



Representatividad y pluralismo político: ¿Cuántos parlamentarios necesitamos?

Mario Pasco Dalla Porta

Estudiante de las Maestrías en Filosofía y Sociología de la PUCP

Síntesis: A lo largo de nuestra historia nuestros parlamentos han aumentado en número de parlamentarios progresivamente. Aunque existen cinco criterios para determinar el número adecuado de parlamentarios, es poco probable que estos puedan combinarse en armonía y plenitud en un sistema electoral. Sin embargo, lo fundamental es evitar la subrepresentación política que prive de voz a sectores sociales ya lastrados por la desigualdad. ¿Cuántos parlamentarios y cámaras son necesarios en el Perú?

En abril de 2005, el Congreso frustró la propuesta para restablecer constitucionalmente el sistema bicameral¹. Ésta incluía una Cámara de Diputados de 150 miembros elegidos por Distrito Electoral Múltiple con al menos un diputado en cada circunscripción, y una Cámara de Senadores de 50 representantes elegidos por Distrito Electoral Único, ambas para un período de cinco años, con renovación parcial por tercios hacia mitad del mismo.

Esa cuestionable decisión probablemente obedezca al escaso valor concedido tanto al principio de separación de funciones entre ambas cámaras -que garantizaría la calidad reflexiva en la aprobación de las normas, como a los principios de representatividad y pluralismo necesarios para la composición de dicho poder. Se ha preferido proseguir con la pragmática racionalidad introducida en la Constitución de 1993 que asume que un Parlamento “más pequeño” y menos burocratizado es no sólo menos costoso sino también más eficiente.

En lo que sigue trataremos de examinar una de las distintas cuestiones que suscita ese desaprovechado cambio. Específicamente, *¿cuán razonable es la idea de que un Congreso más reducido es mejor?* Para ello, partiendo de una breve referencia a nuestra experiencia histórica y a la casuística internacional, pasaremos a puntualizar los criterios técnicos y políticos más importantes a tener en cuenta.

Tendencia histórica y análisis comparado

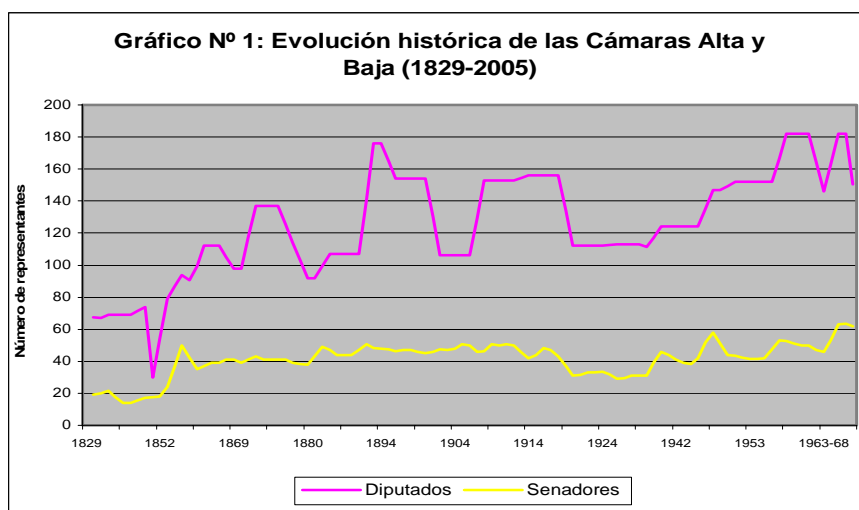
Si se observa la evolución histórica de nuestros parlamentos nacionales², es notoria una tendencia numérica creciente (vinculada probablemente con el incremento poblacional del país), que alcanza su mayor nivel luego de la entrada en vigencia de la Constitución de 1979 (ver gráfico N° 1).

Ahora bien, los criterios de representación empleados en los distintos congresos Congresos de nuestra vida republicana han sido diversos. Un recuento de los mismos muestra que ha sido recurrente la representación territorial (por circunscripción múltiple, sea por departamentos o provincias), criterio que ha dado paso complementario a la ponderación poblacional (según el número de habitantes de la circunscripción) y, en épocas más

¹ La votación del Pleno del Congreso se realizó el 14 de Abril y consiguió sólo 72 votos de los 81 requeridos como mayoría calificada para que proceda la reforma constitucional. Hubo 36 votos en contra y 3 abstenciones.

² Sobre este recuento histórico, véase José Francisco Gálvez Montero, *La política como pasión: breve historia del Congreso de la República (1822-1968)*, Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2002.

recientes, a criterios de equilibrio pluripartidario como el del método D'Hondt o cifra repartidora.³



Fuente: Gálvez, 2002

Pero ¿qué ocurre en otros parlamentos contemporáneos? El cuadro siguiente proporciona información sobre algunos de los parlamentos bicamerales de mayor tamaño:⁴

Cuadro N° 1: Parlamentos Bicamerales Actuales de Mayor Tamaño

Cámara Baja o Popular	Miembros	Senado o Cámara Alta	Miembros
Alemania	672	Reino Unido	1,183
Reino Unido	659	Francia	321
Italia	630	Italia	315
India	545	Tailandia	279
Japón	512	España	255
Brasil	503	Japón	252
México	500	India	245

Fuente: Planas, 2001

Allí se observa que en la mayoría de casos (excepto el Parlamento del Reino Unido), el número de miembros de la Cámara de Diputados supera al de la Cámara de Senadores con una proporción de entre dos a tres veces (en Australia, por ejemplo, se establece taxativamente que la Cámara Baja debe doblar en número a la Alta). Otro dato importante es que hay Senados con bastante cuantía numérica, sobre todo si se los compara con la propuesta desestimada por el Congreso peruano, aunque es necesario cotejar el volumen poblacional con el número de representantes y estimar un ratio de representación por habitante, tal como se efectúa en el cuadro adjunto para parlamentos de tamaño medio:

³ Se trata de una técnica para distribuir los escaños de una determinada circunscripción en forma proporcional entre los diferentes partidos. Por ejemplo, si son cinco los escaños a repartir, se divide la votación obtenida por cada partido entre uno, dos y así sucesivamente hasta cinco, y luego se asignan los escaños a los cinco mayores cocientes así obtenidos.

⁴ Las referencias para el análisis comparado provienen de Pedro Planas, *Parlamento y gobernabilidad democrática en América Latina*, Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2001. Así mismo, del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) - Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos, *Fórmulas de composición e integración del Poder Legislativo en el mundo*, Portal de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2004.



Cuadro N° 2: Parlamentos Bicamerales Actuales de Tamaño Mediano

País	Población	Cámara Baja	Proporcionalidad por Diputado
Bélgica	10 millones	212	47,169 hb/dip
República Checa	11 millones	200	55,000 hb/dip
Suiza	7 millones	200	35,000 hb/dip
Austria	8 millones	183	43,715 hb/dip
Irlanda	4 millones	166	24,096 hb/dip
Croacia	5 millones	160	28,125 hb/dip
Holanda	16 millones	150	106,666 hb/dip
Bolivia	8 millones	130	61,538 hb/dip
Chile	15 millones	120	125,000 hb/dip
Uruguay	3,3 millones	99	33,333 hb/dip

Fuente: Planas, 2001

En este grupo, el ratio promedio bordea los 56 mil habitantes por cada representante en la Cámara Popular. Considerando ahora algunos Congresos unicamerales medianos, un cálculo análogo muestra lo siguiente:

Cuadro N° 3: Congresos Unicamerales Medianos Actuales

País	Población	Representantes	Proporcionalidad por Representante
Bulgaria	8,7 millones	240	36,250 hb/rep
Portugal	9,8 millones	235	41,702 hb/rep
Finlandia	5,1 millones	200	25,500 hb/rep
Noruega	4,4 millones	165	26,667 hb/rep
Dinamarca	5,2 millones	179	29,050 hb/rep
Honduras	5,8 millones	128	45,312 hb/rep
Ecuador	11,7 millones	121	96,694 hb/rep
Israel	5,8 millones	120	48,334 hb/rep
Camboya	10,5 millones	120	87,500 hb/rep
Perú	25,0 millones	120	208,333 hb/rep
Guatemala	10,9 millones	116	93,965 hb/rep
N. Zelanda	3,6 millones	99	36,363 hb/rep
Nicaragua	4,6 millones	92	50,000 hb/rep
El Salvador	5,9 millones	84	70,238 hb/rep
Panamá	2,7 millones	72	37,500 hb/rep
Costa Rica	3,5 millones	57	61,403 hb/rep

Fuente: Planas, 2001

Como indica Pedro Planas, es innegable que el Perú tiene una fuerte subrepresentación parlamentaria, no obstante su mayor tamaño poblacional; descontando el nivel de representación peruano anómalo, estos parlamentos unicamerales tienen una media de 52 mil habitantes por representante, es decir la cuarta parte del ratio en nuestro país.

Examinemos a continuación algunos criterios de representación indicados en las cartas constitucionales de varios países de reconocida institucionalidad parlamentaria:

Cuadro N° 4: Sistemas Actuales de Elección de Representantes al Parlamento

País	Cámara Baja	Cámara Alta
Australia	Representantes por cada Estado y población	No menos de 6 senadores por cada Estado
Bélgica	Representación por circunscripción y según población	Asignación de senadores para el French Electoral College, Flemish Council, Council of the French Community y Council of the German Community
Dinamarca	Según territorio, habitantes, electores y población (además de 2 para Faroe Islands y 2 para Greenland)	
Estados Unidos	No más de un representante por cada 30,000 ciudadanos y al menos uno por cada Estado	2 senadores por cada Estado
España	Mínimo por provincia (también las poblaciones de Ceuta y Melilla)	Cuatro senadores por provincia, tres en las islas mayores y uno en las menores
Finlandia	División del país en no menos de 12 ni más de 18 <i>constituencies</i> (un representante de Aland Islands)	
Francia	Sistema uninominal a dos vueltas en cada distrito electoral	Representación territorial y de los franceses establecidos fuera de Francia
Italia	Según las circunscripciones (doce de la circunscripción del extranjero) y por población	Un mínimo de siete por región (dos en Molise y uno en Valle d'Aosta), también de la circunscripción del extranjero y según población
Polonia	Elección proporcional y nominación de candidatos por partido o por votantes	Circunscripciones multinominales

Fuentes: Planas, 2001; CESOP, 2004

En estos casos, las Cámaras Bajas o Populares obedecen más bien a criterios de representación territorial y poblacional, asegurando una representatividad más amplia de la nación y de los espacios geopolíticos. Simultáneamente, el origen electoral del Senado es territorial (por distrito electoral múltiple) e incluso en algunos casos también es proporcional a la población (con mínimos de seis senadores en Australia y siete en Italia). Otro aspecto importante es la preocupación por garantizar representantes para los ciudadanos residentes en el exterior, tal como ocurre en Italia y Francia.

Criterios para determinar el número de representantes

Hemos visto que no sólo en nuestro decurso histórico sino también en la legislación vigente para varios parlamentos de reconocida institucionalidad se mantiene un doble criterio técnico para determinar el número de parlamentarios: el de representación proporcional y el de representación territorial.

Asimismo, vimos un tercer criterio que implicaría organizar al país en circunscripciones plurinominales de tamaño medio, con un rango de entre seis y diez representantes (además



del empleo del método D'Hondt).⁵ Este criterio adicional busca corregir aquellos casos en los cuales al seguir únicamente los criterios de territorialidad y proporcionalidad poblacional se corre el riesgo de crear circunscripciones con un único o muy pocos representantes, lo cual restringe fuertemente la representación política plural de dichos territorios (un ejemplo extremo de esto es la región de Madre de Dios que actualmente tiene un solo representante).

Por otra parte, resulta sugerente la preocupación constitucional italiana y francesa por garantizar la representación de los ciudadanos residentes en el extranjero. Esto tiene relación con la discusión que desarrolla Will Kymlicka respecto de los *derechos diferenciados en función del grupo*.⁶ Dichos derechos conciernen, por una parte, a los inmigrantes y a los mecanismos para la protección de sus derechos (tema respecto del cual los representantes elegidos especialmente para dicha “jurisdicción” extranacional tendrían gran posibilidad de agencia). Asimismo, conciernen paralelamente a las *minorías nacionales* dentro de un mismo Estado, cuya diferencia cultural merecería *derechos especiales de representación* a fin de salvaguardar su identidad y derechos particulares. Claramente esta representación iría más allá de las acciones afirmativas como el establecimiento de cuotas de género, buscando garantizar un número mínimo de escaños para representantes de dichas poblaciones nativas.

Es poco probable que todos los criterios mencionados puedan combinarse en armonía y plenitud en un sistema electoral (máxime si los distritos electorales no han surgido de decisiones fundadas en criterios de justicia y equidad). Sin embargo, lo decisivo es evitar la subrepresentación política que prive de voz a sectores sociales ya lastrados por la desigualdad.

Estimando el número de representantes

Teniendo esas pautas en cuenta podríamos hacer, a modo ilustrativo, una nueva estimación del número de representantes. Para el cálculo de las diputaciones, sobre un estimado para el año 2002 de 26.748.972 habitantes⁷, el ratio habitantes/diputado con 120 congresistas fue de 222.908 para 25 circunscripciones, donde más de la mitad de ellas tuvo tres o menos representantes (uno en Madre de Dios, dos en Amazonas, Apurímac, Huancavelica, Moquegua, Pasco, Tacna, Tumbes y Ucayali, y tres en Ayacucho, Huánuco, Loreto y San Martín), lo que ha afectado el criterio de equilibrio pluripartidario. Esa situación no mejoraría sustancialmente con la cifra propuesta de 150 diputados pues el ratio correspondiente hubiera sido de 178.326 habitantes/diputado y la debilidad en el criterio de pluralismo se hubiese mantenido para 10 regiones (un escaño en Madre de Dios, Moquegua, Pasco y Tumbes, dos en Amazonas, Huancavelica y Tacna, y tres en Apurímac, Ayacucho y Ucayali).⁸

⁵ La pauta de organizar las circunscripciones con entre seis y diez escaños figura en Pedro Planas, *Op. Cit.* Cabe advertir que dicha pauta constituye una interpretación del análisis de Nohlen, para quien la regla general es “the smaller the constituency, the lower the degree of proportionality of the electoral system, and the slimmer the chances of small parties to win one or more seats”, con la indicación adicional de que “elections in three-member constituencies correspond with the majority/plurality principle and with the concept of functional representation”. Véase Dieter Nohlen, *Elections and Electoral Systems*, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn, 1984.

⁶ Will Kymlicka, *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Paidós, Barcelona, 1996.

⁷ INEI, *Perú: Compendio Estadístico 2001*, disco compacto, INEI, Lima, 2001.

⁸ Obsérvese que este cálculo es básicamente poblacional y en varios casos reduce el número de representantes en aquellas regiones sobrerrepresentadas según el prorrateo actual. Se asume que esto sería



Un escenario distinto y más tolerante con los criterios mencionados podría tener las siguientes características: a) un ratio mínimo de habitantes/escano de 100.000; b) para 28 circunscripciones (incluyendo una para la región Lima provincias según el plan de descentralización, una para residentes en el exterior y una para las minorías nacionales indígenas⁹); c) con un mínimo de cuatro diputados por cada circunscripción (aplicando conservadoramente la sugerencia de Nohlen), y; d) con prorrateo proporcional según el tamaño de sus poblaciones, lo que arrojaría un estimado más razonable de alrededor de 280 escaños.

Consideremos ahora el caso del Senado. El proyecto de modificación constitucional proponía un total de 50 senadores, recortando el mínimo de 60 curules habidas hasta 1992. De esta manera se soslayaba el criterio de territorialidad respetado en nuestro país hasta la Constitución de 1979 y se desentonaba con la sensata usanza de distintos parlamentos de mayor institucionalidad (y varios de la región latinoamericana). Esa modificación atentaba además contra los otros criterios de representatividad y pluralismo político ya señalados, pues al haber una sola circunscripción, la sobreconcentración poblacional en determinadas zonas del país hubiera determinado su mayor probabilidad de obtener representantes (acusadamente en el caso de Lima) en desmedro de otras zonas, contraviniendo incluso el principio de descentralización que el Estado peruano se esfuerza por respetar.

En efecto, con 50 senadurías (y un ratio habitantes/senador de 530,000) incluso una distribución entre las 25 regiones habría determinado que únicamente Lima hubiese tenido más de cuatro representantes, vulnerándose el criterio de pluralidad en el resto de regiones. Y aun si se hubiese duplicado el número de senadores, sólo diez de las circunscripciones habrían asegurado ese mínimo.

Para revertir ese escenario podríamos efectuar los cálculos correctivos indicados para las diputaciones. Sin embargo, se podría efectuar también un ejercicio alternativo que recoja mejor aún el espíritu descentralista. Así, en lugar de reproducir las 25 circunscripciones regionales existentes y ateniéndonos más bien a la visión estratégica descentralista¹⁰, podría asumirse una representación para la Cámara Alta del modo siguiente: a) seis posibles circunscripciones macrorregionales (Norte, Oriente, Centro Andino, Lima, Centro Sur y Sur) más una adicional para los peruanos residentes en el extranjero y otra para las minorías nativas; b) con un mínimo territorial de seis representantes cada una, y; c) según un ratio de 310,000 habitantes/senador (ajustado al triple de la representación estimada para la otra cámara). De acuerdo a esos parámetros, el Senado estaría integrado por al menos 90 representantes.

Es claro que la preocupación por la estabilidad democrática estructural debería tener prioridad sobre la cuestión presupuestaria implícita en un nuevo cálculo numérico de representantes. Mas en un país como el nuestro, caracterizado por la exigüidad de los

corregido en beneficio de tales zonas pero difícilmente hasta un nivel muy superior al actualmente establecido.

⁹ Téngase en cuenta que la población indígena amazónica es numéricamente significativa pues congrega en conjunto alrededor de 300,000 habitantes. Véase Carlos Soria, *Los pueblos indígenas amazónicos peruanos. En busca del desarrollo sostenido*, Foro Ecológico, 9-Enero-2002.

¹⁰ Véase Secretaría Técnica para el Proceso de Descentralización – Ministerio de la Presidencia, *Estrategia de desarrollo territorial*, Medios de Enlaces, Lima, 2002. Conviene precisar que esta dependencia dio origen posteriormente al actual Consejo Nacional de Descentralización que conduce el proceso descentralista.



recursos fiscales, la indicación de un tope monetario resulta útil si se pretende evitar dispendios innecesarios.¹¹

A manera de conclusión

En resumen, las consideraciones precedentes evidencian la importancia de tener en cuenta los dos principios básicos de representatividad y pluralismo político que subyacen a los cinco criterios aludidos (territorial, poblacional, equilibramiento pluripartidario, representación de los residentes en el extranjero y de las minorías nacionales). Ambos principios exigen un diseño normativo adecuado a la relación dinámica entre mayorías y minorías y a la práctica deliberativa de la pluralidad de voces que requieren ser democráticamente representadas.¹² Aplicadas prudentemente, esas pautas nos conducen a un Parlamento bicameral con un número de representantes significativamente mayor que el vigente.

Si se considera que en el seno del Congreso, pese a no haberse alcanzado el quórum calificado, sí se congregó una mayoría favorable a la reforma bicameralista, y que en el foro político público son múltiples y consistentes las razones esgrimidas a favor de la misma, es necesario que el actual Parlamento diseñe una política de apertura del debate sobre el bicameralismo donde puedan alternarse y debatirse razones como las que hemos expuesto.

¹¹ De hecho la propuesta normativa de la Comisión de Constitución y Reglamento ya regulaba dicha barrera hasta el 0.7% de los ingresos corrientes del Presupuesto nacional anual; empero, una discusión más detallada sobre la pertinencia de esta opción rebasa este estudio. Véase Congreso de la República, *Dictamen*, *Op. Cit.*

¹² Desde ese punto de vista la dispersión de nuestro sistema partidario actual supondría más bien esa necesaria apertura a las diferentes prácticas discursivas de los actores sociales. Sobre el tema de la heterogeneidad y el tejido convivial incluso en un entorno de rivalidades, véase Hugo Neyra, *El Mal Peruano: 1990-2001*, Sidea, Lima, 2001. En cuanto a la relación entre legitimidad y apertura discursiva, véase Jürgen Habermas, *Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado de derecho en términos de la teoría del discurso*, Editorial Trotta, Madrid, 2001.