

Las falacias en torno al número de congresistas

17 de septiembre de 2018

Jaime de Althaus
Para Lampadia

La crítica principal que se ha hecho a la propuesta de establecimiento de la bicameralidad formulada por el Ejecutivo y remitida al Congreso para su discusión y aprobación, es que el número total de congresistas -130- es muy bajo, más aún considerando que habría dos cámaras, dejando a la de diputados con solo 100 representantes. Habría entonces “sub representación” de la población. Para representarla más adecuadamente, se necesitaría un número mayor de congresistas.



En realidad, esta crítica no pasa de ser una creencia, una prenoción, sin una base empírica o científica. El argumento que se da es que, con 130 congresistas, tenemos la relación congresista - población más alta de América Latina. Es decir, en los demás países, cada congresista representa a un número menor de ciudadanos que en el Perú.

Pero si nos comparamos con Estados Unidos, una democracia mucho más asentada y desarrollada que la nuestra, veremos que allí cada congresista representa a una cantidad de electores mucho mayor que en el Perú. La Cámara de Representantes, por ejemplo, tiene 435 parlamentarios y hay 231 millones de electores, lo que significa 531,000 electores por representante. En el Perú tenemos cerca de 23 millones de electores y 130 congresistas, lo que da una relación de 176,000 electores por congresista, mucho menos que en Estados Unidos.

Con un agregado, acaso más importante: que en Estados Unidos los distritos electorales para elegir la Cámara Baja son uninominales (se elige a un representante por distrito), lo que hace que la cantidad de personas representadas esté perfectamente acotada. Cuando decimos que un congresista norteamericano representa a 531,000 electores, representa realmente a esos 531,000 (en realidad esa cantidad es un promedio). En cambio, la afirmación de que en el Perú un congresista representa a 176,000 electores es, en verdad, una falacia, porque al ser los distritos electorales plurinominales, cada congresista en realidad representa a una cantidad mucho mayor. Si nos vamos al extremo, tendremos que un congresista por Lima (uno de los 37) representa a 9 millones de habitantes.

Entonces, pasar de un sistema electoral plurinominal a uno binominal para la futura cámara de diputados, como propone el proyecto del Ejecutivo, ayuda a mejorar la relación de representación, porque ayuda a acotar mejor, a reducir la cantidad efectiva de ciudadanos que cada congresista representa. Si, como se estaría pensando -porque esto no está en el proyecto de ley- Lima se divide en 6 o 7 distritos binominales, cada diputado representará de manera efectiva a un número que, en promedio, será la sexta o séptima parte de 9 millones. Y eso que, si nos atenemos a la proporción que representa la población de Lima respecto de la población nacional, Lima debería estar dividida, como veremos, en cuando menos 15 distritos binominales.

Pero a lo que vamos es que lo de la “subrepresentación” es una falacia porque con el nuevo sistema de distritos binominales -si se aprueba- habrá mucho menos “subrepresentación” que con los distritos plurinominales departamentales actuales, manteniendo el número de 130 congresistas. Es decir, la ratio de representación será más pequeña.

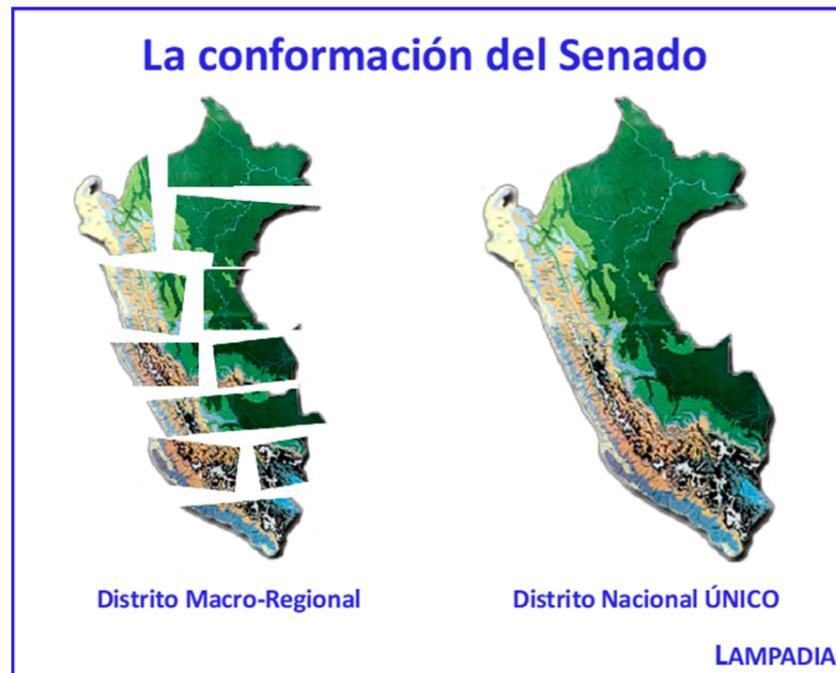
Lima sub-representada desde el punto de vista demográfico

Ahora bien, como hemos adelantado, en la propuesta del Ejecutivo Lima-Callao estará sub representada desde el punto de vista de su peso poblacional. Según informó el viceministro de Gobernanza Raúl Molina en entrevista que le hiciera en El Comercio, para elegir 30 senadores el país se dividiría en 6 macro-distritos con 5 senadores por cada uno. Uno de esos macro-distritos sería Lima Callao. 5 senadores de 30 representan un 16.6%, muy lejos del 32.6% que representa la población de Lima y Callao respecto del total nacional.^[1] Si agregáramos 5 senadores más para Lima-Callao, esta región tendría el 28.6%. Habría que subir el número de senadores a 35.

Y, según el mismo Molina, para elegir diputados, Lima-Callao se dividiría en 6 o 7 distritos binominales. Es decir, tendría 12 o 14 diputados de un total de 100, un porcentaje aún inferior al que tendría en la Cámara de Senadores. Lima - Callao tendría que tener cuando menos 15 o 16 distritos binominales, lo que incrementaría el número total de diputados a 116 cuando menos. Eso es lo que habría que hacer si queremos que Lima mantenga su proporcionalidad demográfica a fin de recuperar a la élite nacional para la política.

Criterio no es demográfico, sino económico

Pero el criterio que se ha usado para delimitar los macro y micro-distritos no es el de la equivalencia demográfica, sino el de la existencia de relaciones económicas y sociales reales. Es decir, que representen a una realidad económica, social o cultural existente.



Esa es la razón por la que no se sostiene la otra crítica que se ha formulado a los 50 distritos binominales, en el sentido de que habría departamentos (regiones) como Tacna, Moquegua y Madre de Dios que no alcanzarían representación, por su escasa población. En ese sentido, ya se aclaró que cada uno de esos departamentos será un distrito binominal. Así como habrá otros departamentos que se dividirán en dos distritos electorales, en función de sus conexiones internas.

Lo mismo se puede decir del Senado. Se dijo que con 30 senadores, cada región (departamento) tendría un senador y, considerando Lima, quizá algunas no alcanzarían a tener ninguno. Pero el proyecto de ley es claro en plantear macro-distritos electorales, basados en 6 macro-regiones considerando Lima metropolitana.

Presupuesto

También se ha criticado que sea la cámara de Senadores la que apruebe el presupuesto de la República. Y esta no es una mala idea en la medida en que se trata de que el presupuesto tenga precisamente una lógica macro-regional y más agregada, para contener la tendencia a la atomización de los proyectos y hacer posible una planificación basada en el desarrollo territorial.

Voto preferencial

En ese sentido, no se puede admitir la crítica de que esta reforma, tal como está planteada, es un mamarracho o es improvisada. Es mejorable, por supuesto. Por ejemplo, no se entiende por qué se elimina el voto preferencial en los macro-distritos para elegir senadores, y se mantiene en los micro-distritos binominales para elegir diputados. Debería eliminarse en este caso también, porque solo serviría para instalar la competencia entre los dos candidatos del mismo partido. En términos generales, y más allá de eso, sin embargo, está bien pensada. De aplicarse, tendríamos más gobernabilidad y mejor representación. No solo porque una cámara de senadores permite moderar los ímpetus populistas de la Cámara Baja, y limita el poder absoluto que puede tener una cámara única si es contraria al Ejecutivo, sino porque distritos binominales ayudan a reconstruir los canales de representación para prevenir y manejar problemas, y sirven también para reducir a la larga el número de partidos políticos, dándole más estabilidad a nuestra democracia.

Habría que agregar, a las reformas planteadas, la elección del congreso luego de la segunda vuelta presidencial, para facilitar una mayoría congresal favorable al Ejecutivo, y no prohibir que los candidatos presidenciales postulen simultáneamente al Senado, a fin de convertir a esta Cámara en un foro político de alto nivel, que ayude a la discusión y concertación.

¿No reelección de congresistas?

Lo que resultaría contraproducente para la consolidación institucional es el proyecto para prohibir la reelección de congresistas. Atentaría contra quienes de buena fe quisieran hacer una carrera política, y contra la formación de una clase política experimentada en el país.

Hagamos, sin embargo, un esfuerzo de imaginación para explorar si hay manera de convertir a la no reelección de los congresistas en una buena idea, o por lo menos en una no tan mala. ¿Qué tendríamos que hacer?

Para comenzar, los partidos tendrían que tener incentivos para llamar a profesionales capacitados o personalidades. Por ejemplo, recibir mayor financiación en función de un índice de calidad de la lista de candidatos, establecida con criterios objetivos.

Las empresas podrían recibir devoluciones tributarias por profesionales o ejecutivos que, luego de un cierto número años de trabajar en la empresa o en el sector, sean cedidos a partidos políticos para que integren las listas congresales. Lo mismo podría hacerse con las universidades.

Podría haber financiación partidaria específica para foros o conversatorios, debidamente fiscalizados, con universidades, gremios empresariales, o para financiar estudios y propuestas de política que obliguen a los partidos a reclutar académicos o profesionales para su elaboración.

Se podría aplicar la propuesta de Carlos Meléndez de "Impuestos X partidos", pero circunscrita a financiar think tanks de los partidos políticos en los cuales se puedan reciclar los congresistas que han dejado de serlo, a la espera de la siguiente elección

En el Congreso podría haber una pequeña oficina de ex congresistas del período anterior encargados de asesorar a los nuevos congresistas. **Lampadia**

[1] Lima y Callao suman 9'569,468 habitantes según el censo de 2017. Y el Perú alcanza 29'381,884 millones de personas. Ver "[Perú: Crecimiento y distribución de la población, 2017 Lima, junio 2018 Primeros Resultados](#)", INEI.