

## **INFORME**

### **REFORMA CONSTITUCIONAL Y SISTEMA DE REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA<sup>1</sup>**

El Proyecto de Ley de Reforma Constitucional señala en sus artículos 135° y 136° que la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores se constituyen con 150 y 50 miembros respectivamente, y que la duración de ambas es por un periodo de cinco años, siendo posible en el primero de los casos su renovación por tercios cada dos años y medio.

Se señala también que la Cámara de Diputados será elegida por Distrito Electoral Múltiple, mientras que la Cámara de Senadores lo será por Distrito Electoral Único. Sin embargo, tales estipulaciones deben ser observadas con bastante mayor detenimiento.

El Perú ha tenido una larga tradición bicameralista que fue dejada de lado al radactarse la Constitución de 1993, lo que ha significado que actualmente sólo contemos con un total de 120 representantes, hecho que nos convierte –como veremos- en uno de los Parlamentos con mayor subrepresentación poblacional y política, tendencia que parece mantenerse en el texto sugerido para la nueva Carta Constitucional.

Adicionalmente, no se repara en que el sistema de distrito único para las senadurías podría afectar no sólo la representación poblacional sino, como también ocurre en el caso de las diputaciones, la pluralidad política de las diversas zonas del país.

Para considerar adecuadamente el tema veamos el contexto histórico de los congresos nacionales, la casuística internacional comparada, los criterios que deben respetarse para garantizar una mayor representatividad, y las propuestas alternativas correspondientes.

---

<sup>1</sup> Informe elaborado en el Despacho Parlamentario del Congresista Luis B. Guerrero Figueroa.

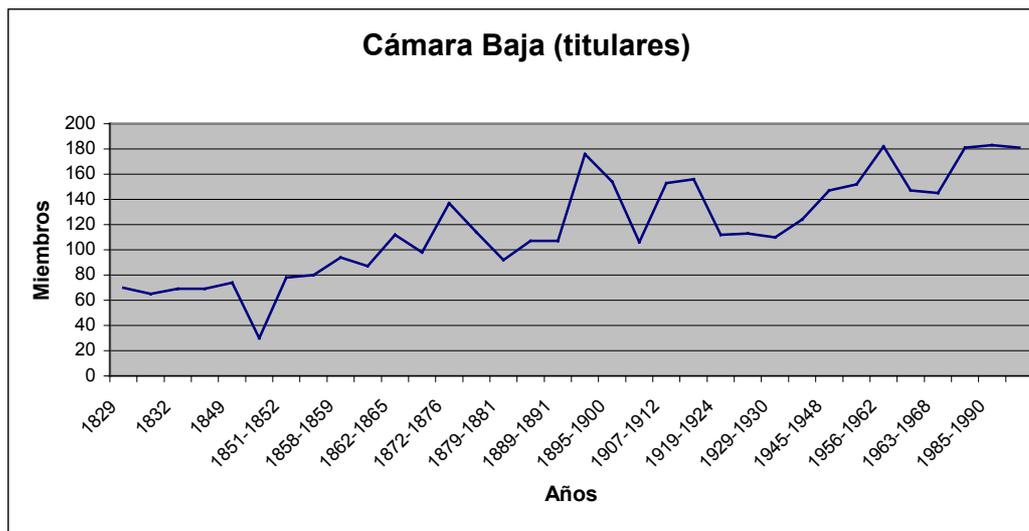
## 1. Referentes históricos nacionales

Es importante revisar de manera breve la composición de los parlamentos nacionales. Considérese primeramente, con ese fin, la distribución de las Cámaras Bajas en nuestra historia republicana:

Año	Titulares	Accesitarios
1829	70	49
1831	65	8
1832	69	1
1845-1848	69	14
1849	74	3
1851	30	3
1851-1852	78	10
1853	80	48
1858-1859	94	68
1860	87	
1862-1865	112	24
1868-1870	98	66
1872-1876	137	102
1876-1878	114	108
1879-1881	92	87
1886-1889	107	108
1889-1891	107	105
1892-1894	176	143
1895-1900	154	153
1901-1906	106	161
1907-1912	153	166
1913-1918	156	169
1919-1924	112	
1924-1929	113	
1929-1930	110	
1939-1945	124	
1945-1948	147	
1950-1956	152	
1956-1962	182	
1962*	147	
1963-1968	145	
1980-1985	181	
1985-1990	183	
1990-1992	181	

\* No llegó a funcionar  
Fuente: Gálvez, 2002.

Se observa en este caso un incremento histórico proporcional con el volumen poblacional del país, si bien la media histórica bordea los 118 representantes con el máximo de 183 representantes en el lustro 1985 – 1990 y el mínimo en el año 1851 con sólo 30 integrantes. Véase el gráfico anexo:



Respecto de nuestros Senados históricos, el cuadro siguiente muestra la evolución:

<b>Senado (1829 – 1992)</b>					
<b>Año</b>	<b>Titulares</b>	<b>Accesitarios</b>	<b>Año</b>	<b>Titulares</b>	<b>Accesitarios</b>
1829	20	14	1911	52	43
1831	18		1912	48	47
1832	22	8	1913	43	42
1845	21	8	1914	41	46
1846-1848	14	5	1915	47	44
1847	17	14	1916	50	45
1849	17	14	1917	44	38
1849-1850*	17	11	1918	42	34
1851	18	13	1919	32	
1853	24	7	1920	30	
1858-1859	50		1921	33	
1860	35		1922	33	
1864	39		1923	33	
1868	41		1924	34	
1870	39		1925	30	
1872	43		1926	28	
1874	41	2	1927	31	
1876	41		1928	31	

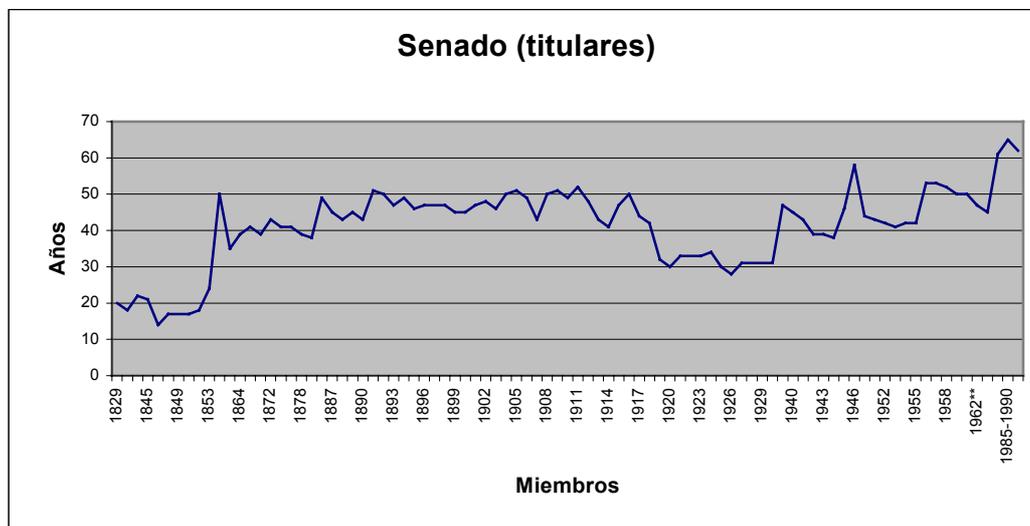
1878	39		1929	31	
1879	38		1930	31	
1886	49		1939	47	
1887	45		1940	45	
1888	43		1941	43	
1889	45		1942	39	
1890	43		1943	39	
1891	51	47	1944	38	
1892	50	46	1945	46	
1893	47	45	1946	58	
1894	49	42	1950	44	44
1895	46		1951	43	43
1896	47	38	1952	42	42
1897	47	44	1953	41	41
1898	47	45	1954	42	42
1899	45	41	1955	42	42
1900	45	38	1956	53	53
1901	47	45	1957	53	53
1902	48	48	1958	52	52
1903	46	43	1959	50	50
1904	50	49	1960	50	50
1905	51		1962**	47	47
1906	49	40	1963-1968	45	45
1907	43	38	1980-1985	61	
1908	50	38	1985-1990	65	
1909	51	45	1990-1992	62	
1910	49	41			

\* Se instaló con el mismo personal de Senadores, funcionó desde el 22.12.49 al 26.03.50

\*\* No llegó a reunirse

Fuente: Gálvez, 2002.

Si se estimase un promedio histórico general se obtendría una media de 41 miembros, con un pico de 65 en la segunda mitad de la década de los ochentas y el mínimo de 14 en el trienio 1846 – 1848. Puede apreciarse que, a diferencia del caso de la Cámara Baja, la tendencia ha sido sólo relativamente creciente, pese a haber numerosos casos en los que el número decreció en relación inversa con la tendencia poblacional. El gráfico siguiente puede ilustrarnos al respecto:



Ya de manera específica en cuanto a los criterios de representación, un primer dato histórico podemos situarlo en 1827, cuando los diputados del Congreso Constituyente representaron tanto a los departamentos como a las provincias en función de un factor poblacional. Así se tenía La Libertad con 18 representantes, Puno con 15, Junín con 12, Cuzco con 12, Arequipa con 11, Lima con 9, Ayacucho con 7 y Huancavelica con 2.

La Carta de 1828, a semejanza de la de 1823, restringió la participación eclesiástica en el Senado a sólo uno de cada tres representantes (se aprecia que en este caso la representación ante el Senado tenía cierto carácter estamental). Posteriormente, en el Parlamento instalado en 1829 en que se puso en práctica una organización bicameral, se estableció un máximo de tres representantes por provincia según la circunscripción y de cinco senadores por departamento.

Durante la breve etapa de la Confederación Peruano Boliviana el Congreso bicameral estaba compuesto por una Cámara de Senadores de 15 miembros a razón de cinco representantes por cada Estado, en tanto que la Cámara de Representantes de 21 miembros estableció siete miembros por Estado. En cuanto a la Convención Nacional de 1855, sus 85 representantes lo fueron provinciales en vez de departamentales.

De acuerdo con la Constitución de 1860, la convocatoria estipuló que la Cámara Baja tendría representación provincial a razón de un diputado propietario y uno suplente por cada 30 mil habitantes (o fracción que pasase los 15 mil), en tanto que según el número de provincias la representación territorial en la Cámara Alta oscilaba entre uno y cuatro miembros.

Por su parte, la representación en la Cámara baja en el período 1889 – 1891 estuvo conformada por 107 titulares (105 suplentes) electos de manera territorial (departamental y provincial) pero no según proporcionalidad poblacional. En 1894, el Senado de 49 miembros (42 suplentes) representó a los departamentos con rangos de entre uno (como Moquegua) y tres senadores (como Cuzco, Lima o Piura).

En el siglo XX la Carta de 1920 mostró una nueva organización del Legislativo con 35 senadores y 110 diputados, a partir de lo cual por cada 50 mil habitantes correspondía un diputado y por cada departamento tres senadores. Sin embargo, la tendencia creciente de criterio poblacional se redujo en 1942 en que el Senado sólo contó con 39 integrantes.

Fue con ocasión de los sufragios en los que resultaría vencedor Fernando Belaúnde (1963) que el Estatuto Electoral señaló que las representaciones en la Cámara Baja se reducían de 182 a 145 curules, sentándose las bases de la llamada cifra repartidora.

Más recientemente, en el lapso 1985 – 1990 la Cámara Alta operó con 65 miembros elegidos por distrito único y según representación política. En el período siguiente, interrumpido en 1992, la Cámara baja tuvo 181 miembros electos de manera proporcional según la densidad poblacional departamental (distritos electorales), obteniendo la capital una gran representación numérica.

Se deduce entonces que, históricamente, ha sido recurrente la representación territorial que progresivamente ha dado paso complementario a la ponderación poblacional y, sobre todo últimamente, a métodos de equilibramiento pluripartidario como el del método D'Hondt y su variante, la cifra repartidora.

Justamente respecto de las tendencias mantenidas en nuestro sistema electoral cabe apreciar el cuadro siguiente correspondiente al período 1919 – 2001 que confirma las afirmaciones anteriores:

**Cronología del sistema electoral peruano**

<b>Año de elecciones</b>	<b>Tipo de Congreso</b>	<b>Sistema Electoral</b>	<b>Tipo de circunscripción</b>
1919	Bicameral	Mayoritario	Múltiple
1924	Bicameral	Mayoritario	Múltiple
1929	Bicameral	Mayoritario	Múltiple
1931	Constituyente	Proporcional con lista incompleta	Múltiple
1939	Bicameral	Mayoritario	Múltiple
1945	Bicameral	Mayoritario	Múltiple
1950	Bicameral	Proporcional con lista incompleta	Múltiple
1956	Bicameral	Proporcional con lista incompleta	Múltiple
1963	Bicameral	Proporcional con cifra repartidora	Múltiple
1978	Constituyente	Proporcional con cifra repartidora	Único
1980	Bicameral	Proporcional con cifra repartidora	Mixto
1985	Bicameral	Proporcional con cifra repartidora	Mixto
1990	Bicameral	Proporcional con cifra repartidora	Mixto
1992	Constituyente	Proporcional con cifra repartidora	Único
1995	Unicameral	Proporcional con cifra repartidora	Único
2000	Unicameral	Proporcional con cifra repartidora	Único
2001	Unicameral	Proporcional con cifra repartidora	Múltiple

*Fuente: Comisión Andina de Juristas, 2002 (En Bernales, 2002).*

De todos modos, es también pertinente contrastar el modelo que se emplea actualmente frente a los Parlamentos de algunos países de la región latinoamericana:

**Cuadro comparativo de algunos sistemas electorales en el mundo**

<b>País</b>	<b>Tipo de circunscripción</b>	<b>Número de circunscripciones</b>	<b>Tipo de lista parlamentaria</b>	<b>Forma de adjudicación</b>
Argentina	Múltiple	24	Cerrada y bloqueada	Cifra repartidora con barrera legal de 3%
Brasil	Múltiple	26	Cerrada y no bloqueada	Cociente electoral
Chile	Múltiple	60	Cerrada y bloqueada	Mayoría relativa
Ecuador	Mixto	19 distritos múltiples y 12 diputados por distrito nacional	Cerrada y bloqueada	Cociente electoral
México	Múltiple	305	Cerrada y bloqueada	Mayoría relativa con barrera legal de 1.5% de votos válidos
Perú	Múltiple	25	Cerrada y no bloqueada	Cifra repartidora nacional

*Fuente: Tuesta Soldevilla, 1996.*

## 2. Contexto internacional de representación parlamentaria

Consideremos ahora la realidad en otros Parlamentos sobre el número de miembros de cada Cámara o de la Cámara única, y los criterios de elección.

<b>Parlamento</b>	<b>Miembros</b>
Congreso Nacional del Pueblo (China Popular)	2921
Congreso General del Pueblo (Libia)	1112
Asamblea Popular (Corea del Norte)	687
Asamblea Nacional (Cuba)	601
Cámara de Representantes (Indonesia)	500
Asamblea Popular (Egipto)	454
Consejo Supremo de la República (Zaire)	453
Consejo Supremo (Ucrania)	450
Asamblea Nacional (Turquía)	400
Asamblea Nacional (Vietnam)	395
Asamblea Nacional (Hungría)	394
Riksdag (Suecia)	349
Cámara de Representantes (Marruecos)	333
Jatiya Sangsad (Bangladesh)	330
Cámara de Diputados (Grecia)	300
Asamblea Legislativa (Tanzania)	291

*Fuente: Planas, 2001.*

El cuadro anterior evidencia que no es cierto que en los Parlamentos unicamerales haya menor cantidad de representantes respecto de los bicamerales. Además, suele esgrimirse como argumento en favor de la unicameralidad el hecho de que, al ser pocos los miembros de estos Parlamentos, sea más fácil arribar a acuerdos. Sin embargo, vemos ejemplos contraproducentes como los de China, Libia, Corea del Norte o Cuba, entre otros numéricamente abultados, lo que se agravaría (en cuanto a la dificultad de arribar a consensos) si se estima la composición pluripartidaria de los mismos.

El cuadro siguiente, que nos lo proporciona también Planas Silva, permite observar la proporcionalidad relativa entre el número de miembros del Senado y de la Cámara baja.

<b>Cámara baja o Popular</b>	<b>Miembros</b>	<b>Senado o Cámara</b>	<b>Miembros</b>
Bundestag (Alemania)	672	Cámara de los Lores (Reino Unido)	1183
Cámara Comunes (R. Unido)	659	Senado (Francia)	321

Cámara de Diputados (Italia)	630	Senado (Italia)	315
Lok Sabha (India)	545	Senado (Tailandia)	279
Cámara de Representantes (Japón)	512	Senado (España)	255
Cámara de Diputados (Brasil)	503	Cámara de Consejeros (Japón)	252
Cámara de Representantes (México)	500	Consejo de los Estados (India)	245

*Fuente: Planas, 2001.*

Es patente que en la mayoría de casos (es una excepción el caso inglés) el número de la Cámara de Diputados supera al de la Cámara Alta en una proporción mayor de entre dos o tres veces (el Parlamento de Australia refiere que ésta debe doblar normalmente en número a aquélla). Se infiere que la Cámara Baja o Popular obedece a un criterio de representación territorial y poblacional, asegurando una más amplia representatividad del país y sus espacios geopolíticos.

Pero veamos ahora la proporcionalidad de los representantes según el total poblacional de una muestra de países:

#### Parlamentos bicamerales de tamaño mediano

País	Población	Cámara baja	Proporcionalidad por Representante
Segunda Cámara (Holanda)	16 millones	150	1 dip. X 106 666 hb
Cámara de Diputados (Chile)	15 millones	120	1 dip. X 125 000 hb
Cámara de Diputados (República Checa)	11 millones	200	1 dip. X 55 000 hb
Cámara de Representantes (Bélgica)	10 millones	212	1 dip. X 47 169 hb
Consejo Nacional (Austria)	8 millones	183	1 dip. X 43 715 hb
Cámara de Diputados (Bolivia)	8 millones	130	1 dip. X 61 538 hb
Consejo Nacional (Suiza)	7 millones	200	1 dip. X 35 000 hb
Cámara de Diputados (Croacia)	5 millones	160	1 dip. X 28 125 hb
Cámara de Representantes (Irlanda)	4 millones	166	1 dip. X 24 096 hb
Cámara de Representantes (Uruguay)	3.3 millones	99	1 dip. X 33 333 hb

*Fuente: Planas, 2001.*

La tabla precedente concierne a Cámaras Bajas de tamaño medio cuyo número fluctúa entre 150 y 220 miembros. Si se promediase estos casos se vería que para todos esos países que tienen menos de 16 millones de habitantes, la media estaría en 55,000 habitantes por representante en la Cámara baja (y alrededor de 160 diputados).

Pasemos ahora a enmarcar el caso peruano en ese contexto:

### Congresos Unicamerales medianos

País	Diputados	Territorio	Población	Densidad	Nivel de Representación
Bulgaria	240	110 912 km	8,7 mill.	78,4 hb/km	36, 250 hb/dip.
Portugal	235	92 389 km	9,8 mill.	106, 0 hb/km	41, 702 hb/dip.
Finlandia	200	338 145 km	5,1 mill.	15,0 hb/km	25, 500 hb/dip.
Noruega	165	385 878 km	4,4 mill.	11,4 hb/km	26, 667 hb/dip.
Dinamarca	179	43 092 km	5,2 mill.	120,6 hb/km	29, 050 hb/dip.
Honduras	128	112 088 km	5,8 mill.	51,7 hb/km	45, 312 hb/dip.
Ecuador	121	275 830 km	11,7 mill.	42,4 hb/km	96, 694 hb/dip.
Israel	120	21 946 km	5,8 mill.	264,2 hb/km	48, 334 hb/dip.
Camboya	120	181 035 km	10,5 mill.	57,9 hb/km	87, 500 hb/dip.
<b>Perú</b>	<b>120</b>	<b>1285 215 km</b>	<b>25,0 mill.</b>	<b>19,45 hb/km</b>	<b>208 333 hb/dip.</b>
Guatemala	116	108 889 km	10,9 mill.	100,1 hb/km	93, 965 hb/dip.
N. Zelanda	99	269 057 km	3,6 mill.	13,3 hb/km	36, 363 hb/dip.
Nicaragua	92	130 700 km	4,6 mill.	35,1 hb/km	50, 000 hb/dip.
El Salvador	84	21 040 km	5,9 mill.	280,4 hb/km	70, 238 hb/dip.
Panamá	72	75 517 km	2,7 mill.	35,7 hb/km	37, 500 hb/dip.
Costa Rica	57	51 000 km	3,5 mill.	68,6 hb/km	61, 403 hb/dip.

Fuente: Planas, 2001.

Es innegable, según el cuadro anterior, que pese a tener un mayor volumen poblacional, y una importante extensión territorial (en la muestra), el Perú tiene una gran subrepresentación parlamentaria. Así, descontando el nivel de representación del Perú, la media de los países en cuanto a ese mismo nivel bordea los 52,000 habitantes por representante, es decir cuatro veces menos que los 208,333 habitantes por representante que se tiene en nuestra país.

Examinemos a continuación algunos criterios de representación según varios textos constitucionales:

### Sistema de elección de representantes en diversos Parlamentos

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 de Faroe Islands y 2 de Greenland).	

Estados Unidos	No más de un representante por cada 30,000 ciudadanos. Al menos uno por cada Estado.	2 senadores por cada Estado.
España	Mínimo por provincia (también las poblaciones de Ceuta y Melilla) y el resto por criterio poblacional.	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 Åland Islands).
Francia		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.	

La tabla permite destacar que la representación en el Senado en varios casos procede territorialmente, vale decir por distrito electoral múltiple e, incluso, por criterio poblacional. Además, como se aprecia en el caso de Francia e Italia, se garantiza representantes para los ciudadanos de dichos países residentes en el extranjero.

Finalmente, cabe referir que en varias Cartas Constitucionales no se determina de manera puntual el número de representantes parlamentarios, pudiendo en algunos casos haber un intervalo numérico o en otras simplemente delegar a una ley de desarrollo la fijación de dicha cifra. Por ejemplo, en las Cartas Políticas de Australia, Francia y Japón no se especifica el número de miembros del Senado o de la Cámara Baja, mientras que en las Cortes Generales de España el número de diputados está entre 300 y 400 representantes. Diferentemente, en el caso de la Cámara Baja estadounidense la cifra es variable.

### 3. Hacia un triple criterio para estimar el número de representantes

Hemos venido subrayando que no sólo históricamente sino en escenarios internacionales existe un doble criterio para los sistemas de elección de los representantes parlamentarios:

*“Básicamente se puede distinguir dos tipos de sistemas electorales: de representación proporcional y de representación territorial. En el caso del primero hay un sólo distrito electoral y los escaños se distribuyen proporcionalmente respecto al número de votos obtenidos por cada lista. En el segundo se divide el territorio en varios distritos y cada uno de ellos elige a su(s) representante(s) (el sistema más conocido es el uninominal).*

*En los legislativos nacionales bicamerales con frecuencia la conformación de una cámara representa la pluralidad política y en otra están representados los territorios” (Finot, 2001).*

Según lo observado, por tanto, convendría demarcar los distritos de manera territorial, primero, asegurando una representación mínima por territorio, y luego elaborar una ponderación según el criterio poblacional en función del número de habitantes de cada uno de esos distritos.

No obstante, debe agregarse un criterio complementario, según lo expresa Planas Silva aludiendo a un texto de Nohlen:

*“Hay que intentar garantizar la máxima representación de las opiniones políticas, reflejando en forma aritmética, el número de votos en escaños, para lo cual se emplea técnicas como el cociente electoral o el método D’Hondt. Para ello se necesita organizar al país mediante circunscripciones plurinominales de tamaño mediano, con un número variante entre seis y diez diputados” (Planas, 2001).*

Es decir, si se asignase, siguiendo solamente el criterio territorial y poblacional, un único o muy pocos representantes a un territorio, se correría el riesgo de restringir la representación política plural de dicha zona o región. Ello implica entonces plantear un mínimo superior a cuatro o cinco representantes por cada territorio como un tercer criterio. Esto, si bien podría ser criticable pues alteraría la estricta proporcionalidad poblacional y

distorsionaría el principio de la igualdad de los votos generando cierta sobrerepresentación en las zonas privilegiadas con ese rango inferior (Roncagliolo, 2002), es empero preferible a generar subrepresentación política de dichas áreas. Las razones geopolíticas y la historia social y cultural, por lo demás, fundamentan de manera lógica esa preferencia.

Añádase a lo anterior que determinar una equidad pura es ilusorio por la disparidad entre los distritos electorales. De lo que se trata pues es de estimar cálculos adecuados para optimizar, mediante simulaciones, el respeto de los tres criterios aludidos.

#### 4. Propuesta alternativa para el número de diputados

En el cuadro adjunto se reproduce un cálculo aproximativo combinando dichos criterios para las diputaciones:

			Cámara de Diputados: cálculo poblacional y territorial							
			Actual	Propuesta Alternativa						
Región	Población (2002)	Población (%)	Sólo Criterio Pobl.	Criterio Terr. (a)	Criterio Pobl. (b)	Criterio Terr. + Pobl. (a) + (b) = (c)	Sólo Criterio Pobl. (d)	Dif. (c) - (d) = (e)	Corrección: se prioriza (d) con mín. 5	Dif. final
Amazonas	428,095	2%	2	5	2	7	4	3	5	1
Ancash	1,107,828	4%	5	5	5	10	10	(0)	10	-
Apurímac	463,131	2%	2	5	2	7	4	3	5	1
Arequipa	1,101,005	4%	5	5	5	10	10	(0)	10	-
Ayacucho	550,751	2%	2	5	2	7	5	2	5	0
Cajamarca	1,498,567	5%	6	5	6	11	14	(2)	14	-
Callao	787,154	3%	3	5	3	8	7	1	7	-
Cuzco	1,208,689	4%	5	5	5	10	11	(1)	11	-
Huancavelica	443,213	2%	2	5	2	7	4	3	5	1
Huánuco	811,865	3%	3	5	3	8	7	1	7	-
Ica	687,334	2%	3	5	3	8	6	2	6	-
Junín	1,246,663	4%	5	5	5	10	11	(1)	11	-
La Libertad	1,506,122	5%	6	5	6	11	14	(2)	14	-
Lambayeque	1,121,358	4%	5	5	5	10	10	(0)	10	-
Lima Provincias	760,544	3%	3	5	3	8	7	1	7	-
Lima Metropolitana	6,987,984	25%	30	5	30	35	63	(28)	63	-
Loreto	907,341	3%	4	5	4	9	8	1	8	-
Madre de Dios	99,452	0%	0	5	0	5	1	5	5	4
Moquegua	156,750	1%	1	5	1	6	1	4	5	4
Pasco	264,702	1%	1	5	1	6	2	4	5	3
Piura	1,636,047	6%	7	5	7	12	15	(3)	15	-
Puno	1,263,995	4%	5	5	5	10	11	(1)	11	-
San Martín	757,740	3%	3	5	3	8	7	1	7	-
Tacna	294,214	1%	1	5	1	6	3	4	5	2
Tumbes	202,088	1%	1	5	1	6	2	4	5	3
Ucayali	456,340	2%	2	5	2	7	4	3	5	1
Exterior *	1,550,000	5%	7	5	7	12	14	(2)	14	-
<b>Total</b>	<b>28,298,972</b>	<b>100%</b>	<b>120</b>	<b>135</b>	<b>120</b>	<b>255</b>	<b>255</b>	<b>0</b>	<b>275</b>	<b>20</b>
Prom. Pobl. /Cong.			235,825				110,976		102,905	

\* El estimado de población en el exterior es de 1999.

*Ab initio* debe señalarse que, de acuerdo con el panorama descentralizado vigente en el país, se tiene un total de 26 regiones que funcionarían como distritos electorales (los 24

departamentos tradicionales, la provincia constitucional del Callao, y la división del departamento de Lima en una región especial Lima Metropolitana y en la nueva región Lima provincias), a las que se agrega una representativa de los ciudadanos nacionales residentes en el extranjero cuyo total poblacional bordea el millón y medio de personas, lo que los ubicaría como el tercer distrito electoral más numeroso del país. Pues bien, a partir del volumen poblacional de cada circunscripción se estima el porcentaje relativo y, seguidamente, una distribución estimada a partir de un total taxativo de 120 representantes (algo similar a la existente), la cual resulta de dividir el volumen poblacional de cada distrito por el ratio población/representante que es de 235,825 habitantes por diputado (para 120 miembros). Esto con el fin de ver luego, comparativamente, la realidad de la representación propuesta con la “actual”.

En seguida se asigna primeramente un mínimo territorial de cinco (5) diputados –columna (a)- por distrito electoral, salvaguardando de ese modo tanto el criterio espacial como el de composición multipartidaria o plural de la zona respectiva, operación que arroja un total parcial de 135 representantes. En seguida, efectuando diversas simulaciones con un número adicional de representantes para distribuirlos proporcionalmente según el factor meramente poblacional, se efectúa un cálculo con 120 diputados –columna (b)- que resultaría en una asignación de 2 diputados para Amazonas, 5 para Ancash, 2 para Apurímac, etc.

Si se suma ambas cifras –columna (a) más la columna (b)- se tendría un nuevo total parcial de 255 parlamentarios –columna (c)-. Ahora bien, de estimarse nuevamente el ratio población/representante, la cifra es sensiblemente menor: 110,976. A partir de este nuevo ratio se recalcula una distribución estrictamente poblacional –columna (d)- con el fin de observar la distorsión generada por la aplicación del triple criterio. La diferencia entre la aplicación del triple criterio con la del meramente poblacional –columna (e)- refleja casos como el de Lima Metropolitana donde habría una subrepresentación de 28 representantes frente a casos como el de Madre de Dios que tendría una sobrerrepresentación de 5 diputados.

Se hace así necesaria una corrección, la cual se aprecia en la siguiente columna. Allí se ha establecido la priorización del criterio poblacional exceptuados aquellos casos en los

que ese criterio supusiese una representación inferior a los 5 representantes, de modo que la columna diferencial final proyecta una sobrerrepresentación acumulada de 20 representantes como resultado agregado de casos como los de Amazonas, Apurímac, Huancavelica, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Tacna, Tumbes y Ucayali. El total corregido implicaría una Cámara baja de aproximadamente 275 miembros, cifra que determinaría un ratio población/representante de 102,905, muy inferior al ratio inicial.

Ese cálculo aproximativo patentiza la insuficiencia de la actual representación parlamentaria y de la establecida en el Proyecto de Ley de Reforma Constitucional, puesto que con sólo 150 diputados el ratio seguiría siendo excesivamente grande: 188,660 habitantes por representante. Aún así, la cifra final a la que hemos arribado todavía presenta deficiencias en el escenario internacional comparado, si bien es bastante mejor que la realidad numérica parlamentaria vigente y la determinada en la propuesta de reforma.

En conclusión, es pertinente incrementar el tope numérico de diputados aunque, con el fin de no establecer un número fijo, es mejor definir un rango de cuarenta representantes con el fin de permitir al organismo electoral especializado realizar los cálculos más exactos en esta materia. Se plantea de ese modo que el número de representantes oscile entre 260 y 300 diputados, margen razonable que permite también una mayor vigencia y estabilidad del texto constitucional frente al crecimiento poblacional registrable en el mediano y largo plazo.

Se sugiere entonces la siguiente redacción alternativa:

***Artículo 136°.- La Cámara de Diputados es elegida por un período de cinco años y se renueva por mitades cada dos años y medio. El número de diputados elegidos está entre 260 y 300. Una ley orgánica fija la distribución de dicho número, tomando en cuenta principalmente la densidad electoral. Toda circunscripción, incluida una representativa de los ciudadanos peruanos residentes en el extranjero, tiene al menos cinco diputados.***

## **5. Propuesta alternativa para el número de senadores**

En el caso senatorial se plantea el cambio del sistema de elección de los senadores mediante distrito electoral único por uno de distrito múltiple. La razón tiene que ver fundamentalmente con el criterio de pluralidad política y representatividad. En efecto, mediante el sistema de distrito único, la sobreconcentración poblacional en determinados distritos electorales podría generar la elección mayoritaria de representantes de esos distritos en desmedro de otros con menor población, en especial para el caso de Lima. No se favorecería, con ello, los principios de descentralización, pluralidad y diversidad que corresponden al Estado y sus sistemas de poder pues, por ejemplo, una agrupación política con una importante presencia en una región poblacionalmente reducida podría no obtener ningún escaño aun cuando tuviese un significativo alcance macroregional.

Por ello se plantea una agrupación supraregional o macroregional que generen representación diferenciada, cuidando lógicamente el factor de pluralidad política con un mínimo de representantes por cada uno de estos nuevos distritos electorales macroregionales. Además, esto permitiría ir generando sinergias sociopolíticas entre los representantes territoriales con miras a la futura configuración geopolítica macroregional que avizora el actual proceso de descentralización.

Se toma en cuenta, para ello, la visión estratégica macroregional preparada por la Secretaría Técnica de Descentralización (2002), la cual señala seis macroregiones: Norte (Tumbes, Piura, La Libertad, Lambayeque, Ancash y Cajamarca), Oriente (Amazonas, San Martín, Loreto, Ucayali), Centro Andino (Lima Provincias, Junín, Pasco y Huánuco), Lima (Lima Metropolitana y Callao), Centro Sur (Ica, Ayacucho, Huancavelica y Apurímac) y Sur (Arequipa, Moquegua, Tacna, Cuzco, Puno y Madre de Dios). A ello hemos agregado, dentro de la macroregión Lima, a la población residente en el exterior.

Se ha argumentado que al plantear un sistema de distrito único se está propiciando la elegibilidad de representantes políticos con propuestas y una visión nacional que trascienda el escenario regional. Sin embargo, debe objetarse que debido al evidente centralismo capitalino, el alcance y posibilidades de difusión y proyección nacional que tienen las agrupaciones y representantes políticos en la capital es ostensiblemente mayor

que los de quienes residen fuera de Lima, debido además a la cobertura de los medios de comunicación (además de otros factores socioculturales) que normalmente prioriza las candidaturas y propuestas centrales. Por otro lado, es perfectamente posible proponer en la legislación electoral que las agrupaciones políticas que presenten candidaturas senatoriales macroregionales elaboren y presenten como requerimiento indispensable propuestas políticas con esa visión conjuntiva, otrosí de los requisitos registrales pertinentes para lograr su inscripción oficial.

Además, debe considerarse que, geopolíticamente, existen focos zonales de los cuales han surgido diversos movimientos políticos, culturales, intelectuales, artísticos, etc., lo que da una idea de la dispersión socio-política-cultural existente en nuestro país y que sobrepasa importantemente el espectro meramente capitalino. Es conveniente por ello posibilitar el acceso de esas fuentes y planteamientos a la diversidad y pluralidad que debe encerrar el Parlamento también en su Cámara Alta.

Finalmente, téngase en consideración que la fragmentación propositiva regional es mucho más posible en un Parlamento unicameral, puesto que en el bicameral la Cámara Alta carece de iniciativa legislativa (en la propuesta de reforma constitucional) y sólo se supedita a la revisión y sanción de las normas aprobadas antes por la Cámara Baja (fuera de otras funciones de control político en segunda instancia que competen a temas nacionales y no regionales).

Así, como en el caso del número de representantes para la Cámara baja, se reproduce en el cuadro adjunto un cálculo aproximativo incorporando los tres criterios referidos al número senatorial:

**Senado: cálculo poblacional y territorial**

Macroregiones	Población (2002)	Población (%)	Actual	Propuesta Alternativa						
			Senadores (Distrito Único)	Criterio Terr. (a)	Criterio Pobl. (b)	Criterio Terr. + Pobl. (a) + (b) = (c)	Sólo Criterio Pobl. (d)	Dif. (c) - (d) = (e)	Corrección: se prioriza (d) con min. 6	Dif. final
Norte	7,072,010	25%		6	11	17	20	(3)	20	-
Oriente	2,549,516	9%		6	4	10	7	3	7	-
Lima*	9,325,138	33%		6	14	20	26	(6)	26	-

Centro Andino	3,083,774	11%		6	5	11	9	2	9	-
Centro Sur	2,144,429	8%		6	3	9	6	3	6	-
Sur	4,124,105	15%		6	6	12	12	1	12	-
<b>Total</b>	<b>28,298,972</b>	<b>100%</b>	<b>50</b>	<b>36</b>	<b>44</b>	<b>80</b>	<b>80</b>	<b>0</b>	<b>80</b>	<b>-</b>
Promedio Pobl. / Senad.			565,979				353,737			

*\* El estimado de población en el exterior es de 1999.*

Tal como se operó con el tema de las diputaciones, se asigna primeramente un mínimo de 6 representantes territoriales –columna (a)- a cada macroregión, lo que supondría un total de 36 senadores. En seguida, sobre la base de simulaciones se ha ponderado una cifra de 44 senadores adicionales –columna (b)- a ser asignados en función del criterio poblacional. La sumatoria –columna (c) resultante de adicionar (a) y (b)- generaría un subtotal de 80 representantes a razón de 17 en la macroregión Norte, 10 en Oriente, 20 en Lima, etc.

Atendiendo al ratio población/representante, se aprecia que si con 50 senadores el ratio era de 565,979 habitantes por senaduría, con 80 representantes el ratio disminuye sustantivamente a 353,737. Empero, como se señaló antes, al introducir los criterios complementarios de territorialidad y número mínimo de representantes se genera una distorsión respecto del criterio poblacional puro, tal como se aprecia en la columna diferencial –columna (e)- pues en casos como el de la macroregión Lima habría una subrepresentación senatorial de 6, a la par de sobrerrepresentaciones en por ejemplo la macroregión Oriente y Centro Sur.

Ello motiva una nueva corrección sobre la base del criterio poblacional pero manteniendo el mínimo de 6 representantes en cada distrito electoral macroregional. Tras este ajuste se aprecia que, a diferencia del caso de los miembros de la Cámara baja, no existen diferencias de sobre o subrepresentación, combinándose los tres criterios de un modo más preciso y manteniéndose el número total de senadores en 80.

Por tanto, se sugiere aumentar la cifra mínima de senadores o, mejor aún, establecer también un rango razonable que permita al ente especializado en materia electoral perfeccionar los cálculos correspondientes. Así, la cifra podría fluctuar entre 70 y 100 senadores, margen que como en el caso de las diputaciones posibilita una más amplia perdurabilidad del texto constitucional.

La redacción alternativa quedaría como sigue:

***Artículo 135°.- El Senado es elegido por distrito electoral múltiple por un período de cinco años. El número de senadores elegidos está entre 70 y 100. Por ley orgánica se fija la distribución de dicho número tomando en cuenta la densidad electoral. Toda circunscripción macroregional, incluyendo la representación de los ciudadanos peruanos residentes en el extranjero, tiene al menos seis senadores”.***