

UNIVERSIDAD INCA GARCILASO DE LA VEGA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

La Bicameralidad en el Sistema Legislativo peruano: Análisis de su
implementación y efectos.

TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL

Para optar el título profesional de Abogado

AUTOR

Díaz Rojas Edith Doris

<https://orcid.org/0009-0003-8170-7146>

ASESOR

Dra. Granda Yovera, Pamela

<https://orcid.org/0000-0002-0903-7729>

Lima-Perú, 2025

La Bicameralidad en el Sistema Legislativo peruano: Análisis de su implementación y efectos.

INFORME DE ORIGINALIDAD



FUENTES PRIMARIAS

1	repositorio.uwiener.edu.pe	8%
	Fuente de Internet	
2	Submitted to Universidad Inca Garcilaso de la Vega	5%
	Trabajo del estudiante	
3	tesis.ucsm.edu.pe	2%
	Fuente de Internet	
4	Submitted to Pontificia Universidad Catolica del Peru	1%
	Trabajo del estudiante	
5	obtienearchivo.bcn.cl	1%
	Fuente de Internet	
6	vdocumento.com	1%
	Fuente de Internet	
7	repositorio.uigv.edu.pe	1%
	Fuente de Internet	
8	fen.uchile.cl	1%
	Fuente de Internet	
9	hdl.handle.net	<1%
	Fuente de Internet	
10	nanopdf.com	<1%
	Fuente de Internet	
11	eprints.ucm.es	<1%
	Fuente de Internet	

DEDICATORIA

A mi familia, por su incondicional respaldo y motivación constante, que me impulsaron a seguir adelante en cada etapa del proceso; recordarme siempre la importancia de la perseverancia y por su aliento firme. Esta investigación refleja los valores que me han transmitido.

AGRADECIMIENTO

Quisiera expresar mi más sincero agradecimiento Universidad Inca Garcilaso de la Vega, por la oportunidad para cumplir nuestras metas de estudios.

A mi profesora de investigación, Dra. Granda Yovera, Pamela, por su orientación, paciencia y valiosos consejos, que han enriquecido el análisis y el enfoque de este trabajo sobre la bicameralidad que fueron fundamentales para la construcción de este trabajo.

RESUMEN Y PALABRAS CLAVE

La Bicameralidad en el Sistema Legislativo peruano: Análisis de su implementación y efectos.

La presente investigación plantea como objetivo general determinar si la implementación del retorno a la Bicameralidad influye en el sistema Legislativo Peruano. Se elaboró una investigación de naturaleza básica, con un diseño no experimental de corte transversal y con nivel de análisis descriptivo. La investigación se recolecto haciendo uso de la técnica de análisis documental, análisis de contenido y la observación, en base a una muestra que está constituida por los libros, tesis, artículos científicos elegidos por el investigador. Sobre las bases se concluyó que la implementación del retorno a la Bicameralidad si influye en el sistema Legislativo Peruano ya que permitiría una mayor representación y diversificación de intereses en el Congreso de la República del Perú y sus efectos tendría la reinstauración de la bicameralidad sobre la calidad del debate legislativo y la promulgación de leyes son la revisión más detallada y profunda de las leyes, ya que la concentración de poder en una sola cámara puede llevar a una menor representación de diferentes sectores de la sociedad, lo que pone en riesgo la pluralidad política y la equidad en la toma de decisiones.

Palabras clave: Unicameralidad - Bicameralidad - Sistema Legislativo Peruano.

ABSTRACT AND KEYWORDS

Bicamerality in the Peruvian Legislative System: Analysis of its implementation and effects.

The general objective of this research is to determine if the implementation of the return to Bicamerality influences the Peruvian Legislative system. A basic research was carried out, with a non-experimental cross-sectional design and a descriptive level of analysis. The research was collected using the technique of documentary analysis, content analysis and observation, based on a sample that is made up of books, theses, and scientific articles chosen by the researcher. Based on the bases, it was concluded that the implementation of the return to Bicamerality does influence the Peruvian Legislative system since it would allow greater representation and diversification of interests in the Congress of the Republic of Peru and its effects would have the reinstatement of bicamerality on the quality of legislative debate and the enactment of laws are the most detailed and in-depth review of the laws, since the concentration of power in a single chamber can lead to less representation of different sectors of society, which puts plurality at risk. politics and equity in decision making.

Keywords: Unicamerality - Bicamerality - Peruvian Legislative System.

ÍNDICE GENERAL

DEDICATORIA	i
AGRADECIMIENTO	ii
RESUMEN Y PALABRAS CLAVE	iii
ABSTRACT AND KEYWORDS	iv
INDICE GENERAL	v
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I:	4
MARCO TEORICO DE LA INVESTIGACION	4
1.1	4
1.2	7
1.2.1 Estructura parlamentaria	7
1.2.1.1 El Sistema Unicameral	7
1.2.2 Sistema Bicameral	30
1.3	34
1.3.1 Estructura del Congreso:	34
1.3.1.1 Se organiza en dos niveles:	34
1.3.1.2 Órganos principales del Congreso:	34
1.3.1.3 Comisiones Parlamentarias:	35
1.3.1.4 Servicio Parlamentario:	36
1.4	39
1.4.1 Antecedentes Internacionales:	38
1.4.2 Antecedentes Nacionales	39
1.5	43
CAPITULO II:	47
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	47
2.1	48
2.2	51
2.2.1 Problema General:	50
2.2.2 Problemas Específicos:	50
2.2.3 Objetivo general y específicos	50
2.2.3.1 Objetivo General:	50
2.2.3.2 Objetivos Específicos:	51

CAPITULO III:	52
JUSTIFICACION Y DELIMITACION DE LA INVESTIGACIÓN	52
3.1	54
3.2	54
3.3	55
3.3.1 Delimitación espacial	54
CAPITULO IV:	55
FORMULACION DEL DISEÑO	55
4.1	56
4.2	56
CAPITULO V:	57
PRUEBA DE DISEÑO	57
5.1	58
CONCLUSIONES	60
RECOMENDACIONES	62
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	63

INTRODUCCIÓN

La bicameralidad en el sistema legislativo peruano es un tema de gran relevancia en el debate político y constitucional del país. En la actualidad, el Congreso de la República del Perú se organiza bajo un sistema unicameral, tras la reforma constitucional de 1993 que eliminó la Cámara de Senadores. Sin embargo, las discusiones sobre los posibles beneficios y efectos de regresar a un sistema bicameral continúan siendo una cuestión crucial en el análisis político y legal. En este contexto, surgen las siguientes interrogantes *¿De qué manera la implementación del retorno a la Bicameralidad influye en el sistema Legislativo Peruano?*

El objetivo general de la presente investigación fue *Determinar si la implementación del retorno a la Bicameralidad influye en el sistema Legislativo Peruano en el Congreso de la República del Perú.*

Este trabajo de investigación tiene un análisis exhaustivo de la implementación y los efectos que tendría la reintroducción de la bicameralidad en el sistema legislativo peruano.

La investigación tiene una justificación práctica por que se beneficiarían al obtener un análisis detallado de las estructuras políticas y constitucionales de los sistemas bicamerales y unicamerales. La investigación les proporciona herramientas para estudiar la teoría del Estado, la organización política y los sistemas legislativos. Asimismo, la investigación también tiene implicaciones para la ciudadanía, ya que les proporciona una comprensión más profunda de cómo el sistema político afecta la representación, la toma de decisiones y la eficacia de la legislación.

Presenta una investigación teórica porque el retorno a la bicameralidad en el Congreso

dado que influye directamente en la estructura, funciones y dinámica del proceso de formación de leyes.

Metodológicamente, la investigación es básica, con un diseño no experimental y de corte transversal con un nivel de análisis de tipo descriptivo. Como técnica de investigación se emplearon: análisis documental, análisis de contenido y la observación, se utilizaron como instrumentos la guía de análisis documental, guía de análisis de contenido y la guía de observación.

La investigación está estructurada por cinco capítulos describiendo los aspectos relevantes.

En el Capítulo I. Inicia con los aspectos generales, describiendo los aspectos históricos, teóricos y normativos relevantes relacionados con el Interés Superior del Niño y el Incumplimiento de régimen de visitas.

En el Capítulo II. Se describe la realidad problemática y se especifican los problemas planteados sobre el incumplimiento de régimen de visitas.

En el Capítulo III. Se presenta la justificación y delimitación de la investigación

En el Capítulo IV. Se presenta la formulación del diseño

En el Capítulo V. Se presenta la prueba de diseño

Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones producto del análisis realizado.

Se concluyó que la implementación del retorno a la Bicameralidad si influye en el sistema Legislativo Peruano ya que permitiría una mayor representación y diversificación de intereses en el Congreso de la República del Perú y sus efectos tendría la reinstauración de la bicameralidad sobre la calidad del debate legislativo y la promulgación de leyes son la revisión más detallada y profunda de las leyes, ya que la concentración de poder en una sola

cámara puede llevar a una menor representación de diferentes sectores de la sociedad, lo que pone en riesgo la pluralidad política y la equidad en la toma de decisiones.

CAPÍTULO I:

MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 Marco histórico

Existe una historia evolutiva sobre lo ocurrido en nuestro país a lo largo de estos doscientos años de vida democrática en libertad desde que se declaró la independencia y se consolidó el Perú como república unitaria.

Empezaremos con la Constitución de 1823 estableció una Cámara Única, a la que se le llamo Congreso del Perú, compuesta por representantes elegidos por provincias, renovándose por mitades cada dos años. Este fue un Congreso unicameral, porque el Senado tenía el carácter de un concejo de estado (que representaba a los departamentos). Los senadores duraban en el cargo doce años, con renovaciones por tercios, cada cuatro años.

Posteriormente se promulgó la Constitución de 1826, llamada también “Vitalicia” de Bolívar, estableciendo algo novedoso, pero con “vida efímera”, constituía tres cámaras: Primera, de tribunos, Segunda, de senadores y Tercera, de censores.

Posteriormente, la que se puede considerar como Constitución que “inaugura” el sistema bicameral, es la emitida en el año 1828; la Cámara de Diputados albergaba a los representantes de las provincias y eran elegidos por los Colegios Electorales en proporción a su población. Los Senadores representaban a los Departamentos y se elegían por las Juntas Departamentales entre los candidatos propuestos por los Colegios Electorales. El mandato de los Diputados duraba cuatro años y el de los Senadores, seis. Asimismo, se tiene la Constitución de 1834, también se encuentra un congreso bicameral de Senadores y Diputados. Se aumentó el número de Senadores por cada departamento y al haber suprimido las Juntas Departamentales, se dispuso que en su

elección intervengan los Colegios Electorales formando listas que pasarían al Senado para el escrutinio o elección de acuerdo a Ley. Por otro lado, se redujo el mandato de los Senadores de seis a cuatro años y la renovación, tanto a Diputados como de Senadores, se haría por mitades cada dos años. Seguidamente, tenemos la Constitución de 1839, donde sancionaba el régimen bicameral y la dualidad de cámaras. A la Cámara de Diputados le correspondía la iniciativa en materia de contribuciones y empréstitos. Al Senado la redacción de las instrucciones para el concordato y la formación de causa para el Presidente y los altos funcionarios. Fuera de ello, sus poderes eran semejantes y como representantes de la Nación eran inviolables e irresponsables y no podían ser enjuiciados, salvo desafuero.

También se tiene la Constitución de 1856, donde el Poder Legislativo estaba compuesto por una Cámara de Senadores y una de Diputados. La división de senadores y diputados se hacía por sorteo. En 1860 nuestra Constitución estableció un Congreso Bicameral: Cámara de Senadores y de Diputados. En cuanto a la base electoral del Congreso se estableció para el Senado una proporción determinada entre el número de provincias y la representación del departamento. Para la Cámara de Diputados fue la base provincial. A renglón seguido, la Constitución de 1867, reestableció el sistema unicameral, con representación provincial. Sin embargo, se consagra el principio del doble debate.

Ulteriormente, la Constitución de 1920, el Congreso estaba conformado por un Senado de treintaicinco miembros y una Cámara de Diputados de ciento diez miembros. Suprime la renovación por tercios del Congreso, así como la eliminación de los Senadores y Diputados Suplentes y el establecimiento de las incompatibilidades entre el mandato legislativo y cualquier otro cargo público.

Más adelante, la Constitución de 1933, adoptó el sistema bicameral, con un Senado Funcional que no se puso en práctica, mantuvo el sistema de renovación íntegra de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, coincidiendo con la elección del Presidente de la República.

La Constitución de 1979, nuevamente adopta la bicameralidad: Senado y Cámara de Diputados. Durante su respectivo receso, funciona la Comisión Permanente. En cuanto a la elección, los artículos 165, 166 y 167 señalaban que el número de Senadores era de 60, elegidos por las Regiones, los Diputados 180, elegidos de acuerdo a la densidad electoral, en circunscripción departamental. La duración para ambos representantes era de cinco años, con renovación total al expirar el mandato. Actualmente, la historia democrática del país está claramente marcada por la vigencia de un sistema bicameral.

En 1993, como consecuencia del autogolpe del Sr. Fujimori, y por decisión del Congreso Constituyente y Democrático, se aprobó este sistema unicameral. Habría que explicar las condiciones políticas (fujimorismo) para abordar el sistema unicameral que actualmente está vigente pero que, será sustituido por el sistema bicameral que entrara en vigencia a partir de las elecciones del 2026.

Actualmente, en marzo del 2024, durante el gobierno de la presidenta Dina Ercilia Boluarte Zegarra, el Pleno del Congreso de la República mediante Ley Nro. 31988, reforma la Constitución Política del Perú y restablece la bicameralidad en nuestro país.

1.2 Bases teóricas

1.2.1 Estructura parlamentaria

En la actualidad, todos los países del mundo tienen algún tipo de estructura parlamentaria, cuya estructura funcional podemos clasificar en dos grandes categorías: aquellos que cuentan con un Parlamento Unicameral y los de Parlamento Bicameral, de acuerdo a la Unión Interparlamentaria de los 193 estados reconocidos por las Naciones Unidas, 81 (42,2%) son bicamerales y 111 (57,8%) son unicamerales (IPU, 2021). Los países han optado por una u otra fórmula, por diversas razones como: la configuración del Estado, unitaria o federal; el funcionamiento del sistema político, electoral y de partidos; y la tradición política o los factores de raigambre histórico-cultural.

1.2.1.1 El Sistema Unicameral

La unicameralidad del Congreso peruano implica que el Poder Legislativo está compuesto por una sola cámara de representación, en contraposición al sistema bicameral, que divide el Parlamento en dos cámaras (Cámara de Diputados y Senado). Este sistema fue adoptado en Perú tras la promulgación de la Constitución de 1993, reemplazando al bicameralismo existente bajo la Constitución de 1979.

La unicameralidad del Congreso peruano refleja un diseño institucional enfocado en la simplificación y eficiencia del proceso legislativo, pero plantea desafíos significativos en términos de deliberación, revisión y representación amplia. Este modelo se adapta a la realidad histórica y política del país desde 1993, pero sigue siendo objeto de debate en contextos de reformas constitucionales

Puede surgir la siguiente interrogante ¿Qué deficiencias presenta el sistema unicameral actual y cuáles son los obstáculos políticos, económicos y sociales para implementar el sistema bicameral en el Perú?

- **Sobre la deficiencia del sistema unicameral, se tiene lo siguiente:**

Ante el congreso unicameral o bicameral, estamos viendo un sistema institucional que tiene muchas piezas, una de esas piezas, es el Congreso. Este tema va de la mano con la deslegitimación de sus instituciones políticas, dado el presidencialismo que tenemos, o si no, por el sistema presidencial.

Una primera reacción, por así decirlo, que uno tiene sobre una institución funcionando deficientemente como tal o en la representación, trae como consecuencias disminuirla. No valiendo la pena para que tantas personas hagan un trabajo, lo que podrían hacer algunos.

Esto, desde el punto de vista de la representación, es un error pensarlo así; porque la representación en nuestro Congreso siendo la principal institución deliberativa, donde se juntar a pensar y tratar de convencerse sobre las distintas políticas públicas; tienen que tener la cantidad suficiente de parlamentarios que, logren interpretar los distintos intereses de una sociedad. Ello está relacionado directamente, con la cantidad de personas que conformamos nuestro país. Esto quiere decir que, si tenemos menos parlamentarios, entonces lo que se tendría es que cada parlamentario representa más personas y es mucho más difícil para ese parlamentario, interpretar a toda esa cantidad de gente.

Por lo que, trae a colegir si tenemos un mejor sistema de representación, si es que el parlamentario o parlamentaria presente menos personas, debiéndose fijar que no exista una desproporción, con respecto entre parlamentarios y a quienes representa.

Porque, si tuviéramos un congreso más “chico” y eso incluye si es unicameral o bicameral, pero no solamente eso, solo si el sistema de representación es eficiente.

La deficiencia de nuestro sistema unicameral, obedece sobre el “estancamiento” de nuestra representación, fácil de divisar teniéndose presente que el Congreso ha situado un promedio igual de Congresistas esta última época, empero nuestra población ha crecido considerablemente, desde el aspecto social concordante con la posibilidad del derecho al voto que muchos jóvenes ya ostentan; deteriorándose nuestro sistema de representación, sin adecuar el número. Sobre ello, precisare cortamente que, debe existir una adecuación debida a cuantos peruanos deberá representar un Congresista. El Congreso se constituye una institución central para nuestra democracia, por la labor de representación que hace, siendo sus deficiencias:

- **Déficits de gestión**

- ✓ Ausencia de plan, visión, objetivos y dirección estratégica y prospectiva; uno debe saber que hacer, quien lo debe hacer y como lo debe hacer (metodología), ello en el funcionamiento del Congreso.
- ✓ Carencia de plan de control de calidad y control de riesgos; porque no mide resultados de acuerdo a objetivos que debiera alcanzarse dentro de plazo y de acuerdo a, estándares que el propio Congreso debiera definir como parte de su plan estratégico.
- ✓ Ausencia de indicadores de rendimiento y de cumplimiento y plan de reporte periódico de avances, ya que el Congreso no reporta avances a partir del cumplimiento de indicadores de rendimiento o de desempeño o de actuación de sus actores, en el Congreso pueden hacer informes ocasionales, casuales, pero nunca están asociados al cumplimiento de metas de acuerdo a indicadores predeterminados que permitan reportar a la comunidad, a la ciudadanía, a la sociedad, que es lo que se propuso hacer el Congreso, lo que

significaría su valor agregado que iba a resultar de los procesos alimentarios y en que periodos es que lo iba a conseguir de manera que la sociedad ganara. Este tipo de evaluación no la hace el Congreso, no funciona con indicadores, por lo tanto, no tiene objetivos y no es posible hacer reportes a la sociedad para que verifique y efectivamente el Congreso cumplió con las expectativas que el mismo Congreso habría programado para entregarle a la sociedad.

- ✓ Debilidades importantes de gestión organizacional del Congreso, tenemos líderes de grupos parlamentarios que deciden reglas organizacionales para contar con cupos en procesos de toma de decisión. Es una de las “taras” del sistema representativo, quienes definen las reglas del funcionamiento en el Congreso, están más preocupados por los cupos en los procesos de toma de decisión, por los “juegos de poder”, por la formulación de políticas públicas que puedan servir a la comunidad. Como se puede desagregar esta debilidad de gestión organizacional o como concretamos este déficit ha sido nuestra debilidad de gestión organizacional podemos relacionar cinco aspectos que pueden graficar no de una manera aquellos referidos como esta este comportamiento poco deseable de los líderes de los grupos parlamentarios el primer término:

- El número excesivo de comisiones ordinarias limpió la capacidad de rendimiento de sus miembros contamos con un congreso de 130 congresistas sin embargo el reglamento del congreso prevé que el número de comisiones ordinarias sea de 24 y que cada congresista pueden llegar a pertenecer hasta 5 comisiones ordinarias, lo regular es que un congresista a duras penas puede hacerse en cargo de dos

comisiones ordinarias además de otras responsabilidades que puede tener en materia de comisiones especiales, comisiones de investigación y pertenecer a la comisión permanente, pertenecer al consejo directivo, pertenecer a la comisión de levantamiento de la inmunidad parlamentaria, a la subcomisión de acusaciones constitucionales, a la comisión ética; es decir el número de comisiones que supone una demanda de miembros es suficientemente elevada como para que los congresistas tengan la capacidad de atender razonablemente las funciones que se espera que cumplan como miembros de cada una de las comisiones en las que pertenece en su calidad de representantes del grupo parlamentario. Entonces acá lo que vemos es un número excesivo en comisiones ordinarias que impiden que los congresistas atiendan de manera presencial y personal las demandas de trabajo, la carga inherente al trabajo de cada comisión ordinaria como consecuencia de lo cual como iremos viendo poco a poco nuevos congresistas buscan compensar la excesiva carga de trabajo el elevado número de comisiones a las que tienen que pertenecer con un mecanismo al que se conoce como “el mecanismo de las suplencias”, es decir un congresista puede llegar a tener uno y hasta dos suplentes de manera que el puesto que le corresponde al grupo parlamentario en una comisión pueda ser cubierto cuando el titular no pueda estar presente en la sesión, además de las suplencias, el otro mecanismo informal que se crea en el desarrollo de la organización parlamentaria es la “delegación” que se realiza al personal de confianza que se encarga de informarle al congresista sobre la agenda sobre los temas

que se deben tratar, de preparar las ayudas memorias y señala que es la que contiene cada iniciativa: porque son los problemas y eventualmente se prepara hasta los discursos que tiene que leer durante el desarrollo de una sesión o el esquema que se tienen que basar para expresar un punto de vista y si se tratara del pleno de igual manera el personal de confianza le prepara al congresista los argumentos como que debe ser su posición.

- La segunda manera en la que se puede concretar esta búsqueda de cupos en los procesos de toma de decisión, es que los miembros de las comisiones no son representativos de esos grupos y sus decisiones no tienen carácter vinculante para sus grupos, por qué ocurre esto, porque debido a que los grupos parlamentarios se integran fundamentalmente por congresistas que no tienen en común otra cosa que la pertenencia formal al grupo parlamentario y porque los procesos parlamentarios no suponen la comunicación anterior al debate en las comisiones y en el pleno que debe producirse al interior de los grupos parlamentarios respecto a todas las materias que deben debatirse en una comisión o en el pleno, la consecuencia es que los congresistas llegan a la comisión sin que los grupos parlamentarios a los cuales ellos pertenecen conozcan qué materias están en debate, de qué posición es la que van a asumir para expresar en la comisión en nombre, por cuenta y el interés de los grupos parlamentarios en los cuales ellos pertenecen. Entonces los congresistas miembros de una comisión, no obstante ser miembros del grupo parlamentario expresan puntos de vista que terminan siendo

los puntos de vista personales porque en la posición que expresan no es una posición que previamente haya sido contrastada, muy consensuada ni acordada con grupos parlamentarios de en los cuales ellos son miembros que integran y pertenecen.

- En tercer lugar otro u otra forma en la que sobrevive esta deficiencia organizacional es la anualidad de los cargos directivos que genera inestabilidad y acumula ineficiencias por inexperiencia agregadas y cambios periódicos de las premisas de organización, cuando tenemos una organización como el parlamento peruano en el cual los cargos directivos durante un año, es frecuente que todos los años también cambie la mesa directiva, que todos los años cambien cuadros de comisiones 130 congresistas, cada año deben decidir a qué comisión de pertenecer, cada año cada una de las comisiones tiene que elegir su propia mesa directiva y entonces si todos los años cambia la composición de las comisiones en materia de titulares y suplentes y cada año cambio de las mesas directivas del congreso, cada año cambian las mesas directivas de las comisiones, es fácil asumir que los niveles de inestabilidad de las metas en los programas de los lineamientos y de las políticas al interior de las comisiones tanto como el propio pleno pueda cambiar, con los cambios esto obviamente va a generar mucha inestabilidad organizacional, la cual se genera principalmente no solamente por las percepciones diferentes que puedan tener quienes dirige cada año los órganos parlamentarios sino además porque los parlamentarios se toman un tiempo en aprender el

ejercicio de la función del día tanto en la organización parlamentaria en el pleno como en las comisiones, cada congresista o cada directiva puede tomarse entre tres y cuatro meses en aprender la dinámica con la cual debe dirigirse o debe gestionarse los asuntos de una comisión y por supuesto del pleno. Entonces si se han tomado aproximadamente tres meses los congresistas en aprender la gestión que es propia de un trabajo directivo en el pleno con las comisiones si proyectamos estos tres meses por los cinco años que dura el período estamos hablando aproximadamente de 15 meses por periodo constitución en el cual los congresistas tienen que dedicarse a aprender la función, hablamos de 15 meses en un período de 60 meses; siendo la cuarta parte del tiempo para el que son elegidos los congresistas, tienen que procurar aprender cómo desempeñarse en el puesto directivo es decir un déficit bastante grande en la capacidad de gestión y de dirección del parlamento porque si es un tiempo que se pierde debido a una aprendizaje organizacional que tiene que ver con el mantenimiento de una regla como es la de la anualidad de los cargos directivos no solamente para el pleno sino también para las comisiones ordinarias.

- La cuarta debilidad en materia de gestión organizacional es la duplicidad de órganos directivos que se superponen sus funciones e impiden la transparencia en el uso de las reglas. Se refiere en concreto, a la superposición que existe entre el consejo directivo y la junta de portavoces, son los órganos que en muchos casos toman decisiones sobre materias que son competencia de los dos, entonces no es posible

determinar finalmente quién tiene prioridad o jerarquía sobre cuál y cuál es el que define en última instancia qué es lo que él debe acordar la organización y la dirección parlamentaria. El consejo directivo por ejemplo, se supone que debe sesionar semanalmente antes del desarrollo en cada sesión para fijar la agenda sin embargo de acuerdo a las dinámicas de desarrollo del parlamento quien viene a fijar la agenda semanal desde el consejo directivo es la junta de portavoces; entonces la junta de portavoces comienza a hacer las veces del consejo del consejo directivo y éste termina apareciendo como un órgano de un uso insuficiente o uso negados, ósea de uso esporádico, pueden haber casos en los que los presidentes del congreso usan el consejo delictivo digamos que de repente cuatro veces al año cuando se supone que debería hacer jugarse cada semana antes de cada sesión, lo que se hace en recurrir a la junta de portavoces para que a través del procedimiento excepcional que consiste en la exoneración de los requisitos para el ingreso de las materias en la agenda, la junta de portavoces utilizan proceso sumario y exceptúa de ciertos requisitos para que la materia llegue a la agenda de orden del día y termina figurando y procesándose en una agenda por de día solamente porque la junta de portavoces toma acuerdos que en su mayoría son acuerdos virtuales.

- El último de los eslabones de esta habilidad en la gestión organización del congreso, es el déficit de dirección y representación de los grupos en los procesos parlamentarios. Las decisiones se toman fundamentalmente porque los grupos están conformados por

congresistas independientes que no les reconocen el suficiente poder a sus voceros entonces pueden haber decisiones que toma la junta de portavoces que son cuestionadas en el pleno por los miembros de los diferentes grupos parlamentarios que terminan desacatando las decisiones que los voceros toman respecto a la organización por ejemplo del debate. La junta de portavoces puede decidir por ejemplo que una materia va a ser debatida por tres horas y que el tiempo se va a distribuir de manera proporcional dentro de esas tres horas además de escaños que tiene cada uno de los grupos parlamentarios, en consecuencia el Presidente del Congreso no puede otorgarle el uso de la palabra a ningún congresista fuera de los límites acordados por la junta de portavoces, sin embargo miembros de los grupos parlamentarios se rehúsan a cumplir con los arreglos que adoptan la junta de portavoces y terminan exigiendo que se les conceda a mayor cantidad de tiempo; viéndose una cadena de efectos negativos del sistema organizacional que impide una mejor gestión del congreso.

- **El segundo aspecto es el relativo a las incompetencias en el perfil del puesto.**

Al principio podemos advertir que la sociedad ignora las reglas y efectos de las reglas para elegir un congreso representativo de sí misma, la sociedad elige según una afinidad afectiva y listas de propuestas por los partidos políticos, la sociedad no le elige a los congresistas a partir de la mejor o menor competencia o méritos que puedan tener quienes integran las listas, no tiene opciones, tiene que votar entre los integrantes que presentan los partidos independientemente de que estos integrantes sean personas que reúnen requisitos de competencia o de capacidad y lo hace a

partir de criterios afectivos, porque conozcan los congresistas ni porque haya identificado las capacidades que ellos tienen en nuestro sistema electoral el ciudadano y el lector no vota por personas vota por partidos y entonces cada partido tiene un margen relativamente escaso de decisión para utilizar el doble voto preferencial.

En segundo lugar, los partidos no proponen a candidatos según las competencias estatales sino por su capacidad para financiar las campañas electorales y para ganar votos en las elecciones, los miembros en las listas que presentan los partidos políticos se caracterizan por contar con recursos o con medios suficientes como para asegurar que las campañas sean muy exitosas no porque tengan los méritos suficientes para ocupar puesto representativo. Los partidos políticos no seleccionan a los miembros de sus listas a partir de las competencias que tengan los militantes de los partidos que incluyen en sus listas sino a través de la capacidad que les aseguran los miembros de las listas para sumar mayor cantidad de votos y aportar más en la campaña de manera que los resultados convengan con el mayor número de puestos representativos para el partido político en el congreso.

En tercer lugar, los candidatos son elegidos independientemente de sus competencias con operadores estatales que es el correlato de lo que venimos mencionando.

En cuarto lugar el congreso unicameral elegido en distrito múltiple y con voto preferencial agudiza los déficits de información social, e incrementa los defectos del sistema de partidos y el sistema electoral; porque la existencia del voto preferencial de lo que hace es agudizar la competencia al interior de las listas repartidas, los partidos se debilitan, el internamiento de los partidos traen como

consecuencia que sean operadores ineficaces de los procesos estatales cuando se llega el congreso.

Por último, existe un déficit de eficiencia y de capacidad representativa del congreso como consecuencia de la sumatoria de todos estos factores, hay una cadena de efectos negativos en el sistema de relaciones estatales del congreso con la sociedad.

- **El tercer aspecto, la insuficiencia de agregación de calidad y de valor en los procesos.**

Pueden clasificarse en ocho aspectos que son lo que voy a mencionar en primer lugar los procesos incongruentes como un fin corporativo definido, es la característica que tiene la actividad cuando previamente no se ha establecido qué fines son los que se perciben, cuáles son los objetivos que se buscan, que se va a ofrecer a la sociedad. Cuando no hay claridad, se pretende alcanzar en un periodo determinado los procesos según en los cuales la organización funciona son procesos que están disociados de la finalidad por lo tanto se actúa de una manera fragmentaria y se disipan los esfuerzos, se pierde la energía, se desgasta y no se alcanzan resultados potencialmente superiores que cuando se establece la relación entre el proceso y la finalidad que estos deberán cumplir.

En segundo lugar, los procesos son procesos no alineados con la finalidad deliberativa, por ejemplo los procesos parlamentarios deben permitir que en una organización plural como es el congreso, el debate se produzca a partir de la necesidad de que cada organización parlamentaria expresa de manera razonable y exhaustiva, los puntos de vista que tiene para el cumplimiento de la finalidad que se persigue, cuando la finalidad deliberativa no permite la exposición de los puntos

de vista, el planteamiento de los argumentos esos procesos no están alineados con la fase deliberativa de la organización parlamentaria.

Una tercera insuficiencia en la obligación de valor y calidad de los procesos, es que los procesos no son eficaces para alcanzar los resultados socialmente requeridos si se necesita hacer cambios en la sociedad mediante la legislación es importante que los procesos agregue valor dentro de las diferentes fases de la producción legislativa, sea en la fase deliberativa de las comisiones como en la fase del debate en el pleno, si en el debate no está asociado a los requerimientos socialmente requeridos para mejorar los resultados que debe entregarse a la sociedad culturalmente estos procesos no están cumpliendo con su finalidad.

En cuarto lugar los procesos no cumplen adecuadamente la finalidad por la que existen, si los procesos tienen una afinidad relacionada con el control político se espera que el control político se lleve a cabo de manera eficaz y que se realice el control de acuerdo a la finalidad que tiene el control dentro de la finalidad política que prevé en nuestra Constitución para el parlamento con es la vigilancia del sistema de separación de poderes y la proscripción un sistema de concentración de poder.

El quinto lugar los procesos padecen de ausencia de medición y de seguimiento del impacto colectivo, no se sabe cuál es la consecuencia que tiene los productos que emanan del proceso legislativo, por ejemplo, se aprueban las leyes no se sabe qué efecto, qué impacto tiene en la sociedad ni si las leyes que se aprueban sirvieron efectivamente para solucionar los problemas que se definieron en una iniciativa al respecto de la cual se propuso que se aprobara una ley.

En sexto lugar la estrategia es incompleta y sin línea de base para las estrategias organizacionales, en general los proyectos, las iniciativas que se tienen no cuentan

con una misma de base a partir de la cual luego quepa medir los avances ni los efectos que genera la actividad del sistema representativo.

En séptimo lugar, la carencia de indicadores de medición de cumplimiento y de actuación de los resultados, no se tiene una línea de base, no existe un sistema que permita medir y hacerle seguimiento al impacto de las leyes obviamente si no tenemos indicadores de inhibición del cumplimiento de la actuación de los resultados obviamente nunca se podrá finalmente reportar a la sociedad cuáles son los logros que tiene el parlamento como consecuencia de la acción y en las actividades que se realizan en el tiempo.

Por último, una octava insuficiencia en los procesos parlamentarios es la omisión de una gestión procesal del conocimiento, los procesos parlamentarios no integran adecuadamente la gestión del conocimiento.

- **El cuarto aspecto, otra característica de las deficiencias en gestión organizacional es del parlamento es el bajo índice representativo.**

No podemos detener propiamente en el proceso específicamente representativo, cuáles son estos supuestos de ajenidad y de convencionalidad de la democracia representativa.

No solamente hay problemas de representatividad sino algo por lo anterior que son problemas de representabilidad, porque desconocemos el rol que tiene el parlamento como una instancia en la que la prioridad queda representada somos efectivamente representables a través del parlamento. Las características que tiene esta ajenidad y la convencionalidad representativa de nuestra constitución política son:

- ✓ En primer término la primera característica es la imperfección radical del régimen democrático, nos encontramos en una situación a la que podemos llamar la situación en el “paraíso perdido” vivimos en un estado alucinatorio, imaginamos y/o creemos que somos representables, a partir de esa alucinación o delirio de representación, es que asumimos que en un parlamento tenemos a representantes que verdaderamente nos representan pero en realidad no podemos ser representados ya que nuestro sistema genera irrepresentabilidad, siendo un imposible político sin embargo la imposibilidad política desde el punto de vista de la realidad en la vida política se puede llegar a morigerar a través de una simulación, de una ficción, de una convención, que tiene fundamentalmente naturaleza simbólica, es el artificio y la provisionalidad demiúrgica de la matemática electoral.
- ✓ La matemática electoral opera como el demiurgo, es decir que este ser divino que frente a lo inalcanzable de la representación que finalmente termina siendo una irrepresentabilidad, el demiurgo dice: “te voy a dar una medida que te va a compensar ligeramente con tu anhelo de representación con esta ilusión de que no existe ajenidad, de que no existe la discontinuidad que tú y tu representante son uno, yo te voy a generar una alternativa, esa alternativa es la función a través de la cual la matemática te permitirá creer que es representado pero esta matemática está impuesta a la realidad a través de un corsé porque no es factible que tú llegues a esa representación absoluta que anhelas, la representación siempre te quedará estrecha, la representación siempre te quedará ajena, siempre habrá discontinuidad entre tú como sujeto

político y el espacio el escenario político en el cual aparecen los representantes que la matemática electoral pone en una serie de representación para que parezca que te representan, sin embargo, esa representación será solamente el resultado de tu creencia en ella, del soporte que tú le das al sistema porque tienes el compromiso de sostener esa ficción, de sostener esa creencia, a partir de tu necesidad de contar con un sistema representativo mínimo que permita niveles elementales de convivencia a nivel colectivo”. Este sistema ficticio que es la matemática electoral, te dirá por ejemplo, si tú utilizas estas reglas, tú podrás contar con una cantidad de representantes que representarán a toda la sociedad sin embargo esta matemática electoral, te lo digo, padece de estrecheces porque nunca te devolverá los niveles alucinatorios, los niveles delirantes que es de esta representación absoluta que es inalcanzable y está fuera de todo alcance para no poder tener como disponible dentro de nuestra vida política.

- ✓ Una tercera característica del sistema representativo es la isomorfías demiúrgicas del artificio electoral, siendo una asamblea con propiedad especular de identidad representativa del pueblo.
- ✓ Una cuarta característica del sistema representativo es la matemática demiúrgicas, siendo una discontinuidad representativa y exclusión tangible de la alteridad del electorado.
- ✓ Una quinta característica, se llaman los francotiradores y las víctimas del artificio representativo, son los excluidos y advenedizos, que “sacan su tajada” y sabotean la convencionalidad representativa.

- ✓ Una sexta característica, son los impactos ilegítimos del ataque indiscriminado contra la democracia representativa, existiendo un desafecto, indiferencia, cinismo político del elector desavisado.
 - ✓ Una séptima característica, es el efecto del ataque en el régimen de inmunidades, la virtud prerrogativa se presenta como montaje que avala la desvergüenza.
 - ✓ Una octava característica, es la insuficiencia del empeño como refuerzo de la ilegitimidad y del ataque antidemocrático, siendo que la incompetencia agrega y centra la crítica para desnaturalizarla y eliminarla.
 - ✓ Finalmente, como novena característica, tenemos que las deficiencias de diagnóstico y la ausencia de defensa minan el régimen representativo, dado que la representación no se reconcilia con la legitimidad convencional de su posibilidad representativa.
- **El quinto aspecto, es el impacto negativo de imagen mediática y democrática**
 - ✓ Nos encontramos con imágenes como las que todo esto está bien, empero es importante tener presente de manera que, la inocencia no nos tiene como papel antagonico, por eso es importante proceder con cautela a desmontar el impacto negativo de la imagen mediática y democrática de cada uno de los elementos con los cuales puede evaluarse de manera efectiva el funcionamiento en el sistema representativo, en si es que el congreso se vale del planeamiento estratégico, de la identificación de proyectos estratégicos, objetivos estratégicos; si el congreso funcionará con una perspectiva estratégica. Esta perspectiva estratégica, esta dirección estratégica

permitiría reportar a la población los resultados del desempeño del sistema representativo al contar con indicadores de desempeño es el mejor antídoto y la mejor vacuna contra el impacto que genera la evaluación que presenta fundamentalmente las encuestadoras de opinión, porque tenemos otra manera de conocer la satisfacción de la población con los productos y con los resultados del congreso que no sea a través de las encuestas de opinión pero si el congreso trabajará con un sistema de análisis estratégico de su propia organización se podrían contar con reportes periódicos según los cuales pueda medirse en los resultados la actuación y el desempeño del sistema representativo para que la población conozca en qué estado se encuentra el avance en el cumplimiento de las metas y los objetivos que el congreso se propuso cumplir dentro del periodo constitucional los requisitos para que el congreso funcione con nuestros indicadores de desempeño serían que estos indicadores sean claros específicos que estén alineados al objetivo estratégico, es el Congreso que piensa alcanzar que estos indicadores tengan alcances bajo control del responsable de la actividad es decir los responsables de alcanzar las metas y resultados deben tener la posibilidad de controlar los avances y en qué medida están alcanzando los logros o distanciándose en ellos con retrasos que deben controlar para evitar que los resultados los alcance. En otro aspecto, los indicadores deben contar con una fuente contable confiable en intención. Por otro lado, el avance en relación con la mejor calidad de la gestión representativa y en último lugar la oportunidad de su obtención es la frecuencia requerida la ausencia de indicadores y de reportes de resultados y actuación potencia el impacto del valor mediático y democrático pero es que como les mencionaba la

existencia de indicadores que se basa en la existencia previa de un proyecto estratégico de una visión estratégica de objetivos de frutas estratégicos es el mejor antídoto y la mejor vacuna contra la única devaluación que tenemos actualmente sobre el valor del congreso que actualmente se realiza juntamente a nivel mediático y democrático por eso es que impacta mucho más a la opinión pública percibir imágenes como latinos, representan los periódicos admitiéndose en el marco congresistas a partir de la información que realizan algunos estudiosos y como antes por ejemplo se afirmaba que estamos ante un narco congreso y hay opiniones en periódicos que dice que todos son corruptos y que todos deben decirse, que nadie los quiere y por otro lado tenemos un dato que es importante integrar dentro de nuestro análisis para ver en qué medida existe alguna relación entre la cobertura del parlamento que realiza los medios y los contratos en tu transparencia de publicidad estatal en grupos mediáticos a partir del gobierno en la pantalla.

- **Sobre la obstaculización del sistema bicameral, se tiene lo siguiente:**

Dentro de las opciones de oportunidades innovativas, tenemos la articulación con el bicameralismo, llegamos entonces a la propuesta que tiene que ver con una nómina alternativa y positiva frente a todas las deficiencias que hemos ido observando que existen en el sistema unicameral para realizar este diagnóstico tenemos que basarnos en el reconocimiento de la situación que se ha derivado del sistema unicameral tenemos que pasarnos en el diagnóstico del sistema de cambiar tal como vemos hecho ya a partir de ese diagnóstico se puesto de ser un plan de acción acciones y correctivos inmediatos y el diseño de reestructuración a largo plazo y la implantación gradual de sistemas diseñados para la reforma como fabricar

un congreso diferente y optimizar su capacidad representativa no obstante las diferencias teológicas y basadas en la irrepresentabilidad que afecta a todo el sistema, estamos siempre ante un carácter convencional que hoy vamos a superar la naturaleza artificial del sistema representativo procuraremos hacer verificaciones organizacionales que apoyarán y ayudarán pero nunca eliminarán la naturaleza que debe presentar todo el sistema representativo para ello tenemos que contar con la afirmación de ciertos valores como el origen representativo de poder lo cual supone el compromiso con la naturaleza como binacional y constitucional de otro sistema representativo que no será nunca un sistema que deje de ser ajeno y discontinuo.

Se puede convencer que los congresistas se desempeñan como si fueran representantes de toda la nación como representantes y competentes del desempeño de la producción que se esperan que cumplan sensibilidad a tallar la gestión sostenible y prospectiva vida gobernante al desarrollo y procesar la demanda social con resultados legislativos priorizados de alto valor agregado y vigilar el uso constitucional y transparente del poder sobre estos pilares puede esperar a que se edifique una propuesta de un congreso diferente para optimizar su capacidad representativa manera que tenemos un plan consistente que sea como resonante con las expectativas que tiene la población que representa una ventaja frente al que teníamos y que sea factible de realizar, entonces nos enfrentamos con un conjunto de características que el sistema bicameral tendrá que enfrentar en primer lugar donde mencionado las precariedades políticas y culturales originadas en las incapacidades de la ciudadanía desconociendo los efectos que tienen el uso de su voto y la generación de un sistema de relaciones entre el ejecutivo y el congreso y entre las distintas mayorías a nivel parlamentario la ciudadanía también desconoce

que es solamente una mayoría la que pueda tener satisfacción más o menos alta en el representativo porque es llegar a hacer entre el 10 y el 19 por ciento de la población electoral que internet que contará con los representantes en la amarilla parlamentaria en que probablemente llegará al 40 por ciento de la población electoral que representan el 60 por ciento de representación con la población desconocen estas realidades las pasa por alto, no las analizan considerablemente obvio por la consecuencia de ver imperfecciones en el sistema.

No lo critica y pierde fe, le reprocha el sistema representativo de efectos que probablemente no le reprocharía si conociera cuáles son las limitaciones que tiene la matemática electoral y las capacidades de quirúrgicas que tiene el conjunto de reglas que te permiten contar con un mínimo de representación que nunca serán absolutos y en segundo lugar el realismo utilitario de los partidos políticos que funcionan como clubes electorales de no selección eficaz, de cuáles sus candidatos y que funcionan con organizaciones de fachada.

La distorsión individualista del modelo electoral a través del uso del voto preferencial, así como, las imperfecciones del déficit de relación entre la circunscripción y el representante no existe el monitoreo y evaluación de los tres centros organizacionales y también es necesariamente llegar, aunque fuera de paso y en beneficio de la interface social.

- **Sobre la gobernabilidad y qué se requiere para consolidarla en nuestro País:**

La gobernabilidad son las condiciones para ejercer un buen gobierno, es decir, que es lo que ocurre en el entorno de un país para que se pueda dar un gobierno efectivo, democrático, que tenga contentas a las personas, que haya paz social. Tiene que ver con la capacidad de gobernar, pero no entendida solo como la capacidad de un

gobernante de hacer bien las cosas, sino que tiene que ver con todo el entorno y como permite entonces que se gobierna de la mejor manera, que se brinden los servicios adecuados a la ciudadanía y los derechos. La gobernabilidad se fortalece cuando hay consenso cuando hay miradas comunes de largo plazo, cuando es posible tener metas colectivas, cuando todo el mundo piensa en los demás y entonces no solamente se piensa en pequeños grupos, sino que se piensa en el bienestar general. Si hay algo que ha perjudicado muchísimo a la gobernabilidad en el país es la corrupción, porque la corrupción erosiona esa legitimidad de los gobernantes porque entonces desconfío de aquel elegido desconfiado y si realmente se está preocupando por mis intereses o está gestionando intereses particulares o intereses de empresas e intereses de sus propios bolsillos. En un país como el Perú es importante que las instituciones, es importante que el estado y las instituciones públicas puedan estar diseñadas precisamente para coordinar entre nosotros y poder de esta manera asegurar la atención de las demandas y las necesidades de la población. En realidad la gobernabilidad del país pasa por todos nosotros ,por supuesto, pasa porque el ejecutivo el legislativo, el poder judicial, garantiza en sus respectivos servicios también es cierto que los ciudadanos y ciudadanas tenemos que hacer vigilancia ciudadana, por ejemplo, para evitar casos de corrupción que daña la gobernabilidad y también porque sigamos organizándonos para participar de todos los espacios que permiten la relación constante entre los gobiernos y la ciudadanía y gestionar entonces mejor también las necesidades de la población. La gobernabilidad no sería posible si no actuamos todos en conjunto.

Se requiere para una consolidación de la Gobernabilidad en nuestro país, establecer metas prioritarias para el siguiente lustro y recomendar una reforma para ser viable su diseño y monitoreo desde el centro de gobierno para ese propósito el Perú debe

transitar a una visión que prioriza la generación de condiciones de bienestar a favor del ciudadano el proceso de desarrollo peruano, tiene que poder generar no sólo bonanza económica sino una mayor expansión de ciudad de capacidades ciudadanos para lograrlo la experiencia comparada y la evidencia empírica señala que tenemos que trabajar en tres áreas interdependientes un estado capaz una macroeconomía estable y un sector privado competitivo, esto requiere metas concretas en cada una de estas tres dimensiones en temas clave como: salud, educación, pobreza, recaudación tributaria, competitividad y empleo, se debe proponer en el documento y el centro del gobierno formado por el binomio: PCM – MEF resulta vital en esta tarea para definir priorizar coordinar monitorear el cumplimiento de metas y fortalecer las capacidades para poner en marcha políticas para lograrlos acceda al documento de política gobernabilidad y desarrollo en el Perú hacia un mejor gobierno.

- **Efectos de la reinstauración de la bicameralidad sobre la calidad del debate legislativo y la promulgación de leyes:**

Primero se debe definir el número de representantes por Cámara. Luego la elección diferenciada para puestos representativos, según los perfiles de competencias una distribución asimétrica de funciones legislativas y de control político. Seguidamente el rol prospectivo y de monitoreo normativo del Senado. Definición de monto presupuestal para el financiamiento del bicameralismo. Reestructuración y reasignación bicameral del servicio parlamentario. Previsión presupuestal para implementación del Senado. Distribución asimétrica de funciones legislativas y de control político.

Seguidamente, tendremos un debate de leyes según plan estratégico consensuado, teniendo un impacto social de la ley y seguimiento de efectividad de la Ley en el Senado; teniendo una transparencia en la dación de cuenta de la actividad representativa. Difundir los reportes y logros según indicadores de metas y resultados programados. Finalmente, un seguimiento del presupuesto público por el Senado.

1.2.2 Sistema Bicameral

La bicameralidad en el contexto parlamentario se refiere a un sistema legislativo en el que el poder legislativo está compuesto por dos cámaras o cuerpos deliberativos que trabajan en conjunto, aunque con funciones específicas y diferenciadas. Este modelo es común en muchos países y suele estructurarse en dos niveles principales:

1. Cámara Baja:
 - ✓ También conocida como Cámara de Diputados, Cámara de Representantes o similar.
 - ✓ Se enfoca en representar a la población de manera proporcional, con miembros elegidos directamente por los ciudadanos.

- ✓ Normalmente maneja cuestiones relacionadas con presupuestos, impuestos y legislación general.

2. Cámara Alta:

- ✓ Generalmente llamada Senado.
- ✓ Representa a los territorios, regiones o estados dentro de un país (en sistemas federales, como Estados Unidos) o cumple funciones de revisión legislativa en sistemas unitarios.
- ✓ Sus miembros pueden ser elegidos de forma directa o indirecta, o incluso designados en algunos casos.

La bicameralidad fue reestablecida por la Ley N° 31988, con la modificación del artículo 90 de la Constitución, cuando señala que el Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual está conformado por el Senado y la Cámara de Diputados.

El Senado está conformado por un número mínimo de sesenta senadores, elegidos por un período de cinco años mediante un proceso electoral conforme a ley, asegurando que, por lo menos, se elija a un representante por cada circunscripción electoral, mientras que los restantes son elegidos por distrito único electoral nacional. El número de senadores puede ser incrementado mediante ley orgánica.

De acuerdo con Bullard et al. (2019) “un sistema bicameral requiere que la legislación sea deliberada en dos asambleas distintas. Los sistemas parlamentarios, con el transcurso del tiempo, han adoptado determinadas características con el fin de alcanzar ciertos objetivos. Así, podría referirse a la bicameralidad como un fuerte sistema, si la cámara de los senadores cuenta con las mismas facultades de los diputados, esto es, la iniciativa legislativa o el veto. Por otra parte, se podría

señalar que existe una bicameralidad débil, cuando la cámara de senadores solo se limita a la discusión, aconsejar o hasta la dilatación de la legislación, sin embargo, no puede ni legislar ni vetar.

No obstante, en un sistema bicameral mixto, cuenta con la particularidad y las características de las anteriormente descritas, en donde, la cámara de senadores cuenta con algunas facultades como la de poder de veto, pero sin iniciativa legislativa” (p. 58). Por lo expuesto, los entendimientos para decantarse por un sistema bicameral se expondrán a continuación:

❖ **Efectos externos del proceso político**

Con referencia a lo previamente explicado, Bullard et al (2019), “Una primera razón para optar por un sistema bicameral es que reduce las externalidades inherentes al proceso político. Una externalidad es un concepto económico que explica diversas situaciones que experimentan las personas, las empresas y, por supuesto, los actores políticos. En otras palabras, una externalidad es un costo (externalidad negativa) o beneficio (externalidad positiva) no contratado, el cual es sufrido por un tercero ajeno a quien lo genera” (p. 58).

❖ **Disminuye la cantidad de leyes, pero acrecenta su legitimidad**

Con arreglo a Bullard et al (2019), “la segunda razón para optar por un sistema bicameral tiene que ver con la menor producción legislativa: Puesto que, bajo un parlamento bicameral se requiere de una mayoría para aprobar una norma, en donde los debates en dos cámaras toman más tiempo y los costos de negociación son mayores (costos de transacción) para llegar a un acuerdo” (p. 59).

❖ **Desarrollar la calidad de las normas**

En suma, de acuerdo a lo expuesto Bullard et al (2019), la presencia de una segunda cámara legislativa genera la posibilidad de un control de calidad al momento de legislar. Asimismo, el control de calidad se basa en dos ideas. La primera es preventiva: saber que alguien más va a examinar el producto hace al productor más cuidadoso de un inicio. En segundo lugar, existe un sistema para descubrir errores luego de que han sido cometidos. Una segunda cámara, independientemente de su nivel de capacidad y sabiduría, constituye ese mecanismo de control de calidad (p. 59)

El **sistema bicameral** tiene el propósito de garantizar un equilibrio en la elaboración de leyes, una representación más diversa y un mayor control sobre el poder legislativo. Este modelo promueve deliberaciones más profundas al dividir el proceso legislativo en dos cámaras que se complementan y supervisan mutuamente.

A. Ventajas clave:

1. **Calidad legislativa:** Al requerir que las leyes sean revisadas por dos cámaras, el bicameralismo reduce la probabilidad de errores, decisiones precipitadas y abusos de poder.
2. **Representación equilibrada:** Permite una mayor inclusión, combinando la representación poblacional en la Cámara Baja y los intereses territoriales o regionales en la Cámara Alta.
3. **Contrapesos internos:** Ayuda a prevenir la concentración de poder en un solo órgano legislativo, promoviendo un sistema más democrático y participativo.

B. Desafíos principales:

1. **Ralentización del proceso:** La necesidad de acuerdos entre ambas cámaras puede retrasar la aprobación de leyes, especialmente en contextos de crisis.
2. **Costo administrativo:** Mantener dos cámaras incrementa los gastos legislativos.
3. **Posibles bloqueos políticos:** Si ambas cámaras están controladas por fuerzas políticas opuestas, puede haber paralización legislativa.

C. En perspectiva:

El sistema bicameral es especialmente útil en contextos donde la diversidad territorial, cultural o política es significativa, como en sistemas federales o países con marcadas diferencias regionales. Sin embargo, en sistemas unitarios o con menor pluralismo político, su utilidad puede ser cuestionada debido a la complejidad operativa y los costos asociados.

En conclusión, el bicameralismo es un modelo legislativo que busca fortalecer la democracia a través de la revisión, la inclusión y el equilibrio de poder, aunque su éxito depende de las características y necesidades específicas del país en el que se implemente.

En conclusión, el bicameralismo es un modelo legislativo que busca fortalecer la democracia a través de la revisión, la inclusión y el equilibrio de poder, aunque su éxito depende de las características y necesidades específicas del país en el que se implemente.

1.3 Marco legal

1.3.1 Estructura del Congreso:

El Poder Legislativo en Perú opera bajo un sistema unicameral desde la Constitución de 1993.

1.3.1.1 Se organiza en dos niveles:

- ✓ **Organización Parlamentaria:** Incluye órganos intraparlamentarios como el Pleno, Consejo Directivo, Mesa Directiva, Junta de Portavoces y las Comisiones.
- ✓ **Servicio Parlamentario:** Brinda apoyo técnico y administrativo mediante órganos como la Oficialía Mayor, la Dirección General Parlamentaria y la Dirección General de Administración.

1.3.1.2 Órganos principales del Congreso:

- ✓ **El Pleno:** Máxima instancia deliberativa, encargada de debatir y aprobar proyectos de ley.
- ✓ **Consejo Directivo:** Coordina las actividades legislativas y administrativas del Congreso, incluyendo la aprobación de agendas y planes de trabajo.
- ✓ **Mesa Directiva:** Presidida por el Presidente del Congreso, supervisa los debates y la administración del Congreso.
- ✓ **Junta de Portavoces:** Representa a los grupos parlamentarios y organiza la distribución de comisiones.

1.3.1.3 Comisiones Parlamentarias:

Se clasifican en:

- ✓ Ordinarias: Permanentes, asignadas por temas específicos.
- ✓ De Investigación: Temporales, destinadas a investigar temas de interés público.
- ✓ Especiales: Formadas para tareas específicas.

- ✓ De Ética: Supervisan la conducta de los congresistas.

Las comisiones tienen como función principal la fiscalización y dictaminación de proyectos legislativos.

1.3.1.4 Servicio Parlamentario:

- ✓ Oficialía Mayor: Coordina la agenda parlamentaria y brinda apoyo técnico en las sesiones.
- ✓ Dirección General Parlamentaria: Gestiona el trámite legislativo.
- ✓ Dirección General de Administración: Administra los recursos materiales y humanos del Congreso.
- ✓ Funciones clave del Congreso:
 - ✓ Legislar, fiscalizar y representar a la ciudadanía.
 - ✓ Designar y ratificar altos funcionarios como el Contralor General y el Presidente del Banco Central.
 - ✓ Aprobar presupuestos, supervisar instituciones públicas y ejercer funciones de control político.
- ✓ Importancia de las Comisiones:
 - ✓ Aceleran el procedimiento legislativo.
 - ✓ Fomentan la especialización de los legisladores.
 - ✓ Mejoran el control del Ejecutivo y de la administración pública.

Constitución Política de 1979

La Constitución de 1979 estableció un sistema legislativo bicameral compuesto por:

- ✓ La Cámara de Diputados: Representaba al pueblo de manera directa, a través de diputados elegidos por sufragio.
- ✓ El Senado: Representaba los intereses nacionales y actuaba como cámara revisora, compuesta por senadores elegidos también por sufragio.
- ✓ Principales artículos relevantes:
- ✓ Artículo 193: Señalaba que el Poder Legislativo se ejercía por un Congreso integrado por dos cámaras: la Cámara de Diputados y el Senado.
- ✓ Artículo 194: Establecía la composición de cada cámara, con criterios poblacionales para los diputados y nacionales para los senadores.
- ✓ Artículo 211: Regulaba el proceso legislativo, donde una cámara aprobaba un proyecto de ley y la otra lo revisaba antes de su promulgación.

Constitución Política del Perú

Conforme lo prescrito en el artículo 90 de la Constitución Política del Perú (1993), nuestro Poder Legislativo radica en el Congreso de la República, constando de cámara única. El número de congresistas que lo integran asciende a 130. El Congreso de la República se proclama por un lapso de cinco años por medio de un proceso electoral organizado ajustado a ley. Los aspirantes a la Presidencia de la República no se les permite componer la lista de postulantes a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes, por otro lado, si pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso. Para ser optado como congresista, se exige ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio.

Reglamento del Congreso de la República

Conforme al Artículo 2 del Reglamento del Congreso de la República (2021), se conceptualiza al Congreso de la República como el órgano representativo de la Nación, contando con funciones generales, como las atribuciones legislativas, de control político y las demás que dispone la Constitución del Estado. Correspondiente a su estructura, es unicameral. En relación a la estructura, este se encuentra conformado por 130 congresistas votados en forma directa, coincidiendo con la ley. Por último, su calificación, es la de Congreso de la República, en todo documento oficial. Conforme a la Constitución Política del Perú y Reglamento del Congreso de la República, el Perú cuenta con un congreso con cámara única.

En conclusión, el Congreso peruano, organizado bajo un sistema **unicameral**, refleja una estructura que combina órganos de dirección política y un servicio parlamentario técnico-administrativo. Este modelo permite un balance entre deliberación legislativa, control político y representación ciudadana.

La configuración de sus órganos, como el Pleno, el Consejo Directivo, la Mesa Directiva y las Comisiones Parlamentarias, garantiza que las decisiones legislativas se tomen con pluralismo, transparencia y especialización. Por otro lado, el servicio parlamentario proporciona el soporte técnico y administrativo necesario para un funcionamiento adecuado.

Aunque el sistema unicameral simplifica y agiliza el proceso legislativo, presenta desafíos como la ausencia de una cámara revisora, lo que concentra las decisiones en un solo cuerpo deliberativo. Esto resalta la importancia de los mecanismos internos, como las comisiones, para garantizar el análisis detallado y la supervisión eficaz de las propuestas legislativas y las acciones del Ejecutivo.

El Congreso peruano, a través de su estructura y funciones, se erige como un pilar fundamental en la consolidación del sistema democrático del país, con una organización que busca equilibrar eficiencia y representación en la toma de decisiones legislativas. Sin embargo, su impacto depende directamente de la capacidad y compromiso de sus integrantes para cumplir con sus responsabilidades.

1.4 Antecedentes del estudio

1.4.1 Antecedentes Internacionales:

Dzybova, Markhgeym, Minasyan, Plohih, & Stus (2019), en su investigación titulada “Formas típicas de interacción entre las cámaras del Parlamento Europeo en sus Constituciones”, concluye que, las maneras típicas de interacción entre las cámaras del Parlamento especificadas en los textos constitucionales de los Estados europeos permiten juzgar los enfoques de estos países respecto de la constitución de poderes conjuntos de las cámaras del Parlamento. Asimismo, advierte la importancia de identificar las formas de interactuar entre las cámaras del Poder Legislativo es tener en cuenta el diseño constitucional, considerándolo al Parlamento como una institución compleja pero unificada, que su finalidad es implementar un Estado unificado.

Guardiola (2014), en su investigación titulada “Semblanza histórica del unicameralismo y bicameralismo en Colombia”, concluye que el sistema bicameral actual de Colombia se encuentra en crisis y la más viable solución sería expulsar del ejercicio político a los congresistas que tengan antecedentes penales. En síntesis, refiere la existencia de una crisis actual de legitimidad y representatividad del Congreso, ligada al escaso 20% del respaldo popular gestado porque diversos congresistas devienen de ser investigados y/o enjuiciados.

El motivo del cuestionable bicameralismo es la dilación del trámite en la producción de las leyes que origina mínima efectividad, aumentando el trámite burocrático y consecuente despilfarro del tesoro público, de la misma manera que la lenta adopción de trascendentales decisiones.

En España, **Cerro (2014)**, en su tesis doctoral titulada “La Representación Territorial en el Estado Federal” concluye que la división del órgano legislativo en dos Cámaras constituidas de acuerdo con principios representativos distintos, hace posible la representación, en una, de la Nación toda, considerada como un cuerpo único y homogéneo; y en la otra, de las autonomías de los Estados locales. La representación es vista como un medio para la participación de los ciudadanos en asuntos públicos, mediante el sufragio en elecciones regulares, y los partidos políticos son entidades privadas que están constitucionalmente obligadas a ser instrumentos fundamentales de dicha participación y de la formación y expresión de la voluntad popular en esta emisión ciudadana del voto.

1.4.2 Antecedentes Nacionales

En el Perú, antes de 1992, el Congreso estaba formado por dos cámaras: los senadores y los diputados. Este sistema, llamado bicameralidad, era común desde la independencia del país. Sin embargo, después del autogolpe de Estado de Alberto Fujimori, se cambió a un sistema de una sola cámara, conocido como unicameralidad, con la idea de que sería más rápido, simple y menos costoso.

Con el tiempo, muchas personas han discutido si es mejor volver al sistema de dos cámaras. Dicen que la bicameralidad podría mejorar el trabajo del Congreso, porque habría más revisión de las leyes y mejor representación de todas las regiones

del país. Sin embargo, otros creen que mantener una sola cámara es más práctico y económico.

En 2018, se preguntó a la población en un referéndum si quería regresar a la bicameralidad. La mayoría votó que no, porque había desconfianza en cómo se estaba proponiendo el cambio.

En resumen, el tema de la bicameralidad sigue siendo un debate importante en el Perú, porque está relacionado con cómo organizar mejor el Congreso para que sea justo, eficiente y represente bien a la población.

Velarde (2018), concluye que la bicameralidad del Congreso está vinculada con la constitucionalidad de las leyes en Perú, ya que mientras la cámara de diputados desempeña su función de supervisión y estabilidad política, el Senado continúa con su labor de proclamación y anulación de leyes. El sistema bicameral habilita a la Cámara de Diputados para ejercer el control político en las pesquisas contra los altos cargos del Poder Ejecutivo, mientras que la Cámara de Senadores realiza la aprobación de las leyes que se ajusten a nuestra realidad nacional y simultáneamente dismantelar leyes que ya no tienen relevancia en nuestra realidad social.

Carbajal (2017), en su investigación concluyó que la celeridad tiene un impacto positivo en el sistema parlamentario de la Constitución del 1993, que tiene como objetivo reducir la burocracia. Además, en la revisión de las leyes en la Constitución de 1979, la celeridad fue impactada por el doble filtro. Concluye que cada sistema parlamentario de la Constitución de 1979 y 1993 posee pros y contras en su rendimiento, y se requiere una mejora en sus funciones para un control legislativo más efectivo.

El asunto de la productividad legislativa se vincula con la idea de "cantidad y calidad en las reglas emitidas por el Parlamento", sin embargo, el Congreso de la República ha ganado la fama de aprobar leyes en cantidad, pero de baja calidad, y se percibe que el problema de la unicameralidad resurge de nuevo en el año 1993.

Núñez (2017), concluye que, conforme al sistema parlamentario, es imprescindible en el país la puesta en marcha de políticas para el control de las leyes y la representación adecuada entre los legisladores y los ciudadanos. El establecimiento de directrices y políticas de control y funcionamiento para el Congreso de la República facilitará el robustecimiento de la función representativa en concordancia con los intereses de la población, además de potenciar el sistema democrático del país.

Díaz (2016), en su investigación concluye que una nueva estructura de un Congreso Bicameral facilitará el debate sobre los problemas de cada región y la legislación eficaz de las regulaciones que cumplen con los intereses de la población. Una nueva estructura del Congreso con dos Cámaras, una con las competencias del órgano legislativo vigente y otra cuyo propósito sea la representación de las regiones, ayudaría a reducir los niveles de conflictividad social en las regiones, ya que existiría una representación mucho más eficaz de los intereses de las regiones, por medio de sus representantes seleccionados de manera democrática.

Miranda (2014), en su investigación concluye que la inobservancia de las responsabilidades parlamentarias, especialmente la "función de representación, la legislativa, la electoral y la administrativa", constituye la razón principal para sugerir la bicameralidad, dado que admite la mejora del papel constitucional del Parlamento. La unicameralidad tiene como problema el deficiente trabajo de las leyes, así como en el

control de las facultades de legislación sobre el Poder Ejecutivo. Al implementarse la bicameralidad, se podría mejorar el ejercicio de la función legislativa, ya que la calidad de las leyes mejoraría, al trabajar de manera más profunda.

Hoyos & Mío (2016), en su investigación concluye que, en la actualidad el bicameralismo es altamente apreciado ya que facilitará la mejora técnica de las leyes, dado que la Cámara del Senado examinará para solucionar las discrepancias no previamente señaladas o los excesos provocados y aprobados por la Cámara de origen. Existen dos criterios de representación en un sistema bicameral: el poblacional y el territorial. Estos dos criterios reflejan la auténtica decisión popular del pueblo, otorgándole al electo representante facultades para desempeñar, entre otras tareas, una función legislativa, la supervisión de las leyes mediante la revisión (por el Senado) y la selección de altos cargos del Estado.

1.5 Marco conceptual

- **Sistema Bicameral:** Es el sistema legislativo donde existen dos cámaras: la primera es llamada la Cámara de Diputados, Cámara de los Comunes o Cámara Baja, nombre que cambia acuerdo al país, y que en el caso peruano sería la Cámara de Diputados; por su parte, se encuentra la Cámara Revisora, o Cámara Alta, que en el Perú sería la Cámara de Senadores (Carbajal, 2017).

Otros autores refuerzan este análisis. Lijphart (1999) señala que la bicameralidad es particularmente efectiva en sistemas con diversidad social, cultural o regional, ya que permite una representación diferenciada. Mientras que Sartori (1997) enfatiza que la Cámara Alta tiende a garantizar la moderación legislativa ya actuar como contrapeso al populismo; decisiones precipitadas de la Cámara Baja. Estos planteamientos subrayan que la reinstauración de la bicameralidad en el Perú podría fortalecer la democracia,

proporcionando un espacio para la representación regional y mejorando el proceso de toma de decisiones legislativas.

El sistema bicameral es un modelo legislativo que equilibra la representación de intereses poblacionales y territoriales, promueve la calidad legislativa y actúa como contrapeso interno del poder. Sin embargo, su implementación debe adaptarse al contexto político y social del país, sopesando sus ventajas frente a las demandas de eficiencia y sostenibilidad administrativa. En el caso de Perú, el debate sobre el retorno al bicameralismo refleja la búsqueda de un equilibrio entre eficacia legislativa y representatividad democrática.

- **Poder Legislativo:** Es el órgano constitucional que goza de poder político, bajo las características de unidad representativa, autonomía, colegiada, plural, deliberante, permanente y plurifuncional, según García citado por Miranda (2014).

Comparativamente, autores como Dahl (2002) resaltan que un poder legislativo robusto debe equilibrar la eficiencia con la representatividad. Por su parte, Montesquieu (1748) argumenta que la división interna del poder legislativo –como en el caso del bicameralismo– es esencial para garantizar la independencia y evitar abusos de poder. Aplicando estas teorías al contexto peruano, la reinstauración de la bicameralidad podría reforzar el control y equilibrio dentro del sistema político, promoviendo un funcionamiento.

El sistema bicameral, caracterizado por la existencia de dos cámaras legislativas, ha sido adoptado en muchos países para fortalecer la representación política, garantizar una revisión más exhaustiva de las leyes y fomentar el equilibrio de poderes. Este análisis considera sus características, ventajas, desventajas y el contexto de su aplicación.

- **Cámara Baja:** Representa a la población en general. Sus miembros son elegidos por sufragio directo y trabajan en legislación ordinaria, presupuestos y control político.

La Cámara Baja, también conocida como la "Cámara de Diputados" en muchos países, suele ser la cámara de mayor representación popular, donde los miembros (diputados) son elegidos por sufragio directo y proporcional, es decir, de acuerdo con la población de las diferentes regiones.

Las funciones de la Cámara Baja varían según el país, pero generalmente se encargan de:

Proponer y aprobar leyes: Las iniciativas legislativas que surgen en la Cámara Baja suelen ser más numerosas que en la Cámara Alta.

Controlar al Ejecutivo: La Cámara Baja suele tener un papel importante en el control del poder ejecutivo, a través de comisiones de fiscalización o de votaciones de confianza.

Representación popular: Los miembros de la Cámara Baja representan al pueblo en su conjunto, ya que son elegidos en distritos o circunscripciones en base a la población.

En algunos países, la Cámara Baja también tiene la potestad de iniciar procesos de destitución de funcionarios o de juzgar al presidente o altos cargos, aunque estas atribuciones varían según la Constitución de cada país.

La principal diferencia entre la Cámara Baja y la Cámara Alta es que la Cámara Baja tiende a ser más representativa de la población en su conjunto, mientras que la Cámara Alta a menudo representa a regiones, estados o intereses específicos de una nación.

- **Cámara Alta:** Se refiere al órgano del Poder Legislativo integrado por representantes que no son elegidos en función del número de votantes, puede tener miembros elegidos, designados o con representación hereditaria (en sistemas tradicionales).

Esta institución tuvo su origen, en Inglaterra, se refería a la Cámara de los Lores, que eran representante elegidos por el Rey por su jerarquía económica, intelectual o por ostentar algún título nobiliario, se les consideraba personas de mayor rango y que se diferenciaba de la Cámara de los Comunes, designados democráticamente con criterio de representación popular.

Para PhD. **Casal (2022)**, establece algunas diferencias según cada país; respecto a su composición, las cámaras altas presentan un número de miembros inferior a la mitad del total de los integrantes del poder legislativo, por lo que, considera que son órganos minoritarios en comparación a las cámaras de elección popular. Por otro lado, respecto a la designación de sus miembros señala que según cada país, los miembros pueden ser designados mediante elección directa, mediante el nombramiento del Poder Legislativo o a través de la designación gubernamental.

Conclusión del Marco Conceptual:

El análisis comparativo de diferentes autores indica que reinstaurar la bicameralidad en el Perú no solo se alinea con una tradición histórica interrumpida en la década de 1990, sino que también podría convertirse en una herramienta eficaz para fortalecer la democracia. Este modelo, al ampliar la representación y mejorar la supervisión legislativa, tendría el potencial de enfrentar los desafíos actuales de fragmentación política y déficit de representatividad que presenta el sistema unicameral vigente.

CAPITULO II:

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 Descripción de la realidad problemática.

Los parlamentos a nivel mundial ofrecen dos modelos de diseño parlamentario, los cuales son el unicameral y bicameral. Al respecto, los países han optado por uno u otro modelo, atendiendo a diversas causas como, la configuración del Estado, que puede ser unitario o federal; el funcionamiento del sistema político, electoral y de partidos; y la tradición política o los factores de raigambre histórico-cultural.

En América Latina, los países en su mayoría tienen un sistema parlamentario bicameral, entre los que podemos mencionar a Bolivia, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Haití, República Dominicana, Uruguay y Paraguay. A diferencia de Perú, Venezuela y Ecuador y en los seis Estados de América Central donde prevalece el sistema unicameral.

En Perú, la tradición ha sido la bicameralidad, la misma que se institucionalizó por primera vez en la Constitución de 1828, y se mantuvo en las Constituciones de 1834 a 1860, y en las de 1920, 1933 y 1979. En la Constitución Política de 1993 se implementó la unicameralidad como parte de una reforma constitucional orientada a simplificar el proceso legislativo y reducir costos operativos; sin embargo, desde entonces el Congreso ha sido ampliamente criticado tanto por su estructura, como por su eficiencia y representatividad.

Así el El Art. 90° de la Constitución Política del Perú de 1993 establece que el Poder Legislativo reside en el Congreso, el mismo que consta de cámara única con 120 congresistas.

Es innegable que las consecuencias de esta decisión han puesto en evidencia varias limitaciones, como: (i) Falta de representatividad regional; debido a que el Congreso unicameral, compuesto por 130 parlamentarios, no garantiza una representación proporcional de las regiones del país. Muchas zonas, especialmente las rurales, carecen de una voz significativa en las decisiones legislativas. Esto genera un centralismo excesivo en la toma de decisiones y un descontento generalizado entre las comunidades menos representadas. (ii) Deficiente calidad del debate legislativo; pues, sin una segunda cámara que revise y debata los proyectos de ley, el Congreso ha aprobado normativas con deficiencias técnicas y jurídicas. La falta de un filtro adicional incrementa el riesgo de promulgación de leyes improvisadas o mal diseñadas, que a menudo son anuladas posteriormente por el Tribunal Constitucional. (iii) Débil control político; en tanto, la unicameralidad limita los contrapesos internos dentro del poder legislativo, lo que dificulta un control efectivo entre representantes. La ausencia de un Senado como cámara revisora amplifica la concentración del poder en un solo órgano, reduciendo la calidad de la fiscalización y el debate democrático y finalmente, (v) Desafíos políticos e institucionales; pues consideramos que el sistema unicameral ha exacerbado problemas como la inestabilidad política, los conflictos internos entre congresistas y la falta de credibilidad ciudadana en el Congreso. Esto se refleja en los constantes cambios de directivas parlamentarias, la vacancia presidencial recurrente y el descrédito institucional.

Estas problemáticas configuran un escenario donde el Congreso unicameral resulta insuficiente para enfrentar los retos de una democracia representativa moderna. Para García (2024) La tesis que desarrolla el gobierno en su exposición de motivos es que el sistema unicameral no ha funcionado en nuestro país, y por ello urge repensar el modelo, pues su vigencia ha conseguido una labor parlamentaria precipitada y poco reflexiva, donde se ha evidenciado un exceso en el ejercicio del poder, bien porque el partido con

mayoría parlamentaria es el mismo partido que el del presidente, como el caso de los gobiernos de Alejandro Toledo y Ollanta Humala; o bien porque, la mayoría parlamentaria es opuesta al Poder Ejecutivo.

Por esa razón, consideramos que la cámara única no es el modelo más adecuado para la realidad política de nuestro país, porque fractura el equilibrio de poderes del Estado generando una gran inestabilidad jurídica, al aprobar leyes sin la presencia del debate en comisiones, o de la doble votación. Resulta imposible olvidar las leyes sorpresa en el Gobierno del Presidente Fujimori que se ingresaban de noche, y al día siguiente ya estaban publicadas en El Peruano.

En mérito a dicho contexto, ampliamente debatido por doctrinarios y juristas recientemente, el Congreso de la República peruana mediante Ley N° 31988, ha reformado la Constitución Política del Estado a fin de restablecer la bicameralidad a partir del 2026, el Poder Legislativo dejará de funcionar en una asamblea única y se dividirá en dos órganos: Senadores y Diputados. El Senado estará conformado por un número mínimo de sesenta senadores y designados por un período de cinco años, asegurando que, por lo menos, se elija a un representante por cada circunscripción electoral, mientras que los restantes son elegidos por distrito único electoral nacional. La Cámara de Diputados contará con un número mínimo de ciento treinta diputados. Además, prescribe que la presidencia del Congreso de la República recaerá alternativamente sobre los presidentes de cada cámara. Junto con esta enmienda, se aprobó también la reelección parlamentaria. Frente a dicha situación surge la presente interrogante: ¿Cómo impacta la implementación del sistema bicameral en el desarrollo de la gobernabilidad, la calidad legislativa y la representatividad del Congreso peruano?

1.2 Formulación del problema general y específicos

1.2.1 Problema General:

¿De qué manera la implementación del retorno a la Bicameralidad influye en el sistema Legislativo Peruano?

1.2.2 Problemas Específicos:

- ¿Qué deficiencias presenta el sistema unicameral actual y cuáles son los obstáculos políticos, económicos y sociales para implementar el sistema bicameral en el Perú?
- ¿Qué es la gobernabilidad y qué se requiere para consolidar la gobernabilidad democrática en el Perú?
- ¿Qué efectos tendría la reinstauración de la bicameralidad sobre la calidad del debate legislativo y la promulgación de leyes?

1.2.3 Objetivo general y específicos

1.2.3.1 Objetivo General:

Determinar si la implementación del retorno a la Bicameralidad influye en el sistema Legislativo Peruano en el Congreso de la Republica del Perú.

1.2.3.2 Objetivos Específicos:

- Analizar qué deficiencias presenta el sistema unicameral actual y cuáles son los obstáculos políticos, económicos y sociales para implementar el sistema bicameral en el Perú.
- Estudiar qué es la gobernabilidad y qué se requiere para consolidar la gobernabilidad democrática en el Perú.
- Analizar qué efectos tendría la reinstauración de la bicameralidad sobre la calidad del debate legislativo y la promulgación de leyes.

CAPITULO III:

JUSTIFICACION Y DELIMITACION DE LA INVESTIGACION

3.1 Justificación del estudio

La **presente investigación se justifica teóricamente** pues, el retorno a la bicameralidad en el Congreso de la República del Perú constituye un tema de gran relevancia para el sistema legislativo, dado que influye directamente en la estructura, funciones y dinámica del proceso de formación de leyes. La bicameralidad, al dividir el parlamento en dos cámaras la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, busca fortalecer el principio de representación, promover una mayor deliberación y generar contrapesos dentro del poder legislativo.

En el caso peruano, la implementación de un sistema bicameral podría corregir algunos de los problemas asociados al actual sistema unicameral, como la concentración de funciones en una sola instancia, la rapidez con la que se aprueban normativas sin un análisis exhaustivo y la falta de representatividad en regiones menos favorecidas. Asimismo, la bicameralidad permite que cada cámara asuma roles específicos (una enfocada en la representación poblacional y otra en la representación territorial), lo que contribuye a un debate más plural y equilibrado.

Por lo tanto, el análisis de la influencia de la bicameralidad en el Congreso peruano resulta pertinente para evaluar los cambios que este sistema puede generar en términos de eficiencia legislativa, gobernabilidad y democracia. Esto adquiere especial relevancia en un contexto político en el que se busca fortalecer las instituciones democráticas y restablecer la confianza de la ciudadanía en el Parlamento.

La **Justificación practica** de la investigación, encuentra su fundamento en tanto, puede beneficiar a distintos grupos y sectores de la sociedad.

Los estudiantes de Derecho, se beneficiarían al obtener un análisis detallado de las estructuras políticas y constitucionales de los sistemas bicamerales y unicamerales. La investigación les proporciona herramientas para estudiar la teoría del Estado, la organización política y los sistemas legislativos. Asimismo, la investigación también tiene implicaciones para la ciudadanía, ya que les proporciona una comprensión más profunda de cómo el sistema político afecta la representación, la toma de decisiones y la eficacia de la legislación. Comprender las posibles reformas puede empoderar a los ciudadanos para que participen en debates y procesos democráticos.

También, servirá a los magistrados y jueces, ya que la investigación sobre el retorno a la bicameralidad podría tener implicaciones constitucionales y legales, en el sentido, que la restitución de una segunda cámara legislativa podría implicar revisiones judiciales o reinterpretaciones de la Constitución y de las leyes.

Finalmente, la presente investigación contribuirá para que los legisladores y políticos que son los principales actores involucrados en un posible cambio constitucional puedan entender los pros y contras del retorno a la bicameralidad a fin de que puedan tomar decisiones informadas sobre reformas legislativas, la estructura del Congreso y su relación con el Ejecutivo.

2.2 Importancia del estudio

Su importancia radica en varios aspectos:

1. Reorganización del Poder Legislativo: La bicameralidad, que implica la existencia de dos cámaras legislativas (una Cámara Alta o Senado y una Cámara Baja o Cámara de Diputados), modifica significativamente la dinámica del Congreso, reemplazando el actual sistema unicameral.
2. Impacto en la Representación Política: El retorno a la bicameralidad podría mejorar la representación territorial y política, dado que las dos cámaras suelen tener roles

- complementarios: una con enfoque en la representación nacional y otra en la representación regional.
3. **Calidad de la Legislación:** Un sistema bicameral permite un proceso legislativo más amplio y deliberativo, ya que las leyes deben ser discutidas y aprobadas por ambas cámaras. Esto podría reducir errores legislativos y mejorar la calidad de las normas.
 4. **Eficiencia y Gobernabilidad:** Aunque la bicameralidad puede generar mayor control y balance entre poderes, también podría ralentizar los procesos legislativos, lo que plantea un reto para la gobernabilidad y la agilidad legislativa.
 5. **Contexto Histórico y Político:** El Perú ya tuvo un sistema bicameral antes de la Constitución de 1993. Analizar su retorno implica reflexionar sobre los aprendizajes del pasado y su aplicabilidad en el contexto político actual.

En conclusión, este título resalta un tema de alto impacto para el diseño institucional del país, tocando aspectos políticos, jurídicos y sociales que tienen implicaciones directas en la democracia peruana.

2.3 Delimitación del estudio

2.3.1 Delimitación espacial

La investigación analiza de qué manera la implementación del retorno a la Bicameralidad influye en el sistema Legislativo Peruano en el Congreso de la República dentro del territorio peruano.

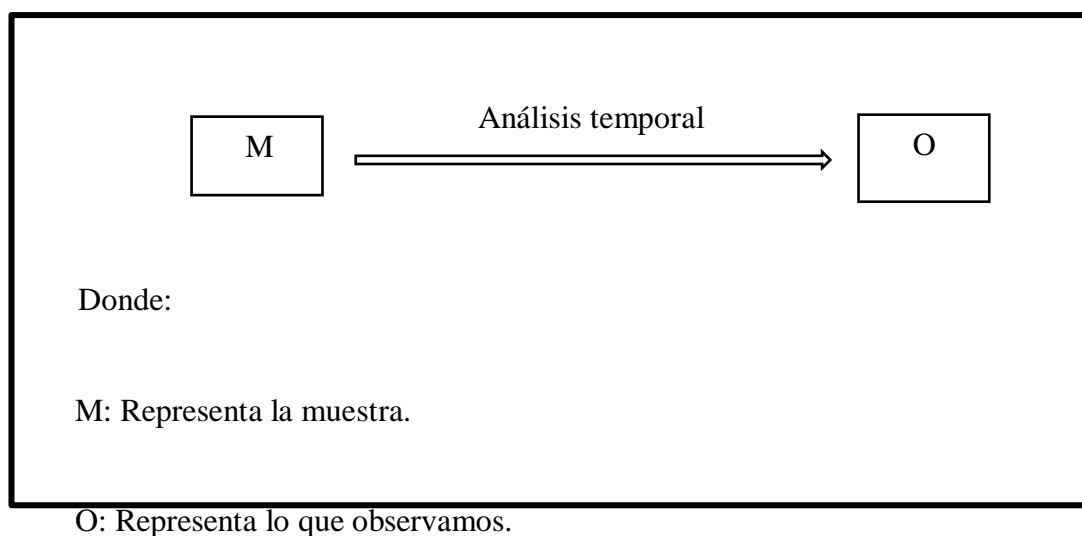
CAPITULO IV:

FORMULACION DEL DISEÑO

3.1 Diseño esquemático.

Esta investigación es de naturaleza básica, porque su propósito es **teórico**, con el objetivo de **ampliar el conocimiento existente** sobre un tema específico y persigue aportar al enriquecimiento del saber existente. El diseño utilizado se ajusta al tipo descriptivo simple de corte transversal.

Diseño descriptivo simple



3.2 Descripción de los aspectos básicos del diseño

Considerando que el tema de esta investigación busca determinar la influencia del concepto Retorno de la Bicameralidad en el Sistema Legislativo Peruano: análisis de

su implementación y efectos; se consideró adecuado abordar este estudio desde un método documental, pues se analizaron datos registrados en doctrina, leyes y jurisprudencia nacionales y extranjeras.

La **investigación documental** es una técnica cualitativa que se enfoca en la recolección y selección de información de diversas fuentes como libros, artículos, grabaciones y otros documentos.

Esta técnica se caracteriza por la **observación** durante el análisis de los datos, lo que ayuda a identificar, seleccionar y vincular la información con el objeto de estudio (Guerrero Dávila, 2015). También se le conoce como **investigación bibliográfica** debido al uso de **datos secundarios** como fuente principal. Su objetivo es conectar información existente de diversas fuentes y proporcionar una visión general y sistemática sobre un tema específico (Barraza, 2018). La investigación documental requiere una revisión lógica de los datos, considerando eventos pasados y actuales. Además, permite reflexionar sobre los **instrumentos de análisis**, delimitar el objeto de estudio, consolidar autores clave para la base teórica, establecer conexiones entre diferentes investigaciones y formular preguntas y objetivos de estudio (Valencia López, n.d.). La **revisión bibliográfica** debe considerar todo el conocimiento disponible sobre el tema para definir objetivos claros en el proyecto de investigación. También puede publicarse como un artículo de revisión en revistas científicas (Matos Ayala, 2020) y formar parte del **estado del arte** al inicio de la investigación (Reyes-Ruiz & Carmona Alvarado, 2020).

Asimismo, según **el nivel de análisis**, esta **investigación** será de tipo descriptiva, en la cual se muestra la realidad estudiada tal como se presenta en una situación determinada, evitando emitir juicios subjetivos, tal como afirma Rojas (2015).

CAPITULO V:

PRUEBA DE DISEÑO

4.1 Aplicación de la propuesta de solución.

En el presente estudio sobre “La bicameralidad en el sistema legislativo peruano: Análisis de su implementación y efectos.” se realizó el siguiente procedimiento:

Se consideraron diversos factores políticos, sociales y jurídicos. Se analizaron modelos de bicameralidad en otros países con sistemas similares y se aplicaron métodos comparativos para identificar ventajas y desventajas en el contexto peruano.

El informe sobre bicameralismo adoptado por la Comisión de Venecia (2024) destaca la importancia de diseñar sistemas que incorporen aspectos locales y regionales en la representación legislativa.

Para evaluar la viabilidad y efectos de la implementación de la bicameralidad en el Perú, se han considerado distintos factores políticos, sociales y jurídicos. Se han analizado modelos de bicameralidad en otros países con sistemas similares y se han aplicado métodos comparativos para identificar ventajas y desventajas en el contexto peruano.

La población está constituida por la doctrina, legislación y jurisprudencia relativa a la bicameralidad en el sistema legislativo peruano: Análisis de su implementación y efectos, en el ordenamiento jurídico peruano y en derecho comparado.

El estudio analiza la bicameralidad en el sistema legislativo peruano a través de diversas fuentes.

La doctrina incluye estudios académicos y artículos jurídicos que examinan sus fundamentos teóricos, ventajas y desventajas. La legislación abarca normas nacionales e internacionales, como la Constitución y leyes relacionadas con el Congreso.

La muestra: está constituida por los libros, tesis, artículos científicos elegidos por el investigador. Esta metodología asegura que cada componente del grupo de estudio tenga la misma oportunidad de ser seleccionado, lo que favorece la representación y la confianza estadística de la investigación. (Arispe, Yangali, & Guerrero, 2020). La muestra es de tipo *no probabilístico*. Los investigadores en este trabajo de método cualitativo a determinado según su propio criterio, la cantidad de la muestra.

Técnicas e instrumentos utilizados para la recolección de datos

Para obtener información relevante y confiable, se han empleado las siguientes técnicas e instrumentos de recolección de datos:

a) **Análisis Documental:** Este apartado implicó la identificación, recopilación y revisión de bibliografías y otros recursos pertinentes para los objetivos del estudio. Con el propósito de reunir información relevante, se emplearon instrumentos como la ficha bibliográfica, fichas para citas textuales y de paráfrasis. Además, se utilizaron una computadora y dispositivos de almacenamiento para la gestión y resguardo de los datos. Del mismo modo, la exploración bibliográfica y documental se llevó a cabo a través de internet, recurriendo a bibliotecas especializadas y registrando las fuentes electrónicas de donde se obtuvo la información.

El proceso seguido se centró en identificar y recopilar datos pertinentes y esenciales para el problema de investigación, asegurando que la selección y recopilación de la información se realizaran de manera minuciosa y precisa.

b) **Análisis de Contenido:** Se ha aplicado esta técnica para estudiar los debates parlamentarios, discursos políticos y publicaciones en medios de comunicación relacionadas con la implementación de la bicameralidad.

Esto ha permitido identificar tendencias, posturas políticas y argumentos a favor y en contra de la reforma.

Krippendorff (2018) establece que el análisis de contenido es una herramienta fundamental en estudios políticos y legislativos, ya que permite sistematizar información discursiva de manera estructurada y objetiva.

c) **Observación**

Se ha utilizado la observación directa de sesiones del Congreso y comisiones legislativas para evaluar el desempeño del actual sistema unicameral y prever los posibles cambios que conllevaría la bicameralidad.

d) **Finalmente**, se procedió a redactar el informe de investigación.

CONCLUSIONES

1. La implementación del retorno a la Bicameralidad influye en el sistema Legislativo Peruano porque, permitiría una mayor representación y diversificación de intereses en el Congreso de la República del Perú, lo cual podría mejorar la calidad de la legislación al contar con una revisión más exhaustiva de los proyectos de ley. Además, otorgaría un control más efectivo y una mayor deliberación, lo que podría disminuir el riesgo de legislaciones impulsivas y mal estructuradas.
2. El sistema unicameral actual presenta deficiencias en términos de control y balance, ya que la falta de una cámara revisora puede generar decisiones apresuradas sin la debida reflexión y debate. Asimismo, la concentración de poder en una sola cámara puede llevar a una menor representación de diferentes sectores de la sociedad, lo que pone en riesgo la pluralidad política y la equidad en la toma de decisiones.
3. Los obstáculos para implementar el sistema bicameral en el Perú son principalmente políticos, debido a la resistencia de ciertos sectores del Congreso y partidos políticos que temen perder poder o influencia. Económicamente, la implementación de una segunda cámara podría implicar un aumento en los costos operativos del Congreso, lo cual puede generar dudas en cuanto a su viabilidad. Socialmente, existe un escepticismo generalizado en la ciudadanía sobre la eficacia de una nueva estructura legislativa, debido a la percepción de que los problemas del país no se resuelven necesariamente con una mayor burocracia.

4. La gobernabilidad es la capacidad del gobierno para tomar decisiones políticas eficaces y mantener el orden social y político. Para consolidar la gobernabilidad en el Perú, se requiere un sistema político estable, en el cual la cooperación entre las diferentes ramas del gobierno y la participación de diversas fuerzas políticas sean claves. Además, es esencial fortalecer las instituciones democráticas y mejorar la confianza de la ciudadanía en sus representantes, para que exista un proceso de toma de decisiones más inclusivo y transparente.

5. Los efectos que tendría la reinstauración de la bicameralidad sobre la calidad del debate legislativo y la promulgación de leyes son la revisión más detallada y profunda de las leyes propuestas, además de proporcionar un sistema de contrapesos que podría evitar decisiones apresuradas o mal fundamentadas. Sin embargo, también existen riesgos asociados, como las demoras en la promulgación de leyes, la posibilidad de parálisis legislativa y el aumento de costos y complejidad administrativa. La clave para que los efectos sean positivos radica en la capacidad de las dos cámaras para trabajar de manera coordinada y eficiente, manteniendo siempre el enfoque en el interés general y la eficiencia del proceso legislativo.

RECOMENDACIONES

El estudio “**El retorno de la bicameralidad en el sistema legislativo peruano: Análisis de su implementación y efectos**” plantea diversas recomendaciones para garantizar una transición efectiva al sistema bicameral.

Se propone una implementación gradual, con capacitación legislativa y adaptación administrativa. También, es fundamental definir con claridad las funciones del Senado y la Cámara de Diputados para evitar duplicidades, asignando al Senado un rol de supervisión y a la Cámara de Diputados la representación ciudadana y la iniciativa legislativa.

Para mejorar la eficiencia, se recomienda optimizar el proceso legislativo, estableciendo plazos para el debate y votación de leyes. También se propone fortalecer la representación política, ajustando el sistema de elección de senadores y diputados e incorporando mecanismos de participación ciudadana.

Se enfatiza la necesidad de una evaluación periódica del bicameralismo, considerando indicadores de calidad legislativa y percepción ciudadana. Además, se recomienda una asignación presupuestaria eficiente, evitando un aumento excesivo del gasto público mediante una planificación financiera transparente.

Definitivamente, se destaca la importancia de fortalecer la gobernabilidad y la estabilidad política, promoviendo reformas que reduzcan la fragmentación partidaria y fomenten consensos legislativos. Estas medidas buscan consolidar un sistema bicameral que refuerce la democracia, la eficiencia legislativa y la representatividad política en el Perú.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arias, G., & Covinos, M. (2021). *Diseño y metodología de la investigación*. Arequipa: Enfoques Consulting EIRL. Obtenido de https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w26022w/Arias_S2.pdf
- Arispe, C., Yangali, J., & Guerrero, M. (2020). *La investigación científica. Una aproximación para los estudios de posgrado*. Quito: Universidad Internacional de Ecuador. Obtenido de <https://repositorio.uide.edu.ec/handle/37000/4310>
- Bullard et al. (2019) un sistema bicameral requiere que la legislación sea deliberada en dos asambleas distintas *El retorno al congreso bicameral*. *IUS ET VERITAS*, (58) (59), 154-169. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.201901.009>
- Carbajal (2017), en su investigación titulada “La Celeridad y la Revisión de Leyes en los Sistemas Parlamentarios de las Constituciones de 1979 y 1993” (tesis de pregrado), Universidad César Vallejo. Lima, Perú
<https://hdl.handle.net/20.500.12692/22797>
- Casal, D. (2022). *Control escrito e Asembleas Lexislativas Autonómicas. Unha mellora da función parlamentaria?* *Revista Galega de Administración Pública*, 62, 87-117.
<https://egap.xunta.gal/revistas/REGAP/article/view/4835/7751>
- Cerro (2014), “La Representación Territorial en el Estado Federal” (tesis de doctorado), Universidad Complutense de Madrid, España.
<https://docta.ucm.es/rest/api/core/bitstreams/c7bb704e-7e44-45f7-af36-fb5fdb71c1f1/content>

Díaz (2016). *El Congreso Peruano: hacia una nueva Bicameralidad de Representación Poblacional*. Trujillo, Perú: Universidad Nacional de Trujillo.

<https://dspace.unitru.edu.pe/items/ae47f06b-f0f1-47ea-9fc8-fbd421d0797a>

Dzybova et al. (2019) *Formas típicas de interacción entre las cámaras del parlamento Europeo con sus Constituciones*. *Revista científica del Amazonas*, 2(3), 39-46.

<https://revistadelamazonas.info/index.php/amazonas/article/view/16>

García Marín, Ignacio. (2024). *De la recuperación democrática al riesgo de quiebre. La permanente inestabilidad peruana (2001-2022) y sus posibles causas*. *Revista Oficial del Poder Judicial*, 16(21), 399-428. Epub 09 de julio de 2024. <https://doi.org/10.35292/ropj.v16i21.858>

Guerrero Dávila, G., & Guerrero Dávila, C. (2020). *Metodología de la investigación*. Grupo Editorial Patria.

Guardiola Ibarra, A. (2014). *Semblanza histórica del unicameralismo y bicameralismo en Colombia*. *Prolegómenos*, 17(33), 97-108.

http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-182X2014000100007&script=sci_arttext

Hernández, R., & Mendoza, C. (2021). *Metodología de la Investigación: las rutas cuantitativas, cualitativas y mixtas*. Madrid: McGraw Hill.

Hoyos, et al. (2014). *La Necesidad de Regular la Bicameralidad en la Constitución de 1993*. Pimentel, Perú: Universidad Señor de Sipán.

http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:9et9K8nPGkkJ:scholar.google.com/+bicameralidad&hl=es&as_sdt=0,5

Lijphart (1999). *Democracia australiana: ¿modificación del mayoritarismo?* *Revista australiana de ciencias políticas*, 34 (3), 313–326.

<https://doi.org/10.1080/10361149950254>

Miranda (2014). *El Sistema Bicameral: una alternativa para mejorar el rol constitucional del Congreso de la República del Perú*. Trujillo, Perú: Universidad Privada Antenor Orrego. <https://hdl.handle.net/20.500.12759/583>

Núñez (2017). *El control político en la constitución peruana de 1993 y la revocatoria parlamentaria, como mecanismo para fortalecer el sistema democrático - Universidad Señor de Sipán - Perú*
<https://hdl.handle.net/20.500.12802/3155>

Sartori, G. *Las reformas político-electorales en Oaxaca: los obstáculos de la transición política*. EXPEDIENTE ELECTORAL, 43.
https://www.academia.edu/download/38485332/AE_29.pdf#page=43

Salinas, P. (2022). *Metodología de la investigación científica*. Merida: Universidad de los Andes.

Velarde (2019). *La bicameralidad del congreso y la constitucionalidad de las leyes en el Perú y en el derecho comparado*.
<https://hdl.handle.net/20.500.11818/3859>

Valderrama, S. (2022). *Pasos para elaborar proyectos de investigación científica*. Lima: Editorial San Marcos EIRL.