

Jugando a los experimentos políticos: una crítica a las propuestas de retorno a la bicameralidad en el Congreso peruano

José Armando Talavera Morales.

jatm.talavera@gmail.com

jose.talavera@pucp.pe

Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)

Área de Política Comparada

Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

Resumen

La Constitución Política de 1993 trajo como una de sus innovaciones el abandono del sistema bicameral en el Congreso por uno unicameral. Desde un inicio, y hasta la actualidad, este sistema ha generado críticas de diversos sectores (periodísticos, políticos y académicos), los cuales se han agudizado en los últimos años, con la evidente mala calidad de la representación. Más aún, las críticas han venido acompañadas de propuestas de retorno al antiguo sistema bicameral, las cuales se basan en argumentos como la “natural” superioridad del bicameralismo sobre el unicameralismo; la existencia de una segunda Cámara “reflexiva”; la tradición constitucional peruana; entre otros. En el artículo se trata de demostrar que dichos argumentos para defender el bicameralismo son insuficientes y, por decir lo menos, endebles, y que más bien, el interés por retornar al antiguo sistema obedece a criterios políticos y no técnicos. Por el contrario, se busca demostrar que un sistema unicameral bien diseñado puede resultar más beneficioso. Para ello, recurriremos a una revisión de la teoría política contemporánea y de las discusiones que actualmente se dan en el plano politológico y constitucional. Como se puede apreciar, se trata de un tema de relevancia actual, en que queda pendiente profundizar la reforma del Estado en el ámbito de la representación.

La llegada de la década de los años noventa significó el inicio de una serie de transformaciones que alterarían la configuración del Estado y la política en el Perú, transformaciones que persisten hasta el día de hoy. Buena parte de estos cambios tuvieron su origen en la Constitución Política de 1993, documento que está próximo a cumplir veinte años de vigencia. No obstante, a pesar de haber transcurrido ya casi dos décadas desde su promulgación, y de haber sobrevivido a más de tres distintos gobiernos, este documento no se ha visto libre de cuestionamientos, básicamente por la legitimidad de su origen. Como se sabe, en 1990 Alberto Fujimori ganó las elecciones presidenciales peruanas, en un contexto de severa crisis económica y violencia política. Bajo la premisa de que el Congreso (donde no contaba con mayoría) era poco colaborativo, Fujimori lo disolvió en abril de 1992, dando inicio a un gobierno autoritario que buscaría institucionalizarse luego con la convocatoria a elecciones para elegir a un Congreso Constituyente Democrático (CCD). Sería este Congreso el encargado de redactar la nueva Constitución de 1993, que reemplazó a la Carta de 1979, la cual se había dado en el marco de la transición de la dictadura militar hacia la democracia.

La Constitución de 1993 alteró severamente el panorama político peruano. Por un lado, redefinió el papel del Estado en la economía, reduciendo su participación activa como agente económico y privatizando y liberalizando diversas actividades que antes se había reservado para sí mismo. Por otro lado, introdujo un conjunto de reformas institucionales que fueron vistas como orientadas a obtener una mayor concentración del poder en el Ejecutivo. Entre estas reformas podemos encontrar el remplazo del Congreso bicameral por uno unicameral de 120 congresistas, la desmembración del organismo electoral (el Jurado Nacional de Elecciones¹) y la centralización de la administración de las distintas regiones del país, entre otras.

Con la caída del régimen fujimorista, en el año 2000, se planteó la necesidad de un cambio constitucional. Las propuestas iban desde planteamientos de reforma en algunos aspectos puntuales de la Carta de 1993, hasta posturas a favor de una Asamblea Constituyente que redactara una nueva Constitución. Durante esta última década, lo que finalmente se ha visto es que ha tenido mayor éxito la segunda posición. En efecto, algunas propuestas de reforma prosperaron rápidamente, como la eliminación de la reelección presidencial inmediata o la descentralización. Así, ya para finales del año 2002, por ejemplo, se contaba con Gobiernos Regionales electos. Sin embargo, otro tipo de propuestas de reforma han gozado de poco consenso entre los actores políticos. Una de ellas es la de la reforma del Poder Legislativo.

Si bien es cierto el Poder Legislativo ha experimentado algunos cambios en lo que se refiere a su configuración constitucional –por ejemplo, en la elección de sus miembros por distrito electoral múltiple a partir del año 2001, suprimiendo el distrito electoral único vigente en las elecciones de 1995 y 2000; o en la ampliación del número de congresistas a

¹ Desde la década de los años treinta, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) se había constituido en el ente rector del denominado *Poder Electoral*. La Constitución de 1993 introdujo cambios, separando las funciones administrativas de organización de procesos electorales (en la Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE) de las funciones de administración de justicia electoral (que permanecieron en el JNE). Además, la función de mantener el registro civil de los ciudadanos, anteriormente encomendada también al JNE, pasó al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Muchos hasta ahora consideran que tal reforma obedeció a la voluntad de Fujimori de tener organismos electorales más débiles y manipulables.

130 para las elecciones del 2011- el mayor cambio que se propone –esto es, abandonar el carácter unicameral del Parlamento en pro de uno bicameral- sigue encontrándose pendiente.

La presente investigación tiene, precisamente, como tema central el debate generado durante la última década en torno a las propuestas de retorno al bicameralismo del Congreso peruano. La pregunta que guiará el presente trabajo es: ¿existe razones fundamentadas que justifiquen el retorno a un modelo *bicameral* del Congreso de la República peruano? Nuestra hipótesis de trabajo es que, en el momento actual, no existen mayores fundamentos para justificar una reforma constitucional que reestablezca las dos Cámaras en el Congreso peruano. Más aún, consideramos que para mejorar la calidad de la labor del Poder Legislativo, las reformas deben empezar por el lado de la oferta política disponible, antes que por el diseño institucional del Parlamento peruano. Creemos que muchos de los argumentos presentados hasta ahora a favor del bicameralismo son insuficientes y no obedecen a criterios técnicos o razones fundamentadas, sino a ideas y sentidos comunes presentes en distintos sectores de la ciudadanía. Es decir, más que criterios técnicos que sustenten la idoneidad del sistema bicameral para nuestro Congreso, lo que está primando son intereses o intencionalidades políticas, por un lado, y visiones restringidas y casi “románticas”, por el otro. Debido, tal vez, a que buena parte del estudio de las instituciones políticas sigue siendo dominado por el Derecho Constitucional en el Perú, hay una visión bastante preceptista, normativista, del *deber ser*, ignorando por momentos la realidad concreta. Para lograr nuestro fin, haremos una revisión crítica de los argumentos que se presentan a favor de las Dos Cámaras. Como diría James Buchanan, “política sin romanticismos”.

Como ya lo hemos anticipado, este debate ha sido recurrente desde la caída del fujimorismo hace casi trece años. De hecho, cada año es motivo de debates, ya sea en el ámbito periodístico, o en el propio seno del Congreso. En la última década, más de una vez se ha sometido la propuesta a votación en el Parlamento, siendo siempre desestimada, a pesar de que distintas agrupaciones políticas la han enarbolado en sus discursos. El APRA, partido que estuvo cerca de ganar las elecciones presidenciales en el 2001 y que finalmente lo consiguió en el 2006, propuso como parte de su plan de gobierno en ambos procesos electorales el retorno al bicameralismo². Igualmente, en una reciente invitación del gobierno del Presidente Humala a un diálogo con líderes de la oposición, un importante miembro del partido Acción Popular se pronunció a favor de una reforma del Congreso y de su retorno al bicameralismo.³

El debate sobre un eventual retorno al bicameralismo se ha dado no solamente en el ámbito congresal y mediático. El Ejecutivo y la Academia han sido también partes de la discusión. Durante el Gobierno de Transición (2001) encabezado por el fallecido Presidente Valentín

² Distintos documentos oficiales del Partido Aprista Peruano dejan clara la postura del partido en torno a este tema. Ver: Partido Aprista Peruano –Dirección Nacional de Justicia. *Documento de Debate: La Reforma Constitucional*. Disponible en:

[http://www.apra.org.pe/uploaded/dim_estado/dir_justicia/debate_reforma_constitucional.pdf].

³ *Acción Popular se mostró a favor de una nueva constitución y un congreso bicameral*. *Diario El Comercio*, jueves 29 de agosto de 2013. Disponible en [<http://elcomercio.pe/actualidad/1624388/noticia-accion-popular-se-mostro-favor-nueva-constitucion-congreso-bicameral>].

Paniagua, se creó mediante Decreto Supremo No. 018-2001-JUS una *Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional*⁴, que produjo un documento en donde se proponía el retorno al bicameralismo. Igualmente, numerosas son las opiniones en la Academia a favor del retorno a este modelo de dos Cámaras, en especial entre diversos abogados constitucionalistas como Francisco Eguiguren, Carlos Blancas, Enrique Bernales, Javier Valle Riestra, entre otros; y entre algunos politólogos como Henry Pease y Fernando Tuesta.

Cabe destacar el contraste existente entre estas posturas mayoritariamente a favor y el sentir de la ciudadanía, recogido en distintos sondeos de opinión. En efecto, entre la ciudadanía estas propuestas de retorno a la bicameralidad no gozan de mucha simpatía. Por lo general, más del 50% de la población se suele mostrar en contra de un cambio, dada la mala imagen con la que cuenta el Congreso peruano. Una encuesta de inicios de año indicaba que, por ejemplo, 53% de los entrevistados se mostraban en contra de un Congreso de dos Cámaras, frente a un 38% que si se mostraba a favor⁵. Otros sondeos realizados en años anteriores reflejan una tendencia similar.

En razón a lo expuesto en los párrafos precedentes, consideramos importante someter a discusión el tema planteado. Dado que la postura mayoritaria entre políticos y académicos es el retorno al bicameralismo, consideramos pertinente hacer un examen crítico de los argumentos que constantemente se plantean en favor de esta propuesta.

1. El fracaso del Congreso Unicameral

El primer argumento que se suele esgrimir a favor del bicameralismo es el *evidente fracaso* del Congreso de una sola Cámara. Podemos afirmar que, para demostrar el fracaso del Congreso unicameral, se apela básicamente a dos hechos:

- El recuerdo que dejó el Congreso unicameral durante el gobierno de Alberto Fujimori, entre 1992 y 2000, que sirvió a los intereses de su gobierno autoritario.
- El desprestigio constante al que ha estado sometido el Congreso desde el 2001 hasta la fecha, plasmado en distintos sondeos de opinión que demuestran la imagen negativa que la ciudadanía tiene sobre este Poder del Estado.

Ambas ideas se encuentran ampliamente difundidas. Sin embargo, frente a ellas cabe plantearse las siguientes preguntas: ¿hay una relación de causalidad entre el sistema unicameral y el gobierno autoritario de Alberto Fujimori? ¿Hay una relación de causalidad entre el unicameralismo y la “crisis de representación”⁶ de nuestros últimos Congresos? En

⁴ Una versión electrónica del documento elaborado por esta Comisión se encuentra disponible en:

[<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/download/3357/3206>]

⁵ Encuesta de GFK realizada entre el 21 y el 23 de enero de 2013. Ver: *El 60% está a favor de renovación del Congreso cada dos años y medio*. *Diario El Comercio*. Domingo 27 de enero de 2013. Disponible en:

[<http://elcomercio.pe/actualidad/1528891/noticia-60-esta-favor-renovacion-congreso-cada-dos-anos-medio>]

⁶ Es discutible el empleo de la palabra “crisis” para referirse a los problemas que enfrenta la representación en nuestros días, no sólo en nuestro país, sino también en otras realidades y contextos. Constituye ya un lugar

otras palabras, ¿es el sistema unicameral el responsable de nuestra deficiente representación política? ¿Son los congresos de una sola cámara expresión de un régimen autoritario?

Respecto al primer punto señalado (el recuerdo del Congreso entre los años 1992 y 2000) creemos necesario hacer algunas precisiones acerca del juicio realizado sobre el desempeño del unicameralismo. En primer lugar, se está pretendiendo comparar el sistema actual que recién va a cumplir dos décadas con otro que en nuestra historia ha estado presente durante más de un siglo. En efecto, como posteriormente se explicará, la regla en nuestra historia constitucional ha sido el bicameralismo, como en la gran mayoría de países del mundo. Los resultados de la comparación, evidentemente, van a ser disimiles, debido a las distintas circunstancias que han rodeado el implante de cada uno de estos modelos en nuestro diseño institucional.

En segundo lugar, consideramos importante destacar que se está juzgando el modelo *unicameral* no a partir de una situación de *normalidad*, como sería un régimen democrático consolidado, sino en el contexto de un régimen autoritario, si es que nos ocupamos del Parlamento entre 1992 y el año 2000; o en el contexto de una transición democrática como es el caso de los Congresos elegidos para los periodos 2001-2006 y 2006-2011. Como bien sabemos, un proceso de transición democrática no se reduce a un solo gobierno, sino que puede extenderse aún más. En el caso peruano, ya se ha elegido consecutivamente un tercer gobierno democrático, aunque la democracia no se encuentra del todo consolidada, debido a la debilidad institucional del Estado y de los actores políticos. En ese sentido, es fácil apreciar que cuando se analiza el desempeño del unicameralismo, se está comparando, por un lado, el desempeño de un Congreso en una situación de *anormalidad* con un *tipo ideal* de Congreso bicameral. Dicho de otra manera, al momento de hacer el análisis, se tiene como punto de referencia un Congreso bicameral en una situación de *normalidad* o de democracia consolidada, y no se considera que el modelo bicameral podría tener un funcionamiento distinto al esperado en una situación real como la peruana, aún distante de una etapa de *consolidación democrática*. Como bien señala Martín Tanaka, la democracia peruana es una *democracia sin partidos*⁷: la década autoritaria de Fujimori dejó como herencia un sistema de partidos colapsado, que no ha podido recuperarse hasta ahora. Ese fue el entorno político con el cual se tuvo que afrontar la transición democrática. Por ello, no podemos considerar el periodo post-Fujimori como un periodo de normalidad, de democracia consolidada.

Como consecuencia de lo explicado en el párrafo anterior, podemos afirmar que, en un escenario como el actual, con partidos que sufren graves problemas de institucionalización, un Congreso unicameral o bicameral presentará falencias y defectos no muy distintos si es que no se toman medidas dirigidas a los actores y a la oferta política, más que a la propia institución del Congreso. Es decir, en una realidad como la que vive el Perú en el presente, lo prioritario es incidir en la calidad de la oferta política, por encima del sistema congresal.

común. Una crisis hace referencia a un momento específico. Lo que vemos actualmente ya lleva años, incluso décadas.

⁷ TANAKA GONDO, MARTÍN. *Democracia sin partidos*.. Lima: IEP , 2005.

En relación al segundo punto –el desprestigio del Congreso unicameral a partir del año 2001 en adelante-, debemos reconocer que se trata de un hecho inobjetable. Distintos sondeos y estudios de opinión demuestran el descrédito en el cual ha caído el Congreso en los últimos años, lo cual lleva a recodar con cierta nostalgia a los Parlamentos bicamerales de antaño, plagados de reconocidas personalidades. Por ejemplo, Javier Valle-Riestra, conocido abogado constitucionalista peruano, afirma que:

“(...) Pero que hoy resulto un crítico draconiano del unicameralismo frustrante y monótono y antihistórico vivido por el otrora primer poder del Estado. No existen contemporáneamente ni remotamente las figuras del siglo XIX (...) No caben hoy grandes debates (...); ni polémicas (...); ni parlamentarismo viril e historicista (...).”⁸

Esta opinión es compartida por buena parte de la ciudadanía, que recuerda la calidad de miembros de Parlamentos anteriores a la Constitución de 1993, pero que paradójicamente no quiere un retorno a un esquema bicameral, probablemente por temor a que en un contexto como el actual ello solo conlleve un aumento del número de congresistas, mas no un incremento en la calidad de ellos. A continuación, podemos apreciar el resultado de algunos de estos estudios de opinión.

Podemos tomar como un primer punto de referencia la aprobación que recibe el Congreso en su desempeño. Como ejemplo, tenemos los resultados de sondeos realizados por Ipsos Apoyo durante los últimos cuatro meses de este año 2013 (mayo, junio, julio y agosto):

Aprobación de la gestión del Congreso

	Mayo	Junio	Julio	Agosto
Aprobación	17 %	17%	10%	11%

Fuente: Ipsos Apoyo Perú
Elaboración propia

Como segundo punto de referencia, podemos tomar los resultados de las distintas Encuestas sobre Percepción de la Corrupción que Ipsos Apoyo ha realizado por encargo de Proética. A continuación, presentamos algunos de los resultados, en lo que se refiere al porcentaje de encuestados que considera al Congreso como una institución corrupta, así como la posición que obtiene en el ranking de instituciones percibidas como corruptas:

⁸ DELGADO-GUEMBES, CÉSAR. *Para la representación de la República. Apuntes sobre la Constitución del Congreso y el Estatuto de los parlamentarios*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2011. Prólogo de Javier Valle Riestra. p. 15.

Encuesta Nacional sobre Corrupción⁹

	2003	2004	2006	2008	2010	2012	2013
% de entrevistados que mencionan al Congreso	49	60	24	47	46	47	55
Posición en el ranking de percepción	3°	4°	3°	3°	1°	3°	1°

Fuente: Ipsos Apoyo Perú/ Proética
Elaboración propia

Como puede observarse, el Congreso figura usualmente entre las tres o cuatro entidades percibidas como más corruptas del país. De igual manera, salvo el año 2006, el porcentaje de entrevistados que menciona al Congreso se ubica en un rango entre el 45% y el 60%. Esto nos da indicios de que, por lo general, uno de cada dos entrevistados considera al Congreso como una institución corrupta. El dato observado en el año 2006 puede obedecer a que la Encuesta fue aplicada a menos de dos meses de instalado un nuevo Congreso.

No obstante, a pesar de que resulta evidente la mala imagen del Congreso unicameral, insistimos en que el problema, más que en el diseño institucional, radica en la calidad de la oferta política que logra acceder al Parlamento. Por ello, estos datos no deben llevarnos a concluir que el modelo bicameral resulta más idóneo. De hecho, aunque no contemos con datos sobre la aprobación o la percepción que el Congreso bicameral tenía antes de 1992, si disponemos de algunos testimonios que nos llevan a cuestionar dicho lugar común de que *todo pasado fue mejor*. En su momento, el Congreso bicameral, aun con las figuras y personalidades que Valle Riestra recuerda, fue objeto de cuestionamientos, los cuales se hicieron evidentes en el apoyo que en 1992 recibió Fujimori al disolver el Parlamento. Henry Pease, que hoy aboga por el retorno al bicameralismo, señala que en los años previos al gobierno de Fujimori se mostraba a favor del unicameralismo, debido a lo que había observado en aquellos años:

“Por muchos años he defendido la unicameralidad. El estudio de los parlamentos de las décadas del sesenta y el ochenta, en el siglo XX, no sólo me llevó a esa conclusión sino que me inhibió de postular a éste en las elecciones de 1985 y en las de 1990 en las que siendo candidato presidencial con más de medio millón de votos, podía haberme asegurado una curul de Senador pues

⁹ En relación a estas Encuestas Nacionales sobre Corrupción, cabe hacer algunas precisiones metodológicas:

- El universo de entrevistados fluctuó entre 5000 y 6000 personas hasta el año 2012. En el año 2013 se redujo a poco más de 1200.
- Hasta el año 2008 las encuestas eran únicamente a jefes de hogar. A partir del 2010 se abandonó este criterio.
- Hasta el año 2008 los resultados para la pregunta de cuáles eran consideradas como las instituciones más corruptas eran por mención espontánea. Desde el 2010 la respuesta es mediante tarjeta.

eso estaba permitido entonces. El desprestigio del Parlamento y los parlamentarios era una constante. Había muchas razones para ver que dos cámaras haciendo la misma tarea servían más para que se confundiera a la ciudadanía y no quede claro quién es el responsable de cada ley cuestionada. Los arreglos bajo la mesa, los discursos para la platea negados pocas semanas después, los proyectos empantanados en la colegisladora, eran pan de cada día.”¹⁰

Lo cierto es que, como se puede deducir del testimonio de Pease, *el pasado no fue mejor*. Esto tampoco debe llevarnos a concluir que el modelo unicameral actual es mejor. La conclusión que podemos sacar del análisis de toda esta sección es que la alternativa inmediata y automática a los problemas que el Congreso unicameral presenta no es la reposición del bicameralismo, sino la regulación de la oferta política. Insistimos, el problema con la imagen del Congreso tiene poco que ver con el diseño institucional del mismo (pues tanto con Congresos unicamerales como bicamerales la institución se ha visto desprestigiada); por el contrario, ha estado vinculado con la calidad de los representantes que ingresan al Parlamento.

Podemos afirmar, en línea con lo anterior, que resulta muy aventurado decir que el unicameralismo ha fracasado en el Perú. Si el contexto y los actores políticos no son favorables, cualquier diseño institucional funcionará defectuosamente.

2. La Constitución Histórica

Un segundo argumento que defiende al bicameralismo, bastante usado por los constitucionalistas, es que nuestra *Constitución Histórica* ha consagrado un Congreso de doble Cámara. Cabe preguntarse, entonces, ¿a qué nos referimos con *Constitución Histórica*? Domingo García Belaúnde, connotado constitucionalista peruano, lo define de la siguiente manera:

“Podemos decir que existen ciertas variantes, referidas a instituciones, que nacieron en un determinado momento y que luego se han ido desarrollando a través de diversas acciones en un largo periodo. Estas son líneas de tendencia que suelen repetirse y acumularse, sobre todo en lo referente a las instituciones; ellas conforman lo que llamamos Constitución histórica”¹¹.

El argumento en referencia, evidentemente, sostiene una verdad: en la inestable historia constitucional peruana, prolífica en lo que se refiere a Constituciones escritas, la mayoría

¹⁰ PEASE GARCÍA, HENRY. *Por los pasos perdidos. El Parlamento peruano entre los años 2000 y 2006*. Lima: Fondo Editorial del Congreso, 2006. p. 512.

¹¹ GARCÍA BELAÚNDE, DOMINGO. *La reelección presidencial y la Constitución histórica*. En *Reelección Presidencial y Derecho de referéndum*. Alberto Otárola, Coordinador, Fundación Hanns Seidel –Foro Democrático. Lima, 1997, p. 39-40. Citado por BERNALES BALLESTEROS, Enrique. *Parlamento y Ciudadanía: problemas y alternativas*. Lima: CAJ, 2001. p. 166.

de veces se ha optado por un diseño bicameral del Congreso. Naturalmente, hay que tomar esto en su determinado contexto. A diferencia de otros países, la historia y tradición constitucional peruana no se remonta a varios siglos atrás, como en Inglaterra; ni ha tenido un desarrollo autónomo y original que ha servido de ejemplo a otros, como sucedió con EE.UU. Más de la mitad de las constituciones decimonónicas optaron por el bicameralismo debido, en gran parte, a que era la tendencia en dicho siglo, siglo en que nacen muchos Estados nacionales. Y tres de las constituciones redactadas y promulgadas en el siglo XX mantienen el bicameralismo básicamente por la fuerza de la tradición.

Aunque verdadero, el argumento en sí mismo es débil e insuficiente. La Tradición puede constituir un referente, pero no una obligación a ser cumplida. En el ámbito de las instituciones, la tradición puede ser una referencia, pero no hacer que una entidad se mantenga inmutable a lo largo del tiempo, inmune a los cambios que acontecen en su exterior. Si bien es cierto debe reconocerse que la fuerza de la tradición tiene un peso, en este caso específico debemos recalcar que nos encontramos frente a una tradición que no goza de mucho respaldo popular. Y la tradición, por regla general, apela al apoyo masivo que recibe de quienes la sostienen.

No cabe duda que en el plano jurídico la tradición y la costumbre son ideas muy fuertes. Como ya lo hemos adelantado, la presencia del Derecho Constitucional sigue siendo muy importante en este tipo de debates en Perú. Sin embargo, en la actualidad contamos con toda una gama de disciplinas que confluyen para el correcto diseño, funcionamiento y estudio de las organizaciones e instituciones. En ese sentido, no podemos dejar de contrastar las propuestas preceptistas del Derecho Constitucional con la evidencia que nos ofrecen otras disciplinas. Lo cierto es que en ese diálogo multidisciplinario, la fuerza de la tradición o de la *Constitución Histórica* como argumento para el retorno a un esquema bicameral resulta bastante insuficiente.

3. La Segunda Cámara como “cámara reflexiva”

El argumento de una segunda Cámara o Senado como “Cámara reflexiva”, “Cámara pensante” o “Cámara técnica” viene usualmente asociado a otras propuestas. Para que esta segunda Cámara tenga tales características, en contraste con la Cámara Baja, Cámara de Diputados o Representantes, se plantea frecuentemente establecer mayores requisitos para postular. Distintas propuestas plantean que, por ejemplo, para conformar esta segunda Cámara se deba contar con grado de instrucción superior y ser mayor de 35 años (mientras que a los actuales congresistas se les exige, como sucede con los diputados, 25 años). Se suele decir que con estos filtros los miembros del Senado serán personas experimentadas, maduras, con una mayor capacidad de reflexión en comparación con la Cámara de Diputados, que sería una Cámara “joven” y, por dicha cualidad, “impetuosa”. En pocas palabras, el Senado funcionaría a manera de freno de una Cámara más política, joven e “impetuosa”, más proclive a los vaivenes de la coyuntura que a la labor de reflexión.

Lo que este tipo de argumentos ignora es que, sin necesidad de establecer este tipo de filtros, el Congreso peruano se encuentra mayoritariamente conformado por integrantes que fácilmente podrían acceder al Senado, en caso éste existiera y tuviera los requisitos

señalados líneas arriba. Aun con tales características, la imagen que el Congreso deja en la ciudadanía es bastante negativa. Por ejemplo, el Congreso 2006-2011 tuvo las siguientes características:

Congreso 2006-2011

	Número de congresistas	Porcentaje
Total	120	100 %
Mayores de 35 años	113	94.17 %
Con estudios superiores	108	92.59 %
Mayores de 35 años y con estudios superiores	100	90 %

Elaboración propia con datos de INFOGOB.

En el caso del Congreso 2011-2016, si solamente consideramos la variable *Educación*, obtenemos los siguientes resultados:

Congreso 2011-2016

Educación Superior	Número	Porcentaje
Concluida	103	79.23076923
Inconclusa	8	6.153846154
Técnica	10	7.692307692
Imprecisa	1	0.769230769
Ninguna	8	6.153846154
Total	130	100

Elaboración propia con datos de INFOGOB

Como resulta notorio, el escenario que plantea el argumento de la “Cámara reflexiva” se encuentra completamente desconectado de la realidad: es una descripción del *deber ser* pero no del *cómo efectivamente será*. Es una visión en exceso romántica, que tal vez tenía un fundamento en el mundo real un siglo atrás, pero no en la actualidad. El propio Duverger, décadas atrás, criticaba este argumento en los siguientes términos:

“No tiene mayor valor otro argumento de naturaleza técnica y no política: es el argumento de la ‘Cámara de reflexión’: la segunda cámara, al controlar las decisiones de la primera, evitaría las medidas precipitadas, descuidadas, rápidas, y aseguraría un mejor trabajo parlamentario. Es superfluo subrayar hasta qué punto este argumento ignora los hechos concretos. El defecto esencial de todos los parlamentos es la lentitud y no la precipitación. Añadir un freno complementario agrava el mal que precisamente sería necesario

corregir. Una disposición adecuada del trabajo interno de la asamblea asegura toda la 'reflexión' necesaria."¹²

Sartori es otro crítico de esta postura, resaltando que este argumento omite algunas consideraciones:

*"Se defiende el bicameralismo contra el unicameralismo sobre la base de que dos cámaras son resguardo, y que la concentración de todo el poder Legislativo en un solo órgano no sólo es peligrosa, sino poco conveniente, porque dos ojos ven mejor que uno, y la prudencia aconseja que cualquier proceso de toma de decisiones esté controlado y apoyado por elementos que eviten las decisiones apresuradas. Sin embargo, si las dos cámaras son similares y una es el duplicado de la otra, no garantizan nada. Por otra parte, cuanto menos parecidas sean, tanto más probable es que representen mayorías diferentes que, a su vez, acaban con la gobernabilidad."*¹³

En resumen, podemos concluir en esta sección algunas ideas que demuestran que este argumento de la "Cámara reflexiva", más allá de ser un romanticismo, no tiene fundamento alguno:

- La diferencia de edad no garantiza una mejor calidad legislativa, como lo han demostrado los últimos congresos. Los últimos Parlamentos han tenido una gran proporción de integrantes cuya edad superaba los 35 años y los resultados no han sido distintos.
- La exigencia de un grado académico tampoco es garantía de una mejor calidad. Nuevamente, los últimos congresos corroboran esta idea. La mayoría de integrantes involucrados en escándalos poseen un título universitario.
- A menos que se establezcan mecanismos de distribución de escaños para el Senado muy distintas a las actuales, veremos una distribución de fuerzas en la Cámara Alta no muy distinta que la de la Baja. Es decir, la correlación de fuerzas tenderá a guardar un determinado patrón. Nada nos asegura que una gran divergencia de posiciones entre las fuerzas de la Cámara Baja pueda ser salvada por una Cámara Alta con una distribución de fuerzas similar.
- "Cámara pensante", "reflexiva" o "técnica" son romanticismos poco ajustados a la realidad. Lo cierto es que en un mundo donde el conocimiento se ha especializado tanto, resulta iluso exigir a un grupo de personas tener capacidad "reflexiva" o "técnica" sobre una amplitud de temas. Más práctico y sencillo sería hacer reformas en la manera en que se contrata y se trabaja con los asesores parlamentarios. Mientras que en otros países la discusión e investigación se da dentro de los

¹² DUVERGER, MAURICE. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Editorial Ariel, 1970. p. 178

¹³ SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2004.

despachos de los congresistas entre representante y sus asesores, aquí se plantea regresar a un modelo que estaba vigente hace un siglo.

4. La necesidad de aumentar el número de representantes

Otro argumento que se suele señalar a favor del bicameralismo es que el número de representantes en el Perú es bajo en proporción con la población del país, ya sea si tenemos en cuenta la población total del país o la que está en edad de votar. Lo aseverado es una verdad ineludible. El Perú tiene uno de los Congresos más pequeños de la región y el número de habitantes por representante es de los más altos, como reiteradamente ha señalado Fernando Tuesta¹⁴. En su Documento de Debate, el APRA tiene un planteamiento similar, aunque estableciendo una relación de causalidad entre el unicameralismo y la subrepresentación:

“El sistema unicameral trae consigo problemas de sub – representación, no sólo por su menor número, que no guarda relación con el incremento de la población electoral, sino porque no combina circunscripciones electorales de ámbito nacional y otras (regional, departamental o provincial).”¹⁵

Ahora bien, es necesario analizar con un poco más de detalle este tipo de argumentos, pues de antemano se puede afirmar que la subrepresentación por el número de congresistas es independiente de que el Congreso sea unicameral o bicameral.

Las diversas propuestas bicamerales, a veces sin tener en cuenta criterio técnico alguno, dan una serie de recetas: que el Congreso, para ser más representativo, tenga 120 diputados y 60 senadores; o que tenga 130 diputados y 50 senadores; o 150 diputados y 50 senadores (como lo propuso la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional), etc. Otras propuestas, como las de Fernando Tuesta o Henry Pease, entran en mayores detalles, como las divisiones entre departamentos o regiones (aun en formación). Si bien hay que reconocer que la intención es noble, cabe hacer algunas preguntas al respecto.

La primera pregunta se cae de madura: ¿es necesario, para aumentar el número de representantes y así bajar la proporción de habitantes o electores respecto a representante, crear una Segunda Cámara? La lógica de la pregunta es sencilla. ¿No resulta más fácil simplemente aumentar el número de congresistas? El problema actual no es que falten senadores, es que hay regiones subrepresentadas porque formalmente se les ha reducido el número de representantes (como Lima en este momento), y hay otras que están en una situación de subrepresentación real pues solo cuentan con un representante (como Madre de Dios). Si el problema es básicamente el número, perfectamente se puede ampliar la Cámara actual, en vez de crear una segunda. De hecho, aunque impopular en la ciudadanía, esa es la

¹⁴ TUESTA SOLDEVILLA, FERNANDO. *Representación política. Las reglas también cuentan: sistemas electorales y partidos políticos*. Lima: PUCP-Fundación Friedrich Ebert, 2005

¹⁵ Partido Aprista Peruano –Dirección Nacional de Justicia. *Documento de Debate: La Reforma Constitucional*. p. 5.

alternativa que se puso en práctica para las últimas elecciones del año 2011: ampliar el número de congresistas de 120 a 130. No obstante, el aumento de diez legisladores resulta, a todas luces, insuficiente.

A lo anterior habría que agregar el hecho de que diputado y senador no realizan, en teoría, funciones similares. Y eso es algo que quienes están a favor de la bicameralidad sostienen reiteradamente. Entonces, vemos que aquí se están confundiendo distintos planos. Nuevamente, hay que afirmar la idea de que el aumento de representantes no pasa por la creación de otro órgano dentro del Parlamento.

Desde luego, el tema de la representación está íntimamente ligado con el del sistema electoral, con el método de distribución de escaños. Para autores como Henry Pease o Fernando Tuesta el Senado debe tener una conformación regional. Otros autores, como el constitucionalista Carlos Blancas, miembro de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional, sostienen que la conformación debe ser nacional, en Distrito Único Nacional. Este punto converge con un argumento adicional que ciertos sectores sostienen, y que comentaremos a continuación.

5. La Segunda Cámara como “Cámara nacional”

Henry Pease en su libro *Por los pasos perdidos* señala que un efecto del Distrito Electoral Múltiple (DEM) en un Congreso unicameral como el que tenemos es que la política congresal se *regionaliza*. Es decir, los representantes de diversas zonas del Perú llegan al hemisiclo y buscan tomar medidas concretas para sus respectivas localidades, pero no debaten sobre temas nacionales. Desde luego, sería poco recomendable abandonar el DEM para regresar al Distrito Único Nacional (DUN) sólo por esta razón. Pease sostiene que este hecho refuerza la necesidad de una Segunda Cámara, en donde puedan debatirse temas de carácter nacional. Algunos, constatando esta situación, van más allá y proponen que el Senado, para tratar temas nacionales, debe tener una conformación también nacional (es decir, mediante DUN).

Carlos Blancas, por ejemplo, nos dice lo siguiente:

*“La elección del Senado en distrito nacional, como ocurrió durante la vigencia de la Constitución del 79, vendría a ser la opción más recomendable, al tener como uno de sus efectos positivos la probable elección de figuras políticas de dimensión nacional o de arraigado prestigio profesional, académico o intelectual, más apropiadas para integrar una cámara de reflexión que si fueran elegidos en ámbitos más reducidos y, por lo mismo, más expuestos a la influencia del localismo”.*¹⁶

Ahora bien, en lo que no ha reparado esta postura es en los efectos perversos que puede tener una propuesta como la que señalan. Con el Distrito Único Nacional, como sucedió en

¹⁶ BLANCAS BUSTAMANTE, CARLOS. *La reforma constitucional del Congreso*. En: Derecho y Sociedad. N° 17. Lima. p. 128

el contexto de los noventa, la Cámara a conformarse tenderá a tener una gran proporción de integrantes provenientes de Lima. Hay un problema real al cual no puede escaparse y es el del centralismo, que se repite en distintas instancias. Se dio en el Congreso 1992-2000, se ha dado en el Congreso 2001-2006 y 2006-2011 respecto de la circunscripción de Lima, que no separaba entre Lima Provincias y Lima Metropolitana; y ya se viene dando en otras circunscripciones que experimentan el predominio poblacional de una ciudad, como es el caso de Chiclayo en Lambayeque y de la ciudad capital de Piura en el caso de la región Piura. No hay razón, entonces, para creer que en el nuevo Senado vaya a ser distinto. Las *figuras de dimensión nacional o arraigado prestigio profesional* tiene poco de realismo y mucho de romanticismo.

6. La Segunda Cámara como “control intraorgánico” o “división de funciones”

Una última razón que defiende la idea del bicameralismo es la del “control intraorgánico” o “división de funciones”, y en parte está vinculada con la idea del Senado como “Cámara reflexiva” o “Cámara madura”. Si bien son argumentos asociados, aquí los distinguimos pues uno (el de la “Cámara reflexiva”) apunta a la conformación del Senado, mientras que el otro incide en las funciones o competencias de cada Cámara.

Como el propio término que da título al argumento lo dice, este planteamiento hace referencia al control o sistema de pesos y contrapesos que se puede dar entre ambas cámaras dentro del seno del Congreso. Esto se haría patente no solo en situaciones como la doble revisión de las normas, sino también en otras como el procedimiento que se sigue para realizar una acusación constitucional. Por otro lado, habría una clara división de funciones o competencias, materializado en, por ejemplo, el encargo al Senado de elegir al Defensor del Pueblo, los miembros del Tribunal Constitucional o del Directorio del Banco Central de Reserva. El APRA, entre otras agrupaciones políticas, esgrime constantemente este argumento:

“Una de las críticas al sistema bicameral es la supuesta lentitud en el trabajo parlamentario, pero esta deficiencia puede ser corregida a través de la especialización de cada cámara y la clara distribución de competencias, para que no se dupliquen funciones. No se trata que el Senado conozca las mismas materias que la Cámara de Diputados, sino que aborde materias que superen la coyuntura”¹⁷

El análisis de este punto nos llevaría a explayarnos acerca de los distintos procedimientos que se dan al interior del Parlamento y entre este Poder del Estado y el Ejecutivo. Dado los requerimientos de espacio en el presente trabajo, simplemente haremos mención a algunos de ellos, en lo que resulta pertinente.

Cabe señalar que, en la práctica, y como ha sido evidente para todos, las funciones que antaño cumplía el Senado no han desaparecido, sino que han sido incorporadas al Pleno del

¹⁷ PARTIDO APRISTA PERUANO –DIRECCIÓN NACIONAL DE JUSTICIA. *Documento de Debate: La Reforma Constitucional*. p. 5.

Congreso o a la Comisión Permanente (es el caso específico de la acusación constitucional), al Tribunal Constitucional e incluso al Presidente de la República. En estos dos últimos casos, en lo que se refiere al control de la actividad legislativa del Parlamento, mediante el control de constitucionalidad de las leyes (por parte del Tribunal Constitucional) y la observación (por parte del Presidente)¹⁸. En pocas palabras, el control intraorgánico en el Congreso no ha desaparecido, sino que se ha distribuido al Pleno y la Comisión Permanente; o se ha transferido en parte al control interorgánico, respecto de la labor que cumplen el Presidente o el Tribunal Constitucional. Salcedo Cuadros, en opinión que compartimos, lo explica de la siguiente manera:

“Sobre el supuesto rol contralor del Senado, cabe señalar que la Constitución estable dos mecanismos interorgánicos que permiten controlar eficientemente la actividad legislativa del parlamento: la atribución de observar la ley del Presidente de la República (art. 108) y el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes a cargo del Tribunal Constitucional (art. 202, num. 1). Estos dos mecanismos de control, propios del sistema de frenos y contrapesos del constitucionalismo moderno, funcionan eficientemente en nuestro país. ¿Para qué entonces sumarle otro mecanismo –el Senado– el cual, por lo demás, no asegura un eficiente desempeño como órgano de control?”¹⁹

Nuevamente, insistimos como lo hemos hecho desde un inicio, el problema en la imagen y confianza que transmite el Congreso peruano a la ciudadanía está más relacionado con la calidad de la representación y de la oferta política disponible, que con la regulación institucional que le da la Constitución de 1993 al Parlamento.

En el caso particular del control intraorgánico y la separación de competencias, si bien es cierto eventualmente el Congreso presenta severos problemas (por ejemplo, en la elección de miembros del Tribunal Constitucional), creemos que la solución inmediata no pasa por establecer una segunda Cámara, sino por ajustar algunos mecanismos y procedimientos internos del Parlamento, de modo que se reduzcan los incentivos para llegar a acuerdos que son mal vistos por la ciudadanía. Pero, en última instancia, consideramos que el verdadero problema está en la oferta política y no en la configuración unicameral o bicameral del Congreso.

Como se ha podido apreciar, los argumentos que usualmente se esgrimen en favor del retorno al bicameralismo tienen mucho de romanticismo y de sentido común, pero poco de análisis de la realidad concreta. No queremos decir con esto que el unicameralismo sea un modelo superior al bicameralismo. Lo que pretendemos afirmar es que en el contexto actual peruano, la solución a los problemas que presenta el Congreso no pasa por el retorno

¹⁸ SALCEDO CUADROS, CARLO MAGNO. *¿Unicameralidad o bicameralidad? Falsos dilemas en la discusión sobre la reforma del Parlamento peruano*. En: JUS. Doctrina y práctica. Julio de 2007. p. 275

¹⁹ SALCEDO CUADROS, CARLO MAGNO. *¿Es necesario el bicameralismo en el parlamento peruano? Depende*. Disponible en: [<http://blog.pucp.edu.pe/item/24784/es-necesario-el-bicameralismo-en-el-parlamento-peruano-depende>]

automático a un Parlamento de dos Cámaras. En otras palabras, los problemas que se evidencian tienen su origen no en el diseño de la institución, sino en el funcionamiento propio de los partidos.

Lo cierto es que, en buena cuenta, estos argumentos obedecen a cierto prejuicio político en torno al diseño institucional consagrado por la Constitución de 1993. Por ejemplo, así como hay oposición a al unicameralismo por ser producto de esta Carta, también hay desconfianza frente a la separación de algunas funciones del JNE en otros organismos como la ONPE y el RENIEC. Los argumentos en este caso también guardan un componente político: se asume que al ser producto de la Constitución de 1993, la cual tiene una dudosa legitimidad y buscaba aumentar los poderes del Presidente en un contexto autoritario, las instituciones derivadas de dicho diseño institucional padecerían de los mismos defectos. Más que recurrirse a criterios objetivos y/o técnicos, se apela a cuestiones políticas. Sin embargo, las instituciones que dicha Constitución consagra deben ser juzgadas objetivamente. La Defensoría del Pueblo es también producto de la mencionada Carta Magna, al igual que el Tribunal Constitucional. Con esto queremos dejar claro que no se debe juzgar a una institución, como el Congreso de una sola Cámara, sólo porque se creó durante un régimen autoritario. Bajo tal premisa, buena parte de los Congresos bicamerales que algunos añoran deberían ser cuestionados, pues fueron producto de las constituciones de 1920 y 1933, dadas en contextos claramente no democráticos y que sirvieron para regímenes autoritarios como el de Leguía y Benavides, respectivamente.

En conclusión, podemos afirmar que el problema de la calidad de los representantes no se va a resolver con una Cámara Alta. No hay una fórmula mágica. El problema, más que en la propia institución, se encuentra en la oferta política que cada cinco años reciben los ciudadanos. Las medidas inmediatas a tomarse pasan por allí, por los filtros intrapartidarios a los candidatos. Si la oferta política sigue siendo igual, la Cámara Alta va a variar muy poco respecto del Congreso actual y de los anteriores. No hemos apelado aquí a razones que tienen que ver con el costo de mantener un Senado, pues el argumento del costo económico no nos parece válido, por más popular que sea entre la ciudadanía. Nos hemos enfocado, más bien, a señalar los lugares comunes, sentidos comunes y romanticismos que encontramos detrás de muchos argumentos que sectores académicos y políticos presentan a favor de una segunda cámara. Ni el unicameralismo ni el bicameralismo son, de por sí, malas alternativas. Sin embargo, hay que tener en cuenta los contextos y la realidad de los actores políticos al momento de diseñar nuestras instituciones.

Bibliografía

- BERNALES BALLESTEROS, ENRIQUE. *Parlamento y Ciudadanía: problemas y alternativas*. Lima: CAJ, 2001.
- BLANCAS BUSTAMANTE, CARLOS. *La reforma constitucional del Congreso*. En: Derecho y Sociedad. Año 12. N° 17. Lima: 2001
- DELGADO-GUEMBES, CÉSAR. *Para la representación de la República. Apuntes sobre la Constitución del Congreso y el Estatuto de los parlamentarios*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2011. Prólogo de Javier Valle Riestra.
- *DIARIO EL COMERCIO*.
- DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Editorial Ariel, 1970
- Entrevista al Doctor Francisco Eguiguren Praeli. En: Derecho y Sociedad. N° 31.
- GUZMÁN NAPURÍ, CHRISTIAN. *Unicameralidad o bicameralidad del parlamento peruano: un análisis preliminar*. En: Revista Jurídica del Perú. No 22. Mayo 2001
- MINISTERIO DE JUSTICIA. *Informe de la Comisión de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional*. 2001. Versión electrónica disponible en: [<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/download/3357/3206>]
- PARTIDO APRISTA PERUANO –DIRECCIÓN NACIONAL DE JUSTICIA. *Documento de Debate: La Reforma Constitucional*. Disponible en: [http://www.apra.org.pe/uploaded/dim_estado/dir_justicia/debate_reforma_constitucional.pdf].
- PEASE GARCÍA, HENRY. *Por los pasos perdidos: el Parlamento peruano entre el 2000 y 2006*. Lima: Fondo Editorial del Congreso, 2006.
- PEASE GARCÍA, HENRY. *Reforma política: para consolidar el régimen democrático*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2008.
- PROÉTICA. *Encuesta Nacional sobre Corrupción*. Disponible en: [www.proetica.org.pe]
- SALCEDO CUADROS, CARLO MAGNO. *¿Es necesario el bicameralismo en el parlamento peruano? Depende*. Disponible en: [<http://blog.pucp.edu.pe/item/24784/es-necesario-el-bicameralismo-en-el-parlamento-peruano-depnde>]
- SALCEDO CUADROS, CARLO MAGNO. *¿Unicameralidad o bicameralidad? Falsos dilemas en la discusión sobre la reforma del Parlamento peruano*. En: JUS. Doctrina y práctica. Julio de 2007.
- SARTORI, GIOVANNI. *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- TANAKA GONDO, MARTÍN. *Democracia sin partidos*. Lima: IEP, 2005.
- TUESTA SOLDEVILLA, FERNANDO. *Representación política. Las reglas también cuentan: sistemas electorales y partidos políticos*. Lima: PUCP-Fundación Friedrich Ebert, 2005.