Gobernabilidad y control político.
El equilibrio de poderes en la reforma política

Paolo Sosa Villagarcia y Gabriela Camacho G.

Sumilla

El presente ensayo busca retomar la discusión sobre el equilibrio de poderes a propósito de las recomendaciones de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Si bien dicha comisión ha alcanzado una propuesta integral de reforma, algunas de las premisas que sostienen dichas recomendaciones están muy marcadas por el contexto en el que la comisión fue encargada con esta tarea. Este ensayo busca matizar algunas de estas premisas con el objetivo de contribuir a la discusión de este valioso esfuerzo. Para ello, resaltamos la tensión entre gobernabilidad y control político como un componente esencial de las relaciones entre poderes del Estado.

Introducción

Conocidos los resultados electorales del 2016, el balance de los analistas preveía dos escenarios completamente disímiles. Mientras, para unos, la convergencia neoliberal entre el fujimorismo y el presidente Pedro Pablo Kuczynski auguraba un gobierno de coalición, para otros, el control del Congreso por parte de la fuerza derrotada en la segunda vuelta iba a generar una crisis constitucional mayúscula donde el parlamento se encargaría de bloquear las iniciativas presidenciales para, finalmente, intentar vacarlo. Tres años después, hemos sido testigos de lo segundo. Sin embargo, ambos escenarios retratan preocupaciones latentes sobre la precariedad del equilibrio de poderes.

En el primer escenario, una coalición de gobierno todopoderosa inclinaría dramáticamente la balanza hacia el lado del Ejecutivo que, en concordancia con sus aliados en el parlamento, estaría en capacidad de avanzar sus prerrogativas, a pesar de la oposición de un minoritario grupo parlamentario de izquierda. Y había razones para imaginarse una situación así, especialmente con el recuerdo del segundo gobierno de Alan García. En el segundo escenario, un Ejecutivo asediado por el Legislativo, tanto en el cuestionamiento de sus ministros como en la dilación de sus políticas en el debate

parlamentario, sería incapaz de gobernar. En este caso, el primer gobierno de Fernando Belaúnde resonaba en la memoria colectiva.

Dado que el segundo ha sido el escenario observado, la discusión sobre el equilibrio de poderes se ha concentrado en esa experiencia específica. En este contexto, el desprestigio del Poder Legislativo se ha ido acentuando y un 70% de la población se muestra de acuerdo con el cierre del Congreso[1]. El presente ensayo busca retomar esta discusión a propósito de las recomendaciones de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Si bien dicha comisión ha alcanzado una propuesta integral de reforma, algunas de las premisas que sostienen dichas recomendaciones están muy marcadas por el contexto en el que la comisión fue encargada con esta tarea. Este ensayo busca matizar algunas de estas premisas con el objetivo de contribuir a la discusión de este valioso esfuerzo.

Gobernabilidad y control político

En una democracia representativa, el equilibrio de poderes está diseñado para cumplir dos roles aparentemente antagónicos. Por un lado, este debe servir como un sistema de pesos y contrapesos que limiten el uso abusivo del poder por parte de una rama del Estado. Esto implica la existencia de instrumentos de control político para la rendición de cuentas entre poderes (*accountability* horizontal)[2]. Por otro lado, el equilibrio de poderes se desarrolla mediante un imbricado sistema de instituciones que favorecen la gobernabilidad, entendida como el mantenimiento del orden y la efectividad del Estado para proveer servicios e implementar

[1] Instituto de Estudios Peruanos (IEP). *Informe de Opinión Pública - abril 2019*. Lima: IEP, 2019.

[2] O'Donnell, Guillermo. «Horizontal Accountability in New Democracies». En: Guillermo O'Donnell, ed. *Dissonances. Democratic Critiques of Democracy*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2007.

sus políticas. En ese sentido, estos arreglos constitucionales son instrumentos que resuelven dilemas de acción colectiva[3].

Ambas premisas son cruciales para comprender el delicado diseño institucional que establece el marco de las relaciones entre poderes. Esto porque ambos tipos de desequilibrio tienen implicancias negativas para la democracia, aunque su efecto difiera considerablemente. Una ruptura democrática es más probable en los escenarios en los que el Legislativo busca inclinar la balanza hacia su lado, creando un problema de legitimidad dual[4]. En estos casos, un golpe de Estado o un autogolpe quiebran distinguiblemente la continuidad constitucional, como sucedió en el Perú en 1968 o 1992. Siendo más fáciles de identificar, estos episodios quedan grabados en el inconsciente colectivo.

Por el contrario, es más difícil identificar cuándo un proceso de acumulación de poder presidencial ha pasado el «límite» entre la democracia y el autoritarismo[5]. Algo similar sucede con el recuerdo colectivo sobre este tipo de escenarios. Siendo más difíciles de identificar en el momento, el recuerdo posterior no solo difiere entre sectores más o menos perjudicados por la erosión democrática, sino que hace difícil adquirir experiencia y conocimiento sobre cómo evitar dicha acumulación de poder. Por lo tanto, este tipo de desgaste gradual puede ser parte de un proceso de «muerte lenta» de la democracia, menos espectacular que un golpe de Estado, pero con consecuencias igual de perniciosas[6].

---

[3] Cameron, Maxwell A. *Strong Constitutions: Social-Cognitive Origins of the Separation of Powers*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

[4] Linz, Juan J. «The Perlis of Presidentialism». *Journal of Democracy*, vol. 1, n.° 1. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1990, pp. 51-69.

[5] Cameron, Maxwell A. «Making Sense of Competitive Authoritarianism: Lessons from the Andes». *Latin American Politics and Society*, vol. 60, n.° 2. Cambridge: Cambridge University Press, 2018, pp. 1-22.

[6] O'Donnell, Guillermo. Las crisis perpetuas de la democracia. *Polis*, vol. 3, n.° 1. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), 2007, pp. 11-20; Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel. *How Democracies Die*. New York: Crown Publishing Group, 2018.

Muchas veces, ambos objetivos son excluyentes entre sí. Si la gobernabilidad requiere mayores prerrogativas en el Ejecutivo, el control parlamentario de los posibles excesos presidenciales se ve afectado sustantivamente. Sin contrapesos democráticos, la gobernabilidad puede devenir en la aplicación draconiana de reglas y, con ello, la autocratización del régimen[7]. Lo mismo sucede si es que el control es usado como herramienta de asedio por parte del Congreso. Este escenario no solo genera inestabilidad política dentro del Gobierno, llevando incluso a su fin anticipadamente, sino que termina alienando el vínculo entre representantes y representados[8]. Así, mientras la discusión parlamentaria se torna más y más polarizada y violenta, más se incrementa la sensación de inmovilidad y desafección de la ciudadanía frente a la clase política[9].

En otras palabras, mientras el exceso de «controles» por parte de la oposición puede erosionar la estabilidad del Gobierno, la obsesión por la gobernabilidad puede ahogar el *accountability* horizontal. Este ensayo advierte que ambas dinámicas –y sus potenciales efectos colaterales– deben ser tomadas en cuenta al momento de debatir las reformas constitucionales presentadas por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Esto es particularmente delicado en el caso peruano, donde una vasta mayoría de la población expresa su activa desafección por el Parlamento, mientras que, por otro lado, algunos sectores de la clase política usan discursos «parlamentaristas» para proteger

---

[7] Burt, Jo Marie. *Violencia y autoritarismo en el Perú: bajo la sombra de Sendero y la dictadura de Fujimori*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2011.

[8] Valenzuela, Arturo. «Presidencias latinoamericanas interrumpidas». *América Latina Hoy,* vol. 49. México D.F.: Universidad Autónoma del Estado de México, 2008, pp. 15-30; Pérez-Liñán, Aníbal. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2007.

[9] Mainwaring, Scott. «Deficiencias estatales, competencia entre partidos y confianza en la representación democrática en la región andina». En: M. Tanaka, ed. *La nueva coyuntura crítica en los países andinos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2009.

sus prerrogativas particulares y restar autoridad al gobierno del presidente Martín Vizcarra.

La gobernabilidad y el origen de la reforma

Las elecciones generales del 2016 dieron un resultado delicado para el equilibrio de poderes. En la primera vuelta, Keiko Fujimori obtuvo el 40% de los votos válidos, mientras que Pedro Pablo Kuczynski 21%. Con este resultado, el fujimorismo obtuvo una mayoría absoluta en el Legislativo (73 de los 130 escaños)[10]. La segunda vuelta, sin embargo, le daría la presidencia a Kuczynski[11]. Dicha mayoría absoluta de oposición tenía la posibilidad de avanzar con su agenda legislativa sin depender del oficialismo, así como la oportunidad de bloquear las iniciativas del Ejecutivo si así lo deseasen[12].

A pesar de la cercanía ideológica de ambos partidos, Fuerza Popular utilizó el Congreso para asediar al Ejecutivo y sus políticas. En diciembre del 2016, el Congreso de la República aprobó una moción de interpelación al entonces ministro de Educación, Jaime Saavedra, la cual culminó con su censura[13]. Mientras el Ejecutivo buscó enfrentar este impasse con una estrategia de conciliación, el fujimorismo no cesó sus hostilidades y continuó con las interpelaciones a ministros y el bloqueo de reformas prioritarias para el Gobierno.

---

[10] Esto debido al tamaño de nuestros distritos y a la votación simultánea de presidente y Congreso en la primera vuelta, que favorece un efecto natural de «arrastre».

[11] Tanaka, Martín; Sosa Villagarcia, Paolo y Puémape, Félix. «¿Una elección atípica?». En: F. Tuesta, ed. *Perú: Elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2017.

[12] Keiko Fujimori declaró que su mayoría iba «a convertir nuestras propuestas del plan de gobierno en leyes». En: bit.ly/30ugjIV

[13] La censura requería un mínimo de 66 votos, y Fuerza Popular contaba en ese momento con 72 escaños.

En este contexto, el escándalo *Lava Jato* contribuyó a la aceleración de la crisis[14]. Estas investigaciones incluyeron a los expresidentes desde el 2001, así como al presidente Kuczynski, debido a su rol como primer ministro cuando se adjudicó la carretera interoceánica en el gobierno de Alejandro Toledo. En respuesta, la bancada fujimorista interpuso un pedido de vacancia presidencial en diciembre del 2017. Sin embargo, Kuczynski sobrevivió a este proceso debido a que diez miembros de la bancada fujimorista, liderados por Kenji Fujimori, se abstuvieran de votar[15]. Tres días después, el motivo de dicho comportamiento fue evidente cuando el presidente otorgó el indulto humanitario a Alberto Fujimori.

Sin embargo, el acercamiento entre Kenji Fujimori y el presidente Kuczynski no sería suficiente para apaciguar las tensiones con el Congreso. Por el contrario, la intensificación de las contradicciones al interior del fujimorismo detonó la filtración de información sensible con el objetivo de neutralizar a la facción disidente. El 15 de marzo del 2018, el Congreso admitió una segunda moción de vacancia contra Kuczynski, la cual nunca llegaría a votarse. El presidente se vio forzado a renunciar días después debido a la filtración de videos y audios en los que congresistas fujimoristas y funcionarios del Ejecutivo negociaban la votación en el proceso de vacancia a cambio de obras públicas para sus regiones.

En este contexto, el vicepresidente Martín Vizcarra tomo posesión del Gobierno, pero la dinámica de tensión con el Legislativo continuó. En julio del 2018 se hicieron públicos una serie de audios que revelaban que jueces y miembros del Consejo Nacional de la Magistratura incurrían en tráfico de influencias. Esta situación incrementó la crisis debido a la sospecha de que

[14] Investigación iniciada en Brasil que destapó el sistema de corrupción a través del cual la constructora Odebrecht ganaba licitaciones y adjudicación de obras. Ver: Durand, Francisco. *Odebrecht. La empresa que capturaba gobiernos*. Lima: PUCP, 2018.

[15] La vacancia obtuvo 79 de los 87 votos a favor requeridos para ser aprobada.

el entonces fiscal de la nación, Pedro Chávarry, estaba vinculado a dicho escándalo. Más aún, la defensa del fiscal por parte de miembros del Congreso de la República hacía prever que dichas redes se imbricaban también en las altas esferas del poder político.

Así, el presidente Vizcarra declaró el Poder Judicial en emergencia y, en su discurso del 28 de julio, convocó a un referéndum sobre la reforma política y judicial. En este contexto, las investigaciones a los aportes ilícitos de Odebrecht a campañas electorales llevaron a que Keiko Fujimori sea puesta en prisión preventiva. Sin embargo, el camino hacia el referéndum parecía complicarse debido a que el Congreso aprobó una serie de medidas que –desde la óptica del Gobierno– desvirtuaban algunos aspectos esenciales de este. En particular, el Ejecutivo veía como problemática la reinstauración de un parlamento bicameral y, al mismo tiempo, la posibilidad de que los diputados puedan postularse luego como senadores[16].

Consecuentemente, el Gobierno inició una campaña activa para votar contra la instauración del parlamento bicameral. De esta manera, el referéndum logró los resultados que el Ejecutivo esperaba, aprobándose la reforma del Consejo Nacional de la Magistratura, la reforma del financiamiento de organizaciones políticas y la prohibición de la reelección inmediata, al mismo tiempo que se negó el retorno al modelo bicameral. Con estos resultados, el Ejecutivo creó la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (Canrp), con el objetivo de materializar el sentir ciudadano en reformas concretas a ser presentadas frente al Legislativo.

[16] Esta medida era problemática solo en tanto una de las preguntas del referéndum buscaba eliminar la reelección parlamentaria. Al ser esta una medida popular, debido a la desafección ciudadana con el Congreso, los parlamentarios intentaron dejar un espacio que les permita volver a postular, aprovechando la instauración de dos cámaras.

La gobernabilidad y la reforma política

El recorrido anterior nos ayuda a ponderar la naturaleza de las propuestas presentadas por la comisión para resolver la crisis, las cuales parten de algunos supuestos que vale la pena señalar. En esta sección nos concentramos en el tercer eje de la propuesta alcanzada por la Canrp, que se ocupa, principalmente, del equilibrio de poderes[17].

Si bien es cierto que el diagnóstico reconoce la compleja relación entre control político y gobernabilidad[18], el centro de atención está puesto sobre lo segundo, con el objetivo explícito de «atenuar el componente parlamentarizado» del presidencialismo peruano[19]. Esto es especialmente claro cuando se observan las líneas de reforma propuestas por la comisión, las cuales incluyen la elección del Congreso en la segunda vuelta, la racionalización de los mecanismos de control parlamentario (investidura y censura ministerial) y de respuesta del Ejecutivo (cuestión de confianza y disolución del congreso), así como la eliminación de la «incapacidad moral» como causal de vacancia presidencial, entre otras[20].

---

[17] Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (Canrp). *Hacia la democracia del bicentenario*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

[18] «(…) el Presidente de la República sin mayoría en el Congreso no puede evitar que solo con mayoría absoluta se aprueben por insistencia leyes observadas, tampoco puede evitar la censura de sus ministros y tiene una limitada capacidad de disolución del Congreso. De otro lado, cuando el Poder Ejecutivo cuenta con una mayoría absoluta, no existen mecanismos que permitan renovar la representación para reflejar la necesidad de mayores controles por parte del Congreso». En: Canrp. *Hacia la democracia del bicentenario*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

[19] «Nuestro sistema presidencialista es muy particular, pues contiene mecanismos que no le son propios. La interpelación, censura, voto de confianza y disolución del Parlamento son mecanismos centrales de los sistemas parlamentarios. El Perú tiene, por el contrario, un sistema al que se le han incrustado dichos mecanismos, desarrollándose una suerte de presidencialismo híbrido, que puede producir efectos negativos en la gobernabilidad del país y que no tiene paralelo en ninguna nación latinoamericana». En: Canrp. *Hacia la democracia del bicentenario*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

[20] Canrp. *Hacia la democracia del bicentenario*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

Por ello, es necesaria una revisión de las principales conclusiones del diagnóstico. En ellas, uno de los componentes centrales de la crisis es la fragmentación y precariedad del sistema de partidos. Esta situación genera que, una vez en el poder, los representantes «suelen actuar indisciplinada y erráticamente», haciendo «imprevisible el proceso político y la construcción de mayorías» que, aunados al diseño institucional parlamentarizado, «minan la gobernabilidad democrática al incrementar la posibilidad de la emergencia y escalamiento de conflictos»[21].

Así, el diagnóstico continúa señalando que las censuras ministeriales «pueden generar un clima de inestabilidad» sin mayor sustancia programática, generando la alienación ciudadana frente a la dinámica representativa[22]. Si dicho conflicto entre poderes escala, el actual diseño constitucional «deja una serie de vacíos y contradicciones que lejos de facilitar la solución de la crisis, pueden ser utilizados para llegar a una situación límite que pone en riesgo la existencia de la democracia»[23]. Aunque no explícitamente, la responsabilidad de estas crisis parece recaer en el comportamiento del Parlamento, dado que, seguidamente, se enumera una serie de características que hacen notar la debilidad del Ejecutivo para lidiar con estas presiones.

Por un lado, haciendo uso de una comparación regional, señalan que los poderes presidenciales en el Perú reconocidos por la Constitución se encuentran entre los más limitados de América Latina[24]. Se afirma así que el Ejecutivo tiene dificultades al momento

---

[21] Canrp. *Hacia la democracia del bicentenario*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

[22] Canrp. *Hacia la democracia del bicentenario*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

[23] Canrp. *Hacia la democracia del bicentenario*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

[24] Para probar este punto, la comisión hace uso del *ranking* elaborado en el estudio de Llanos, Mariana y Nolte, Detlef. «Los Congresos en América Latina: Legislaturas reactivas, potencialmente activas». *Revista Política*, vol. 47, n.° 2. Santiago de Chile: Universidad de Chile, 2006, pp. 29-54.

de aprobar las iniciativas legislativas que le permitan implementar sus políticas prioritarias, dependiendo de la formación de coaliciones parlamentarias *ad hoc* para cada iniciativa, restando predictibilidad institucional[25]. Más aún, un Congreso opositor con mayoría absoluta tiene mayores poderes, siendo capaz de forzar la aprobación de medidas que han sido previamente observadas por el Ejecutivo o de, eventualmente, lograr la censura de sus ministros.

Alcances y limitaciones de la propuesta

Esta centralidad en la gobernabilidad y la necesidad de proteger las prerrogativas presidenciales es congruente con la experiencia comparada reseñada en la primera sección. Sin embargo, la experiencia peruana sugiere la necesidad de matizar la preocupación por la «falta de poder» del presidente y seguir prestando atención en la necesidad de fortalecer su control institucional. Para empezar, más allá de las reglas formales, varias condiciones estructurales e instituciones informales llevan a que sea más probable que sea el presidente quien incline sistemáticamente el poder hacia su lado, amenazando con una concentración de poder que pone en riesgo el componente deliberativo de la democracia[26].

---

[25] «En el caso peruano, las tasas de participación legislativa del Ejecutivo no han sido más altas que las del Congreso. El éxito del Poder Ejecutivo en lograr la aprobación de sus iniciativas, con Congresos fraccionados, ha dependido del apoyo individual, así como de coaliciones por temas específicos, lo que resulta desgastante para el Ejecutivo y constituye un mecanismo informal que no contribuye a gestar instituciones más sólidas y previsibles (Campos, 2015)». Canrp. *Hacia la democracia del bicentenario*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

[26] O'Donnell, Guillermo. «Delegative Democracy». En: Guillermo O'Donnell, ed. *Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1999; Levitt, Barry S. *Power in the Balance: Presidents, Parties, and Legislatures in Peru and Beyond*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2012; Morel, Jorge y Tanaka, Martín. «The singularity of Peruvian Politics and the Role of Presidential Leadership. The Cases of Alberto Fujimori and Alan García». En: M. Alcántara *et al.*, eds. *Presidents and Democracy in Latin America*. Londres: Routledge, 2018.

Esto nos lleva a una advertencia incluida por el informe de la comisión, pero que goza de menos atención en el planteamiento general: la acumulación de poder por parte del presidente[27]. Y este no es un escenario ajeno: el segundo periodo presidencial de Alan García –con la ayuda de una coalición parlamentaria entre el aprismo y el fujimorismo– avanzó legislación sin que la oposición tenga mayores capacidades de contestación. Un caso paradigmático –al igual que trágico– fue el de la llamada «Ley de la Selva», que devino en el conflicto de Bagua el 2009[28]. Así, desde la transición, hemos experimentado dos casos extremos: el gobierno de García (presidente fuerte y mayoría oficialista) y el de Kuczynski (presidente débil y mayoría opositora). Sin embargo, la atención en el contexto de la discusión sobre las reformas se ha concentrado únicamente en el segundo caso extremo.

Otro punto a considerar es que la fragmentación parlamentaria experimentada desde 2001 no devino en una crisis extrema de gobernabilidad del país, a pesar del incremento en la ocurrencia e intensidad de conflictos sociales en la última década[29]. Por supuesto que dicha estabilidad «precaria» no es saludable para la democracia, pero –en todo caso– la crisis reciente no es un resultado natural o necesario de este problema[30]. Por el contrario, dicha crisis reciente parece ser más bien producto de la inusitada

---

[27] «(…) cuando el Poder Ejecutivo cuenta con una mayoría absoluta, no existen mecanismos que permitan renovar la representación para reflejar la necesidad de mayores controles por parte del Congreso». Canrp. *Hacia la democracia del bicentenario*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

[28] Brito, María Paula. «El Congreso de la República: una tiranía de la mayoría. Los límites en la actuación del congreso en la derogatoria de los decretos legislativos de Bagua». *Politai. Revista de Ciencia Política*, vol. 3, n.° 4. Lima: PUCP, 2011, pp. 147-159.

[29] Barrenechea, Rodrigo y Sosa Villagarcia, Paolo. «Perú 2013: La paradoja de la estabilidad». *Revista de Ciencia Política*, vol. 34, n.° 1. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2014, pp. 267-292.

[30] Ver: Cotler, Julio. «La debilidad institucional del estado y la democracia». En: F. Tuesta, ed. *Partidos políticos y elecciones. Representación política en América Latina.* Lima: PUCP, 2016.

coordinación parlamentaria como producto del fortalecimiento relativo de una organización política en específico. Es cierto que la indisciplina parlamentaria genera problemas de coordinación, pero el exceso de «disciplina» puede ser igual de problemático en contextos de polarización.

Esto es importante porque los mecanismos institucionales que buscan ser atenuados solo han sido problemáticos desde que dicha organización, el fujimorismo, se consolidó como una fuerza parlamentaria importante el 2011[31]. Todos los Gobiernos antes del 2016 han sufrido de intentos de interpelación sin que esto haya devenido en una crisis constitucional mayor. De hecho, en casi dos décadas de democracia, solamente tres ministros han sido efectivamente censurados: Fernando Rospigliosi (2004), Ana Jara (2015) y Jaime Saavedra (2016)[32].

Lo que cambió desde 2011, entonces, es la presencia de una fuerza parlamentaria como el fujimorismo en un Congreso previamente caracterizado por la constante atomización de sus bancadas[33]. Esto, nuevamente, afecta la calidad de la democracia, pero no depende necesariamente del diseño constitucional. Más aún, con la reciente crisis de dicho partido, cabe preguntarse si un escenario similar es posible en el futuro, incluso sin la aprobación de la reforma.

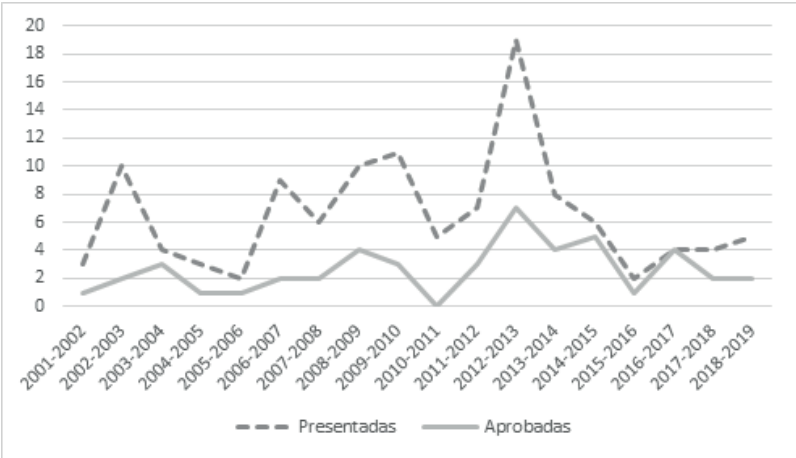
---

[31] Vela, Estelí *et al.* «La disciplina y efectividad de las bancadas de oposición en el Parlamento en los casos de interpelaciones durante los gobiernos de Toledo, García y Humala (2001-2013)». *Politai. Revista de Ciencia Política*, vol. 5, n.° 8. Lima: PUCP, 2014, pp. 99-128.

[32] Este escenario difiere sustantivamente del referente previo, cuando el primer gobierno de Fernando Belaúnde sufrió la censura de una decena de ministros en solo cuatro años. Es cierto que muchas veces los cuestionamientos a los ministros terminan en renuncias prematuras para evitar la confrontación entre poderes, pero estas han sido constantes entre los distintos Gobiernos. Ver: Sosa Villagarcia, Paolo y Awapara Franco, Omar. *From Cabinets to Sectors: The Gradual Transformation of the Peruvian Executive Power*. Manuscrito en revisión.

[33] Valladares, Jorge. «Representación, competencia y unidad en el Congreso peruano». En: C. Meléndez y A. Vergara, eds. *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada*. Lima: PUCP, 2010.

Gráfico n° 1
Interpelaciones ministeriales (2001-2019)



Fuente: Congreso de la República del Perú.

A modo de conclusión

El reciente impulso de reformas para combatir la crisis de representación y gobernabilidad es, sin duda, un esfuerzo encomiable y necesario. Este ensayo ha buscado contribuir a la discusión de algunas de las premisas que sostienen las propuestas alcanzadas por la comisión al Poder Ejecutivo. Estas medidas están enmarcadas en una reforma global que, en palabras de los miembros de la comisión, busca «resetear» el sistema político peruano[34]. Por lo tanto, parten de un diagnóstico global y, en ese sentido, la evaluación de su pertinencia debe tomar en cuenta su totalidad antes que las partes.

[34] Tanaka, Martín. «¿Será posible una reforma política?». *El Comercio*, Lima, 23 de marzo del 2019.

No obstante, para que esto funcione, las partes deben estar en consonancia con los problemas que buscan resolverse. En el caso específico de las relaciones entre poderes, algunas premisas pueden exagerar las características específicas del contexto reciente, las cuales son, en una perspectiva de mediano plazo, más bien extraordinarias. Esto, por supuesto, no resta importancia a mitigar los efectos de escenarios de confrontación como los vividos en los últimos dos años, pero tampoco debería llevarnos a omitir otros patrones de acumulación de poder y erosión democrática.

Dicho contexto ha puesto en evidencia lo pernicioso del diseño institucional en un ambiente de tensión donde la oposición es más fuerte. Sin embargo, es válido preguntarse si esto es una excepción o la regla. Sobredimensionar la experiencia reciente de un Congreso obstruccionista y un presidente endeble a la hora de diseñar las reformas podría llevarnos a fortalecer las prerrogativas presidenciales que, en otro contexto, le sirvan a un caudillo para consolidar su hegemonía sobre las decisiones estatales[35]. Por lo tanto, cabe preguntarse cuánto de la crisis específica que buscamos resolver con la reforma es coyuntural y cuánto son problemas realmente enraizados en nuestro diseño institucional.

[35] Guibert, Yamilé. *¿Divide y vencerás?: la política detrás de la adopción de la representación proporcional en el Perú*. Tesis de licenciatura en Ciencia Política. Lima: PUCP, 2016.