

Unicameralismo y percepción de la corrupción: el caso de Perú*

Mathew L. Gómez**

El 30 de septiembre de 2019 el presidente de Perú, Martín Vizcarra, disolvió el Congreso de Perú y ordenó la celebración de nuevas elecciones legislativas en un plazo de cuatro meses. Este evento fue desencadenado por años de escándalos de corrupción que no solo han contaminado todos los ámbitos del sistema político peruano, sino también a la mayoría de la élite económica y social (Kurmanaev y Zarate 2019). Solo el 8,8 % de los peruanos aprobó el Congreso en 2019, mientras que más del 85 % cree que los políticos son “muy corruptos” o “corruptos” (Ramírez Bustamante y Zechmeister 2019). En un estudio de las naciones latinoamericanas realizado por Pring y Vrushi (2019), los peruanos que creen que la corrupción es un gran problema en el gobierno es el más alto de América Latina con un 96 por ciento (8-10).

¿Cuál ha sido la causa de las altas percepciones de corrupción legislativa? Hay muchas posibilidades, pero una discutida en la literatura es la configuración del sistema legislativo, y algunos autores argumentan si una legislatura unicameral puede ser más susceptible a influencias externas en comparación con un sistema bicameral (Heller 2007; Testa 2010; Facchini y Testa 2016). Se podría argumentar que la disminución del número de miembros legislativos puede ser útil en la lucha contra la corrupción, ya que puede resultar en un servicio más ágil, con menos papeleo y burocracia. Sin embargo, lo contrario también puede ser cierto, con un poder legislativo más pequeño más susceptible a oportunidades de corrupción, particularmente si el sistema se ha vuelto “más débil” como en el caso de Perú, un debilitamiento no solo del sistema de partidos políticos, sino también del aumento del poder individual de cada legislador.

Desde 1992 Perú ha tenido una legislatura unicameral, que fue reformada por el exlíder Alberto Fujimori bajo razones dudosas. Fujimori fue elegido como un *outsider* como resultado de un colapso del apoyo a los partidos políticos, y en abril de 1992 protagonizó un autogolpe, cerrando tanto el Congreso como el poder judicial. Fujimori argumentó que ambas

*Este artículo fue escrito originalmente en inglés y ha sido traducido al español por Lennier López. El título original es “*Unicameralism in the issue of Corruption Perceptions: The Case of Peru*”.

**Mathew Gómez es candidato a doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Internacional de la Florida.

instituciones eran extremadamente corruptas y contribuyeron no solo al colapso económico, sino que también obstaculizaban los procedimientos anti-terroristas liderados por el ejecutivo. Perú estaba en medio de una guerra civil entre el gobierno central, el MRTA (Movimiento Revolucionario Tupac Amaru) y el mucho más grande y vicioso Sendero Luminoso. Luego del autogolpe, se adoptó una nueva legislatura, pero en lugar de un Congreso bicameral, se optó por un Congreso unicameral, con muchos de los mismos argumentos mencionados anteriormente: menos trámites burocráticos, menos costos para la reforma. Además de reducir el tamaño del Congreso, la reforma también debilitó las limitaciones que el poder legislativo tenía sobre el ejecutivo, con la transferencia de una serie de controles legislativos al poder ejecutivo (Mauceri 2006: 44-48).

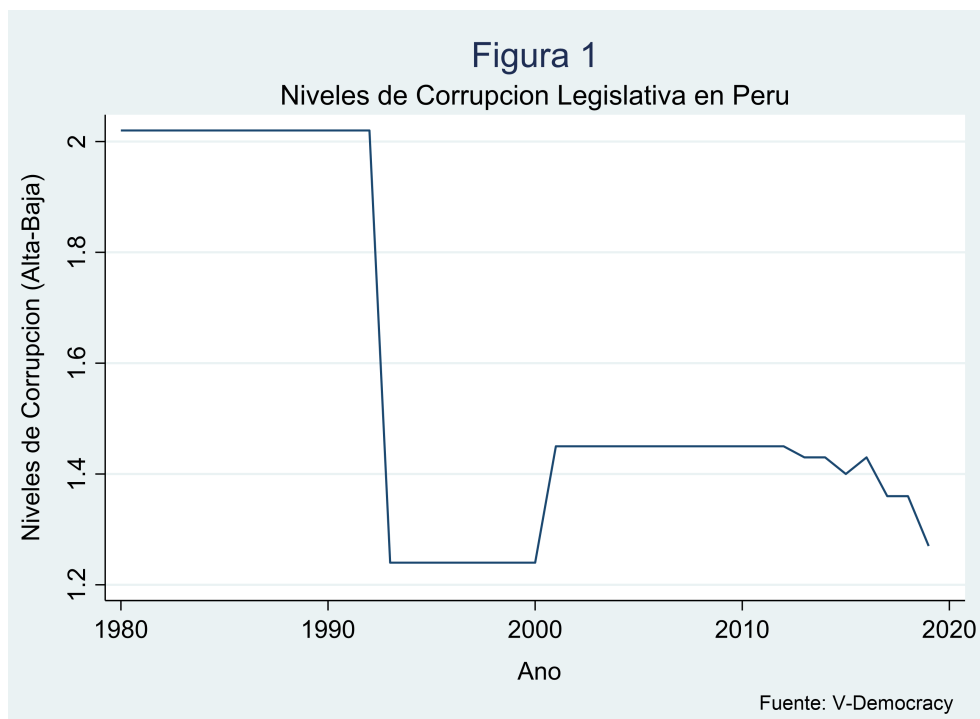
Considerando lo que estaba ocurriendo en Perú en el momento de la reforma, Sánchez-Moreno (2001) y Alemán et. Alabama. (2011) argumentaron que la fuerza de la democracia dentro del gobierno en el poder durante una reforma es importante. Además de Perú, dentro de América Latina, ha habido varios casos de naciones en transición de un sistema bicameral a uno unicameral en el siglo XX, con muchos durante períodos de disturbios o inestabilidad, como Ecuador en 1978 después de un gobierno militar de una década, y Nicaragua a mediados de la década de 1980 en medio de una guerra civil.

Pero ¿es el período unicameral del Perú más corrupto que el período bicameral anterior? Las encuestas son un método común para determinar los cambios en las percepciones. Sin embargo, las encuestas públicas pueden verse afectadas por otras cuestiones en lo que respecta a las percepciones de corrupción, como si las personas encuestadas son miembros de la oposición (que pueden centrarse más en los escándalos de corrupción que en los que apoyan al gobierno), o si el público puede ser influenciado por líderes populistas, con muchas personas que apoyan a una persona pero tienen una perspectiva negativa significativa sobre los partidos y grupos políticos dentro del Congreso.

Las encuestas que usan expertos pueden evitar estos problemas, aunque los expertos todavía pueden verse afectados por algún sesgo. Dicho esto, una encuesta de expertos popular es V-Democracy (Variedades de democracia) que toma datos de expertos de países para conceptualizar y medir la democracia. V-Democracy también pregunta si los miembros de la legislatura abusan de su posición para obtener ganancias financieras, con actividades corruptas que oscilan entre 0 (corrupto) y 4 (no corrupto). V-Democracy tiene datos que se remontan a 1900, pero la Figura 1 a continuación analiza los años entre 1980 y 2019, cuando Perú se reformó a una democracia después de una dictadura militar de 1968-1979.

Los datos muestran que durante el período bicameral de 1980-1992, las percepciones de corrupción promediaban alrededor de 2,0-2,2, un número que representaba una alta corrupción, pero comparable a muchas otras democracias latinoamericanas contemporáneas del período. Sin embargo, al observar los años posteriores al autogolpe de 1992, las percepciones aumentaron dramáticamente y las cifras cayeron a 1,2 durante el resto del período de Fujimori, lo que representa algunas de las percepciones corruptas más altas de cualquier legislatura sudamericana. Teniendo en cuenta los poderes mencionados anteriormente, estas percepciones de corrupción de alto nivel respaldan el dominio de los seguidores leales de Fujimori dentro de la Asamblea Constituyente en el nuevo Congreso de 1995, con McClintock (2019) y Sánchez-Moreno (2001) ambos describiendo el post autogolpe y el Congreso unicameral. período como más una pseudodemocracia, con Sánchez-Moreno describiéndolo como una *democradura*, ya que si bien tenía aspectos de democracia (elecciones, algunos poderes separados), hubo mayores niveles de dictadura dentro del período de Fujimori (McClintock, 2019; Sánchez-Moreno, 2001; Quiroz 2008).

Figura 1: *Niveles de corrupción legislativa en Perú*



Nota. Corrupción legislativa en Perú. [Fotografía], por V-Democracy, 2020.

Al observar estos mismos datos en los años posteriores a la caída del régimen de Fujimori, hay algunos cambios interesantes en la percepción de los expertos sobre la corrupción. Desde Fujimori, Perú ha tenido tres presidentes de mandato completo: Alejandro Toledo en 2001-2006, Alan García,

elegido presidente en 2006-2011 (después de haber sido presidente en 1985-1990) y Ollanta Humala en 2011-2016. Pedro Pablo Kuczynski (PPK) fue elegido en 2016, superando por poco a la propia hija de Fujimori, Keiko Fujimori, pero se vio obligado a renunciar en 2018 debido a los escándalos de corrupción que afectan a su gobierno relacionados con el escándalo Lava Jato (Lavado de autos), una publicación de muchos documentos, y escándalos entre la empresa constructora brasileña Odebrecht y su uso de sobornos en numerosas naciones de América Latina, incluidos los vínculos con la mayoría de la élite política de Perú, con varios políticos dentro del propio partido de PPK, el APRA de García, Perú Posible de Toledo y muchos otros políticos investigados por corrupción. La posterior renuncia de PPK llevó al posterior posicionamiento de Martín Vizcarra como presidente interino, a quien él mismo también reemplazó en 2020 como consecuencia de sus propios escándalos de corrupción, y ciertos fracasos derivados del brote de COVID-19.

La figura 1 muestra que la percepción de corrupción legislativa durante los gobiernos de Toledo, García y Humala disminuyó con respecto al período de Fujimori, pero no alcanzó los niveles del período anterior al autogolpe de 1992. De hecho, comenzamos a ver un aumento pequeño, pero notable, en las percepciones de corrupción dentro del período PPK, correspondiente al lanzamiento de Lava Jato. Una pregunta surge de los acontecimientos de los últimos años. ¿Ha sido más fácil para empresas como Odebrecht sobornar a los políticos porque se necesita un porcentaje menor de miembros legislativos debido al Congreso más pequeño? Esto es difícil de verificar, pero es importante pensar en ello para futuras investigaciones.

Conclusiones

¿Qué nos dicen estos resultados? Los resultados provisionales muestran que hubo un aumento notable en las percepciones de corrupción en el Congreso en el período unicameral, pero este artículo solo ha revisado la superficie del estudio de temas como la corrupción y relación con las instituciones democráticas. Quedan numerosas preguntas en las que investigaciones futuras debe centrarse.

Primero, ¿es la percepción de mayor/menor corrupción del legislativo el resultado de un sistema democrático inferior/superior? Por ejemplo, en naciones como Perú, Brasil, Chile, Uruguay y otras, con más medios de comunicación independientes en el siglo XXI, ¿los focos de corrupción podrían ser menos susceptibles a la intervención del gobierno, resultando en mayores visiones de corrupción? En Perú, junto con el sistema semidemocrático del régimen de Fujimori (o *democradura* como explica Sánchez-Moreno), la responsabilidad pública hacia las instituciones gubernamentales ya estaría en niveles bajos antes de la década de 2000. Sin embargo, incluso cuan-

do se eliminan las variables de Fujimori y la guerra civil, y junto con el surgimiento de nuevas tecnologías de la comunicación (es decir, Internet), ¿ha aumentado la percepción de corrupción debido a un mayor acceso a los medios? Ha habido discusiones recientes sobre si la corrupción del gobierno de Perú es mayor que la de otras naciones, o si debido a las recientes denuncias de los medios y el poder judicial, acaba de mostrar una luz sobre un sistema que es más bien típico de la región latinoamericana en lugar de realmente el más corrupto.

En segundo lugar, dado que las reformas legislativas y constitucionales se realizaron en un período posterior al autogolpe, ¿podría este proceso no democrático haber afectado la posibilidad de oportunidades de corrupción en el nuevo sistema unicameral? Si la reforma se hubiera realizado bajo un proceso más democrático, ¿podría el sistema unicameral haber tenido más medidas provisionales para ayudar a combatir las posibles oportunidades de corrupción? De ser así, ¿habría afectado esto las percepciones de corrupción? Si estas preguntas son correctas, el tipo de gobierno que dirija la reforma será aún más importante que el tipo de reformas en sí mismas que puedan emprender las naciones.

Referencias

- Facchini, G., Testa, C. (2016). "Corruption and bicameral reforms." *Social Choice and Welfare* 47, no. 2 (August): 387-411.
- Heller W.B. (2007). Divided Politics: Bicameralism, Parties, and Policy in Democratic Legislatures. *Annual Review of Political Science* 10: 245-269.
- Mauceri P. (2006). An Authority Presidency: How and Why Did Presidential Power Run Amok in Fujimori's Peru? *The Fujimori Legacy: The Rise of Electoral Authoritarianism in Peru*. Edited by Julio F. Carron. University Park PA: Penn State University Press.
- McClintock C. (2019). "Peru's Cleavages, Conflict and Precarious Democracy." *Oxford Research Encyclopedias of Politics*. <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1706>
- Quiroz A. W. (2008). *Corrupt Circles: A History of Unbound Graft in Peru*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Pring C., Vrushi J. (2019). Global Corruption Barometer Latin America & The Caribbean 2019. *Transparency International*.

Ramírez Bustamante M. V., Zechmeister E.J. (2019). Tolerance of Executive 'Coups' in Peru. *Latin American Public Opinion Project*.

Sánchez-Moreno M. M. (2001). When A 'Constitution' Is A Constitution: Focus on Peru. *International Law & Politics* 33(2) 561-616.

Testa C. (2010). Bicameralism and corruption. *European Economic Review* 54: 181-198.

V-Democracy. (2020). Corrupción legislativa en Perú. [Fotografía].