



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Escuela Profesional de Ciencia Política

La coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023

TESIS

Para optar el Título Profesional de Licenciada en Ciencia Política

AUTOR

Flor Katerin INTUSCA CHIPANA

ASESOR

Guillermo Julio VARGAS JARAMILLO

Lima, Perú

2025



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Intusca, F. (2025). *La coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023*. [Tesis de pregrado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Escuela Profesional de Ciencia Política]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Metadatos complementarios

Datos de autor 1	
Nombres y apellidos	Flor Katerin Intusca Chipana
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	72040884
URL de ORCID	-
Datos de asesor	
Nombres y apellidos	Guillermo Julio Vargas Jaramillo
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	07911753
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0003-1267-4005
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	Jose Alberto Estela Humán
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	06711501
Miembro del jurado 1	
Nombres y apellidos	Luisana Isell Vega Zeña
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	41999854
Miembro del jurado 2	
Nombres y apellidos	Liliana Milagros Palacios Falcon

Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	45454257
Datos de investigación	
Línea de investigación	E.1.3.1. Derecho Constitucional
Grupo de investigación	No Aplica
Agencia de financiamiento	Sin financiamiento
Ubicación geográfica de la investigación	Edificio: Congreso de la República País: Perú Departamento: Lima Provincia: Lima Distrito: Cercado de Lima Avenida: Av. Abancay s/n Latitud: -12.0482012 Longitud: -77.0254151
Año o rango de años en que se realizó la investigación	Agosto 2022 – noviembre 2022
URL de disciplinas OCDE	OCDE Ciencia política: https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.06.01



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

**ACTA DE EXAMEN ORAL PARA EL OTORGAMIENTO DEL
TÍTULO PROFESIONAL DE LICENCIADA EN CIENCIA
POLÍTICA CON SUSTENTACIÓN DE TESIS**

013

Reunido el Jurado Examinador, constituido por los señores profesores:

- 1.-PRESIDENTE: Dr. JOSE ALBERTO ESTELA HUAMÁN
- 2.- Mg. LUISANA ISELL VEGA ZEÑA
- 3.- Mg. LILIANA MILAGROS PALACIOS FALCON
- 4.- Abg. GUILLERMO JULIO VARGAS JARAMILLO(Asesor)

La bachiller postulante al Título Profesional de Licenciada, doña:

FLOR KATERIN INTUSCA CHIPANA

Procedió la sustentación de sus Tesis titulado:

La coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023

Concluida la prueba oral, se practicó la votación correspondiente, resultando la candidata:

(17) Decanado

Y para constancia se le extiende la presente acta, en Lima a los VEINTISEIS días del mes de NOVIEMBRE del año 2025

Mg. LUISANA ISELL VEGA ZEÑA

Presidente del Jurado

Dr. JOSE ALBERTO ESTELA HUAMÁN

Mg. LILIANA MILAGROS PALACIOS FALCON

Abg. GUILLERMO JULIO VARGAS JARAMILLO
(Asesor)



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS

Universidad del Perú. Decana de América
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
ESCUELA PROFESIONAL DE CIENCIA POLÍTICA

CERTIFICADO DE SIMILITUD

Yo, ... **GUILLERMO JULIO VARGAS JARAMILLO**.... en mi condición de asesor acreditado con el **DICTAMEN N° 000009-2025-EPCP-FDCP/UNMSM**... de la tesis, cuyo título es: **La coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023**, presentado por la bachillera **FLOR KATERIN INTUSCA CHIPANA**... para optar el **Título Profesional de Licenciada en Ciencia Política por la modalidad de sustentación de Tesis**, CERTIFICO que se ha cumplido con lo establecido en la Directiva de Originalidad y de Similitud de Trabajos Académicos, de Investigación y Producción Intelectual. Según la revisión, análisis y evaluación mediante la plataforma PIDS, el documento evaluado cuenta con el **11 %** de similitud, nivel PERMITIDO para continuar con los trámites correspondientes y para su **publicación en el repositorio institucional**.

Se emite el presente certificado en cumplimiento de lo establecido en las normas vigentes, como uno de los requisitos para la obtención del **Título Profesional de Licenciada en Ciencia Política**.

Lima, 26 de agosto de 2025

Firma del Asesor:

Nombres y Apellidos del asesor: **GUILLERMO JULIO VARGAS JARAMILLO**

DNI: 07911753

La vigencia del presente certificado corresponde a un período de noventa (90) días desde la fecha de su emisión; siempre que no haya observaciones en el texto durante el proceso de revisión por el jurado informante o surja alguna contingencia.

La presente investigación merece el agradecimiento a quienes guiaron mi formación durante mi etapa universitaria y, en especial, a mi familia por su apoyo constante.

ÍNDICE

INFORMACIÓN GENERAL	5
Resumen Ejecutivo	6
Abstract.....	7
I. INTRODUCCIÓN	8
I.1 Introducción	8
I.2 Descripción de la realidad problemática	9
I.3 Definición del problema (preguntas de investigación).....	10
I.4 Objetivos	11
I.5 Justificación e importancia de la investigación.....	11
I.6 Limitaciones de la investigación.....	12
II. REVISIÓN DE LA LITERATURA.....	13
II.1 Marco Teórico	13
II.1.1 La coordinación Ejecutivo- Legislativo	13
II.1.2 Puntos de contacto de la coordinación	16
II.1.3 La coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo en el Perú	17
II.1.3.1 Marco constitucional y jurisprudencial	17
II.1.3.2 Marco organizacional gubernamental.....	18
II.1.3.3 Puntos de coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo	21
II.1.4 Proceso de aprobación del presupuesto público	24
II.2 Antecedentes del Estudio	26
II.2.1 Antecedentes académicos en América Latina	26
II.2.2 Antecedentes académicos en Perú	29
II.3 Bases Teóricas	31
II.3.1 El neoinstitucionalismo como enfoque para el estudio de las relaciones Ejecutivo- Legislativo	31
II.3.1.1 Instituciones formales	33

II.3.1.2 Instituciones informales	34
II.4 Definición de categorías de análisis	39
II.4.1 Actores de la coordinación	39
II.4.2 Dinámica de la coordinación	41
II.4.3 Factores relevantes que posibilitan la coordinación	42
III. HIPÓTESIS Y VARIABLES	44
III.1 Supuestos hipotéticos del Trabajo	44
III.2 Sistemas y categorías de análisis	45
IV. MATERIALES Y MÉTODOS	45
IV.1 Enfoque de la Investigación	45
IV.2 Tipo de investigación	45
IV.3 Diseño de investigación	46
IV.4 Credibilidad de la investigación	46
IV.5 Sujetos de estudio	47
IV.6 Procedimientos. Técnicas e instrumentos de recolección de información	47
IV.6.1 Técnicas e instrumentos de recolección de información	47
IV.6.2 Procedimiento	48
IV.7 Análisis de datos	49
V. RESULTADOS	49
V.1 Subcategoría de análisis 1: Actores de la coordinación Ejecutivo-Legislativo	49
V.2 Subcategoría de análisis 2: Dinámica de la coordinación Ejecutivo-Legislativo	60
V.3 Subcategoría de análisis 3: Identificación de los factores relevantes que posibilitaron la coordinación Ejecutivo- Legislativo	65
VI. DISCUSIÓN	68

VI.1 Primer objetivo específico: Identificación de los actores de la coordinación Ejecutivo- Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023 .	69
VI.2 Segundo objetivo específico: Descripción de la dinámica de coordinación Ejecutivo- Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023 .	71
VI.3 Tercer objetivo específico: Identificación de los factores relevantes que posibilitaron la coordinación Ejecutivo- Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023	72
VI.4 Objetivo principal: Descripción de las relaciones coordinación Ejecutivo- Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023	74
VII. CONCLUSIONES	76
VIII. RECOMENDACIONES	77
BIBLIOGRAFÍA	78
ANEXOS	90
Anexo 1. Referencia de la coordinación con el Congreso en el Reglamento de Organización y Funciones de los Ministerios	90
Anexo 2. Matriz de consistencia	90
Anexo 3. Matriz de operacionalización de categorías de análisis	90
Anexo 4. Hoja de Entrevista	90
Anexo 5. Hoja de consentimiento	90

INFORMACIÓN GENERAL

TÍTULO	: La coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023
Subtítulo	: -
Centro de Investigación	: -
Facultad	: Derecho y Ciencia Política
Programa	: Curso de Tesis
Responsable del Estudio	: -
Plazos	: Inicio junio 2023 : Término junio 2025

Resumen Ejecutivo

La presente investigación bajo la modalidad Presentación y sustentación de tesis en Ciencia Política (TCP) describe, a través del método estudio de caso único, la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023. La investigación concluye que la coordinación entre ambos actores durante el periodo analizado fue permanente debido al marco institucional y los órganos gubernamentales de coordinación que propiciaron una interacción constante –con picos de intensidad altos– entre congresistas, ministros, funcionarios públicos técnicos, coordinadores parlamentarios y asesores parlamentarios, a través de mecanismos como la participación en sesiones de la Comisión de Presupuesto, la creación de un grupo de trabajo específico de coordinación y reuniones informales. Esta idea se contrapone a la percepción general y al desarrollo académico en torno al tema, donde solo se enfocan en el carácter confrontacional de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el Perú, opacándose con ello dinámicas como la coordinación y la colaboración.

Palabras clave: coordinación Ejecutivo- Legislativo; instituciones; oficinas de coordinación parlamentaria; presupuesto público; crisis política

Abstract

The present research, as a thesis in Political Science (TCP), describes, through a single case study, the coordination between the Executive and Legislative during the approval of the 2023 public budget. This research concludes that coordination between these two actors was continuous during the analyzed period because of institutional framework and governmental coordinating bodies, which fostered constant interaction—with periods of high intensity—among members of Congress, ministers, civil servant, parliamentary coordinators, and parliamentary advisors. This interaction was facilitated through mechanisms such as participation in Budget Committee sessions, the creation of a specific coordination working group, and informal meetings. This findings contrast with the general perception and academic development surrounding the topic, which often focuses solely on the confrontational nature of Executive-Legislative relations in Peru, thereby obscuring dynamics such as coordination and collaboration.

Keywords: Executive-Legislative coordination; institutions; parliamentary coordination offices; public budget; political crisis

I. INTRODUCCIÓN

I.1 Introducción

La presente investigación se sitúa durante el periodo de gobierno del expresidente Castillo (2021-2022), un periodo de gobierno que desde sus inicios estuvo en la palestra de la opinión pública por los constantes momentos de tensión frente al Congreso (Redacción EC, 2021). Y que generó una percepción negativa sobre la relación Ejecutivo- Legislativo, tal como se evidenció en la Encuesta de Poder, edición noviembre 2022, donde el 56% calificó dicha relación como “muy mala” (Semana económica, 2022).

Así, este gobierno pasó a ser uno de los tantos últimos gobiernos que terminaron por convertirse en el objeto de análisis de los interesados en analizar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, pero desde una mirada de sus relaciones de confrontación y crisis política. Ya casi se ha hecho una normalidad optar por esta mirada. Así lo demuestran los múltiples estudios disponibles sobre el tema (Moisés Arce y José Incio, 2018; Eduardo Dargent y Stéphanie Rousseau, 2021; Christian Jaramillo, 2021). Un hecho que resulta natural por toda la información periodística que se ha tenido a disposición día a día en los últimos años con las constantes crisis políticas de nuestro debilitado sistema de gobierno.

Sin embargo, persistir en enfocar solo este tipo de aspectos de las relaciones Ejecutivo- Legislativo oscurece ciertas dinámicas como las de coordinación. Por ello, en contraposición a esta tendencia, la presente investigación apuesta por un estudio que visibilice las relaciones de coordinación entre ambos actores. Para lo cual opta por el estudio de caso único para analizar el proceso de aprobación del presupuesto público 2023, un caso excepcional para su contexto debido a que se desarrolló en un tiempo en el que el Gobierno de Castillo y el Congreso llegaban a la cúspide de sus confrontaciones, y que culminó en un intento de golpe de Estado y la aprobación de la vacancia presidencial.

Con ese fin se parte de la siguiente cuestión ¿Cómo fue la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023?, a lo cual se argumenta que la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023 fue permanente debido al marco institucional y los órganos gubernamentales de coordinación que propiciaron una interacción constante entre ministros y congresistas a través de mecanismos como la participación en sesiones del Congreso y reuniones informales.

Para sustentar dicho supuesto hipotético, la presente investigación se estructura de la siguiente manera: En un **primer apartado** se desarrolla la descripción de la realidad problemática y se formulan las correspondientes preguntas de investigación. Asimismo, se desarrolla la justificación e importancia de la

investigación, destacándose que la tesis estudia un fenómeno político poco explorado y excepcional en su contexto, además que se vincula al Objetivo de Desarrollo Sostenible 16.

Por otro lado, en un **segundo apartado**, se desarrolla la revisión de la literatura, para lo cual se define el marco teórico, los antecedentes de la investigación, la base teórica y la definición de las categorías de análisis. En un **tercer apartado**, se establecen las categorías de análisis definidas en el apartado anterior, así como el supuesto hipotético principal y los supuestos hipotéticos secundarios. Seguidamente en el **cuarto apartado** se precisa que el enfoque de investigación sigue una lógica inductiva, de tipo cualitativa-descriptiva y cuyo diseño es el estudio de caso de caso único. Además, se precisa las herramientas utilizadas para garantizar la credibilidad de la investigación, el método de muestreo utilizado para determinar los sujetos de la investigación (muestreo cualitativo intencional y bola de nieve), así como los procedimientos, técnicas e instrumentos para la recolección de la información.

En el **quinto y sexto apartado** se realiza la presentación de los resultados y la discusión de los mismos juntos a los hallazgos identificados. Finalmente, en un **séptimo apartado** se cierra la investigación con las correspondientes conclusiones y recomendaciones.

I.2 Descripción de la realidad problemática

Existe una tendencia a caracterizar las relaciones del Ejecutivo y el Legislativo a partir de sus constantes crisis políticas. Así, la literatura académica de la última década centra su análisis en torno a los periodos de crisis política en el Perú, y argumenta que dicha situación es producto de la poca cooperación entre estos actores y la existencia de mayorías parlamentarias opositoras (Arce e Incio, 2018; García, 2019; Dargent y Rousseau, 2021; Jaramillo, 2021; Sar y Portugal, 2023).

Este foco en las relaciones Ejecutivo- Legislativo a través de sus crisis se ha reflejado también a nivel de percepción general. Así, en la edición de noviembre del 2022 de la Encuesta de Poder, elaborado por Semana Económica e IPSOS Perú, se destacó que el 52% de encuestados consideró que la relación entre ambos actores fue “muy mala”, lo que representó un incremento de más del doble respecto a lo obtenido en la edición del mismo mes del año anterior (Semana económica, 2022).

A ello se debe sumar los acontecimientos que tomaron relevancia en la opinión pública en el periodo 2016-2022, que se caracterizó por tres sucesiones presidenciales, iniciando con la renuncia de Kuczynski, en el año 2018; y posteriormente, durante el año 2020, se dio la vacancia presidencial de Vizcarra, la sucesión y renuncia de Merino, y la juramentación de Sagasti; y, en el año 2022 se culminó el periodo con una nueva vacancia presidencial contra Castillo.

Durante ese mismo periodo, el Congreso atravesó una disolución en el año 2019, y un intento de disolución en el año 2022 -que terminó en anuncio sin hacerse efectivo-.

Estos hechos han marcado un quiebre en el entendimiento general respecto de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en nuestro país, la cual es vista centralmente desde sus confrontaciones, opacando con ello otro tipo de dinámicas como la coordinación entre ambos actores. Esto pese a que durante el periodo de gobierno en estudio se dieron momentos de acuerdos como, por ejemplo, cuando se logró la confianza a tres gabinetes ministeriales presididos por Guido Bellido, Mirtha Vásquez y Aníbal Torres; o cuando se aprobó la Ley del Presupuesto para el año fiscal 2022 y el año fiscal 2023, así como la aprobación de la delegación de facultades legislativas en materia económica. Asimismo, durante este periodo, el Ejecutivo y el Legislativo participaron de manera conjunta en diversos viajes, eventos y reuniones.¹

Estos hechos descritos implican una ruptura al sentido común dominante, que enfatiza el carácter conflictivo permanente de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo; y por el contrario ponen en relevancia estos hechos que implican una dinámica de coordinación incluso en momentos de tensiones y crisis política.

I.3 Definición del problema (preguntas de investigación)

Tomando como base la problemática expuesta, la definición del problema, para la presente investigación se desarrolla a partir de la siguiente pregunta principal y preguntas secundarias:

Pregunta Principal

¿Cómo fue la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023?

Preguntas Secundarias

P.S 1 ¿Qué actores participaron de la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023?

P.S 2 ¿Cómo se configuró la dinámica de la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023?

¹ La participación en eventos, viajes y reuniones conjuntas durante el mandato de Castillo, los podemos visualizar en la galería fotográfica institucional de la Presidencia de la República, a través del siguiente <https://www.flickr.com/photos/presidenciaperu/albums/page7>

P.S 3 ¿Qué factores relevantes posibilitaron la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023?

I.4 Objetivos

Tomando en cuenta las preguntas de investigación se plantean el siguiente objetivo principal y los siguientes objetivos secundarios para fines de la presente investigación:

Objetivo Principal

Describir la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023.

Objetivos secundarios

O.S 1 Identificar a los actores que participaron en la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023.

O.S 2 Describir la dinámica de la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023.

O.S 3 Identificar los factores relevantes que posibilitaron la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023.

Las preguntas y los objetivos se pueden visualizar en la matriz de consistencia adjunta (ver anexo 2).

I.5 Justificación e importancia de la investigación

La presente investigación estudia la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo en el Perú, un fenómeno escasamente analizado en la literatura académica y poco visibilizado en la realidad nacional, lo que supone un vacío cognoscitivo que requiere de mayor profundidad.

Frente a esta necesidad, la investigación opta por el estudio de caso único porque esta permite capturar la complejidad de los fenómenos; de manera particular, los que se caracterizan por una dinámica de múltiples actores (Bennett y Elman, 2006; Mahoney y Goertz, 2006 citado en Lodola, 2009). Y es que, tal como fue destacado por Sartori, los estudios de casos concretos y delimitados posibilitan una mejor aproximación de los principales rasgos característicos y propiedades definitorias de los fenómenos (Sartori, 1970 citado en Sotomayor, 2007), de ahí la razón de su elección e importancia.

En ese orden de ideas, centramos la presente investigación en el proceso de aprobación del presupuesto público 2023, como estudio de caso único, porque se trata de un caso de coordinación Ejecutivo- Legislativo que se desarrolló en un contexto caracterizado por tensiones y crisis política, que en su etapa final culminó con un intento de golpe de Estado y la aprobación de la vacancia presidencial, a tan solo días de aprobado y culminado el proceso de debate del presupuesto público 2023 (Lavilla, 2022). En ese sentido, el caso de estudio elegido cumple el carácter excepcional o “raro” que exige este tipo de estudio único (Coller, 2005).

Por otro lado, la pertinencia teórica de la investigación, tal como se indicó al inicio de este apartado, se sostiene en la necesidad de contribuir al vacío de conocimiento en torno a una categoría de análisis, como es la coordinación Ejecutivo- Legislativo. Si bien con ello no se está generando una nueva teoría o aportando a una generalización, se debe tener presente que tanto los estudios cualitativos como los estudios de caso único son fundamentales en ese camino porque permiten demostrar la relevancia de dichas categorías en las construcciones teóricas (George y Bennet, 2004 citado en Sotomayor, 2007).

En cuestiones prácticas, la presente investigación se alinea al Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, en lo que respecta a promover instituciones sólidas, porque la comprensión de la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo, y los principales rasgos que las configuran, facilita el diseño de estrategias que permitan fortalecer su institucionalidad y sostenibilidad, incluso en periodos de crisis política, a fin de que nuestras instituciones cumplan sus funciones y no se genere un entrampamiento que conlleve a la interrupción de la cadena de atención de problemas públicos como la inseguridad ciudadana, la seguridad alimentaria, la salud pública, entre otros.

I.6 Limitaciones de la investigación

Las principales limitaciones de la presente investigación son, en primer lugar, y de manera transversal, que el acceso a la información es limitada, en lo que respecta a la dinámica de la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo, porque se depende del acceso a los actores que participaron de dicha interacción; y debido a que tales cargos son en su mayoría cargos de confianza, susceptibles a la alta rotación, resultó complejo su ubicación para las entrevistas.

En segundo lugar, consideramos como limitación el ocultamiento de la información por parte de los entrevistados durante las respuestas a las preguntas formuladas. Si bien en la presente investigación se respeta el anonimato de los sujetos de investigación, no se puede soslayar el carácter discrecional de las mismas y que existan barreras para develar los mecanismos y objetivos de la coordinación.

Finalmente, en tercer lugar, existe limitación en la selección de los entrevistados, debido a que no existe un número determinado de actores que participan en la coordinación entre el Gobierno y el Congreso, y, como comentamos al principio de este apartado, dichos actores contaron con cargos de confianza, lo que no garantiza su permanencia. En consecuencia, existe limitantes en la determinación exacta de la población total que son parte del estudio.

II. REVISIÓN DE LA LITERATURA

El presente capítulo desarrollará la revisión teórica de la literatura académica que se ha considerado para la presente investigación, estructurando su contenido en el marco teórico, los antecedentes de la investigación, la base teórica y la definición de las categorías de análisis.

II.1 Marco Teórico

En el presente apartado se revisará las principales teorías en torno al tema de investigación como es la de comprender los alcances de la definición de la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo.

II.1.1 La coordinación Ejecutivo- Legislativo

De acuerdo con la Real Academia Española (RAE), el término “coordinar” refiere en su primera acepción a “unir dos o más cosas de manera que formen una unidad o un conjunto armonioso” (Real Academia Española, s.f.); y en su segunda acepción, refiere a “dirigir y concertar varios elementos” (Real Academia Española, s.f.). A partir de estas definiciones podemos señalar que “coordinar” implica la concertación de varios elementos que pretende una armonía conjunta. Sin embargo, su conceptualización guarda una complejidad mayor, tal como pudo advertir Alvarez (1982) en su repaso a las distintas definiciones de “coordinación” desde el ámbito académico, centralmente en el campo de la teoría de las organizaciones.

Al respecto, Manuel Alvarez (1982) identificó que el concepto de “coordinación” tiene mayor sentido y comprensión desde la perspectiva con la cual se analiza, como, por ejemplo, desde una perspectiva técnica, jurídica o política (pág. 12). Considerando que nuestro estudio aborda las relaciones Ejecutivo- Legislativo, la misma que además implica una dimensión político-jurídica que no debe perderse de vista, nuestra investigación parte de la revisión conceptual en torno a las siguientes nociones: “coordinación interorganizacional”, “coordinación política” y “coordinación Ejecutivo-Legislativo”.

Considerando lo anterior, desde la teoría de las políticas públicas, autores como Fabián Repetto (2005) definen la coordinación -en su dimensión

política- como el proceso mediante el cual se generan las sinergias entre las acciones y los recursos de los actores involucrados, a la par que se van estructurando el sistema de reglas formales e informales que posibiliten los incentivos para cooperar, superando los intereses e ideologías particulares que suelen estar en conflicto (págs. 42-43). En ese sentido, la definición aportada por Repetto (2005) destaca las implicancias de la coordinación en el marco de los incentivos y las instituciones que se van generando entorno de la misma.

Por otro lado, desde la teoría de la acción colectiva, Ana Natalucci (2007) concibe la coordinación como aquella generadora de vínculos horizontales, que permiten a los actores de la relación superar sus particularidades y lograr así acuerdos (pág. 4). Según la autora, ese acuerdo es requisito previo para que pueda producirse la interacción política (Natalucci, 2007, pág. 4). En ese sentido, Natalucci vincula la coordinación como parte de la dimensión política de la acción colectiva (2007, pág. 4). Ahora bien, no queda claro en este aspecto si dichos acuerdos previos son explícitos o implícitos, ni hasta qué punto dicha definición puede abarcar la coordinación entre actores que, más allá de perseguir un objetivo o interés en común, buscan cumplir tareas o funciones que deben ser desarrollados de manera conjunta para ser efectivas.

Desde la teoría de las coaliciones políticas, Facundo Cruz y María Goyburu (2017) consideran que la coordinación política es necesaria cuando los actores políticos electos en los distintos niveles y ámbitos locales son distintos (esto en referencia a la organización política a la que representan) (pág. 258). Añaden, por otro lado, que las coaliciones –que los autores entienden como acuerdos logrados entre actores políticos- requieren de un alto grado de coordinación política para afrontar la fragmentación política (Cruz y Goyburu, 2017, págs. 256-258). Y en consecuencia, superar las divergencias entre los distintos actores políticos para concretar los acuerdos de la coalición (Clerici, y otros, 2017).

Desde una perspectiva político- jurídico, y enfocándonos en los sujetos de estudio del Ejecutivo y Legislativo; la idea de una coordinación entre ambos actores tiene sus orígenes en la discusión en torno a la teoría de la separación de poderes o funciones y la limitación del poder político (Locke, 2005; Montesquieu, 1906). Sin embargo, aquello fue mejor desarrollado por Montesquieu (1906), quien explicó en sus postulados el peligro que puede representar para la libertad que tanto el Ejecutivo como el Legislativo recaigan en una sola persona o grupos de personas, debido a la posible adopción de decisiones tiránicas (pág. 227). Por tanto, para Montesquieu (1906), su separación y ejercicio a cargo de sujetos distintos es fundamental para garantizar la libertad política (págs. 227-241).

Pero Montesquieu también reconoce que la referida separación, no implica un aislamiento total, pues se sucederán momentos en los que “tendrán que marchar de acuerdo” (1906, pág. 238). Es decir, que deberán comunicarse y llegar a acuerdos comunes. Si bien esta idea no se desarrolla a profundidad en la obra de Montesquieu (1906), nos da esa primera aproximación que la separación, en este caso de poderes, no es absoluta, y que la misma da pie a la necesidad de coordinar.

Karl Loewenstein (1976), considerado por muchos como el padre del constitucionalismo moderno, desarrolló mejor la idea del “común acuerdo” expuesto por Montesquieu (1906). Así, a partir de su análisis al gobierno presidencialista de Estados Unidos, argumentó que la separación de funciones - que caracteriza a este tipo de gobierno- se complementa con el principio de la “interdependencia por coordinación” entre los detentadores del poder² encargados de desempeñar dichas funciones. De ese modo, la coordinación es un mecanismo que permite superar el aislamiento rígido de las funciones, que conllevaría a una paralización y bloqueo de sus actuaciones (Loewenstein, 1976, pág. 133).

En resumen, para Loewenstein (1976), la interdependencia por coordinación implica que los detentores del poder actúan con autonomía en el ámbito de su competencia, pero están obligados a cooperar o coordinar en puntos de contacto establecidos a nivel constitucional (formal) y extraconstitucional (informales) (Loewenstein, 1976, pág. 133). Como podemos apreciar, el citado autor fundamenta el sentido de la coordinación como principio complementario a la separación de funciones, lo cual posibilita una relación fluida entre los detentadores del poder, que en su ausencia devendría en conflictos y bloqueos y, por tanto, la imposibilidad de ejercer sus funciones.

Finalmente, desde la teoría de las organizaciones, Bernardo Almaraz (2019), a partir de los aportes de Bouckaert, Peters y Verhoest (2010), señala que la misma complejidad de los problemas públicos hace necesario que las organizaciones interactúen o se relacionen para que los esfuerzos y recursos

² Loewenstein (1976) reconoce a los detentadores del poder oficiales y visibles como aquellos órganos, autoridades y funcionarios que conforme a un documento formal -usualmente la Constitución del Estado correspondiente- están encargados de desempeñar determinadas funciones en interés de la sociedad estatal (págs. 36 y 37). En esa línea, los detentores de poder reconocidos históricamente son el Gobierno (adopta y ejecuta las decisiones), el Parlamento (legislación y control del gobierno), los tribunales de justicia (aplicación de la ley, control judicial de la constitucionalidad de las leyes), y los partidos políticos (participan directamente del proceso políticos a través de las elecciones y otras de impacto en la opinión pública) (págs. 132-133). Sin embargo, el autor también se reconoce que, en los tiempos del avance de la sociedad tecnológica, ha surgido un nuevo tipo de detentores del poder invisibles configurados en grupos pluralistas y agrupaciones de interés que dominan los medios de comunicación (Loewenstein, 1976, pág. 38).

destinados a su solución tengan el efecto esperado y no sean esfuerzos dispersos (pág. 50). A partir de esa premisa, el autor define la coordinación como una alineación de recursos y acciones para dar coherencia y evitar decisiones redundantes o contrapuestas (Almaraz, 2019).

Por tanto, a partir de los conceptos analizados, podemos concluir que la definición de la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo, para efectos de la presente investigación, se entenderá como la alineación de los recursos y acciones de los actores de coordinación, en una relación de interdependencia, para evitar redundancias y decisiones contrapuestas durante el desarrollo de sus funciones.

II.1.2 Puntos de contacto de la coordinación

Esta noción de los puntos de contacto, tomada del trabajo de Loewenstein (1976), delimita las relaciones de coordinación y cooperación entre los detentores del poder, sobre la que se basa su común participación para el ejercicio de sus funciones. Así, estos puntos de contacto se establecen como obligatorios en sistemas de gobierno con tendencia al aislamiento rígido de sus funciones estatales por la separación de las mismas, y que conllevaría a una paralización del proceso político (Loewenstein, 1976, pág. 132).

A partir de las ideas de Loewenstein (1976) podemos clasificar estos puntos de contacto en dos, según su fuente:

a) Puntos de contacto a nivel constitucional

Por su propio nombre, estos puntos de contacto son aquellos que han sido establecidos en el marco jurídico- constitucional (Loewenstein, 1976, págs. 132-133). Asimismo, si bien estos puntos de contacto no son numerosos, se los ha establecido como puntos estratégicos en el proceso político, dados la relevancia y el impacto de su disposición a nivel constitucional (Loewenstein, 1976, pág.133).

Como ejemplos de estos puntos de contacto, Loewenstein (1976) señala la aprobación o veto por parte del Presidente a una ley aprobada por el Congreso; y, en la política exterior a cargo del Presidente, al proceso de ratificación de los tratados y de los nombramientos del cuerpo de funcionarios por parte del Senado (pág. 133). Esta decisión supone la participación de los detentores del poder en funciones estatales que requiere de su convergencia para su concreción.

b) Puntos de contacto a nivel extraconstitucional:

En este caso, se entiende que los puntos de contacto a nivel extraconstitucional son aquellas establecidas por fuera del marco jurídico- constitucional (Loewenstein, 1976, pág.133); o también podríamos referirnos a ellas como mecanismos informales del propio proceso político. Bajo esa concepción, Loewenstein, (1976) planteó como ejemplos la influencia del Presidente, en calidad de líder del partido, en las acciones del partido oficialista en el Congreso; y la influencia de los senadores en el Gobierno para determinados nombramientos como parte de la dinámica del patronazgo (pág. 133).

De los casos mencionados como ejemplo, vemos que existe participación por parte de los detentores del poder en ámbitos que pareciese superar los márgenes de las funciones encargadas, y, ciertamente, estos ejemplos no se establecen de tal manera en algún dispositivo normativo, menos aún constitucional, por lo que pasan a conformar las denominadas reglas informales, o para el caso de Loewenstein (1976), las de carácter extraconstitucional.

Los puntos de contacto propuestos por Loewenstein (1976) nos servirán como referencia para identificar lo que denominaremos como puntos de coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo en el estudio de caso propuesto, y que será desarrollado en el próximo apartado dedicado al estudio específico de la referida coordinación en el Perú.

II.1.3 La coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo en el Perú

Como veremos más adelante, en el Perú, la coordinación entre el Ejecutivo y Legislativo se desarrolla, principalmente, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Congreso de la República, respectivamente.

II.1.3.1 Marco constitucional y jurisprudencial

En la Constitución Política de 1993 no se hace mención expresa sobre la coordinación Ejecutivo- Legislativo ni entre la Presidencia del Consejo de Ministros y el Congreso de la República. Tampoco se hace mención sobre su desarrollo dentro de la dinámica política- constitucional. Sin embargo, diversos de sus articulados refieren a facultades y obligaciones que implican la coordinación previa entre ambos actores para su consecución. Por ejemplo, el artículo 130, respecto de la presentación de la Política de Gobierno y la Cuestión de Confianza (CP 1993).

Esta relación de coordinación implícita se desarrolla a nivel de jurisprudencia en distintas sentencias del Tribunal Constitucional. Así en el fundamento 24 de la STC Exp. N° 00004-2004-CC, el fundamento 15 de la STC Exp. N° 00006-2006-CC y el fundamento 31 de la STC Exp. N° 00006-2019-CC argumenta que el principio de separación de funciones estatales no debe interpretarse de manera absoluta, sino, también debe ser entendido sobre la base de relaciones de coordinación y cooperación (STC Exp. N° 00006-2019-CC/TC).

Asimismo, en el fundamento 56 de la STC Exp. N° 0006-2018-PI-TC se identifica como uno de los rasgos del “principio de separación de poderes” -establecido en el artículo 43 de la Constitución Política de 1993- al “principio de balance entre poderes”, que, entre otros, refiere a la existencia de “mecanismos de coordinación” como la delegación de facultades, la cuestión de confianza a las políticas de gobierno o las coordinaciones o negociaciones para aprobar iniciativas legislativas desde el Gobierno (2018, pág. 20).

Por otro lado, Pedro Planas (1997) reconoce en la figura del Presidente del Consejo de Ministros el nexo de coordinación entre el Gobierno y el Parlamento (pág. 122). En el fundamento 130 de la STC Exp. N° 00006-2019-CC también se reconoce ese rol, y se define como el inicio del ejercicio de dicha función al momento de la investidura porque permite al Presidente del Consejo de Ministros establecer “puentes de coordinación” entre el Gobierno y el Congreso (pág. 50).

De lo analizado, damos cuenta que existe un marco constitucional y jurisprudencial que orienta la coordinación Ejecutivo- Legislativo bajo el principio denominado “principio de balance entre poderes” (STC Exp. 0006-2018-PI/TC, pág. 20), como rasgo característico del principio de separación de funciones estatales –principio que sí se encuentra reconocido de manera expresa en la Constitución de 1993-; así como de los “mecanismos de coordinación”. Además, se reconoce que el Presidente del Consejo de Ministros tiene el rol importante de establecer y fortalecer la coordinación Ejecutivo- Legislativo.

II.1.3.2 Marco organizacional gubernamental

En este punto, existen dos aportes académicos. Por un lado, encontramos el trabajo de Enrique Patriau (2014), quien dio cuenta de una estructura orgánica- administrativa relacionada con la coordinación Ejecutivo-Legislativo denominada “Oficina de Coordinación Parlamentaria” (pág. 118). Esta oficina adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros tiene entre sus funciones realizar el seguimiento a las iniciativas legislativas del

Ejecutivo presentadas ante el Congreso y la realización de reuniones “informales” entre funcionarios y legisladores (Patriau, 2014, pág. 118). Y por tanto, es el enlace entre el Gobierno y el Congreso para, entre otros, trasladar la posición del primero (2014, pág. 118).

Por otro lado, en el libro de Alvaro López (2019) se describe con mayor detalle las actividades cotidianas que desarrollan los llamados “coordinadores parlamentarios” en el ámbito de la coordinación Ejecutivo-Legislativo. De su trabajo podemos ver que las funciones desarrolladas en dicho ámbito giran en torno al seguimiento de las iniciativas legislativas de interés para la institución pública, el trámite de las solicitudes congresales, mantener informado sobre lo que acontece en el Congreso y el tender puentes con los legisladores y funcionarios del servicio parlamentario (López Cazorla, 2019, págs. 101-113).

Además, de la revisión al portal de Transparencia del Congreso de la República (2022), identificamos la acreditación de una relación de coordinadores parlamentarios de las distintas entidades del sector público, como por ejemplo, acreditados como representantes de los Ministerios, incluyendo a la PCM; representantes de los organismos autónomos, y los que representan a las demás entidades públicas (Ej. organismos reguladores, organismos técnicos, empresas públicas, organismos ejecutores, universidades, entre otros).

Lo anterior evidencia que existe, hasta cierto punto, funciones relacionadas con la coordinación Ejecutivo- Legislativo, y que son gestionadas desde las distintas entidades públicas, en particular desde las entidades del Ejecutivo. En tal sentido, el capítulo VI del título IV de la Constitución política nos ayuda a comprender que dichos espacios de coordinación y/o de “relación directa” entre la Presidencia del Consejo de Ministros y el Congreso de la República resulta importante en el desarrollo de la función parlamentaria de control y de fiscalización como la interpelación y las censuras.

En esa línea, comprendiendo el rol trascendente del Consejo de Ministros en las relaciones Ejecutivo- Legislativo, se revisó el Reglamento de Organización y Funciones (en adelante ROF) de cada Ministerio para identificar si se desarrolla la correspondiente dinámica de coordinación. Con respecto a la PCM, se identificó que el artículo 53 de su ROF establece como uno de los objetivos de la Subsecretaría de Coordinación con entidades públicas y privadas la de coordinar con el Congreso (Presidencia del Consejo de Ministros, 2021, pág. 28).

Asimismo, entre las funciones de la referida Subsecretaría se tiene la de promover mecanismos de coordinación entre las entidades del Ejecutivo y el Congreso para la atención a las solicitudes congresales y la gestión de iniciativas legislativas en el Congreso (Presidencia del Consejo de Ministros, 2021, pág. 29). Y por tanto, se orienta al fortalecimiento de la coordinación Ejecutivo- Legislativo.

En el caso específico de los dieciocho (18) ministerios, el artículo 24 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) del 2007, establece que los ministerios cuentan con un gabinete de asesoramiento en la Alta Dirección que, entre otras funciones, se encargan de la coordinación con el Congreso. Sin embargo, se identificó que el desarrollo de la coordinación Ejecutivo- Legislativo es variable en cada dependencia, al menos desde la perspectiva formal que podemos contrastar en cada ROF.

Analizando el ROF de cada Ministerio, tal como se aprecia en el detalle del anexo 1, podemos identificar que algunos ministerios como el MEF y el MINCETUR poseen una unidad orgánica específica dentro de su organigrama encargada de la coordinación con el Congreso. En el caso de RREE, dicha función se le encarga a un equipo de trabajo dependiente del Despacho Ministerial.

Por otro lado, tenemos al MTC, MINEDU, VIVIENDA, MINCUL, MINSA, MINEM, PRODUCE, MIDAGRI, MINAM, MIMP, MINDEF, MINJUS y MININTER, donde se encarga al Gabinete de Asesores la coordinación con el Congreso. Sin embargo, dicho gabinete no aparece como unidad orgánica dentro del organigrama. En el caso del MIDIS y el MTPE, no se contempla alguna unidad a cargo de la coordinación con el Congreso, ni la existencia de un Gabinete de Asesores.

Al respecto, podemos concluir que en el Perú se cuenta con funcionarios responsables de la coordinación Ejecutivo- Legislativo en la estructura gubernamental, que comprende las distintas dependencias del Consejo de Ministros. Sin embargo, a la fecha de la revisión, no se pudo identificar un órgano gubernamental específico para dicha labor -al menos de manera formal y que quede establecido en los documentos normativos y administrativos como el ROF-, como sí se puede evidenciar en la experiencia europea y mexicana (García, 1997; Gómez, 2008).

Por tanto, la coordinación Ejecutivo- Legislativo en el Perú, además de contar con un marco constitucional y jurisprudencial, se cuenta con personal responsable de garantizar dicha coordinación, aunque es el Presidente del Consejo de Ministros el principal responsable de establecer y ser el nexo para lograr diversos objetivos de interés legislativo y de control.

II.1.3.3 Puntos de coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo

Tomando como referencia los puntos de contacto expuestos por Loewenstein (1976), así como el contenido de nuestra Constitución Política de 1993, el Reglamento del Congreso actual, y las sentencias STC Exp. N° 0006-2018-PI-TC y STC Exp. N° 00006-2019-CC, definiremos lo que para la presente investigación denominaremos como puntos de coordinación Ejecutivo- Legislativo en el Perú.

Estos puntos de coordinación se obtendrán a partir de los denominados “mecanismos de coordinación” (STC Exp. N° 0006-2018-PI-TC), que implican decisiones conjuntas por parte del Ejecutivo y el Legislativo. Por tanto, podríamos señalar que son decisiones que requieren de la participación conjunta para su consecución. Partiendo de esa premisa se consideran los siguientes puntos de coordinación:

c) Aprobación del presupuesto público

Conforme lo establece la Constitución Política de 1993, el Presidente de la República como Jefe de Gobierno elabora el proyecto de Ley de Presupuesto y se lo remite al Congreso para su debate y aprobación conforme a los plazos establecidos (art. 77 y art.78 CP 1993). Además, el Consejo de Ministros -liderando el proceso el MEF- sustenta los pliegos de egreso de cada sector ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República y ante el Pleno del Congreso (art. 80 CP 1993).

Por tanto, el Consejo de Ministros y el Congreso participan del proceso de debate y aprobación de la Ley de Presupuesto Público, en un trabajo conjunto de aproximadamente tres meses (arts. 78 y 80 CP 1993). Proceso en el que serán importante las coordinaciones y/o negociaciones entre ambos actores para lograr su aprobación en tiempo y forma, según se establece en la Constitución de 1993 (STC Exp. N° 0006-2018-PI-TC).

Cabe precisar que lograr un acuerdo conjunto entre la Presidencia del Consejo de Ministros y el Congreso no es requisito obligatorio para la aprobación de la Ley de Presupuesto, debido a que la Constitución de 1993 establece que si no se cumple el plazo establecido para la remisión de la autógrafa de la Ley de Presupuesto aprobada por el Congreso, entonces entra en vigencia el proyecto de Ley propuesto por el Presidente de la República (art. 80).

De esa manera, se da la posibilidad de que la Presidencia del Consejo de Ministros decida no incidir en las coordinaciones y/o negociaciones con el Congreso (STC Exp. N° 0006-2018-PI-TC). Aunque también se da la posibilidad que se apruebe con modificaciones no previstas por el Ejecutivo, de ahí la importancia de su coordinación previa para mantener el principio de equilibrio fiscal.

d) Delegación de facultades legislativas

La aprobación y el ejercicio de la delegación de facultades legislativas implican un proceso que requiere del acuerdo entre la Presidencia del Consejo de Ministros y el Congreso, previa coordinación sobre la misma (art. 104 CP 1993). Este proceso inicia con la presentación del proyecto de Ley sobre delegación de facultades a cargo del Presidente de la República, precisándose la materia específica y el plazo de la autorización (art. 76 RCR 2023).

El Consejo de Ministros se encarga de sustentar el proyecto de Ley de delegación de facultades a través de las comisiones congresales competentes en la materia a delegar. En este proceso se da un trabajo en conjunto entre la Presidencia del Consejo de Ministros y el Congreso para la elaboración y aprobación del dictamen que será llevado a debate y aprobación ante el Pleno del Congreso.

Sin embargo, este proceso no culmina con la aprobación de la delegación de facultades legislativas porque la Presidencia del Consejo de Ministros debe dar cuenta al Congreso sobre los decretos legislativos promulgados en dicho marco (art. 90 RCR 2023). Y el Congreso está facultado para derogar o modificar el decreto legislativo promulgado, si es que este excede el marco de la delegación de facultades, así como proceder con la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros (art. 90 RCR 2023). Es decir, todo ello como parte del proceso de control del Congreso.

e) Investidura del Consejo de Ministros y cuestión de confianza

Conforme a lo establecido en la Constitución de 1993, el Consejo de Ministros concurre al Congreso para exponer y debatir la política general del gobierno dentro de los treinta días de asumido sus funciones, y al efecto plantea cuestión de confianza (art. 130). Es decir, en el marco del proceso de investidura al referido Consejo,

la cuestión de confianza planteada como obligatoria en este proceso requiere del acuerdo entre ambos actores.

Para tal efecto, la Presidencia del Consejo de Ministros y el Congreso deben coordinar durante el proceso no solo para cumplir el protocolo, sino también para lograr la confianza al Consejo de Ministros, a fin de que pueda continuar con sus funciones ejecutivas; pues caso contrario, de negarse la confianza, el Presidente de la República deberá aceptar la renuncia de los miembros del Consejo (art. 82 RCR).

Es decir, para concretar el nombramiento del Consejo de Ministros y avanzar con la gestión del Gobierno Central, se requiere de la ratificación del Congreso (Reynaga Alvarado, s.f., pág. 8).

f) Iniciativa legislativa del Presidente de la República

Si bien la función legislativa está a cargo del Congreso; sin embargo, la Constitución de 1993 dispone que el Presidente de la República tiene también derecho a la iniciativa legislativa (art. 107). La misma que será sustentada por el Consejo de Ministros en la comisión competente, para su posterior debate y aprobación en el Pleno del Congreso, conforme se establece en las etapas del procedimiento legislativo (art. 73 RCR 2023).

Por tanto, para la aprobación de las iniciativas legislativas de la Presidencia de la República se requiere de la participación conjunta de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Congreso, los cuales deberán coordinar y/o negociar su aprobación. De una parte el Congreso debe cumplir con el trámite y atención de las iniciativas legislativas; y por su parte la Presidencia del Consejo de Ministros, como interesado en la aprobación de sus iniciativas legislativas, realizará el seguimiento hasta su aprobación, tal como pudimos evidenciar en las funciones encargadas a los responsables de la “coordinación parlamentaria”.

g) Autorización de viaje al exterior del Presidente de la República

La Constitución de 1993 faculta al Congreso a decidir sobre la autorización de la salida del Presidente de la República al exterior o fuera del país (art. 102). En ese sentido, el Congreso puede intervenir de cierta manera en la política exterior encargada al Presidente, y por tanto en la función que compete al Ejecutivo (Reynaga, s.f., págs. 9 y 10).

Esta decisión que involucra la participación de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Congreso es también un espacio que propicia la coordinación entre ambos actores. La misma que se desarrolla desde la solicitud de autorización de viaje al exterior del Presidente, indicándose los motivos y las fechas de viaje, hasta su debate y aprobación en el Pleno del Congreso (arts. 54 y 76 RCR 2023).

Estos puntos de coordinación, si bien no son los únicos, son los más relevantes para la presente investigación porque, además de ser evidenciables, se exige la interacción entre la Presidencia del Consejo de Ministros (en representación de la o el Presidente de la República) y el Congreso de la República para concertar las decisiones que puedan dar cumplimiento a sus funciones estatales.

Ello no soslaya otros puntos de coordinación como la aprobación de las iniciativas legislativas en general, donde se requiere la opinión del Ejecutivo para continuar el trámite para su promulgación, pero la misma puede plantear observaciones a su aprobación e incluso aplicarle el veto presidencial para su no aprobación, sin embargo, el Congreso tiene la facultad de aprobarlo mediante la Insistencia (arts. 74 al 79-A RCR 2023).

Por tanto, si bien la aprobación de iniciativas legislativas también supone un punto de coordinación, tanto el Congreso como la Presidencia del Consejo de Ministros cuentan con mecanismos para evitar posibles bloqueos para su aprobación. Por ejemplo, el Ejecutivo puede observar la autógrafa de Ley aprobada por el Congreso y así evitar su promulgación, y el Congreso puede aprobarla a través de la Insistencia (arts. 74 al 79-A RCR 2023). Sin embargo, los incentivos para garantizar una coordinación previa de los mismos son menores.

II.1.4 Proceso de aprobación del presupuesto público

El presupuesto público más que un documento contable es un documento con rango de ley que obliga su cumplimiento al gobierno y a la administración, tanto política como jurídicamente (Fuentes, 1986, pág. 253). En consecuencia, el presupuesto público se erige como elemento clave en todo sistema político democrático, debido a que la misma también expresa los objetivos y prioridades de todo gobierno y de toda institución pública (Canales, 2021, pág. 53).

Por tanto, se colige que el presupuesto público cumple una función política porque a través de la misma se distribuye la renta nacional y se financian objetivos políticos y sociales de la colectividad producto de un debate arduo

(Fernández y Cañas, 2013, pág. 8). Pues tal como se explicó previamente, el debate del presupuesto público constituye un punto de contacto entre el Ejecutivo y el Congreso, que conlleva una serie de coordinaciones y/o negociaciones para lograr acuerdos en su aprobación.

Por otro lado, los presupuestos públicos se desarrollan a través de etapas o fases del ciclo presupuestario, las cuales pueden tener mínimas variaciones dependiendo del marco normativo y constitucional de cada país, pero generalmente se identifican cuatro fases, tal como las descritas por Hernández, Escobar y Valiño (1994):

- a) Elaboración o formulación.-** Es la fase más compleja y técnica, donde se parte de un diagnóstico de la situación real del país, así como de las previsiones económicas y las proyecciones presupuestarias (Hernández y otros, 1994, págs. 7-10). Asimismo, esta fase exige de la coordinación entre los diversos órganos o unidades de gasto del Ejecutivo, liderado por el órgano facultado para tal acción, lo que dará como producto el anteproyecto de presupuesto (Hernández y otros, 1994, pág. 9)

En el caso peruano, el Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante MEF) se encarga de liderar el proceso de elaboración del anteproyecto de presupuesto. Con ese objetivo, el MEF organiza una serie de reuniones de trabajo con los titulares de los pliegos del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Regionales, conforme lo establece la normativa vigente³. Sin embargo, cabe precisar que cada Pliego presupuestal coordina sus necesidades a través del diagnóstico previo de su desempeño presupuestal y la proyección de acciones en el marco de las políticas públicas sobre las que tiene responsabilidad.

- b) Debate y aprobación.-** Esta fase implica el debate del anteproyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo en el Congreso, y que tiene como resultado su aprobación, de lograrse los votos necesarios (Hernández y otros, 1994, pág. 10). En el caso peruano, este procedimiento se encuentra establecido en la Constitución Política vigente y el Reglamento del Congreso de la República, tal como se pudo describir anteriormente en los puntos de contacto.

³ Decreto Legislativo N° 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público; Ley General N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto; Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público; y, Directiva N° 0002-2022-EF/50.01, Directiva de Programación Multianual Presupuestaria y Formulación Presupuestaria.

- c) **Ejecución.-** En esta fase se realiza la gestión y la ejecución de los créditos asignados durante el año fiscal, y por tanto de concretar los objetivos y gastos aprobados por el Congreso (Hernández y otros, 1994, pág. 10).
- d) **Control del gasto público.-** Esta fase es transversal, y tiene por objetivo garantizar que toda actividad económica a desarrollarse cumpla con su finalidad establecida (Hernández y otros, 1994, pág. 15). En el caso peruano, el control está dado por órganos internos como los Órganos de Control Institucional, y por órganos externos como el Congreso.

La presente investigación se enmarca en la etapa o fase de debate y aprobación del ciclo presupuestario, entendiendo que en la misma se genera la interacción más directa entre el Ejecutivo y el Legislativo mediante el Consejo de Ministros y el Congreso de la República, tal como se explicó anteriormente. En tal sentido, teniendo presente estas consideraciones generales se desarrollará el estudio de caso.

II.2 Antecedentes del Estudio

Para fines de la investigación se realizó la revisión de las principales investigaciones en torno al tema de las relaciones Ejecutivo- Legislativo, trabajadas en América Latina y en el Perú durante los últimos quince años, centrándonos en el papel de la coordinación en dichas relaciones. Cabe precisar que la referencia que se realiza en el presente estudio con respecto al Ejecutivo y al Legislativo se corresponde a la Presidencia de la República y a su Consejo de Ministros; y al Congreso o Parlamento, respectivamente.

Por tanto, la búsqueda de investigaciones en dichos términos se realizó con el objeto de identificar el mayor grupo de estudios académicos en torno al tema, pero que no necesariamente identifican a los mismos actores que la presente investigación debido a las particularidades de los respectivos sistemas de gobierno.

II.2.1 Antecedentes académicos en América Latina

En el estudio de Rafael Velázquez (2008), sobre las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Fox (México), se destaca que las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso fueron centralmente conflictivas porque se fortaleció el trabajo independiente por parte de ambos actores⁴ (págs. 153-154). Así, en su trabajo se pierde

⁴ De lo identificado por Velázquez (2008) por un lado, se tuvo un Ejecutivo reacio a establecer puentes de comunicación y acuerdos con el Congreso, y por el otro, un Congreso que ejerció control y cuestionamiento público contra el Ejecutivo motivado por objetivos electorales (págs. 153-154).

del foco un mayor detalle de su relacionamiento, y, en cambio, se analiza los factores de conflicto.

Sin embargo, el mencionado estudio pone en evidencia un buen nivel de cooperación durante la aprobación de propuestas del Ejecutivo en materia de política exterior (págs. 153-154). Pero no deja claro cómo un Ejecutivo y un Congreso en constante conflicto logran acuerdos para aprobar ese tipo de iniciativas legislativas.

En el estudio de Juan Milanese (2008), sobre el caso colombiano, se caracteriza el acercamiento Ejecutivo- Legislativo a través del patronazgo (pág. 17). Para Milanese (2008) el éxito del Gobierno en la votaciones del Congreso se debe principalmente a sus negociaciones directas, donde el primero tiene la ventaja de manejar recursos con los cuales negociar (pág. 14).

En ese mismo orden de ideas, en un trabajo posterior, Milanese (2012) nos señala que en la realidad las relaciones transaccionales –como las antes vistas- y las relaciones delegativas se suelen combinar alejándose de una absoluta separación de poderes, o una fusión de (págs. 235, 265). Según Milanese (2012), esto dependerá de los intereses de los actores (pág. 236), ya sea del Gobierno o del Congreso, para imponer límites o acercamientos (pág. 267).

Por otro lado, Jiménez y Solano (2011), interesados en comprender cómo se gobierna en Brasil en un contexto sin mayoría parlamentaria y de fragmentación política, concluye que el contexto adverso no ha supuesto una parálisis del Ejecutivo (pág. 177), por el contrario, logró un relativo éxito en la producción legislativa (págs. 196-197). Sin embargo, en su estudio, este éxito se relaciona con las prerrogativas constitucionales del Presidente, como el veto y el decreto, que lo imponen sobre el Congreso (Jiménez y Solano, 2011, pág. 179).

El estudio de Rodrigo Velázquez (2015) es uno de los más detallados respecto a lo que impulsa la interacción Ejecutivo- Legislativo. Al respecto, en su estudio al sexenio de Felipe Calderón, Velázquez (2015) argumenta que, pese a tener un marco institucional y político adverso (sistema presidencial, multipartidismo y ausencia de una mayoría oficialista en el Congreso), en el que se esperaba un constante conflicto entre ambos actores, y una parálisis legislativa, esto no fue así -al menos parcialmente-; al contrario, el Ejecutivo logró un relativo éxito en el Congreso (págs. 172, 212).

Por tanto, para Velázquez (2015), en un sistema caracterizado por la separación de funciones es necesario que el Ejecutivo y el Legislativo estén en constante interacción y negociación porque siempre habrá temas que requieren de común acuerdo, como las reformas (págs. 171, 212). Pese a su gran aporte, respecto a la posibilidad de puentes de comunicación e interacción entre el Ejecutivo- Legislativo en contextos adversos que supondrían confrontación, este aporte queda delimitado al ámbito de la producción legislativa.

Sergio Toro y Mackarena Toloza (2017), interesados en explicar el éxito legislativo del expresidente Piñera en Chile, evidencian que durante su mandato se mantuvieron las prácticas de coordinación y negociación trabajadas por la Concertación (págs. 147-148). Lo que los lleva a concluir que, independiente de los cambios en la coalición de gobierno, se mantienen las lógicas de coordinación entre los intereses del Ejecutivo y el Congreso, así como la negociación con la oposición (Toloza y Toro, 2017, págs. 147-148).

Por tanto, Toloza y Toro (2017) coinciden en que el tipo de presidencialismo con altos grados de estabilidad, que caracteriza a Chile, requiere en gran medida de la coordinación entre Ejecutivo- Legislativo (pág. 148). Si duda su estudio da una relevancia a la coordinación entre ambos actores, además explica parte de su dinámica y su rol en las relaciones Ejecutivo- Legislativo.

El estudio de Mónica Tobar (2020), respecto a las relaciones entre Ejecutivo- Legislativo durante el primer año de gestión del presidente Bukele en El Salvador, deja algunas reflexiones interesantes. Al respecto, Tobar (2020) explica que las relaciones Ejecutivo- Legislativo fueron conflictivas porque el gobierno del presidente Bukele optó por desarrollar decisiones de manera unilateral, y por tanto se tuvo poca capacidad para buscar diálogo y acuerdos con los actores decisores, además de una baja participación en la Asamblea Legislativa (pág. 73).

Tobar (2020) también destaca que, pese a tal situación, el gobierno de Bukele logró el respaldo de la Asamblea Legislativa para aprobar el presupuesto nacional y otras iniciativas (pág. 75). Sin embargo, para Tobar (2020) esto no fue producto del diálogo y acuerdo político, sino por la creación de conflictos como medida de presión⁵ (pág. 75). Por tanto, el éxito legislativo, como en el caso de Bukele, también se podría lograr de manera unilateral con riesgo a convertirse al autoritarismo (Tobar, 2020, pág. 77).

⁵ Tobar (2020) ejemplifica esta situación con lo suscitado el 09 de febrero de 2020, cuando el presidente Bukele ingresa a la Asamblea Legislativa con la Fuerza Armada como medida de presión para aprobar una iniciativa legislativa (pág. 75).

La reflexión de Tobar (2020) es importante porque nos permite identificar dichas peculiaridades, aunque queda pendiente comprobar si en la gestión analizada la relación Ejecutivo- Legislativo se ha visto completamente superada por los conflictos en todos los ámbitos, como para caracterizar dicha relación como de confrontación constante. En ese sentido, un mayor detalle del proceso de las relaciones entre ambos poderes podría aclararlo.

De la revisión a los estudios latinoamericanos entorno a las relaciones Ejecutivo- Legislativo, damos cuenta que existen algunas referencias sobre el rol de la coordinación, como el caso chileno. Pero en general, los estudios analizados no abordan de manera detallada el proceso de la coordinación, lo que no permite profundizar en las dinámicas y las características principales que la configuran, así como los actores que participan de la misma.

II.2.2 Antecedentes académicos en Perú

En el caso peruano, son escasos los estudios con respecto a la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo. En cambio, en los pocos estudios referidos a las relaciones entre ambos actores, existe una tendencia mayoritaria por describir y analizar sus relaciones como conflictivas, opacando así algún espacio de coordinación.

El estudio de Enrique Patriau (2014) es el único en abordar la coordinación entre el Ejecutivo y el Congreso, aunque su principal interés sea la influencia informal de este último en la burocracia peruana (pág. 103). Patriau (2014) analiza las dinámicas informales que desarrollan el Congreso y la burocracia en el proceso de políticas públicas, a través de la cual identifica la existencia de un órgano administrativo encargado de posibilitar su interacción armónica, denominado “Oficina de Coordinación Parlamentaria” de la Presidencia del Consejo de Ministros (pág. 118).

Asimismo, Patriau (2014) describe la dinámica que se establece entre ambos actores en dicho ámbito, tales como las reuniones formales e informales, las redes de contacto y las recomendaciones en puestos de la administración pública (págs. 116-118). Aunque solo aborde un ámbito muy específico vinculado a la gestión de la burocracia, su investigación es un importante aporte que da un punto de partida respecto a las dinámicas que no suelen ser expuestas por el carácter informal de las mismas.

Por otro lado, los estudios de Moisés Arce y José Incio (2018), Eduardo Dargent y Stéphanie Rousseau (2021), y Christian Jaramillo (2021), con respecto a las relaciones Ejecutivo- Legislativo durante los periodos de mandato de Kuczynski y de Vizcarra, coinciden en describir las relaciones

entre ambos actores como de conflictivas. En consecuencia, sus estudios no abordan la coordinación, incluso se percibe como de inexistentes, debido a una incapacidad para establecer puentes de comunicación, y que, por el contrario, se destaca el interés por minimizar la capacidad del contrario.

En esa misma línea, en un artículo más reciente sobre el tema, Sar y Portugal (2023), realizan un recorrido histórico constitucional y político de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo peruano, y donde se pone en evidencia que las relaciones entre ambos actores ha sido de carácter confrontacional y de una coexistencia en permanente inestabilidad política; que, en muchos de los casos expuestos, concluyó con el término abrupto del mandato presidencial o del periodo congresal (pág. 45).

Para Sar y Portugal (2023), este problema se debe centralmente a la ausencia de una mayoría parlamentaria por parte del Presidente de la República (pág. 45). Asimismo, en el estudio concluyen que las crisis políticas y las intenciones de equilibrar las relaciones entre ambos actores propiciaron la incorporación de instituciones propias del parlamentarismo (Sar y Portugal, 2023, pág. 56). Asimismo, concluyen que es necesario impulsar reformas a figuras como la vacancia presidencial, la delimitación de la cuestión de confianza y la disolución del Congreso (Sar y Portugal, 2023, pág. 56).

Los estudios peruanos entorno a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo se han interesado en analizar, principalmente, los factores que llevan a escenarios de conflictos y crisis entre ambos actores. De esa manera se ha limitado una mayor comprensión sobre la coordinación Ejecutivo- Legislativo, con el objeto de comprender si, pese a escenarios complejos de crisis política, la coordinación se mantiene, y cuál es su dinámica. Por ejemplo, para Jaramillo (2021) la relación Ejecutivo-Legislativo durante el mandato de Vizcarra fue la de un permanente conflicto y poca cooperación (pág. 17).

A este punto, la excepción es el trabajo de Enrique Patriau (2014), quien evidenció las dinámicas informales en la relación Congreso- Burocracia. Que si bien no abarca a los actores centrales de la relación Ejecutivo- Legislativo; sin embargo, permite tener a consideración esos espacios opacos para la percepción común y profundizar en su investigación para obtener información sobre la configuración de la coordinación Ejecutivo- Legislativo.

II.3 Bases Teóricas

II.3.1 El neoinstitucionalismo como enfoque para el estudio de las relaciones Ejecutivo- Legislativo

Un concepto clave que se desarrolla durante el análisis del presente caso de estudio son las reglas o mecanismo informales, los cuales se enmarcan dentro del enfoque neoinstitucional, de cuyo corpus teórico se extrae este reconocimiento a las reglas informales y su diferenciación del marco formal; este último de interés y estudio del institucionalismo clásico.

Haciendo un repaso histórico, el institucionalismo clásico se convirtió en uno de los enfoques con mayor relevancia en los estudios políticos, centrando su interés en las instituciones formales y su impacto en la dinámica política. En esa línea, el institucionalismo estudia “las reglas, procedimientos y organizaciones formales del gobierno como condicionantes del comportamiento político” (Rhodes, 1997, pág. 58). Es decir, las instituciones políticas expresan determinadas opciones sobre cómo deberían formarse las relaciones políticas, y delimita cómo deberán comportarse los miembros de una sociedad para el logro de sus fines políticos (Johnson, 1975, pág. 276).

Con la llegada del conductismo, las instituciones perdieron su relevancia en el análisis y debate académico de la ciencia política. No es sino con la crítica de March y Olsen a dicho enfoque que se marca un quiebre en el debate académico imperante y se cuestiona que desde 1950 la producción académica de la Ciencia Política se haya convertido en contextual, reduccionista, utilitarista, funcionalista e instrumentalista (March & Olsen, 1984, pág. 735). En contraposición, se resalta la importancia del nuevo institucionalismo y el rol autónomo de las instituciones políticas (March & Olsen, 1984, pág. 738).

Cabe precisar que el nuevo institucionalismo no es un cuerpo unificado de pensamiento. Hall y Taylor destacaron tres escuelas de pensamiento: El institucionalismo histórico, el institucionalismo de la elección racional y el institucionalismo sociológico (1996, pág. 936). Por su parte Guy Peters señala que dentro del enfoque existen por lo menos otras seis variantes: El institucionalismo normativo, institucionalismo de la elección racional, institucionalismo histórico, institucionalismo empírico, institucionalismo internacional e institucionalismo social (Peters, 2003, págs. 37-39). Si bien inicialmente estas variantes fueron independientes, en su desarrollo se ha identificado intercambios entre ellas (Hall & Taylor, 1996, pág. 396).

Así la definición de “institución” puede variar de acuerdo a la perspectiva con la cual se aborda (Peters, 2003, pág. 36). Sin embargo, se puede

identificar elementos mínimos y comunes en las diversas variantes mencionadas previamente, tomando el aporte de Peters.

El autor identifica como primer elemento que la institución es un elemento estructural de las sociedades o de los gobiernos, que puede ser formales o informales a través de normas legales o normas compartidas, respectivamente (Peters, 2003, pág. 36). Según Peters, estas instituciones trasciende a los individuos, y que enmarca su propia dinámica de interacción para hacerlo predecible de acuerdo a sus relaciones particulares (2003, pág. 36). Como segunda característica, las instituciones poseen de cierta estabilidad en el tiempo (Peters, 2003, pág. 36). Por otro lado, como tercera característica, refiere que la institución afecta el comportamiento individual a partir de restricciones formales o informales (Peters, 2003, pág. 37). Finalmente, se identifica como cuarta característica que los miembros de la institución comparten un conjunto de valores comunes (Peters, 2003, pág. 37).

Resulta importante tener a consideración estos rasgos transversales a las seis variantes explicadas por Peters, pues si bien optamos principalmente por los aportes del institucionalismo de la elección racional, consideramos necesaria como paso previo la comprensión global del enfoque.

En ese orden de ideas, desde la perspectiva del institucionalismo de la elección racional, Peters, sintetizando los aportes de Dunleavy (1991), Keman (1996) y Fritz Scharpf (1997), explica que las instituciones son reglas e incentivos que delimitan la racionalidad de los actores y establecen espacios denominados políticos para la dinámica de interdependencia de los actores (2003, pág. 72). En ese sentido, dicho enfoque sostiene que un político individual actuará con el objeto de maximizar sus beneficios personales; sin embargo, su actuación está restringida “al conjunto de reglas de una o más instituciones” (Peters, 2003, pág. 72), al igual que otros políticos (Peters, 2003, pág. 72).

Peters agrega a lo anterior que, si bien la motivación principal de los individuos es la maximización del beneficio, ellos pueden darse cuenta de que sus objetivos pueden alcanzarse de manera más eficaz a través de la acción institucional; por tanto “los individuos eligen racionalmente verse hasta cierto punto constreñidos por su afiliación a las instituciones” (2003, pág. 73). Pero además, es a partir de estas racionalidades individuales que se produce la “racionalidad colectiva” (Peters, 2003, pág. 74), generado sobre la idea de que sin las reglas institucionales se generaría una irracionalidad colectiva (Peters, 2003, pág. 74), así como la falta de predictibilidad del comportamiento de los otros individuos (Peters, 2003, pág. 77).

Por tanto, en el enfoque institucional de elección racional, los individuos se someten a las instituciones a fin de obtener beneficios, pero también para obtener predictibilidad sobre la actuación de los otros individuos que se encuentran constreñidos dentro del mismo marco institucional. Peters añade que, si bien estas instituciones se ven fortalecidas por los individuos, aquellas también pueden ser afectadas por los mismos; por ejemplo si es que en dicha institución se carece de los valores que acoten el comportamiento, entonces el equilibrio de la institución será precaria (2003, pág. 216). En esa línea, las instituciones se mantienen porque proveen más beneficios que otras formas institucionales (Hall & Taylor, 1996, pág. 945).

En ese marco, la idea sobre el equilibrio de las instituciones se puede entender también desde la concepción que tiene O'Donnell sobre las instituciones, las cuales define como patrones de interacción regulados, que son generalmente reconocidos por los actores, pero no necesariamente aprobados mediante algún dispositivo normativo (1997, pág. 13). Por lo que, el reconocimiento o aceptación a dichas reglas por parte de los individuos es clave para su continuidad, aunque ello no signifique que se encuentra enmarcado en algún dispositivo formal.

En esa misma línea Douglas North refuerza la idea de que las instituciones se encargan de reducir la incertidumbre y constituyen limitaciones -creadas por los humanos- que dan forma a la interacción humana (1995, pág. 14). De acuerdo con North esta incertidumbre se debe a la información incompleta que se tiene acerca de la conducta de otros individuos durante el proceso de interacción humana (1995, pág. 41). De ahí que el marco institucional permite limitar la elección de los actores (North, 1995, pág. 41).

Con base a esta concepción sobre las instituciones. Cabe precisar que, tal como se ha ido mencionando, podemos identificar dos tipos de instituciones: las formales y las informales. Las cuales cuentan con características particulares que se desarrollarán a continuación.

II.3.1.1 Instituciones formales

El origen de las instituciones formales se encuentra vinculada a la creciente complejidad de las sociedades, principalmente tras el desarrollo de la escritura, lo que incrementó la formalización de las limitaciones o reglas (North, 1995, pág. 66). Estas reglas formales comprenden las reglas políticas, reglas judiciales, reglas económicas y contratos; que se encuentra jerarquizadas desde las reglas generales como las constituciones, a especificaciones particulares como las disposiciones especiales (North, 1995, pág. 67).

De acuerdo con North las instituciones formales pueden cambiar de un momento a otro, dado que el cambio institucional parte de la decisión política o judicial (1995, pág. 17). Es decir, la permanencia de las instituciones formales está sujeto a la decisión de ciertos actores con capacidad de decisión. Sin embargo, North precisa que esto no sería tan fácil, debido a que los costos para alterar o modificar las reglas formales varían según la jerarquía; por ejemplo, modificar una constitución resulta más costoso que modificar leyes estatutarias (North, 1995, pág. 67).

Helmke y Levitsky por su parte prestan principal atención a los medios o canales donde se producen las instituciones. En esa línea, ambos autores entienden por instituciones formales a las reglas y procedimientos que son creadas, comunicadas y aplicadas a través de canales aceptados como oficiales (Helmke & Levitsky, 2004, pág. 727). En su concepción, estos canales oficiales incluyen las instituciones estatales (burocracias, cortes, parlamento) y las reglas impuestas por el Estado (constituciones, leyes) (Helmke & Levitsky, 2004, pág. 727).

En su relación con las instituciones informales, North explica que las reglas formales se originan, como parte del desarrollo histórico de las sociedades modernas, para “modificar, revisar o sustituir limitaciones informales” (1995, pág. 67). En consecuencia, North considera que las reglas formales llegan a complementar y hasta promover la efectividad de las reglas informales (1995, pág. 66). Más adelante veremos una conceptualización similar al rol que cumplen ciertas instituciones informales, tomando el aporte de Helmke y Levitsky.

II.3.1.2 Instituciones informales

Existen diversas aproximaciones a la conceptualización de las instituciones informales, nosotros consideramos dos concepciones:

En primer lugar, desde la concepción de North, las instituciones informales se originan a partir de la “información transmitida socialmente y son parte de la herencia que llamamos cultura” (1995, pág. 55). En consecuencia, estas instituciones se encuentran enmarcadas en las costumbres, tradiciones, acuerdos y códigos de conducta que tienden a ser más resistentes en el tiempo (North, 1995, pág. 14 y 17). Así, North distingue tres tipos de limitaciones informales que surgen “para coordinar interacciones humanas repetidas” (1995, pág. 58), y que detallamos en los siguientes párrafos:

a) Extensiones, interpretaciones y modificaciones de normas legales

Citando el estudio de Shepsle y Weingast (1987), North explica que ciertas facultades de los comités del Congreso, que no pueden ser explicadas desde las reglas formales, son en realidad limitaciones informales que han evolucionado producto de la interacción repetida entre los actores involucrados para hacer frente a problemas específicos de intercambio –que escapa a las regulación formal-, y que terminaron por establecerse como instituciones reconocidas (1995, pág. 59). En otras palabras, las instituciones informales encuentran su origen a partir de vacíos que no alcanza las reglas formales.

b) Normas de conducta sancionadas socialmente

North explica este tipo de reglas tomando como ejemplo los duelos, que en su tiempo fueron prácticas socialmente aceptadas para resolver disputas (1995, pág. 59). A partir del ejemplo, North señala que son las normas sociales, y no las reglas formales, las que afectan la actuación de los individuos (1995, pág. 59). Es decir, tal como vimos anteriormente, la racionalidad colectiva (Peters, 2003), que genera estas normas sociales, constriñe a los individuos a utilizar sus reglas o procedimientos para resolver situaciones como la disputa referida.

c) Normas de conducta aceptadas internamente

Este tipo de normas, que tienen valor solo en términos de limitaciones informales (1995, pág. 59), buscan constreñir la conducta maximizadora del individuo (North, 1995, pág. 63). Por ejemplo, diversos estudios sobre la conducta de votación de los legisladores concluyen que no se puede explicar la conducta por grupos de interés, pero habría una aproximación si se considera las preferencias subjetivas (North, 1995, pág. 59). Sin embargo, según North, dichas conclusiones pueden ser controversiales por la ambigüedad que se puede presentar en la identificación de dichas preferencias (1995, pág. 59).

North concluye sobre este punto que una forma general de explicar el surgimiento y persistencia de las instituciones informales es referirnos a estas como “acuerdos que resuelven problemas de coordinación” (1995, pág. 60). Además, North considera que las instituciones informales son

importantes en sí mismas, dado que se encuentran por encima de las instituciones formales, y porque a comparación de estas últimas, las instituciones informales estructuran de manera inmediata las interacciones diarias (1995, pág. 54).

En segundo lugar, autores como Helmke y Levitsky entienden que las instituciones informales son reglas compartidas a nivel social, pero que no siempre estarán plasmadas o manuscritas en un documento oficial, sino más son creadas y transmitidas por fuera de medios oficiales (2004, pág. 727). Además, ambos autores hacen las siguientes precisiones: i) las instituciones formales débiles no implican siempre la presencia de instituciones informales, pues también pueden devenir en conductas no institucionales; ii) se las debe distinguir de las conductas regulares informales, pues no todo patrón de conducta se encuentra sujeto a reglas o expectativas compartidas sobre el comportamiento de otros (Helmke & Levitsky, 2004, pág. 727).

Helmke y Levitsky también consideran que las instituciones informales deben diferenciarse de los siguientes conceptos: iii) de las organizaciones informales, como por ejemplo los clanes y las mafias, aunque se concuerda con su utilidad en el análisis de las instituciones informales; iv) de la cultura- en este aspecto difiere de la conceptualización de North (1995)-, en el sentido que no todos los valores sociales impactan en las instituciones informales, de ahí que sea más preciso diferenciar valores compartidos de expectativas compartidas, y optar por estas últimas para referir a dichas instituciones (Helmke & Levitsky, 2004, págs. 727-728).

Por otro lado, interesados en dilucidar por qué los actores eligen crear instituciones informales, Helmke y Levitsky identifican tres motivaciones generales: i) cuando las instituciones formales son incompletas o no cubren todas las contingencias, los actores desarrollan reglas y procedimientos no previstos por las reglas formales; ii) cuando no se puede lograr una solución bajo el marco institucional formal y porque se carece de las facultades para modificar dicho marco, las instituciones informales aparecen como la segunda mejor estrategia; iii) en la búsqueda de objetivos que no son considerados públicamente aceptables y que van de lo impopular a lo ilegal (2004, pág. 730).

Los mecanismos para establecer las instituciones informales se diferencian de las formales. Así, por un lado la creación de reglas formales se dan a través de canales oficiales; mientras que las reglas informales son creadas, comunicadas y aplicadas por fuera de los canales públicos, incluso los actores que las crean y las hacen cumplir pueden negar su participación; por tanto sus orígenes no son muy claros (Helmke &

Levitsky, 2004, pág. 731). Entonces será importante que se identifique a los actores y los intereses detrás de las instituciones informales, así como el proceso mediante el cual crean, comunican y dan cumplimiento a las reglas informales (Helmke & Levitsky, 2004, pág. 731).

Tomando en cuenta los criterios expuestos, Helmke y Levitsky desarrollaron una tipología sobre las instituciones informales. La referida tipología considera dos dimensiones, el primero refiere al grado en el que convergen los resultados que generan las instituciones formales e informales; es decir, si seguir las reglas informales genera resultados sustancialmente similares o diferentes de lo que se espera obtener de las reglas formales (2004, pág. 728). Así cuando los resultados son sustancialmente similares, entonces las instituciones formales e informales son convergentes; por el contrario, si no se producen resultados similares, son divergentes (Helmke & Levitsky, 2004, pág. 728).

La segunda dimensión considera la eficacia de las instituciones formales; es decir, la medida en que las reglas formales se hacen cumplir en la práctica (Helmke & Levitsky, 2004, pág. 728). Sobre la base de las dos dimensiones, Helmke y Levitsky generan cuatro tipos de instituciones informales: i) complementarias, ii) competitivas, iii) adaptativas, y iv) sustitutivas (2004, pág. 728). Esta tipología se sintetiza en la tabla 1 que hemos adaptado a partir del estudio original de Helmke y Levitsky.

Tabla 1. Tipología de las instituciones informales

Resultado	Institución formal eficaz	Institución informal ineficaz
Convergente	Complementarias	Sustitutivas
Divergente	Adaptativas	Competitivas

Nota. Adaptado de “Informal institutions and comparative politics: A research agenda” (pág. 728), por G. Helmke y S. Levitsky, 2004, *Perspectives on Politics*, 2(4).

a) Instituciones informales complementarias

Se generan cuando las instituciones informales coexisten con las instituciones formales eficaces, ya sea abordando contingencias no previstas por las reglas formales o facilitando la búsqueda de objetivos individuales dentro del marco institucional formal (Helmke & Levitsky, 2004, pág. 728). Pero además, las instituciones informales complementarias juegan un rol importante haciendo efectivas las reglas formales, a través de la creación o

fortalecimiento de los incentivos para su cumplimiento (Helmke & Levitsky, 2004, pág. 728).

Por ejemplo, en el caso de Singapur, la eficiencia de su burocracia poscolonial se atribuye a reglas de meritocracia y disciplina subyacentes y compartidas por sus funcionarios (Helmke & Levitsky, 2004, pág. 728). Lo que genera incentivos para el cumplimiento de las funciones previstas en la administración pública.

b) Instituciones informales adaptativas

Las instituciones informales adaptativas crean incentivos para moldear el comportamiento de manera que alteren los efectos sustantivos de las reglas formales, pero sin transgredirlas directamente (Helmke & Levitsky, 2004, pág. 729). Helmke y Levitsky explican que este tipo de instituciones ayudan a reconciliar los intereses de los actores con los arreglos instituciones formales existentes, y así mejorar su estabilidad cuando los actores no están conformes con los resultados generados por las reglas formales (2004, pág. 729).

Por ejemplo, en Chile, los líderes de la Concertación democrática crearon mecanismos informales para mejorar la confianza en las coaliciones, en un entorno constitucional formal que generaba pocos incentivos para ello (2004, pág. 729).

c) Instituciones informales competitivas

En este caso las instituciones informales coexisten con instituciones formales ineficaces (Helmke & Levitsky, 2004, pág. 729). Sin embargo, esta coexistencia no es armoniosa, pues las instituciones informales competitivas estructuran incentivos que son incompatibles con las reglas formales; es decir, para seguir una regla, los actores deben transgredir otra regla (Helmke & Levitsky, 2004, pág. 729). En consecuencia los actores ignoran e infringen las reglas formales producto de un incumplimiento sistemático (Helmke & Levitsky, 2004, pág. 729). Ejemplo de este tipo de institucionalismo es la corrupción, su existencia involucra infringir normas estatales.

d) Instituciones informales sustitutivas

Las instituciones informales sustitutivas aparecen en situaciones donde las reglas formales perdieron su poder de cumplimiento y, por tanto, fracasaron en los objetivos para lo cual fueron diseñadas (Helmke & Levitsky, 2004, pág. 729). Este tipo de instituciones tienden a surgir donde existen estructuras estatales débiles o que carecen de autoridad (Helmke & Levitsky, 2004, pág. 729), y son estas instituciones las que sustituyen la función de las instituciones formales para superar esta limitante. Helmke y Levitsky citan como ejemplo a las rondas campesinas en Perú (2004, pág. 729) .

Finalmente, tener claridad sobre las instituciones formales y las instituciones informales nos permitirá comprender los mecanismos informales analizados en el marco los componentes que configuran la dinámica de coordinación.

II.4 Definición de categorías de análisis

II.4.1 Actores de la coordinación

Tal como reconocen Dente y Subirats (2014), previo a cualquier análisis a la toma de decisiones, es preciso identificar a los actores, pues son ellos quienes desarrollan las acciones relevantes que pueden contribuir a determinar el proceso y sus resultados (pág. 73).

En ese orden de ideas, el estudio de caso único planteado (la aprobación de la Ley de presupuesto 2023) supone un proceso decisional, por lo que se precisa la identificación de los actores que participaron de dicho proceso, vinculándolo con la dinámica propia de la coordinación Ejecutivo- Legislativo.

Ahora bien, un indicador clave en esta definición de los actores será el **cargo y función** que ejercen en el periodo de análisis (Dente y Subirats, 2014, pág.121), para cuya determinación nos remitiremos principalmente a lo que establece las normas jurídicas y documentos de gestión. Esto nos permitirá conocer el rol que desempeñan en la coordinación Ejecutivo- Legislativo.

Otro indicador a considerar será el **tipo de objetivo** que persiguen los actores en estudio. Para ello, se diferenciará entre **objetivos técnicos**, como aquellos centrados en generar soluciones a problemas públicos; u **objetivos políticos**, motivados por alterar los recursos y posiciones de poder del resto de actores (Dente y Subirats, 2014, pág. 80).

También se identificarán los **tipos de recursos** empleados para la consecución de los objetivos (Dente y Subirats, 2014, pág.84), de los que se destacan:

- a) **Recursos políticos:** Referido a los recursos que posibilitan la generación de acuerdos durante el proceso de intercambio político (Dente y Subirats, 2014, pág. 87). Dente y Subirats colocan la negociación política como ejemplo de este tipo de recursos, tal como se identifica en el caso del comercio informal en México, donde se evidenciaría un intercambio de lealtad política a cambio de protección (2014, págs. 88 y 89). Asimismo, se puede considerar el apoyo de legisladores y/o funcionarios del Ejecutivo (Van Meter y Van Horn, 2000, pág.14).
- b) **Recursos económicos:** Refiere a la capacidad de movilizar todo tipo de recursos económicos (dinero u otros bienes) orientados a la modificación de comportamientos de los actores, incluso de manera más directa que el resto de recursos aquí expuestos (Dente y Subirats, 2014, págs. 90 y 91). Ejemplos descritos por Dente y Subirats son las transferencias de recursos a cambio de lograr acuerdos, o las subvenciones e incentivos aprobados como solución a conflictos; aunque, precisa también que el uso de este tipo de recursos pueden devenir en actos de corrupción (2014, pág. 91).
- c) **Recursos Legales:** Caracterizado por el uso selectivo y estratégico de los recursos legales que se encuentran a disposición de los actores, como por ejemplo, decidir si se interpone un recurso legal en contra de un comportamiento ilegal en la administración pública (Dente y Subirats, 2014, págs. 94 y 95). Pero también se hace mención de la capacidad que tienen algunos actores para modificar o crear normas que permitan cambiar los resultados de las dinámicas de interacción, como por ejemplo, aprobación de nuevas leyes y la reglamentación de las mismas (Dente y Subirats, 2014, pág. 96).
- d) **Recursos cognitivos:** Refiere a la disposición y uso de todo tipo de información o modelos interpretativos relevantes para los actores que se busca incidir o “persuadir” (Dente y Subirats, 2014, págs. 97-106). Por ejemplo, un resumen ejecutivo con información estadística que visibilice los impactos de la aprobación de una determinada política o norma.

Estos indicadores nos permitirán caracterizar los actores de la coordinación Ejecutivo- Legislativo que se identifiquen en el presente estudio de caso único.

II.4.2 Dinámica de la coordinación

Para definir la dinámica de coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo tomamos como base el enfoque teórico de la “red de políticas” -de manera particular los aportes de Fritz Scharpf (1997)-, cuyo corpus teórico facilita la comprensión de los procesos decisionales complejos porque presta especial relevancia a los actores participantes y las relaciones que desarrollan en un marco político-institucional (citado en Zurbruggen, 2011). Ese último aspecto es de particular interés para el desarrollo de la dinámica de coordinación en estudio porque se busca describir las interacciones generadas por cada uno de los actores previamente definidos con los rasgos desarrollados en el apartado anterior.

Siguiendo esta idea, tomando como referencia las dimensiones de Scharpf (1997) para el análisis de los procesos decisionales así como las variables de Almaraz (2019) y Dente y Subirats (2014), distinguiremos los siguientes aspectos de la dinámica para efectos de la presente investigación:

- a) **Los actores de la coordinación:** los actores se definirán con base a las características desarrolladas en la subcategoría de actores de la coordinación Ejecutivo- Legislativo, esto es el cargo y función, el tipo de objetivo que persiguen y los recursos que manejan (Dente y Subirats, 2014). En este punto debemos precisar que los rasgos planteados por Scharpf (1997), esto es preferencias, percepciones y capacidades, guardan relación con las características mencionadas debido a que con el cargo y función y el tipo de recursos que manejan se puede definir las capacidades del actor; mientras que con el tipo de objetivo se puede determinar los intereses y hasta cierto punto sus percepciones dentro del marco de las relaciones generadas con los demás actores.
- b) **Mecanismo de coordinación:** Estos mecanismos son aquellos que permiten garantizar la continuidad de la interacción entre los actores de la coordinación y delimitar su curso; y pueden ser formales o informales (Almaraz 2019, Scharpf, 1997). Por ejemplo, las reuniones informales, participación en mesas de trabajo o sesiones constituidas, entre otros.
- c) **Flujo de interacción de la coordinación:** este aspecto refiere a las formas específicas en las que interactúan entre ellos los actores de la coordinación en determinados procesos, como en el estudio de caso único planteado (Scharpf, 1997).

Con base a estos elementos definiremos y graficaremos la dinámica de coordinación Ejecutivo- Legislativo durante el proceso de aprobación del presupuesto público 2023.

II.4.3 Factores relevantes que posibilitan la coordinación

De la revisión a la literatura académica, se identifican tres factores relevantes que podría explicar la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo:

a) Marco institucional

El marco institucional establecido puede explicar las razones por las que las dinámicas de coordinación entre actores como el Ejecutivo y el Legislativo se desarrollan y se sostienen en el tiempo. Así, considerando que las instituciones son definidas como el conjunto de reglas e incentivos que restringen la racionalidad y la actuación de los actores con el objeto de maximizar sus beneficios (Dunleavy, 1991, Keman, 1996 y Scharpf, 1997, citado en Peters, 2003, pág. 72), podemos entender que dichos actores pueden decidir restringirse a las reglas de la coordinación establecida para maximizar algún beneficio, interés u objetivo determinado; en tanto no existiría otra vía más eficaz para lograrlo (Peters, 2003, pág. 73).

En ese orden de ideas, bajo este enfoque institucional de la elección racional, la coordinación Ejecutivo- Legislativo se constituiría como una institución estructurada a partir de la interacción de los actores, que genera incentivos para que aquellos puedan generar sinergias, incluso por sobre sus intereses particulares y posiciones discrepantes con el resto de actores, debido a que les motiva un objetivo mayor (Repetto, 2005, pág. 42-48); y porque dichas reglas les generan cierta predictibilidad o certidumbre sobre el comportamiento de los demás actores (Peters, 2003, págs. 74-77).

Para el tema de estudio, estos incentivos institucionales se pueden entender a partir de la interdependencia que existe entre el Gobierno y el Congreso. Así, por ejemplo, de acuerdo al estudio de Mónica Tobar (2020), el Gobierno requiere de un marco legal para implementar las políticas públicas; y, el Congreso necesita que las dependencias gubernamentales implementen las leyes para ver concretizada sus decisiones (pág. 73). Por tanto, se generan incentivos para que ambos actores puedan establecer dinámicas de coordinación para lograr la consecución de sus objetivos.

Considerando lo anterior, para determinar si el marco institucional establecido propició las dinámicas de coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo se deberá tener en cuenta primero el reconocimiento por parte de los actores de que dicha interacción se realiza de manera repetitiva en el tiempo a través de reglas o mecanismo preestablecidos; un segundo aspecto a considerar será la identificación de los incentivos que los motivan a continuar con dicha interacción; y, finalmente, se considerará la frecuencia con la que se realiza, para determinar la estabilidad de dicha interacción.

b) Coaliciones políticas

La teoría de las coaliciones políticas también puede explicar la dinámica de coordinación entre el Ejecutivo –legislativo, pero como parte de un proceso político (Clerici, y otros, 2017, págs. 237-238). Así, de acuerdo con Facundo Cruz y otros autores (2017), la coalición política supone un acuerdo de cooperación entre actores para lograr un determinado objetivo dentro del sistema político, lo que implica a su vez rutinas de coordinación entre los actores para lograr dicho objetivo compartido (págs. 237-239).

Bajo esta concepción, las coaliciones políticas influyen directamente en el desarrollo de la coordinación entre actores porque, de lo contrario, una ausencia de coordinación de las acciones a realizar pone en riesgo la consecución de los objetivos comunes previamente comprometidos (Clerici, y otros, 2017, págs. 237-239).

Por tanto, para identificar si las coaliciones políticas influyeron en la coordinación entre el Ejecutivo el Legislativo para el estudio de caso único planteado se deberá constatar si los actores de la coordinación tuvieron acuerdos previos de cooperación o alianzas que los llevaron a mantener dicha coordinación para lograr los objetivos acordados.

c) Órganos gubernamentales de coordinación

Otro factor que podría explicar la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo son los órganos gubernamentales de coordinación, las cuales han sido de estudiadas a lo largo de los años en sus respectivos contextos. Así, por ejemplo, en el estudio desarrollado por Javier García (1997) en los estados europeos de Francia, Italia y España, se destacó la dualidad administrativa y política con la que dichos órganos desarrollaban sus funciones para posibilitar las

relaciones de naturaleza política entre el Gobierno y el Parlamento (págs. 195-196).

En esa misma línea, trabajos más recientes han descrito como estos órganos mantiene ese rol central en promover las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, tal como desarrolla José Gómez (2008) en el contexto mexicano, donde dichos órganos se denominan “Oficinas de Enlace Congreso”, las cuales tienen la función de representar al Gobierno en la interlocución con el Congreso, y posibilitar la coordinación entre ambos actores para el desarrollo de funciones como las legislativas, a través del cabildeo (págs. 105-111). Este autor destaca la importancia de estas oficinas, principalmente, en contextos donde no se cuenta con una mayoría parlamentaria oficialista, tal como sucedió en México en 1997, cuando el PRI no logró dicha mayoría en el Congreso y se conformó un bloque opositor mayoritario (Gómez Valle, 2008, pág. 112). En respuesta, desde el Gobierno se dispuso la creación de más oficinas de enlace Congreso en todas las secretarías de Estado para que se encarguen de fortalecer las relaciones con el Congreso (Gómez Valle, 2008, pág. 112).

Por tanto, para definir si los órganos gubernamentales de coordinación cumplen también un rol clave en nuestro contexto, y de manera particular durante la aprobación del presupuesto público 2023, precisaremos identificar si los actores de coordinación tienen conocimiento o ya han venido interactuando con dichos órganos así como el nivel de importancia que le otorgan a las mismas en dicho proceso.

III. HIPÓTESIS Y VARIABLES

III.1 Supuestos hipotéticos del Trabajo

La presente investigación formula los siguientes supuestos hipotéticos, a partir del caso de estudio:

Supuesto hipotético principal

La coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023 fue permanente debido al marco institucional y los órganos gubernamentales de coordinación que propiciaron una interacción constante entre ministros y congresistas a través de mecanismos como la participación en sesiones del Congreso y reuniones informales.

Supuestos hipotéticos secundarios

- H.S 1** Los actores que participaron de la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023 fueron: Los ministros y los congresistas.
- H.S 2** La dinámica de coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023 se caracterizó por mantener un flujo de interacción constante entre los actores, a través de mecanismos como la participación en sesiones del Congreso y reuniones informales.
- H.S 3** Los factores relevantes que posibilitaron la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023 fueron: el marco institucional y los órganos gubernamentales de coordinación.

III.2 Sistemas y categorías de análisis

Categoría de análisis: La Coordinación

Subcategoría de análisis 1: Actores de la coordinación

Subcategoría de análisis 2: Dinámica de la coordinación

Subcategoría de análisis 3: Factores relevantes que posibilitan la coordinación

IV. MATERIALES Y MÉTODOS

IV.1 Enfoque de la Investigación

El enfoque de la investigación sigue una lógica inductiva, a partir de la información recabada en la realidad, en este caso, a través de los entrevistados (Creswell, 1994, pág. 101). Esto debido a que la investigación explora un fenómeno poco estudiado por lo que no existe una teoría específica sobre la cual partir (Creswell, 1994, pág. 21).

IV.2 Tipo de investigación

La presente investigación es cualitativa-descriptiva porque, tomando el aporte de Roberto Hernández, Fernández y Baptista (2014), nos interesa estudiar la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023, a partir de la percepción que tuvieron los actores entrevistados respecto al fenómeno en estudio y los hechos recopilados a través de medios periodísticos.

En ese sentido, buscamos profundizar en los puntos de vista, interpretaciones y significados de los actores entrevistados, producto de la experiencia adquirida durante su participación en la coordinación Ejecutivo- Legislativo en el periodo de estudio (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2014, pág. 368).

IV.3 Diseño de investigación

El diseño de investigación empleado para la presente investigación es el estudio de caso único debido a que, tal como se desarrolló en la justificación, permite una mejor comprensión de fenómenos complejos, únicos o excepcionales (Bennett y Elman, 2006; Mahoney y Goertz, 2006 citado en Lodola, 2009). Siendo que esta excepcionalidad se sustenta en el carácter de “extraño” con relación al contexto en el que se desarrolla el presente caso (Coller, 2005, pág. 36), un contexto caracterizado por tensiones y crisis política entre el Ejecutivo y el Legislativo que conllevó a un intento de disolución del Congreso y a la aprobación de la vacancia presidencial, mientras se iba desarrollando a la par una coordinación entre ambos actores para aprobar el presupuesto público 2023 (Lavilla, 2022).

En ese sentido, a partir del estudio de caso único se pretende una descripción extensiva que permita la identificación del mayor número de elementos y características del caso y su evaluación respecto a la importancia que tiene dentro de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, visto como una compleja red de relaciones que distingue a todo fenómeno político- social (Bartolini, 1988, pág. 71).

IV.4 Credibilidad de la investigación

A fin de garantizar la credibilidad de la investigación se utilizó la técnica de triangulación para corroborar los resultados obtenidos de las entrevistas (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2014, pág. 456). Para ello se utilizó la triangulación teórica mediante la cual analizó dichos resultados a la luz de otras investigaciones previas como la de Enrique Patriau (2014) y Alvaro López (2019), quienes estudiaron casos similares en el país e identificaron ciertos aspectos similares a los que se recogieron durante las entrevistas realizadas. Por otro lado, se realizó la triangulación de fuentes mediante entrevistas a más de un representante del sujeto de estudio o grupo poblacional objetivo (por ejemplo, respecto a los actores congresistas, se entrevistó a 5 congresistas), esto a efectos de corroborar “inconsistencias” en sus respuestas.

IV.5 Sujetos de estudio

Los sujetos de estudio para la presente investigación lo conforman todos los actores que participaron de la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del Presupuesto Público 2023. Esto involucra a funcionarios del Ejecutivo (Ministros, coordinadores parlamentarios y demás funcionarios públicos) y del Legislativo (congresistas, asesores, entre otros), que en su conjunto suponen un número indeterminado de actores, que se ve complejizado por su alta rotación o porque ciertos cargos, como los de coordinadores parlamentarios, no se encuentran consignados de tal manera en las normas de designación.

Ateniendo esas limitantes y la variabilidad de la población, se optó por aplicar el criterio de muestreo cualitativo intencional para determinar a los sujetos de estudio que puedan ser capaces de otorgar la mayor cantidad de información en torno al objeto de estudio (Izcarra, 2007; Otzen y Manterola, 2017). Para tal fin, se utilizó como referencia los estudios de Enrique Patriau (2014) y Alvaro López (2019) para discernir de entre los sujetos que describieron, a los que podían garantizar el suficiente conocimiento sobre la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo. En este caso, entre los actores más destacados en dicho ámbito fueron los ministros, congresistas y coordinadores parlamentarios.

Ahora bien, entendiendo que se trata de sujetos de difícil acceso, se optó por complementar la selección de los sujetos de estudio a través del método de “bola de nieve” (Goodman, 1961), a fin de que el primer sujeto entrevistado suministre los nombres de otros potenciales sujetos con base a las interrelaciones propias de su participación en la dinámica de coordinación durante el estudio de caso único (Alaminos y Castejón, 2006).

IV.6 Procedimientos.Técnicas e instrumentos de recolección de información

IV.6.1 Técnicas e instrumentos de recolección de información

Como primera técnica se optó por la revisión de documentos, registros, materiales y otros (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2014, pág. 415). La recolección de información a través de esta técnica nos permitió contextualizar nuestra categoría de análisis y lograr aproximaciones sobre algunas de sus propiedades. Entre los instrumentos utilizados tenemos el libro de Álvaro López (2019), el cual asemeja a un diario de anécdotas de cuando ejerció el cargo de coordinador parlamentario, y la investigación de Enrique Patriau (2014).

Asimismo tenemos como instrumentos de esta primera técnica, las notas periodísticas de los sitios web de El Comercio, La República, RPP, Gestión;

material audiovisual en sitios web y la plataforma Youtube, donde se ubicó reportajes sobre los coordinadores parlamentarios; también se utilizó documentos de gestión, como los Reglamentos de Organización y Funciones (ROF) de los ministerios y del Congreso de la República, las normas jurídicas que regulan al Poder Ejecutivo y al Congreso de la República, y registros, donde se pudo dar cuenta de la lista de coordinadores parlamentarios.

Otra técnica para la presente investigación son las entrevistas semiestructuradas, para lo cual se utilizó como instrumento una **guía de entrevista** (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2014, pág. 403). Dicha herramienta se construyó siguiendo los objetivos, las subcategorías de análisis y los indicadores de la investigación a fin de centrar los puntos principales durante la entrevista (Izcarra, 2014). Asimismo, tal como se puede apreciar en la Guía de entrevista elaborada (ver anexo 4), se realizó una pequeña presentación del investigador y el objetivo de estudio, a fin de generar un clima de confianza con el entrevistado; además las preguntas formuladas fueron lo suficientemente abiertas para dejar a libertad del entrevistado que se explye con las respuestas (Izcarra, 2014). Cabe precisar que algunas preguntas tuvieron que apoyarse de algunos conceptos y ejemplos para hacerla comprensible. Estos ajustes se realizaron al momento de aplicar las primeras entrevistas.

IV.6.2 Procedimiento

En una primera fase nos centramos en la recolección de información secundaria, haciendo uso de la técnica revisión de documentos, registros, materiales y otros (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2014, pág. 415); a través del cual se utilizó los instrumentos de notas material audiovisual (reportajes), libros, documentos de gestión y normas jurídicas. La información obtenida permitió contextualizar la situación de la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023 y para lograr una aproximación a algunos de sus componentes.

En una segunda fase, se elaboraron los instrumentos para la recolección de la información primaria a través de entrevistas semiestructuradas, las cuales estuvieron acompañadas de su correspondiente guía de entrevista y hoja de consentimiento. También se determinó la aplicación de dichos instrumentos a los actores que se vaya identificando con el método de “bola de nieve” durante el trabajo de campo (Goodman, 1961).

En una tercera fase, previo a cada entrevista se solicitó la autorización de la misma a través de una hoja de consentimiento (ver anexo 5), para garantizar

la confidencialidad y de ser el caso el anonimato; procediendo luego a desarrollar la entrevista siguiendo las pautas de la guía de entrevista. Culminada las entrevistas se procedió a transcribir las mismas en una hoja de respaldo para un mejor análisis.

Finalmente, se procedió a procesar la información recabada con los instrumentos de investigación elaborados para organizar los resultados, pasando luego por su respectivo análisis.

IV.7 Análisis de datos

El análisis de los datos se realizó considerando la matriz de operacionalización de las categorías de análisis (anexo 3), mediante la cual se organizó la información recabada en las entrevistas. De esa manera se logró dar una estructura a las respuestas de los entrevistados para facilitar la comparación de los resultados según categoría de análisis (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2014, pág. 418). Esta comparativa de los resultados por categoría permitió identificar similitudes y diferencias entre los datos, así como patrones, relaciones e inconsistencias para obtener resultados confiables que pudieron ser contrastados con los supuestos hipotéticos.

V. RESULTADOS

Este capítulo presenta los resultados obtenidos a partir del análisis de los medios secundarios (como los textos académicos, notas periodísticas documentales y visuales, documentos de gestión y normas jurídicas) así como el análisis de los resultados de las ocho (08) entrevistas aplicadas para describir la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del Presupuesto Público 2023.

Los resultados se organizan según las subcategorías de análisis de los objetivos específicos (secundarios) de la presente investigación:

V.1 Subcategoría de análisis 1: Actores de la coordinación Ejecutivo-Legislativo

Los resultados arrojan una participación activa de congresistas, ministros, funcionarios públicos técnicos, coordinadores parlamentarios y asesores parlamentarios, quienes según cargo y función tuvieron objetivos específicos y manejaron recursos determinados, tal como detallará a continuación:

a) Congresistas

Las actas de sesión de la Comisión de Presupuesto y del Pleno del Congreso (Congreso de la República, s.f.) analizadas muestran

que los **congresistas** tuvieron una participación activa en la coordinación Ejecutivo- Legislativo durante el periodo de estudio, tanto como miembros de la Comisión de Presupuesto del Congreso, como miembros del Pleno del Congreso de la República, en cada caso los objetivos y recursos los resultados demuestran que existieron diferentes objetivos y recursos empleados.

a.1 Comisión de Presupuesto del Congreso 2022-2023

- **Cargo y función:** Los cargos de los congresistas fue la de ser miembros en la Comisión, con sus respectivas divisiones internas: Presidente, Vicepresidente, Secretario, miembros titulares y miembros accesorios. Así, de acuerdo con la información institucional analizada en registros del Congreso de República, la Comisión de Presupuesto 2022-2023 estuvo bajo la conducción de los congresistas José Luna, en su calidad de Presidente; José Arriola, como Vicepresidente, y Alejandro Aguinaga, como Secretario de la referida Comisión (Congreso de la República, s.f.). Además, la comisión estuvo compuesta por 20 miembros titulares y aproximadamente 30 miembros accesorios (con las variaciones que pudieron suscitar debido a los cambios acreditados por los grupos parlamentarios) (Congreso de la República, s.f.). Su principal función fue la de estudiar y elaborar el dictamen del proyecto de Ley de presupuesto presentado por el Ejecutivo (art. 78 CP 1993).
- **Objetivos:** De acuerdo a los resultados arrojados de las entrevistas, tenemos que su objetivo central fue la de atender las demandas de presupuesto de sus respectivas regiones a las que representan, conforme lo expresó un miembro de dicha la Comisión:

El principal objetivo de la Comisión y del mío propio fue escuchar todos los pedidos de los diferentes sectores de los gobiernos regionales, locales y de los Ministerios y que seamos equilibrados y en lo posible satisfacer todas sus solicitudes de presupuesto para las obras que tanto se requieren en nuestras Regiones. (Entrevistado CG01, 2024).

- **Recursos:** En cuanto a los recursos empleados por este tipo de actores, el entrevistado CG01 señaló que utilizó “(...) todos los recursos posibles y también la asesoría de los

especialistas de la Comisión” (2024). Entre dichos recursos debemos destacar que, como miembros de la Comisión de Presupuesto, ellos pueden proponer, requerir y votar diversas propuestas que consideren en el marco del análisis y debate del proyecto de presupuesto público.

a.2 Pleno del Congreso 2021-2026

- **Cargo y función:** Los cargos de los congresistas fue la de ser miembros en el Pleno del Congreso. En el caso de estudio se contó con una participación activa 129 congresistas⁶, incluido los que tuvieron participación en calidad de miembros de la Comisión de Presupuesto. Su función principal fue la de aprobar el dictamen del proyecto de Ley de presupuesto emitido por la Comisión de Presupuesto (art. 78 CP 1993).
- **Objetivos:** Al igual que los miembros de la Comisión, los objetivos de los congresistas en el Pleno estuvieron orientados a atender demandas de la población, principalmente de sus respectivas regiones. En esa línea, el entrevistado CG05 señaló que:

(...) como congresistas siempre luchamos para que se vaya a nuestra región. Y para ver también que los Ministerios que reciban mayor [presupuesto] puedan resarcir. Por ejemplo, queremos mejorar nuestra educación, que se vaya mayor [presupuesto] para [el Ministerio de] Educación; (...) hay presupuesto que el Estado debe dar para seguir instalando gas domiciliario; en tema de saneamiento, en tema de transporte, mejora de vías es importante (...); el presupuesto debe ir destinado a obras para mejorar la calidad de vida de todas las personas. (2024)

- **Recursos:** Los recursos que priorizaron estos actores fueron los políticos. Así, de acuerdo a lo expresado por el entrevistado CG02 (2024): “[se utilizaron] recursos políticos, solicitando reuniones con los ministros para dialogar sobre las soluciones de las problemáticas recogidas en mi semana de representación y mis diferentes visitas de campo”. De igual manera, el entrevistado CG05 (2024) señaló que se

⁶ No se considera la participación del congresista Freddy Díaz, quien por esas fechas fue suspendido de sus funciones.

utilizaron “reuniones, persuasión en la Comisión [para] llevar y decir la necesidad”. Sin embargo, también fueron utilizados otros recursos como los cognitivos a través de “datos estadísticos y ayudas memorias.” (CG02, 2024); o recursos normativos como la Constitución Política, el Reglamento del Congreso, el Decreto Legislativo N° 1275, que aprueba el marco regulatorio de responsabilidad y transparencia fiscal de los gobiernos subnacionales, Decreto Legislativo N° 1440, sobre el Sistema Nacional de Presupuesto Público, entre otros (CG03, 2024).

b) Ministros

El análisis de las actas de sesión de la Comisión de Presupuesto (Congreso de la República, s.f.) nos permiten evidenciar la participación del Primer Ministro, el Ministro de Economía y los demás ministros de los pliegos presupuestales en momentos puntuales del proceso de aprobación de presupuesto público 2023.

- **Cargo y función:** Como se ha precisado, el cargo ejercido durante el caso de estudio fue la de ministros de Estado, cuya función central fue la de sustentar sus respectivos pliegos presupuestales (art. 80 CP 1993). Aunque cabe precisar que la mayor participación estuvo dada por el Premier y el Ministro de Economía. Tal como consta en el acta de la décima segunda sesión extraordinaria de la Comisión de Presupuesto, el Presidente del Consejo de Ministros, Aníbal Torres, sustentó el pliego correspondiente a su cargo (2022). Posteriormente, la Presidencia del Consejo de Ministros, esa vez a cargo de Betssy Chávez, participó en las sesiones del Pleno del Congreso (28, 29 y 30 de noviembre del 2022) durante el debate de los dictámenes sobre los proyectos de Ley de Endeudamiento, de Equilibrio Financiero y de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023 (2022). Además, tal como explicó el entrevistado CP01, por parte del Ejecutivo, el Ministerio de Economía y Finanzas es el “anfitrión (...) para la estructuración de la Ley de Presupuesto” (2024). En esa línea, dicha entidad tuvo una activa participación en el proceso de aprobación del presupuesto público, tal como consta en el Acta de la décima segunda sesión extraordinaria de la Comisión con la participación del Ministro de Economía y Finanzas, Kurt Burneo (2022).

- **Objetivos:** El objetivo de los ministros, de manera particular del Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía, fue la de lograr la aprobación del presupuesto público, para así cumplir con su función constitucional (arts. 78 y 80 CP 1993); a ello se le debe sumar que cada uno buscó consolidar todos los objetivos de sus sectores (CP01, 2024).
- **Recursos:** Se identifica que el principal recurso empleado por estos actores fue el político, a través de reuniones con los grupos parlamentarios. Tal como quedó evidenciado cuando la expremier Betssy Chávez invitó a todos los voceros de los grupos parlamentarios para sostener reuniones de diálogo, a fin de aminorar las tensiones durante el proceso de debate del presupuesto público (Andina, 2022).

c) Funcionarios públicos técnicos

En las actas de sesión analizadas también se identificó una participación activa de funcionarios públicos de carácter más técnico, principalmente del Ministerio de Economía y Finanzas, tales como viceministros y directores de línea, los cuales serán considerados para la presente investigación.

- **Cargo y función:** Los principales cargos identificados fue el Viceministro de Hacienda y la Directora General de Presupuesto Público, cuyas funciones se centraron en sustentar y brindar soporte técnico durante las sesiones de la Comisión de Presupuesto y durante el debate las sesiones del Pleno de Congreso. Por ejemplo, en el Acta de la primera sesión ordinaria de la Comisión de Presupuesto, se corrobora la participación del Viceministro de Hacienda, José Calderón, para sustentar la política de gastos y endeudamiento (Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, 2022). Asimismo, se contó con la participación de la Directora General de Presupuesto Público, Lisseth Ramsden, quien participó del debate de los puntos contenidos en el dictamen del Proyecto de Ley de Presupuesto Público 2023, a modo de asistencia técnica a la Comisión, tal como quedó constatado en el Acta de la continuación de la vigésima cuarta sesión extraordinaria de la referida comisión (2022).

- **Objetivos:** El objetivo de los funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas fue la aprobación del proyecto de presupuesto público de la manera más coordinada y técnica posible para resguardar los recursos limitados, tal como indica uno de los entrevistados:

(...) [El principal objetivo fue] Que se apruebe el proyecto de ley sin el menor cabe posible (...) que no estén coordinados previamente entre el Ejecutivo. Sobre todo que no se ingresen mucho agregados al Congreso cuando no están coordinados. (...) Y de por sí el presupuesto del Gobierno es bien limitado. No se puede dar el lujo de agregar muchas cosas. (CP02, 2024).

- **Recursos:** Los recursos que emplearon estos actores fue principalmente los recursos políticos y recursos cognitivos, a través de su participación y soporte técnico en las sesiones de la Comisión de Presupuesto o en reuniones técnicas, tal como se pudo constatar en las actas de sesión del Congreso y de acuerdo a lo expresado por uno de los entrevistados:

(...) El trabajo del Ministerio de Economía es un trabajo netamente técnico, (...) se han empleado ayudas memorias, reuniones directamente con los sectores, asesores de la Comisión de Presupuesto, para que ellos puedan de alguna manera sincerar el texto y eliminar los artículos que no tienen sustento técnico y otros que sí se pueden agregar en base al trabajo que se hizo entre el Ejecutivo y el MEF (CP02, 2024).

d) Coordinadores Parlamentarios

Si bien en el análisis de las actas de sesión del Congreso no se identificaron la participación de los coordinadores parlamentarios ni en otras fuentes secundarias, que hiciesen visible su participación, cabe precisar que durante las entrevistas, los coordinadores parlamentarios fueron de principal mención por el resto de actores.

- **Cargo y función:** De las entrevistas podemos identificar una principal participación del coordinador parlamentario de la Presidencia de Consejo de Ministros, el coordinador parlamentario del Ministerio de Economía y Finanzas y los

coordinadores parlamentarios del resto de pliegos presupuestales del Ejecutivo, cuya principal función giró en torno a establecer la comunicación directa con los congresistas y asesores congresales para trasladar la posición de la entidad a la que representan. Así, el entrevistado CG02 (2024) señaló que aquellos “(...) fueron como los intermediarios entre los despachos ministeriales y congresales”, y, como agrega el entrevistado CG03 (2024), también “(...) realizan el seguimiento de cada acto parlamentario, cuya modificación o regulación normativa podría impactar en sector o entidad que representa”.

- **Objetivos:** Estos actores tuvieron objetivos diversos según al sector que representaban. Así, por ejemplo, se identificó que algunos coordinadores tenían por objeto incorporar modificaciones para incluir nuevas necesidades al presupuesto público 2023, tal como expresó uno de los entrevistados:

(...) La participación de la Coordinación Parlamentaria, a través de dos coordinadores, era poder incluir a través de un congresista algunas modificatorias para que sea incluido dentro de la Ley de Presupuesto del 2023. (CP01, 2024)

Por otro lado, otro grupo de coordinadores parlamentarios, tal como citamos anteriormente, tuvieron por objetivo que no se ingresen modificatorias que no hayan sido previamente coordinadas con el Ejecutivo, principalmente con el MEF (CP02, 2024).

- **Recursos:** Los recursos que se identificaron también son variados. Por ejemplo, tal como expresó el entrevistado CP01, se emplearon recursos cognitivos, siendo que para convencer la incorporación de una modificatoria al proyecto de presupuesto “(...) el insumo era una información, una ayuda memoria, muy sintética que te podía plasmar y decir para qué sirve eso y cuál es el objetivo, y cuántas personas o cuántas familias van a salir beneficiadas” (2024). Asimismo, se utilizaron recursos normativos para, por ejemplo, aplicar la redistribución del presupuesto de un sector específico a efectos de facilitar soluciones a la alta demanda de pedidos y necesidades durante este proceso. Así lo explica el entrevistado CP01: “(...) se necesitaba

mecanismos normativos, brazos normativos, autorizaciones, y dentro de las autorizaciones está que, por ejemplo, podías disponer del presupuesto o redistribuir el presupuesto de tu sector” (2024). Por otro lado, se recurrieron a mecanismo políticos como la generación de reuniones y los acuerdos políticos. En esa línea el entrevistado CP02 indicó que:

(...) ha habido reuniones, se han empleado ayudas memorias, reuniones directamente con los sectores, asesores de la Comisión de Presupuesto (...) El tema político solo se llevó el último día de la ley de presupuesto, (...) donde ya se pudo haber agregado algunos temas complicados (...) pero previo acuerdo político entre Ministros”. (2024)

e) Asesores parlamentarios

Tal como se evidencia en el Acta de la vigésima cuarta sesión extraordinaria de la Comisión de Presupuesto, también se destaca una participación activa de los asesores de la Comisión durante el proceso de elaboración y debate del proyecto de presupuesto (2022). A ello se suma otro actor también indicado durante las entrevistas realizadas, hablamos de los asesores de los despachos congresales.

e.1 Asesores de la Comisión de Presupuesto

- **Cargo y función:** Los cargos de estos actores fueron principalmente asesores de la Comisión de Presupuesto, cuyas funciones fueron la de elaborar la propuesta de predictamen del proyecto de Ley de Presupuesto. Ello se evidencia en el Acta de la continuación de la vigésima cuarta sesión extraordinaria de la Comisión, donde se precisó que los asesores de la Comisión “(...) seguirá trabajando la propuesta del predictamen respetando el equilibrio financiero y el respecto a las normas vigentes (...)” (Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, 2022).
- **Objetivos:** Sus objetivos giran en torno a viabilizar el texto del proyecto de Ley de presupuesto público, a partir de los requerimientos que deben evaluar. Así, uno de los entrevistados señala que:

(...) los asesores de la Comisión de Presupuesto reciben, así como reciben el proyecto de ley del Ejecutivo, también reciben los pedidos de los congresistas. Y la Ley de presupuesto es la ley más importante de año. Así que tanto las opiniones de los congresistas, asesores de los congresistas como asesores de la Comisión de Presupuesto como los propios actores del Ejecutivo, todos son importantes. Sino no se podría aprobar. (CP02, 2024)

- **Recursos:** Los recursos más utilizados por estos actores fueron los recursos políticos, como las reuniones que sostuvieron con los equipos del Ministerio de Economía y Finanzas. Así, tal como señaló uno de los entrevistados:

(...) la misma comisión [de Presupuesto] tiene una metodología de reunirse con los asesores y con los funcionarios de los Ministerios, en la cual, respecto a algunas propuestas legislativas, los asesores de los congresistas que integran la comisión tienen alguna duda y se realizan las consultas, (...) para que los funcionarios del Poder Ejecutivo sustenten a través de documentos o sustenten a través de su disertación sobre las dudas que tienen los asesores de los congresistas. (ASE01, 2024)

e.2 Asesores de los despachos congresales

- **Cargo y función:** Estos actores ocuparon el cargo de asesores de los despachos congresales, teniendo por función brindar soporte técnico- político a los congresistas. Así, de la información recogida, tenemos que aquellos se encargan de apoyar con la atención de documentos y requerimientos que llegan a los despachos sobre diversas necesidades de sus regiones, así lo expresa el entrevistado ASE01, (2024): “llegan sendos documentos de todo el Perú y obviamente despachando con el congresista, él hace una preselección de que artículos y que proyectos de inversión, específicamente, él considera que son de beneficio de la población (...)”. Además proporcionan información para que los congresistas puedan ejercer su voto, así el entrevistado ASE01 (2024) agrega que realizan todas las gestiones necesarias “(...) para que obviamente la información llegue

oportuna y llegue obviamente veraz al congresista para que pueda tomar una decisión sobre el voto.”

- **Objetivos:** El principal objetivo de los asesores parlamentarios fue la garantizar que el proyecto de Ley de presupuesto recoja las prioridades y requerimientos de su congresista y la región que representa. Así, de acuerdo con uno de los entrevistados:

(...) El principal objetivo era ver cuáles son las propuestas normativas dentro de la ley y cuál es la distribución del presupuesto para el pliego tanto del gobierno regional y de los gobiernos locales y de los gobiernos nacionales, las cuales van a ser transferidos al departamento de (...), específicamente, ese era el principal objetivo, saber qué beneficios hay en la ley de presupuesto para la región. (ASE01, 2024)

- **Recursos:** Los recursos empleados por estos actores son principalmente recursos normativos y cognitivos, tal como confirma el entrevistado ASE01:

(...) Nosotros recabamos todo lo que son recursos cognitivos, ayudas memorias, respecto al presupuesto y específicamente también los recursos legales, el fundamento legal por qué se están transfiriendo algunas partidas presupuestales, tanto a nivel regional y a nivel local. (2024)

Para una mejor visualización y comprensión de los resultados obtenidos para cumplir con nuestro primer objetivo específico, referido a identificar a los actores de la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante el proceso de aprobación del presupuesto público 2023, se presenta a continuación una tabla resumen de los actores definidos con base a sus cargos, tipos de objetivos perseguidos y recursos empleados para tales fines (ver tabla 2).

Tabla 2. Actores de la coordinación

Actores	Cargo/ Función	Tipo de objetivo	Tipo de recurso
Congresistas	Miembro de la Comisión de Presupuesto	Atender las demandas de presupuesto de sus respectivas regiones.	Todos los recursos posibles
	Miembro del Pleno del Congreso	Atender demandas de la población.	Recursos políticos (reuniones, persuasión);

			recursos cognitivos (datos estadísticos); recursos normativos (Constitución, Reglamento del Congreso, leyes)
Ministros	Primer Ministro	Aprobación del presupuesto público.	Recursos políticos (reuniones con grupos parlamentarios)
	Ministro de Economía	Aprobación del presupuesto público.	Recursos políticos (reuniones)
	Ministros de los demás pliegos presupuestales	Aprobación del presupuesto público, consolidando los objetivos de sus sectores.	Recursos políticos (reuniones)
Funcionarios públicos técnicos	Viceministro de Hacienda	Aprobación del proyecto de presupuesto público de la manera más coordinada y técnica posible para resguardar los recursos limitados.	Recursos cognitivos (ayudas memorias); recursos políticos (reuniones)
	Directora General de Presupuesto Público		
Coordinadores parlamentarios	Coordinador Parlamentario de PCM	Incorporar modificaciones para incluir nuevas necesidades al presupuesto público 2023.	Recursos cognitivos (ayuda memoria con impactos); recursos normativos (normas sectoriales); recursos políticos (reuniones).
	Coordinador Parlamentario del MEF	Que no se ingresen modificatorias que no hayan sido previamente coordinadas en el Ejecutivo.	
	Coordinadores parlamentarios de los pliegos presupuestales	Incorporar modificaciones para incluir nuevas necesidades al presupuesto público 2023.	
Asesores parlamentarios	Asesor parlamentario de Comisión de Presupuesto	Elaborar y viabilizar el texto del proyecto de Ley de presupuesto público.	Recursos políticos (reuniones)
	Asesor parlamentario del despacho congresal	Garantizar que el proyecto de Ley de presupuesto recoja las prioridades y requerimientos de su congresista y la región que representa.	Recursos normativos (fundamento legal); recursos cognitivos (ayudas memorias)

Elaboración propia (2025)

V.2 Subcategoría de análisis 2: Dinámica de la coordinación Ejecutivo-Legislativo

La información recaba y procesada indica que la dinámica de la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo fue una interacción constante entre congresistas, ministros, funcionarios públicos técnicos, coordinadores parlamentarios y asesores parlamentarios, antes identificados, a través de mecanismos de coordinación como la participación en sesiones de la Comisión de Presupuesto, los grupos de trabajo constituidos y las reuniones informales, tal como se detallará a continuación:

a) Mecanismos de la coordinación

De acuerdo con las actas de las sesiones del Congreso (2022) y los resultados de las entrevistas aplicadas, tenemos que los mecanismos de coordinación fueron centralmente:

a.1 Las sesiones de la Comisión de Presupuesto

Las sesiones de la Comisión de Presupuesto se constituyeron como un mecanismo de coordinación clave que convoca la interacción de los actores del Ejecutivo y el Legislativo, así, tal como se evidenció previamente, los actores del Ejecutivo aprovechan estos espacios para sustentar sus respectivos pliegos presupuestales ante los actores del Legislativo, con el objetivo de que sus requerimientos sean garantizados en el texto final. Así, desde la perspectiva de un actor del Legislativo entrevistado, explica lo siguiente:

(...) El principal objetivo de la Comisión y del mío propio fue escuchar todos los pedidos de los diferentes sectores de los gobiernos regionales, locales y de los Ministerios y que seamos equilibrados y en lo posible satisfacer todas sus solicitudes de presupuesto para las obras que tanto se requieren en nuestras Regiones. (CG01, 2024)

a.2 Los grupos de trabajo constituidos

Otro mecanismo de coordinación utilizado fue la creación de un grupo de trabajo específico para una mejor coordinación entre los actores del Ejecutivo y el Legislativo. Así, tal como se constata en el Acta de la segunda sesión extraordinaria de la Comisión de Presupuesto de fecha 02 setiembre 2022, el Presidente de la Comisión de Presupuesto se reunió con el Ministro de Economía para acordar designar un grupo de trabajo específico encargado de analizar el proyecto de Ley de Presupuesto Público para el año

fiscal 2023 (Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, 2022). Este mecanismo habría sido clave para lograr, al menos en la etapa de Comisión, una propuesta de Ley de presupuesto mínimamente consensuada, tal como destacó en el Acta de continuación de la vigésima sesión de la Comisión:

(...) Se agradece al Ministro de Economía y Finanzas, por haber destacado a la Comisión a dos funcionarias (...), quienes han venido participando en todas las sesiones, en cerca de tres meses de reuniones, y han desempeñado eficientemente la labores de asistencia técnica (...) (Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, 2022)

a.3 Reuniones informales

Otro de los mecanismos de coordinación utilizados, en mayor frecuencia, fueron las reuniones informales entre los actores de la coordinación Ejecutivo- Legislativo. Así, de acuerdo con los actores del Legislativo entrevistados, durante ese periodo “(...) se han realizado reuniones, mesas de trabajo, (...), coordinaciones con los titulares del pliego de los distintos ministerios (...)” (CG01, 2024). Otro de los entrevistados detalló más de dichas reuniones indicando la participación de otros actores del Ejecutivo: “(...) sostuve reuniones con los ministros y sus asesores, siendo intermediarios los coordinadores parlamentarios con la programación de dichas reuniones” (CG02, 2024).

Estas reuniones informales también se generaron entre los funcionarios públicos técnicos y los asesores parlamentarios, tal como quedó evidenciada en la siguiente afirmación:

(...) la misma comisión tiene una metodología de reunirse con los asesores y con los funcionarios de los Ministerios, (...) y se realizan las consultas, las preguntas para que los funcionarios del Poder Ejecutivo sustenten a través de documentos o sustenten a través de su disertación sobre las dudas que tienen los asesores de los congresistas. (ASE01, 2024)

De la misma manera, los actores del Ejecutivo entrevistados coincidieron en la importancia de las reuniones informales como mecanismos de coordinación, así uno de ellos señaló que “(...) ha habido reuniones (...) con los (...), asesores de la Comisión de Presupuesto, para que ellos puedan de alguna manera sincerar el texto [del presupuesto] (...)” (CP02, 2024). Otro de los

entrevistados dio a conocer que existen reuniones informales durante el debate del proyecto de Ley de presupuesto en el Pleno para que algunos legisladores puedan acoger ciertas propuestas de modificación, así este entrevistado explica que “(...) Los especialistas, tienen que ir [al Pleno del Congreso] para que, muchas veces, expliquen al congresista por qué es que tendría que haber esa modificación. Esa es una manera suficiente para que ellos tengan mayor insumo y puedan explicarlo en el Pleno.” (CP01, 2024).

b) Flujos de interacción de la coordinación

Del resultado de las entrevistas realizadas así como del análisis de la información secundaria disponible revisada (notas periodísticas y actas de sesión del Congreso) se tiene que el flujo de interacción de la coordinación Ejecutivo- Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023 fue constante a partir del 26 de agosto 2022, fecha en el que el Ejecutivo presentó el proyecto de Ley de presupuesto público para el año fiscal 2023 ante el Congreso, dando inicio así a la etapa de debate y aprobación del ciclo presupuestario.

Posteriormente, el 02 de setiembre de 2022, conforme establece el literal c), artículo 81 del Reglamento del Congreso, el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía de ese entonces concurren al Pleno del Congreso para sustentar el citado proyecto de Ley. En la misma fecha, se anunció la instalación del grupo de trabajo específico de coordinación integrado por funcionarios del Ministerio de Economía así como por miembros y asesores de la Comisión de Presupuesto y de la Contraloría (Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, 2022).

El 05 de setiembre de 2022, el proyecto de Ley fue derivada a la Comisión de Presupuesto para su análisis y dictamen correspondiente (Congreso de la República, s.f.). Con ese fin, al día siguiente, se desarrolló la primera sesión ordinaria de la Comisión de Presupuesto, donde se dio cuenta del ingreso del proyecto de Ley de presupuesto público 2023 y se otorgó espacio para que el Viceministro de Economía y el Viceministro de Hacienda sustenten dicha iniciativa y absuelvan las consultas necesarias para la elaboración del predictamen correspondiente (Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, 2022).

A partir del 07 de setiembre 2022, la Comisión de Presupuesto invitó a sus sesiones a los ministros y demás autoridades para que sustenten su correspondiente pliego presupuestal (Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, 2022). Durante esta primera etapa se intensificaron las interacciones entre el Ejecutivo y el Legislativo a través de los mecanismos de coordinación antes descritos. Así, los congresistas, ministros, asesores parlamentarios, funcionarios públicos técnicos y los coordinadores parlamentarios sostuvieron reuniones informales.

Evidencia de lo anterior, se tiene que, los actores del Legislativo entrevistados, afirmaron su: “(...) [interacción con] varios ministros, congresistas, asesores” (CG05, 2024), en muchos casos motivados por incorporar las necesidades de sus regiones, tal como complementó el entrevistado CG05 (2024): “(...) Como congresistas va a sus regiones y ve las necesidades, en los que es infraestructura, educación, salud, transporte y eso lo trata de sintetizar y hacer llegar a la comisión”. Asimismo, “(...) la misma comisión (...) [sostuvo reuniones] con los asesores y con los funcionarios de los Ministerios, (...) para que (...) sustenten a través de documentos o (...) a través de su disertación sobre las dudas que tienen los asesores de los congresistas” (ASE01, 2024).

Situación similar se dio en el caso de los actores del Ejecutivo entrevistados, donde precisaron su interacción con los “(...) miembros de la Comisión, porque (...) antes de la aprobación del predictamen [el] primer paso es la interacción con los miembros titulares” (CP01, 2024). Asimismo, otro entrevistado añadió que “(...) la actuación no solo es con los congresistas sino también con los asesores técnicos, sobre todo con la Comisión de Presupuesto, que es la comisión encargada de dictaminar el proyecto de ley presupuestal del año 2023. De ahí a su par [desde el MEF] también se coordina con los propios ministerios” (CP02, 2024).

Estas interacciones se intensificaron cuando el 21 de noviembre de 2022 se puso en agenda de la Comisión de Presupuesto el predictamen del proyecto de Ley de presupuesto. Tal como explicó uno de los entrevistados: “(...) la movida comienza a partir del debate de la aprobación del predictamen. Cuando tienes el predictamen, ya existe un debate en la Comisión.” (CP01, 2024). Estas múltiples interacciones culminaron su primera etapa cuando el 26 de noviembre del mismo año, los miembros de la Comisión de Presupuesto debatieron y aprobaron por mayoría el dictamen

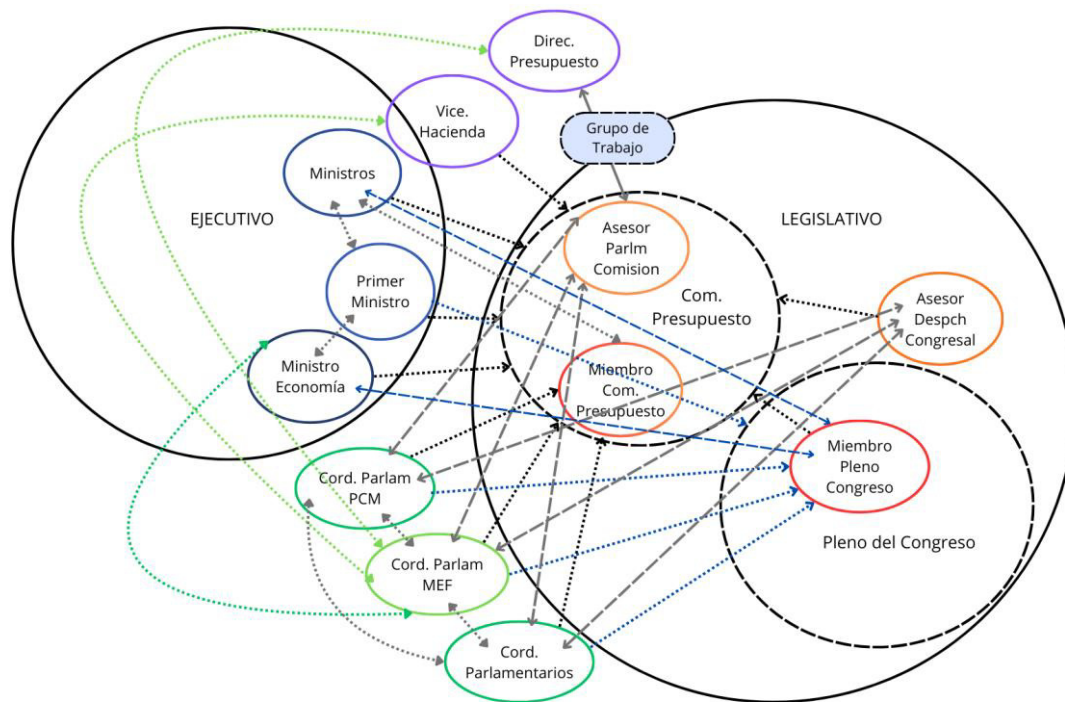
del proyecto de Ley de presupuesto público con 20 votos a favor, pasando a trámite para su agenda en el Pleno (Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, 2022).

La segunda etapa de interacciones dio lugar el 28 de noviembre 2022, donde se dio inicio a la sustentación de los pliegos de egresos que conformaron el dictamen de Ley de Presupuesto público 2023, a cargo del Presidente de Consejo de Ministros y demás Ministros. Dicha sustentación se extendió hasta el 29 de noviembre cuando se inició el debate del mencionado dictamen con la presencia de los miembros del Consejo de Ministros.

Durante este periodo las interacciones se hicieron aún más frecuentes porque, como mencionó uno de los entrevistados, esta era la última oportunidad para que los actores de la coordinación puedan incorporar sus propuestas. Así, lo narra el entrevistado CP01 (2024): “(...) el último recurso era el Pleno. Y en el Pleno tenían que hacer todo lo posible para que un congresista oralice su articulado y pueda ser incluido sin que objete la Comisión de Presupuesto y pueda incluirse esto de una manera más ordenada.” Finalmente, y tras un intenso debate, el miércoles 30 de noviembre se aprobó la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023 con 77 votos a favor (Congreso de la República, 2022).

A efecto de dar una mejor visualización y comprensión de los resultados expuestos para cumplir con nuestro segundo objetivo específico, referido a describir la dinámica de coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante el proceso de aprobación del presupuesto público 2023, se presenta a continuación un diagrama resumen de dicha dinámica y el flujo de interacción de los actores previamente definidos (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Diagrama de dinámica de coordinación



Elaboración propia (2025)

V.3 Subcategoría de análisis 3: Identificación de los factores relevantes que posibilitaron la coordinación Ejecutivo- Legislativo

Los resultados de las entrevistas aplicadas evidencia que los factores más relevantes que posibilitaron la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023 fueron el marco institucional y los órganos gubernamentales de coordinación, tal como se detalla a continuación:

a) Marco institucional

De las entrevistas realizadas se pudo advertir que los actores tenían conocimiento de la dinámica de la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público. Así, uno de los entrevistados precisó que esta dinámica “siempre se ha hecho desde muchísimos años (...) si bien es cierto esta práctica no está escrita (...) pero siempre se va a seguir dando, porque es parte de la confección de la Ley de presupuesto” (CP01, 2024). Esta falta de un mecanismo expreso que establezca y pauté la dinámica fue también enfatizado por otro entrevistado, quien señaló que:

(...) No hay reglamento, no hay flujograma, no hay específicamente plasmado como hacer ese tipo de

coordinaciones. Es más yo tengo 18 años en el Congreso, 16 años casi asesorando a congresistas en tema de presupuesto. (...) (ASE01, 2024)

Pese a lo anterior, los resultados indican que los actores tienen interiorizado el flujo de interacción que deben seguir en las dinámicas de coordinación, tal como lo expresó uno de los entrevistados: “No puedo ir a la PCM directamente, debe ser por medio de los asesores. Se formaliza la petición de reunión con la PCM donde se acredita la problemática. La petición se suscribe al uso de trámites y procedimientos correspondientes.” (CG04, 2024).

Los resultados obtenidos también demuestran que los actores deciden continuar la dinámica de coordinación debido a que logran resultados efectivos. Así, de acuerdo con uno de estos actores entrevistados, la razón por la que deciden continuar con la dinámica preestablecida se debe a “(...) los resultados obtenidos. Es Fundamental contar con estos mecanismos.” (CG01, 2024). Otro entrevistado añadió que es “(...) la efectividad de las mismas” (CG02, 2024).

En este punto, cabe precisar, que los resultados también indican que, para el caso de actores nuevos en la dinámica de coordinación Ejecutivo- Legislativo, estos deciden replicar dicha dinámica debido a que ven que el resto lo hace, tal como explicó otro entrevistado “advertí de mis otros colegas parlamentarios que realizaban reuniones, mesas de trabajo, etc” (CG02, 2024); o porque siguen las recomendación de sus asesores parlamentarios (con experiencia), tal como comenta el entrevistado ASE01 (2024): “(...) si tiene un buen asesor donde le diga cuáles son los mecanismos cuales son las pautas que es lo que tiene que ver, porque la ley de presupuesto es mucho más compleja”.

También destacamos, de los resultados obtenidos, que los actores reconocieron que la dinámica preestablecida fue constante durante la aprobación del presupuesto público 2023. Así, la mayoría coincidió en que fueron “muy frecuentes” (CG01, CG03, CG05, CP01, CP02, ASE01). Pero esta interacción frecuente se percibió de manera particular los últimos meses, y con mayor énfasis en los últimos días de debate en el Pleno. Así, dos entrevistados compartieron sus experiencias. El primero precisó que en “(...) los últimos meses hay más coordinación, cuando asisten los Ministros.” Otro entrevistado acotó que “(...) la movida comienza a partir del debate de la aprobación del predictamen.” (CP01, 2024),

en alusión a una mayor interacción durante esa etapa. La interacción en ese periodo fue fluido (con los congresistas).

b) Coaliciones políticas

A este respecto, los entrevistados descartaron que hubiese acuerdos previos que motivaron la coordinación durante el proceso de aprobación del presupuesto público 2023, alegando que: “(...) La actuación y deberes funcionales de los congresistas esta encuadrados en la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso de la República.” (CG03, 2024). Además, uno de los entrevistados enfatizó en lo siguiente: “no se debe mezclar eso, porque nosotros somos entes fiscalizadores y que no tenemos un rabo de paja para fiscalizar, interpelar y censurar cuando sea necesario. Ellos [el Poder Ejecutivo] hacen su trabajo, que es dar soluciones” (CG05, 2024).

Por otro lado, otro entrevistado precisó que los acuerdos de cooperación o alianzas no se dieron en ese proceso. Así, señaló que: “(...) En aquel proceso, no [hubo acuerdos o alianzas]. Si bien hubo interacción con todos, en aquel momento no.” (CP01, 2024).

c) Órganos gubernamentales de coordinación

Con respecto a los órganos gubernamentales de coordinación, los resultados de las entrevistas arrojaron que los actores entrevistados conocían de estos órganos. Así, uno de los entrevistados los identificó de la siguiente manera: “(...) Sí, fueron como los intermediarios entre los despachos ministeriales y congresales” (CG02, 2024). Otro entrevistado detalló que “(...) en cada Ministerio hay un coordinador, que son el enlace que nosotros usamos en nuestra función de representación.” (CG05, 2024).

Cabe precisar que los resultados también indican que no siempre se tuvo conocimiento de estos órganos, ello en atención a la precisión que realizó uno de los entrevistados: “(...) Cuando llegué al Congreso no sabía de su existencia. Cuando empezamos a estudiar, así como el reglamento, leyes, en estos tres años hemos aprendido a hacer las gestiones más veloces.” (CG05, 2024).

Los entrevistados también reconocieron la importancia de la existencia de estos órganos. Así, uno de ellos precisó lo siguiente: “(...) tener un enlace con el Ejecutivo es importante porque nos ayuda a que nos entienda lo que necesita el pueblo; y los

coordinadores son importantes porque ellos transmiten las necesidades a los ministerios, la parte legislativa; y el Ejecutivo hace lo mismo al Legislativo.” (CG01, 2024). Otro entrevistado destacó que: “(...) Es importante porque son quienes realizan el seguimiento de cada acto parlamentario cuya modificación o regulación normativa que podría impactar en sector o entidad que representa; asimismo, permite generar las coordinaciones para viabilizar y agilizar las solicitudes de opinión, las presentaciones de los titulares de pliego y las reuniones técnicas entre su sector y la Comisión correspondiente.”

Finalmente, otro entrevistado precisó que: “la [Oficina de] Coordinación parlamentaria convive con los congresistas y los sectores y ya el haber coordinado con ellos diversos puntos, proyectos de ley, entre otros etc, ya te permite que en la ley de presupuesto ya tengas esa cercanía y puedas hacer las coordinaciones pertinentes sin ningún problema. Sí te ayuda bastante.” (CP02, 2024).

Hasta este punto los resultados obtenidos para cumplir con nuestro tercer objetivo específico, referido a identificar los factores relevantes que posibilitaron la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante el proceso de aprobación del presupuesto público 2023, evidenciarían que el marco institucional y los órganos gubernamentales de coordinación son los factores más relevantes.

A modo de resumen, tenemos que los resultados obtenidos evidencian una diversidad de actores de la coordinación; una dinámica con múltiples mecanismos de coordinación y de interacción constante; así como factores relevantes que la posibilitan como es el marco institucional y los órganos gubernamentales de coordinación.

VI. DISCUSIÓN

El presente apartado pondrá a discusión los resultados obtenidos del análisis de las fuentes secundarias (notas periodísticas, actas de sesiones del Congreso, normativa jurídica, documentos de gestión, textos académicos, otros) y del análisis de los resultados de las ocho (08) entrevistas aplicadas. Asimismo, se identifican los hallazgos. Para ello, se estructurará el presente contenido de acuerdo a los objetivos específicos y en contraste con sus supuestos hipotéticos iniciales.

VI.1 Primer objetivo específico: Identificación de los actores de la coordinación Ejecutivo- Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023

Para atender al primer objetivo específico de la investigación (OE1), se planteó el siguiente supuesto hipotético (HS1):

Los actores que participaron de la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023 fueron: Los ministros y los congresistas.

Este supuesto hipotético se planteó con base lo desarrollado en nuestro artículo 78 y 80 de la Constitución Política, respecto a las actividades que deben realizar el Consejo de Ministros y el Congreso durante el proceso de aprobación del proyecto de Ley de presupuesto, como es la presentación del anteproyecto, su sustentación y debate en el Congreso.

Sin embargo, los resultados obtenidos nos demuestran hallazgos adicionales que complementan nuestro supuesto hipotético. Así, se advierte que existen otros actores -además de los ministros y los congresistas- que participaron de manera activa en la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023, como son los coordinadores parlamentarios, los funcionarios públicos técnicos y los asesores parlamentarios.

Estos resultados se generaron a partir de una adecuada identificación de los actores y su relevancia en la coordinación Ejecutivo- Legislativo, para lo cual nos apoyamos en los criterios descriptivos trabajados por Dente y Subirats (2014) para definir a actores que participan en procesos decisionales, esto debido a que el estudio de caso único también se corresponde a un proceso decisional. En ese sentido, tomando como base la perspectiva de ambos autores, se optó por priorizar los siguientes rasgos: cargo y función; tipo de objetivos, y tipo de recursos empleados (Dente y Subirats, 2014, págs. 78-130).

Si nos ponemos a analizar los rasgos definitorios de los **congresistas**, damos cuenta que, tanto en su calidad de miembros de la Comisión de Presupuesto o miembros del Pleno del Congreso, sus objetivos son políticos porque las implicancias de atender las demandas presupuestales de la regiones y la población a la que representan fortalecen su posición de poder respecto del resto de congresistas (Dente y Subirats, 2014, pág. 80). Además, llama a la atención la cantidad de recursos que pueden emplear estos actores para lograr sus objetivos, tal como los recursos políticos, los recursos cognitivos y los recursos normativos.

Por su parte, los **ministros** (entre ellos el Premier, el Ministro de Economía y demás ministros del resto de pliegos presupuestales), poseen objetivos técnicos porque su meta está orientada a lograr la aprobación del presupuesto público

para garantizar la implementación de las políticas sectoriales, y para ello, en su calidad de responsables políticos de la cartera correspondiente, emplean recursos políticos como las reuniones con otros actores para incorporar o defender sus partidas presupuestales (Dente y Subirats, 2014, pág. 80).

A estos actores, previamente definidos, se suman a modo de hallazgo, los **funcionarios públicos técnicos** (bajo esta categoría se agrupa al Viceministro de Hacienda y la Directora General de Presupuesto Público), cuya participación se puso en evidencia a través de las actas de la Comisión de Presupuesto (2022). De acuerdo a lo identificado, al igual que los ministros, aquellos buscan la aprobación del presupuesto público, pero con la diferencia de que a su vez buscan resguardar los recursos limitados para un adecuado equilibrio fiscal, por lo que su objetivo es técnico. Para ese fin emplean recursos cognitivos y recursos políticos (Dente y Subirats, 2014, pág. 80).

En el caso de los **coordinadores parlamentarios**, estos tienen una dualidad en su objetivo que corresponde al político, debido a que, por un lado buscan incorporar modificaciones al proyecto de Ley de presupuesto, y por otro, se busca evitar que dichas modificaciones e incorporaciones prosperen, con lo cual podrían alterar los recursos del resto de actores. En cuanto a los recursos, al igual que los congresistas, emplean varios, como los recursos cognitivos, normativos y políticos (Dente y Subirats, 2014, pág. 80).

Finalmente, los **asesores parlamentarios**, tal como se constata, en su calidad de miembros de la Comisión de Presupuesto, buscan viabilizar el texto de la proyecto de Ley de presupuesto, bajo ese aspecto su objetivo es técnico, pero utilizan recursos políticos, como las reuniones generadas con los funcionarios del MEF; por otro lado, en su calidad de miembros del Pleno del Congreso, buscan garantizar que la propuesta de presupuesto contenga las prioridades de los congresistas, en ese efecto sus objetivos son políticos, mientras que los recursos identificados fueron de tipo normativos y cognitivos (Dente y Subirats, 2014, pág. 80). Aunque, no debe descartarse que estos últimos actores utilicen también recursos políticos para lograr incidir en la Comisión.

Por tanto, el primer supuesto hipotético secundario ha quedado corroborado debido a que los actores de la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023 fueron, además de los congresistas y ministros, los coordinadores parlamentarios, los asesores parlamentarios y los funcionarios públicos técnicos (estos últimos han sido hallazgos que complementan nuestro supuesto hipotético inicial). Asimismo, a la identificación de los actores se añadió la definición de sus principales rasgos, como el cargo, los objetivos perseguidos y los recursos empleados para contar con un mayor comprensión del rol que cumplirán en la dinámica de coordinación.

VI.2 Segundo objetivo específico: Descripción de la dinámica de coordinación Ejecutivo- Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023

Para atender al segundo objetivo específico de la investigación (OE2), se planteó el siguiente supuesto hipotético (HS2):

La dinámica de coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023 se caracterizó por mantener un flujo de interacción constante entre los actores, a través de mecanismos como la participación en sesiones del Congreso y reuniones informales.

Tal supuesto hipotético secundario se planteó a partir de considerar que el proceso de aprobación del presupuesto público se constituye como un punto de contacto a nivel constitucional que posibilita la coordinación y cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo para el ejercicio de sus funciones (Loewenstein, 1976, pág. 132; STC Exp. N° 0006-2018-PI-TC), lo que nos haría suponer que dichas relaciones se mantuvieron pese a las situaciones de crisis. Además, se tomó como referencia los hallazgos del estudio de Enrique Patriau (2014), respecto a que la dinámica entre el Ejecutivo y el Legislativo se da, entre otros, a través de reuniones formales e informales.

A esas aproximaciones se sumó los aportes de Scharpf (1997), Almaraz (2019) y Dente y Subirats (2014), quienes reconocen la necesidad de identificar previamente los elementos que componen toda interacción. Para el caso de estudio, se optó por contemplar a los actores de la coordinación, los mecanismos de coordinación y su flujo de interacción.

A partir de esta estructura y la información recabada mediante las entrevistas, notas periodísticas, actas de sesión del Congreso, documentos de gestión y documentos normativos, se diseñó un diagrama (ver gráfica 2) que traza una dinámica constante entre los actores a través de múltiples mecanismos de coordinación.

En cuanto a los **mecanismos de coordinación**, se identificaron las sesiones de la Comisión de Presupuesto, las cuales resultan en un punto de interacción clave para establecer ese acercamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo con el objetivo de iniciar el trabajo conjunto que les compete. Sin embargo, cobra especial relevancia la creación del grupo de trabajo específico de coordinación, que se constituyó como un espacio de coordinación entre el Ministerio de Economía y la Comisión de Presupuesto, más aún cuando dicha constitución surge en un periodo de tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Por otro lado, también se identifica la realización de reuniones informales, un aspecto que ya había sido identificado mediante el estudio de Patriau (2014). Pero a través de las entrevistas aplicadas se pudo obtener un mayor detalle

sobre dichas reuniones y su utilidad, en este caso, se infiere que aquellos espacios permiten una interacción más directa para plantear requerimientos.

Con relación a los **flujos de interacción**, los resultados nos dan cuenta de que dicha interacción es constante desde el día que el Ejecutivo presenta el proyecto de Ley de presupuesto ante el Congreso. Además, nos evidencia que existen hasta tres picos que indican el incremento de la frecuencia de interacción entre los actores. El primero, cuando se empieza a invitar a los ministros y demás funcionarios para sustentar los pliegos presupuestales; el segundo, cuando se pone en agenda de la Comisión el debate y aprobación del predictamen del proyecto de Ley de presupuesto; y, tercero, cuando ingresa para su debate y aprobación en el Pleno, siendo este el “último recurso”, como señaló uno de los entrevistados.

En este punto, cabe resaltar que la dinámica de coordinación en estudio se realizó principalmente durante el mes de noviembre de 2022, un periodo complejo a nivel político debido a las fuertes tensiones generadas entre el Ejecutivo y el Legislativo por una presunta denegatoria de la confianza al Gabinete del expremier Aníbal Torres suscitada el 17 de noviembre (aunque dicha confrontación ya venía arrastrándose desde la primera semana de noviembre de ese año); y que luego el 26 del mismo mes y año, el Congreso decidiera aprobar que se impulse una demanda competencial contra el Ejecutivo sobre la interpretación del exmandatario Castillo a la cuestión de confianza (Lavilla, 2022). Una situación que llegó a su máxima cúspide el 07 de diciembre con el intento de golpe de Estado y la posterior aprobación de la vacancia presidencial (Lavilla, 2022).

Por lo expuesto, el segundo supuesto hipotético secundario quedó también corroborado, además se obtuvieron hallazgos que respaldan el supuesto hipotético inicial. Así, se halló que la frecuencia de las interacciones presentó variabilidad en cuanto a la existencia de picos de intensidad altos en momentos claves del proceso de aprobación del presupuesto público 2023; también se identificó más mecanismos de coordinación empleados, adicional a la participación en las sesiones de la Comisión de Presupuesto y las reuniones informales, también se contó con la creación de un grupo de trabajo específico de coordinación que integró a funcionarios del Ministerio de Economía y a la referida Comisión.

VI.3 Tercer objetivo específico: Identificación de los factores relevantes que posibilitaron la coordinación Ejecutivo- Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023

Para atender al tercer objetivo específico de la investigación (OE3), se planteó el siguiente supuesto hipotético (HS3):

Los factores relevantes que posibilitaron la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023 fueron: el marco institucional y los órganos gubernamentales de coordinación.

Tal supuesto hipotético parte del estudio previo desarrollado por Enrique Patriau (2014), quien destaca, en las dinámicas de coordinación entre el Congreso y la burocracia, la prevalencia de las dinámicas informales, lo que haría suponer la existencia de un marco institucional que las rige, y también da cuenta de las “oficinas de coordinación parlamentaria” como órganos administrativos capaces de posibilitar la interacción armónica.

Sin embargo, para corroborar si dichos factores también posibilitaron la coordinación, en este caso, entre el Ejecutivo y el Legislativo, durante la aprobación del presupuesto público 2023, se pasará a analizar los resultados obtenidos principalmente de las entrevistas realizadas.

Respecto al **marco institucional**, los resultados indican que los actores se vieron influidos por instituciones (reglas repetitivas en el tiempo) debido a que tenían conocimiento de las reglas y pautas de actuación de la dinámica de coordinación, incluso tenían interiorizado los procedimientos a seguir; además se pudo corroborar que no existe un mecanismo expreso que establezca y pauté dicha interacción, y que la razón para que los actores decidan continuar la dinámica de coordinación se debe a que a través de la misma logran resultados efectivos.

Estos elementos descritos se entienden a partir del marco institucional que rige la dinámica de coordinación y la hace sostenible en el tiempo. Así, de acuerdo con Dunleavy (1991), Keman (1996) y Scharpf (1997), estas instituciones comprenden el conjunto de reglas e incentivos que pautan el accionar de los actores para garantizarles la maximización de sus beneficios. En ese sentido, los resultados efectivos que indican los entrevistados son los incentivos institucionales que los motivan a continuar con la dinámica de coordinación preestablecida, en tanto no existiría otra vía más eficaz para lograrlo (Peters, 2003, pág. 73).

Por otro lado, la interiorización de las reglas que siguen los actores para ser parte de la dinámica de coordinación, pese a que no exista algún instrumento o mecanismo que lo haga expreso, nos evidencia que estamos ante instituciones informales que son creadas y transmitidas por fuera de los medios oficiales (Helmke y Levitsky, 2004). En este punto debemos destacar el rol que cumplen los actores que cuentan con experiencia en la dinámica, porque se encargan de transmitir estas reglas y procedimientos a los actores nuevos para que puedan continuar dando sostenibilidad en el tiempo al marco institucional (North, 1995).

En cuanto a las **coaliciones políticas**, los resultados indicarían que no existieron acuerdos previos, aunque del análisis a dichas respuestas podrían sugerir que se trata de una información sensible que no puede ser compartida, por lo que las respuestas fueron directamente a sustentar la incompatibilidad de los acuerdos con sus funciones y lo dispuesto en la Constitución y las leyes vigentes. Frente a ello, la respuesta de otro entrevistado nos permite comprender que se pueden dar acuerdos políticos previos, pero que en el estudio de caso, aquello no se dio.

Finalmente, con relación a los **órganos gubernamentales de coordinación**, se destaca que la mayoría de entrevistados reconocieron la importancia de estos órganos para facilitar la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo, incluso se facilitó detalles de su labor, lo que ha permitido mayores alcances a los aportes brindados por Alvaro López (2019) y Enrique Patriau (2014). Así, los resultados nos indican que estas oficinas de coordinación, a través de los actores que los lideren como son los coordinadores parlamentarios, hacen de enlace entre el Congreso y los Ministerios. Tal como se describió en otras experiencias como el caso mexicano donde estos órganos tienen el nombre de “Oficinas de Enlace Congreso” (Gómez, 2008).

A ello se debe añadir que, tal como explicamos anteriormente en el marco teórico, existen coordinadores parlamentarios acreditados en cada Ministerio; sin embargo, no en todos los documentos de gestión, por no decir en casi ninguno, se considera el cargo de un coordinador parlamentario ni de una Oficina de Coordinación Parlamentaria (ver anexo 1), lo que nos llevaría a comprender que dichos órganos gubernamentales aún no se encuentran institucionalizados.

Por lo expuesto, los resultados nos indican que nuestro tercer supuesto hipotético logró ser corroborado, debido a que los actores entrevistados percibieron que el marco institucional y los órganos gubernamentales de coordinación fueron importantes para dar continuidad a la dinámica de coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023.

VI.4 Objetivo principal: Descripción de las relaciones coordinación Ejecutivo- Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023

Para dar respuesta a nuestro objetivo principal de la investigación (OE), se planteó el siguiente supuesto hipotético principal (HS):

La coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023 fue permanente debido al marco institucional y los órganos gubernamentales de coordinación que propiciaron una interacción constante entre ministros y congresistas a través de mecanismos como la participación en sesiones del Congreso y reuniones informales.

En este punto cabe precisar que nuestro objetivo central buscó describir la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023, esto es, en un contexto de tensiones y crisis política, que conllevó a un intento de golpe de Estado y a la vacancia presidencial a inicio de diciembre de 2022, es decir, a días de haber culminado el proceso de aprobación del presupuesto público 2023.

En ese orden de ideas, entendiendo que nuestra principal categoría “coordinación Ejecutivo- Legislativo” ha sido definida como la alineación de los recursos y acciones de los actores de coordinación, en una relación de interdependencia, para evitar redundancias y decisiones contrapuestas durante el desarrollo de sus funciones; se optó por desarrollar sus características a través de los siguientes componentes: (I) Actores de la coordinación; (II) Dinámica de la coordinación; y, (III) Factores que posibilitan la coordinación.

La definición de estos componentes a través de los tres (03) objetivos específicos desarrollados anteriormente nos lleva a concluir lo siguiente: ***La coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023 fue permanente debido al marco institucional y los órganos gubernamentales de coordinación que propiciaron una interacción constante – con picos de intensidad altos- entre congresistas, ministros, funcionarios públicos técnicos, coordinadores parlamentarios y asesores parlamentarios, a través de mecanismos como la participación en sesiones de la Comisión de Presupuesto, la creación de un grupo de trabajo específico de coordinación y reuniones informales.***

Por tanto, nuestro supuesto hipotético principal quedó corroborada, pero se identificaron hallazgos que han permitido complementar los supuestos hipotéticos iniciales planteados de manera positiva.

VII. CONCLUSIONES

- Pese al contexto de conflicto y tensiones suscitados durante el proceso de aprobación del presupuesto público 2023 –que comprendió el estudio de caso único– la investigación permitió corroborar que la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo fue permanente durante ese periodo debido al marco institucional y los órganos gubernamentales de coordinación que propiciaron una interacción constante –con picos de intensidad altos– entre congresistas, ministros, funcionarios públicos técnicos, coordinadores parlamentarios y asesores parlamentarios, a través de mecanismos como la participación en sesiones de la Comisión de Presupuesto, la creación de un grupo de trabajo específico de coordinación y reuniones informales.
- La investigación permitió identificar que los actores que participaron de la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023 fueron: (i) los ministros (Primer Ministro, Ministro de Economía y Finanzas y demás ministros de los pliegos presupuestales); (ii) congresistas (miembros de la Comisión de Presupuesto y miembros del Pleno del Congreso); (iii) funcionarios públicos técnicos (Viceministro de Hacienda y Directora General de Presupuesto Público); (iv) coordinadores parlamentarios (coordinadores de la Presidencia de Consejo de Ministros, del Ministerio de Economía y Finanzas y demás pliegos presupuestales); y, (v) asesores parlamentarios (asesores de la Comisión de Presupuesto y asesores de los despachos congresales). Estos actores tienen objetivos técnicos y políticos y emplean diversos recursos políticos, cognitivos y normativos. Cabe precisar que tres de los últimos actores mencionados han sido hallazgos propios de la investigación que complementan el supuesto hipotético inicial.
- La investigación permitió describir la dinámica de la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023, la cual se caracterizó por mantener un flujo de interacción constante – con picos de intensidad altos- entre los actores de la coordinación, a través de mecanismos como la participación en sesiones de la Comisión de Presupuesto, creación de un grupo de trabajo específico de coordinación (conformado por funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas y miembros de la Comisión de Presupuesto) y reuniones informales. Los principales hallazgos en este punto fueron la variabilidad de las interacciones con picos de intensidad altos y la existencia del referido grupo de trabajo, los cuales aportaron al supuesto hipotético inicial.

- La investigación identificó que al marco institucional establecido y los órganos gubernamentales de coordinación fueron factores relevantes que posibilitaron la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023.

VIII. RECOMENDACIONES

- Se recomienda realizar una próxima investigación sobre el tema utilizando el método etnográfico para comprender a mayor profundidad no solo las dinámicas de coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo, sino también los factores que la promueven, en particular los acuerdos políticos que pueden ser opacados por los propios actores.
- Se recomienda una nueva investigación específica sobre el nivel institucionalidad de la coordinación parlamentaria y su rol en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

BIBLIOGRAFÍA

- Alaminos, A., & Castejón, J. (2006). *Elaboración, análisis e interpretación de encuestas, cuestionarios y escalas de opinión*. Alicante: Editorial Marfil, S.A.
- Almaraz, B. (2019). *El reto de la Coordinación Interorganizacional. El caso de la política pública de Seguridad Nacional en México*. México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- Alvarez, M. (1982). El principio de coordinación en el Estado de las autonomías. *Documentación Administrativa*(196), 5-48. Recuperado el 13 de enero de 2023, de <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/4653/4707>
- Andina. (30 de noviembre de 2022). *Betssy Chávez anuncia diálogo con las bancadas parlamentarias*. Obtenido de Andina- Agencia Peruana de Noticias: <https://andina.pe/agencia/noticia-betssy-chavez-anuncia-dialogo-las-bancadas-parlamentarias-919871.aspx>
- Arce, M., e Incio, J. (2018). Perú 2017: un caso extremo de gobierno dividido. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 38(2), 361-377. doi:<https://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2018000200361>
- Bartolini, S. (1988). Metodología de la investigación política. En G. Pasquino, S. Bartolini, M. Cotta, L. Morlino, & A. Panebianco, *Manual de ciencia política* (págs. 39-78). Madrid: Alianza Editorial.
- Bouckaert, G; Peters, B. y Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management*. New York: Palgrave Macmillan.
- Canales, J. (2021). Reflexiones sobre la innovación en las instituciones administrativas. *En-Contexto*, 9(14), 47-61. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=551872420002>
- Clerici, P., Cruz, F., Goyburu, L., Skigin, N., Seira, I., Albala, A., & Molina, A. (2017). Coaliciones políticas en América Latina. *Iberoamericana*, 64(17), 237-266. doi:<https://doi.org/10.18441/ibam.17.2017.64.237-266>
- Coller, X. (2005). *Estudio de Casos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Congreso de la República. (1993). *Constitución Política del Perú de 1993*. Recuperado el 05 de junio de 2023, de Sistema peruano de información jurídica: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/index.html>.

Congreso de la República. (2007). *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*. Recuperado el 24 de mayo de 2002, de Sistema Peruano de Información Jurídica: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H955918>

Congreso de la República. (2023). *Reglamento del Congreso de la República*. Recuperado el 05 de junio de 2023, de Portal Congreso de la República: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/reglamento/index.html>.

Congreso de la República. (2022). *Relación de coordinadores parlamentarios al 03 de mayo de 2022*. Recuperado el 23 de mayo de 2022, de Portal de Transparencia estándar: https://www.congreso.gob.pe/Docs/spa/files/coordinadores/2022/coordinadores_03052022.pdf

Congreso de la República. (30 de noviembre de 2022). *Centro de Noticias del Congreso*. Recuperado el 1 de mayo de 2025, de Portal Congreso de la República: <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/pleno-aprueba-presupuesto-2023-con-rostro-humano-y-profundo-sentido-social/>

Congreso de la República. (s.f.). *Actas de las Comisión Ordinaria de Presupuesto y Cuenta General de la República del período anual de sesiones 2022 - 2023*. Recuperado el 04 de mayo de 2025, de Actas de Comisiones: <https://www.congreso.gob.pe/actascomisiones/>

Congreso de la República. (s.f.). *Mociones presentadas*. Obtenido de Portal del Congreso de la República: <https://www.congreso.gob.pe/mocionespresentadas/2016-2021>

Congreso de la República. (s.f.). *Proyecto de Ley N° 02907/2022-PE*. Recuperado el 25 de abril de 2025, de Congreso de la República: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/2907>

Congreso de la República. (s.f.). *Presupuesto y Cuenta General de la República*. Recuperado el 1 de mayo de 2025, de Congreso de la República: <https://www.congreso.gob.pe/comisiones2022/Presupuesto/>

Congreso de la República. (2022). Acta de la 23° de la sesión del Pleno del Congreso de fecha 28 de noviembre de 2022. *Sesiones de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República* (págs. 1-202). Lima: Congreso de la República.

Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. (2022). Acta de la Segunda Sesión Extraordinaria de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República de fecha 02 de setiembre de 2022. *Sesiones de*

la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República (págs. 1-3). Lima: Congreso de la República.

Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. (2022). Acta de la Primera Sesión Ordinaria de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República de fecha 06 de setiembre de 2022. *Sesiones de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República* (págs. 1-6). Lima: Congreso de la República.

Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. (2022). Acta de la Cuarta Sesión Extraordinaria de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República de fecha 07 de setiembre de 2022. *Sesiones de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República* (págs. 1-4). Lima: Congreso de la República.

Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. (2022). Acta de la Quinta Sesión Extraordinaria de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República de fecha 09 de setiembre de 2022. *Sesiones de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República* (págs. 1-3). Lima: Congreso de la República.

Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. (2022). Acta de la Segunda Sesión Ordinaria de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República de fecha 13 de setiembre de 2022. *Sesiones de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República* (págs. 1-4). Lima: Congreso de la República.

Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. (2022). Acta de la Décima Segunda Sesión Extraordinaria de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República de fecha 10 de octubre de 2022. *Sesiones de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República* (págs. 1-3). Lima: Congreso de la República.

Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. (2022). Acta de la Vigésima Tercera Sesión Extraordinaria de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República de fecha 16 de noviembre de 2022. *Sesiones de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República* (págs. 1-3). Lima: Congreso de la República.

Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. (2022). Acta de la Vigésima Cuarta Sesión Extraordinaria de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República de fecha 17 de noviembre de 2022. *Sesiones de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República* (págs. 1-3). Lima: Congreso de la República.

Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. (2022). Acta de la continuación de la Vigésima Cuarta Sesión Extraordinaria de la Comisión

de Presupuesto y Cuenta General de la República de fecha 19, 20, 21 y 26 de noviembre de 2022. *Sesiones de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República*. Lima: Congreso de la República.

Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. (2022). Acta de la Octava Sesión Ordinaria de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República de fecha 22 de noviembre de 2022. *Sesiones de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República* (págs. 1-5). Lima: Congreso de la República.

Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. (2022). *Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 02907/2022-PE, que propone la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023*. Lima: Congreso de la República.

Creswell, J. W. (1994). *Research Design: Qualitative & Quantitative Approaches*. California: Sage.

Cruz, F., y Goyburu, M. (2017). Juntos y organizados: Coaliciones y coordinación política en sistemas multinivel. *Iberoamericana*, 17(64), 255-259. doi:<https://doi.org/10.18441/ibam.17.2017.64.237-266>

Dargent Bocanegra, E., y Rousseau, S. (2021). Perú 2020: ¿El quiebre de la continuidad? *Revista de Ciencia Política*, 41(2), 377-400. doi:10.4067/S0718-090X2021005000112

Dente, B., y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Planeta S.A.

Dunleavy, P. (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*. London: Routledge.

Fernández, A. y Cañas, J. (2013). *La gestión económico-presupuestaria en las Administraciones Públicas*. Madrid: Escuela Nacional de Sanidad.

Fuentes, E. (1986). *Hacienda pública. Introducción y Presupuesto*. El autor, Madrid.

García, F. J. (1997). El control parlamentario desde la perspectiva del Gobierno. *Cuadernos de derecho público*(2), 195-222. Recuperado el 20 de mayo de 2022, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=194647>

Gómez Valle, J. (2008). El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución. *Espiral (Guadalajara)*, 14(42), 97-124. Recuperado el 20 de mayo de 2022, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652008000300004&lng=es&tlng=es

- Goodman, L. A. (1961). Snowball sampling. *The Annals of Mathematical Statistics*, 32(1), 148-170. doi:10.1214 / aoms / 1177705148
- Hall, P., & Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44, 936-957. Recuperado el 28 de abril de 2022, de <https://scholar.harvard.edu/hall/publications/political-science-and-three-new-institutionalisms>
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: A research agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 725-740. doi:10.1017/S1537592704040472
- Hernández, V.; Escobar, L. y Valiño, A. (1994). *El presupuesto como instrumento de control del gasto público*. Economía Pública-Fundación BBVA.
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, M. (2014). *Metodología de la investigación* (Sexta ed.). México D.F.: McGRAW-HILL.
- Hidalgo, M. (13 de agosto de 2021). *Segunda derrota del oficialismo en el Congreso*. Recuperado el 30 de mayo de 2022, de <https://elcomercio.pe/politica/congreso/segunda-derrota-de-peru-libre-en-el-congreso-ec-data-oficialismo-peru-libre-fuerza-popular-fiscalizacion-constitucion-educacion-noticia/>
- Izcara, S. (2007). *Introducción al muestreo*. México D.F.: Porrúa.
- (2014). *Manual de Investigación Cualitativa*. México D.F.: Fontamara.
- Jaramillo, C. (2021). La crisis político institucional peruana en 2020. *Observatorio de Reformas Políticas en América Latina*(17), 1-24. doi:<https://doi.org/10.6084/m9.figshare.14312093>
- Jimenez Badillo, M., y Solano Ramírez, G. (2011). Tensiones institucionales entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en Brasil. *América Latina Hoy*, 57, 177-204. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30818683007>
- Johnson, N. (1975). The place of institutions in the study of politics. *Political Studies*, 23(2-3), 271-283. doi:<https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1975.tb00067.x>
- Keman, H. (1996). Political Institutions and Public Governance. En R. Czada, A. Hérítier, & H. Keman, *Institutions and Political Choice. On the Limits of Rationality* (págs. 109-133). Amsterdam: VU Press.
- Lavilla Ruiz, A. (27 de noviembre de 2022). *El quinto gabinete en medio de la persistente confrontación entre Congreso y Ejecutivo*. Recuperado el 24 de noviembre de 2025, de Ojo Público: <https://ojo->

publico.com/politica/quinto-gabinete-y-persistente-confrontacion-entre-congreso-y-ejecutivo.

- Locke, J. (2005). *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes- Prometeo Libros.
- Lodola, G. (Enero/Abril de 2009). Vicios y Virtudes del Estudio de Caso en Política. *Boletín de Política Comparada*. Edición N° 1.
- Loewenstein, K. (1976). *Teoría de la constitución* (segunda ed.). Barcelona: Ariel.
- López Cazorla, A. F. (2019). *Parlamento y poder político*. Lima: López Cazorla, Alvaro Fernando.
- March, J., & Olsen, J. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78(3), 734-749. doi:<https://doi.org/10.2307/1961840>
- Milanese, J. P. (2008). Relaciones Ejecutivo- Legislativo en la actual coyuntura política colombiana, un análisis desde la lógica de los veto players. *POLIS*(2), 2-24. Recuperado el 09 de abril de 2022, de https://repository.icesi.edu.co/biblioteca_digital/handle/10906/2226?mode=full
- Milanese, J. P. (2012). Dinámicas cambiantes de la relación interinstitucional entre el poder ejecutivo y el legislativo en Colombia (2002/2006). *Desafíos*, 24(1), 231-271. Recuperado el 05 de abril de 2022, de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=359633171008>
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. (2015). *ROF Mincetur*. Recuperado el 24 de mayo de 2022, de Portal de Transparencia estándar: https://transparencia.mincetur.gob.pe/documentos/newweb/portals/0/documentos/institucional/Rof_sij_12102015.pdf
- Ministerio de Cultura. (2013). *Decreto Supremo N° 005-2013-MC que aprueba el ROF*. Recuperado el 24 de mayo de 2022, de Portal de Transparencia estándar: <https://transparencia.cultura.gob.pe/sites/default/files/transparencia/2020/10/reglamento-de-organizacion-y-funciones-rof/dsndeg005-2013-microfdelmc.pdf>
- Ministerio de Defensa. (2016). *Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa 2016*. Recuperado el 24 de mayo de 2022, de Portal de Transparencia estándar: https://www.mindef.gob.pe/informacion/transparencia/ROF_2016.pdf

- Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. (2021). *Resolución Ministerial N° 0080-2021-MIDAGRI*. Recuperado el 24 de mayo de 2022, de Portal de Transparencia estándar: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1758941/R.%20M.%20N%C2%B0%200080-2021-MIDAGRI.pdf.pdf>
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2021). *Reglamento de Organización y Funciones, Aprobado con RM N° 073-2021-MIDIS (Texto Integrado Actualizado)*. Recuperado el 25 de mayo de 2022, de Portal de Transparencia estándar: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1866485/RM_073_2021MIDIS_completo.pdf.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2023). *Reglamento de Organización y Funciones ROF - Texto Integrado Actualizado 2023*. Recuperado el 29 de mayo de 2023, de Portal de Transparencia estándar: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5220192/RM331_2023EF41.pdf?v=1696451836
- Ministerio de Educación. (2015). *Decreto Supremo N° 001-2015-MINEDU - Aprueba el Reglamento de Organización y Funciones*. Recuperado el 24 de mayo de 2022, de Portal de Transparencia estándar: [https://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/133/PLAN_133_2015_DS_N%C3%82_001-2015-MINEDU_\(2\).PDF](https://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/133/PLAN_133_2015_DS_N%C3%82_001-2015-MINEDU_(2).PDF)
- Ministerio de Energía y Minas. (2018). *Modificación del ROF - Publicado 20-08-2018 (D.S. 021-2018-EM)*. Recuperado el 24 de mayo de 2022, de Portal de Transparencia estándar: http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/OGP/ROF/DS_021-2018-EM_Modifica_ROF_MEM.pdf
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2019). *Decreto Supremo N° 006-2019-JUS, modifica el ROF del MINJUSDH (Única Disposición Complementaria Modificatoria)*. Recuperado el 24 de mayo de 2022, de Portal de Transparencia estándar: <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2021/02/DS-N%C2%B0013-2017-JUS-ROF-y-ORGANIGRAMA-1.pdf>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2021). *Resolución Ministerial N° 073-2021-MIDIS*. Recuperado el 24 de mayo de 2022, de Portal de Transparencia estándar: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2069135/Texto%20Integrado%20del%20Reglamento%20de%20Organizaci%C3%B3n%20y%20Funciones.pdf>

- Ministerio de la Presidencia. (1985). *Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Presidencia*. Recuperado el 24 de mayo de 2022, de Sistema Peruano de Información Jurídica: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H736508>
- Ministerio de la Producción. (2017). *Reglamento de Organización y Funciones - ROF [Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE]*. Recuperado el 24 de mayo de 2022, de Portal de Transparencia estándar: https://transparencia.produce.gob.pe/produce/descarga/dispositivos-legales/D.S.%20002-2017_PRODUCE%20PUBL.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2010). *Reglamento de Organización y Funciones - ROF*. Recuperado el 24 de mayo de 2022, de Portal de Transparencia estándar: <http://transparencia.rree.gob.pe/index.php/2-planeamiento-y-organizacion/21-instrumentos-de-gestion/211-reglamento-de-organizacion-y-funciones-rof/vigente/9518-decreto-supremo-n-135-2010-re-18-12-2010/file>
- Ministerio de Salud. (2017). *Reglamento de Organización y Funciones*. Recuperado el 24 de mayo de 2022, de Portal de Transparencia estándar: http://www.minsa.gob.pe/Recursos/normaslegales/2017/rof_2017.pdf
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2019). *Resolución Ministerial N° 308-2019-TR*. Recuperado el 24 de mayo de 2022, de Portal de Transparencia estándar: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/470844/doc04587420191231101351_compressed.pdf
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (2021). *Reglamento de Organización y Funciones (ROF) - julio 2021*. Recuperado el 24 de mayo de 2022, de Portal de Transparencia estándar: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1992538/Anexo.pdf>
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2014). *Reglamento de Organizaciones y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento*. Recuperado el 24 de mayo de 2022, de Portal de Transparencia estándar: <https://ww3.vivienda.gob.pe/SG/documentos/DS-010-2014-VIVIENDA.pdf>
- Ministerio del Ambiente. (2021). *TEXTO INTEGRADO DEL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINAM APROBADO POR RM. N° 167-2021-MINAM*. Recuperado el 24 de mayo de 2022, de Portal de Transparencia estándar: <https://www.minam.gob.pe/transparencia/wp-content/uploads/sites/48/2021/09/TEXTO-INTEGRADO-DEL->

REGLAMENTO-DE-ORGANIZACION-Y-FUNCIONES-DEL-MINAM-RM.-167-20201-MINAM.pdf

- Ministerio del Interior. (2019). *Aprobacion del Texto Integrado del ROF - MININTER 2019*. Recuperado el 24 de mayo de 2022, de Portal de Transparencia estándar:
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/376470/1520-2019-IN__Aprobacion_del_Texto_Integrado_del_Reglamento_de_Organizacion_y_Funciones__ROF__del_MININTER_.pdf
- Montesquieu, C. D. (1906). *El Espíritu de las Leyes*. Madrid: Librería General de Victoriano Suarez
- Natalucci, A. (2007). Estrategias de articulación y coordinación política, la experiencia de las Asambleas Nacionales Piqueteras. *IV Jornadas de Jóvenes Investigadores*, 1-16.
- North, D. C. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. (1997). ¿Democracia delegativa? En G. O'Donnell, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización* (págs. 7-23). Buenos Aires: Paidós. Recuperado el 13 de mayo de 2022, de https://www.liderazgos-sxxi.com.ar/bibliografia/Democracia-delegativa_.pdf
- Otzen, T. y Manterola C. (2017) Técnicas de muestreo sobre una población a estudio. *Int. J. Morphol.*, 35(1):227-232.
- Patriau, E. (2014). El Congreso peruano: políticas públicas e influencia informal sobre la burocracia. *Perfiles latinoamericanos*, 22(43), 103-126. Recuperado el 07 de abril de 2022, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532014000100005&lng=es&tlng=es
- Peters, B. (2003). *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política* (Primera ed.). Barcelona: Gedisa.
- Planas, P. (1997). *Régimes políticos contemporáneos*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2021). *Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros*. Recuperado el 24 de mayo de 2022, de Plataforma digital única del Estado Peruano: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2020446/Texto%20Integrado%20ROF%20PCM%20Jul.pdf>

- Real Academia Española. (s.f.). *Coordinar. Definición*. Recuperado el 01 de enero de 2023, de Diccionario de la Lengua Española: <https://dle.rae.es/coordinar?m=form>
- Redacción EC. (05 de setiembre de 2021). *Noticias de política*. Recuperado el 30 de mayo de 2022, de El Comercio: <https://elcomercio.pe/politica/maria-del-carmen-alva-la-calle-pide-vacancia-presidencial-nndc-noticia/>
- Repetto, F. (2005). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América. En F. (. Repetto, *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina* (págs. 39-98). Ciudad de Guatemala: INDES.
- Reynaga Alvarado, Y. (s.f.). *Curso IV Gobierno: Relaciones Parlamento-Ejecutivo*. Lima: Congreso de la República.
- Rhodes, R. (1997). El institucionalismo. En D. Marsh, & G. (. Stoker, *Teoría y métodos de la ciencia política* (págs. 53-67). Madrid: Alianza Editorial.
- Sar Suárez, O., y Portugal Pizarro, L. (2023). Análisis de la relación entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo: Antecedentes históricos, problemática actual y propuestas de reforma. VOX JURIS, 41(2), 40-57.
- Sartori, G. (2011). *Cómo hacer Ciencia Política. Lógica, método y lenguaje en las ciencias sociales*. (M. Á. Ruiz de Azúa, Trad.) Madrid: Taurus.
- Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Semana económica. (21 de noviembre de 2021). *Encuesta del Poder 2021*. Obtenido de <https://semanaeconomica.com/legal-politica/politica/encuesta-del-poder-2021-relacion-entre-el-ejecutivo-y-legislativo-es-percibida-como-mala>
- Semana económica. (26 de noviembre de 2022). *Encuesta del Poder 2022*. Obtenido de <https://semanaeconomica.com/legal-politica/politica/poder-2022-continua-erosionandose-la-relacion-entre-el-poder-ejecutivo-y-legislativo>
- Shepsle, K., & Weingast, B. (1987). The Institutional Foundations of Committee Power. *The American Political Science Review*, 81(1), 85-104. Recuperado el 05 de mayo de 2022, de <http://www.jstor.org/stable/1960780?origin=JSTOR-pdf>
- Sotomator, A. (2007). Los métodos cualitativos en la Ciencia Política contemporánea: avances, agendas y retos. (CIDE, Ed.) *Documentos de Trabajo del CIDE*(160). Obtenido de

https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/303/1/000083547_documento.pdf

- Sundquist, J. L. (1988). A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States. *Political Science Quarterly*, 103(4), 613-635. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/2150899>
- Tobar, M. (2020). Gobernabilidad en tiempos de crisis: la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en la gestión del presidente Nayib Bukele en el Salvador. *Reflexión Política*, 22(45), 70-79. Recuperado el 07 de abril de 2022, de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11069334006>
- Tolosa Castillo, M., y Toro Maureira, S. (2017). AMIGOS CERCA, ENEMIGOS MÁS CERCA: EL GOBIERNO DE SEBASTIÁN PIÑERA. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 26(1), 131-149. Recuperado el 05 de abril de 2022, de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297352769007>
- Tribunal Constitucional. (06 de noviembre de 2018). Caso cuestión de confianza y crisis total de gabinete. *EXP. N° 0006-2018-PI/TC*. Obtenido de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf>
- Tribunal Constitucional. (14 de enero de 2020). Caso disolución constitucional del Congreso de la República. *EXP. N° 00006-2019-CC/TC*. Obtenido de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00006-2019-CC.pdf>
- Van Meter, D. y Van Horn, C. (2000). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. En Aguilar Villanueva, L. (Ed.), *La implementación de las políticas* (págs. 2-20). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrua Grupo. Obtenido de http://orga.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Van_Meter-Van_Horn_El-proceso-de-implementaci%C3%B3n.pdf
- Velázquez Flores, R. (2008). La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox: ¿Cooperación o conflicto? *Política y Gobierno*, XV(1), 113-158. Recuperado el 08 de Abril de 2022, de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60327294004>
- Velázquez Lopez, R. (2015). ¿Cooperación o conflicto? Las relaciones ejecutivo-legislativo en el sexenio de Felipe Calderón. *Foro Internacional*, 55(1), 171-216. Recuperado el 05 de abril de 2022, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2015000100171&lng=es&nrm=iso
- Zurbriggen, Cristina. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos* (México, D.F.), 24(66), 181-209. Recuperado en 24 de noviembre de 2025, de

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200008&lng=es&tlng=es.

ANEXOS

Anexo 1. Referencia de la coordinación con el Congreso en el Reglamento de Organización y Funciones de los Ministerios

N°	Ministerio	Contenido del ROF
1.	Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)	En el artículo 9 hace mención que el Gabinete de Asesores, entre otras funciones, coordina con el Congreso (2021).
2.	Ministerio de Educación (MINEDU)	En el Artículo 7, se le encarga al Gabinete de Asesores la coordinación con el Congreso y otras entidades con el fin de lograr el cumplimiento de sus funciones (2015).
3.	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (VIVIENDA)	El artículo 11 encarga al Gabinete de Asesores la coordinación con el Congreso (2014)
4.	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI)	En su artículo 6 establece que la Alta Dirección cuenta con un gabinete de asesoramiento, para entre otros, apoye en la coordinación con el Congreso y demás entidades (2021) .
5.	Ministerio de Cultura (MINCUL)	El artículo 12 establece que el Gabinete de Asesores coordina con el Congreso (2013)
6.	Ministerio de Salud (MINSA)	El artículo 17 señala que el Gabinete de Asesores asume la coordinación con el Congreso (2017)
7.	Ministerio de Energía y Minas (MINEM)	El artículo 14 establece que el Gabinete de Asesores realiza las coordinaciones con el Congreso; y en su artículo 15 precisa que se coordina las acciones para el cumplimiento de los objetivos del Ministerio (2018)
8.	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR)	El artículo 18 establece que el Gabinete de Asesores asiste directamente al Ministro, pero como órgano de asesoramiento es supervisado por la Secretaría General, y realiza funciones de coordinación parlamentaria (2015)
9.	Ministerio del Ambiente (MINAM)	El artículo 6 establece que la Alta Dirección cuenta con un gabinete de asesoramiento para, entre otros, la coordinación con el Congreso (2021)
10.	Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE)	El artículo 12 establece que el Gabinete de Asesoramiento Especializado se encarga, entre otros, de la coordinación con el Congreso. Pero precisa que esta no constituye una unidad orgánica, sino equipos de trabajo. En este caso sí se especifican las funciones como gestionar los asuntos de interés ante el Congreso, seguimiento al trámite de aprobación de los Tratados en el Congreso, coordinar los pedidos de información, las presentaciones ante el Congreso y coordinar las visitas oficiales al exterior de los parlamentarios (2010)

N°	Ministerio	Contenido del ROF
11.	Ministerio de la Producción (PRODUCE)	El artículo 11 establece que el Gabinete de Asesores tiene a su cargo, entre otros, la coordinación con el Congreso (2017)
12.	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	En el artículo 103, se establece la existencia de una “Oficina General de Enlace” como órgano de apoyo dependiente de la Secretaría General, y que se encarga de coordinar con entidades públicas. El artículo 104 precisa, entre otras funciones, que dicha oficina coordina la atención de pedidos de información y opinión del Congreso, así como mantener informado a la Alta Dirección sobre las iniciativas legislativas tramitadas en el Congreso y en coordinación con el Gabinete de Asesores (2020)
13.	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)	EL ROF del Midis no contempla algún órgano administrativo encargado de las coordinaciones con el Congreso. Tampoco se hace mención de un Gabinete de Asesores. Sin embargo, el artículo 8 señala que el Despacho Ministerial a cargo del Ministro conduce relaciones con entidades públicas y privadas (2021).
14.	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)	El artículo 7 establece que la Alta Dirección cuenta con un gabinete de asesoramiento para, entre otros, coordinar con el Congreso (2021)
15.	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)	EL ROF del MTPE no contempla algún órgano administrativo encargado de las coordinaciones con el Congreso. Tampoco se hace mención de un Gabinete de Asesores (2019).
16.	Ministerio de Defensa (MINDEF)	El artículo 18 señala que el Gabinete de Asesores, entre otros, asume la coordinación con el Congreso (2016).
17.	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS)	El artículo 10 establece que el Gabinete de Asesores, entre otros, coordina con el Congreso (2019)
18.	Ministerio del Interior (MININTER)	El artículo 9 establece que el Despacho Ministerial cuenta con un Gabinete de Asesores, entre otros, coordina con el Congreso y demás entidades públicas (2019)

Nota. Elaboración propia. Fuente: Portal de Transparencia estándar

Anexo 2. Matriz de consistencia

Preguntas	Objetivos	Subcategorías	Indicadores	Técnica	Instrumento	Supuestos hipotéticos
¿Cómo fue la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023?	Describir la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023.					La coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023 fue permanente debido al marco institucional y los órganos gubernamentales de coordinación que propiciaron una interacción constante entre ministros y congresistas a través de mecanismos como la participación en sesiones del Congreso y reuniones informales.
Pregunta secundaria 1 (descriptiva) ¿Qué actores participaron de la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023?	Identificar a los actores que participaron en la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023.	Actores de la coordinación Ejecutivo-Legislativo	• Cargo/función • Tipos de objetivo • Tipos de recursos que manejan para coordinar	Entrevista semi-estructurada Revisión de documentos, registros, materiales y otros	Guía de entrevista Textos académicos, notas periodísticas documentales y visuales, documentos de gestión y normas jurídicas	Los actores que participaron de la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023 fueron: Los ministros y los congresistas.
Pregunta secundaria 2 (descriptiva) ¿Cómo se configuró la dinámica de la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023?	Describir la dinámica de la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023.	Dinámica de la coordinación Ejecutivo-Legislativo	• Mecanismos de la coordinación • Flujos de interacción de la coordinación • Frecuencia de la coordinación	Entrevista semi-estructurada Revisión de documentos, registros, materiales y otros	Guía de entrevista Textos académicos, notas periodísticas documentales y visuales,	La dinámica de coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023 se caracterizó por mantener un flujo de interacción constante entre los actores, a través de mecanismos como la participación en sesiones del Congreso y reuniones informales.

Preguntas	Objetivos	Subcategorías	Indicadores	Técnica	Instrumento	Supuestos hipotéticos
Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023?					documentos de gestión y normas jurídicas	
Pregunta secundaria 3 (causal) ¿Qué factores relevantes posibilitaron la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023?	Identificar los factores relevantes que posibilitaron la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023.	Factores que posibilitan la coordinación Ejecutivo-Legislativo	• Percepción sobre el marco institucional • Percepción sobre acuerdos políticos • Percepción sobre los órganos gubernamentales de coordinación	Entrevista semi-estructurada	Guía de entrevista	Los factores relevantes que posibilitaron la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023 fueron: el marco institucional y los órganos gubernamentales de coordinación.

Anexo 3. Matriz de operacionalización de categorías de análisis

CUADRO DE OPERALIZACIÓN DE CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

CATEGORIA DE ANALISIS/ VARIABLE	OBJETIVO	DIMENSIONES	INDICADOR	PREGUNTAS	ÍTEMS
La coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023	Identificar a los actores que participaron de la coordinación	Actores de la coordinación Ejecutivo-Legislativo	Pregunta para validar	¿Participó o tuvo presencia en el proceso de aprobación del presupuesto público 2023?	Si/No
				¿Interactuó con otros actores durante el proceso de aprobación del presupuesto público 2023? Mencione con cuáles (congresistas, asesores, ministros, funcionarios, otros)	Pregunta abierta
			Cargo/función	¿Qué cargo y función ejercía durante el proceso de aprobación del presupuesto público 2023?	Pregunta abierta
			Tipo de objetivo	¿Cuál fue su principal objetivo durante la aprobación del presupuesto público 2023?	Pregunta abierta
			Tipo de recursos	¿Qué recursos empleó para la consecución de su principal objetivo durante la aprobación del presupuesto público 2023? (Ej. i) Recursos políticos como la negociación, alianzas políticas, persuasión, reuniones con políticos; ii) recursos legales como las normas vigentes; iii) recursos económicos como transferencias de recursos; iv) recursos cognitivos como estadísticas, ayudas memorias).	Recursos políticos (negociación, persuasión)
	Recursos legales (dispositivos legales)				
	Recursos económicos (transferencias)				
	Recursos cognitivos (Resúmenes ejecutivos, estadística)				
	Describir la dinámica de coordinación	Dinámica de coordinación Ejecutivo-Legislativo	Flujo de interacción de la coordinación	¿Considera que fue necesario relacionarse con los actores previamente mencionados para lograr el objetivo trazado durante el proceso de aprobación del presupuesto público 2023? Fundamente su respuesta 2023?	Pregunta abierta
				De ser afirmativa la respuesta anterior. Explique por qué consideró que fue necesario relacionarse con otros actores destacando dos a tres razones principales.	Pregunta abierta
				¿Existieron los recursos, mecanismos y/o estrategias que le generaron la confianza suficiente para continuar con la interacción con los otros actores? Mencione algunos.	Pregunta abierta

CATEGORIA DE ANALISIS/ VARIABLE	OBJETIVO	DIMENSIONES	INDICADOR	PREGUNTAS	ÍTEMS
				Considerando la respuesta anterior, ¿cómo describiría el nivel de certidumbre (alto o bajo) generado durante la interacción con dichos actores?, ¿se podría predecir con certeza el resultado esperado? Fundamente su respuesta.	Pregunta abierta
			Mecanismos de coordinación	¿A través de qué mecanismos interactuó con otros actores para lograr el objetivo trazado durante el proceso de aprobación del presupuesto público 2023? (Ej. Reuniones, mesas de trabajo, comisiones, funcionarios de enlace, otros)	Pregunta abierta
	Identificar los factores relevantes que posibilitaron la coordinación	Factores relevantes que posibilitan la coordinación Ejecutivo-Legislativo	Pregunta para validar información	¿Cuáles considera que fueron las condiciones que posibilitaron/facilitaron su coordinación con los referidos actores para alcanzar el objetivo trazado durante el proceso de aprobación del presupuesto público 2023?	Pregunta abierta
			Percepción sobre el marco institucional	¿La interacción con aquellos actores se desarrolló mediante mecanismos previamente reconocidos y repetitivos en el tiempo (institucionalizados)?	Si/No
				De ser afirmativa la respuesta anterior. ¿Cuáles son las razones que le incentivaron a continuar el mecanismo de interacción preestablecido?	Pregunta abierta
				De los mecanismos mencionados, ¿cuáles se encuentran respaldados en un dispositivo legal o normativo?	Pregunta abierta
				¿Con qué frecuencia interactuó con otros actores para lograr el objetivo trazado durante el proceso de aprobación del presupuesto público 2023? Considere las opciones Muy frecuente, Frecuente y Poco frecuente.	Muy frecuente/ Frecuente/ Poco frecuente
			Percepción sobre acuerdos políticos	¿La interacción con los mencionados actores tuvo como base algún acuerdo previo de cooperación o alianzas?	Si/No
				De ser afirmativa la respuesta anterior. ¿Considera que dichos acuerdos de cooperación o alianzas posibilitaron la coordinación con los mencionados actores para alcanzar el objetivo trazado durante la aprobación del presupuesto público 2023? ¿Por qué?	Pregunta abierta
			Percepción sobre los órganos gubernamentales de coordinación	¿Tenía conocimiento de la existencia de Oficinas/ áreas denominadas Coordinación Parlamentaria? (no aplica a los actores que trabajaron en estas áreas)	Si/No
				De ser afirmativa la respuesta anterior. ¿Considera que las áreas/oficinas de coordinación parlamentaria posibilitaron la coordinación con los otros actores para alcanzar el objetivo trazado durante la aprobación del presupuesto público 2023? ¿Por qué?	Pregunta abierta

Anexo 4. Hoja de Entrevista

HOJA DE ENTREVISTA

Introducción:

- *La entrevista tiene por objetivo recabar información que permita comprender cómo fue la coordinación entre la Presidencia del Consejo de Ministros y el Congreso de la República durante la aprobación del presupuesto público 2023, a partir de los actores que interactuaron en el periodo de estudio. Cabe precisar que **el periodo de estudio comprende setiembre- noviembre 2022.***
- *El cuestionario es confidencial y de respuesta libre, pero guiada por preguntas que permitirán recabar información relevante para el objeto del presente estudio.*
- *Si tuviera alguna consulta sobre alguna de las preguntas del cuestionario, puede formularla cuando lo estime conveniente al siguiente correo electrónico: katerin.IC16@gmail.com o al número 951468852, a fin de clarificarla oportunamente.*

Tiempo estimado: 45 minutos- 60 minutos

Preguntas:

1. ¿Participó o tuvo presencia en el proceso de aprobación del presupuesto público 2023?
2. ¿Qué cargo y función ejercía durante el proceso de aprobación del presupuesto público 2023?
3. ¿Interactuó con otros actores durante el proceso de aprobación del presupuesto público 2023? Mencione con cuáles (congresistas, asesores, ministros, funcionarios, otros)
4. ¿Cuál fue su principal objetivo durante el proceso de aprobación del presupuesto público 2023?
5. ¿Qué recursos empleó para la consecución de su principal objetivo durante la aprobación del presupuesto público 2023? (Ej. i) Recursos políticos como la negociación, alianzas políticas, persuasión, reuniones con políticos; ii) recursos legales como las normas vigentes; iii) recursos económicos como transferencias de recursos; iv) recursos cognitivos como estadísticas, ayudas memorias).
6. ¿Considera que fue necesario relacionarse con los actores previamente mencionados para lograr el objetivo trazado durante el proceso de aprobación del presupuesto público 2023? Fundamente su respuesta.
7. De ser afirmativa la respuesta anterior. Explique por qué consideró que fue necesario relacionarse con estos actores destacando dos a tres razones principales.
8. ¿A través de qué mecanismos interactuó con aquellos actores para lograr el objetivo trazado durante el proceso de aprobación del presupuesto público 2023? (Ej. Reuniones, mesas de trabajo, comisiones, funcionarios de enlace, otros)
9. De los mecanismos mencionados, ¿cuáles se encuentran respaldados en un dispositivo legal o normativo?
10. ¿Con qué frecuencia interactuó con dichos actores para lograr el objetivo trazado durante el proceso de aprobación del presupuesto público 2023? Explique el motivo. (Para la frecuencia considere las opciones Muy frecuente, Frecuente y Poco frecuente)
11. ¿Confío en que a través de dicha interacción se lograrían los resultados esperados? ¿Y resultó así?
12. Considerando la respuesta anterior, ¿cómo describiría el nivel de certidumbre (alto o bajo) generado durante la interacción con dichos actores?, ¿se podría predecir con certeza el resultado esperado? Fundamente su respuesta.
13. ¿La interacción con aquellos actores se desarrolló mediante mecanismos previamente reconocidos y repetitivos en el tiempo (institucionalizados)?
14. De ser afirmativa la respuesta anterior. ¿Cuáles son las razones que le incentivaron a continuar el mecanismo interacción preestablecido?
15. ¿La interacción con los mencionados actores tuvo como base algún acuerdo previo de cooperación o alianzas?
16. De ser afirmativa la respuesta anterior. ¿Considera que dichos acuerdos de cooperación o alianzas posibilitaron la coordinación con los mencionados actores para alcanzar el objetivo

- trazado durante la aprobación del presupuesto público 2023? ¿Por qué?
17. ¿Tenía conocimiento de la existencia de Oficinas/ áreas denominadas Coordinación Parlamentaria?
 18. De ser afirmativa la respuesta anterior. ¿Considera que las áreas/oficinas de coordinación parlamentaria posibilitaron la coordinación con dichos actores para alcanzar el objetivo trazado durante la aprobación del presupuesto público 2023? ¿Por qué?
 19. A su consideración, ¿qué factor determinante posibilitó la coordinación con los actores mencionados durante el proceso de aprobación del presupuesto público 2023? (Considere las opciones: i) mecanismos institucionalizados (prácticas repetitivas que se sostienen en el tiempo) , ii) los acuerdos previos de cooperación o alianzas, iii) las oficinas/áreas de coordinación parlamentaria)

¿A quiénes recomendaría como siguientes entrevistados? (Por parte del Ejecutivo y del Congreso)

Anexo 5. Hoja de consentimiento

PROTOCOLO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA ENTREVISTAS

Estimado/a participante,

Se le ha contactado a usted en calidad de entrevistado/a, en el marco de la investigación conducida por *Flor Katerin Intusca Chipana*, egresada de la carrera de Ciencia Política de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, y que tiene como **propósito comprender cómo fue la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante la aprobación del presupuesto público 2023**.

Si usted accede a participar en esta entrevista, se le solicitará responder diversas preguntas sobre el tema antes mencionado, lo que tomará aproximadamente entre 45 y 60 minutos. La información obtenida será únicamente utilizada para la elaboración de la tesis. A fin de poder registrar apropiadamente la información, se solicita su autorización para grabar la conversación. La grabación y las notas de las entrevistas *serán almacenadas únicamente por la investigadora en su computadora personal protegida mediante contraseña por un periodo de dos años, luego de haber publicado la investigación*. Al finalizar este periodo, la información será borrada.

Su participación en la investigación es completamente voluntaria. Usted puede interrumpir la misma en cualquier momento, sin que ello genere ningún perjuicio. Además, si tuviera alguna consulta sobre la investigación, puede formularla cuando lo estime conveniente, a fin de clarificarla oportunamente.

Al concluir la investigación, en el correo electrónico o medio de contacto que le solicitaremos, le enviaremos los resultados del estudio realizado.

En caso de tener alguna duda sobre la investigación, puede comunicarse al siguiente correo electrónico: katerin.IC16@gmail.com o al número 951468852.

Yo, _____, doy mi consentimiento para participar en el estudio y autorizo que mi información se utilice en este.

Asimismo, estoy de acuerdo que mi identidad sea tratada de manera (*marcar una de las siguientes opciones*):

☐	<u>Declarada</u> , es decir, que en la tesis se hará referencia expresa de mi nombre.
☐	<u>Confidencial</u> , es decir, que en la tesis <u>no</u> se hará ninguna referencia expresa de mi nombre y la tesista utilizará un código de identificación o pseudónimo.

Finalmente, entiendo que recibiré una copia de este protocolo de consentimiento informado.

Nombre completo del (de la) participante	Firma	Fecha
Correo electrónico del participante: _____		

FLOR KATERIN INTUSCA CHIPANA

Nombre de la investigadora responsable	Firma	Fecha
--	-------	-------