

*Crisis de la representación política del  
Congreso de la República del Perú*  
*Crisis of Political Representation of the  
Congress of the Republic of Peru*

Carlos Ponce Rivera\*  
<http://dx.doi.org/10.21503/lex.v13i15.720>

Lex

\* Magíster en Derecho Constitucional. Docente de la Universidad Garcilaso de la Vega y la Universidad Alas Peruanas.



*Sikuris.*

## RESUMEN

Cuando en 1993 se votó la actual Constitución Política, el Congreso de la República pasó de ser uno conformado por 240 representantes divididos en dos cámaras a uno de 120 agrupados en una sola cámara; ese número, a pesar del tiempo transcurrido (20 años), no se ha incrementado sustancialmente, debilitando la ya frágil institucionalidad democrática. El problema es que la representación congresal es política, por lo que esta se constituye no solo por una delegación formal sino también por la identificación psicológica entre el representante y su electorado, que debe ver al primero como alguien que defiende sus intereses, los mismos que son más dispersos y diferenciados mientras más grande es la población electoral. Por otro lado, la representación que ejerce hoy el congresista al cumplir sus funciones es de doble naturaleza porque por un lado representa a su electorado (regional) y por otro a la Nación entera, y eventualmente tiene que decidir entre intereses contrapuestos, como sucede al momento de votar normas de carácter general que no tienen el mismo efecto o aceptación en todas las regiones. El resultado de esta situación es la pérdida de confianza de los electores en sus representantes, el desprestigio de la institución parlamentaria, de sus miembros y de todo el sistema democrático que se basa precisamente en la legitimidad del ejercicio del poder político. El presente trabajo demuestra cómo a través del tiempo la representación numérica de los miembros del Congreso se ha visto seriamente afectada, y cómo es que el Parlamento peruano es el menos representativo de todos los que ha tenido en todo el siglo XX y en lo que va del XXI.

**Palabras clave:** *Parlamento, Constitución, elecciones, representación política.*

## ABSTRACT

When in 1993, we were voted for the current Constitution, the Congress, went from being one formed by 240 representatives divided into two chambers to one of 120 grouped in a single house; that number, despite the time elapsed (20 years) has not increased substantially weakening the already fragile democratic institutions. The problem is that congressional representation is politics so this is constituted not only by a formal delegation but also by psychological identification between the representative and the electorate who should see the first as someone who defends his/her interests which are more dispersed and differentiated while bigger is the voting population. On the other hand, the representation that exercise today Congressman to perform its functions is twofold because on one hand represents its electorate (regional) and the other to the whole nation, and eventually have to decide between conflicting interests as happens when to vote general rules that have not the same effect or acceptance in all regions. The result of this is the loss of voter confidence in their representatives, the discredit of the parliamentary

institution, its members and the entire democratic system that is based precisely on the legitimacy of the exercise of political power. This paper shows how over time the numerical representation of members of Congress has been seriously affected and as the Peruvian Parliament is the least representative of all it has had on the entire XX century so far XXI.

**Key words:** *Parliament, constitution, elections, political representation*

## INTRODUCCIÓN

La vigencia de la Constitución Política del Estado de 1993 ha traído consigo una serie de cuestionamientos que van desde la supuesta conculcación de derechos fundamentales reconocidos en la Constitución de 1979, la consagración del régimen económico neoliberal hasta la conformación de un régimen presidencialista en donde el control político de los actos de gobierno tiene escasas y poco eficientes herramientas. Los esfuerzos para poder adecuar la norma a las exigencias y realidad social del siglo XXI han sido pocos e infructuosos trayendo como consecuencia la pérdida de institucionalidad y el debilitamiento del sistema democrático.

El presente artículo pretende demostrar cómo es que el actual Congreso de la República es el menos representativo de nuestra historia y ser un aporte para la necesaria discusión en torno a la reforma del Estado, al tiempo de contribuir a la toma de conciencia en torno a un problema pocas veces abordado de manera científica.

### LA REPRESENTACIÓN COMO BASE DE LA LEGITIMIDAD DEL EJERCICIO DEL PODER POLÍTICO DEL ESTADO

No existe teoría del Estado sin definición previa del poder como fenómeno. Todas las teorizaciones del Estado consideran como primer elemento de este al poder. Conforme lo señala Norberto Bobbio, “no hay teoría política que no parta de alguna manera directa o indirectamente de una definición de ‘poder’ y de un análisis del fenómeno poder”.<sup>1</sup> Conforme lo señala dicho autor, “si la teoría del Estado puede ser considerada como una parte de la teoría política, la teoría política a su vez puede ser considerada como una parte de la teoría del poder”.<sup>2</sup> Y es que, como lo reconoce Raúl Ferrero, “no cabe explicarse la teoría del Estado sin analizar el impulso del poder, ya que la historia nos prueba que la voluntad de dominio es una de las fuerzas más constantes en la dinámica social y seguramente la de mayor expansión. Sociológicamente, el poder es la aptitud de un individuo o de un grupo para realizar su voluntad, imponiéndola sobre los demás individuos o grupos”.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Norberto Bobbio. *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. Séptima reimpresión. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 102.

<sup>2</sup> *Ibidem.* p. 103.

<sup>3</sup> Raúl Ferrero. *Derecho Constitucional. Teoría del Estado de Derecho*. Lima: Imprenta y Litografía Salesiana, 1963, p. 23.

Se identifican tres tipos de poder: el poder económico o poder de la riqueza, que es el que se vale de la posesión de ciertos bienes y más en concreto de los medios de producción para imponer su voluntad; el poder ideológico o poder del saber, que es el que se vale de ciertos tipos de conocimiento (del clima, de los cielos o de la tecnología por ejemplo) para imponerse; y el poder político o poder de la fuerza, que “es el poder cuyo medio específico es la fuerza y es considerado como el poder supremo. O sea, es el poder que distingue en toda sociedad al grupo dominante”.<sup>4</sup> Bidart Campos, al tratar de simplificar las diferentes definiciones del término “fuerza” y sus implicancias, señala que el sistema político, en cuanto proceso, contiene dos elementos fundamentales: “las ideas (o ideologías) y la fuerza”.<sup>5</sup> A este tipo de poder se le conoce también como “poder temporal”, el cual, según lo señalado por Bobbio, “está constituido por la conjunción del *dominium*, que es el poder sobre las cosas, constitutivo del poder económico, y el *imperium*, que es el poder de mando sobre los hombres”.<sup>6</sup>

El poder político es ejercido por el soberano, y las razones que legitiman su ejercicio es materia de especulación. Partiendo de la afirmación de Rousseau, quien señala que la soberanía siempre reside en el pueblo, el problema pasa a ser quién ejerce el poder en su representación, porque, tal como lo afirma el vienés, “la soberanía, no siendo sino el ejercicio de la voluntad general, no puede nunca enajenarse, y el soberano, que no es sino un ser colectivo, no puede ser representado sino por sí mismo; el poder puede transmitirse, pero nunca la voluntad”.<sup>7</sup> Bidart Campos señala:

Todo gobernante es un representante del Estado, por cuya cuenta actúa en ejercicio del poder. El Estado como persona jurídica actúa por representación, y quien lo representa es el elenco del gobierno. Pero aquí se trata de otra cosa. Más que de representación, cuyo alcance riguroso no excede el expuesto, se trata de “representatividad” del poder que tiene o no tiene representatividad. Representatividad es la condición de hacer presente o dar presencia a otro. Si yo encomiendo a alguien que haga una gestión cualquiera por mí, y la hace bien, digo que es como si la hubiera hecho yo mismo: el otro me ha hecho presente satisfactoriamente. Todo aquel que se encarga de asuntos ajenos o los tramita, y lo hace a satisfacción de esos terceros, tiene representatividad; los terceros sienten que él los ha hecho presentes. Hay, entonces, un nexo y un ligamen entre uno y otro, porque uno hizo o hace bien lo que el otro quiso o quiere que haga a su nombre.

El Poder —o mejor dicho, quien lo encarna— nunca puede tener una representatividad, en bloque o en total, que abarque a la sociedad entera; nunca puede hacer presentes a los casi ínfimos sectores de la sociedad gobernada. En el mejor de los casos, si grandes contingentes de esta se sienten o se creen expresados y presentes en la gestión de poder, habrá siempre otros —no importa su cuantía— que refutarán al poder y para nada abrigarán la sensación de que el gobernante les da presencia, actuando como ellos desearían que actuara... La ausencia absoluta de representatividad provoca orfandad

<sup>4</sup> Norberto Bobbio. *Op. cit.* p. 112.

<sup>5</sup> Germán Bidart Campos. *El poder*. Buenos Aires: Ed. Comercial y Financiera, 1985, p. 339.

<sup>6</sup> Norberto Bobbio. *Op. cit.* p. 113.

<sup>7</sup> Jean Jacques Rousseau. *El contrato social*. Madrid: Mestas Ed., 2005, p. 51.

política, porque nadie se siente consustanciado con el gobernante, y nadie cree que él da presencia e interpreta en una fotografía compleja a sus intereses en el mundo del poder. Cuando ningún grupo o muy pocos se sienten expresados por el gobernante, el consenso enflaquece y, en la mejor de las hipótesis, puede funcionar como puro acatamiento.<sup>8</sup>

Con relación al Parlamento y el fenómeno de la representatividad señala:

Normalmente, un parlamento se compone de legisladores de más de un partido. Pues bien, ese parlamento debe ser, en cada uno de sus sectores partidarios, representativo de otro y otros sectores no partidarios pero afines al partido, para que estos últimos sientan que los legisladores dan presencia a sus intereses extrapartidarios ante el cuerpo parlamentario. Es importante este nexo fluido entre distintos estratos de la sociedad y los grupos parlamentarios, sobre todo si aspiramos a vigorizar el parlamento frente al acrecimiento del poder ejecutivo... la representatividad supone, de modo algo tosco, que la sociedad considera al gobernante o al parlamento como sus portavoces en la esfera del poder, como los que hablan por ella y la hacen presente, como que la retratan sin amputarle demasiadas figuras.

El poder sin representatividad implica un desenganche con la sociedad, una sociedad sin eco en el radio del poder. [...] Cuando grupos asociaciones, sectores, etc., no se sienten interpretados o, lo que es peor, se sienten mal interpretados o desatendidos; cuando no encuentran afinidad alguna con el gobernante en orden a sus intereses, la sociedad ve al poder como opaco, como incapaz de reflejar y fotografiar ese vasto universo social, cuando en realidad la sociedad aspira a que el poder se asemeje a un espejo en el cual mirarse y ver sus aspiraciones y sus intereses, como si el propio titular de esos intereses estuviera allí presente. Una sociedad en tales condiciones dijimos que no se halla propensa al consenso. El tema tiene, en algunos aspectos, tangentes que tocan a los del poder divorciado y al del vacío del poder.<sup>9</sup>

## EL PARLAMENTO COMO EJE DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA

El parlamento es la base del modelo democrático y es connatural a este. No se puede entender un modelo democrático y representativo sin una asamblea que represente a los electores en su conjunto. A diferencia del Poder Ejecutivo o el Judicial, el parlamento solo tiene razón de ser en un modelo democrático y se constituye en su base. Como lo señala Alonso de Antonio, “ciertamente el binomio parlamento-democracia es indisoluble”.<sup>10</sup>

El parlamento se define como el “órgano político encargado principalmente de elaborar y aprobar las leyes y formado por una o dos cámaras, cuyos miembros son elegidos, en los países democráticos, por los ciudadanos con derecho a voto”.<sup>11</sup> El origen castellano de la palabra proviene del francés *parlament* y aparece en documentos escritos en Europa desde la

<sup>8</sup> Bidart Campos Germán. *Op. cit.* p. 85.

<sup>9</sup> *Ibidem.* p. 86.

<sup>10</sup> José Antonio Alonso de Antonio. *Derecho parlamentario*. Zaragoza: J. M. Bosch Editor, 2000, p. 9.

<sup>11</sup> <http://www.elpais.com/diccionarios/castellano/parlamento>

Edad Media. En el parlamento se encarna el llamado “Poder Legislativo”, pero en realidad su existencia es anterior al surgimiento de esta teoría, por cuanto cuando Montesquieu la esbozó en el siglo XVIII ya tenía mucho tiempo de funcionamiento en Inglaterra, en donde desde el siglo XIII había comenzado a desarrollarse hasta adscribirse el poder del Estado en el siglo XVII, instaurando la monarquía constitucional mediante la cual el rey conserva la soberanía y es quien representa al Estado pero es el Parlamento el que detenta la representación popular de la cual emana el poder.

En el parlamento, desde tiempos de la Revolución francesa, se identifica la representación del pueblo; el principio de la soberanía nacional hace que el parlamento represente a la nación y que sus representantes emanen directamente de la voluntad del pueblo, de la cual emana su legitimidad que a su vez es la que da soporte a todo el sistema republicano; es imposible imaginar una República sin asamblea. Esto es tan cierto que inclusive los Estados autocráticos y dictatoriales como los comunistas y los fascistas han buscado contar con asambleas que den legalidad y legitimidad a sus regímenes. Entonces, el parlamento es la institución más importante del sistema democrático.

El parlamento cumple principalmente un rol legislador, fiscalizador y representador; sin embargo, en la actualidad se da mayor importancia a la función de representación, por cuanto, por un lado, es el Poder Ejecutivo el principal legislador y, por otro, cada vez es más evidente el divorcio entre los Estados y sus pueblos, por cuanto las sociedades son cada vez menos representadas por los partidos políticos y los canales de mediación son más informales, menos rígidos y más directos, haciendo que hayan cuestionamientos ciertamente válidos hacia las funciones que el parlamento debe cumplir en un Estado, a lo que hoy se responde señalando que hay una función adicional, y esa es la referida a la función de integración que la asamblea cumple en una sociedad cada vez más dispersa y heterogénea.

Tal como lo señala Cecilia del Riego al explicar la regulación del parlamento en México, al referirse a la división de poderes,

no es casual la mención que en primer lugar hace la Constitución del Poder Legislativo: El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Esto es así porque la ley es, precisamente, el germen, el cimiento para el ejercicio de todo acto del poder público. La creación del acto legislativo, es decir, de una ley (o su modificación) deriva de un mandato directo de la Constitución al Poder Legislativo y constituye el acto de autoridad fundacional de los actos de autoridad de los tres poderes; la ley, una vez creada, está dirigida a regular tanto a los poderes en su ejercicio, como al universo de los gobernados.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Cecilia del Riego. *El Poder Legislativo. Motor y fiscal del Ejecutivo*. Recuperado desde <http://www.etcetera.com.mx/1999/356/vcr356.html>

Esta afirmación es aplicable a la mayoría de Estados republicanos en el mundo, incluyendo el Perú, por cuanto su Constitución de 1993 regula en primer término, a partir del artículo 90°, al Poder Legislativo, y en el artículo 45° señala que el poder emana del pueblo y que se ejerce con las limitaciones que impone la ley, la cual, en principio, solo puede ser aprobada por el Congreso.

El modelo del mandato representativo sobre el que descansa la institución parlamentaria se ha nutrido de tres aportaciones teóricas importantes: la teoría inglesa de la confianza, la teoría francesa del mandato representativo y la alemana del órgano.

1. *La teoría inglesa de la confianza* fue decantándose históricamente. De un lado, ni los mandantes podían prever todos los giros de las negociaciones de sus representantes ni podían estar reunidos continuamente para hacerles llegar sus instrucciones. Por eso estas comenzaron a ser muy generales; tanto que, como dice Jellinek, un pueblo tan práctico como el inglés debió darse cuenta pronto de su inutilidad. De otro lado, el Rey exigía que los representantes llevaran amplios poderes para todos los asuntos y que no quedaran paralizadas las deliberaciones por falta de mandato de estos.<sup>13</sup>

2. *La teoría francesa del mandato representativo*, que es la que ha dado nombre a la institución analizada, se fragua en vísperas de la Revolución. Acaso ya haya que retrotraerse a Montesquieu, que en *El espíritu de las leyes* defiende la idea de unos mandatos muy generales para dar libertad a los representantes. En igual sentido se pronuncian Condorcet y Sieyès durante los años revolucionarios. De modo semejante a Burke, Condorcet declara en la Asamblea Constituyente (1791) y escribe a sus lectores de l’Aisne (1792) que actuará con independencia: “El pueblo me ha enviado no para sostener sus opiniones sino para exponer las mías”.

La Declaración de Derechos de 1789, la Ley de 22-XII-1789 y la Constitución de 1791 consumaron el proceso: la ley es la expresión de la voluntad general, de la soberanía nacional una e indivisible.

La unidad e indivisibilidad de la soberanía exige —se decía— que los representantes lo sean de la nación en conjunto y no de sus electores concretos. La nación queda entendida como una unidad ideal y sublimada, como una unidad global distinta de los individuos y grupos parciales que la componen.

Esta magnitud indeterminada e indeterminable que es la nación, así entendida, no puede querer ni actuar por sí misma sino solo a través de sus representantes. Por tanto, quedan prohibidas las instrucciones y la revocación de los diputados.

<sup>13</sup> Georg Jellinek. *Teoría del Estado*. Buenos Aires: Ed. Albatros, 1981, p. 602.

Sobre el mandato representativo, Duverger señala lo siguiente:

La teoría del mandato representativo corresponde a la de la soberanía y de representación nacionales. Si el conjunto de los diputados representa al conjunto de la nación, los representantes no están ligados por un mandato preciso recibido de sus electores, puesto que los verdaderos mandantes no son estos, sino la nación. Esta, al tratarse de un ser colectivo incapaz de expresarse, no puede dar instrucciones a sus representantes, sino solamente les da el mandato de presentarla, es decir, de expresarla. Así, los diputados son libres en cuanto a sus actos y a sus decisiones, que son la expresión de la nación”.<sup>14</sup>

3. *La teoría del órgano* fue elaborada posteriormente por la iuspublicística alemana. Jellinek niega la dualidad entre representante y representado apoyado en que hay una sola voluntad, pues la de uno vale por la del otro. El representante es órgano del representado, del pueblo. El pueblo como persona jurídica pública no puede expresar su voluntad más que a través de su órgano, como ocurre con las personas jurídicas en el Derecho privado. Así, en su *Teoría del Estado* señala que “a primera vista la relación de representación parece idéntica a la de un órgano”.<sup>15</sup>

Para Jellinek:

Se entiende por representación la relación de una persona con otra o varias, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad última, de suerte que jurídicamente aparece una sola persona... Más en estricto sentido se entiende por representación la relación de un órgano con los miembros de una corporación, a consecuencia de la cual representa, dentro de la corporación, la voluntad de estos miembros. Los órganos representativos son, por consiguiente, en este sentido órganos secundarios, o sea órganos de otro que es órgano primario. Este tiene su propia voluntad en lo que respecta a la competencia del órgano secundario, en la voluntad de este y fuera de ella, no conoce voluntad alguna. El órgano primario no tiene poder sino para expresar de un modo inmediato esa voluntad, en cuanto esta sea una facultad especial que lo compete. El caso más frecuente en esto es el de la designación del órgano secundario mediante elección.<sup>16</sup>

## EL SISTEMA ELECTORAL COMO BASE DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Los sistemas electorales son los mecanismos que se utilizan para distribuir la representación política luego de una elección. La utilización de uno u otro sistema obedece antes que a razones técnicas a consideraciones de orden político, y en el caso del Perú, esa consideración es establecida por el constituyente en el artículo 176° de la Constitución Política del Estado,

<sup>14</sup> Maurice Duverger. *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona: Grafson, 1982, p. 76.

<sup>15</sup> Georg Jellinek. *Op. cit.* p. 429.

<sup>16</sup> *Ibidem*. p. 249.

cuando señala que “el sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica libre y espontánea de los ciudadanos...”. Para el caso de las elecciones congresales, en la medida que son pluripersonales, el artículo 187° prescribe que se considera la representación proporcional de acuerdo con el sistema que establezca la ley. Siguiendo ese precepto, la Ley Orgánica de Elecciones (Ley N° 26859) señala en su artículo 29° que en las elecciones para el Congreso de la República se utiliza el método de la cifra repartidora con el objeto de propiciar la representación de las minorías. La consideración política, en este caso, se sustenta en la necesidad de crear un órgano deliberativo que sea eficiente y poco oneroso y que supere las serias deficiencias que tenía el Congreso bicameral instaurado en la Constitución de 1979.

Duverger, al igual que un sector mayoritario de la doctrina, identifica dos sistemas electorales:

- Los sistemas mayoritarios.
- Los sistemas de representación proporcional.

Según este autor, los sistemas mayoritarios tienen como característica común el hecho de que solo aseguran una representación indirecta y aproximada de las minorías.

El candidato que llega en cabeza es elegido; los que le siguen son derrotados. De esta manera, los votos de los electores que se han dirigido sobre estos últimos no están representados en el Parlamento. Pero como el partido globalmente mayoritariamente en el conjunto del país es minoritario en algunas circunscripciones, los partidos minoritarios a escala nacional tienen, sin embargo, diputados en el Parlamento. Por ello, no hay rigurosa proporción entre el reparto de los sufragios entre los partidos y el reparto de los escaños parlamentarios.<sup>17</sup>

Este sistema admite varias modalidades como son:

- Sistema mayoritario puro y simple.
- Sistema de dos vueltas.

Por otro lado, los sistemas de representación proporcional se basan en el principio básico de que este asegura la representación de las minorías en cada circunscripción en proporción exacta al número de votos obtenidos. Según Duverger, “la representación proporcional supone, pues, el escrutinio de lista único, que permite atribuir escaños a la vez a la mayoría y a la minoría”.<sup>18</sup>

La representación proporcional arranca del principio de que pueden manifestarse en una circunscripción varias mayorías y de que cada una de ellas representa una opinión que agrupa a un número respetable de partidarios.

<sup>17</sup> Maurice Duverger. *Op. cit.* 108.

<sup>18</sup> *Ibidem.* p. 109.

La representación política es mayoritaria en el sentido de que los partidos organizados prevalecen sobre las opiniones que no consiguieron constituirse en partido, de manera que los partidos organizados más numerosos tendrán más representantes. La presentación proporcional merece tal nombre porque la representación es proporcional a la importancia de las diversas mayorías. Es mejor renunciar a calificarla como representación de las minorías, ya que, en realidad, las verdaderas minorías no son representadas. Así pues, las minorías serán opiniones que no agruparon más que un número ínfimo de electores para constituir un partido organizado.

Para el acto electoral se adoptan dos procedimientos:

- *Escrutinio de vueltas o uninominal*. Se presenta cuando cada circunscripción elige un solo candidato. En este caso las circunscripciones son pequeñas.
- *Escrutinio plurinominal*. Se presenta cuando cada circunscripción elige varios candidatos, que generalmente se agrupan por listas. Las circunscripciones son grandes.

Según Duverger, la elección entre uno u otro depende del sistema que se use, sea mayoritario o proporcional, por cuanto la presentación proporcional solo puede funcionar en el marco de escrutinio de lista. El sistema mayoritario puede funcionar tanto con el escrutinio de lista como con el uninominal. Pero existe una diferencia según se trate de listas cerradas o de listas que permitan la posibilidad de *panacher*, es decir, del hecho de componer cada uno su propia lista, cogiendo candidatos de listas diferentes si se quiere. Cuando es lista abierta, el escrutinio de lista mayoritario funciona sin más dificultades que el escrutinio uninominal mayoritario.

Tal como lo señala Duverger, el problema del sistema proporcional es que favorece a las mayorías en perjuicio de las minorías. Precisamente, el método D'Hondt está diseñado para ello y esta es su principal crítica; sin embargo, conforme lo describe el autor antes citado, el problema no es la fórmula sino el sistema mismo. A decir de él mismo, las desigualdades son menores a las que se presentan en el sistema mayoritario.

En la representación proporcional, con el reparto de los restos a escala local aparecen desigualdades en la representación que pueden ser muy fuertes... En el sistema mayoritario, las desigualdades de la representación son mucho mayores: normalmente produce una sobrerrepresentación de los partidos más fuertes y una infrarrepresentación de los partidos más débiles. Llega al máximo, por el contrario, en el sistema de vuelta única... Por consiguiente, todos los sistemas electorales efectivamente aplicados tienen como consecuencia “ponderar” la elección, es decir, dar influencias desiguales a los sufragios expresados por diferentes electores.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 102.

## LA POBLACIÓN ELECTORAL Y LA COMPOSICIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

En la Tabla 1, se muestra la comparación entre el número de conformantes del Congreso peruano con relación a la población a la que representa y otros parlamentos medianos al año 2007.

Tabla 1

### CONGRESOS UNICAMERALES MEDIANOS ACTUALES

País	Población (millones de habitantes)	Nº de representantes en el Congreso Nacional	Proporcionalidad (Nº de habitantes por cada representante)
Bulgaria	8,7	240	36 250
Portugal	9,8	235	41 702
Finlandia	5,1	200	25 500
Noruega	4,4	165	26 667
Dinamarca	5,2	179	29 050
Honduras	5,6	128	45 312
Ecuador	11,7	121	96 694
Israel	5,8	120	48 334
Camboya	10,5	120	87 500
<b>Perú</b>	<b>25,0</b>	<b>120</b>	<b>208 333</b>
Guatemala	10,9	116	93 965
Nueva Zelanda	3,6	99	36 363
Nicaragua	4,6	92	50 000
El Salvador	5,9	84	70 238
Panamá	2,7	72	37 500
Costa Rica	3,5	57	61 403

Fuente: *Dictamen del Proyecto de Ley N° 2397-2007-CR* - Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República

En la Tabla 2 se muestra la misma comparación con relación a los países de la Comunidad Andina al 2014.

Tabla 2

### CONFORMACIÓN DE LOS PARLAMENTOS DE LOS PAÍSES ANDINOS AL 2014

País	Senado	Cámara Baja	Cámara única	Total	Período	Reelección
BOLIVIA	36	62		98	5 años	Indefinido
COLOMBIA	102	166		268	4 años	Indefinido
ECUADOR			137	137	5 años	Indefinido
<b>PERÚ</b>			130	130	5 años	Indefinido

Fuente: elaboración propia.

La Tabla 3 muestra la relación entre población y número de representantes desde el año 1931 hasta el año 2011

Tabla 3

## PERÚ: ELECTORES Y CONGRESISTAS 1931-2011

Año	Electores	Diputados	Senadores	Total	Electores/ Congresistas
1931	393 368	---	---	145	2 706
1939	597 182	135	47	182	3 281
1945	776 572	142	47	189	4 109
1956	1 575 741	182	55	237	6 649
1963	2 070 781	140	45	185	11 193
1978	4 978 831	---	---	100	49 788
1985	8 282 545	180	60	240	34 511
1990	10 013 225	180	60	240	41 722
1992	11 339 756	---	---	80	141 747
1995	11 886 5283	---	---	12	98 877
2000	14 567 468	---	---	120	121 396
2001	14 906 233	---	---	120	123 219
2006	16 494 906	---	---	120	137 457
2011	19 949 915	---	---	130	153 460

Fuente: Roncagliolo, Rafael. "La reforma del sistema electoral". En *Las tasas de la transición democrática*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 2001, p. 217.

JNE. Elaboración propia.

La Tabla 4 muestra el sistema de cámaras en las diferentes constituciones que el Perú ha tenido a lo largo de su vida republicana.

Tabla 4

FIJACIÓN DE NÚMERO DE INTEGRANTES DEL PARLAMENTO EN LAS CONSTITUCIONES DEL PERÚ

Constitución	Nº fijo de integrantes	Sistema
1823	No	Unicameral
1826	Sí	Tricameral
1828	No	Bicameral
1834	No	Bicameral
1839	No	Bicameral
1856	No	Bicameral
1860	No	Bicameral
1867	No	Unicameral
1920	Sí	Bicameral
1933	No	Bicameral
1979	Sí	Bicameral
1993	Sí	Unicameral

Fuente: elaboración propia.

En la Tabla 5 se muestra la conformación de los parlamentos de América Latina.

Tabla 5

TAMAÑO DE LOS PARLAMENTOS A NIVEL DE LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE AL 2014

Parlamento unicameral	Parlamento bicameral
País (número de integrantes)	País (número de integrantes)
Costa Rica (57)	Paraguay (45/43)
Panamá (71)	Uruguay (31/99)
El Salvador (84)	Bolivia (36/62)
Nicaragua (90)	Chile (38/120)
Ecuador (137)	República Dominicana (32/178)
Perú (130)	Colombia (102/166)
Honduras (128)	Argentina (72/257)
Guatemala (158)	Brasil (81/513)
Venezuela (164)	México (128/500)

Fuente: elaboración propia.

El estudio realizado por Henry Pease, quien en el período parlamentario 2001-2006 presidió una comisión encargada de revisar la Constitución y proponer una reforma a su texto, incluyó consultas regionales referidas a dos temas: el sistema parlamentario y el número de representantes que debía tener el Poder Legislativo. Se consignan los resultados en las tablas 6, 7 y 8:

Tabla 6

OPINIÓN REGIONAL CON RELACIÓN AL SISTEMA PARLAMENTARIO

A favor de la bicameralidad	A favor de la unicameralidad
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apurímac</li> <li>2. Arequipa</li> <li>3. Cusco</li> <li>4. Huánuco</li> <li>5. Madre de Dios</li> <li>6. Piura</li> <li>7. Puno</li> <li>8. San Martín</li> <li>9. Tacna</li> <li>10. Tumbes</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Amazonas</li> <li>2. Áncash</li> <li>3. Ayacucho</li> <li>4. Cajamarca</li> <li>5. Callao</li> <li>6. Lima (provincias)</li> <li>7. Huancavelica</li> <li>8. Ica</li> <li>9. La Libertad</li> <li>10. Lambayeque</li> <li>11. Moquegua</li> <li>12. Pasco</li> <li>13. Ucayali</li> </ol>

Tabla 7

OPINIÓN REGIONAL CON RELACIÓN AL NÚMERO DE SENADORES (solo en donde se opina a favor de la bicameralidad)

NÚMERO DE SENADORES	
A favor de que sean 60 senadores o menos	A favor de que sean más de 60 senadores
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apurímac</li> <li>2. Arequipa</li> <li>3. Cusco</li> <li>4. Madre de Dios</li> <li>5. Puno</li> <li>6. San Martín</li> <li>7. Tacna</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Huánuco</li> <li>2. Piura</li> <li>3. Tumbes</li> </ol>

Tabla 8

OPINIÓN REGIONAL CON RELACIÓN AL NÚMERO DE DIPUTADOS

NÚMERO DE DIPUTADOS	
A favor de que sean 180 o menos	A favor de que sean más de 180 diputados
1. Amazonas 2. Áncash 3. Apurímac 4. Arequipa 5. Ayacucho 6. Callao 7. Huancavelica 8. Huánuco 9. Lambayeque 10. Madre de Dios 11. San Martín 12. Tacna 13. Ucayali	1. Cajamarca 2. Cusco 3. Lima 4. Ica 5. La Libertad 6. Moquegua 7. Pasco 8. Piura 9. Puno 10. Tumbes

La Tabla 9 muestra el tamaño de las circunscripciones electorales dividiéndolas en pequeñas medianas y grandes, según el número de representantes que cada una aporta a la conformación general del Congreso de la República.

Tabla 9

TAMAÑO CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL ELECCIONES GENERALES 2011 SEGÚN RESOLUCIÓN N° 2529-2010-JNE Y SU INFLUENCIA SOBRE LA PROPORCIONALIDAD

Tamaño circunscripción	Distrito electoral	Grado de proporcionalidad
Pequeño (2-5 bancas)	Amazonas(2), Áncash (5), Apurímac (2), Ayacucho (3), Cusco (5), Huancavelica (2), Huánuco (3), Ica (4), Junín (5), Lambayeque (5), Loreto (4), Madre de Dios (1), Moquegua (2), Pasco (2), Puno (5), San Martín (4), Tacna (2), Tumbes (2), Ucayali (2), Callao (4), Lima provincias (4)	Pequeño
TOTAL= 21		
Mediano (6-10 bancas)	La Libertad (7), Arequipa (6), Piura (6), Cajamarca (6),	Medio
TOTAL= 04		
Grande (más de 10 bancas)	Lima y extranjero (36)	Alto
TOTAL= 01		
TOTAL PERÚ= 26		

## PARLAMENTO PERUANO Y ELECTORADO: HABLAN LOS NÚMEROS

Desde la misma creación del parlamento moderno en el siglo XVIII, el problema del número de representantes que deben componer la asamblea y la manera de elegirlos ha sido una constante preocupación por cuanto ambos aspectos son considerados como las bases para la legitimidad política sobre la que descansa el ejercicio del poder político del Estado. Así por ejemplo Hegel, a inicios del siglo XIX, señalaba:

En la elección por medio de muchos individuos, puede hacerse notar aún que, en especial en los grandes Estados, se manifiesta, precisamente, la indiferencia para dar el propio sufragio, puesto que la cantidad tiene un efecto insignificante; y el que tiene derecho al voto, por más que esta autorización pueda serle valorada y considerada como algo elevado, no se presenta a la votación; de suerte que de tal institución se deriva más bien lo contrario a su finalidad, y la elección cae en poder de unos pocos, de una parte, y, por lo tanto, del interés particular, accidental, que debía justamente estar neutralizado.<sup>20</sup>

Años antes, Emmanuel Sieyès, al momento de defender la necesidad de igualar los derechos de la clase burguesa con los de la nobleza señalaba que “los derechos políticos, como los derechos civiles, deben corresponder a la cualidad del ciudadano... Todo ciudadano que reúne las condiciones para ser elector tiene derecho a hacerse representar, y su representación no puede ser una fracción de la representación de otro”.<sup>21</sup>

Lo antes señalado evidencia la existencia de posiciones contrarias a pesar de no estar muy distanciadas en el tiempo, y reflejan que la problemática referida a la conformación del parlamento no es nueva.

En el caso peruano, de la relación entre el número de habitantes y los representantes elegidos con aquellos que corresponden a algunos países de América Latina y de otras partes del mundo, también unicamerales, como se observa en la Tabla 1, se desprende que la conformación del Congreso peruano es la más antidemocrática por cuanto, conforme lo señala Tuesta Soldevilla, a partir de la Constitución de 1993 “a nivel internacional el tamaño del Parlamento peruano pasó a ser solo comparable con el de otros países pequeños en el mundo, como Gabón, Israel, Macedonia y Senegal. La diferencia es que la población sumada de todos estos países es menor a la del Perú, que supera los 25 millones de habitantes”.<sup>22</sup>

Comparativamente, en la región andina, como se observa en la Tabla 2, el Perú resulta ser el segundo país con mayor población, pero el penúltimo si consideramos el número de

<sup>20</sup> Guillermo Federico Hegel. *Filosofía del Derecho*. Buenos Aires: Claridad, 1939, p. 273.

<sup>21</sup> Emmanuel Sieyès. *¿Qué es el Tercer Estado?* Buenos Aires: Americalee, 1943, pp. 60-61.

<sup>22</sup> Fernando Tuesta Soldevilla. “Paradojas de la Reforma Constitucional. Los parlamentarios debieran ser más”. *El Comercio*. Lima, 13 sept, 2005, sección A, p. 2.

representantes. Dentro de América Latina, a inicios del siglo XXI, entre diecinueve países el Perú ocupaba el puesto quince en relación al total de parlamentarios, no obstante ser el quinto país en términos de tamaño de la población. La Tabla 2 da cuenta detallada de estos alcances en los países de la Comunidad Andina,<sup>23</sup> y sirve para afirmar que la representación política en el Congreso de la República es antidemocrática, lo cual es confirmado con los datos de la Tabla 3, por cuanto no corresponde a la población a la que representa. Incluso si se la compara con las de otros países de Occidente, termina siendo del tamaño de los que existen en Honduras, Ecuador, Israel o Camboya, con la diferencia de que estos cuatro sumados hacen la población total del Perú, tal y como se muestra en la Tabla 1.

El análisis histórico de la conformación del Congreso de la República en el Perú mostrado en la Tabla 3, con excepción de las Asambleas Constituyentes (1979 y 1992), demuestra que el actual Congreso es el más pequeño del último siglo.

En la Tabla 9 se muestra que más del 70% de las circunscripciones electorales son pequeñas o medianas. Solo una, Lima, es considerada como grande y tiene un adecuado nivel de representación. Esta composición centraliza la representación, y puede ser una de las causas para que los niveles de rotación en la composición del Congreso cada quinquenio sea superior al 80% y que la mayor parte de congresistas reelegidos sean los que se eligen en Lima, que sigue concentrando a la gran clase política en perjuicio de las regiones, las mismas que ven dificultada la posibilidad de crear élites políticas formadas e institucionalizadas.

Además, la débil representación impide que los intereses regionales sean escuchados oportunamente. Esto evita que el Estado pueda reaccionar eficientemente ante coyunturas caracterizadas por el enfrentamiento permanente entre intereses locales y nacionales, tal y como sucede con los proyectos mineros. Además, como se ha señalado anteriormente, frecuentemente los congresistas tienen que balancear el interés de su electorado con el interés nacional, y no siempre pueden hacerlo de manera objetiva porque en cada voto está en juego su continuidad política. El rol de la Cámara de Diputados es precisamente el de ser la expresión del país, mientras que el Senado, por su conformación nacional en la elección de sus miembros, tiene un rol mucho más objetivo, facilitando la toma de decisiones.

De otro lado, como se observa en la Tabla 5, se tiene que en América la conformación de los parlamentos es la siguiente: la mitad de los países de la región poseen parlamentos unicamerales, mientras que la otra mitad integra su Poder Legislativo con dos cámaras. La opción por una u otra solución para la integración del cuerpo legislativo no está relacionada con el tamaño de los países, puesto que si bien los cuatro países más grandes son bicamerales (Brasil, México, Colombia y Argentina), los tres que le siguen en tamaño (Perú, Venezuela

<sup>23</sup> Fernando Tuesta Soldevilla. *El juego político. Fujimori, la oposición y las reglas*. Lima: Fundación Friedrich Eber, 1999.

y Ecuador) son unicamerales. En el otro extremo, de los tres países más pequeños, dos son bicamerales (Paraguay y Uruguay), de modo que no existe asociación entre el tamaño del país y la opción mencionada.

Además, no existe una relación directa entre el carácter federal o unitario de los países de la región y las soluciones asumidas en materia de la integración del Poder Legislativo. En efecto, Brasil, Argentina y México son países federales y bicamerales; pero Paraguay, Uruguay y Chile no son federales y, no obstante ello, poseen parlamentos bicamerales. Sin embargo, sí parece posible establecer una relación entre federalismo y bicameralismo en un sentido unidireccional; no todos los bicamerales son federales, pero todos los federales son bicamerales, con la excepción de Venezuela.

Además, de los nueve países que cuentan con un parlamento bicameral, en seis de ellos la cámara alta se integra por un número igualitario de representantes por circunscripción (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México y República Dominicana), mientras que en los tres restantes los senadores se eligen en una única circunscripción nacional (Colombia, Paraguay y Uruguay).

Por otra parte, parece haber nuevamente cierta vinculación geográfica entre las soluciones sobre la integración de los parlamentos y las subregiones. En efecto, todos los países centroamericanos son unicamerales y tienen cámaras grandes en comparación con su población, mientras que la mayoría de los países del Cono Sur son bicamerales. Seguramente no es ajena a esta situación la evolución histórica de cada una de las subregiones. Entre los países unicamerales, el tamaño del parlamento varía entre 57 representantes (Costa Rica) y 164 (Venezuela). El tamaño promedio de los parlamentos unicamerales de la región es de 109 integrantes. Nuevamente, la definición del tamaño de la asamblea legislativa unicameral no está vinculada con el tamaño del país; de hecho, Costa Rica no es el país más pequeño de los unicamerales, y Ecuador y Perú, que son de los países con mayor población entre los unicamerales, no poseen los parlamentos más grandes de esta categoría.

Los países latinoamericanos con parlamentos bicamerales, en todos los casos, presentan una cámara alta más pequeña que la cámara baja; sin embargo, la proporción entre los tamaños de ambas cámaras es totalmente aleatoria y varía en cada caso. De hecho, en Colombia y Paraguay la cámara baja no alcanza al doble de los miembros de la cámara alta, mientras que en otros países como Brasil y República Dominicana la cámara baja es más de cinco veces más grande que la cámara alta.

En el caso de los países bicamerales tampoco existe una relación unívoca entre el tamaño del país y el número de parlamentarios, pero se observa cierta tendencia en tal sentido. Los dos países más grandes son los que poseen los dos parlamentos más numerosos, y los cuatro

países más grandes coinciden (aunque no estrictamente en el mismo orden) con los cuatro parlamentos más grandes de la región.

Por otro lado, no existe relación directa entre el tipo de régimen y la composición numérica, aunque parece ser que los regímenes con democracias menos institucionalizadas o de baja intensidad como Ecuador o Venezuela prefieren sistemas unicamerales, si a estos se suma el Perú —porque su Constitución fue desarrollada bajo un régimen de esas características—. Entonces se puede pensar en que efectivamente los parlamentos unicamerales son más funcionales a estos regímenes quizás porque su funcionamiento es más complejo desde el punto de vista de la representación, lo cual dificulta la labor del parlamentario en beneficio del Poder Ejecutivo.

### LA SUBREPRESENTACIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por lo antes señalado se puede afirmar que en el Perú la conformación del Parlamento resulta ser totalmente ajena a la realidad social a la que pretende representar; es más, termina siendo un parlamento que decreció en vez de crecer, por cuanto de un congreso que tenía 240 congresistas (180 diputados y 60 senadores en 1980), a partir de 1993, se pasó sin ningún argumento técnico e institucional a uno exactamente de la mitad, para luego haber crecido en menos del 5% casi veinte años después y tener 130 congresistas.

Por otro lado, la Tabla 4 demuestra que la tendencia a establecer el número fijo de representantes al Congreso de la República es una tendencia originada recién en el siglo XX y muy recientemente, por cuanto data de la Constitución de 1979. La fórmula constitucional vigente, además de ser antitécnica, no es propia de la tradición histórica del Perú sino que fue incorporada recién en 1979. Se dice antitécnica por cuanto lo regular debería ser que el número de representantes esté en función del número de representados y de la conformación de la circunscripción electoral, por lo que tendría que ser establecido por el ente técnico, en nuestro caso el Jurado Nacional de Elecciones, y no por una decisión aleatoria y política como la que terminó fijando el número en 130, luego de que el Congreso cediera ante la presión de la sociedad civil de las provincias de Lima en el año 2010.

En efecto, en 2010 el Congreso votó la Ley N° 29042, que modifica el artículo 90° de la Constitución Política y eleva el número de congresistas a 130, abriendo las puertas para que el Jurado Nacional de Elecciones cree el distrito electoral de Lima provincias en un intento por superar el déficit de representantes, objetivo no cumplido porque el incremento se centraliza en Lima y algunas regiones, ya que, por efecto de la misma Ley, cuatro de los diez nuevos escaños se quedan en el nuevo distrito electoral y los otros seis se distribuyen conforme a ley, es decir, beneficiando a los departamentos que actualmente cuentan con más representantes y manteniendo en situación de desventaja a los que tienen menos representantes, como Madre de Dios, Apurímac, Tacna, Huancavelica, Moquegua y Tumbes.

En efecto, con fecha 01 de octubre del 2010, el Jurado Nacional de Elecciones emitió la Resolución N° 2529-2010-JNE, mediante la cual estableció la distribución de escaños siguiendo la nueva conformación establecida en el artículo 90° de la Constitución. Reconoce la creación del distrito electoral de Lima provincias asignando cuatro escaños, e incrementa el número en uno en cada una de las siguientes circunscripciones electorales: Lima, Arequipa, Cajamarca, Loreto, San Martín y Piura.

Distribuye dos escaños a circunscripciones de la costa (Lima y Piura), dos a la sierra (Arequipa y Cajamarca) y dos a la selva (Loreto y San Martín). Sin embargo, deja con una mínima representación a departamentos como Ucayali, Madre de Dios, Huancavelica, Apurímac, Tumbes, Tacna y Moquegua. Lo aleatorio de la distribución se evidencia cuando se verifica, tomando las cifras del RENIEC existentes a la fecha de la distribución, el caso de San Martín, una circunscripción en la que el año 2006 habían 357 124 electores, y el año 2010, 456 355, es decir, mostró un incremento de 99 231 electores, lo que representa un 27,78% con relación al 2006. En el mismo período, Madre de Dios tuvo un incremento de 21 815 electores, lo que representa el 45,6% de aumento en su electorado, por lo que, aplicando un criterio de proporcionalidad, le debía corresponder a esta circunscripción un congresista más y no a San Martín; lo mismo sucede con Apurímac, en donde entre el 2006 y el 2010 hubo un incremento de 43 516 electores, lo que significa un incremento del orden del 22,20%, o en Áncash, en donde hubo un incremento de 115 020 electores, con lo que se prueba que el criterio técnico nunca existió, por cuanto, si se considerara que se han tomado en cuenta las cifras relativas, Madre de Dios tuvo un mayor incremento poblacional (45,6%), y si se toman en cuenta las cifras absolutas, Áncash tuvo un incremento en casi el doble de electores con relación a San Martín, correspondiendo a cualquiera de los primeros el incremento y no al último, lo mismo que a Cajamarca, que igualmente presenta un incremento menor en términos relativos y absolutos que en los casos de los ejemplos puestos.

Esto demuestra que el 80,7% del total de circunscripciones electorales existentes en el Perú para las elecciones generales del año 2011 eran de tamaño pequeño y tienen un pequeño grado de proporcionalidad, lo cual tiene como efecto directo una baja representación y una alta insatisfacción ciudadana. Este estado de cosas obedece a dos factores: primero, la limitante en cuanto se refiere al número de escaños señalado en la Constitución y que impide que el ente técnico pueda realizar una adecuada distribución incrementando o disminuyendo el número, y segundo, a una distribución orientada a beneficiar a la capital de la República, que hace que inclusive sean considerados dentro del universo electoral los que viven en el extranjero.

Como lo señala la mayoría de estudiosos en materia constitucional, la implantación del unicameralismo en el Perú rompió con la tradición histórica constitucional del Perú — que solo ha tenido tres breves experiencias diferentes al bicameralismo, en 1823, 1826 y 1867—, con el objeto de solucionar los problemas del Parlamento de ese entonces, pero no

lo hizo; al contrario, agudizó sus problemas y creó otros nuevos. Si bien es cierto, un sistema bicameral por sí solo no es garantía de un congreso eficiente, lo que sí asegura es una mayor representación numérica que por sí misma representa una ventaja. El nuevo Congreso, visto desde la perspectiva de su funcionamiento, debe estar orientado a representar a la sociedad y a la realización de una efectiva labor de fiscalización y de contrapeso al Poder Ejecutivo mediante las funciones que la Constitución le otorga. Debe servir para establecer políticas de carácter nacional, dejando de lado los regionalismos, y para tender puentes de comunicación válidos entre el Estado y la población, y servir para fortalecer la democracia. Es necesario recordar que el sistema unicameral fue instalado en una coyuntura en la cual el Perú vivía un régimen de facto y sirvió para establecer una democracia de baja intensidad, lindante con el autoritarismo, convirtiéndose en un órgano de segundo nivel con relación al Poder Ejecutivo, sin capacidad de control y fiscalización y especialmente funcional para legitimar medidas dictatoriales que sirvieron para darle una careta democrática al régimen de ese entonces.

En efecto, conforme lo demostró Pedro Planas al comparar los parlamentos de todo el mundo, el Congreso del Perú es uno de los más pequeños de América Latina y del mundo en relación con la población a la cual representa, y siguiendo el esquema de los estándares mundiales, no se adapta a ellos por cuanto, si bien es cierto y tal como se ha demostrado, no existe un principio uniforme para su existencia. El principal factor para la implantación de un sistema unicameral o uno bicameral es la población a la que representa el parlamento, estableciéndose que en la mayor parte de países con una población mayor a 13 millones de habitantes existe un parlamento bicameral, y que en aquellos con una población menor a 13 millones existe un parlamento unicameral, sin que esto signifique una generalización pero sí una tendencia que se explica en la posibilidad de representar de mejor manera a la población, lo que es perfectamente factible cuando esta es pequeña o no está dispersa. En el Perú, ni la población es de 13 millones de habitantes ni está concentrada, sino que, al contrario, es de casi 30 millones, está dispersa y es muy diversa. Sin embargo, el Parlamento peruano, a la inversa del razonamiento que justifica la representación, no ha incrementado el número de representantes sino que lo ha disminuido. En efecto, mientras en 1981 el Parlamento tenía 240 miembros para una población de 17 millones de personas, en el año 2014 tiene 130 para representar a 29 millones, es decir, la representación ha disminuido en 50% mientras que la población se ha incrementado en 42%, lo cual desde todo punto de vista es irracional, más cuando se comprueba que el número establecido arbitrariamente por el constituyente no estuvo precedido de ningún estudio técnico ni alguna justificación. Cuando la propuesta fue debatida, los miembros del Congreso Constituyente Democrático eran 80; cuando la propuesta fue elevada al Pleno para su aprobación, el número considerado era de 100, y durante el debate se plantearon cifras de acuerdo con el criterio del orador, y al final se decidió por 120, sin mayor justificación que la derivada de la necesidad de reducir el gasto de funcionamiento del Parlamento, lo cual tampoco se cumplió, por cuanto en 1991

el último presupuesto del Parlamento bicameral alcanzó a S/. 36 477 154 soles. El Congreso Constituyente Democrático de 1993 costó S/.43 867 858 soles. Cuando se instauró el nuevo Congreso en 1995, fue de S/. 66 670 545.<sup>24</sup> En el 2014, su presupuesto institucional de apertura fue de S/. 496 270 114 millones de soles. Su presupuesto para el año 2015 es de S/. 517 171 633 millones de soles, es decir, más de 10 veces el presupuesto asignado el año de su creación (1993), lo cual no se justifica si se considera que el incremento de representantes no ha sido en esa proporción ni tampoco la inflación, confirmando que dicho argumento no era válido. La tendencia mundial es dejar que el número de representantes lo establezca la ley y no la Constitución, esto para evitar el elevado costo social y político que tiene fijar un número determinado y constante para cada elección, con los problemas de subrepresentación o sobrerrepresentación que este puede tener o con el que representa el modificar el texto constitucional incrementando el número de representantes, cuando el Parlamento es una institución generalmente con poca aceptación ciudadana. Por eso, la Constitución de 1933 establecía en su artículo 91º: “El número de diputados y el de senadores será fijado por la ley”. El constituyente del 79 introdujo la cláusula del número fijo, y ese error fue mantenido por el de 1993, a pesar de que existieron voces discrepantes, provenientes de la oposición democrática, que abogaban por el retorno a la fórmula matriz de 1933.

## CONCLUSIÓN

Considerando el análisis antes realizado, la reforma del Poder Legislativo debe incluir, entre otros temas, la forma en que ejerce sus funciones y su conformación numérica, así como la manera en que se elige a sus miembros, debiendo para ello considerarse, antes que el costo económico o la tradición histórica, la funcionalidad que la institución debe tener y ante todo su importancia para garantizar la plena vigencia del sistema democrático. Debe considerarse que en la actualidad no es admisible la existencia de un Estado sin un Congreso, y la existencia de uno débil favorece más que al gobierno mismo a los poderes fácticos que interactúan para prescindir de los canales legales de representación y constituirse ellos mismos en esos canales, arrogándose una representatividad que nadie les ha otorgado, con el agregado de que esa atribución siempre lleva consigo intereses económicos y políticos que de no controlarse terminan estimulando la creación de regímenes poco democráticos o desinstitucionalizados.

<sup>24</sup> Katiuska Valencia Segovia. *Reforma del Congreso: la bicameralidad*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, 2007. Recuperado desde [http://portal.jne.gob.pe/informacioninstitucional/escuelaelectorall/Martes%20Electorales%20-%20Exposiciones/ee2007/mar\\_17jul2007.pdf](http://portal.jne.gob.pe/informacioninstitucional/escuelaelectorall/Martes%20Electorales%20-%20Exposiciones/ee2007/mar_17jul2007.pdf)

## REFERENCIAS

- Alonso de Antonio, José Antonio. *Derecho parlamentario*. Zaragoza: J. M. Bosch Editor, 2000.
- Bidart Campos, Germán. *El poder*. Buenos Aires: Ed. Comercial y Financiera, 1985.
- Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. Séptima reimpresión. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Del Riego, Cecilia. *El Poder Legislativo. Motor y fiscal del Ejecutivo*. Recuperado desde <http://www.etcetera.com.mx/1999/356/vcr356.html>
- Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona: Grafson, 1982.
- Ferrero, Raúl. *Derecho Constitucional. Teoría del Estado de Derecho*. Lima: Imprenta y Litografía Salesiana, 1963.
- Hegel, Guillermo Federico. *Filosofía del Derecho*. Buenos Aires: Claridad, 1939.
- Jellinek, Georg. *Teoría del Estado*. Buenos Aires: Ed. Albatros. 1981.
- Rousseau, Jean Jacques. *El contrato social*. Madrid: Mestas Ed., 2005.
- Sieyés, Emmanuel. *¿Qué es el Tercer Estado?* Buenos Aires: Americalee, 1943.
- Tuesta Soldevilla, Fernando. *El juego político. Fujimori, la oposición y las reglas*. Lima: Fundación Friedrich Eber, 1999.
- Tuesta Soldevilla, Fernando. “Paradojas de la Reforma Constitucional. Los parlamentarios debieran ser más”. *El Comercio*. Lima, 13 sept, 2005, sección A.
- Valencia Segovia, Katiuska. *Reforma del Congreso: la bicameralidad*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, 2007. Recuperado desde [http://portal.jne.gob.pe/informacioninstitucional/escuelaelectorall/Martes%20Electorales%20-%20Exposiciones/ee2007/mar\\_17jul2007.pdf](http://portal.jne.gob.pe/informacioninstitucional/escuelaelectorall/Martes%20Electorales%20-%20Exposiciones/ee2007/mar_17jul2007.pdf)

Recibido: 06/04/2015  
Aprobado: 29/04/2015