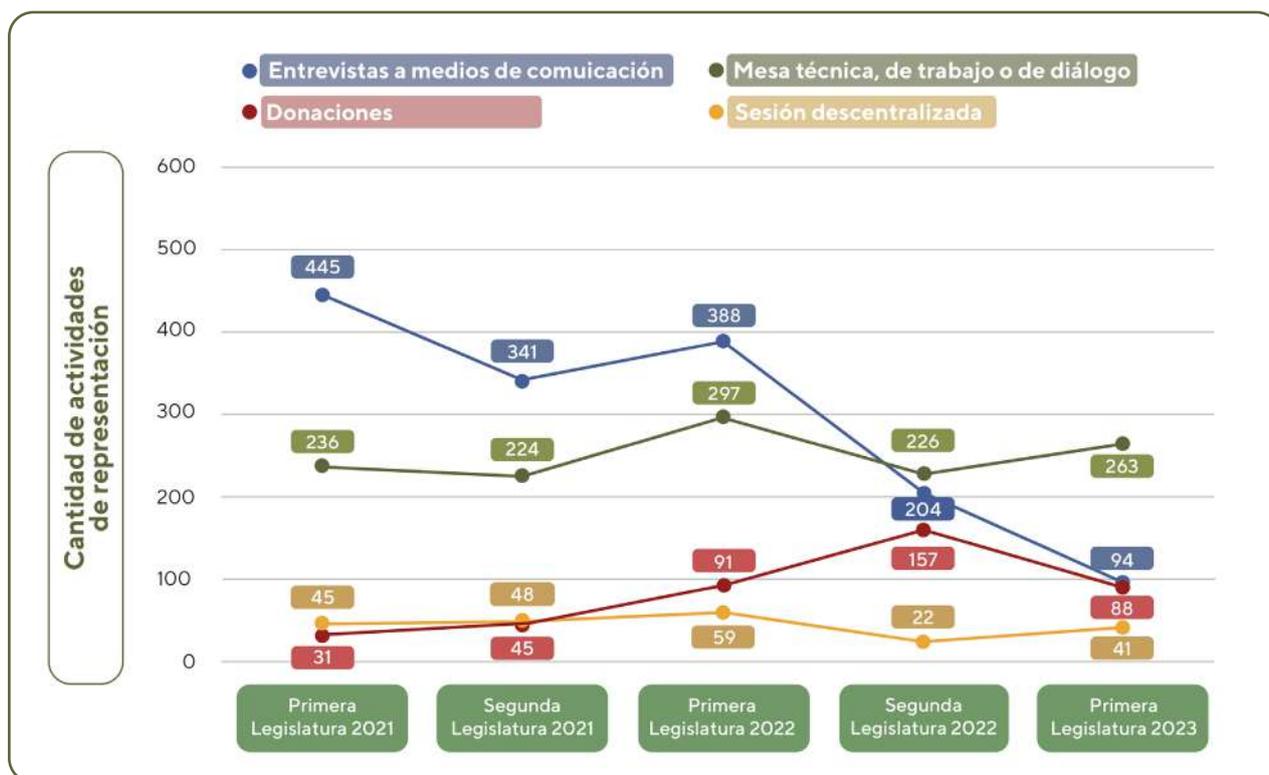


Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República – Informes de semana de representación y de otras actividades 2021-2026. <https://www.congreso.gob.pe/funcionrepresentacion/2021-2026>

En el Gráfico 15, se observa la cantidad de actividades por legislatura de los cuatro tipos de actividades con menor cantidad total. Las entrevistas a los medios de comunicación fueron más de 400 al iniciar el periodo congresal y has disminuido significativamente hasta llegar a menos de 100 en la Primera Legislatura 2023. Sibienestasentrevistassonsololasrealizadasenlasemana de representación, demuestra cómo ha evolucionado la relación entre la prensa y los congresistas. Las mesas

técnicas, de trabajo o de diálogo se han mantenido entre las 200 y 300 actividades por legislatura. De igual forma, la participación de sesiones descentralizadas del Congreso en semanas de representación no ha variado significativamente según legislatura, se ha mantenido en un rango entre 20 y 60 participaciones. Finalmente, las donaciones fueron la actividad menos desarrollada al iniciar el periodo parlamentario, pero aumentaron hasta llegar a su máximo en la Segunda Legislatura 2022.

Gráfico 15. Cantidad de actividades de representación según tipo de actividad y legislatura (II)*



*Solo incluye los proyectos presentados en la Primera Legislatura Ordinaria 2023.

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República - Informes de semana de representación y de otras actividades 2021-2026. <https://www.congreso.gob.pe/funcionrepresentacion/2021-2026>

A nivel de bancada, Fuerza Popular (5 637) y Perú Libre (5 261) son los grupos parlamentarios que han realizado más actividades de representación. Seguido de estos, Acción Popular registra 3 108 actividades, mientras que Alianza para el Progreso hizo 2 493 actividades. Unidad y Diálogo Parlamentario (132) e Integridad y Desarrollo (256) son las bancadas que menos actividades realizaron. Como las bancadas tienen distintos tiempos

de duración, al analizar el promedio de actividades que realizan las bancadas en las semanas de representación que participan, las cuatro bancadas que realizan más actividades también son las que logran un mejor promedio por mes. Unidad y Diálogo Parlamentario sigue siendo la bancada peor posicionada. Le siguen Podemos Perú y Somos Perú con el menor promedio de actividades por mes.

Tabla 38. Cantidad de actividades total y promedio de actividades por semana de representación según bancada parlamentaria

Bancada parlamentaria	Total de actividades	Promedio de actividades por semana
 Acción Popular	3 108	135,13
 Alianza para el Progreso	2 493	108,39
 Avanza País - Partido de Integración Social	1 866	81,13
 Bloque Magisterial de Concertación Nacional	1 254	78,38
 Cambio Democrático - Juntos por el Perú	1 391	60,48
 Fuerza Popular	5 637	245,09
 Integridad y Desarrollo	256	64
 No agrupado	1 662	79,14
 Perú Bicentenario	979	65,27
 Perú Democrático	679	52,23
 Perú Libre	5 261	288,74
 Podemos Perú	728	36,4
 Renovación Popular	1 752	76,17
 somos Perú	1 086	47,22
 Unidad y Diálogo Parlamentario	132	33
Total - Congreso	28 284	1 229,74

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República – Informes de semana de representación y de otras actividades 2021-2026. <https://www.congreso.gob.pe/funcionrepresentacion/2021-2026>

Como se ha visto, la composición del Congreso cambia constantemente. La cantidad de congresistas de una bancada y el tiempo que esta se encuentre activa influye en la cantidad de actividades que realizan. Por ello, se propone un cálculo que considera el número de meses que duró la bancada y los congresistas que tuvo cada mes. Así, la Tabla 39 muestra que, en promedio, un congresista peruano realiza nueve actividades de representación

cada mes. Según la bancada, un congresista de Perú Bicentenario (12) realiza más actividades por semana de representación que alguno de otra bancada. Le siguen los congresistas de Integridad y Desarrollo, Perú Libre, Fuerza Popular y Acción Popular que realizan en promedio diez actividades por mes. En el otro extremo, los congresistas de Podemos Perú, y Unidad y Diálogo Parlamentario realizan menos actividades en promedio por mes.

Tabla 39. Promedio de actividades de un congresista en semana de representación según tipo de actividad y bancada

Bancada	Promedio de actividad	Promedio de reuniones con autoridades	Promedio de visitas inopinadas	Promedio de reuniones con la ciudadanía	Promedio de eventos	Promedio de entrevistas	Promedio de mesas de diálogo	Promedio de donaciones	Promedio de sesiones descentralizadas
 Acción Popular	10,05	3,18	3,09	1,89	0,82	0,27	0,5	0,23	0,08
 Alianza para el Progreso	8,76	2,61	2,27	2,24	0,6	0,44	0,32	0,2	0,07
 Avanza País - Partido de Integración Social	8,63	2,46	2,25	1,56	1,12	0,61	0,43	0,16	0,03
 Bloque Magisterial de Concertación Nacional	8,14	2,53	2,35	1,63	0,82	0,2	0,32	0,23	0,08
 Cambio Democrático - Juntos por el Perú	9,4	2,58	2,31	2,66	1,07	0,29	0,37	0,05	0,06
 Fuerza Popular	10,42	3,22	3,94	2,34	0,68	0,55	0,44	0,15	0,1
 Integridad y Desarrollo	10,67	1,92	1,83	1,17	1,67	0,54	0,42	0,08	0,04
 No agrupado	8,49	2,3	2,27	2,11	0,82	0,51	0,31	0,14	0,02
 Perú Bicentenario	12,07	3,58	3,27	3,08	1,06	1,6	0,31	0,08	0,09
 Perú Democrático	8,48	2,49	2,16	2,23	0,55	0,46	0,48	0,1	0,02
 Perú Libre	10,59	3,07	3,88	2,47	0,92	0,72	0,35	0,12	0,07
 Podemos Perú	5,64	1,44	1,23	1,97	0,51	0,09	0,23	0,1	0,06
 Renovación Popular	8,46	2,43	2,84	2,14	0,99	0,13	0,85	0,04	0,04
 Somos Perú	8,24	2,6	3,11	1,28	0,5	0,19	0,35	0,03	0,19
 Unidad y Diálogo Parlamentario	6,6	1,8	1,5	1,5	0,55	0,15	0,95	0,15	0
Total Congreso	9,46	9,46	2,56	2,15	0,81	0,49	0,42	0,14	0,07

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República - Informes de semana de representación y de otras actividades 2021-2026. <https://www.congreso.gob.pe/funcionrepresentacion/2021-2026>

Al considerar el tipo de actividad, algunas bancadas realizan más cierto tipo de actividad que otras. Se observa que un congresista de Perú Bicentenario y otro de Fuerza Popular realizan más reuniones con autoridades. Sobre las visitas inopinadas, un congresista de Integridad y Desarrollo y otro de Somos Perú realizan más actividades de este tipo. De igual forma, un congresista de Perú Bicentenario y uno de Cambio Democrático - Juntos por el Perú realizan más reuniones con la ciudadanía en promedio por mes.

Asimismo, los congresistas de Integridad y Desarrollo, y Avanza País - Partido de Integración Social registran un mejor promedio en los eventos.

Esa ha sido la clasificación observada en los cuatro tipos de actividades más desarrolladas. Sobre los demás tipos, Perú Bicentenario destaca en las entrevistas a medios de comunicación. Unidad y Diálogo Parlamentario, pese a ser una de las bancadas con menor promedio del total, obtiene mejores resultados en la realización de

mesas técnicas, de trabajo o de diálogo. Finalmente, los congresistas de Acción Popular y el Bloque Magisterial de Concertación Nacional destacan en las donaciones, mientras que los de Somos Perú en su participación en sesiones descentralizadas. Cabe resaltar que la bancada de Podemos Perú es la peor clasificada en la mayoría de los tipos de actividad, menos en las reuniones con ciudadanos, donaciones y sesiones descentralizadas.

En suma, el Congreso peruano ha realizado más de 28 000 actividades, registrándose una mayor cantidad en la Primera Legislatura Ordinaria. Si bien las actividades han disminuido, las reuniones con las autoridades o ciudadanía, las visitas inopinadas y los eventos continúan como las más desarrolladas. Fuerza Popular y Perú Libre son las bancadas que más actividades han desarrollado, mientras que Unidad y Diálogo Parlamentario e Integridad y Desarrollo, las que menos. Se halló que, en promedio, un congresista peruano

realiza nueve actividades de representación cada mes.

Al comparar el trabajo de las bancadas considerando el tiempo de duración y cantidad de congresistas que posee cada grupo parlamentario, se encontró que un congresista de Perú Bicentenario realiza más actividades por semana de representación (12), mientras que uno de Podemos Perú realiza menos (5). Al observar los tipos de actividades, en promedio, los congresistas de Perú Bicentenario realizaron más reuniones con autoridades o ciudadanía, y entrevistas a medios de comunicación. Asimismo, los congresistas de Integridad y Desarrollo desarrollaron más visitas inopinadas y eventos. De igual forma, un congresista de Unidad y Diálogo Parlamentario realizó más mesas técnicas, de trabajo o diálogo, y uno de Acción Popular más donaciones. Finalmente, un parlamentario de Somos Perú participó más de las sesiones descentralizadas.

4.2 Tipos de institución

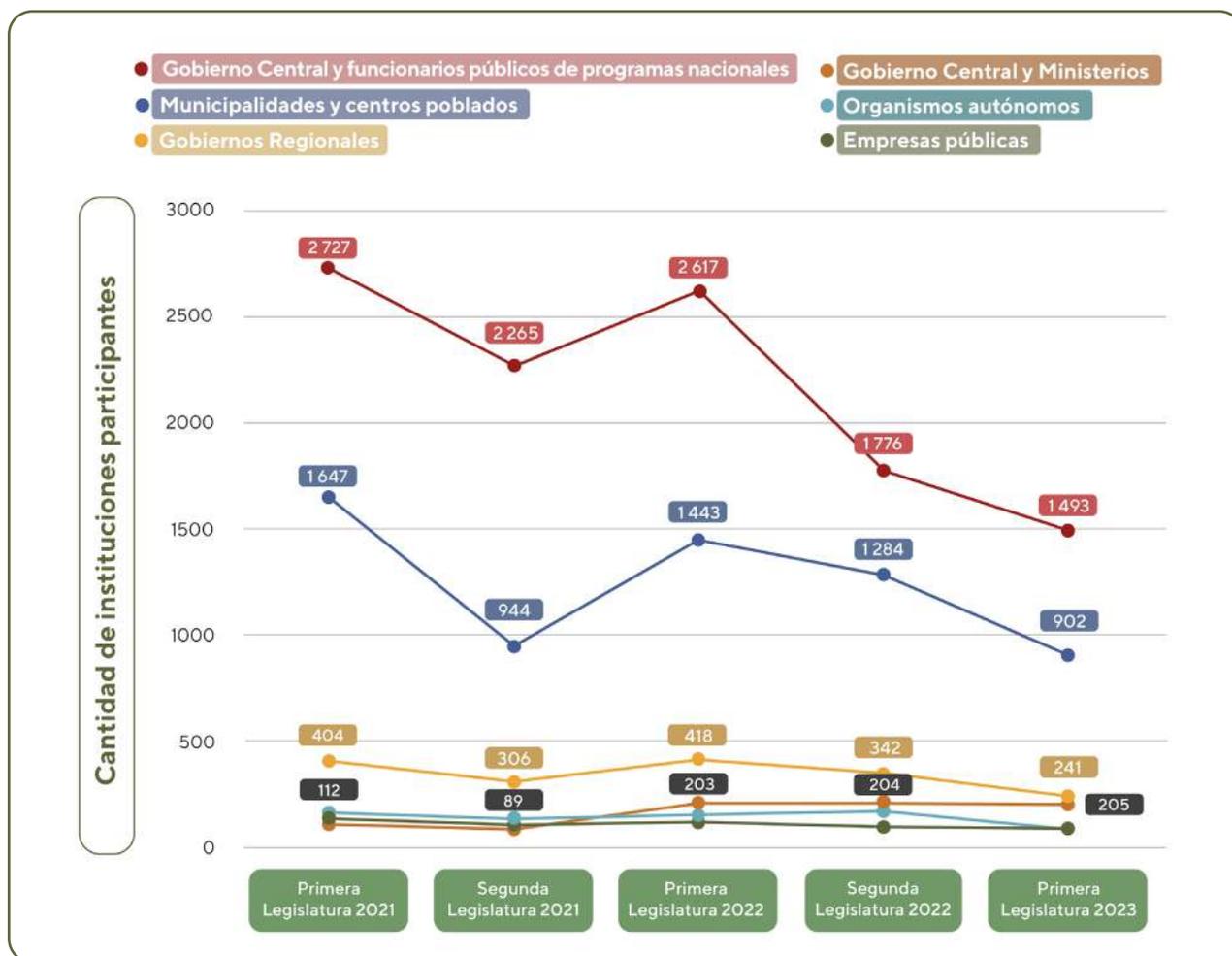
Según la disposición reglamentaria, en las semanas de representación, los congresistas deben reunirse con la ciudadanía para escuchar sus demandas. De igual forma, deben coordinar y fiscalizar a las instituciones para el cumplimiento de esas demandas. No obstante, los parlamentarios pueden realizar sus actividades con diversas instituciones. Por ello, en esta segunda sección, se analizan las instituciones que participan o están involucradas en las semanas de representación. Se ha considerado a los siguientes 11 actores:

- Gobierno Central y funcionarios públicos de programas nacionales
- Municipalidades y centros poblados
- Ciudadanía
- Organizaciones sociales, civiles y organismos no gubernamentales (ONG)
- Gobiernos Regionales
- Privado, empresas y gremios empresariales
- Gobierno Central y Ministerios
- Organismos autónomos
- Empresas públicas
- Embajadas
- Organismos internacionales

En total, se ha registrado la participación de 33 644 instituciones. Si bien hubo 28 284 actividades, en cada una de ellas puede participar más de una institución. Por este motivo, el número de actividades no será igual al de instituciones. Al igual que las actividades, en la Primera Legislatura, se registró la mayor cantidad de instituciones participantes, 8 689. Esta cantidad descendió en la siguiente legislatura a 6 294 instituciones, pero aumentó considerablemente para la Primera Legislatura de 2022 con 8 003 instituciones. Posteriormente, la cantidad de entidades involucradas disminuyó a 5 832 en la Segunda Legislatura de 2022 y a 4 826 en la primera de 2023. Entre las 11 instituciones categorizadas, los funcionarios públicos de programas nacionales, las municipalidades y centros poblados, la ciudadanía, y las organizaciones sociales, civiles u ONG son las cuatro con mayor participación. El resto no supera las 2 000 participaciones en actividades de representación.

En el Gráfico 16, se observa la cantidad de instituciones del ámbito estatal participantes en actividades por legislatura. En este grupo, se encuentran los funcionarios públicos nacionales y las municipalidades o centros poblados, las dos instituciones con mayor participación total. Ambas registran un constante descenso. Si bien hubo un aumento para la Primera Legislatura de 2022, para la Primera de 2023 la participación de estas instituciones se redujo en un 45 % en comparación con el inicio del periodo congresal. La presencia de los gobiernos regionales, organismos autónomos y empresas públicas registran similares tendencias de aumentos y disminuciones, pero como su participación es poca no se distingue. Finalmente, resalta que la participación de los ministerios ha aumentado desde la Primera Legislatura de 2022. Ello muestra una mejor relación entre el Congreso y el gobierno de Dina Boluarte que con el de Pedro Castillo.

Gráfico 16 Cantidad de instituciones participantes según tipo de institución y legislatura (I)

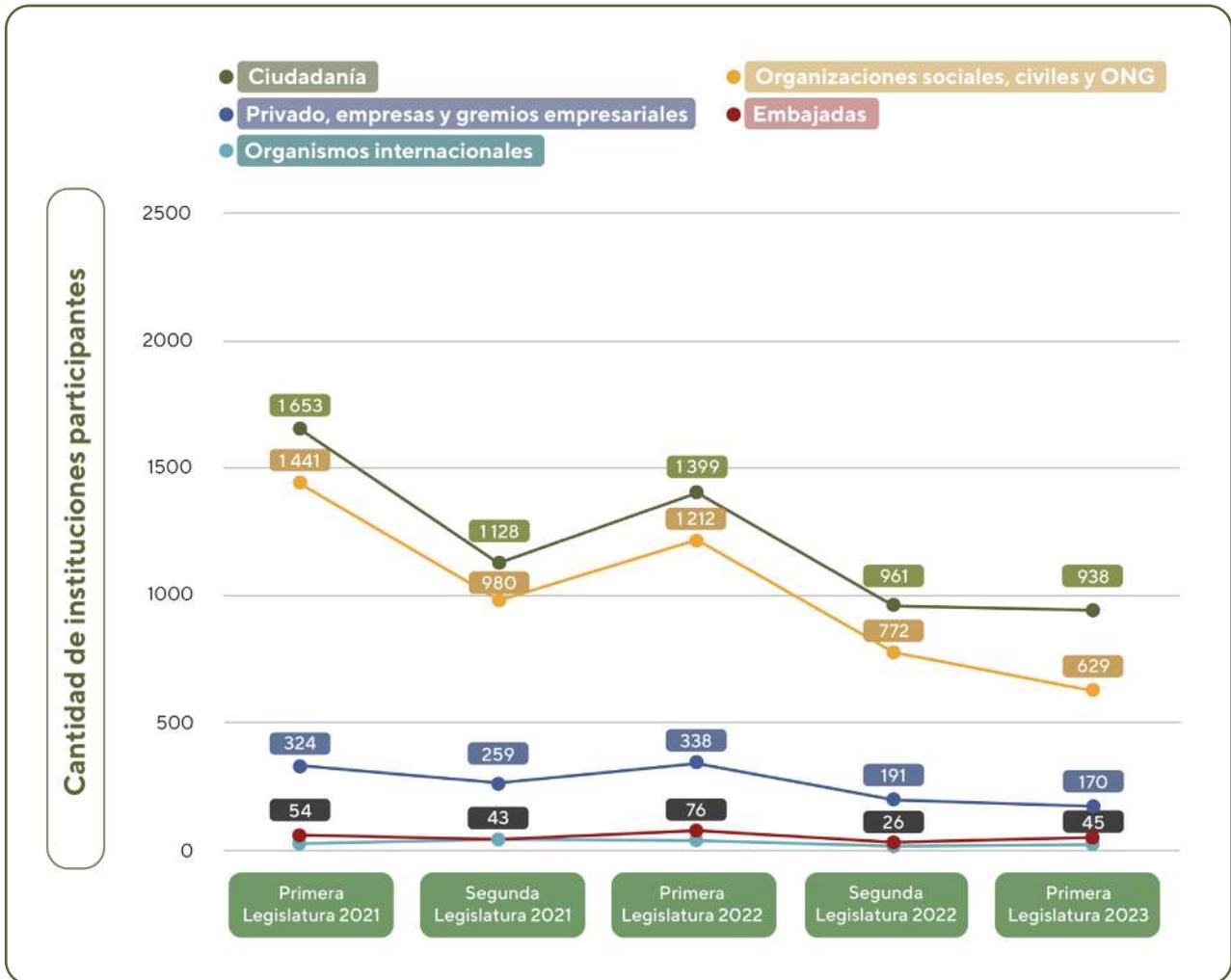


Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República - Informes de semana de representación y de otras actividades 2021-2026.
<https://www.congreso.gob.pe/funcionrepresentacion/2021-2026>

En el Gráfico 17, se observa la cantidad de instituciones del ámbito civil e internacional que participan en las actividades por legislatura. En este grupo se encuentran las otras dos instituciones con mayor participación total, la ciudadanía de forma individual o colectiva a través de organizaciones sociales, civiles u ONG. La participación de estos dos actores también registra un significativo descenso con el paso del tiempo, pese a que la semana de representación está

destinada para el encuentro con la ciudadanía. Otro actor considerado desde la sociedad civil, pero con fines lucrativos, son las empresas privadas o gremios empresariales. Este también registra una mayor presencia en las tres primeras legislaturas a diferencia de las dos últimas. Finalmente, los organismos internacionales y embajadas también tienen ascensos y descensos cortos, pero como su participación es poca no se vuelven relevantes.

Gráfico 17. Cantidad de instituciones participantes según tipo de institución y legislatura (II)



Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República - Informes de semana de representación y de otras actividades 2021-2026. <https://www.congreso.gob.pe/funcionrepresentacion/2021-2026>

Como el número de instituciones depende de la cantidad de actividades realizadas, es natural que el número de actores participantes haya disminuido de la mano con la cantidad de actividades. Esta tendencia se repite al analizar las bancadas. Perú Libre (6 527) y Fuerza Popular (6 420) también son los grupos parlamentarios que se han reunido con más instituciones. De la misma forma, Unidad y Diálogo Parlamentario (141) e Integridad y Desarrollo

(321) son las bancadas que menos instituciones registran. Al analizar el promedio de instituciones con las que se reúnen por mes, Perú Libre, Fuerza Popular, Acción Popular y Alianza para el Progreso son las bancadas que se relacionan con más actores por semana de representación. Las demás bancadas no superan las 100 instituciones. Incluso, Unidad y Diálogo Parlamentario y Podemos Perú no superan las 50.

Tabla 40. Cantidad de instituciones total y promedio de instituciones por semana de representación según bancada parlamentaria

Bancada parlamentaria	Total de instituciones	Promedio de instituciones por semana
 Acción Popular	3 899	169,52
 Alianza para el Progreso	2 940	127,83
 Avanza País - Partido de Integración Social	2 130	92,61
 Bloque Magisterial de Concertación Nacional	1 591	99,44
 Cambio Democrático - Juntos por el Perú	1 660	72,17
 Fuerza Popular	6 420	279,13
 Integridad y Desarrollo	321	80,25
 No agrupado	1 941	92,43
 Perú Bicentenario	1 015	67,67
 Perú Democrático	782	60,15
 Perú Libre	6 527	283,78
 Podemos Perú	852	42,6
 Renovación Popular	2 162	94
 somos Perú	1 263	54,91
 Unidad y Diálogo Parlamentario	141	35,25
Total - Congreso	33 644	1 462,78

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República - Informes de semana de representación y de otras actividades 2021-2026. <https://www.congreso.gob.pe/funcionrepresentacion/2021-2026>

Al igual que en la sección anterior, se propone un cálculo que considera el número de meses que duró la bancada y los congresistas que tuvo cada mes. Así, como se observa en la Tabla 41, en promedio, 11 instituciones participan en las actividades de representación de un congresista cada mes. Según la bancada, Integridad y Desarrollo logra el mejor promedio. Pese a su corta duración como grupo parlamentario, un congresista de esta bancada lograba reunirse con 13,38 instituciones

cada mes. A este, le siguen los congresistas de Perú Libre, Perú Bicentenario y Acción Popular con al menos 12 instituciones participantes en sus semanas de representación. Por el contrario, nuevamente, los congresistas de Podemos Perú y Unidad y Diálogo Parlamentario son los peores ubicados. El número de actores participantes en las actividades de los congresistas de esas bancadas es de aproximadamente siete.

Tabla 41. Promedio de instituciones que participan con un congresista en semana de representación según bancada (I)

Bancada	Instituciones	Gobierno Central - Funcionarios públicos de programas nacionales	Municipalidades - Centros poblados	Gobiernos Regionales	Gobierno Central - Ministerios	Organismo Autónomo	Empresas públicas
 Acción Popular	12,42	3,98	2,76	0,67	0,23	0,31	0,24
 Alianza para el Progreso	10,25	3,33	1,92	0,58	0,26	0,14	0,18
 Avanza País - Partido de Integración Social	9,84	3,44	1,63	0,53	0,3	0,23	0,17
 Bloque Magisterial de Concertación Nacional	10,31	3,5	1,83	0,73	0,4	0,17	0,2
 Cambio Democrático - Juntos por el Perú	11,5	2,73	2,31	0,49	0,27	0,25	0,1
 Fuerza Popular	11,86	4,17	1,97	0,5	0,32	0,28	0,22
 Integridad y Desarrollo	13,38	5	2,04	0,5	0,33	0,42	0,25
 No agrupado	10,03	2,98	1,44	0,37	0,26	0,35	0,13
 Perú Bicentenario	12,48	3,78	2,79	0,67	0,36	0,1	0,17
 Perú Democrático	9,7	3,36	1,4	0,67	0,25	0,2	0,16
 Perú Libre	12,84	3,93	2,74	0,8	0,23	0,19	0,18
 Podemos Perú	6,8	1,59	1,15	0,31	0,23	0,15	0,2
 Renovación Popular	10,44	3,16	1,49	0,37	0,31	0,15	0,18
 Somos Perú	8,99	4,2	1,41	0,36	0,12	0,18	0,17
 Unidad y Diálogo Parlamentario	7,05	2,6	1,05	0,25	0,15	0,25	0,05
Total Congreso	11,25	3,63	2,08	0,57	0,27	0,23	0,19

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República - Informes de semana de representación y de otras actividades 2021-2026. <https://www.congreso.gob.pe/funcionrepresentacion/2021-2026>

La Tabla 41 también presenta ese promedio para las instituciones de tipo estatal. Sobre los dos tipos de actores más recurrentes, los congresistas de Integridad y Desarrollo, Somos Perú y Fuerza Popular son las bancadas que se reúnen con más funcionarios de programas nacionales, mientras que los de Perú Bicentenario, Acción Popular y Perú Libre se reúnen más con las municipalidades y centro poblados cada mes. Por su parte, los gobiernos regionales participan más en la semana de representación de un congresista de Perú Libre, mientras que los ministerios hacen lo propio en las actividades de un parlamentario del Bloque Magisterial de Concertación Nacional. Finalmente, los congresistas de Integridad y Desarrollo registran una mayor presencia

en promedio de los organismos autónomos y las empresas públicas.

Sobre los actores sociales, en la Tabla 42, se muestra que Perú Libre es la bancada cuyos congresistas registran mayor presencia de la ciudadanía en sus actividades. Cambio Democrático - Juntos por el Perú registra lo propio, pero con la sociedad civil organizada. Por su parte, los congresistas de Avanza País - Partido de Integración Social y Fuerza Popular se reúnen más con la sociedad del sector privado, es decir, empresas y gremios empresariales. Finalmente, en promedio cada mes, las instituciones del ámbito internacional, es decir, embajadas y organismos internacionales participan más en las actividades de la bancada de Renovación Popular.

Tabla 42. Promedio de instituciones que participan con un congresista en semana de representación según bancada (II)

Bancada	Instituciones	Ciudadanía	Organizaciones sociales, civiles u ONG	Privado, empresas, gremios empresariales	Embajadas	Organismo Internacionales
 Acción Popular	12,42	2,28	1,47	0,45	0,02	0,01
 Alianza para el Progreso	10,25	1,77	1,62	0,43	0,02	0,02
 Avanza País - Partido de Integración Social	9,84	1,46	1,39	0,63	0,03	0,03
 Bloque Magisterial de Concertación Nacional	10,31	2,11	1,12	0,23	0,02	0,01
 Cambio Democrático - Juntos por el Perú	11,5	1,78	3,21	0,24	0,05	0,06
 Fuerza Popular	11,86	2,05	1,48	0,6	0,2	0,08
 Integridad y Desarrollo	13,38	2,21	1,96	0,46	0,12	0,08
 No agrupado	10,03	2,01	1,78	0,47	0,1	0,14
 Perú Bicentenario	12,48	2,21	2,12	0,29	0	0
 Perú Democrático	9,7	1,62	1,73	0,26	0,04	0,03
 Perú Libre	12,84	2,75	1,71	0,28	0,01	0,01
 Podemos Perú	6,8	1,99	0,98	0,19	0,01	0
 Renovación Popular	10,44	1,71	2,09	0,46	0,37	0,15
 Somos Perú	8,99	0,79	1,22	0,5	0,01	0,03
 Unidad y Diálogo Parlamentario	7,05	1,2	1,1	0,4	0	0
Total - Congreso	11,25	2,04	1,69	0,43	0,08	0,05

Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República - Informes de semana de representación y de otras actividades 2021-2026. <https://www.congreso.gob.pe/funcionrepresentacion/2021-2026>

En síntesis, al igual que el número de actividades, naturalmente, la participación de diversos actores ha disminuido en comparación con el inicio del periodo congresal. Las cuatro instituciones con mayor presencia son los funcionarios de programas nacionales, los municipios locales y de centro poblado, la ciudadanía, y las organizaciones sociales, civiles y ONG. Perú Libre y Fuerza Popular son las bancadas que registran más instituciones participantes. En promedio, 11 instituciones participan en las actividades de representación de un parlamentario peruano cada mes. Integridad y Desarrollo es la bancada con mejor promedio (13,38 instituciones), mientras que, al igual que en las actividades, Podemos Perú registra el promedio mensual más bajo (6,8 instituciones).

Al analizar los tipos de instituciones, la bancada de

Integridad y Desarrollo registra un mejor promedio de participación de los funcionarios de programas nacionales, los organismos autónomos y las empresas públicas. Perú Libre obtiene mejor promedio en la participación de gobiernos regionales y ciudadanía. De igual forma, las municipalidades locales y de centros poblados participan más en las semanas de representación de un congresista de Perú Bicentenario, y los ministerios en las de un parlamentario del Bloque Magisterial. Asimismo, la bancada de Cambio Democrático - Juntos por el Perú obtiene un mejor promedio en la participación mensual de organizaciones de la sociedad civil, mientras que la bancada de Avanza País - Partido de Integración Social hace lo propio con las entidades privadas y empresariales. Finalmente, un congresista de Renovación Popular registra una mejor participación de las embajadas y organizaciones internacionales.

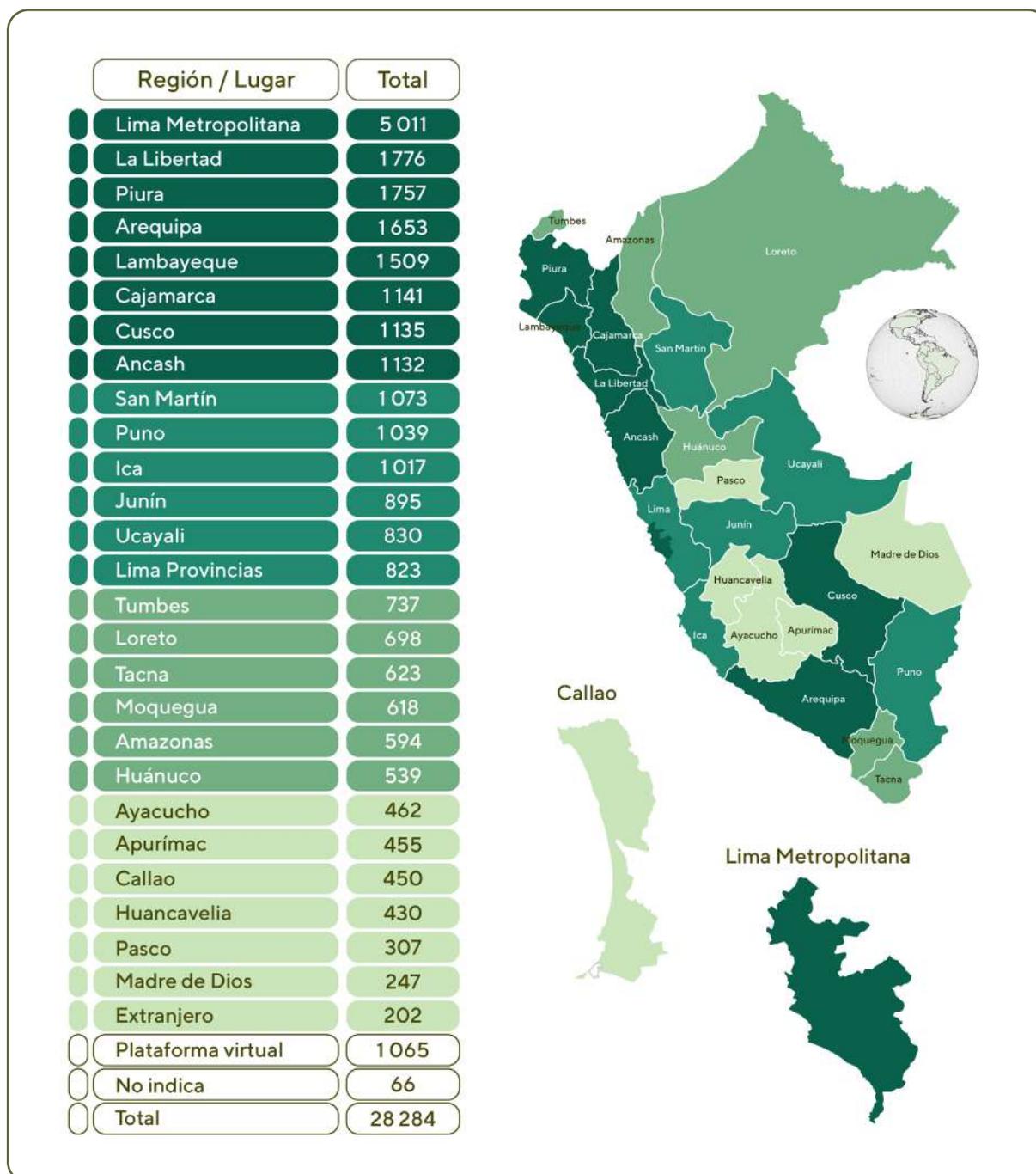
4.3

Regiones visitadas

El Congreso peruano está conformado por representantes electos de 27 circunscripciones electorales. Estas circunscripciones son las 24 regiones del país, la provincial constitucional de Callao, la provincia de Lima y los peruanos residentes en el extranjero. Como se ha mencionado, el objetivo de las semanas de representación es desarrollar encuentros entre los congresistas y sus representantes. Así, se espera que los parlamentarios regresen a sus regiones para realizar mejor esa labor, ya que la sede congresal está en la provincia de Lima. En esta sección, se analiza la función de representación territorial para conocer los departamentos del país visitados por los parlamentarios.

Del total de 28 284 actividades, la mayor cantidad de ellas se dio en la provincia de Lima. Naturalmente, al ser la circunscripción electoral con más congresistas y el lugar más próximo a los parlamentarios, se han desarrollado más actividades de representación en Lima Metropolitana. A este le siguen regiones del norte y sur del país con más de 1 000 actividades en lo que va del periodo congresal. En el otro extremo, se registraron menos actividades en Apurímac, Callao, Huancavelica, Pasco, Madre de Dios y el extranjero. Esta relación de actividades es acorde con la cantidad de escaños por región. Las regiones con más actividades tienen entre cinco a siete congresistas, mientras que las de menor actividad de uno a dos parlamentarios. La excepción es el Callao, que pese a tener cuatro congresistas, su número de actividades está al nivel de regiones con menos escaños. Cabe destacar que más de 1 000 actividades se realizaron de forma virtual, incluso superando a varias regiones del país. Se muestra que el uso de estas plataformas no solo se da en el recinto parlamentario sino también en las semanas de representación.

Figura 2. Cantidad de actividades de representación por región

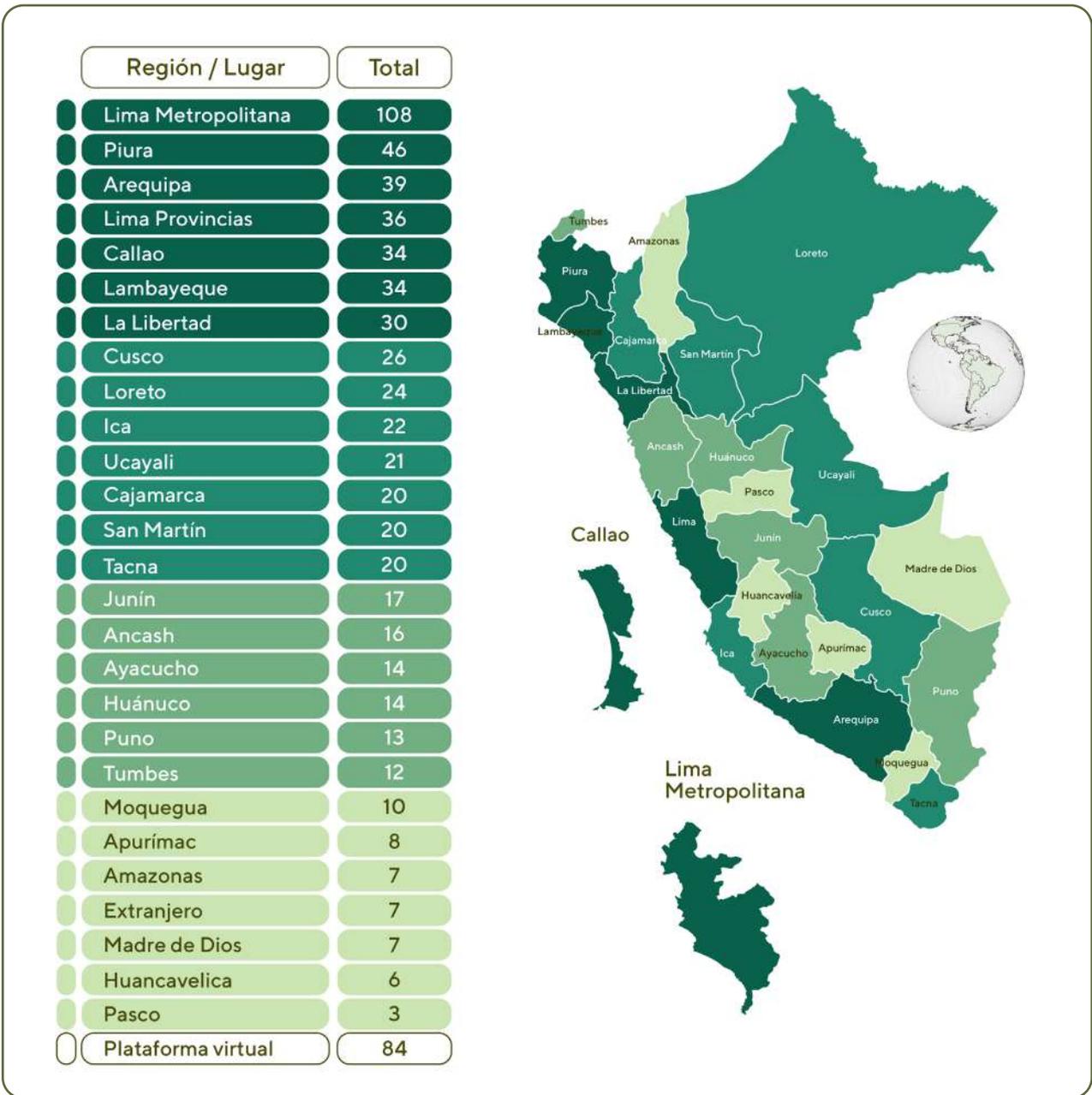


Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República – Informes de semana de representación y de otras actividades 2021-2026. <https://www.congreso.gob.pe/funcionrepresentacion/2021-2026>

Como se ha mencionado, cada región tiene una cantidad determinada de representantes. Sin embargo, según la Constitución Política del Perú, los congresistas representan a la Nación, por ello, no necesariamente cumplen su semana de representación en su circunscripción electoral. Así, en la Figura 3, se observa que la cantidad de congresistas que han estado en todas las regiones del país es

mayor al número de escaños que le corresponde a cada una. La única excepción es Pasco, donde los tres congresistas registrados han sido electos por esa región. Si bien Pasco solo tiene dos escaños, un congresista accesorio ingresó ante la destitución del titular. No obstante, en general, el no ser elegido por determinada circunscripción no impide que un congresista realice actividades en esa región.

Figura 3. Cantidad de congresistas que visitaron al menos una vez una región



Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República – Informes de semana de representación y de otras actividades 2021-2026. <https://www.congreso.gob.pe/funcionrepresentacion/2021-2026>

Lima Metropolitana se mantiene como la región que encabeza la lista. Más del 80 % de congresistas han cumplido con su función de representación en la capital. Luego de ella, más congresistas han realizado actividades en regiones de la costa y selva peruana. Piura, Arequipa y Lambayeque son regiones con más actividades y más congresistas visitantes. Por el contrario, Pasco ha sido la región menos visitada, como se mencionó, solo sus tres parlamentarios electos han realizado actividades de representación en esa región. Cabe destacar que siete congresistas desarrollaron actividades en el extranjero. Esto muestra una mayor

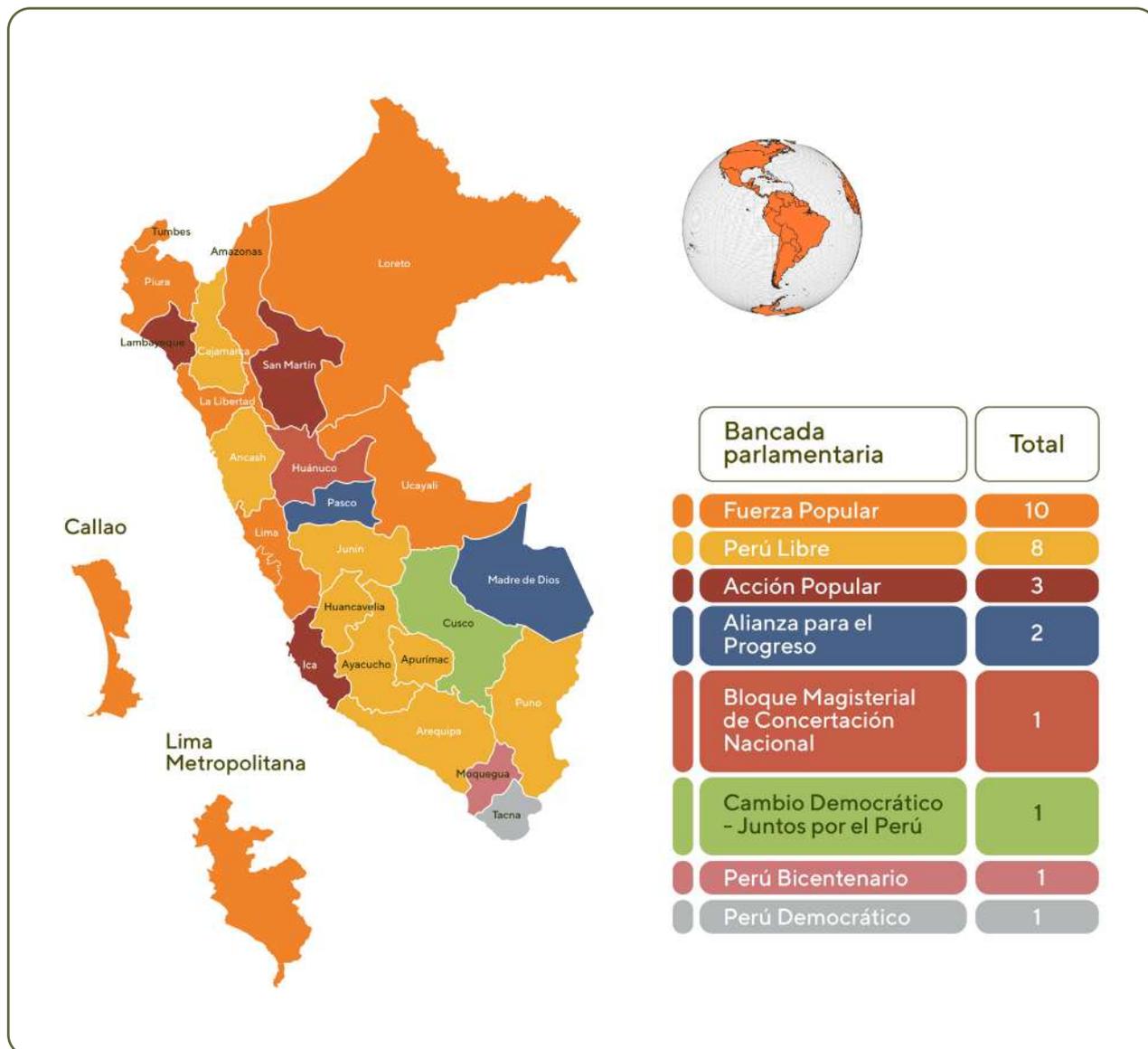
disposición de algunos parlamentarios de ir a otros países en lugar de ir a Huancavelica y Pasco, regiones que inclusive están cerca a Lima Metropolitana. De igual forma, 84 parlamentarios hicieron uso al menos una vez de las plataformas virtuales para cumplir sus funciones. Esta cantidad solo es superada por la capital.

Como se ha visto, las bancadas parlamentarias tienen distintos intereses y modos de acción, lo que también se observa en las regiones que visitan y priorizan más. La Figura 4 muestra la bancada que realiza más actividades de representación en cada región. Se observa que ocho

grupos parlamentarios logran un mejor desempeño entre las circunscripciones electorales. De ellas, destacan las dos bancadas que han desarrollado más actividades y tuvieron más congresistas. Fuerza Popular logra ser la bancada más activa en Lima, Callao, el extranjero y regiones del norte y oriente del país. Por su parte, Perú Libre es la bancada que más destaca en el sur del país,

Áncash y Cajamarca. A estas le siguen Acción Popular en Ica, Lambayeque y San Martín, y Alianza para el Progreso en Madre de Dios y Pasco. Finalmente, bancadas de izquierda como el Bloque Magisterial de Concertación Nacional, Cambio Democrático - Juntos por el Perú, Perú Bicentenario y Perú Democrático destacan en algunas regiones de la sierra y sur del país.

Figura 4. Bancada parlamentaria con mayor cantidad de actividades por región

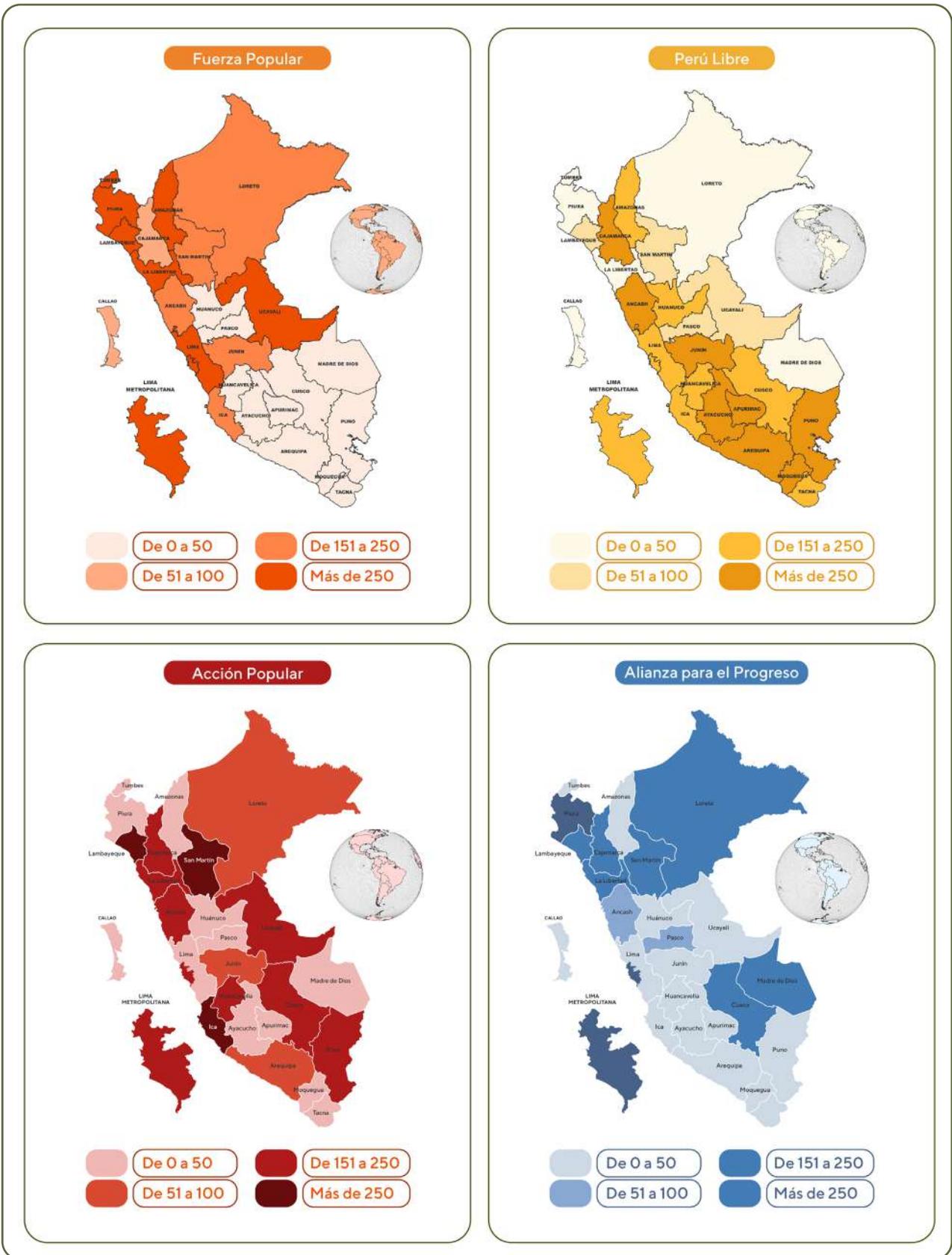


Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República - Informes de semana de representación y de otras actividades 2021-2026. <https://www.congreso.gob.pe/funcionrepresentacion/2021-2026>

La Figura 5 muestra los patrones de acción de las cuatro bancadas que han realizado más actividades y resaltado en más de una región. Los mapas mostrados se encuentran en las mismas escalas, por lo que, además de observar la distinción regional de cada bancada, se mantiene la diferencia en el número de actividades realizadas. Así, se observa que Acción Popular y Alianza para el Progreso tienen más regiones donde han realizado

50 o menos actividades. Por el contrario, Fuerza Popular y Perú Libre son las bancadas que han realizado más de 250 actividades en más regiones. No obstante, Fuerza Popular también registra un considerable número de regiones donde ha realizado 50 actividades o menos, principalmente ubicadas en el sur del país. Entonces, pese a ser la bancada con más actividades, estas no se encuentran mejor distribuidas en todo el territorio.

Figura 5. Cantidad de actividades de representación por bancada y región



Fuente: Elaboración propia a partir del Portal del Congreso de la República - Informes de semana de representación y de otras actividades 2021-2026. <https://www.congreso.gob.pe/funcionrepresentacion/2021-2026>

Al analizar las bancadas, se observa que Fuerza Popular realiza más actividades en la capital, el norte y oriente del país. Aparte de Lima Metropolitana, registra más actividades en Piura y Tumbes. Por el contrario, como se mencionó, no realiza actividades en el sur del país. Específicamente, esta bancada no ha realizado ninguna actividad en Apurímac, Huánuco, Madre de Dios, Pasco y Puno. Esta inacción también se debe a que Fuerza Popular no tiene congresistas por ninguna de esas regiones. Con respecto a Perú Libre, esta bancada registra un patrón distinto. La mayor cantidad de sus actividades de representación se ha dado en el sur del país, principalmente en Arequipa y Puno. Cabe destacar que sus actividades se encuentran mejor distribuidas, por lo que también registra más actividades en regiones del norte y centro del país como Cajamarca, Áncash y Junín. Por el contrario, Perú Libre no ha desarrollado ninguna actividad en Madre de Dios, Tumbes y el extranjero.

Por su parte, la bancada de Acción Popular no registra una única zona de acción. Sus parlamentarios han realizado más de 150 actividades en diversas regiones del país. Si bien esta bancada registra más de 250 actividades en Lambayeque, San Martín e Ica, también han ejercido su función de representación en regiones del norte, sur y oriente. Acción Popular no ha desarrollado ninguna actividad en Amazonas, Madre de Dios, Moquegua,

Pasco, Tacna y el extranjero. Finalmente, se observa que Alianza para el Progreso ha realizado más actividades de representación en la capital y el norte del país, particularmente en Piura, San Martín y La Libertad. De igual manera, registra más de 150 actividades en Madre de Dios y Cusco, ya que tiene congresistas por esas regiones. Esta bancada no registra ninguna actividad en seis regiones del sur, Amazonas y el extranjero.

En suma, los parlamentarios han ejercido más su función de representación en la capital, el norte y sur del país. Esto se relaciona con la cantidad de escaños que les corresponden a las regiones de esas regiones. De igual forma, se observa que los congresistas no visitan únicamente sus circunscripciones electorales, por el contrario, viajan a diversas regiones del país. A nivel de bancada, Fuerza Popular (10) y Perú Libre (8) son las bancadas que predominan en más regiones. A estas le siguen Acción Popular y Alianza para el Progreso en tres y dos regiones respectivamente. Al analizar las diferencias territoriales de estas bancadas, Fuerza Popular ha desarrollado más actividades en el norte y oriente del país, mientras que Perú Libre en el sur y centro del Perú. Por su parte, las actividades de Acción Popular se encuentran más dispersas entre algunas regiones del país como Lambayeque, San Martín e Ica. Finalmente, Alianza para el Progreso ha centrado el desarrollo de su función de representación en el norte.



Conclusiones

Poder Congresal en el Perú: un balance a la mitad del periodo 2021-2026 ha sido un esfuerzo que ha buscado poner a disposición de un público lo más amplio posible la información básica que se necesita para iniciar una discusión sobre el impacto del actual Congreso y de los congresistas que lo componen sobre el país y nuestra democracia. De allí la consideración de cuatro aspectos clave: (1) comportamiento congresal, (2) función legislativa, (3) función fiscalizadora y (4) función representativa.

El capítulo 1 deja claro que la fragmentación parlamentaria en nuestro sistema político no hace sino aumentar del 2006 en adelante. El actual congreso y sus congresistas se ha caracterizado por un constante y elevado número de bancadas y el aumento significativo de congresistas sin afiliación partidaria. Esta frecuente desafiliación partidaria—eventual o permanente—no solo conspira contra la labor de los parlamentarios, sino que además vuelve a evidenciar que, salvo algunas pocas excepciones, la política en nuestro país está en manos de vehículos electorales improvisados en vez de instituciones capaces de comprometerse con la mejora de la calidad de nuestras leyes y políticas públicas.

El capítulo 1 reconoce también la influencia que tiene la presidencia de comisiones sobre la agenda legislativa. En esta dirección, evidencia que varias bancadas han sido particularmente activas en mantener el control de estas comisiones a lo largo de las legislaturas. El análisis de las votaciones en el pleno revela tanto la cohesión de algunas bancadas como una muy alta variación en fondo y forma en relación con la participación individual de muchos congresistas.

El segundo capítulo se enfoca en la producción legislativa,

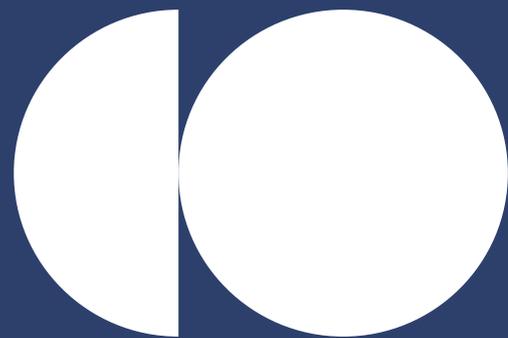


destacando que solo una quinta parte de los proyectos de ley presentados se convierten en ley. Muestra también que en los casos de éxito legislativo resulta clave la coordinación y el diálogo entre bancadas. Los temas que este parlamento ha priorizado durante la primera mitad de su mandato tienen que ver con aspectos económicos, presupuestales, educativos y de cambio constitucional. Cabe destacar también la frecuencia con la que este Congreso hace todo lo posible por evitar las segundas votaciones.

En cuanto a la función de fiscalización, el tercer capítulo evidencia que la mayoría de acciones de control político por parte de los parlamentarios están dirigidas hacia el Ejecutivo. Es interesante no pasar de alto la baja respuesta de las entidades requeridas ante pedidos de información, así como la falta de respuestas oportunas de la Comisión de Ética Parlamentaria frente a las denuncias a congresistas.

Finalmente, el cuarto capítulo dedicado a la función de representación del Congreso a través de las actividades realizadas por los parlamentarios, con un énfasis en la interacción con instituciones y ciudadanos vuelve a mostrar las significativas diferencias entre bancadas. Destaca, sobre todo, la actividad de los congresistas de las bancadas de Perú Libre y Fuerza Popular.

Esperamos que este informe sea el primero de varios más que permita no solo hacer comparaciones entre diferentes congresos sino además promover un debate sobre el rol del poder congresal en el presente y futuro de nuestra democracia. Y así eventualmente, se logre llegar a ciertos consensos sobre las modificaciones necesarias a nivel del congreso y los congresistas para fortalecer el actual sistema democrático.



Bibliografía

- Alcántara, M., García, M., & Sánchez, F. (2005).** Funciones, procedimientos y escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Bazo, A. (28 de julio de 2019).** ¿Más en número o más en calidad? La importancia de los proyectos de ley que presentan los congresistas. El Comercio. <https://rpp.pe/politica/congreso/analisis-mas-en-numero-o-mas-en-calidad-la-importancia-de-los-proyectos-de-ley-que-presentan-los-congresistas-noticia-1211369?ref=rpp>
- Bowler, S. (1999).** Party Discipline and Parliamentary Government. Ohio State University Press.
- Boyco, A. (2021).** La otra cara del conflicto: Un análisis del veto presidencial y la aprobación de leyes por insistencia en el Perú (2006-2021) [Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación PUCP. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/183025>
- Cairo, O. (2017).** La responsabilidad política del presidente de la República en el Perú. Pensamiento Constitucional, (22), 9-20. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/19937/19959>
- Carey, J.M. (2009).** Legislative Voting and Accountability. Cambridge University Press.
- Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. (2019).** Hacia la democracia del Bicentenario. Konrad Adenauer Stiftung.
- Campos, M. (2017).** Los grupos parlamentarios como instituciones de intermediación entre partidos políticos y Congreso. Elecciones, 16(17), 139-167. <https://revistas.onpe.gob.pe/index.php/elecciones/article/view/168/167>
- Campos, M. (2018).** Más normas, menos seguridad: El problema de la seguridad jurídica en todo proceso de reforma. Vox Juris, 35(1), 117-125. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6480483>

- Campos, M. (2020).** La Parlamentarización del Presidencialismo Peruano. En C. Landa (Ed.), *Actas de las V Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales* (pp. 15-35). Palestra Editores.
- Congreso de la República. (2021a).** Proyecto de Ley N° 00003/2021-CR Ley de reforma constitucional del artículo 133 sobre la cuestión de confianza. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzI=/pdf>
- Congreso de la República. (2021b).** Proyecto de Ley N° 00048/2021-CR Ley de reforma constitucional que establece los requisitos para ser ministro de Estado. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTQz/pdf>
- Congreso de la República. (2021c).** Reglamento del Congreso. <https://www.congreso.gob.pe/Docs/biblioteca/files/reglamento/reglamento-nov2022.pdf>
- El Peruano. (9 de febrero de 2021a).** Mayoría de partidos políticos propone cambios a la Constitución, según análisis del JNE. *El Peruano*. <https://elperuano.pe/noticia/115012-mayoria-de-partidos-politicos->
- El Peruano. (12 de noviembre de 2021b).** Declaran inconstitucional la cuarta legislatura. *El Peruano*. <https://elperuano.pe/noticia/133211-declaran-inconstitucional-la-cuarta-legislatura>
- García Belaúnde, D. (2009).** El presidencialismo atenuado y su funcionamiento (con referencia al sistema constitucional peruano). En A. Ellis, J. Orozco Henríquez & D. Zovatto (Eds.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial* (pp. 119-135). Universidad Nacional Autónoma de México.
- García Belaúnde, D., & Tupayachi, J. (Eds.). (2018).** La vacancia por incapacidad moral: una mirada a la experiencia peruana y comparada. Universidad Católica Santa María.
- García Chávarri, A. (2013).** La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano. *Pensamiento constitucional*, (18), 383-402. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/8962/9370>
- Hidalgo, M. (2021).** *Congresopedia: Veinte años de un sistema parlamentario fallido*. Editorial Planeta
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2020).** Perú: Proyecciones de Población por Departamento, Provincia y Distrito, 2018-2020. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1715/libro.pdf
- Instituto de Estudios Peruanos – IEP (2023).** IEP Informe de Opinión – Noviembre 2023 (Informe completo). IEP. <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2023/11/IEP-Informe-de-Opinion-Noviembre-2023-completo.pdf>
- Ipsos Perú. (2023).** Aprobación de autoridades: Encuesta América TV – Ipsos (Diciembre 2023). Ipsos. <https://www.ipsos.com/es-pe/aprobacion-de-autoridades-encuesta-america-tv-ipsos-diciembre-2023>
- Levitsky, S., & Zavaleta, M. (2019).** ¿Por qué no hay partidos políticos en el Perú? Planeta.
- Maldonado, A. (2024).** Actitudes democráticas luego del estallido social. En F. Boidi, J. Carrión, M. Rodríguez y P. Zárate (Eds.), *El Barómetro de las Américas de LAPOP toma el Pulso de la democracia en Perú 2023* (pp. 6 - 23). LAPOP
- Petri, D., & Vargas J. (2010).** Cultura parlamentaria y disciplina partidaria: la institucionalidad informal del transfuguismo en Centroamérica. *Letras internacionales*, 95(4). <https://revistas.ort.edu.uy/letras-internacionales/article/view/1516>

Radio Programas del Perú. (24 de noviembre de 2020). Cambio de Constitución: cinco claves para entender la propuesta en la previa a las Elecciones 2021. RPP. <https://rpp.pe/politica/elecciones/cambio-de-constitucion-cinco-preguntas-para-entender-la-propuesta-en-la-previa-a-las-elecciones-2021-noticia-1305889?ref=rpp>

Tanaka, M. (2005). Democracia sin partidos Perú 2000-2005: Los problemas de representación y las propuestas de reforma política. IEP.

Tribunal Constitucional. (2020). Sentencia del Tribunal Constitucional: Caso de la Ley de Cementerios y Servicios Funerarios (Expediente 0002-2019-PI/TC). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00002-2019-AI.pdf>

Zavaleta, M. (2014). Coaliciones de independientes (Las reglas no escritas de la política electoral). IEP.



Apéndice:

Indicadores de desempeño congresal

Se ha llevado a cabo un análisis detallado del desempeño individual de los congresistas durante el período 2021-2026 hasta el término de la primera legislatura de 2023, utilizando indicadores que cubren las cuatro dimensiones discutidas en secciones anteriores: comportamiento en el Congreso y las funciones legislativa, fiscalizadora y de control político, y de representación. En todos los indicadores más alto refleja un mejor desempeño en ese ámbito particular.

En cuanto al comportamiento congresal, se examinan cuatro aspectos clave: (a) la permanencia en la bancada, que mide la estabilidad y lealtad de los congresistas hacia sus grupos parlamentarios; (b) la titularidad en comisiones que evalúa la participación en estos espacios fundamentales para el desarrollo de iniciativas legislativas; (c) la participación en el pleno como reflejo del compromiso y la responsabilidad con los deberes parlamentarios; y (d) la disciplina parlamentaria entendida como cohesión con el voto mayoritario de la bancada.

La función legislativa se analiza a través de dos indicadores principales. Por un lado, el número de iniciativas legislativas propuestas por los congresistas, proporcionando una medida de su productividad. Por otro lado, los proyectos publicados en el diario oficial El Peruano, con lo cual se evalúa la eficacia legislativa y el impacto real de los congresistas en la legislación nacional.

Con respecto a la función fiscalizadora, se presenta como único indicador el número de pedidos de información ya sea al Poder Ejecutivo u otras entidades estatales. Finalmente, la función de representación se evalúa mediante dos indicadores. Las reuniones con la ciudadanía que mide el total de veces que los interactúan directamente con sus electores, a lo largo de las semanas de representación. Adicionalmente, el segundo indicador analiza las actividades de representación en general, lo que incluye reunión con autoridades, visitas inopinadas, entrevistas con medios y demás. Esta información proviene del análisis de los informes de representación presentados por los parlamentarios.

Dimensión	Indicador	Lectura del indicador
Comportamiento Congresal	Permanencia en la bancada	0 - Se cambió de bancada en 4 ocasiones ⁶ 1- Se mantuvo en la bancada inicial
	Titularidad en comisiones	0 - Superó por dos comisiones ordinarias el total de comisiones permitidas ⁷ 1 - Se mantuvo dentro del rango de comisiones permitidas
	Participación en el pleno	0 - No participó en ninguna votación en el Pleno 1- Participó en todas las votaciones en el Pleno
	Disciplina parlamentaria	0 - Nunca votó igual que el voto mayoritario de la bancada 1- Siempre votó igual que el voto mayoritario de la bancada
Función legislativa	Número de proyectos de ley presentados	0 - No presentó ningún proyecto de ley 1 - Presentó 301 proyectos de ley
	Número de proyectos de ley publicados en El Peruano	0 - No se publicó ningún proyecto de ley presentado 1 - Se publicaron 44 proyectos de ley
Función de fiscalización y control político	Pedidos de información	0 - No solicitó información en ninguna ocasión 1 - Solicitó información en 520 ocasiones
Función de representación	Reuniones con la ciudadanía	0 - No realizó ninguna reunión con ciudadanía 1 - Se reunión con la ciudadanía 165 veces
	Actividades de representación	0 - No realizó ninguna actividad de representación 1 - Realizó 514 actividades de representación

⁶ No se considera pasar a ser no agrupado como cambio de bancada

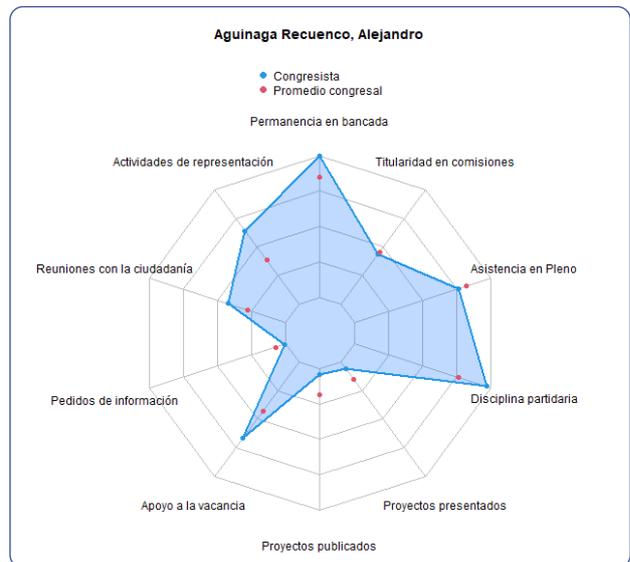
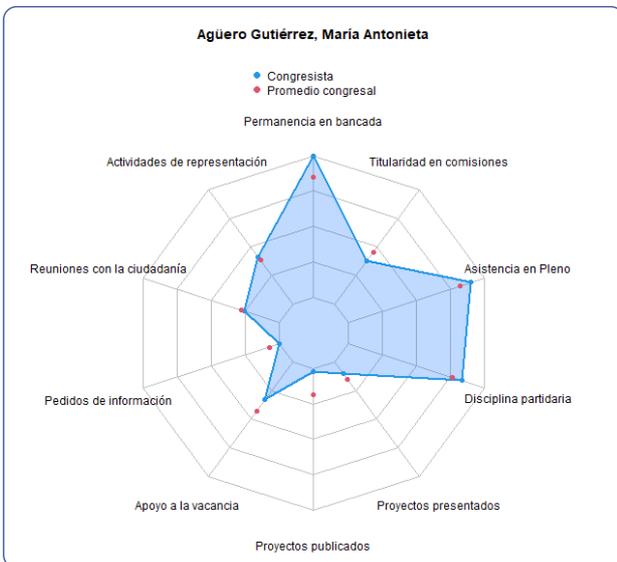
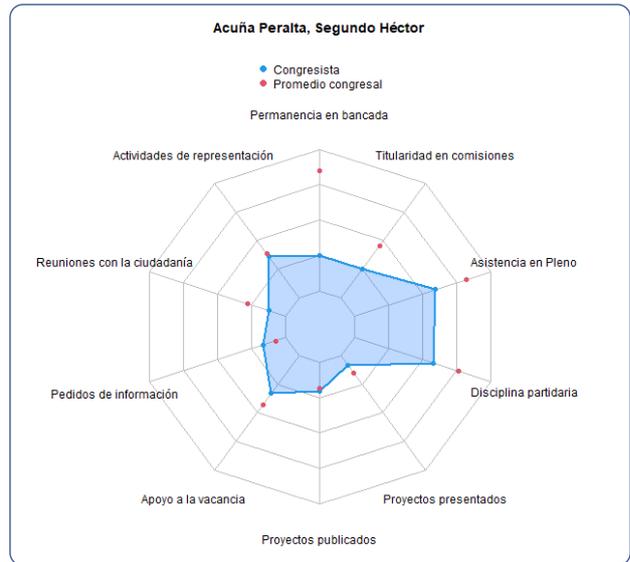
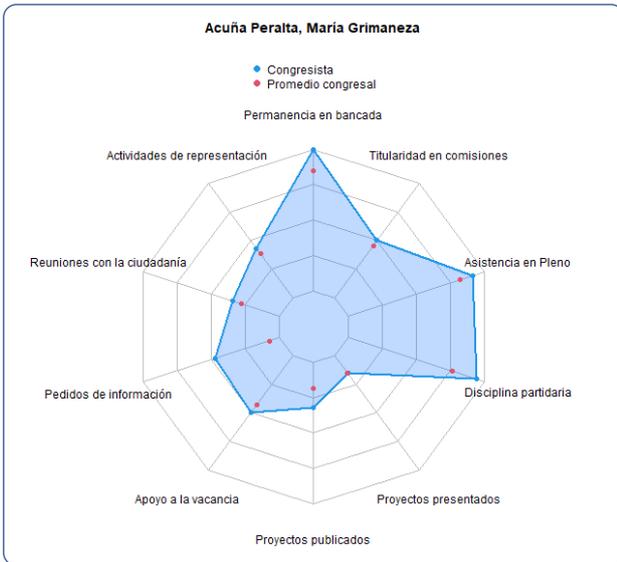
⁷ Entre 1 a 5 comisiones, para el indicador solo se consideran las comisiones ordinarias.

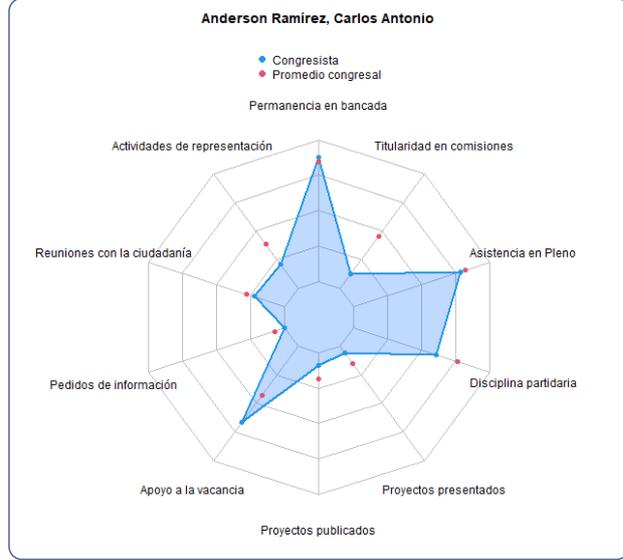
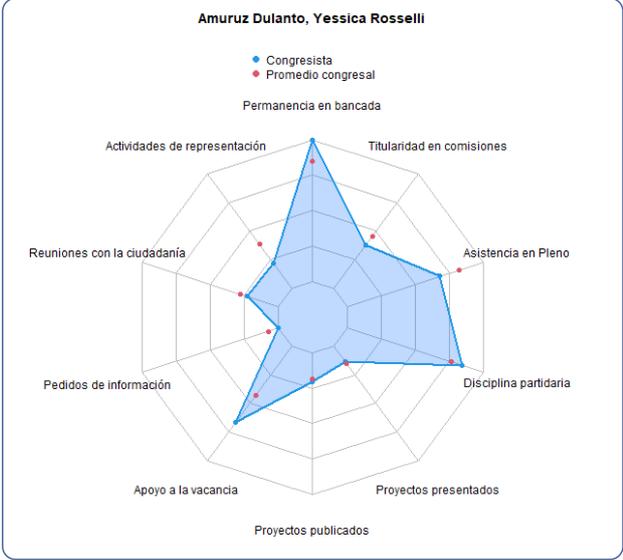
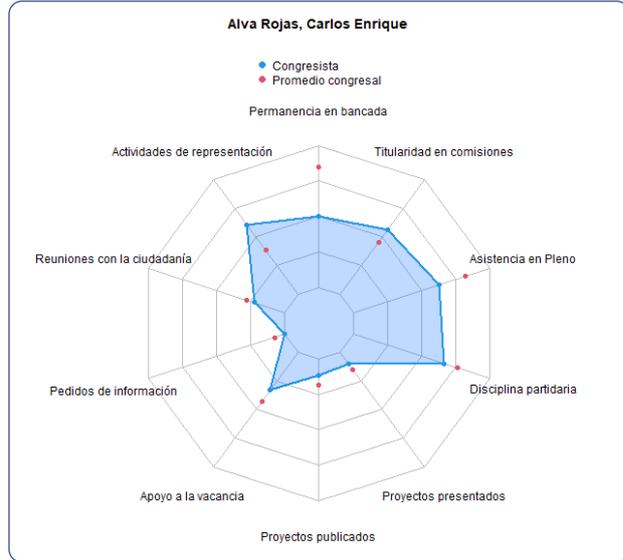
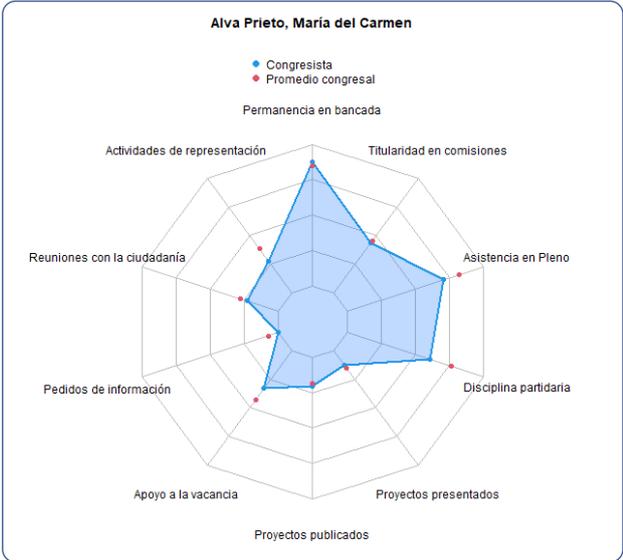
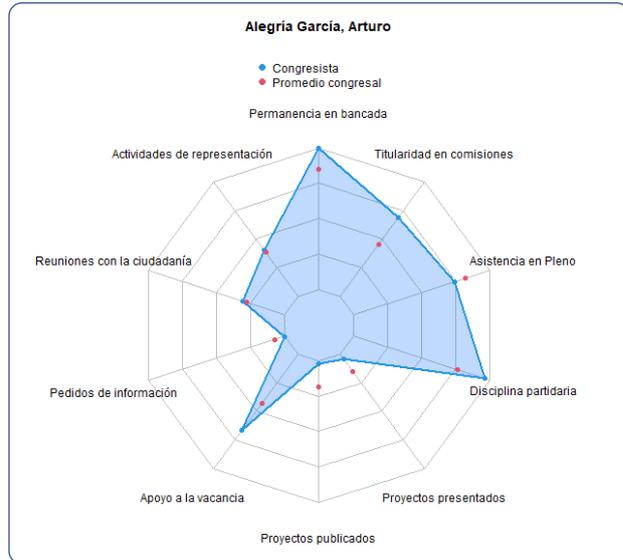
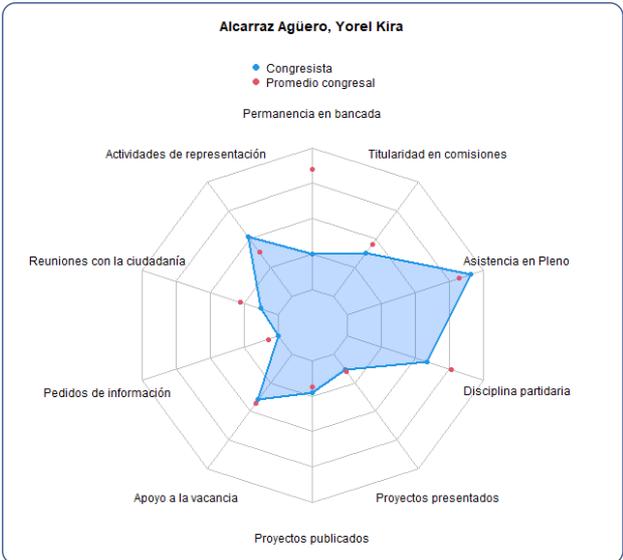
Con el propósito de visualizar estos indicadores de manera integral, se han elaborado gráficos radiales tanto a nivel individual de cada congresista como del promedio del Congreso. Esta representación gráfica permite una comparación clara de las distintas dimensiones del desempeño congresal mencionadas. Es importante señalar que, debido al fenómeno del transfuguismo observado durante el período analizado, no fue posible realizar un análisis consistente a nivel de bancadas.

Los resultados muestran que no hay un congresista que consistentemente se encuentre bien calificado en todos los indicadores. Por ejemplo, los parlamentarios suelen destacar en las actividades relativas al comportamiento congresal, ya sean titularidad en comisiones, asistencia al pleno y titularidad en comisiones. Sin embargo, se registró mayor variación en los indicadores relativos a la función de fiscalización y a la legislativa. Sobre la

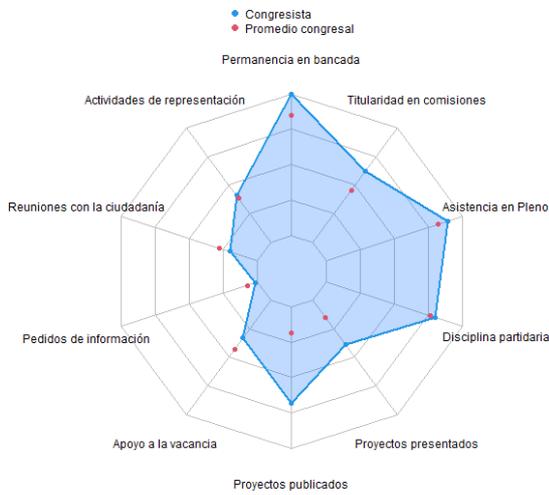
primera, muchos congresistas no realizaron alguna solicitud de información mientras que otros registraron más de 400 pedidos, teniendo como promedio 37 pedidos por congresista. En cuanto a la función legislativa, se identificó congresistas con solo un proyecto presentado, en un extremo; así como también parlamentarios con 301 proyectos de su autoría. Estas variaciones entre parlamentarios sugieren diferentes niveles de compromiso y efectividad en el cumplimiento de sus funciones.

Es así que, a continuación se presentan gráficos radiales para cada congresista del Congreso 2021 - 2026, que en algún momento estuvo en ejercicio durante hasta el fin de la primera legislatura ordinaria de 2023. Todos los indicadores fueron estandarizados a una escala de 0 a 1, en donde 1 indica una calificación perfecta. Asimismo, se agrega también un gráfico del promedio congresal en los mismos.

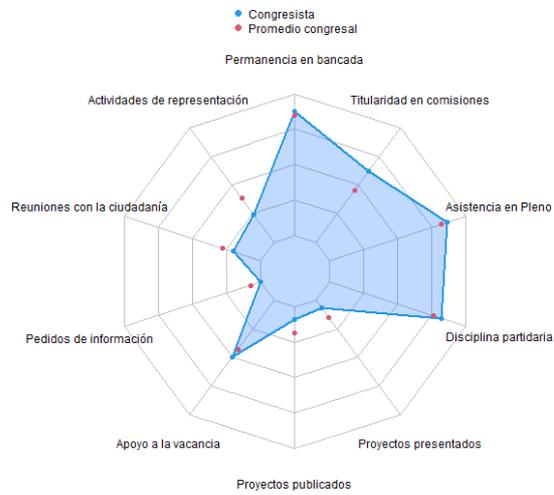




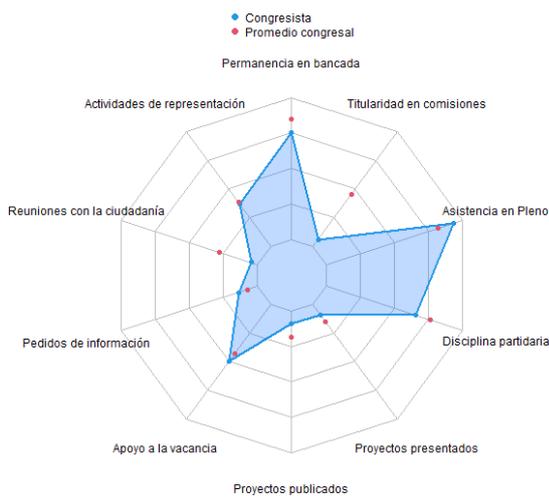
Aragón Carreño, Luis Ángel



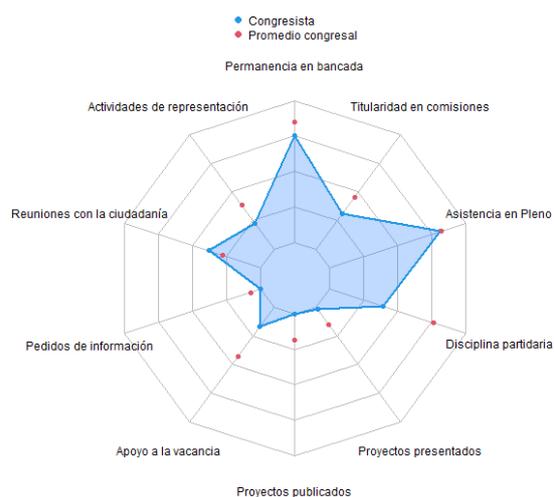
Arriola Tueros, José Alberto



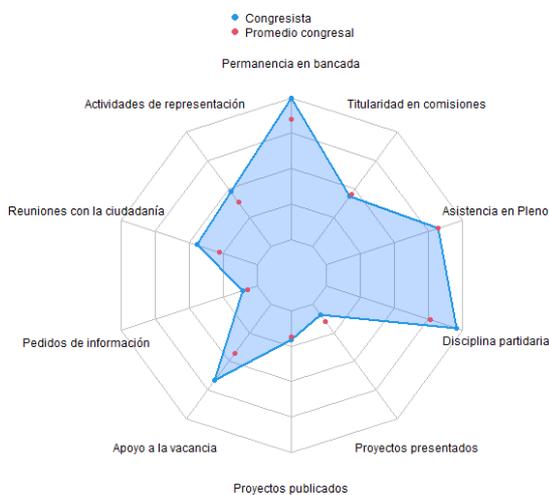
Azurín Loayza, Alfredo



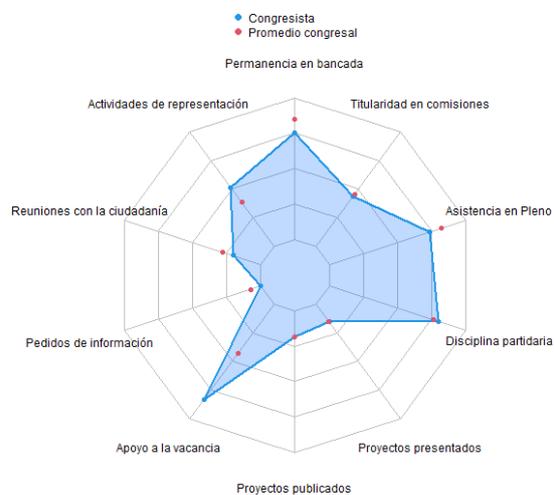
Balcázar Zelada, José María

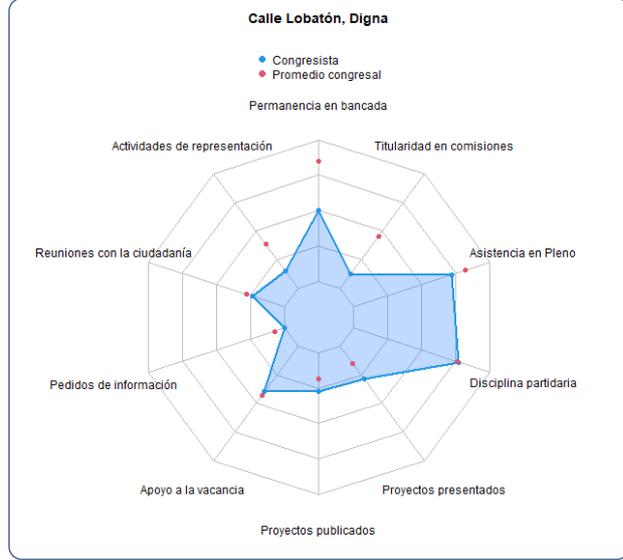
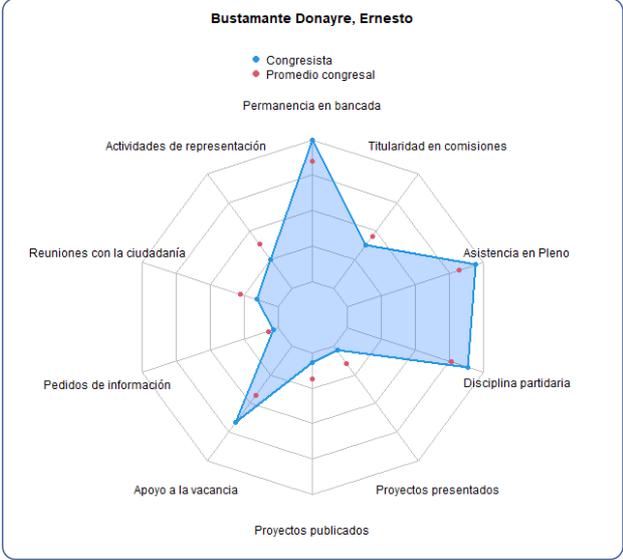
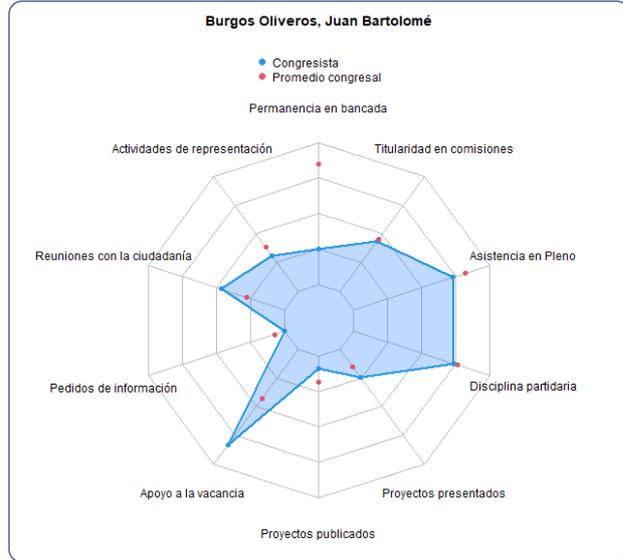
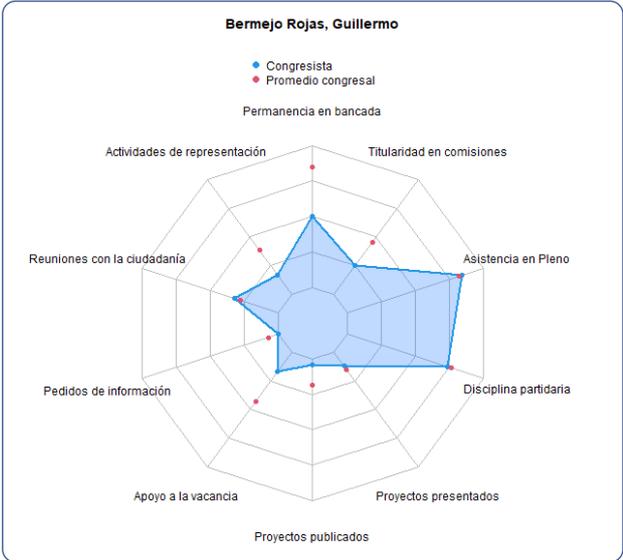
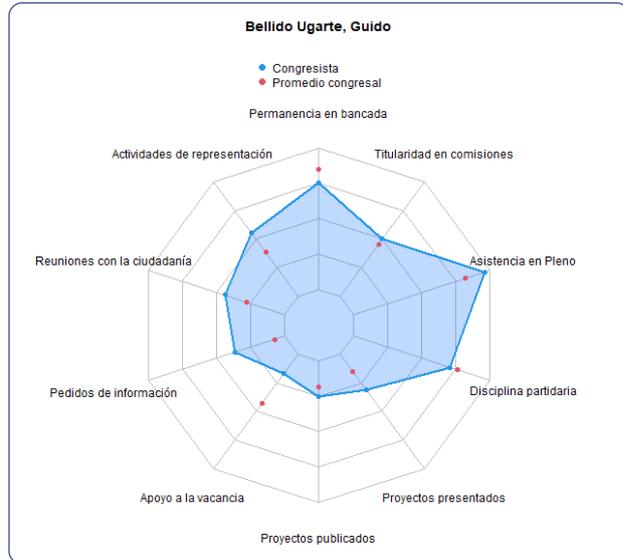
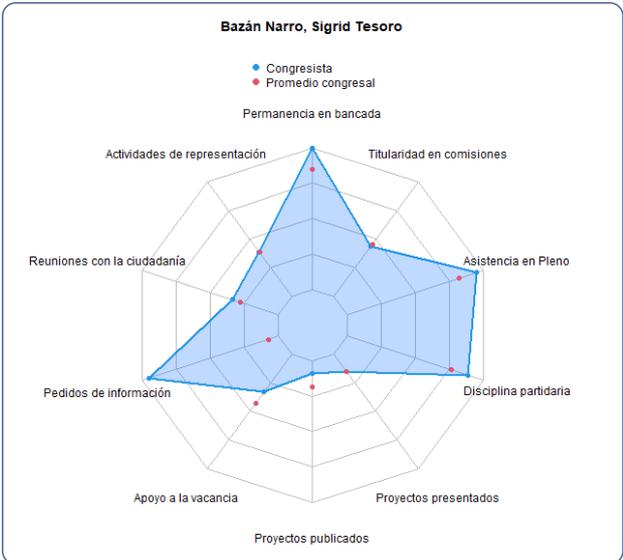


Barbarán Reyes, Rosángela Andrea

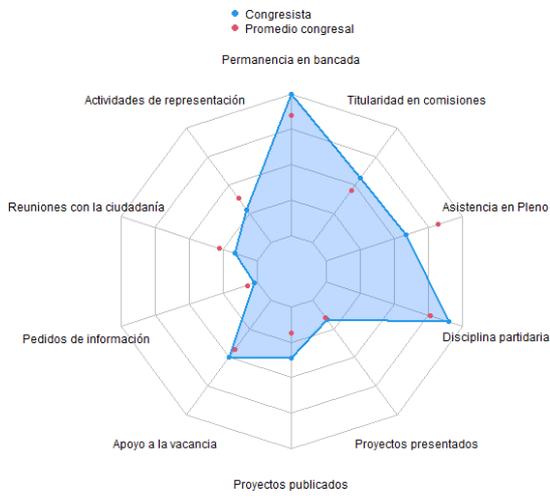


Bazán Calderón, Diego Alonso

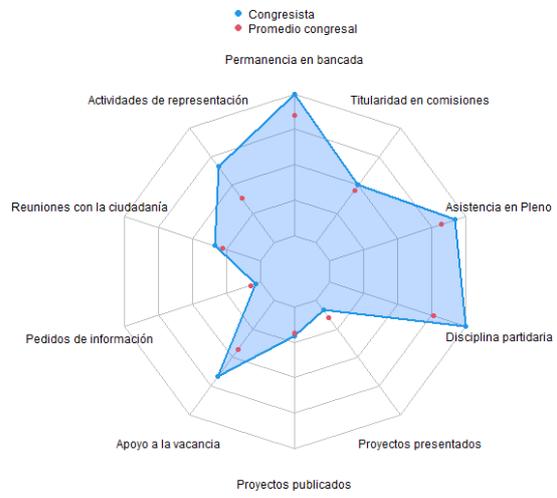




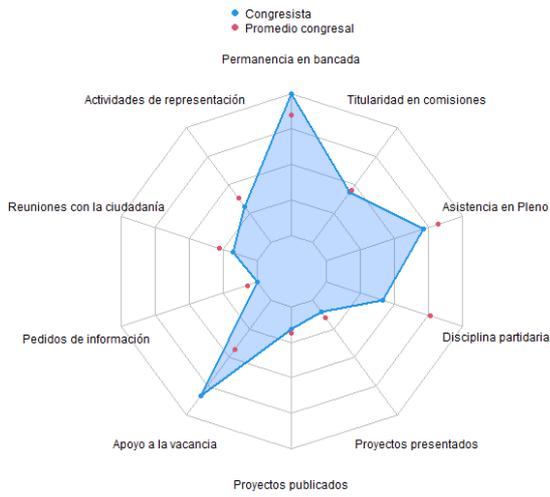
Camones Soriano, Lady Mercedes



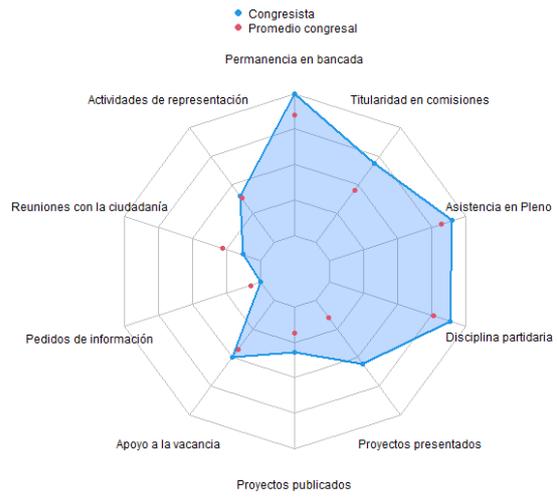
Castillo Rivas, Eduardo Enrique



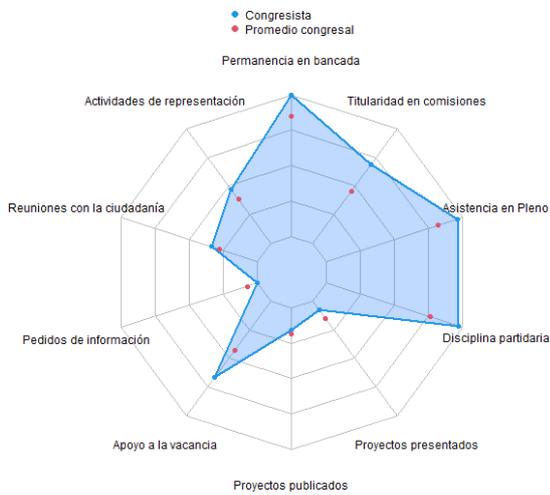
Cavero Alva, Alejandro Enrique



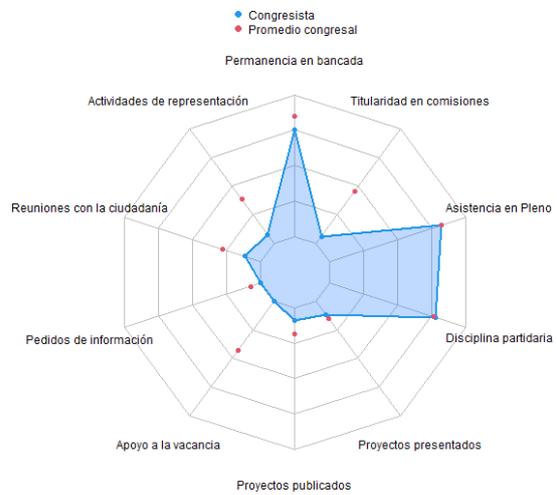
Cerrón Rojas, Waldemar José

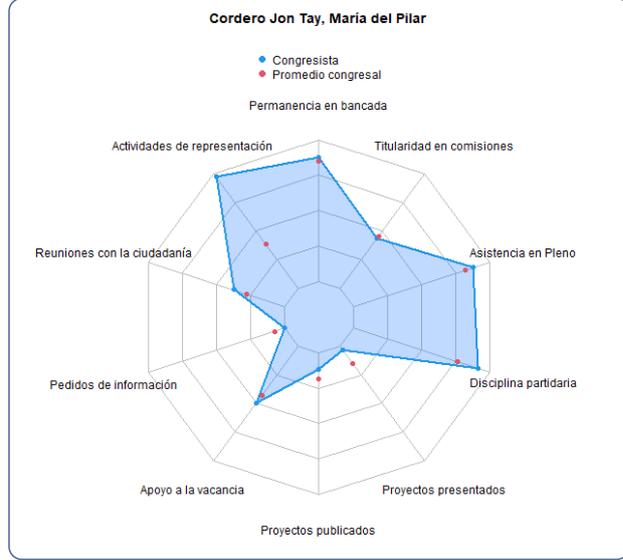
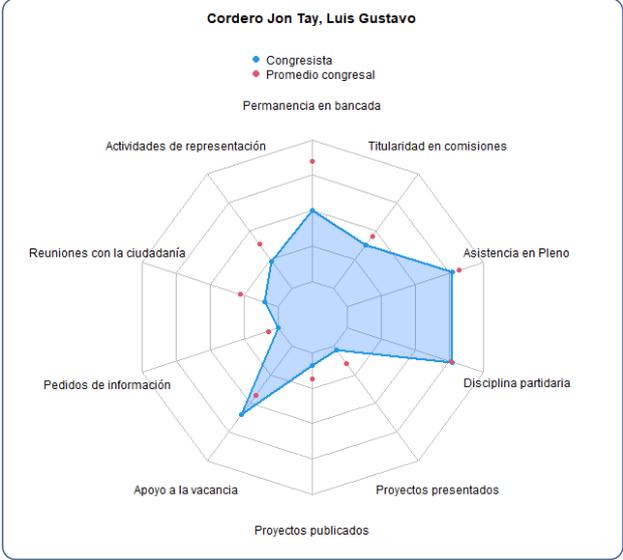
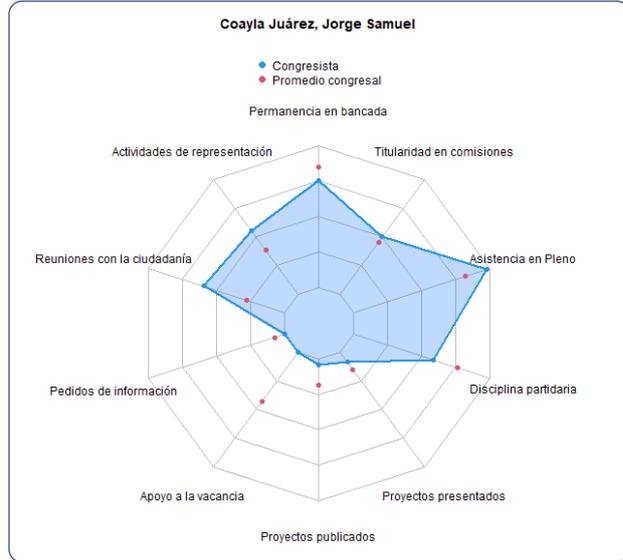
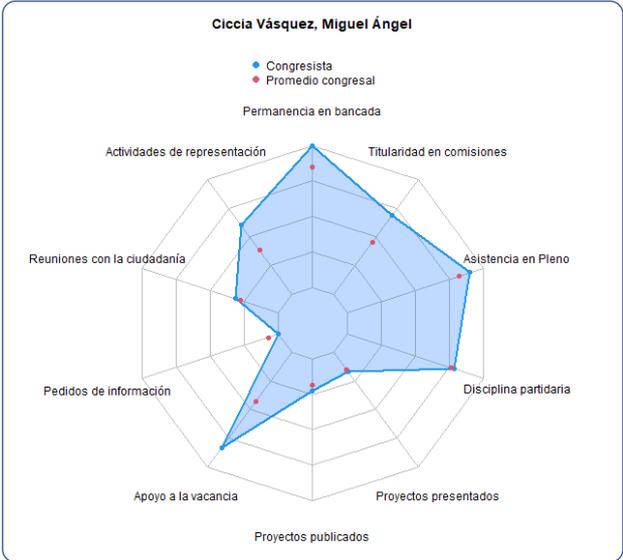
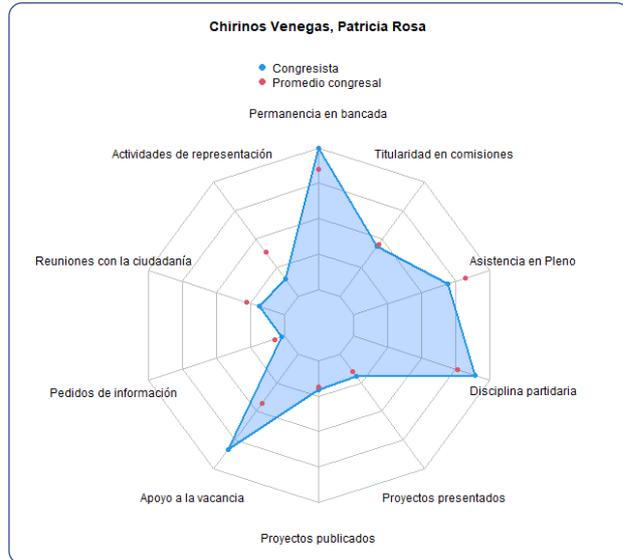
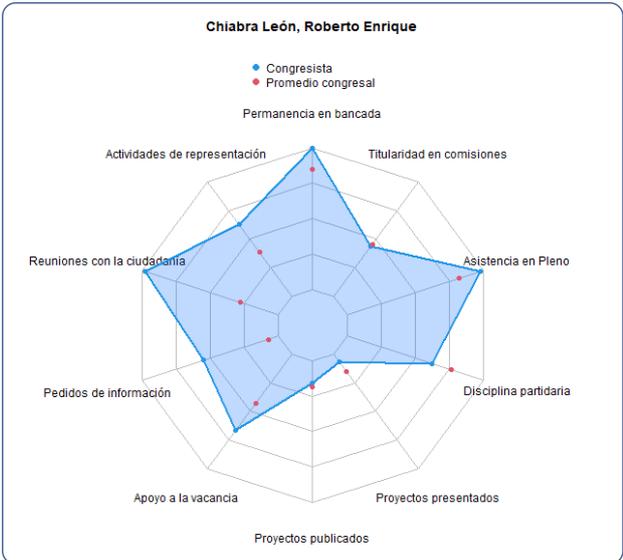


Chacón Trujillo, Nilza Merly

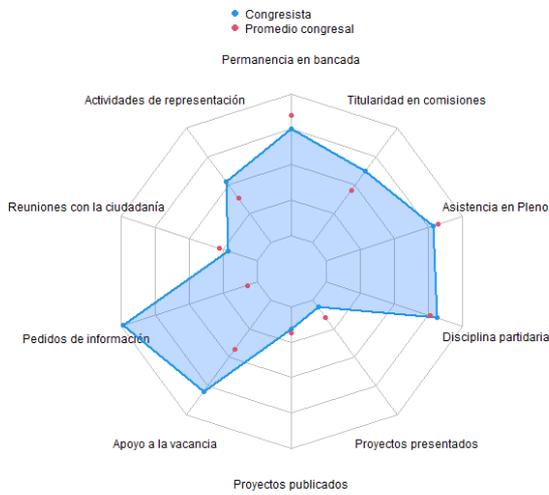


Chávez Chino, Betssy Betzabet

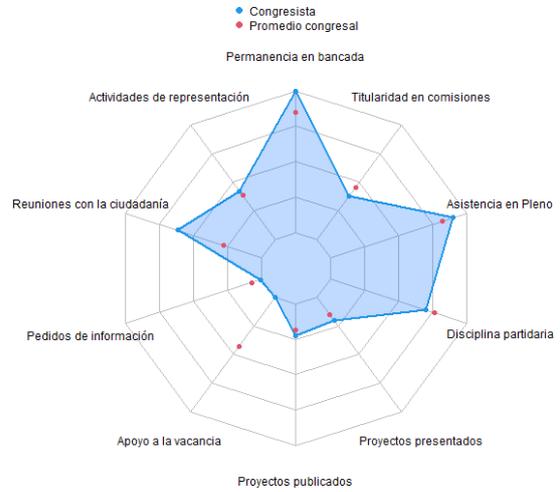




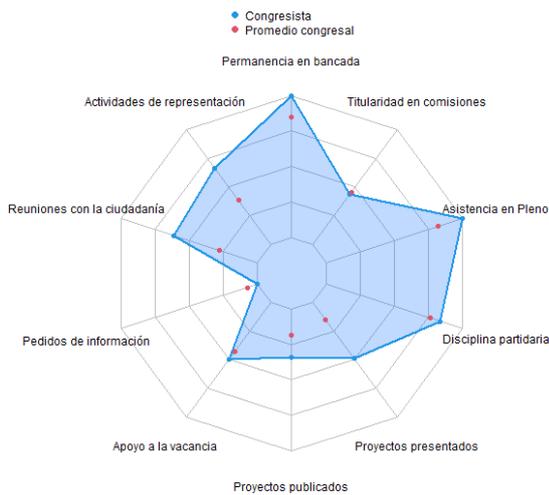
Córdova Lobatón, María Jessica



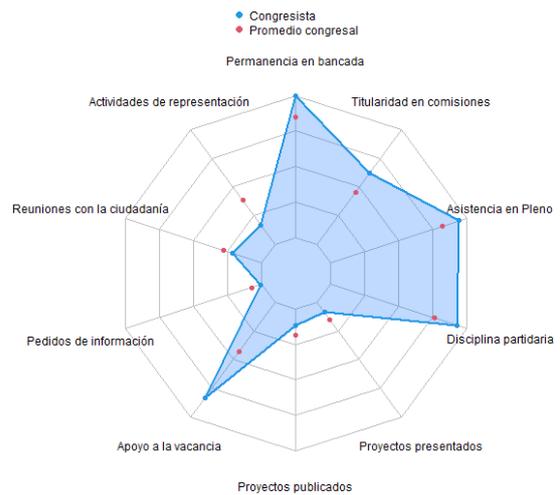
Cortez Aguirre, Isabel



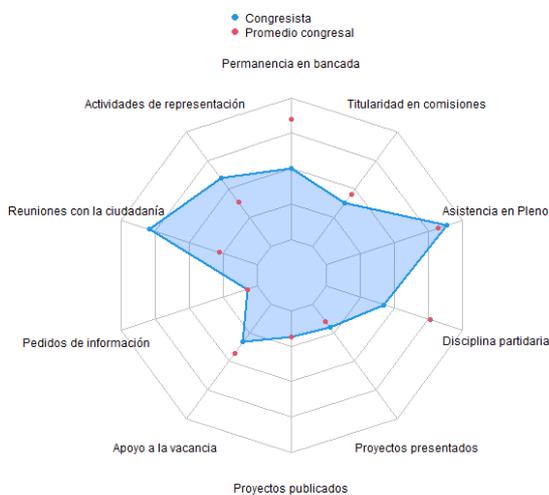
Cruz Mamani, Flavio



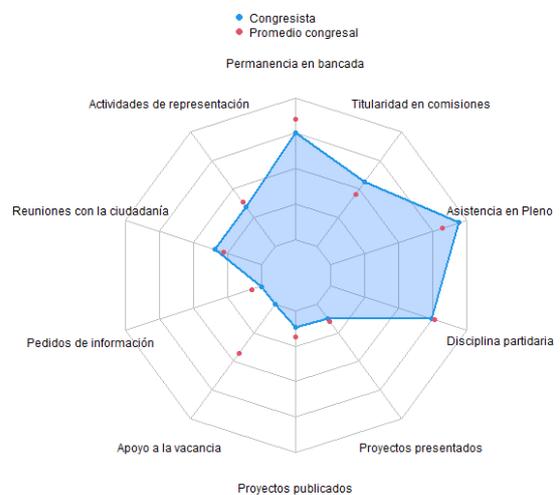
Cueto Aservi, José Ernesto



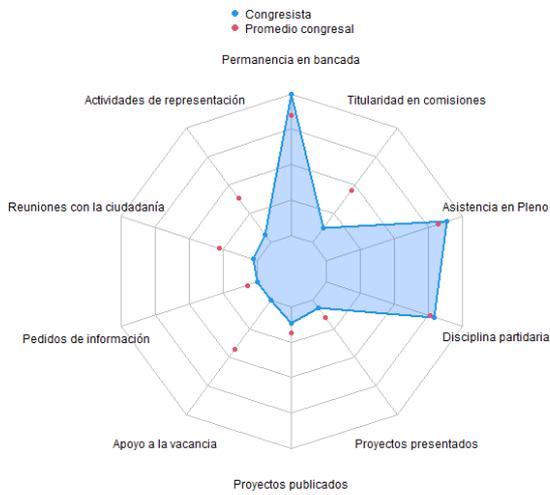
Cutipá Coama, Víctor Raúl



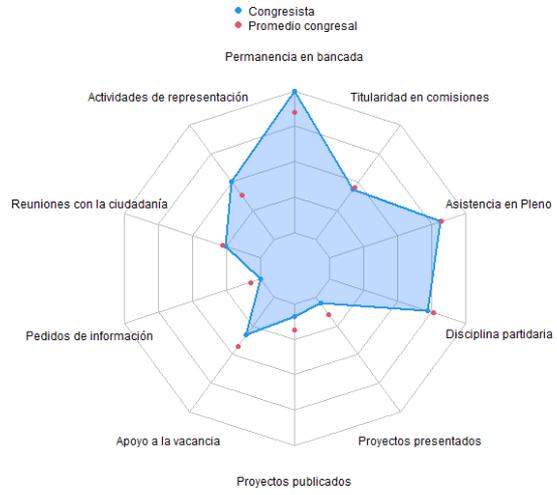
Dávila Atanacio, Pasión Neomías



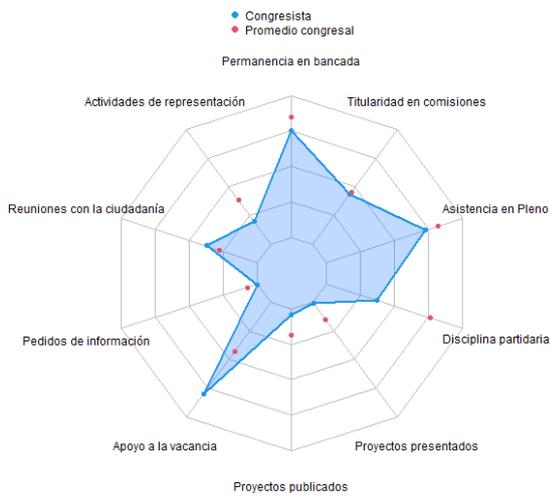
Díaz Monago, Freddy Ronald



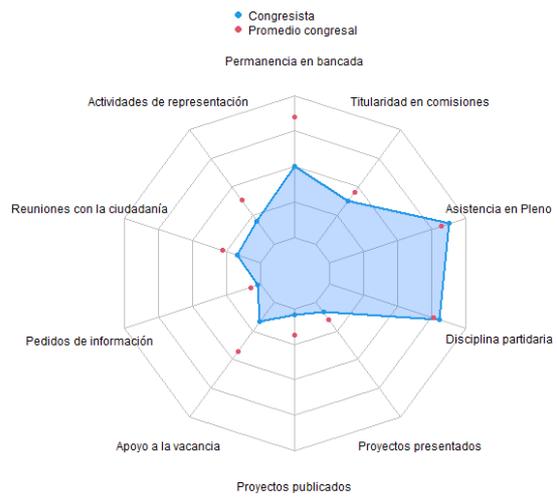
Doroteo Carbajo, Raúl Felipe



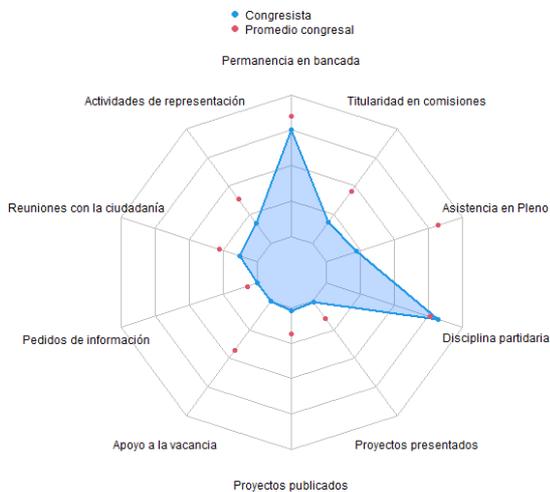
Echaiz de Núñez Izaga, Gladys M.



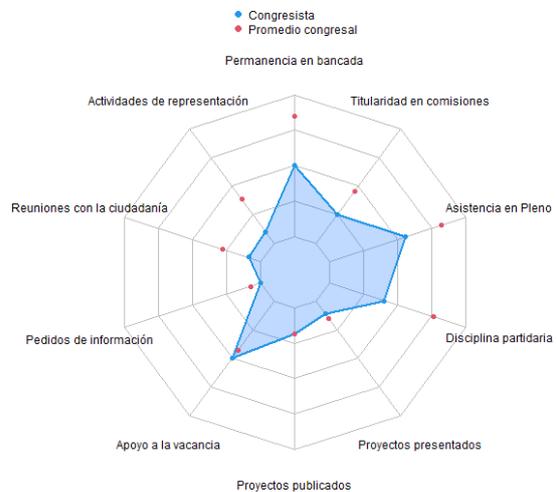
Echeverría Rodríguez, Hamlet



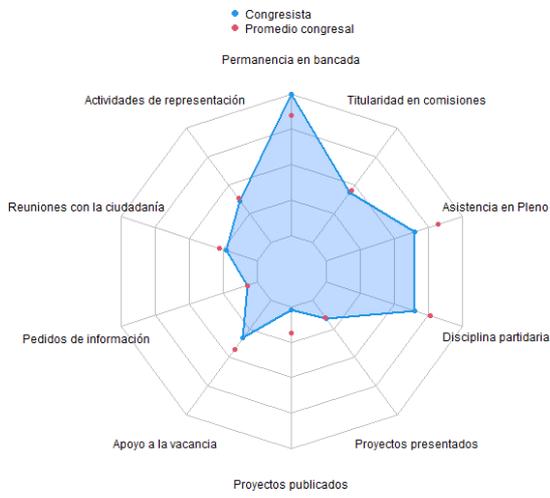
Elera García, Wilmar Alberto



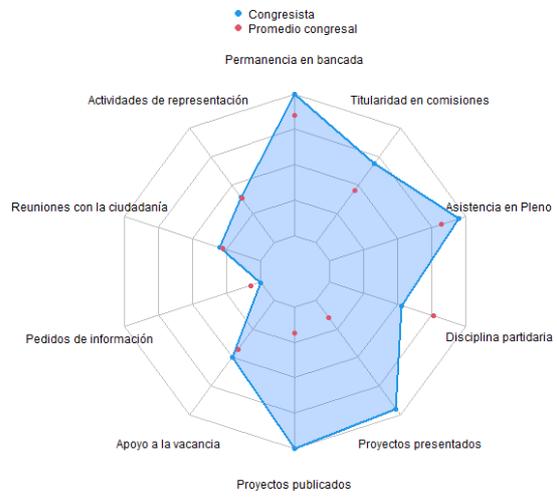
Elías Ávalos, José Luis



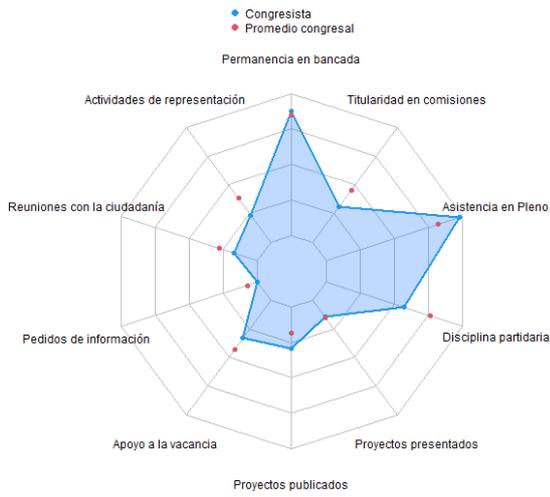
Espinoza Vargas, Jhaec Darwin



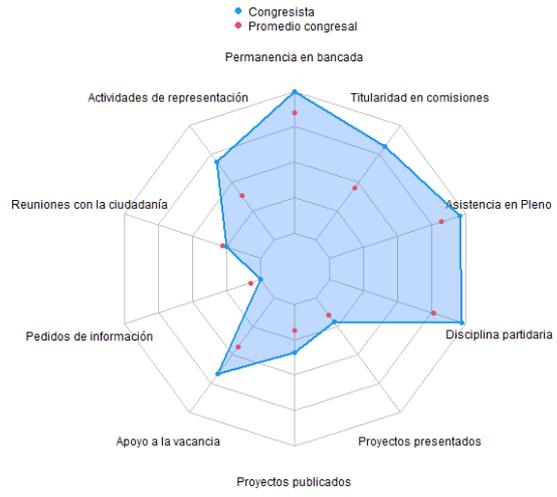
Flores Ancachi, Jorge Luis



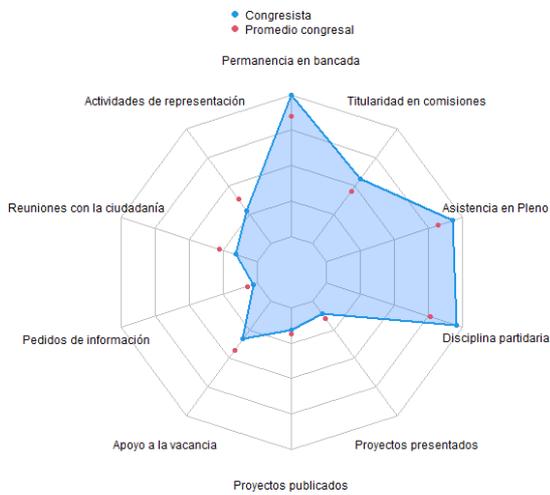
Flores Ramírez, Álex Randu



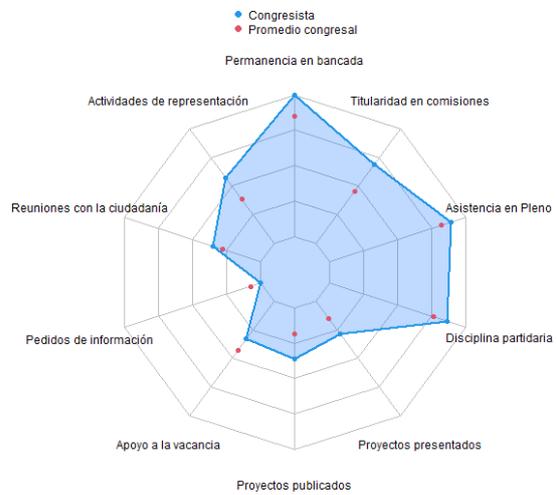
Flores Ruiz, Víctor Seferino

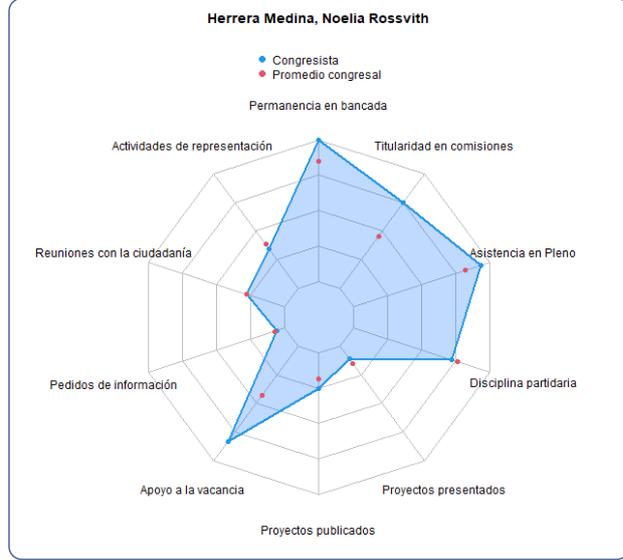
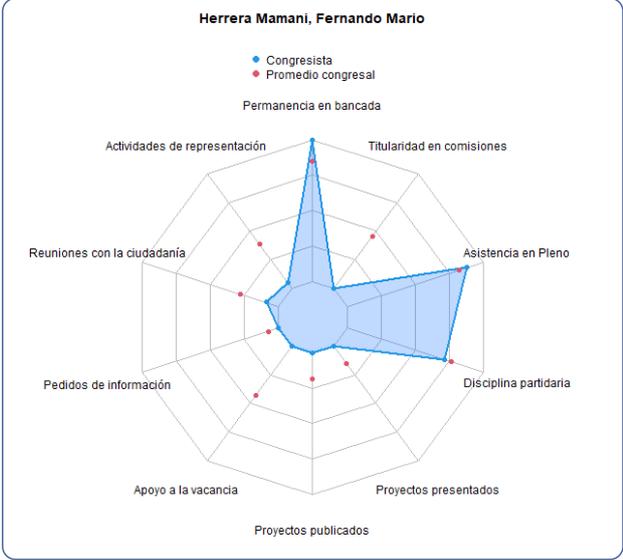
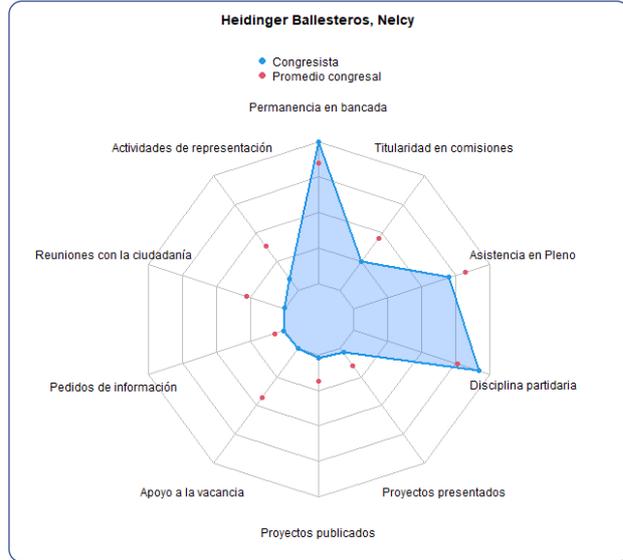
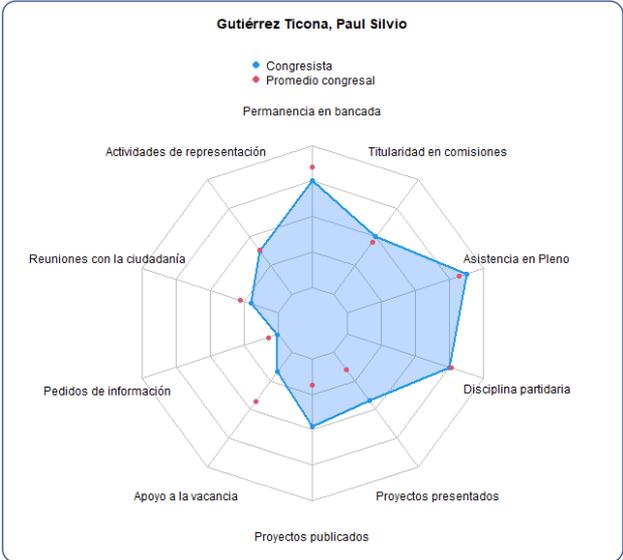
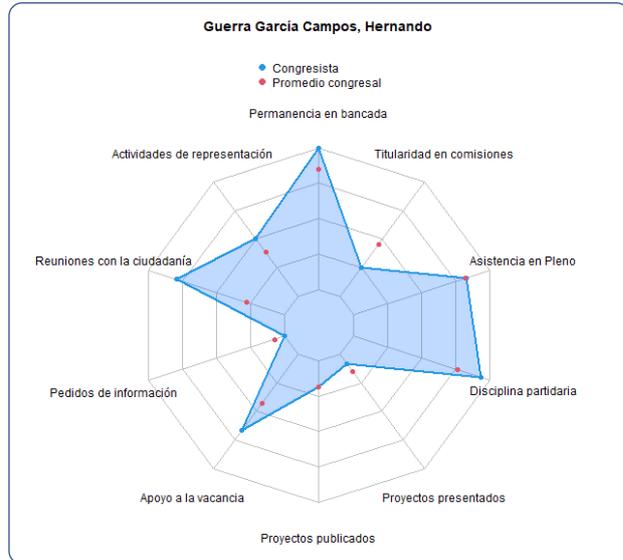
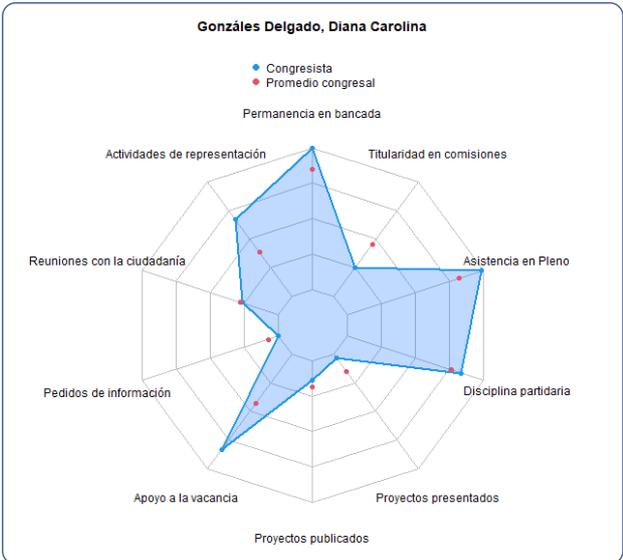


García Correa, Idelso Manuel

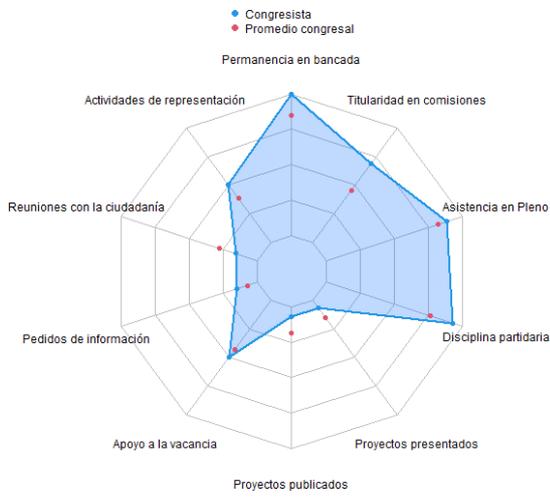


Gonza Castillo, Américo

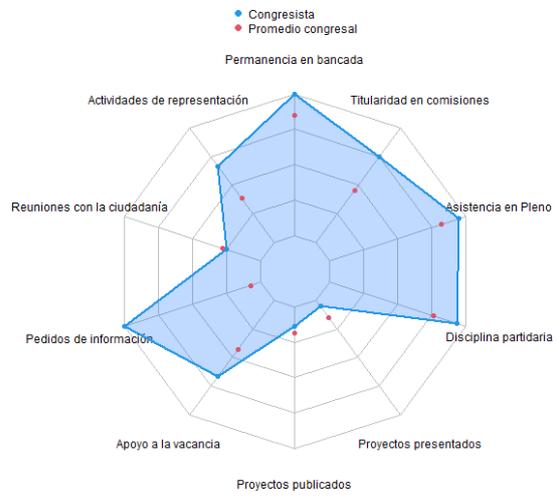




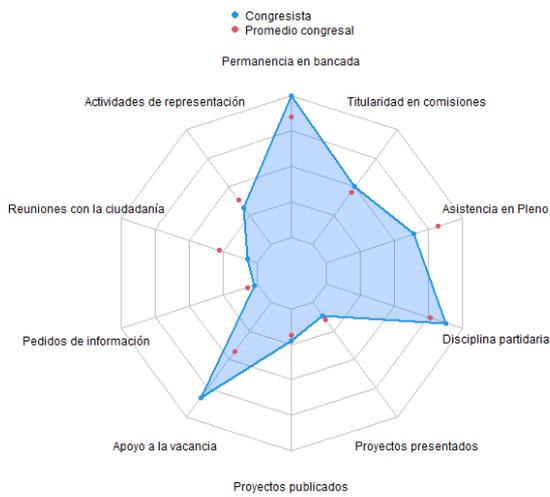
Huamán Coronado, Raúl



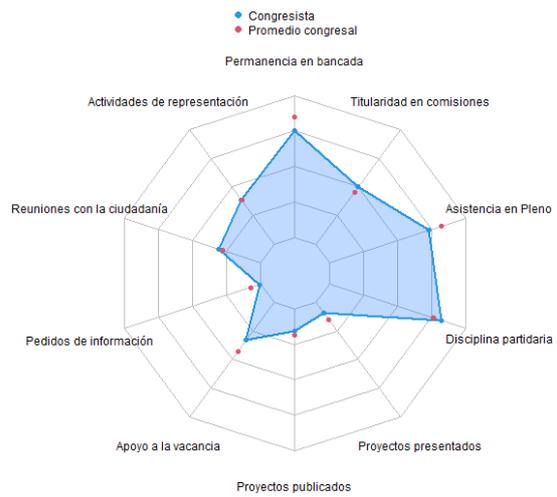
Infantes Castañeda, Mery Eliana



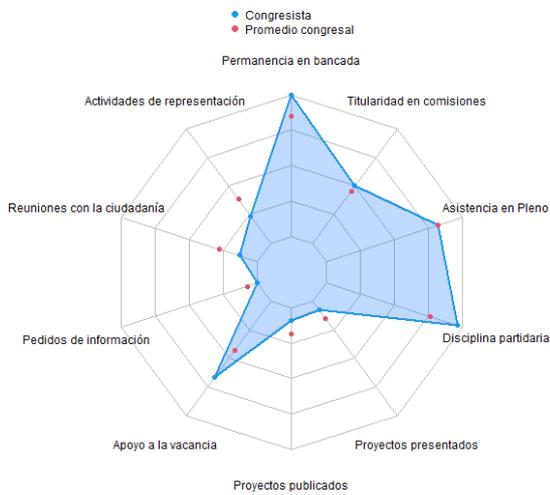
Jáuregui Martínez de Aguayo, María



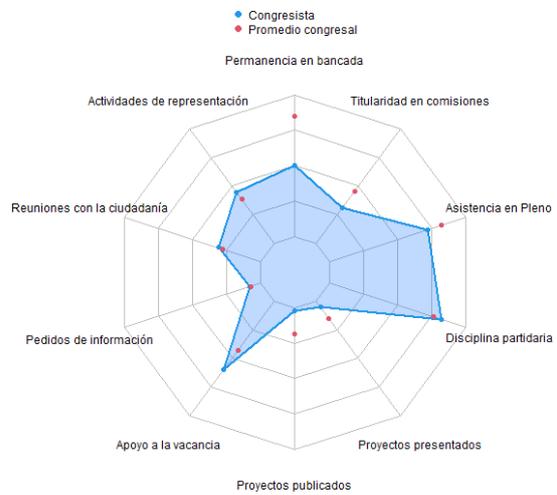
Jeri Oré, José Enrique

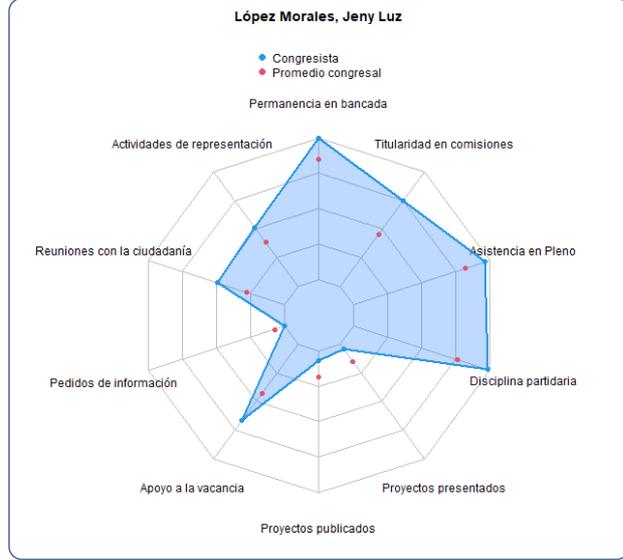
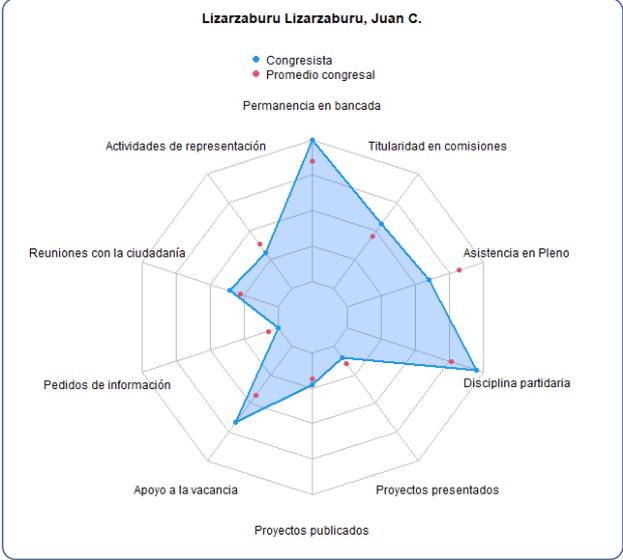
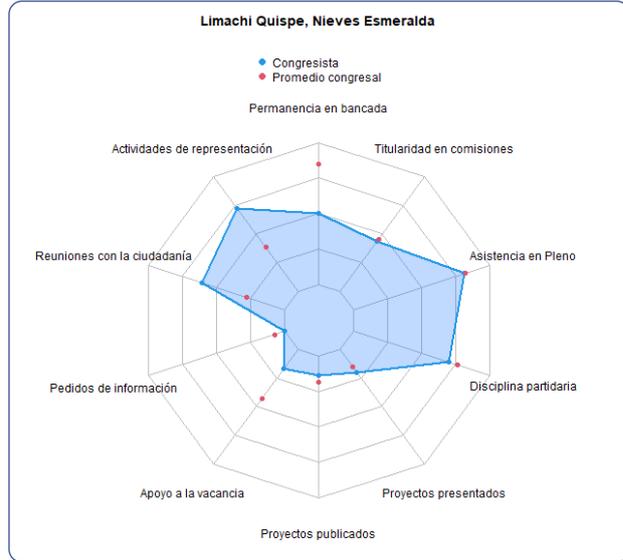
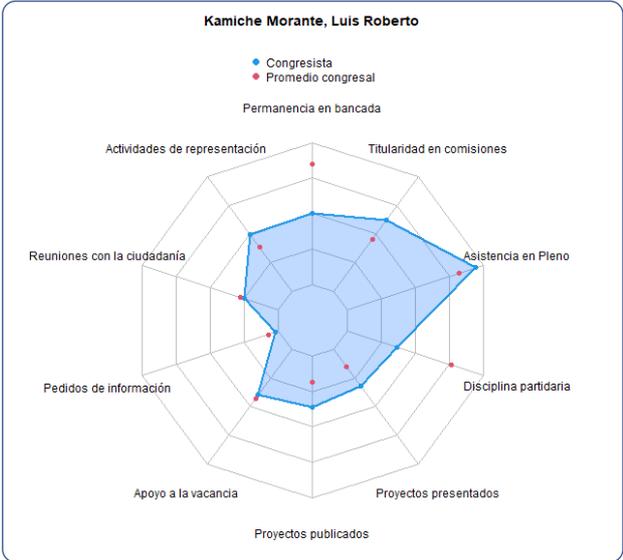
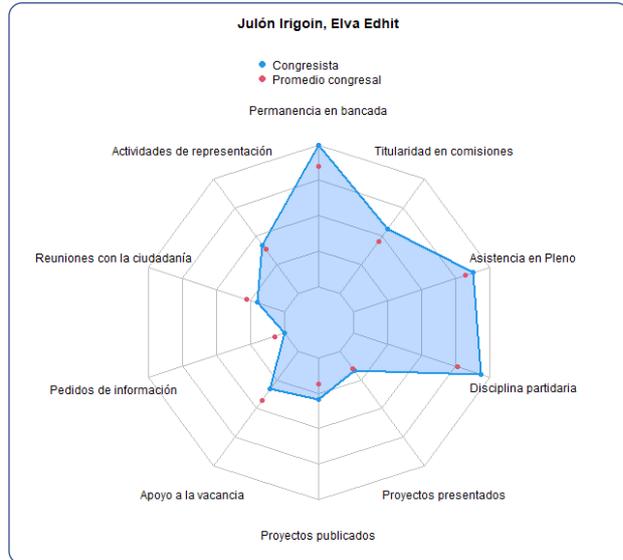
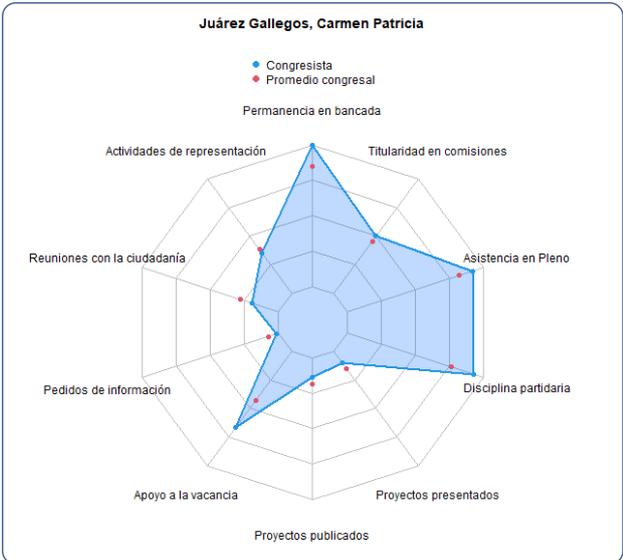


Jiménez Heredia, David Julio

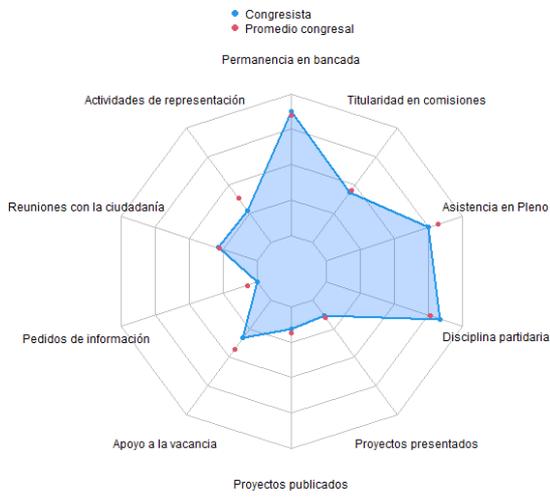


Juárez Calle, Heidy Lisbeth

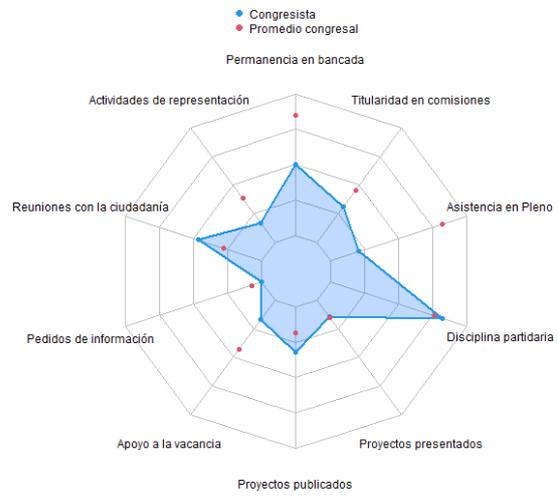




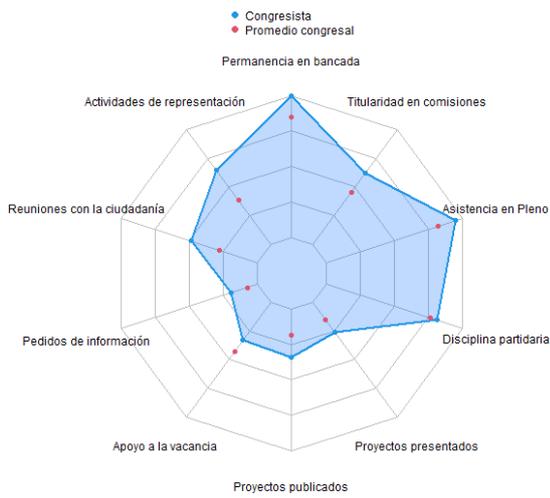
López Ureña, Ilich Fredy



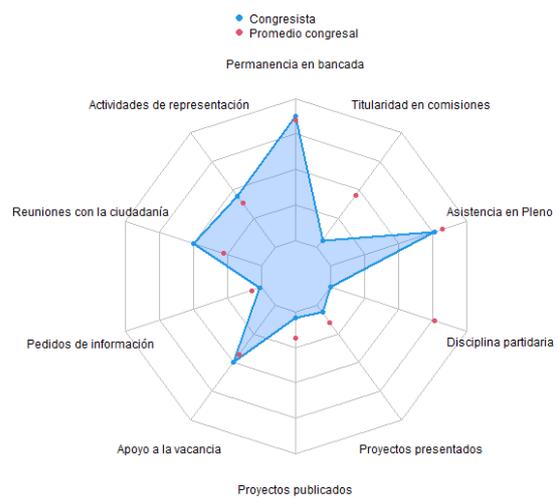
Luna Gálvez, José León



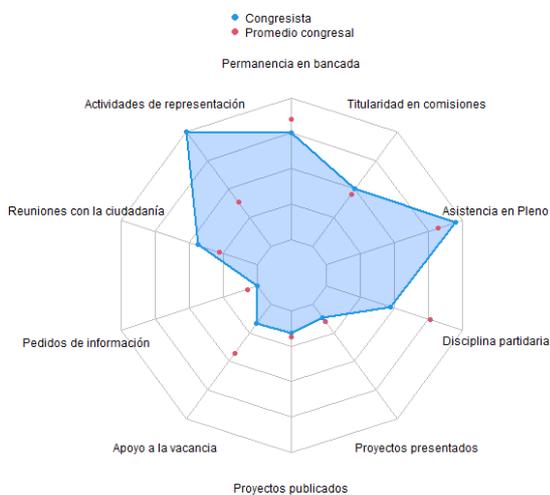
Luque Ibarra, Ruth



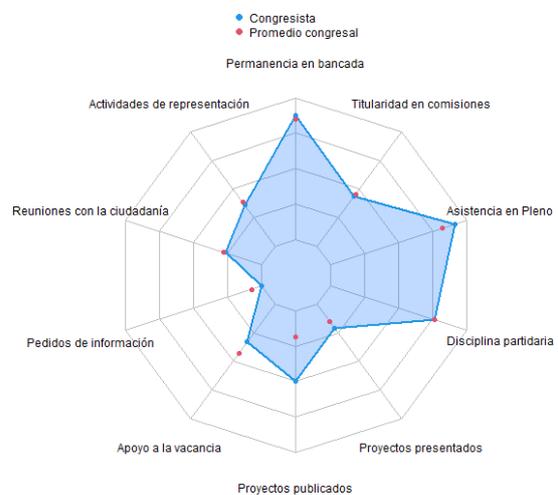
Málaga Trillo, George Edward

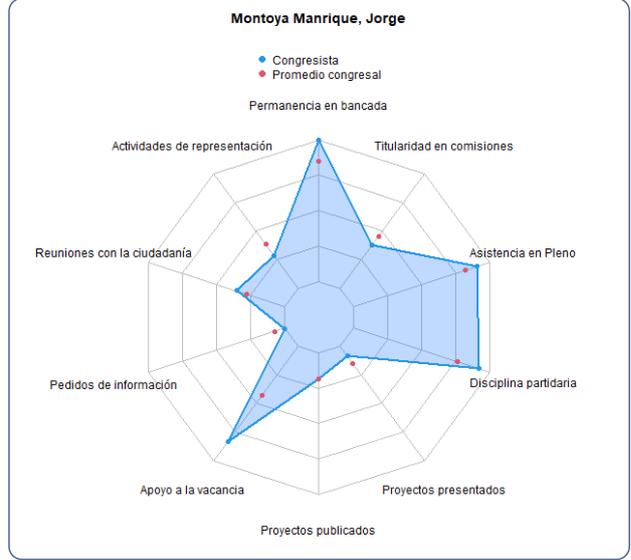
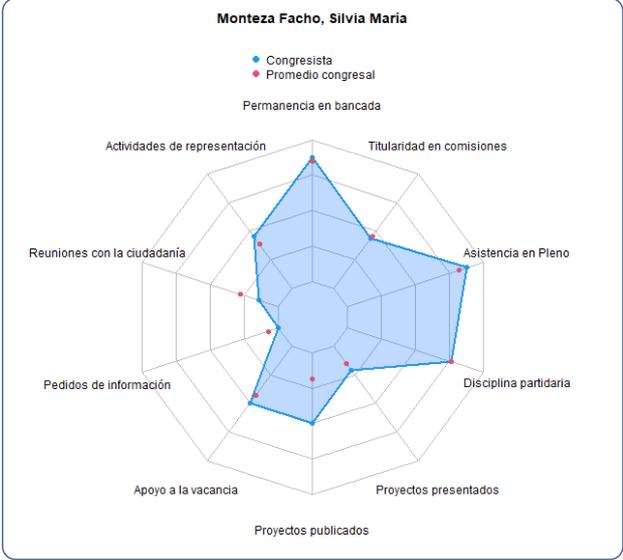
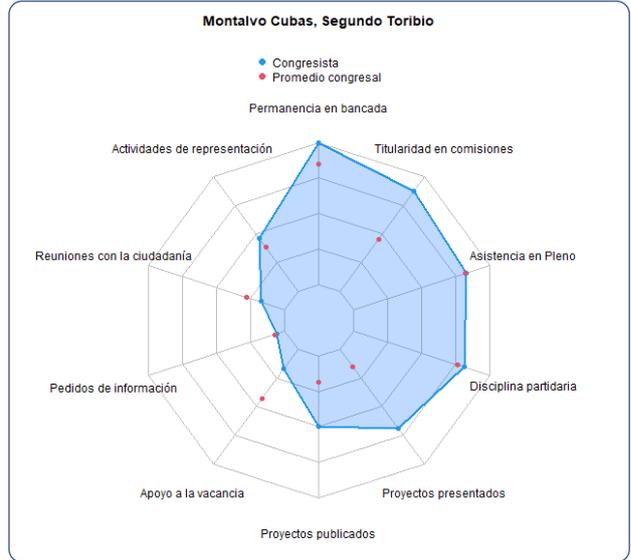
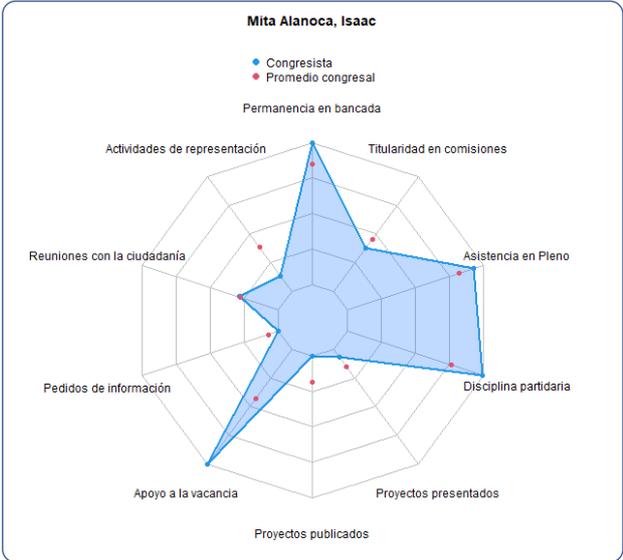
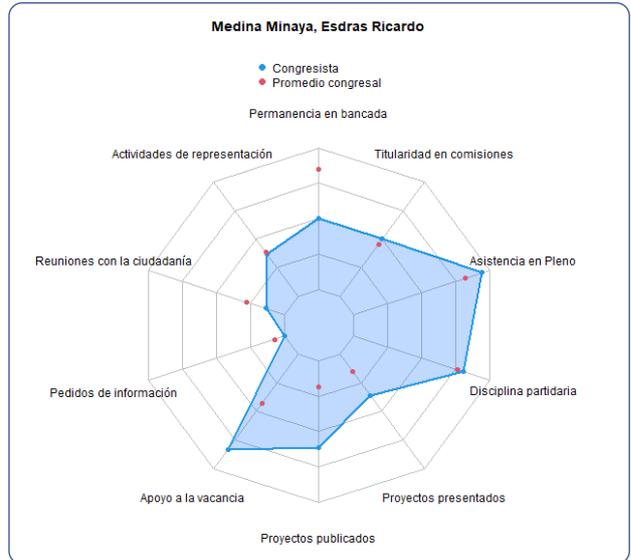
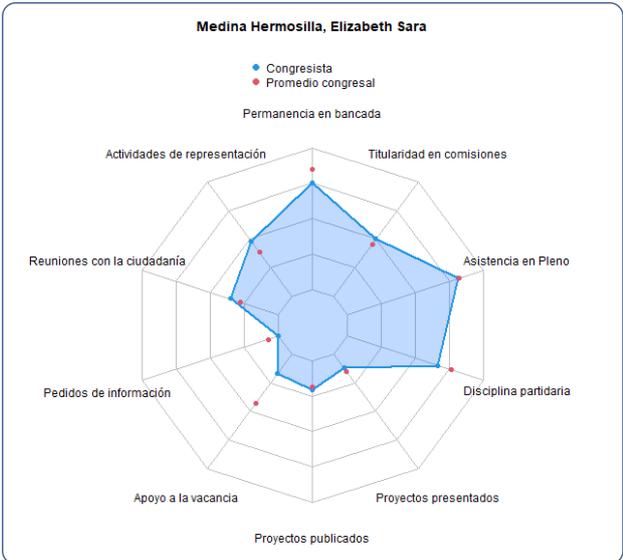


Marticorena Mendoza, Jorge

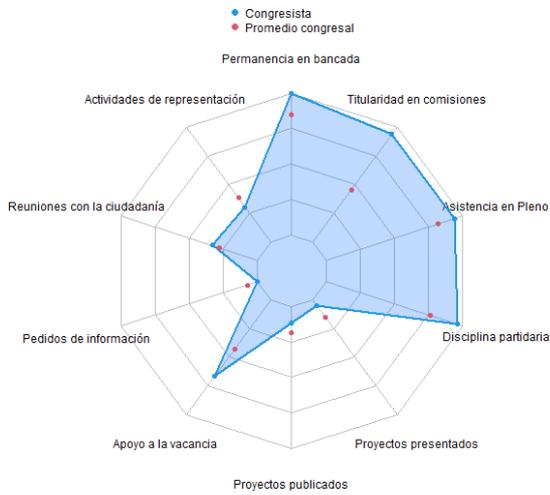


Martínez Talavera, Pedro Edwin

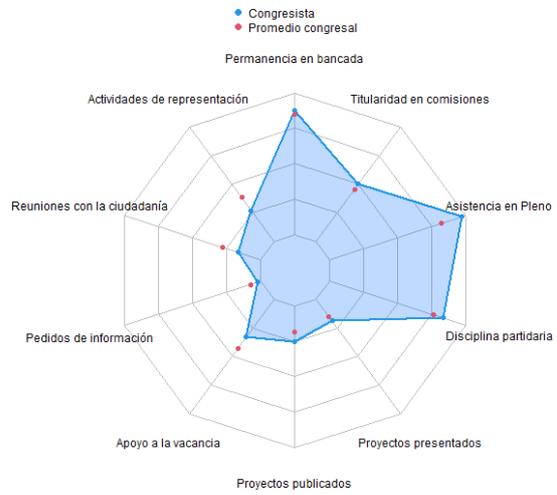




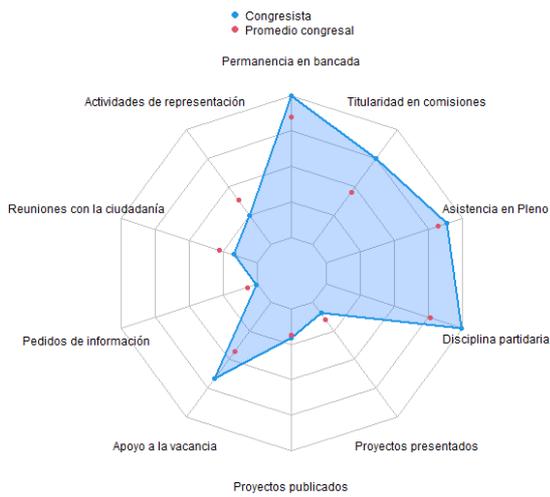
Morante Figari, Jorge Alberto



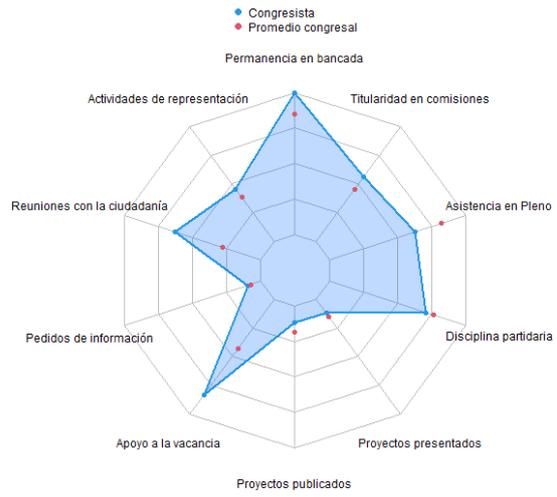
Mori Celis, Juan Carlos



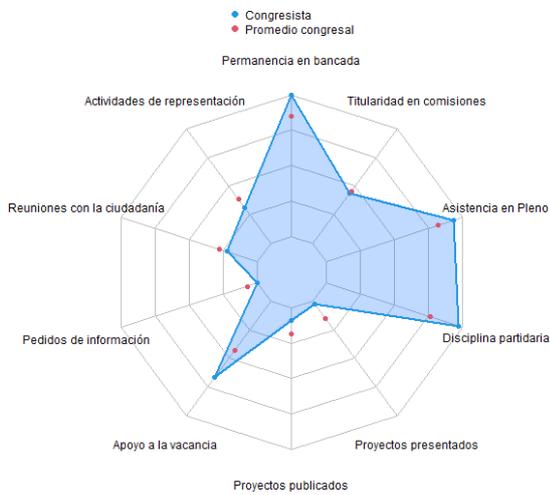
Moyano Delgado, Martha Lupe



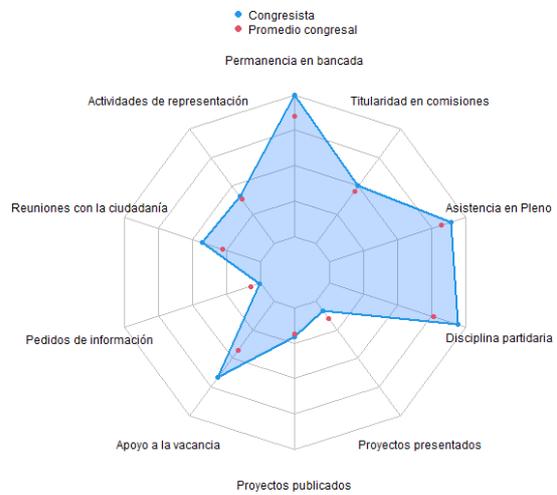
Muñante Barrios, Alejandro

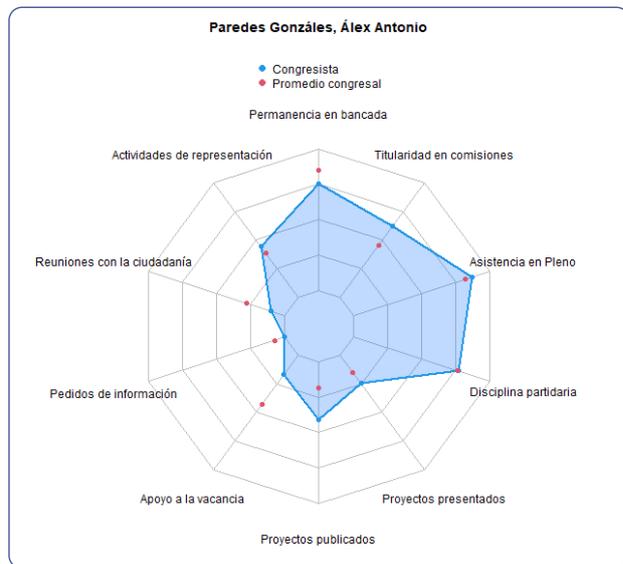
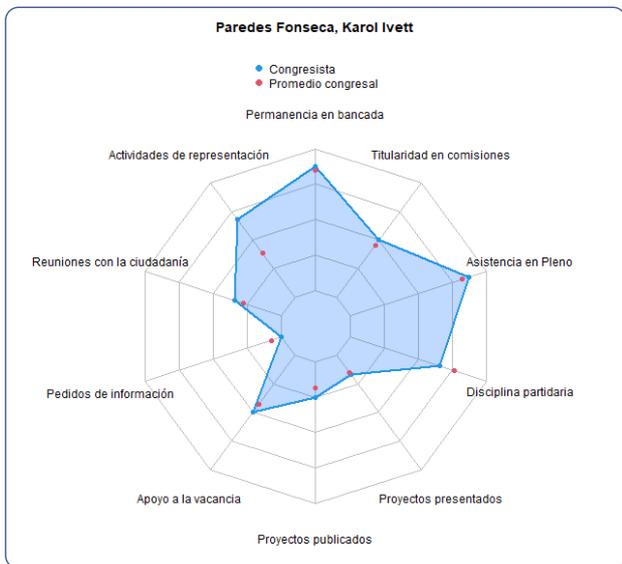
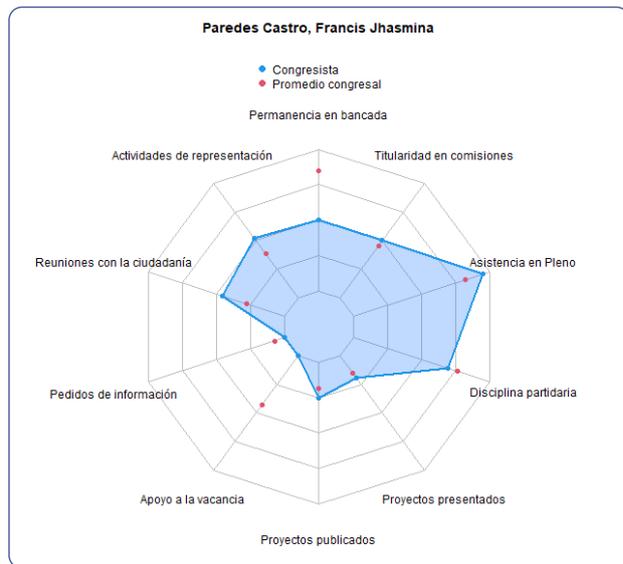
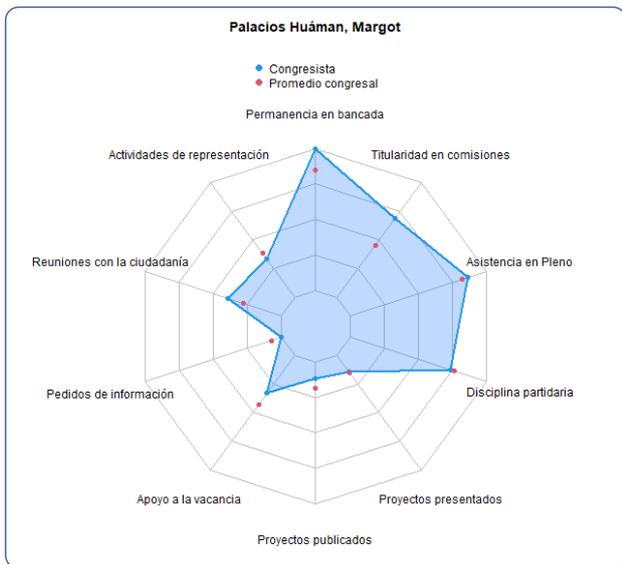
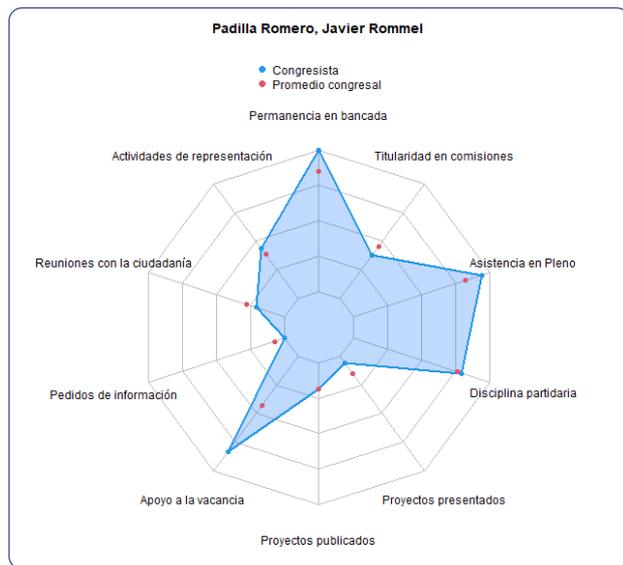
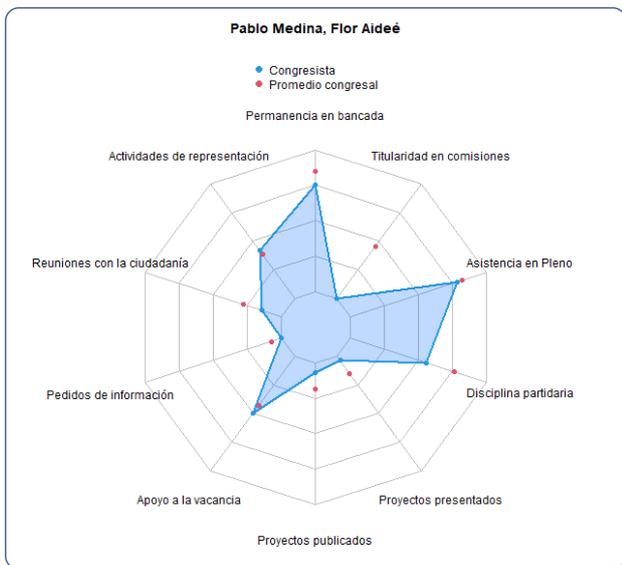


Obando Morgan, Auristela Ana

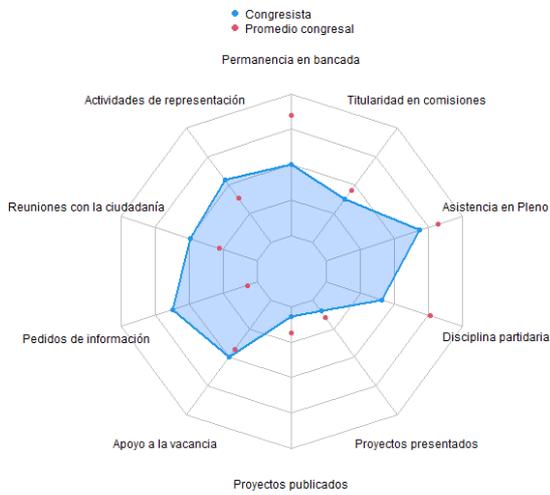


Olivos Martínez, Vivian

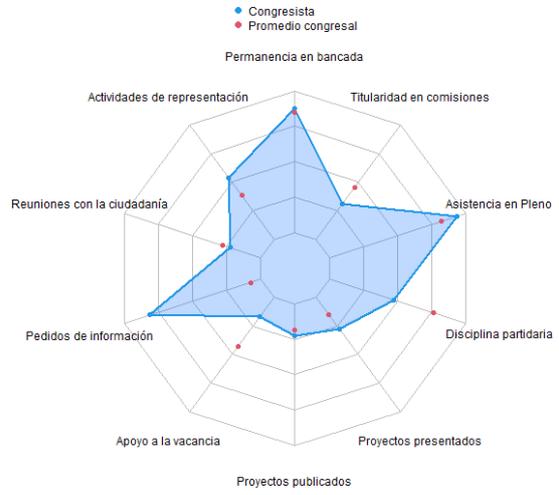




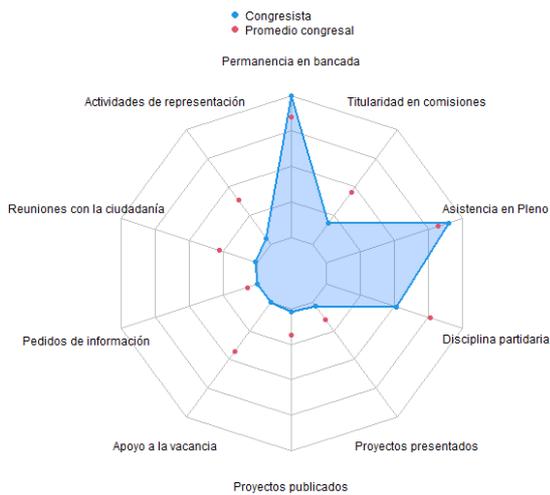
Paredes Piqué, Susel Ana María



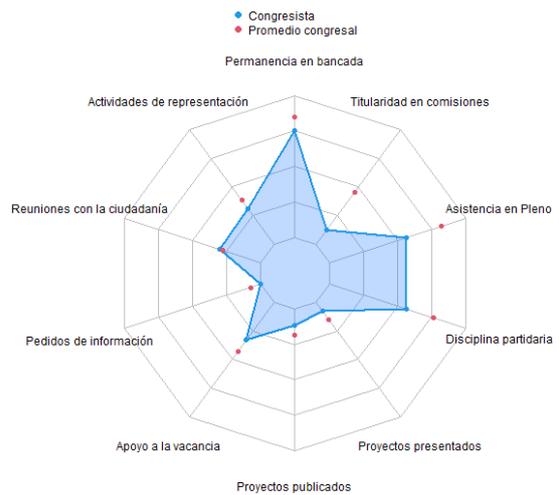
Pariona Sinche, Alfredo



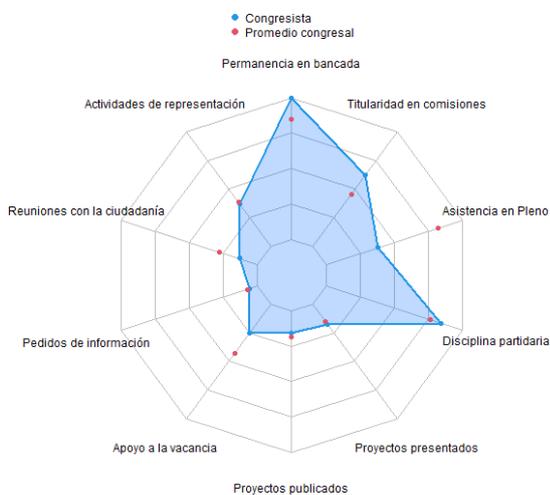
Pazo Nunura, José Bernardo



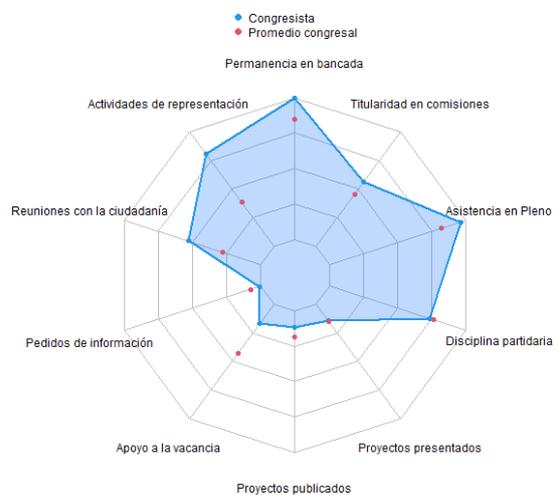
Picón Quedo, Luis Raúl



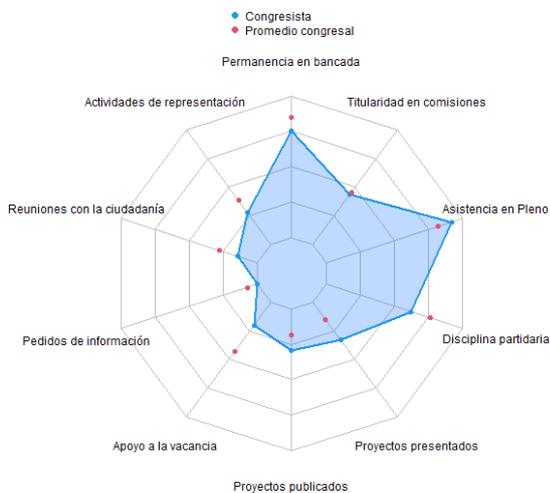
Portalino Ávalos, Kelly Roxana



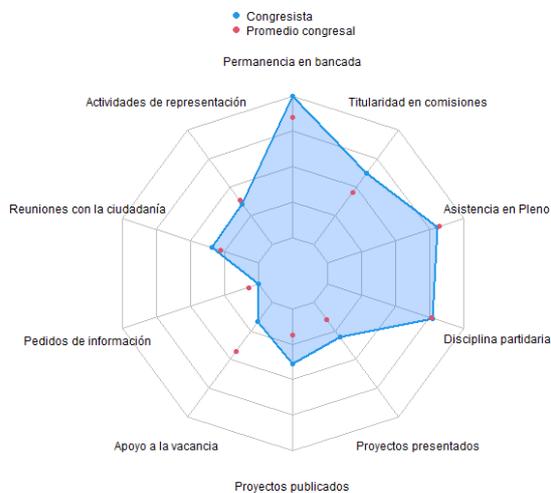
Portero López, Hilda Marleny



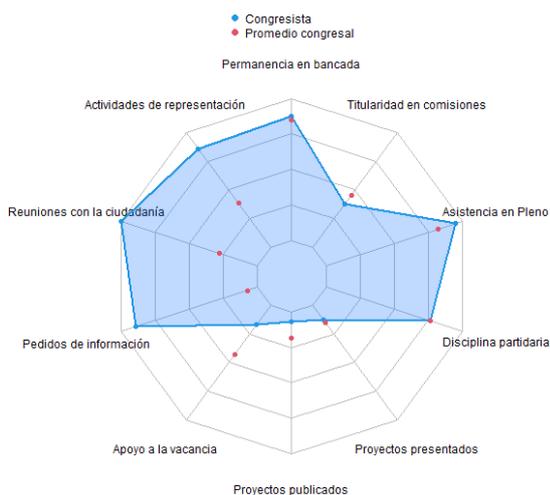
Quiroz Barboza, Segundo Teodomiro



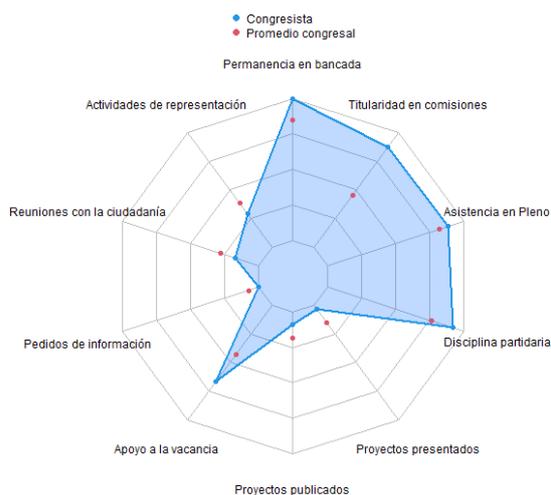
Quispe Mamani, Wilson Rusbel



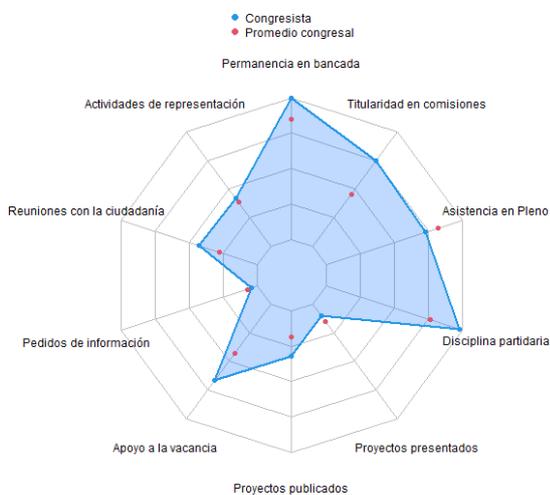
Quito Sarmiento, Bernardo Jaime



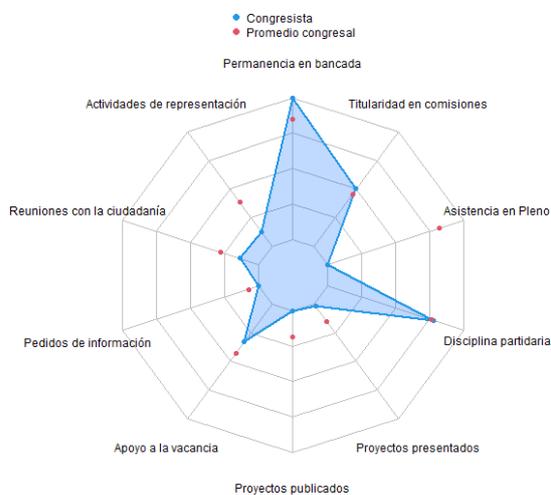
Ramírez García, Tania Estefany



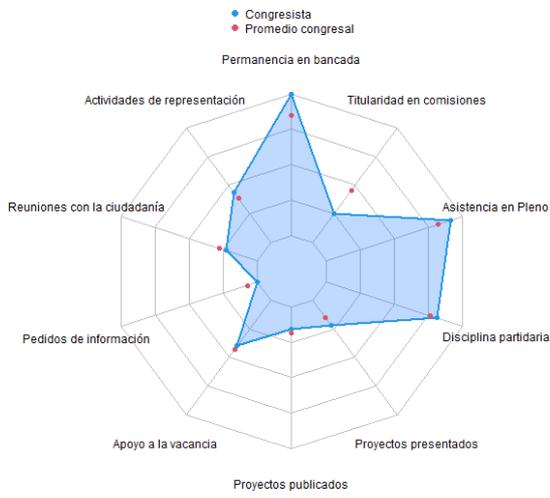
Revilla Villanueva, César Manuel



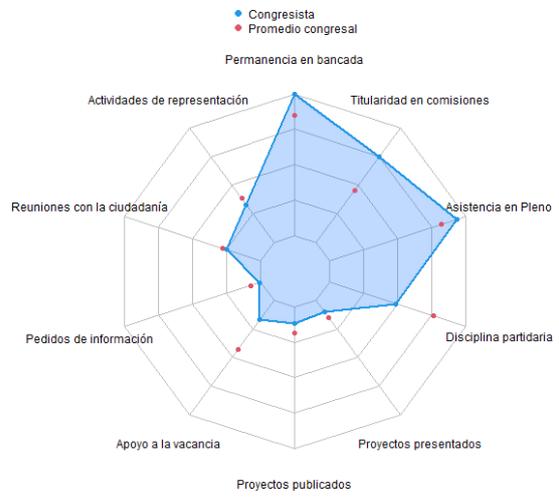
Reyes Cam, Abel Augusto



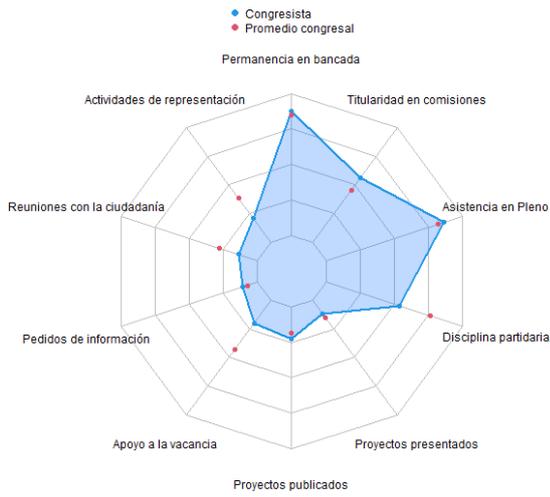
Reymundo Mercado, Edgard Cornelio



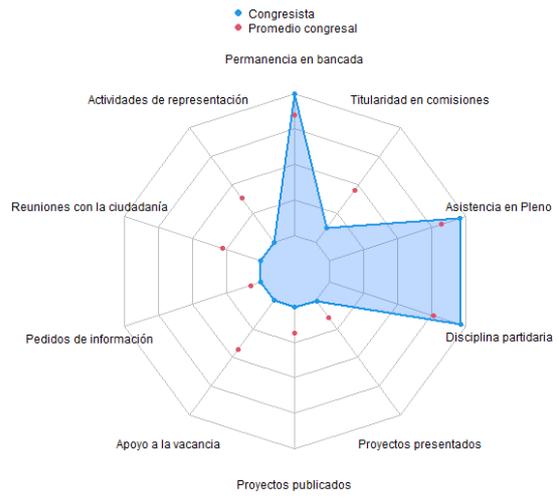
Rivas Chacara, Janet Milagros



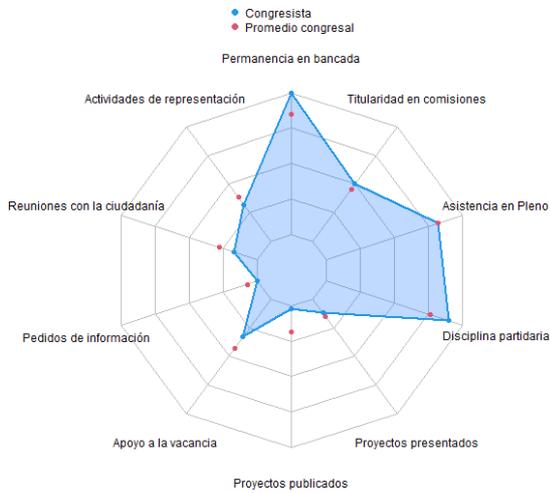
Robles Araujo, Silvana Emperatriz



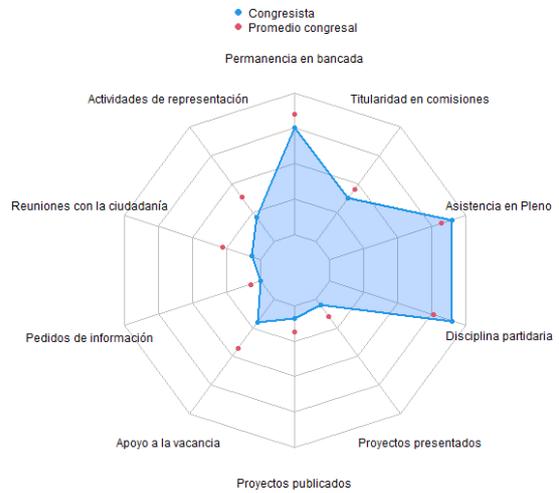
Rospigliosi Capurro, Fernando Miguel

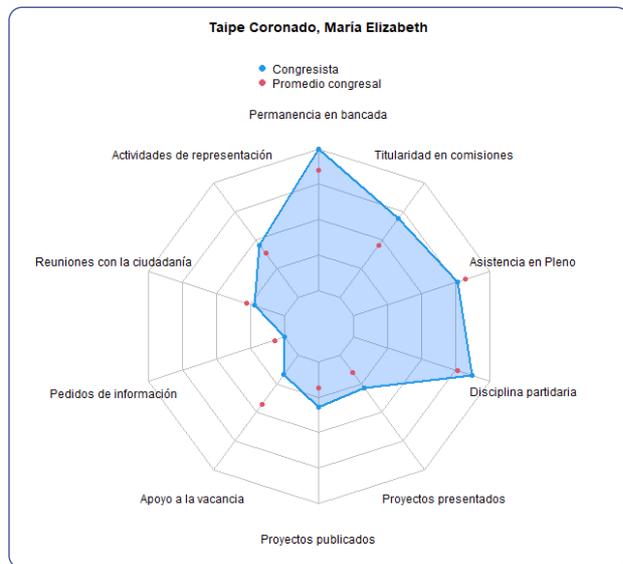
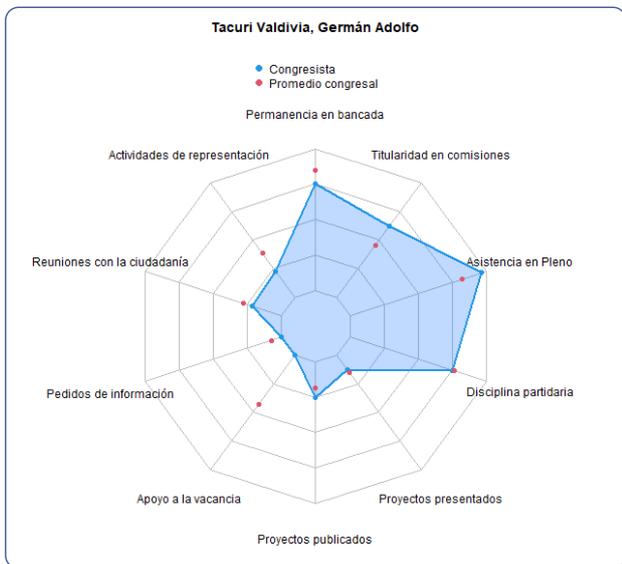
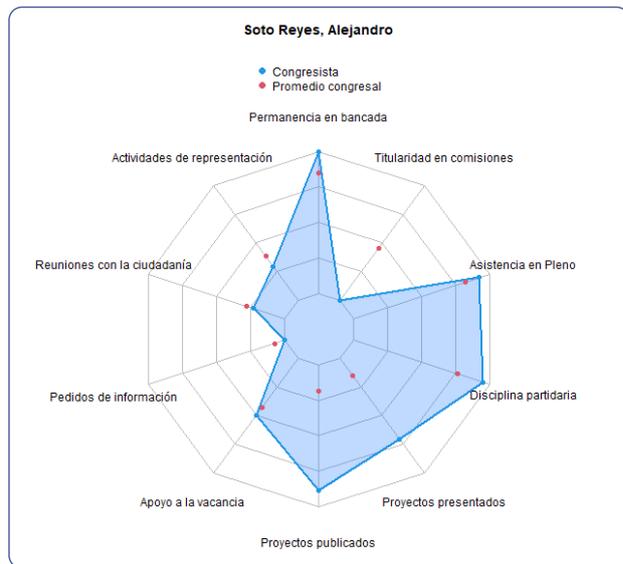
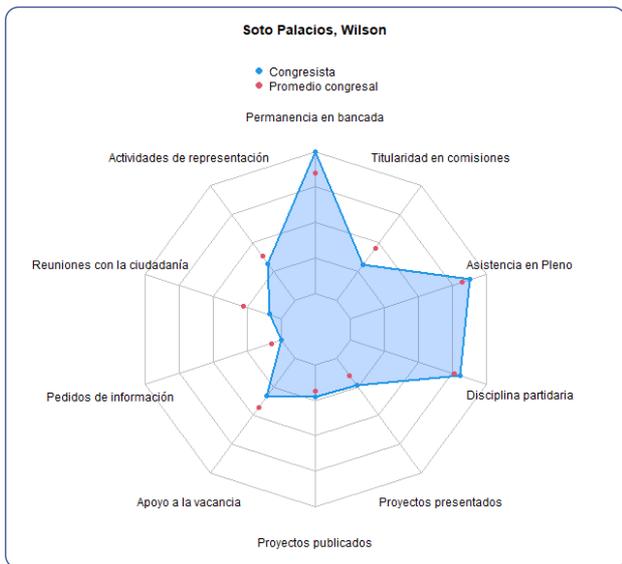
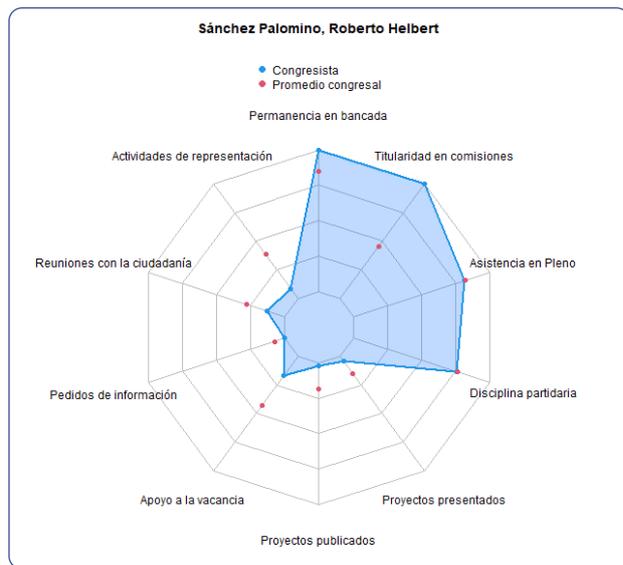
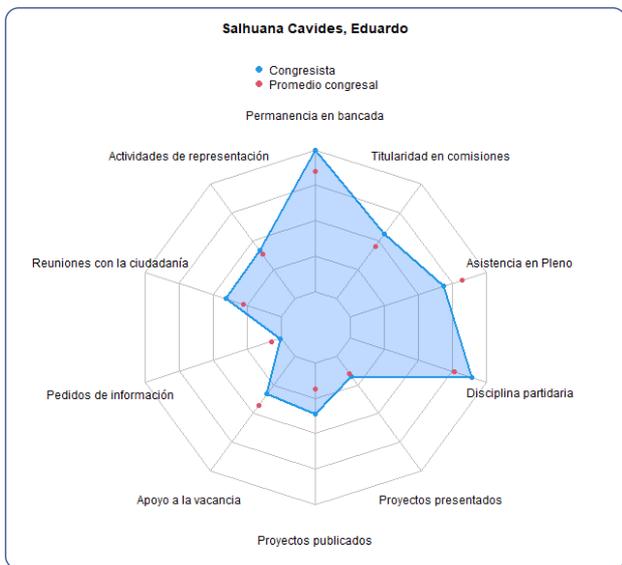


Ruiz Rodríguez, Magaly Rosmery

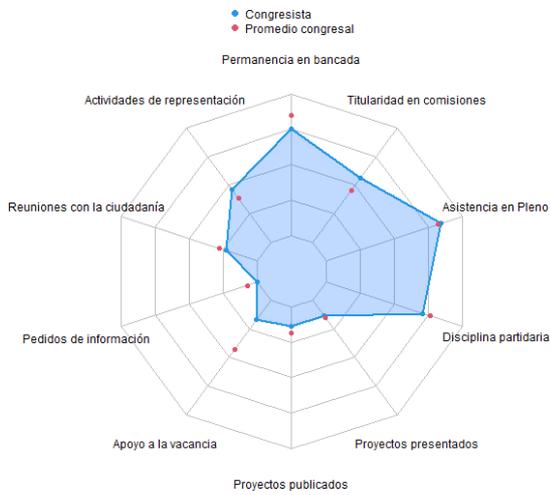


Saavedra Casternoque, Hitler

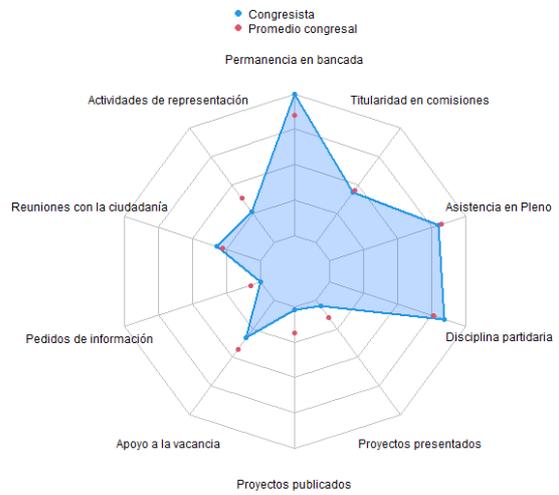




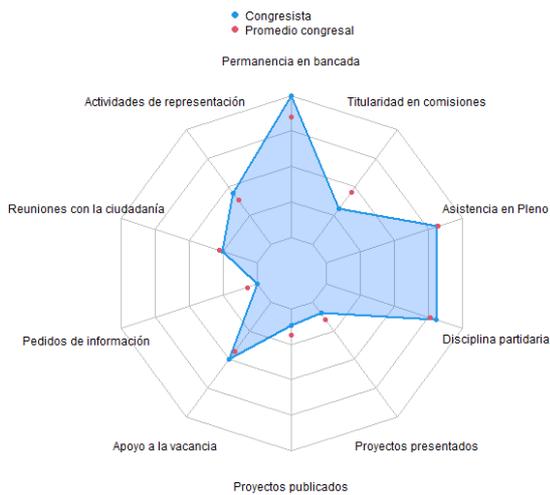
Tello Montes, Nivardo Edgar



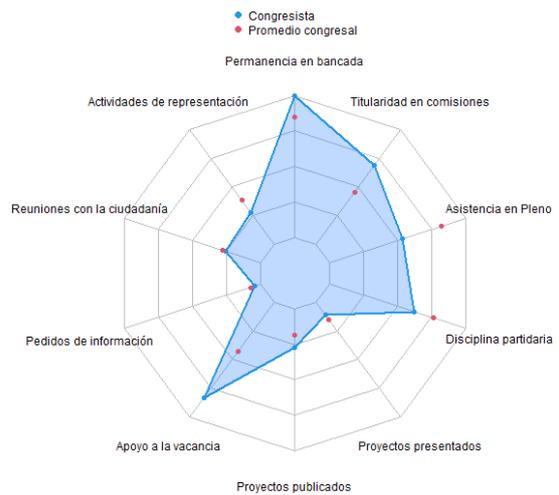
Torres Salinas, Rosio



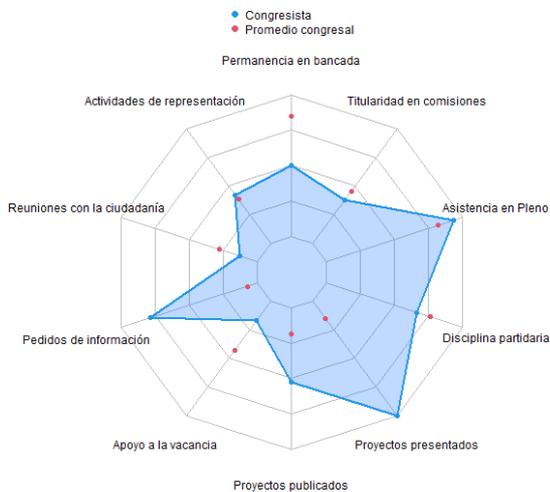
Trigozo Reátegui, Cheryl



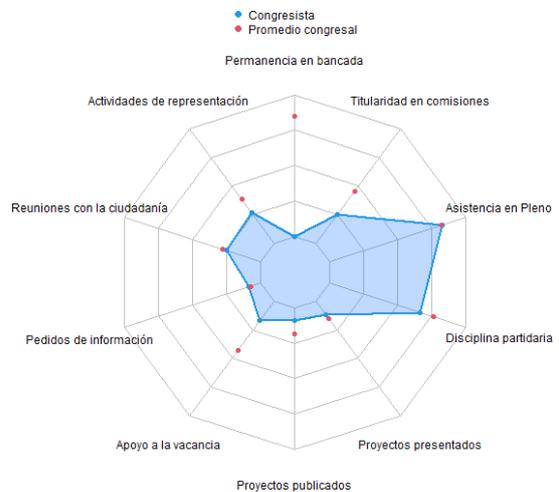
Tudela Gutiérrez, Adriana Josefina



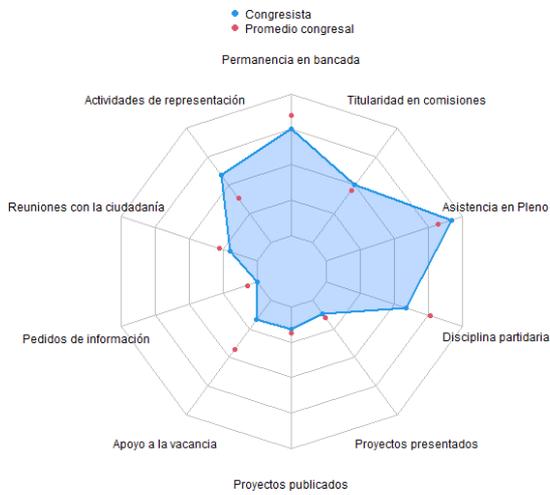
Ugarte Mamani, Jhakeline Katy



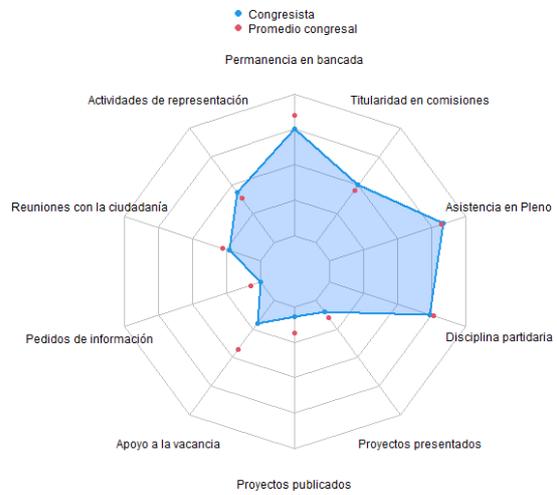
Valer Pinto, Héctor



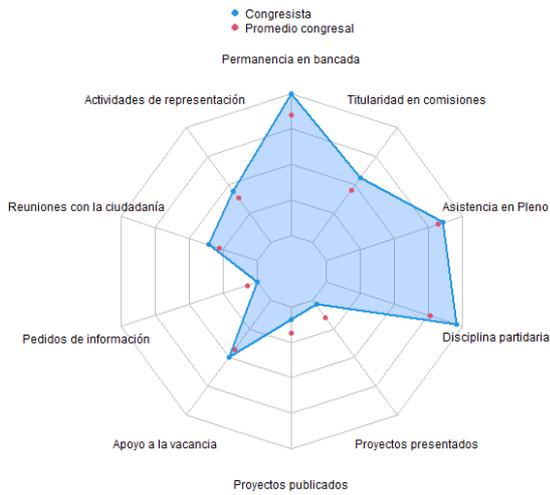
Varas Meléndez, Elías Marcial



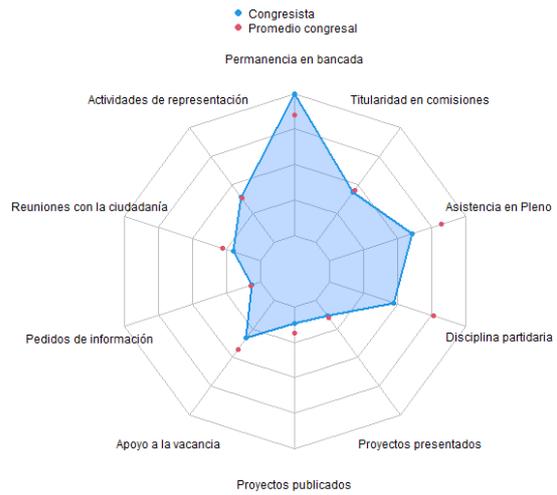
Vásquez Vela, Lucinda



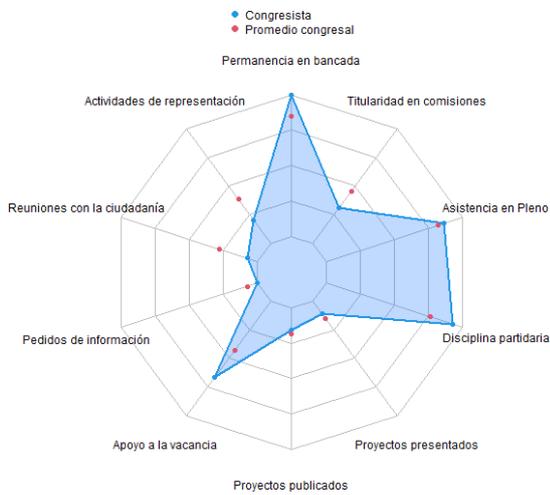
Ventura Ángel, Héctor José



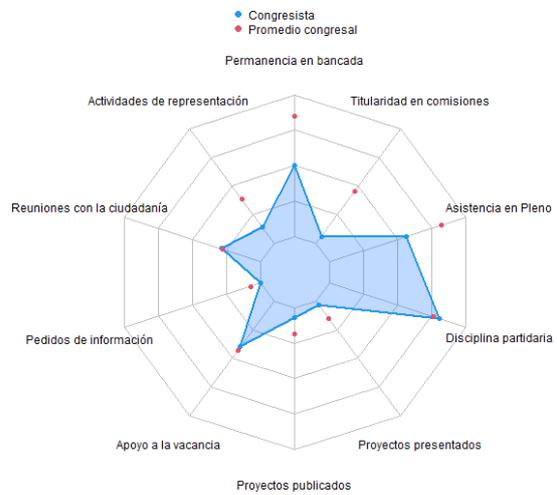
Vergara Mendoza, Elvis Hernán



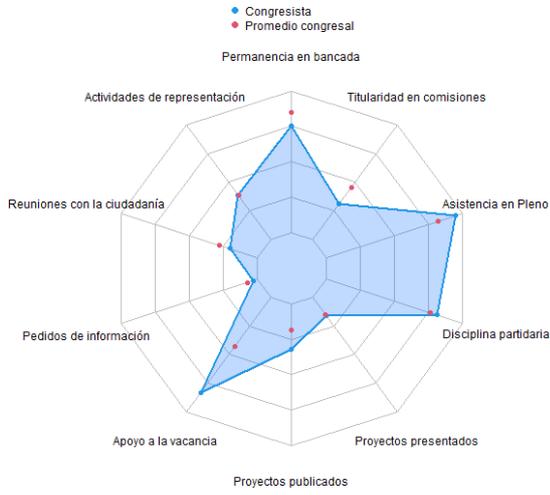
Williams Zapata, José Daniel



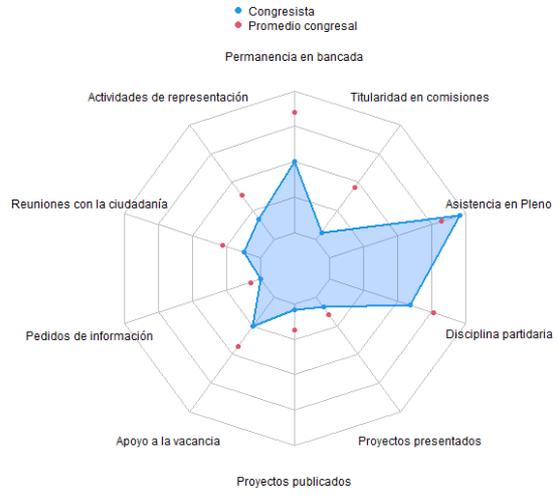
Wong Pujada, Enrique



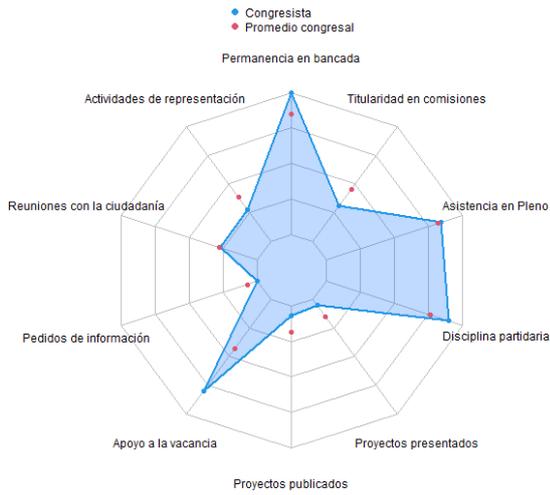
Yarrow Lumbreras, Norma Martina



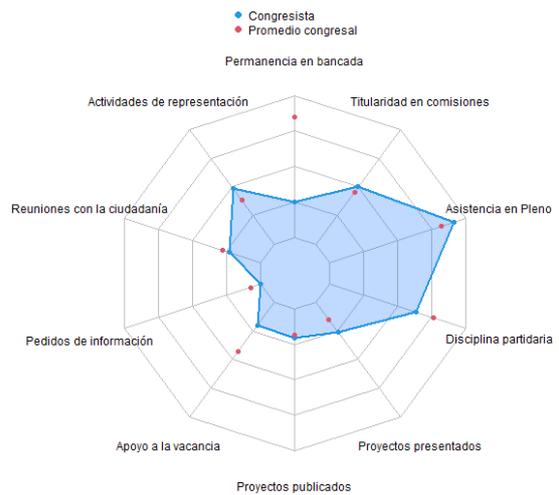
Zea Choquechambi, Óscar



Zeballos Aponte, Jorge



Zeballos Madariaga, Carlos



Zeta Chunga, Cruz María

