



Bicameralidad: ¿la panacea prometida?

Centro Wiñaq - Junio 2023

A historical black and white photograph of a large assembly hall, likely a legislative chamber. The room is filled with rows of people seated at desks, facing a stage at the far end. On the stage, a large coat of arms is prominently displayed, flanked by two figures. The architecture is grand, with high ceilings and large windows on the right side. The overall atmosphere is formal and significant.

¿En qué consiste la propuesta actual?

¿Cómo se conformaría el Senado y quienes serían sus integrantes?



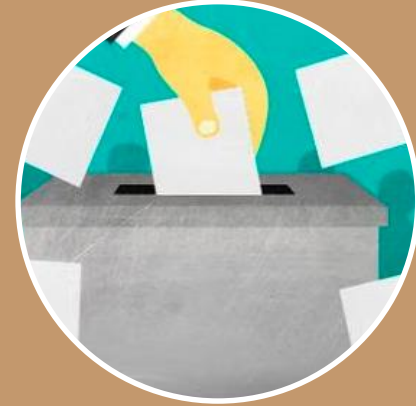
Integrantes: 60 (mínimo)

- Puede ir incrementando mediante ley orgánica por crecimiento poblacional.
- La ley orgánica es la que fija el funcionamiento y organización de los poderes del Estado



Requisitos: tener 45 años o haber sido congresista o diputado

- Candidatos a la presidencia y vicepresidencia pueden ser simultáneamente candidatos a senadores o diputados



Modo de elección: Distrito múltiple (27) y distrito único (33)

- Distrito múltiple es cuando la votación se da por candidatos a nivel regional.
- Distrito único es cuando la votación se da por candidatos a nivel nacional





Funciones importantes del Senado

Aprobación de:

- Leyes
- Tratados - e.j. Escazú
- Ley de presupuesto

Aprobación de reformas constitucionales

- Conjunto a los Diputados en dos legislaturas sucesivas con voto de mayoría de 2/3

Funcionarios que el Senado nombraría

- Defensoría del Pueblo
- 3 Miembros del directorio del BCRP
- Tribunal Constitucional
- Ratificar a Contralor General propuesto por el Ejecutivo
- Ratificar a superintendente de SBSS

Funcionarios que podría remover el Senado

- A los miembros del Banco Central de Reserva con mayoría absoluta
- Inhabilitar, tras acusación de los diputados, a la Junta Nacional de Justicia, Corte Suprema, Defensor del Pueblo, Contralor General, Presidente, Ministros, Miembros del Tribunal Constitucional.
- Defensoría del Pueblo, con mayoría de 2/3

Cambios importantes respecto al poder del Legislativo



Cuestión de confianza

Artículo 130: Se elimina la cuestión de confianza para el voto de investidura de un nuevo gabinete

La posibilidad de polarizar con el Congreso con la Presidencia de Consejo de Ministros o gabinetes polarizantes, pierde impacto.

Esto reduce la inestabilidad política que generaba este camino, forzando una cuestión de confianza que tenía el potencial de elevar las tensiones entre poderes del Estado.

Suspensión de funcionarios

El Artículo 100: “Corresponde al Senado, de acuerdo con su reglamento, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública, hasta por 10 años, o destituirlo de su función”

Esta sería una disposición que empoderaría significativamente al Poder Legislativo.

Ser indisoluble

“Disuelta la cámara (de Diputados), se mantiene en funciones el Senado, el cual no puede ser disuelto”.

Se elimina la posibilidad de un poder sin equilibrio ante un cierre de la cámara baja del Congreso.

Por ejemplo, ya no tendría que operar solamente la Comisión Permanente ante la disolución del Congreso hasta aviso de nuevas elecciones, como sucedió en el 2019-2020.



Circunscripciones especiales

Se eliminan las circunscripciones diferenciadas

Se cierra a nivel constitucional la posibilidad de circunscripciones diferenciadas (distritos electorales indígenas, por ejemplo)

Reformas constitucionales

Artículo 206: Toda reforma constitucional debe ser aprobada con mayoría absoluta del número legal de miembros de cada cámara y ratificada mediante referéndum.

Quedaría escrito en la constitución que es indispensable pasar por el Parlamento para poder hacer cambios constitucionales. Es un paso más allá de la iniciativa que buscó poner candados institucionales para frenar una Asamblea Constituyente a través de un camino paralelo al Congreso.

Límites al presupuesto

Se limita el presupuesto del Congreso a 0.6% del Presupuesto General de la República.

Aunque este es mayor al actual (que es 0.44%), se pone un límite al crecimiento presupuestal desmedido que podría tener el Congreso

Hay menos incentivos de los congresistas de incrementar en gran medida el Parlamento, debido a que ese presupuesto tendría que dividirse entre muchas más personas.



Problemas identificados con el actual sistema

Sub-representación

En el actual sistema un congresista representa a aproximadamente 250 mil habitantes



	Departamento	1 congresista por cada x habitantes
Departamentos más “sub-representados”	Extranjero	487.115
	Tacna	277.151
	Callao	202.979
	Lima	201.266
	Cusco	200.255
Departamentos más “sobre-representados”	Huancavelica	146.783
	Ucayali	126.071
	Madre de Dios	113.266
	Pasco	97.855
	Moquegua	72.841

En 1979, 1 congresista representaba a aproximadamente 71 mil habitantes

Sub-representación

A nivel latinoamericano, solamente Brasil superaría a Perú en sub-representación legislativa



País latinoamericano	1 congresista por cada x habitante (aprox.)
Brasil	320,000
Peru	250,000
Mexico	201,000
Colombia	160,000
Argentina	122,000
Ecuador	104,000
Venezuela	98,000
Chile	89,000
Costa Rica	80,000
Panamá	48,000
Uruguay	25,000
Bolivia	17,000



Bicameralidad a través del tiempo



Antecedentes: El Perú ha llegado a tener hasta tres cámaras en el Legislativo

Tabla 1: Bicameralidad en las Constituciones del Perú

Constitución	Norma constitucional
1823	No se menciona la bicameralidad.
1826	Artículo 27. <i>El Poder Legislativo emana inmediatamente de los Cuerpos Electorales nombrados por el pueblo: su ejercicio reside en tres Cámaras. Primera: de Tribunales. Segunda: de Senadores. Tercera: de Censores.</i>
1828	Artículo 10. <i>El Poder Legislativo se ejerce por un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.</i>
1834	Artículo 10. <i>El Poder Legislativo se ejerce por un Congreso compuesto de dos Cámaras.</i>
1839	Artículo 15. <i>El Poder Legislativo se ejerce por un Congreso compuesto de dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.</i>
1856	Artículo 43. <i>Ejercen el Poder Legislativo los Representantes de la Nación reunidos en Congreso, compuesto de dos cámaras, una de Senadores y otra de Diputados.</i>
1860	Artículo 44. <i>El Poder Legislativo se ejerce por el Congreso, en la forma que esta Constitución determina. El Congreso se compone de dos Cámaras: la de Senadores y la de Diputados.</i>
1867	No se menciona la bicameralidad.
1920	Artículo 72. <i>El Poder Legislativo constará de un Senado compuesto de treinticinco Senadores y de una Cámara compuesta de ciento diez Diputados. Ese número no podrá alterarse sino por reforma Constitucional. Una ley orgánica designará las circunscripciones departamentales y provinciales y el número de Senadores y Diputados que les corresponda elegir.</i>
1933	Artículo 89. <i>El Congreso se compone de una Cámara de Diputados, elegida por sufragio directo y de un Senado Funcional.</i>
1979	Artículo 164. <i>El Congreso se compone de dos Cámaras: El Senado y la Cámara de Diputados. Durante el receso funciona la Comisión Permanente.</i>
1993	No se menciona la bicameralidad.

Fuente: Constituciones Políticas del Perú (Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política)



Los intentos frustrados para reinstaurar la bicameralidad

Informe Final de la Comisión de Estudio de las Bases de Reforma Constitucional

La reforma alcanzo 69 votos a favor en el Pleno

Dictamen de la Comisión de Constitución fue aprobado con 91 votos en el pleno y sometido a referéndum

2001

2004

2007

2011-2016

2018

2020

Paquete de leyes que incluía la bicameralidad

- Aprobado en el pleno con 72 votos
- Hubiera podido ir a referéndum pero no procedió

Las reformas no pasaron de la Comisión de Constitución

Propuesta del congresista Omar Chegade

- Planteaba la modificación de 60 artículos de la Constitución

Diferencias entre la última iniciativa (propuesta Chehade) y la actual



Aspecto	2020-2021	2023
Número de artículos a modificar	60	50
Requisitos para postular	<ul style="list-style-type: none"> - Tener 35 años - Contar con experiencia laboral en el sector público acreditada como mínimo por 5 años 	<ul style="list-style-type: none"> - Tener 45 años - Haber sido diputado o congresista
Número de Senadores	60	60
Modo de elección	<ul style="list-style-type: none"> - 27 senadores por distrito múltiple - 30 senadores por distrito único - 3 senadores por circunscripciones étnicas: comunidades campesinas, nativas y afroperuanas 	<ul style="list-style-type: none"> - 27 senadores por distrito múltiple - 33 senadores por distrito único - Sin circunscripciones especiales
Acusación a funcionarios	Si – y específica quienes	Si – no específica quienes
Iniciativa legislativa	En reformas constitucionales y leyes orgánicas	No
Vacancia presidencial	Incluye incapacidad moral	No especifica
Voto de investidura en Cámara de Diputados	Se elimina	Se elimina
Disolución de Cámara de Senadores	Indisoluble	Indisoluble

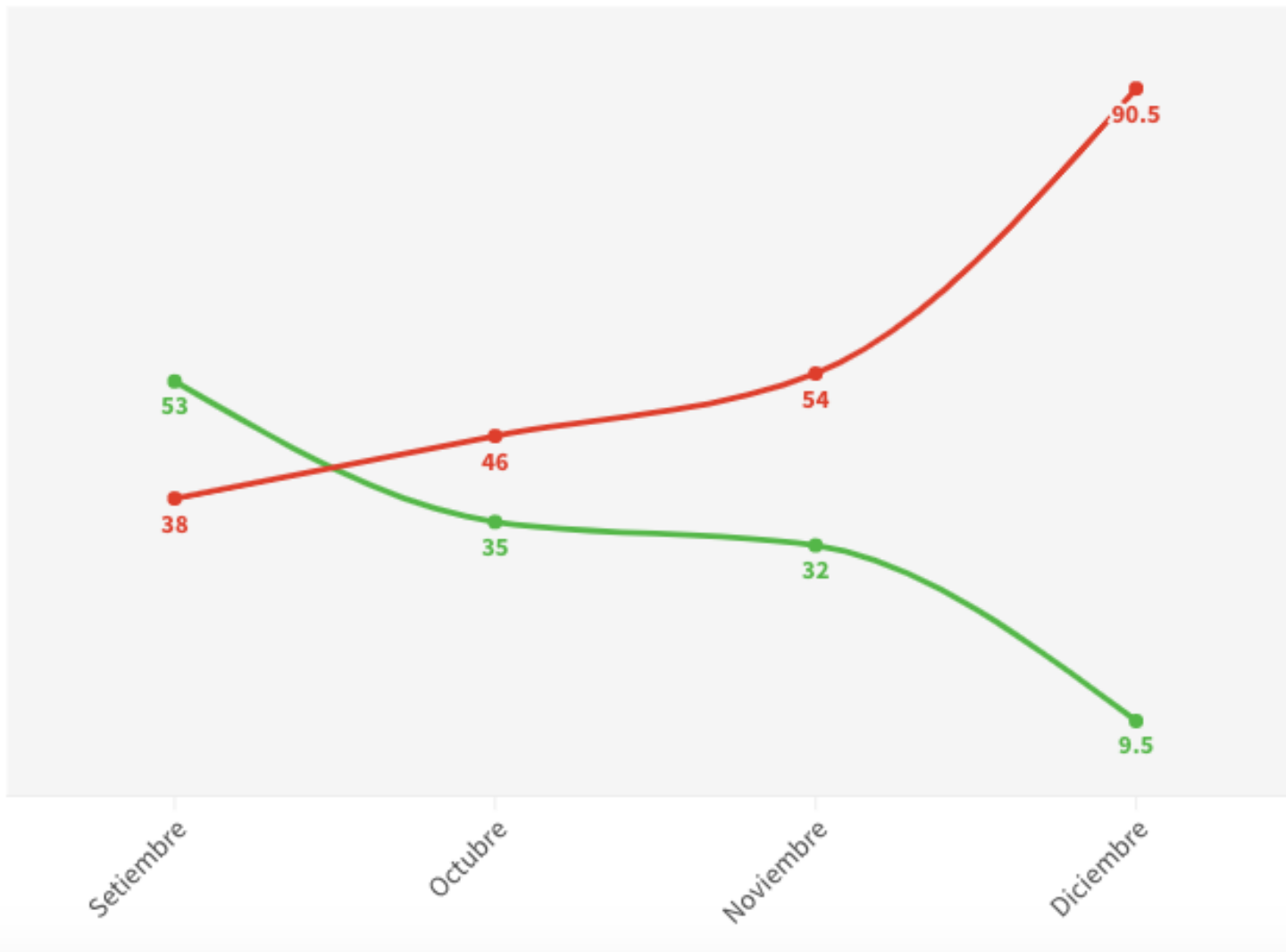


Bicameralidad en la opinión pública

Popularidad de la bicameralidad

Meses antes del referendun de Vizcarra (2018)

■ Aprobación ■ Desaprobación



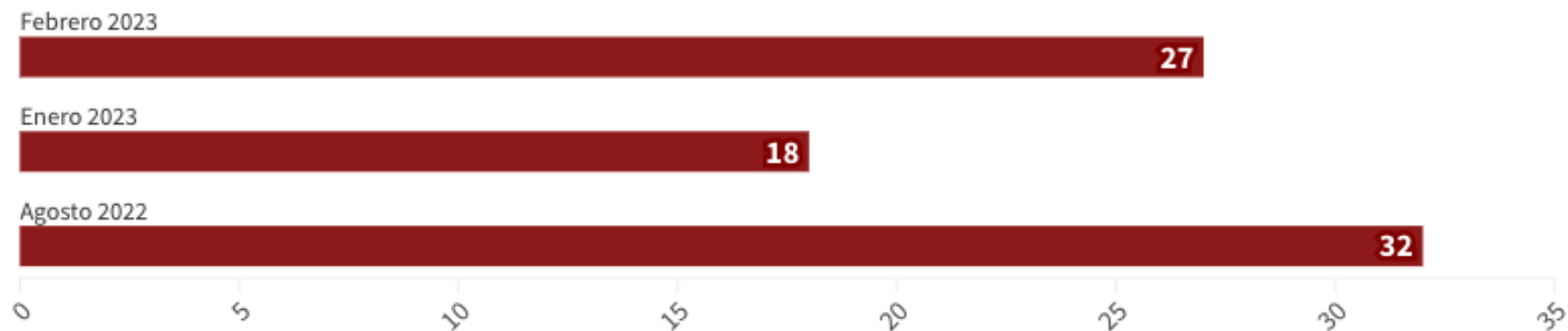
Los resultados de la encuesta de IPSOS en el año 2018 nos señalan que el rechazo de Vizcarra a la propuesta del Congreso sobre la Bicameralidad tuvo un fuerte efecto sobre la popularidad de la reforma.

El resultado hubiera sido por aprobar la reforma en Setiembre del 2018, lo cual contrasta significativamente con el resultado final en el cual se rechazó la propuesta con 90% de los votos válidos.

Recordemos que la propuesta de reforma era promovida por la Comisión de Constitución presidida por la congresista fujimorista Rosa Bartra.



Aprobación hacia la bicameralidad (2022-2023)

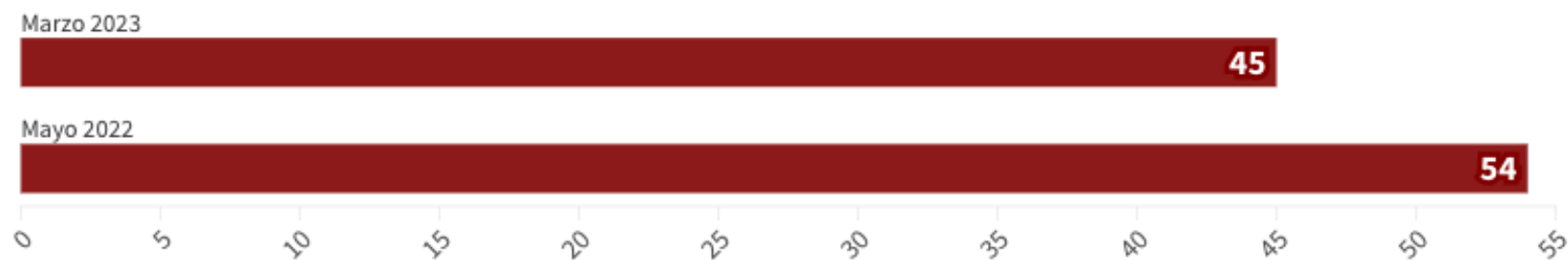


Fuente: CPI

¿Está de acuerdo con que el Congreso de la República funcione con dos cámaras, una de senadores y otra de diputado?

La aprobación hacia la bicameralidad habría fluctuado entre Agosto del 2022 y Febrero del 2023 según la encuestadora CPI. Las últimas cifras nos indican que la aprobación hacia esta medida estaría en alrededor del 30%

Aprobación hacia la Bicameralidad incluyendo el factor costo (2022-2023)



Fuente: IPSOS, DATUM

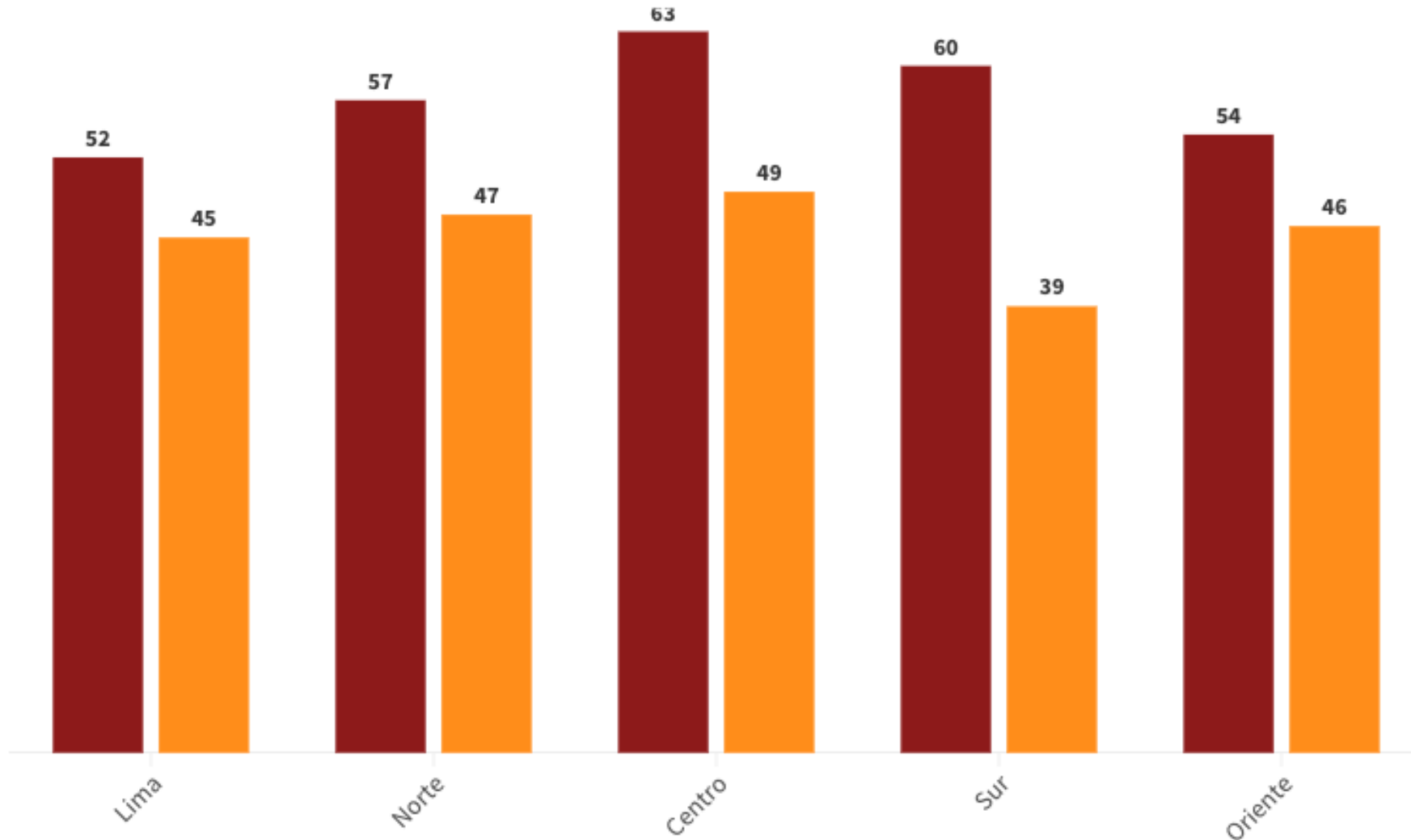
Contar con un Congreso de dos Cámaras: senadores y diputados, siempre que no se aumente el costo total del Congreso

La aprobación hacia la medida asciende cuando se le pregunta a la ciudadanía si aprobarían una Cámara de Senadores “siempre y cuando no aumente el costo” (entre 10 y 20 puntos en comparación de la pregunta que no realiza esa precisión). Aún así, se muestra que la aprobación hacia la reforma habría descendido



Aprobación de la bicameralidad por regiones a través del tiempo

■ Agosto 2018 ■ Mayo 2023



La popularidad de la reforma también ha variado en las distintas regiones del país. Aquí se muestra que la popularidad ha descendido más en el Sur del país, donde la aprobación hacia la reforma habría descendido 20 puntos desde Agosto del 2018.

Nuevamente señalamos que existen limitaciones al comparar los resultados de dos encuestadoras, y el marco que se coloca a la pregunta de “sin afectar el presupuesto” es un argumento político débil que sería poco aplicable en un proceso de elección popular. La actual propuesta por ejemplo, sí presenta un incremento en el presupuesto del Congreso.



SIMULACIONES



Metodología

Se tomó el modo de elección de la actual propuesta y se simuló como se hubiera visto un Senado en el 2021 con los patrones de elección que se dieron en las elecciones de ese año.

Para los 27 senadores que serían elegidos mediante distrito múltiple se le asignó el escaño al partido ganador por departamento (incluyendo el Callao, Lima provincias y peruanos en el extranjero)

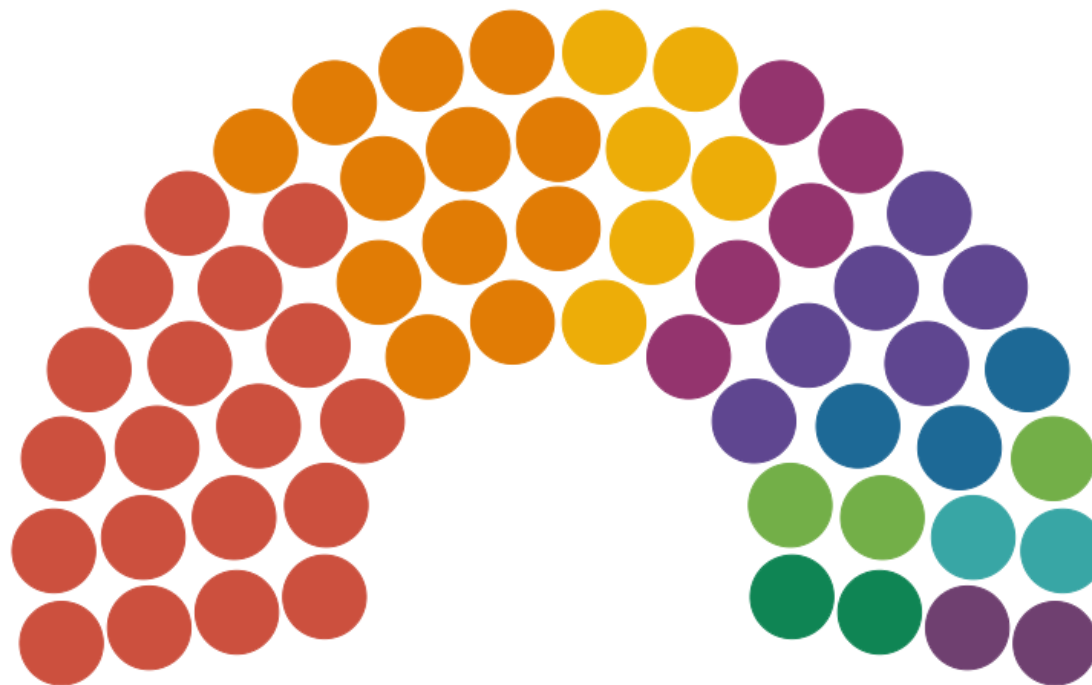
Para los 33 senadores que serían elegidos mediante distrito único se tomó el voto válido obtenido por cada partido a nivel nacional para hacer el cálculo

Dichos cálculos tienen sus limitaciones puesto que el Jurado Nacional de Elecciones tendría que hacer mayores precisiones al método de elección. Además se desconoce el nivel en el que los ciudadanos votarían de dos modos distintos para elegir a los Senadores y si se mantendría el patrón del voto.

Por último, calculamos que fuerzas políticas se hubieran visto beneficiadas



¿Cómo se hubiera visto un Senado en el 2021?



Bajo el sistema de elección propuesto, Perú Libre hubiera obtenido 32% de los escaños del nuevo Senado.

Partido	Número de senadores	Proporción de escaños obtenidos
● Peru Libre	19	32%
● Fuerza Popular	12	19%
● Renovación Popular	6	10%
● Acción Popular	5	8%
● Alianza para el Progreso	6	10%
● Avanza País	3	5%
● Juntos por el Perú	3	4%
● Somos Perú	2	4%
● Podemos	2	4%
● Partido Morado	2	4%

Porcentaje de escaños obtenidos en el Parlamento vs el Senado con resultados del 2021

Por partido

Partido	% del Parlamento obtenido con el actual sistema	% del Senado que se hubiera obtenido con la nueva propuesta de bicameralidad	Diferencia
Perú Libre	28,5%	32,3%	3,8%
Fuerza Popular	18,5%	19,3%	0,8%
Renovación Popular	10,0%	9,6%	-0,4%
Acción Popular	12,3%	7,7%	-4,6%
Alianza para el Progreso	11,5%	10,0%	-1,5%
Avanza País	5,4%	5,0%	-0,3%
Juntos por el Perú	3,8%	4,4%	0,6%
Somos Perú	3,8%	4,1%	0,3%
Podemos	3,8%	3,9%	0,1%
Partido Morado	2,3%	3,6%	1,3%

En el Senado 2021 - simulado con la propuesta actual - Perú Libre hubiera obtenido casi 4% más escaños que en el Parlamento. El partido que más se hubiera perjudicado sería Acción Popular



Porcentaje de escaños obtenidos en el Parlamento vs el Senado con resultados del 2021

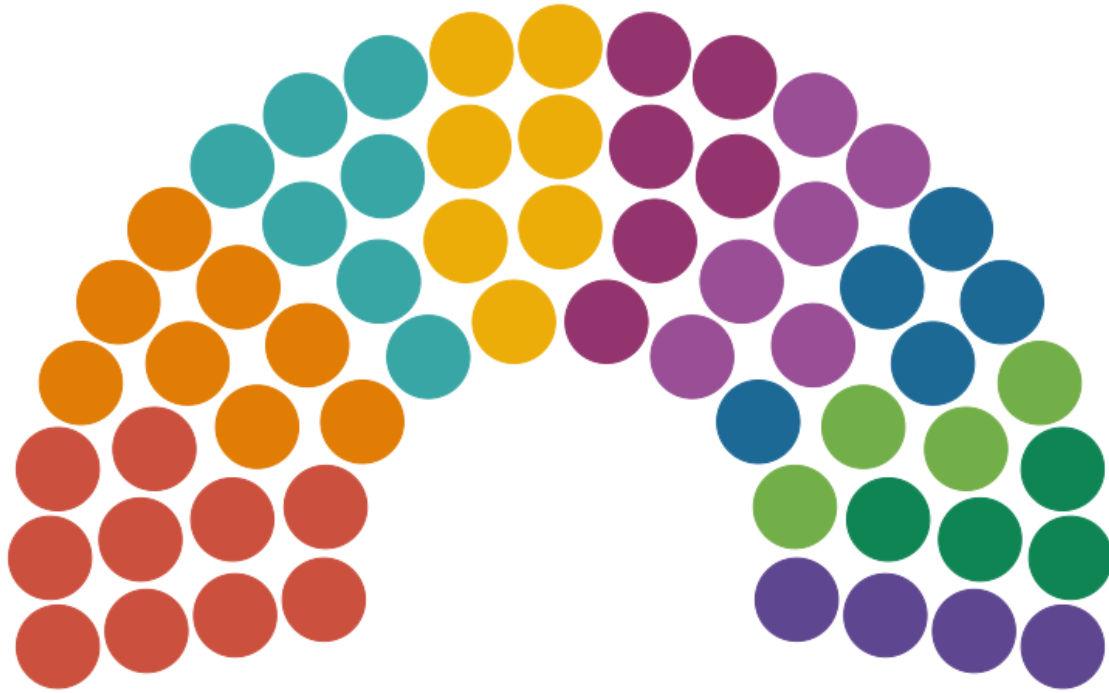
Por ideología

Partidos de...	Simulación con resultados del 2021		
	<i>Parlamento</i>	<i>Senado con propuesta mixta</i>	<i>Diferencia</i>
Izquierda	32%	37%	5%
Derecha	34%	34%	0%
Centro	34%	29%	-5%

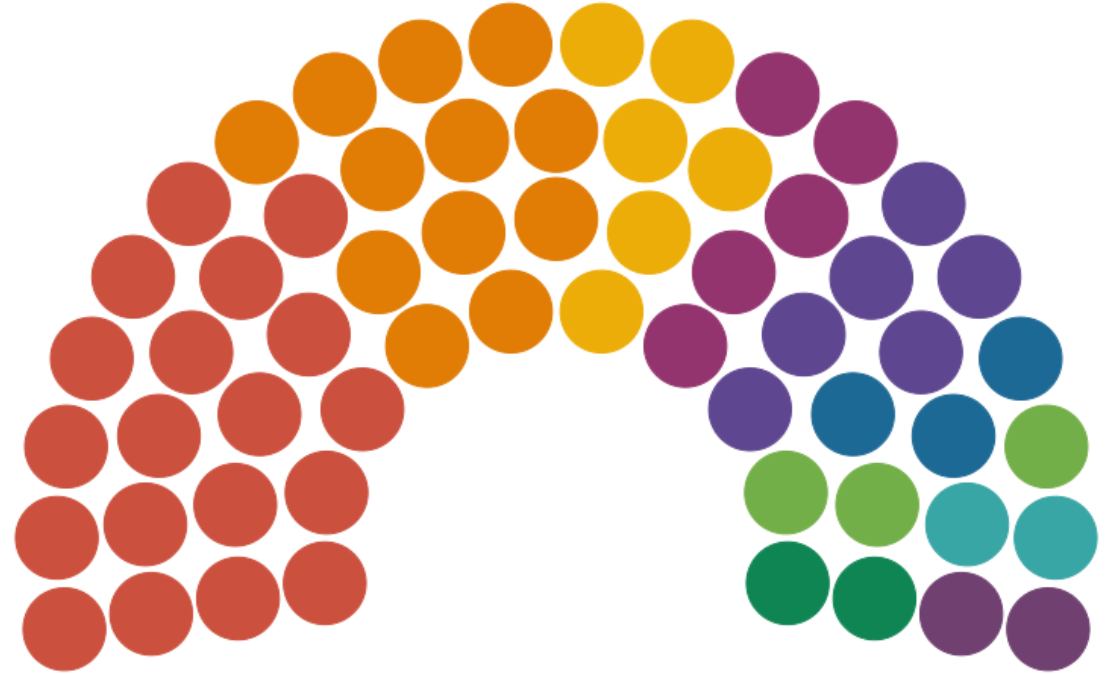
Las fuerzas políticas de izquierda hubieran recibido 5% más escaños en el Senado que en el Parlamento bajo la actual fórmula propuesta. La derecha hubiera obtenido igual cantidad de escaños en ambas cámaras y el centro hubiera obtenido 5% menos escaños en el Senado que en el Parlamento.



(Distrito único)



(Propuesta 2023)



Partido

- Peru Libre
- Fuerza Popular
- Renovación Popular
- Acción Popular
- Alianza para el Progreso
- Avanza País
- Juntos por el Perú
- Somos Perú
- Podemos
- Partido Morado

Distrito único Propuesta 2023 Seat change

10	19	↑9
8	12	↑4
7	6	↓1
7	5	↓2
6	6	0
6	3	↓3
5	3	↓2
4	2	↓2
4	2	↓2
4	2	↓2

A comparación del modo de elección simplificado (distrito único), Perú Libre y Fuerza Popular hubieran obtenido más escaños en el Congreso, a costa de los otros partidos políticos

Porcentaje de escaños obtenidos en diferentes fórmulas para elegir el Senado

Por partido

Partido	% del Senado que se obtendría con el Senado elegido por distrito único	% del Senado que se obtendría con la nueva propuesta de bicameralidad	Diferencia
Perú Libre	16,3%	32,3%	16,0%
Fuerza Popular	13,8%	19,3%	5,5%
Renovación Popular	11,4%	9,6%	-1,8%
Acción Popular	11,0%	7,7%	-3,3%
Alianza para el Progreso	9,2%	10,0%	0,9%
Avanza País	9,2%	5,0%	-4,1%
Juntos por el Perú	8,0%	4,4%	-3,6%
Somos Perú	7,5%	4,1%	-3,4%
Podemos	7,1%	3,9%	-3,2%
Partido Morado	6,6%	3,6%	-3,0%

La fórmula mixta de elección otorgaría 16% más escaños a Perú Libre que la fórmula del distrito único. Así mismo los partidos más perjudicados con esta comparación son Avanza País y Juntos por el Perú.



Porcentaje de escaños obtenidos en diferentes fórmulas para elegir el Senado

Por ideología

Partidos de...	Simulación con resultados del 2021		
	<i>Senado con distrito único</i>	<i>Senado con propuesta mixta</i>	<i>Diferencia</i>
Izquierda	24%	37%	13%
Derecha	34%	34%	0%
Centro	41%	29%	-12%

El Senado con propuesta de elección mixta hubiera otorgado **13%** más escaños a partidos políticos con ideología de izquierda y **12%** menos escaños a aquellos con ideología de centro (con decimales aproximados). La derecha hubiera obtenido la misma proporción de escaños en ambos escenarios



CONCLUSIONES



Conclusiones

La introducción de un Senado en nuestro panorama político tendría consecuencias importantes para el funcionamiento del Legislativo. No es la primera vez que se busca reinstaurar el Senado, aunque se trata de una propuesta distinta a las anteriores.

La actual propuesta incluye reformas que marcarían un antes y un después en la relación del Legislativo con el Ejecutivo como la eliminación de la cuestión de confianza y que el Senado no pueda ser disuelto.

La opinión pública respecto al Senado varía mucho dependiendo de la campaña política que se hace a favor o en contra, el poder de los actores políticos detrás de estas campañas y las narrativas que estos actores políticos elaboran (incluyendo crucialmente el factor del presupuesto).

Las simulaciones realizadas muestran que las fuerzas políticas de izquierda hubieran sido beneficiadas en el 2021 si se hubiera instalado un Senado entonces, con la fórmula de elección propuesta.