

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY DE ELECCIONES REGIONALES Y LA LEY DE ELECCIONES MUNICIPALES, SOBRE LOS SISTEMAS ELECTORALES REGIONAL Y MUNICIPAL

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY DE ELECCIONES REGIONALES Y LA LEY DE ELECCIONES MUNICIPALES, SOBRE LOS SISTEMAS ELECTORALES REGIONAL Y MUNICIPAL

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

385

LEY QUE MODIFICA LA LEY DE ELECCIONES REGIONALES Y LA LEY DE ELECCIONES MUNICIPALES, SOBRE LOS SISTEMAS ELECTORALES REGIONAL Y MUNICIPAL

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales, sobre los sistemas electorales regional y municipal.

Artículo 2.- Modificación de los artículos de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales

Modifican los artículos 2, 4, 5, 6, 8, 9, 12 y 13 de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, en los siguientes términos:

“Artículo 2.- Elecciones regionales

Las elecciones regionales se realizan cada **cinco (5)** años para elegir las autoridades de los gobiernos regionales, cuyo mandato proviene de la voluntad popular”.

“Artículo 4.- Fecha de las elecciones y convocatoria

Las elecciones regionales se realizan junto con las elecciones municipales **el primer domingo del mes de noviembre** del año en que finaliza el mandato de las autoridades regionales.

El Presidente de la República convoca a elecciones regionales con una anticipación no menor a doscientos setenta (270) días calendario a la fecha del acto electoral.”

“Artículo 5.- Elección del Presidente y Vicepresidente

El **gobernador y vicegobernador** regional son elegidos conjuntamente por sufragio directo para un periodo de **cinco (5) años**. Para ser elegidos se requiere que la lista respectiva obtenga la votación más alta.”

“Artículo 6.- Número de miembros del consejo regional

El consejo regional está integrado por **entre** siete (7) y veinticinco (25) consejeros.

386

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) establece el número de miembros de cada consejo regional, **asignando un mínimo de siete (7) consejeros y un consejero adicional por cada 100,000 electores inscritos en el padrón electoral.”**

“Artículo 8.- Elección de los miembros del Consejo Regional

Los miembros del Consejo Regional son elegidos por sufragio directo para un período de **cinco (5) años**.

La elección se sujeta a las siguientes reglas:

1. La votación es por lista, en circunscripción única regional.

2. A la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o el cuarenta por ciento (40%) de miembros del Consejo Regional, lo que más le favorezca, según el orden de candidatos propuestos por los partidos políticos y organizaciones políticas regionales. La asignación de cargos se efectúa redondeando el número al entero más próximo.

3. La cifra repartidora se aplica entre todas las demás listas participantes para establecer el número de miembros que les corresponde.

4. En los departamentos en los que se aplica la cuota indígena, la consejería asignada al representante de la cuota solo puede ser ocupada por uno de los candidatos indígenas, escogiendo al más votado. Si las consejerías asignadas a la cuota indígena fuesen más de una, se elegirá a los consejeros entre los candidatos indígenas aplicando la cifra repartidora.

5. El Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, dentro de los quince (15) días siguientes a la vigencia de la presente Ley, aprobarán las directivas y reglamentos que fuesen necesarios para la adecuada aplicación de lo dispuesto en el presente artículo.”

“Artículo 9.- Asunción y juramento de cargos

El **gobernador y vicegobernador** y los demás miembros del Consejo Regional electos son proclamados por el Jurado Nacional de Elecciones, juramentan y asumen sus cargos el 1 de enero del año siguiente al de la elección”.

“Artículo 12.- Inscripción de listas de candidatos

Las organizaciones políticas a que se refiere el artículo precedente deben presentar conjuntamente una **lista de candidatos al consejo regional**, acompañado de una propuesta de plan de gobierno regional que es publicada junto con la **lista de candidatos** por el Jurado Electoral Especial en cada circunscripción.

387

La lista de candidatos está conformada **por el gobernador, vicegobernador y el número de candidatos para el consejo regional**, incluyendo igual número de accesitarios.

Los candidatos a gobernador y vicegobernador deben haber sido elegidos al interior de la organización política, conforme a lo regulado en la Ley de Partidos Políticos.

La relación de candidatos titulares considera los siguientes requisitos:

- 1. No menos de cincuenta por ciento (50%) de mujeres o varones, ubicados de manera alternada.**
- 2. No menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad.**

3. Un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios en cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

Para tal efecto, un mismo candidato puede acreditar más de una cualidad.

La solicitud de inscripción de dichas listas puede hacerse hasta ciento diez (110) días calendario antes de la fecha de la elección.

El candidato que integre una lista inscrita no puede figurar en otra lista de la misma u otra circunscripción y tampoco puede postular a más de un cargo.”

“Artículo 13.- Requisitos para ser candidato

Para ser candidato a cualquiera de los cargos de autoridad regional, se requiere:

(...) 2. Tener residencia efectiva en la circunscripción electoral para la que postula en los últimos dos (2) años, según el domicilio declarado en su Documento Nacional de Identidad. No se admite el domicilio múltiple.”

388

Artículo 3.- Modificación de los artículos de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales

Modifícanse los artículos 3, 6, 10 y 25 de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales, los cuales quedan redactados de la siguiente manera:

“Artículo 3.- Convocatoria y fecha de las elecciones

El Presidente de la República convoca a elecciones municipales con una anticipación no menor de doscientos setenta (270) días calendario a la fecha de las elecciones, las que se llevan a cabo el **primer domingo del mes de noviembre** del año en que finaliza el mandato de las autoridades municipales.”

“Artículo 6.- Para ser elegido Alcalde o Regidor se requiere:

1. Ser ciudadano en ejercicio y tener Documento Nacional de Identidad.
2. **Tener residencia efectiva** en la provincia o el distrito donde se postule, cuando menos dos años continuos, **según el domicilio declarado en su Documento Nacional de Identidad. No se admite el domicilio múltiple.”**

“Artículo 10.- Inscripción de listas de candidatos

Las organizaciones políticas deben presentar su solicitud de inscripción de candidatos a alcaldes y regidores, hasta ciento diez (110) días calendario antes de la fecha de las elecciones ante los Jurados Electorales Especiales correspondientes.

Los candidatos a alcalde deben haber sido elegidos al interior de la organización política, conforme a lo regulado en la Ley de Partidos Políticos.

La lista de candidatos se presenta en un solo documento y debe contener:

1. Nombre de la **organización política**.
2. Los apellidos, nombres, firma, tal como figura en el documento nacional de identidad, número de éste y el domicilio real.
3. El número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista, que debe estar conformada, **de manera alternada, por no menos de cincuenta por ciento (50%) de mujeres o varones, no menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad y un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia correspondiente, donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones.”**

389

“Artículo 25.- Elección de Regidores del Concejo Municipal

Los Regidores de cada Concejo Municipal son elegidos por sufragio directo para un periodo de **cinco (5) años**, en forma conjunta con la elección del Alcalde.

La elección se sujet a las siguientes reglas:

1. La votación es por lista.
2. A la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o la **mayoría absoluta** de los Regidores del Concejo Municipal lo que más le favorezca, según el orden de candidatos propuestos por las agrupaciones políticas.
3. La cifra repartidora se aplica entre todas las demás listas participantes para establecer el número de Regidores que les corresponde.

- 4. En las provincias en las que se aplica la cuota indígena, la consejería asignada al representante de la cuota solo puede ser ocupada por uno de los candidatos indígenas, escogiendo al más votado. Si las consejerías asignadas a la cuota indígena fuesen más de una, se elegirá a los consejeros entre los candidatos indígenas aplicando la cifra repartidora.**
- 5. El Jurado Nacional de Elecciones dentro de los quince (15) días siguientes a la vigencia de la presente Ley, aprobará las directivas que fuesen necesarias para la adecuada aplicación de lo dispuesto en el presente artículo.”**

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

En Lima, a los días del mes de de 2019

LEY QUE MODIFICA LA LEY DE ELECCIONES REGIONALES Y LA LEY DE ELECCIONES MUNICIPALES, SOBRE LOS SISTEMAS ELECTORALES REGIONAL Y MUNICIPAL

Exposición de motivos

1. Planteamiento del problema

391

Desde la creación de gobiernos regionales electos, se ha podido observar una serie de fenómenos que dan cuenta de la existencia de problemas relacionados con el sistema de representación política subnacional, regulado por la Ley de Elecciones Regionales (LER) y la Ley de Elecciones Municipales (LEM).

Un primer grupo de problemas que son objeto de propuestas de cambio normativo están relacionados con la débil institucionalización de las organizaciones políticas que compiten a nivel subnacional. Las organizaciones políticas de alcance regional, denominadas “movimientos regionales”, han ganado peso político al desplazar, desde el año 2006, a los partidos políticos nacionales, como vencedoras indiscutibles de las elecciones regionales y municipales (ver el gráfico N° 1). Si bien durante las elecciones de 2018 los partidos nacionales han mostrado una recuperación importante, aún siguen por debajo del desempeño mostrado por los movimientos regionales¹.

¹ Para evaluar si este repunte de los partidos es parte de una tendencia creciente o fue solo un exabrupto explicado por razones particulares a la campaña (como un posible fenómeno de arrastre de la candidatura de Jorge Muñoz a la alcaldía de Lima Metropolitana por Acción Popular), tendríamos que analizar los datos a mayor detalle y esperar los resultados del próximo proceso electoral subnacional.

Gráfico N° 1: Porcentaje de autoridades subnacionales electas según tipo de organización política (2002-2018)



Fuente: Infogob – Jurado Nacional de Elecciones (JNE)
 Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

No obstante, los movimientos regionales no están exentos de los problemas que exhiben los partidos políticos nacionales. En su mayoría, como los partidos, los movimientos regionales constituyen vehículos personalistas efímeros en los que individuos que quieren ser candidatos se unen al inicio del proceso electoral con la finalidad de superar los requisitos exigidos por ley para inscribir sus candidaturas y facilitar la logística del proceso electoral, pero no se mantienen como colectivos duraderos con vínculos estables con la ciudadanía más allá de la elección².

392

La debilidad organizativa de los partidos políticos nacionales y los movimientos regionales genera una serie de problemas en la política subnacional que esta propuesta busca atender. Para empezar, durante el proceso electoral, abunda la improvisación y el establecimiento de prácticas informales que desvirtúan las leyes existentes relacionadas con la inscripción de candidaturas. Prácticas como la designación de candidaturas a último minuto a partir de negociaciones de las contribuciones económicas que los aspirantes a candidatos pueden hacer a la lista, reemplazan procesos reales de democracia interna³. Se abusa también de la figura del domicilio múltiple, permitiendo a ciudadanos

² Remy, M. I. "Elecciones Regionales 2010 o el sueño de la candidatura propia". <http://revistaargumentos.iep.org.pe>, Lima, 3 de julio del 2010.; Tanaka, M. y Guibert, Y. "Entre la evaporação dos partidos y la debilidad de los movimientos regionales". En: Gisela Cánepe, et al., eds. *El nuevo poder en las regiones*. Lima: Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2011.; Muñoz, P. y García, A. "Balance de las Elecciones Regionales 2010". En: Gisela Cánepe, et al., eds. *El nuevo poder en las regiones*. Lima: Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP, 2011, pp. 8-17; Zavaleta, M. *Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2014; Levitsky, S. "Peru: Challenges of a Democracy without Parties". En: J. Domínguez y M. Shifter, eds. *Constructing Democratic Governance*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2013; Levitsky, S. y Zavaleta, M. "Why No Party-Building in Peru?" En: S. Levitsky, J. Loxton, B. Van Dyck, y J. I. Domínguez, eds. *Challenges of Party-Building in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016; Muñoz, P.; Monsalve, M.; Guibert, Y.; Guadalupe, C.; y Torres, J. *Élites regionales en el Perú en un contexto de boom fiscal: Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000-2013)*. Lima: Universidad del Pacífico, 2016; Jaramillo, C. *Cuando caen los chicos y no los grandes: la corrupción a nivel subnacional en los casos de Callao y Tumbes*. Tesis de licenciatura. Lima: PUCP, 2018.

³ Este problema será objeto de otro proyecto de cambio normativo vinculado a la Ley de Organizaciones Políticas.

que no viven en la circunscripción y no conocen a fondo las necesidades y problemas de la misma, puedan postular para ser autoridad. Esto hace, por ejemplo, que ciudadanos que han residido en Lima durante muchos años terminen siendo elegidos alcaldes o gobernadores regionales en departamentos del interior del país. El siguiente caso es ilustrativo. En el año 2014, Hugo Mamani Cabana postula y es elegido como regidor en el distrito de Paucarpata, provincia de Arequipa, departamento de Arequipa; y en el año 2018 postula, siendo también elegido, como consejero regional en el departamento de Moquegua.

Asimismo, los movimientos y partidos alteran el sentido de las cuotas, mecanismos de acción afirmativa que buscan impulsar la participación política y representación de sectores de la población en situación de vulnerabilidad, como las mujeres y los indígenas. Una práctica generalizada entre partidos y movimientos regionales es combinar los requisitos de las cuotas en un mismo candidato. De hecho, la concurrencia de cuotas en elecciones municipales es bastante alta, siendo las combinaciones más recurrentes las de mujeres-jóvenes y nativos-jóvenes⁴.

Otra práctica común que desvirtúa el mecanismo de cuotas es ubicar a las mujeres e indígenas (en las circunscripciones donde aplica la cuota indígena) en el último tercio de la lista de candidatos al legislativo municipal y regional, como “relleno” para cumplir con la cuota. Por ejemplo, de acuerdo a cifras presentadas por el entonces Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes), hoy Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), para las elecciones regionales y municipales 2006 y 2010, la mayor parte de candidatas mujeres se concentró en el tercio inferior de las listas de candidaturas en las elecciones provinciales y en el tercio medio de las listas en las distritales^{5 6}.

393

Como se puede observar en las siguientes tablas, esta práctica está lejos de haber acabado. En el proceso electoral de 2018, en todos los casos, la posición promedio de candidatas mujeres y de los candidatos y candidatas indígenas en las listas a consejeros regionales y regidores provinciales y distritales es mayor que la posición promedio que tenían los candidatos que resultaron electos. En todos los casos, también la posición promedio de las candidatas mujeres es mayor, incluso que la de los candidatos indígenas, haciendo

⁴ Córdova, B. e Incio, J. L. *La aplicación simultánea de las leyes de cuota de género, jóvenes y nativos en las elecciones locales*. Documento de trabajo. Lima: Infogob - Jurado Nacional de Elecciones (JNE), 2014.

⁵ Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes). *Resultados de las Elecciones Regionales y Municipales 2010. Cumplimiento de las Cuotas Electorales*. Documento de trabajo. Lima: Mimdes, 2010.

⁶ Sobre la brecha de género en la participación y representación política en Perú, ver también: Schmidt, G. D. y Saunders, K. L. “Effective Quotas, Relative Party Magnitude, and the Success of Female Candidates”. *Comparative Political Studies*, vol. 37, n.º 6. New York: SAGE Publications 2004, pp. 704-734; Muñoz, P. y Guibert, Y. “Mujeres y política en las Elecciones Regionales y Municipales, 2002-2014”. *Argumentos*, año 8, n.º 5. Lima: IEP 2014, pp. 41-52; Uchuyopoma, D. y Zambrano, G. *Interseccando desigualdades. Participación política de mujeres indígenas a nivel subnacional en el Perú*. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos PUCP (Idephpucp) - Konrad Adenauer Stiftung, 2015; Cueva Hidalgo, C.; Freidenberg, F.; y Uchuyopoma, D. “Mujeres peruanas en la política subnacional: trayectoria y perfiles de las consejeras regionales (2002-2014)”. En: Flavia Freidenberg *et al.*, eds. *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2018, pp. 223-248.

menos probable aún su elección. Esto explica la mayor brecha de género en la elección de autoridades subnacionales que se explica más adelante.

Tabla N° 1: Ubicación promedio de candidatos presentados por cuotas versus ubicación promedio de consejeros regionales y regidores electos en 2018

Promedio - Total regional y municipal		
	Candidatos	Electos
Mujeres	4.41	2.94
Jóvenes	4.93	3.35
Nativos	4.45	3.26

Fuente: Infogob - JNE

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Tabla N° 2: Ubicación promedio de candidatos presentados por cuotas versus ubicación promedio de consejeros regionales electos en 2018

Promedio - Consejo Regional		
	Candidatos	Electos
Mujeres	1.72	1.16
Jóvenes	1.81	1.22
Nativos	1.95	1.21

Fuente: Infogob - JNE

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Tabla N° 3: Ubicación promedio de candidatos presentados por cuotas versus ubicación promedio de regidores provinciales electos en 2018

Promedio - Regidor Provincial		
	Candidatos	Electos
Mujeres	7.06	3.62
Jóvenes	8.08	4.83
Nativos	6.33	3.63

Fuente: Infogob - JNE

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Tabla N° 4: Ubicación promedio de candidatos presentados por cuotas versus ubicación promedio de regidores distritales electos en 2018

Promedio - Regidor Distrital		
	Candidatos	Electos
Mujeres	4.26	2.98
Jóvenes	4.63	3.25

Fuente: Infogob - JNE

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

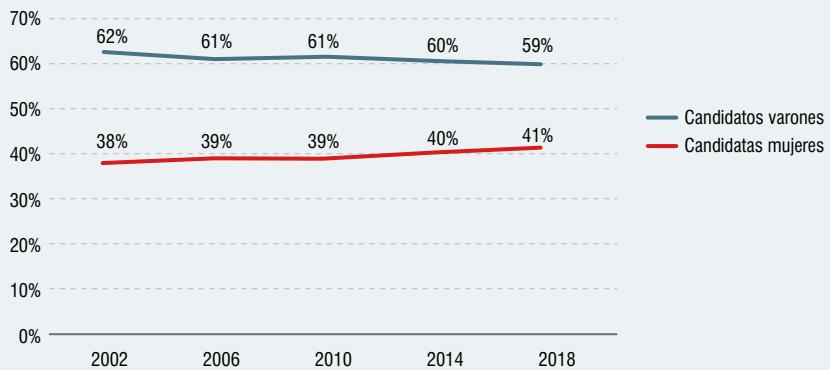
Estas dos prácticas hacen que, a pesar de cumplir formalmente con la cuota de género y la cuota indígena para asegurar la inscripción de las listas, sean muy pocas las mujeres e indígenas efectivamente elegidas como consejeras regionales y regidoras municipales. Veamos primero el caso de las mujeres. Como se puede ver en los gráficos a continuación, a pesar de que se observa la tendencia creciente a presentar más mujeres como candidatas a consejeras regionales y regidoras, incluso superando el mínimo de 30% establecido como cuota (gráficos N° 2, N° 4 y N° 6), en la práctica, el porcentaje de mujeres que son electas como autoridades no supera el treinta por ciento (30%) a nivel regional y provincial (gráficos N° 3 y N° 5). Incluso tres gobiernos regionales (los gobiernos de Lima Provincias, Piura y Tumbes) no eligieron ni una mujer como consejera en el último proceso del año 2018. A nivel distrital la brecha de género pareciera ser menor. Pero si bien a nivel distrital finalmente se llega a elegir 30% mujeres como regidoras desde el 2014, este porcentaje (31%) está aún muy cerca del mínimo.

A esto se debe sumar que las mujeres, incluso si son electas, deben enfrentar barreras adicionales a la participación política como lo que es la práctica del denominado “acoso político”: acciones u omisiones que buscan menoscabar, limitar, anular, impedir, obstaculizar o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos⁷. La significativa incidencia del acoso político merece una discusión seria que dé lugar a una ley que establezca mecanismos efectivos de identificación, prevención, atención y sanción de estas prácticas discriminatorias que con frecuencia pueden manifestarse en diversas formas de violencia física, sexual, psicológica, patrimonial y simbólica, entre otras, contra mujeres que aspiran a participar en política⁸.

⁷ Proyecto de ley N° 3903/2018-CR, presentado por congresistas del grupo parlamentario Nuevo Perú, a propuesta de la congresista Indira Huilca Flores, el 12 de febrero del 2019. Ver también el proyecto de ley N° 673/2016-CR, presentado por el grupo parlamentario Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad, el 23 de noviembre del 2016.

⁸ Sobre este tema ver: Quintanilla, T. *Estudio sobre el acoso político hacia las mujeres en el Perú*. Lima: Flora Tristán - Calandria - Diakonia, 2012; Ruiz Bravo, P. y Córdova, L. “Los retos del espacio público: fiscalización, violencia y acoso. El caso de las regidoras de San Martín, Puno y Piura-Perú”. En: Alejandra Boschetti et al., eds. *Resonancias de género: investigación, políticas y estrategias transformadoras*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) - Argentina, 2011, pp. 166-181; Asociación Civil Transparencia. *Primer reporte de acoso político hacia las mujeres*. Informe. Lima: Asociación Civil Transparencia, 2014.

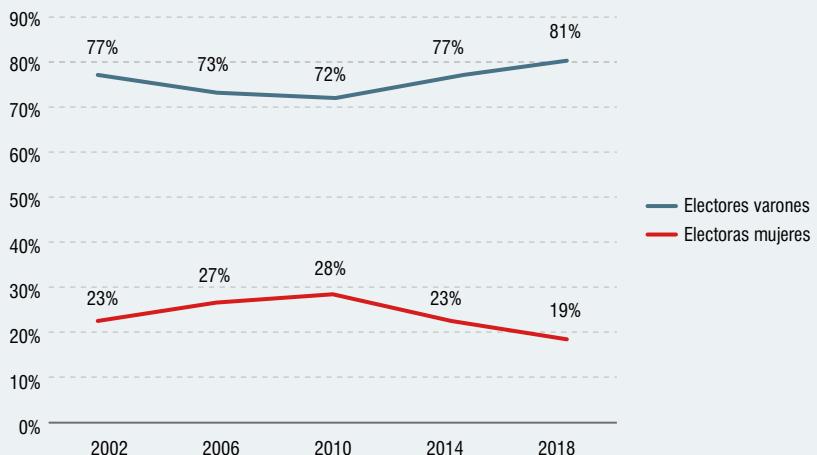
Gráfico N° 2: Porcentaje de candidatos y candidatas, por género, al Consejo Regional (2002-2018)



Fuente: Infogob - JNE
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

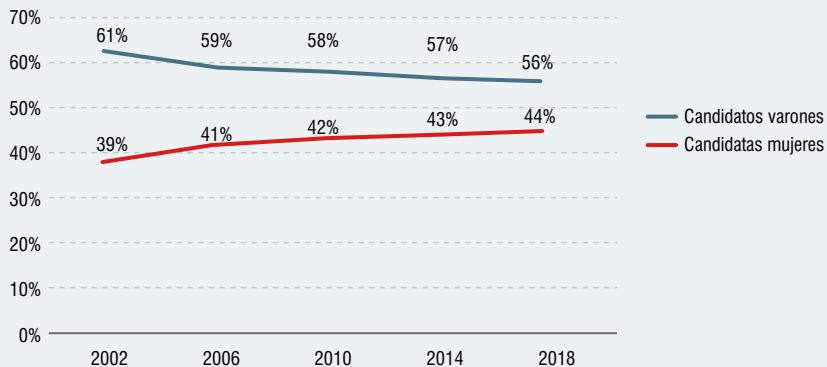
Gráfico N° 3: Porcentaje de mujeres y varones electos como consejeros regionales (2002-2018)

396



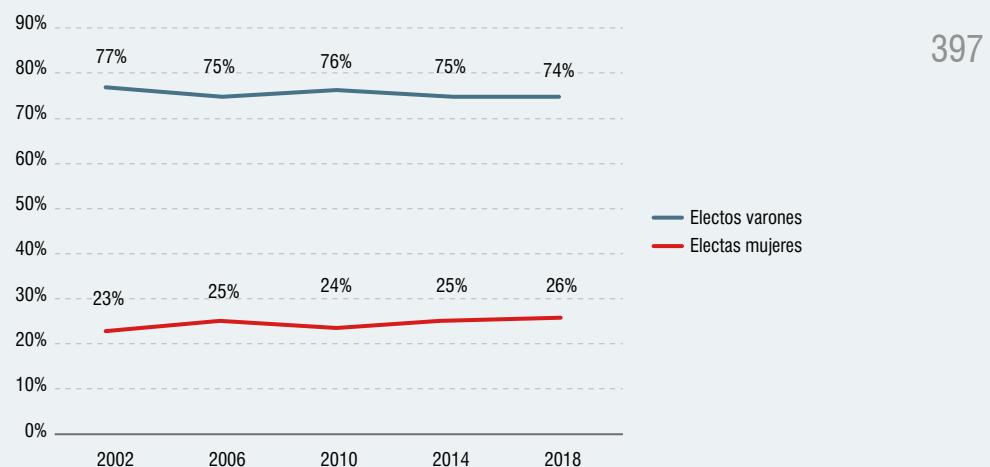
Fuente: Infogob - JNE
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Gráfico N° 4: Porcentaje de candidatos y candidatas, por género, al Concejo Provincial (2002-2018)



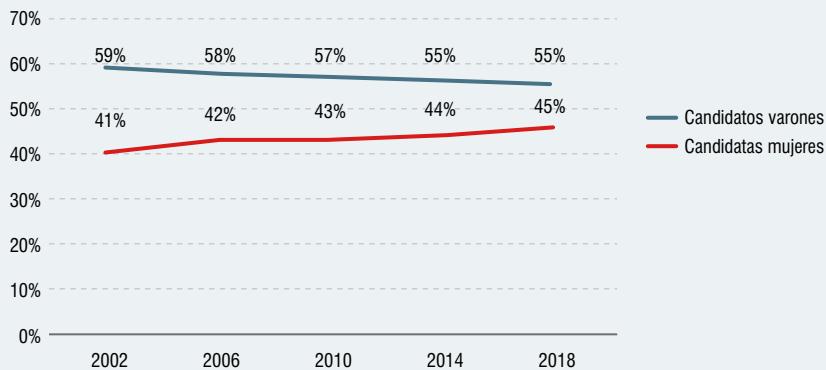
Fuente: Infogob - JNE
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Gráfico N° 5: Porcentaje de mujeres y varones electos como regidores provinciales (2002-2018)



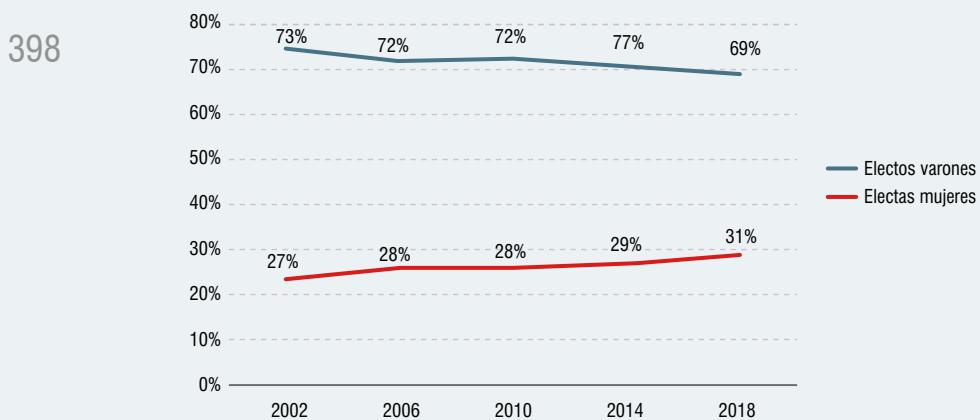
Fuente: Infogob - JNE
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Gráfico N° 6: Porcentaje de candidatos y candidatas, por género, al Concejo Provincial (2002-2018)



Fuente: Infogob - JNE
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Gráfico N° 7: Porcentaje de mujeres y varones electos como regidores provinciales (2002-2018)



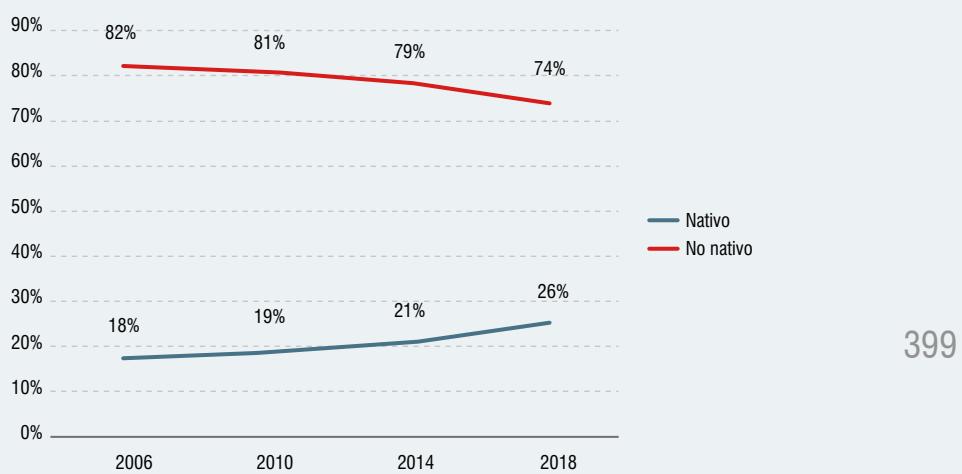
Fuente: Infogob - JNE
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

En segundo lugar, se constata subrepresentación de los pueblos indígenas en la conformación de los consejos regionales, incluso en circunscripciones (departamentos o provincias) en los que se tiene información abundante respecto de la gran cantidad de población indígena existente⁹.

⁹ A modo de ejemplo, según información del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), en las elecciones regionales y municipales del año 2014 no se tuvo ningún consejero regional electo que se identificara como indígena o respondiera a dicha cuota en los departamentos de Apurímac, Cusco, Huancavelica, Ica, Loreto, Madre de Dios, Puno, San Martín y

Ello pese a que el ámbito en que dispone la aplicación de la cuota se ha ido ampliando en el territorio nacional¹⁰. Si se analizan las candidaturas a consejeros/consejeras regionales (con cálculos sobre la base de los departamentos y provincias en que esta cuota resulta de aplicación), se constata que quienes postulan como parte de la cuota nativa o indígena responden a alrededor de 20% (incluso con una cifra tope de 26% en la última elección), pero que quienes resultan como autoridades electas, en los últimos procesos electorales, no representan ni el 15% mínimo contemplado en la cuota (10%, 7% y 12%, en los tres últimos procesos electorales).

Gráfico N° 8: Porcentaje de candidatos nativos y no nativos al Consejo Regional (2002-2018)



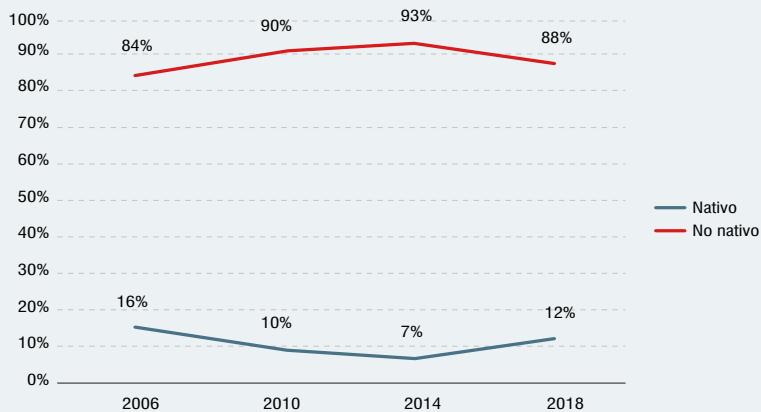
Fuente: Infogob - JNE

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Apurímac, pese a que estos departamentos formaban parte de los 18 en los que se aplicó la cuota en dicha elección. En el caso de las elecciones regionales y municipales de 2018, también según información de dicho organismo electoral, no hay representantes indígenas en los Consejos Regionales de Madre de Dios o Lambayeque, ambos departamentos en los que sí se aplica la cuota indígena.

¹⁰ Según información del JNE, en el año 2002 se aplicó en 11 departamentos y 29 provincias, lo que se mantuvo para la elección del año 2006. En el 2010, sin embargo, esta cifra se incrementó a 13 departamentos y 30 provincias, alcanzando el 2014, 18 departamentos y 92 provincias. Para la última elección, del año 2018, se ha aplicado en 20 departamentos y 131 provincias.

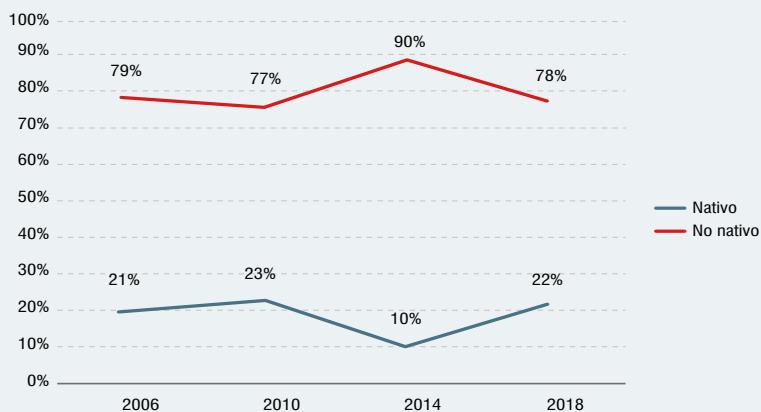
Gráfico N° 9: Porcentaje de nativos y no nativos electos como consejeros regionales (2002-2018)



Fuente: INFOgob - JNE
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

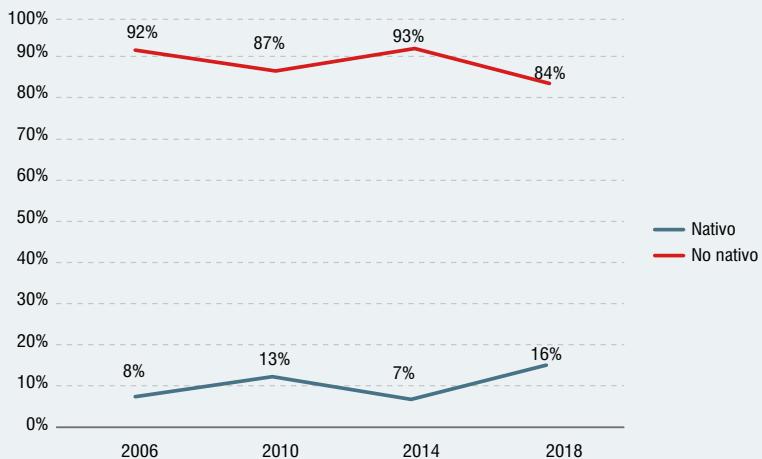
En las elecciones de regidores municipalidades provinciales, se observa también una brecha entre el porcentaje de candidatos indígenas e indígenas electos como autoridades, aunque las cifras sí son algo superiores en la representación. Para las candidaturas, estas bordean también el 20%, aunque generalmente lo superan (con la excepción de la elección del año 2014, en que se redujo hasta el 10%). Por su parte, los regidores provinciales electos superan la cuota del 15% en la última elección, pero por muy poco (16%), con cifras considerablemente menores en procesos electorales previos.

Gráfico N° 10: Porcentaje de candidatos nativos y no nativos al Concejo Provincial (2002-2018)



Fuente: Infogob - JNE
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Gráfico N° 11: Porcentaje de nativos y no nativos electos como regidores provinciales (2002-2018)



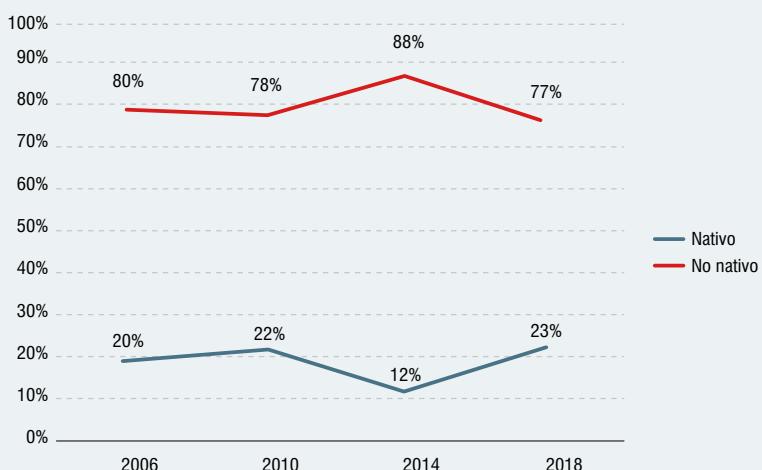
Fuente: Infogob - JNE

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Si se analizan las cifras de manera global, tampoco es que se pueda concluir en una representación –siquiera descriptiva o cuantitativa– de los representantes de los pueblos indígenas.

401

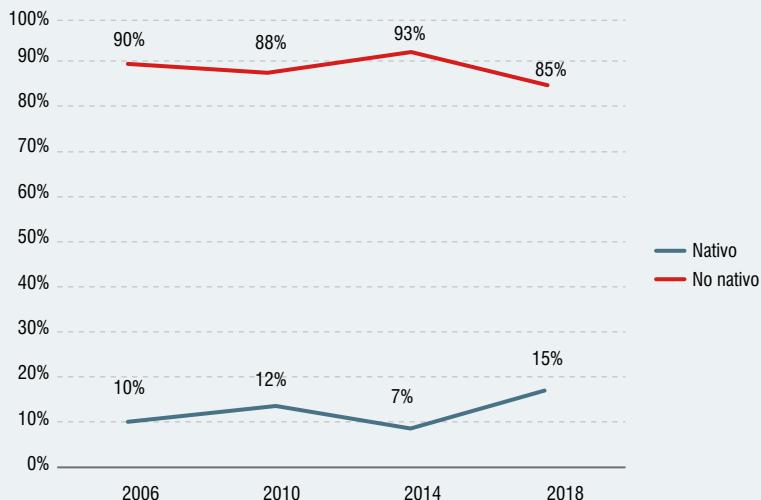
Gráfico N° 12: Porcentaje de los candidatos nativos y no nativos en elecciones regionales y municipales (2002-2018)



Fuente: Infogob - JNE

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Gráfico N° 13: Porcentaje de candidatos nativos y no nativos electos en los procesos regionales y municipales (2002-2018)



Fuente: Infogob - JNE
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

402 En síntesis, debido a la recurrencia de prácticas informales a la hora de inscribir candidaturas, la proporción de mujeres e indígenas **electos** a los órganos legislativos subnacionales es menor que la cuota de 30 y 15%, respectivamente. Y si bien la cuota indígena parece funcionar un poco mejor a nivel que la de género, aún existe espacio para mejorar.

2. Propuestas para mejorar la representación regional y local

Para hacer frente a estos problemas relacionados con la representación política, se proponen las siguientes medidas:

2.1 Eliminar domicilio múltiple

En primer lugar, eliminar la posibilidad de utilizar la figura de domicilio múltiple, registrando la candidatura con una dirección diferente a la consignada en el Documento Nacional de Identidad (DNI), sustentando la postulación con documentos de “residencias u ocupaciones habituales”, en la línea de lo que hoy permite el artículo 6 de la Ley de Elecciones Municipales (y que remite expresamente a la figura del domicilio múltiple del artículo 35 del Código Civil).

Con este cambio, aquellas personas que desean ser candidatos a los gobiernos regionales y municipales deben contar con un mínimo de residencia efectiva de dos (2) años en la localidad registrada en el domicilio de su DNI. Esta medida garantizará que las autoridades subnacionales electas residan en las localidades que gobiernan y se encuentren más cerca de los ciudadanos y sus necesidades.

2.2 Paridad de género con alternancia en listas de candidatos al Consejo Regional y al Concejo Municipal

En segundo lugar, establecer como criterio para la inscripción de listas de candidatos al Consejo Regional y al Concejo Municipal la paridad de género (50% de varones y 50% de mujeres), con alternancia en las listas. Esto quiere decir que la conformación de la lista debe seguir una secuencia mujer-varón-mujer-etc., o varón-mujer-varón-etc., desde la candidatura a primer regidor hasta el último candidato a suplente. Dado que, conforme a la propuesta, la elección de los legislativos subnacionales utilizará la lista cerrada tanto en las elecciones municipales como en las regionales, esto implicará que, finalmente, se elegirá un número equivalente de varones y mujeres al Consejo Regional y el Concejo Municipal.

En ese sentido, este proyecto de ley plantea que las listas de candidatos en circunscripciones plurinominales tengan un mandato de paridad y alternancia entre varones y mujeres. Consideramos que nuestro país debe sumarse a la tendencia regional de adoptar medidas que apunten a lograr la paridad de género en la representación política, como parte de las acciones contra la exclusión y subordinación de las mujeres en la vida política y social en nuestro país¹¹. Esta propuesta permitirá que un sector en situación de vulnerabilidad, que además representa la mitad de la población, cuente con mejores condiciones para participar de forma efectiva en la toma de decisiones, un componente esencial para el fortalecimiento de la democracia.

403

De hecho, diversos tratados internacionales a los que el Perú está sujeto promueven este tipo de medidas con la finalidad de garantizar la igualdad política de la mujer, como la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, el Tratado sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención do Belem do Pará). Además está la Carta Democrática Interamericana de la Organización de los Estados Americanos (OEA),

¹¹ Ver al respecto: Freidenberg, Flavia y Lajas García, Sara. *iLeyes vs Techos! Evaluando las reformas electorales orientadas a la representación política de las mujeres en América Latina*. Documento de Trabajo N° 196. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2017.; y Htun, Mala y Piscopo, Jennifer. *Women in politics and policy in Latin America and the Caribbean. Conflict Prevention and Peace Forum. CPPF Working Papers on Women in Politics N° 2*. New York: Consejo de Investigación de Ciencias Sociales, 2014.

que en su artículo 9 señala que: “la eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial (...) contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana”. Asimismo, el Perú promueve también en su legislación nacional la igualdad de género (Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, Ley N° 28983), estableciéndose a favor de adoptar medidas de acción positiva encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre la mujer y el hombre.

En la región es clara la tendencia a implantar políticas de cuotas de género con mandato de alternancia, tal como podemos ver en la Tabla N° 5.

Tabla N° 5: Comparativo de datos sobre medidas para representación de las mujeres en América Latina

País	Año de introducción y modificaciones de la cuota de género	Cuota de género	Alternancia
Argentina	1991 (2001 y 2017)	50%	Sí
Brasil	1995 (1997 y 2009)	30%	No
Bolivia	1997 (1999, 2005 y 2010)	50%	Sí
Chile	2015	40%	No
Colombia	2000	30%	No
Ecuador	1997 (2000 y 2009)	50%	Sí
México	2002 (2004, 2012 y 2017)	50%	Sí
Venezuela	1998	40%	Sí

Fuente: Constituciones y leyes electorales de cada país
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

404

Existe además un amplio consenso sobre la necesidad de incluir la paridad con alternancia en el Perú como una medida para asegurar la participación efectiva de más mujeres en la política. Esta propuesta no es nueva, sino que diversos proyectos de ley presentados, incluso desde hace más de una década, en mayor o menor medida la incluyen. En ese sentido, se tiene los siguientes:

Tabla N° 6: Proyectos de ley presentados sobre la paridad y alternancia

Proyecto	Proponente	Año de presentación	Propuesta
Proyecto N° 01217	Congreso de la República - Cédula parlamentaria aprista	2001	Cuota de género y la alternancia en las listas electorales de los partidos políticos, movimientos y agrupaciones.
Proyecto N° 0582	Congreso de la República - Multiparlamentario	2003	Paridad y la ubicación alternada de los candidatos en las listas para el Congreso de la República, municipalidades y gobiernos regionales.
Proyecto N° 268/2011-JNE	Jurado Nacional de Elecciones (JNE)	2011	Alternancia hasta completar la cuota electoral de 30%.
Proyecto N° 590/2011-JNE (Proyecto de Código Electoral)	Jurado Nacional de Elecciones (JNE)	2011	Alternancia hasta completar la cuota electoral de 30%.
Proyecto N° 02191/2012-CR	Congreso de la República - Perú Posible	2013	Nueva cuota de género e implementa la alternancia en las elecciones generales, regionales y locales.
Proyecto N° 1313/2016-JNE (Proyecto de Código Electoral)	Jurado Nacional de Elecciones (JNE)	2017	50% de hombres y de mujeres, alternándose en las listas al Congreso, Parlamento Andino, consejos regionales y concejos municipales.
Proyecto N° 1315/2016-PE	Poder Ejecutivo	2017	En listas de candidatos para cargos de dirección del partido y candidatos a cargos de elección popular, el número de mujeres no puede ser inferior a 50% del total de participantes en las listas de candidatos, debiendo respetar el mandato de alternancia de género cuando menos en la primera mitad de la lista.
Proyecto N° 1751/2017-CR	Congreso de la República - Congresistas no agrupados (recoge las propuestas del Grupo de Trabajo de Reforma Electoral constituido al interior de la Comisión de Constitución y Reglamento, presidido por la congresista Patricia Donayre)	2017	Listas de candidatos para Congreso, Parlamento Andino, consejos regionales y concejos municipales deben estar compuestas por un número no menor de 50% de mujeres o de hombres.
Proyecto N° 3185/2018-PE	Poder Ejecutivo	2018	Establece la bicameralidad e incluye entre sus propuestas de sistema electoral la paridad y alternancia en las listas.
Proyecto N° 3461/2017-CR	Congreso de la República - Alianza por el Progreso	2018	Ley de Reforma Constitucional, a fin de implementar en el Congreso de la República un sistema bicameral con paridad entre hombres y mujeres.
Proyecto N° 3538/2017-CR	Congreso de la República - Congresistas no agrupados	2018	Principio de la paridad de género en la representación política nacional, mediante la inscripción de listas de candidatos a cargos partidarios y de elección popular que incorporen la paridad alternada de hombres y mujeres o viceversa.

2.3 Cifra repartidora diferenciada para cuota indígena

Adicionalmente a plantear mecanismos de acción afirmativa para promover la efectiva representación de mujeres en los órganos de elección popular, se considera importante proponer también medidas para hacer efectiva la representación política indígena.

La Constitución Política del Perú, en su artículo 191, habilita a que la ley establezca porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los consejos regionales y concejos municipales¹². Ello responde, además, al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, que contiene un mandato por el cual los pueblos indígenas deben gozar plenamente de sus derechos, sin obstáculos ni discriminación, lo que incluye a los derechos de participación política, para lo cual se deben allanar las dificultades que experimentan dichos pueblos¹³.

En ese marco constitucional, se plantea un sistema de cuotas electorales, que, para estos efectos, exige la inclusión de un quince por ciento (15%) de representantes de pueblos indígenas en las listas a los Consejos Regionales y a los Concejos Municipales.

406

Sin embargo, como se pudo constatar con las cifras presentadas, estas cuotas han probado ser insuficientes para generar representación, tanto si esta se entiende desde un enfoque cuantitativo o de “representación descriptiva” (cantidad de autoridades electas como producto de la cuota en proporción a la dimensión real de la población indígena), como desde uno más bien cualitativo o de “representación sustantiva”¹⁴ (promoción de la agenda de los pueblos indígenas con la asunción del cargo para la agenda de gobierno y el diseño de políticas públicas)¹⁵.

Para contrarrestar esta falta de representación, diversas bancadas han planteado propuestas en el ámbito nacional y subnacional (regional, especialmente). En atención a lo primero, se ha propuesto crear un distrito electoral especial indígena.

¹² Este apartado del artículo, en su versión vigente, es el producto de las modificaciones efectuados en los años 2002 y 2005.

¹³ Artículos 2 a 5 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

¹⁴ Algunos la califican como “representación democrática”. Mainwaring, S.; Bejarano, A. M.; y Pizarro, E. *The Crisis of Democratic representation in The Andes: An Overview*. En S. Mainwaring, En: A. M. Bejarano y E. Pizarro, eds. *The Crisis of Democratic representation in The Andes*. Stanford: Stanford University Press, 2008. Citado por: Paredes, M. *Representación política indígena. Un análisis comparativo subnacional*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones (JNE) / Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2015.

¹⁵ Paredes, M. *Representación política indígena. Un análisis comparativo subnacional*. Lima: JNE / IEP, 2015.

Tabla 7: Proyectos de ley sobre circunscripción electoral indígena

Proyecto	Proponente	Año de presentación	Propuesta
Proyecto N° 2965/2017-CR	Congreso de la República – Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad	2018	Distrito electoral especial de los pueblos afroperuanos con 2 escaños.
Proyecto N° 2752/2018-CR	Congreso de la República – Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad	2018	Distrito electoral especial indígena con 3 escaños (quechua, aymara, amazónico)
Proyecto N° 3423/2018-CR	Congreso de la República – Nuevo Perú	2018	Representación de la población indígena y afroperuana en el Congreso.

Fuente: Congreso de la República

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

De otro lado, para el ámbito regional, se han presentado proyectos de ley dirigidos a generar representación de indígenas y, en la práctica, reservando posiciones para estos grupos. Lo que se plantea es que el modo de acceder a los cargos de consejero regional se determine de manera diferenciada para quienes tienen la condición de indígena y quienes no. Con ello, se asegura que las posiciones adicionales que el JNE crea en los Consejos Regionales y que responden, entre otras razones, al cumplimiento efectivo de las cuotas electorales (sobre todo en el caso indígena, para garantizar representación a las y los indígenas, y a quienes no tienen esta condición), permitan, en la práctica, que sean hombres y mujeres indígenas los elegidos/as, y no que estas posiciones no les queden reservadas debido al orden que se otorga a los representantes indígenas en las listas de candidatos¹⁶.

¹⁶ El proyecto de ley del JNE (proyecto de ley N°2098/2017-JNE), incluido en el cuadro, ilustra cómo funciona el cálculo de la cifra repartidora con la propuesta, en comparación con el modo en que se aplica en la actualidad. En concreto, para la provincia de San Ignacio en Cajamarca, que tiene cuatro consejeros, tres que corresponderían a la cuota, pero que derivó únicamente con la elección de un consejero indígena en las Elecciones Regionales 2014, lo que se revertiría luego, llegando a tres consejeros indígenas en caso se aplique el nuevo método de cálculo propuesto.

Tabla N° 8: Proyectos de ley sobre medidas para representación indígena en el nivel regional

Proyecto	Proponente	Año de presentación	Propuesta
Proyecto N° 0268/2016-CR	Congreso de la República - Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad	2016	Cálculo diferenciado de cifra repartidora para candidatos indígenas y no indígenas.
Proyecto N° 1670/2016-CR	Congreso de la República - No agrupados	2017	Cálculo diferenciado de cifra repartidora para candidatos indígenas y no indígenas.
Proyecto N° 2098/2017-JNE	Jurado Nacional de Elecciones (producto del Grupo de Trabajo para la Participación Política Indígena) ¹⁷	2017	Cálculo diferenciado de cifra repartidora para candidatos indígenas y no indígenas.

Fuente: Congreso de la República

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Desde el análisis efectuado, este modo distinto de calcular la cifra repartidora garantiza que las posiciones adicionales (que corresponden al 15% del porcentaje de la cuota) sean efectivamente ocupadas por representantes indígenas, independientemente del orden que asignen los partidos a los candidatos y candidatas, ya que el reparto se efectúa diferenciadamente entre ambas listas de candidaturas (indígenas y no indígenas).

408

Por ello, se estima que debe incorporarse la propuesta, para el nivel regional y el ámbito municipal provincial, ya que en ambos se presentan los mismos problemas de subrepresentación y no hay diferencias sustanciales entre los sistemas electorales que dificulten su aplicación.

¹⁷ Este grupo de trabajo fue creado por Resolución N° 085-2016-P/JNE, de 2 de junio de 2016, emitida por la Presidencia del Jurado Nacional de Elecciones, atendiendo al pedido de las organizaciones nacionales indígenas, campesinas y nativas, que se inició en el Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas (GTP), constituido por el Ministerio de Cultura, y que derivó en este grupo de trabajo especializado. Las organizaciones –la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP), la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Confederación Nacional Agraria (CNA), la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FEMUCARINAP), la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP) y la Unión Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA)– aprobaron esta iniciativa, que posteriormente fue presentada por el JNE como proyecto de ley.

3. Reforma del sistema electoral regional

Un segundo conjunto de propuestas de cambio normativo está relacionado con problemas detectados generados como producto de la reforma del sistema electoral regional realizada el año 2009 (antes de la elección del 2010), mediante la aprobación de la Ley N° 29470 (segunda elección regional, en caso no se alcanzara por lo menos el 30% de los votos en la primera elección; separación de la elección de la llamada fórmula regional –presidente y vicepresidente regional– y la de los consejeros regionales; y elección por circunscripción provincial).

Como sucede también a nivel local, la improvisación y personalización de la política regional se tradujo en el 2006 en un elevado número de listas en contienda para las elecciones regionales. Esto, a su vez, produjo elevados niveles de fragmentación electoral por la dispersión del voto entre múltiples candidaturas, permitiendo que varios gobiernos regionales fueran electos con bajos porcentajes de votos válidos. Además, luego de asumir el cargo, muchas de estas autoridades exhibieron, por lo general, pobres resultados en términos de gestión y confrontaron una serie de retos en el plano de la gobernabilidad política, como su continuo cuestionamiento por cargos de corrupción o la irrupción de conflictos¹⁸.

Este contexto motivó esfuerzos de reforma para revisar el sistema de gobierno y de elección del gobierno regional de cara a las elecciones regionales del 2010. El problema fue que las reformas emprendidas con la finalidad de dotar de mayor representatividad y legitimidad a los gobiernos regionales a ser electos en el 2010 parecen haber sido hechas sin un estudio técnico de base y de manera improvisada. Así, lejos de resolver los problemas detectados, la adopción de la segunda elección (o segunda vuelta) para elecciones regionales, la separación de la elección del gobernador regional del consejo regional y el establecimiento de circunscripciones provinciales para la elección de consejeros regionales han intensificado los problemas de representación existentes y creado nuevos problemas de gobernabilidad a nivel regional.

409

Primero, estudios comparados muestran que la segunda elección (o segunda vuelta) no favorece necesariamente el establecimiento temprano de coaliciones o alianzas electorales, por lo que en lugar de evitar la fragmentación electoral –como los reformadores esperaban– puede intensificarla¹⁹. Como sostuviera Remy ya en el 2010, “en condiciones de desorganización de la política (de una política no organizada por opciones colectivas fuertes, sino por individualidades), una reforma electoral interesante,

¹⁸ Ver, por ejemplo: Zavaleta, M. *Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2014; y Muñoz, P.; Monsalve, M.; Guibert, Y.; Guadalupe, C.; y Torres, J. *Élites regionales en el Perú en un contexto de boom fiscal: Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000-2013)*. Lima: Universidad del Pacífico, 2016.

¹⁹ Ver, por ejemplo: Wright, S. G. y Riker, W. H. “Plurality and Runoff Systems and Numbers of Candidates”. *Public Choice*, vol. 60, n.º 2. Dínamarca: Kluwer Academic Publishers, 1989, pp. 155-175; Fujiwara, T. A “Regression Discontinuity Test of Strategic Voting and Duverger’s Law”. *Quarterly Journal of Political Science*, vol. 6, n.º 3-4. Ámsterdam: Now Publishing Inc., 2011, pp. 197-233.

valiosa, como la segunda vuelta, parece tener un efecto perverso: la instalación de la ‘tinka’ electoral”.²⁰ Por ello, no sorprende que durante el último proceso electoral regional y municipal se inscribieran un total de 181 movimientos regionales, y que, de estos, 76 no ganara ni un solo cargo de elección popular, es decir, ni siquiera una regiduría²¹.

De hecho, un estudio realizado ha confirmado que la introducción de la segunda elección regional tuvo como efecto un incremento significativo del número de candidatos a gobernador regional: el número de candidatos en las elecciones para gobernador de 2010 y 2014 aumentó, en promedio, en un margen de alrededor de 2.2 más que el número de candidatos para las elecciones municipales²². Más aún, como lo muestra el gráfico N° 14, la fragmentación electoral también se ha incrementado. Como se observa, el indicador de fragmentación electoral promedio a nivel regional se ha incrementado a partir del año 2010, pasando de 5.44 a 6.46 partidos efectivos. Nuevamente, esto contrasta con lo sucedido a nivel municipal, donde a nivel provincial se observa un descenso importante de la fragmentación electoral promedio en el 2006 y luego una tendencia estable, mientras que en el distrital se observa una tendencia hacia la baja de la fragmentación promedio, aunque tenua.

Gráfico N° 14: Fragmentación electoral promedio por proceso electoral regional

410



Fuente: Infogob - JNE
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

²⁰ Remy, M. I. “Elecciones Regionales 2010 o el sueño de la candidatura propia”. <http://revistaargumentos.iep.org.pe>, Lima, 3 de julio del 2010.

²¹ Infogob – JNE.

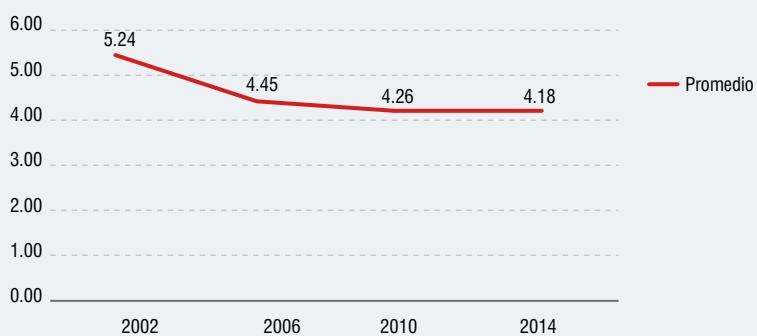
²² Torres, Javier y Díaz, Guillermo. “Effects of runoff voting rules on number of parties and candidates’ political experience: Evidence from a law change in Peru”. *European Journal of Political Economy*. 2019. Ver en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0176268018301642?via%3Dihub>.

Gráfico N° 15: Fragmentación electoral promedio por proceso electoral provincial



Fuente: Infogob - JNE
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Gráfico N° 16: Fragmentación electoral promedio por proceso electoral distrital



Fuente: Infogob - JNE
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

411

Segundo, la elección de un Consejo Regional de forma simultánea a los primeros comicios electorales (primera vuelta) de la elección del gobernador junto con la elección directa de consejeros regionales por provincia, ha terminado generando un problema mayor de gobernabilidad, al abrirse la posibilidad de elegir gobiernos divididos con un gobernador sin mayoría. Esto último debiera haber sido evidente considerando los elevados niveles de fragmentación regional. De hecho, en el extremo, esta medida podría suponer que un gobernador no tenga en el Consejo Regional ningún representante, en caso salga elegido en segunda elección (o segunda vuelta) un candidato cuya lista a consejero haya quedado segundo en todas

las provincias²³. De hecho, los resultados electorales confirmaron estas sospechas (ver la Tabla N° 9).

Tabla N° 9: Número de departamentos según porcentaje de consejeros regionales del partido/movimiento del gobernador regional electo (2002-2018)

Porcentaje	2002	2006	2010	2014	2018
0%	0	0	0	1	0
De 1% - 10%	0	0	1	0	0
De 10% - 20%	0	0	3	5	3
De 20% - 30%	0	0	2	4	8
De 30% - 40%	0	0	6	3	1
De 40% - 50%	0	0	3	2	4
De 50% - 60%	1	2	6	4	6
De 60% a 70%	11	10	2	3	2
De 70% a más	13	13	2	3	1
Total	25	25	25	25	25

Fuente: Infogob - JNE

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

412

Tercero, los escasos estudios realizados sobre la materia muestran que, en la práctica, los consejeros regionales electos por provincia terminan compitiendo con los alcaldes provinciales para legitimarse como “gestores” frente a la población provincial, en lugar de promover una mejor representación territorial que contribuya a la coordinación entre niveles de gobierno y trabajar de forma conjunta por el desarrollo de sus departamentos²⁴. Además, la representación provincial en el legislativo regional refuerza una larga tradición localista tendiente hacia la atomización y municipalización²⁵, en lugar de coadyuvar al menos a generar identidades departamentales más fuertes²⁶.

²³ Remy, M. I. “Elecciones Regionales 2010 o el sueño de la candidatura propia”. <http://revistaargumentos.iep.org.pe>, Lima, 3 de julio del 2010.

²⁴ Muñoz Chirinos, P. y Asociación Servicios Educativos Rurales (SER). *La incertidumbre de la política regional: Estudio sobre la articulación entre el gobierno regional y los gobiernos locales de Puno (2003-2007)*. Lima: SER, 2008; Quiñones, P. Gobierno y gobernanza territorial en municipios de centros poblados en la zona sur de Puno: los casos de Caspa y Molino. En: R. Hernández Asensio, F. Eguren y M. Ruiz, eds. *Perú: El problema agrario en debate - SEPIA XIV*. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria (Sepia), 2012; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD). *Estudio de Desarrollo Territorial - Perú 2016*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2016.

²⁵ Demanda popular de creación de nuevas municipalidades, especialmente distritales, y municipalidades de centros poblados.

²⁶ La preeminencia de identidades locales en la población impidió, asimismo, la creación de macrorregiones vía la fusión de departamentos en el 2005, cuando la población consultada en referéndum lo rechazara de forma contundente, cuestionando así el modelo de regionalización propuesto en la reforma constitucional y desarrollado en la Ley de Bases de Descentralización, Ley N° 27783. Para más, ver: Urrutia, J. “Espacio, poder y mercado: Preguntas actuales para una vieja agenda”. En: M. Pulgar-Vidal, E. Zegarra, y J. Urrutia, eds. *Perú: El problema agrario en debate - SEPIA IX*. Lima: Sepia, 2002; Remy, M.I. “Autoridad, gobierno y ciudadanía: sociedades rurales en democracia”. En: Fernando Eguren, María Isabel Remy y Patricia

Para enfrentar los problemas generados por la reforma señalada y contribuir a generar mejores condiciones para la gobernabilidad regional en un contexto de gran desorganización política, se plantea cambiar los siguientes elementos del sistema electoral del gobierno regional. En primer lugar, para facilitar la formación de mayorías legislativas y evitar las situaciones de conflictividad dentro del gobierno regional, se propone volver a juntar en una sola lista la elección del Ejecutivo (gobernador y vicegobernador) y el legislativo regional (consejeros regionales), como sucede con el caso municipal. Esto se realizaría con la finalidad de evitar la multiplicación de gobiernos regionales divididos y contribuir así a la gobernabilidad regional.

Con la misma finalidad, se plantea, en segundo lugar, tomar como referencia el modelo municipal peruano que tiene ya más de tres décadas en funcionamiento y otorgar un premio de escaños en el Consejo Regional a la lista ganadora. En este caso, se propone otorgar un premio de cuarenta por ciento (40%) de escaños a la lista ganadora, en caso ganara la elección con menos de dicho porcentaje, y distribuir el resto de consejerías de forma proporcional a los votos obtenidos por las otras listas, utilizando la cifra repartidora. Esto aseguraría que el gobernador electo cuente con una primera mayoría, facilitando el gobierno y disminuyendo tensiones entre el Ejecutivo y Legislativo regional.

En tercer lugar, con la finalidad de hacer viable este nuevo modelo y de incrementar los incentivos para que aspirantes a candidatos se unan en alianzas o formen juntos movimientos regionales, se propone eliminar la segunda elección (o segunda vuelta) para la elección de gobernador y vicegobernador. Idealmente, esto moderaría la tendencia observada a la creciente fragmentación electoral. Esta propuesta tiene, además, como ventaja, un ahorro considerable de recursos al fisco.

En cuarto lugar, se propone cambiar la circunscripción para la elección de consejeros por una circunscripción única regional. Esta medida contrarrestaría la lógica localista que suele primar en la ciudadanía y que atenta contra la consecución de proyectos colectivos que impulsen el desarrollo (y proyectos de infraestructura) de escala departamental. Para operativizar este tercer cambio, resulta preciso también cambiar, finalmente, el criterio para la asignación del número de consejeros a ser elegidos en cada gobierno regional. Por ello, del criterio territorial (número de provincias) se propone un criterio poblacional: Un (1) consejero por cada cien mil (100 000) habitantes, teniendo como mínimo siete (7) consejeros y un máximo de veinticinco (25). De acuerdo a los cálculos preliminares realizados, esto contribuiría además a corregir los desbalances que la actual

Oliart, eds. *Perú: el problema agrario en debate - SEPIA X*. Lima: Sepia, 2004; Quiñones, P "Gobierno y gobernanza territorial en municipios de centros poblados en la zona sur de Puno: los casos de Caspa y Molino". En: R. Hernández Asensio, F. Eguren y M. Ruiz, eds. *Perú: El problema agrario en debate - SEPIA XIV*. Lima: Sepia, 2012; Rojas Medrano, J. C. *Límites de la gobernabilidad en los espacios rurales del Perú: representación política y gestión local*. Lima: Promoción y Capacitación para el Desarrollo del Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (Promcad - Inicam) - Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS), 2013; Barrio de Mendoza, R. "Más vecinos, más distrito: la transición de la tenencia de tierra y su relación con la formación de una municipalidad de centro poblado en la Comunidad Campesina de Chacán, Cusco". En: A. Díez, E. Raez y R. Fort, eds. *Perú: El problema agrario en debate - SEPIA XV*. Lima: Sepia, 2014; Zeballos, E. *Movilidad poblacional y municipalización de la vida rural en las zonas altoandinas de Arequipa*. En: F. Durand, J. Urrutia y C. Yon, eds. *Perú: El problema agrario en debate - SEPIA XVI*. Lima: Sepia, 2016

distribución de consejeros por departamento genera, penalizando a departamentos más poblados que no cuentan con un número elevado de provincias. Un ejemplo de inequidades en la representación se observa al comparar el caso de Áncash con Piura y Arequipa. Áncash cuenta actualmente con 25 puestos de consejero regional, mientras que Piura, el tercer departamento con más electores, solo cuenta con 17. Así, mientras que Áncash tiene un consejero por cada 34 825 habitantes, en Arequipa se tiene tan solo uno por cada 64 732 (ver la Tabla N° 10).

Tabla N° 10: Proyección de distribución de número de consejeros regionales por departamento, según criterio poblacional

Circunscripción	Electores	Nº consejeros (actual)	Nº consejeros (propuesta)	Diferencia
La Libertad	1 372 611	18	15	3
Piura	1 341 718	18	11	7
Arequipa	1 100 447	17	14	3
Cajamarca	1 069 604	16	19	-3
Cusco	981 493	15	21	-6
Lambayeque	941 173	15	10	5
Junín	936 888	15	13	2
Puno	901 482	15	19	-4
Áncash	870 629	14	25	-11
Callao	792 637	13	9	4
Lima Provincias	735 932	13	13	0
Loreto	675 528	12	16	-4
Ica	617 671	12	9	3
San Martín	610 097	12	15	-3
Huánuco	564 096	11	19	-8
Ayacucho	454 455	10	16	-6
Ucayali	365 109	9	10	-1
Apurímac	303 697	9	10	-1
Huancavelica	292 708	8	11	-3
Amazonas	291 920	8	10	-2
Tacna	269 714	8	9	-1
Pasco	193 519	7	9	-2
Tumbes	163 849	7	7	0
Moquegua	140 617	7	9	-2
Madre de Dios	103 724	7	9	-2

Fuente: INFOgob - JNE

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

En el ámbito municipal, se plantea corregir una distorsión que se genera por la interpretación del denominado “ premio a la mayoría”. Al señalar la ley que se asigna a la organización política más votada, “la mitad más uno de los escaños de regidores del Concejo Municipal”, se ha interpretado que ello deriva en dividir el número por la mitad y agregar uno. En Concejos Municipales pequeños, que son la mayoría, con cinco (5) regidurías, la lista ganadora termina ostentando una mayoría bastante elevada de cuatro (4) posiciones, independientemente de la votación obtenida. La propuesta es, entonces, que quien obtiene la mayor votación tenga la mayoría absoluta de los regidores (no 50% más de uno de dicho número).

4. Mandato regional y municipal de cinco (5) años

Dentro de esta propuesta, también se plantea extender el periodo de mandato de los gobiernos regionales, municipalidades provinciales y municipalidades distritales de cuatro (4) a cinco (5) años. Esta modificación busca, primero, resolver un tema de suma importancia para favorecer el adecuado funcionamiento del sistema político y facilitar el fortalecimiento de las organizaciones políticas nacionales (partidos) y subnacionales (movimientos regionales). Adicionalmente, un mayor horizonte temporal permitirá a los gobiernos subnacionales electos ejercer una mejor política de planificación, diseño e implementación de políticas públicas.

415

La modificación propuesta permitirá, por un lado, organizar mejor el calendario electoral. Al equiparar el periodo gubernamental nacional y subnacional, los procesos electorales se realizarán de forma ordenada. Como se puede observar en el gráfico N° 17, se tendría un proceso electoral cada dos años y medio.

Gráfico N° 17: Cronograma de elecciones generales y elecciones regionales y municipales (propuesta)



Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Actualmente, en cambio, la no coincidencia de los periodos de mandatos nacional-subnacional genera un calendario electoral irregular, en el que los procesos electorales nacionales y subnacionales concurren un mismo año, desgastando a los partidos

políticos, para luego tener periodos demasiado largos sin ningún proceso electoral (ver el gráfico N° 18).

Gráfico N° 18: Cronograma de elecciones generales y elecciones regionales y municipales (regulación actual)



Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

416
El ordenamiento del calendario electoral en base a una periodicidad fija tendrá ventajas desde el punto de vista de la gestión y desde un punto de vista del fortalecimiento del sistema político. En relación a lo primero, esta periodicidad facilitará y ordenará también el trabajo de los organismos electorales. Considerando que, además, los organismos electorales tendrán que hacerse cargo también de la organización de las elecciones internas de partidos y organizaciones políticas regionales (conforme plantea la propuesta para la modificación de las elecciones internas), este cambio será importante también para la planificación de dichos procesos logísticos. A la vez, distribuirá mejor los costos de la organización de procesos electorales, de forma que no tengamos años en el que el desembolso de recursos del presupuesto sea demasiado alto, afectando lo que puede ser destinado a otros pliegos/rubros. En este sentido, esta medida también otorga previsibilidad para los sectores en el manejo presupuestario.

La periodicidad fija permitirá también crear sinergias con las otras propuestas de reforma del sistema electoral (nacional y subnacional) y de procedimientos de democracia interna. En política, el ciclo electoral es importante porque tiene consecuencias políticas directas. Una periodicidad fija permitirá que partidos y organizaciones políticas regionales ganen previsibilidad, organicen mejor sus campañas electorales y mantengan una vida interna más activa durante el periodo no electoral. Esta medida favorece especialmente a los partidos y contribuiría a ir cerrando la brecha política nacional y subnacional. Al saber que cada dos años y medio existe la oportunidad de postular a cargos de elección popular, los partidos podrían hacer mejores esfuerzos para retener a sus cuadros. Asimismo, evitar la concurrencia de dos procesos electorales en un solo año evitaría el desgaste de las organizaciones políticas y facilitaría el trabajo de planificación y organización para efectivamente participar (como las nuevas normas requerirán) y ser más competitivos en elecciones subnacionales.

Por otro lado, con los cambios propuestos de manera global en los proyectos de reforma política, producto del trabajo de la Comisión de Alto Nivel de Reforma Política, en los requisitos de inscripción de las organizaciones políticas, los procedimientos de democracia interna y de inscripción de candidaturas (incluyendo impedimentos para postular), se obtendrá un mejor filtro de quienes llegan a ocupar estos gobiernos subnacionales.

Se espera que esto redunde positivamente también en la gestión. Desde un punto de vista de la gestión pública un periodo de cuatro (4) años resulta corto, especialmente cuando las autoridades entrantes no cuentan con mucha experiencia previa en gestión, como suele ser el caso en muchos gobiernos regionales y locales. Un periodo de cinco (5) años constituye un mejor horizonte para la planificación y la priorización de inversiones, lo que contribuiría a generar mejores sinergias para el desarrollo. Contar con un año adicional permitiría a las autoridades electas terminar su mandato con más resultados concretos lo que, a su vez, permitiría mejorar la legitimidad de los órganos de gobierno subnacional y del sistema político en su conjunto.

Es necesario resaltar también que para que el cambio propuesto obtenga mejores resultados, se requiere iniciar un debate sobre el proceso de descentralización en curso y sincerar problemas subsistentes, como una inexistente distribución de competencias y funciones entre niveles de gobierno, o inexistencia de canales formales y estables de coordinación entre ellos, entre otros.

417

Finalmente, vale la pena destacar que el gobierno subnacional enfrentaría menores problemas de gobernabilidad que los actuales, considerando las propuestas alcanzadas sobre cambios en el sistema electoral subnacional y para el fortalecimiento de la labor de fiscalización y control subnacional. En este nuevo contexto institucional contar con un periodo de cinco (5) años será menos problemático.

5. Análisis costo beneficio

De aprobarse esta iniciativa, el beneficio redundará en mejorar, por un lado, la representatividad de los gobiernos regionales y locales y la gobernabilidad regional, mejorando con ello la legitimidad de estos gobiernos subnacionales, así como la del sistema político en su conjunto. Importantes sectores de la ciudadanía en situación de vulnerabilidad, como mujeres e indígenas, se beneficiarán al lograr un acceso efectivo a la participación política. Con este proyecto se avanzará también al menos en la representación descriptiva de estos sectores y posiblemente en el mediano plazo también en su representación sustantiva. La norma propuesta elimina también incentivos para la fragmentación de la oferta política regional asociados con el establecimiento de la segunda vuelta en un contexto de gran debilidad de las organizaciones políticas, lo que, junto a la aprobación de otras medidas de democracia interna y financiamiento

político propuestas, favorecerá al fortalecimiento de las mismas. Esta propuesta elimina también la posibilidad de elegir gobiernos regionales divididos en los que el Ejecutivo regional (gobernador y vicegobernador) no cuenten con una primera mayoría para gobernar. Tomando en cuenta que este proyecto se complementa con otra propuesta para fortalecer también la función fiscalizadora del Consejo Regional, balanceando las relaciones de Ejecutivo y Legislativo regional, se fortalecerá también la gobernabilidad.

Por lo demás, la iniciativa significará un ahorro en el presupuesto público al no tener que incurrirse en los gastos que supone organizar una segunda vuelta electoral en más del cincuenta por ciento (50%) de las circunscripciones regionales. En el último proceso electoral regional de 2018, la segunda vuelta se organizó para el 60% de circunscripciones regionales (15 departamentos); en 2014, la segunda vuelta se organizó en 14 departamentos; y en 2010, también; lo que constituye el 56% de las circunscripciones regionales.

El resto de las medidas del proyecto propuesto no tienen un efecto en el presupuesto, ya que no altera las competencias y funciones de los gobiernos regionales y locales, ni altera las tareas regulares de los organismos electorales.

6. Impacto de la norma en la legislación vigente

418

La propuesta implicará la modificación de la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales, en lo relativo a los sistemas electorales regional y municipal, con el detalle siguiente:

SISTEMA ELECTORAL REGIONAL

Texto vigente	Texto propuesto
Ley de Elecciones Regionales Artículo 2.- Elecciones regionales Las elecciones regionales se realizan cada cuatro años para elegir las autoridades de los gobiernos regionales, cuyo mandato proviene de la voluntad popular.	Artículo 2.- Elecciones regionales Las elecciones regionales se realizan cada cinco (5) años para elegir las autoridades de los gobiernos regionales, cuyo mandato proviene de la voluntad popular.
Artículo 4.- Fecha de las elecciones y convocatoria Las elecciones regionales se realizan junto con las elecciones municipales el primer domingo del mes de octubre del año en que finaliza el mandato de las autoridades regionales.	Artículo 4.- Fecha de las elecciones y convocatoria Las elecciones regionales se realizan junto con las elecciones municipales el primer domingo del mes de noviembre del año en que finaliza el mandato de las autoridades regionales.
El Presidente de la República convoca a elecciones regionales con una anticipación no menor a doscientos setenta (270) días calendario a la fecha del acto electoral.	El Presidente de la República convoca a elecciones regionales con una anticipación no menor a doscientos setenta (270) días calendario a la fecha del acto electoral.

Texto vigente	Texto propuesto
Artículo 5.- Elección del presidente y vicepresidente regional El presidente y el vicepresidente del gobierno regional son elegidos conjuntamente por sufragio directo para un período de cuatro (4) años. Para ser elegidos, se requiere que la fórmula respectiva obtenga no menos del treinta por ciento (30%) de los votos válidos. Si ninguna fórmula supera el porcentaje antes señalado, se procede a una segunda elección dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales, en todas las circunscripciones que así lo requieran, en la cual participan las fórmulas que alcanzaron las dos más altas votaciones. En esta segunda elección, se proclama electa la fórmula de presidente y vicepresidente que obtenga la mayoría simple de votos válidos.	Artículo 5.- Elección del Presidente y Vicepresidente El gobernador y vicegobernador regional son elegidos conjuntamente por sufragio directo para un período de cinco (5) años . Para ser elegidos se requiere que la lista respectiva obtenga la votación más alta.
Artículo 6.- Número de miembros del consejo regional El consejo regional está integrado por un mínimo de siete (7) y un máximo de veinticinco (25) consejeros. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) establece el número de miembros de cada consejo regional, asignando uno a cada provincia y distribuyendo los demás siguiendo un criterio de población electoral. En el caso de la Provincia Constitucional del Callao, se tiene como referencia sus distritos.	Artículo 6.- Número de miembros del consejo regional El consejo regional está integrado por entre siete (7) y veinticinco (25) consejeros. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) establece el número de miembros de cada consejo regional, asignando un mínimo de siete (7) consejeros y un consejero adicional por cada 100,000 electores inscritos en el padrón electoral .
Artículo 8.- Elección de los miembros del consejo regional Los miembros del consejo regional son elegidos por sufragio directo para un período de cuatro (4) años, en un proceso electoral que se realiza en forma conjunta con el proceso de elección de presidentes y vicepresidentes regionales. La elección se sujet a las siguientes reglas: 1. Para la elección de los consejeros regionales, cada provincia constituye un distrito electoral. 2. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) señala el número total de consejeros, asignando a cada provincia al menos un consejero y distribuyendo los demás de acuerdo con un criterio de población electoral. 3. En cada provincia se proclama consejero electo al candidato con la mayor votación. En la provincia en que se elija dos (2) o más consejeros, se aplica la regla de la cifra repartidora, según el orden de candidatos establecidos por los partidos políticos y movimientos políticos. 4. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) aprueba las directivas necesarias para la adecuada aplicación de lo dispuesto en el presente artículo.	Artículo 8.- Elección de los miembros del Consejo Regional Los miembros del Consejo Regional son elegidos por sufragio directo para un período de cinco (5) años . La elección se sujet a las siguientes reglas: 1. La votación es por lista, en circunscripción única regional. 2. A la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o el cuarenta por ciento (40%) de miembros del Consejo Regional, lo que más le favorezca, según el orden de candidatos propuestos por los partidos políticos y organizaciones políticas regionales. La asignación de cargos se efectúa redondeando el número al entero más próximo. 3. La cifra repartidora se aplica entre todas las demás listas participantes para establecer el número de miembros que les corresponde. 4. En los departamentos en los que se aplica la cuota indígena, la consejería asignada al representante de la cuota solo puede ser ocupada por uno de los candidatos indígenas, escogiendo al más votado. Si las consejerías asignadas a la cuota indígena fuesen más de una, se elegiría a los consejeros entre los candidatos indígenas aplicando la cifra repartidora. 5. El Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, dentro de los quince (15) días siguientes a la vigencia de la presente Ley, aprobará las directivas y reglamentos que fuesen necesarios para la adecuada aplicación de lo dispuesto en el presente artículo.
Artículo 9.- Asunción y juramento de cargos El presidente y vicepresidente y los demás miembros del Consejo Regional electos son proclamados por el Jurado Nacional de Elecciones, juramentan y asumen sus cargos el 1 de enero del año siguiente al de la elección.	Artículo 9.- Asunción y juramento de cargos El gobernador y vicegobernador y los demás miembros del Consejo Regional electos son proclamados por el Jurado Nacional de Elecciones, juramentan y asumen sus cargos el 1 de enero del año siguiente al de la elección.

Texto vigente	Texto propuesto
Artículo 12.- Inscripción de listas de candidatos	Artículo 12.- Inscripción de listas de candidatos
<p>Las organizaciones políticas a que se refiere el artículo precedente deben presentar conjuntamente una fórmula de candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional y una lista de candidatos al consejo regional, acompañada de una propuesta de plan de gobierno regional que es publicada junto con la fórmula y la lista de candidatos por el Jurado Electoral Especial en cada circunscripción.</p> <p>La lista de candidatos al consejo regional debe estar conformada por el número de candidatos para cada provincia, incluyendo igual número de accesitarios.</p> <p>La relación de candidatos titulares considera los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres. 2. No menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad. 3. Un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios en cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). <p>Para tal efecto, un mismo candidato puede acreditar más de una cualidad.</p> <p>La solicitud de inscripción de dichas listas puede hacerse hasta ciento diez (110) días calendario antes de la fecha de la elección.</p> <p>El candidato que integre una lista inscrita no puede figurar en otra lista de la misma u otra circunscripción y tampoco puede postular a más de un cargo.</p>	<p>Las organizaciones políticas a que se refiere el artículo precedente deben presentar conjuntamente una lista de candidatos al consejo regional, acompañado de una propuesta de plan de gobierno regional que es publicada junto con la lista de candidatos por el Jurado Electoral Especial en cada circunscripción.</p> <p>La lista de candidatos está conformada por el gobernador, vicegobernador y el número de candidatos para el consejo regional, incluyendo igual número de accesitarios.</p> <p>Los candidatos a gobernador y vicegobernador deben haber sido elegidos al interior de la organización política, conforme a lo regulado en la Ley de Partidos Políticos.</p> <p>La relación de candidatos titulares considera los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No menos de cincuenta por ciento (50%) de mujeres o varones, ubicados de manera alternada. 2. No menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad. 3. Un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios en cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). <p>Para tal efecto, un mismo candidato puede acreditar más de una cualidad.</p> <p>La solicitud de inscripción de dichas listas puede hacerse hasta ciento diez (110) días calendario antes de la fecha de la elección.</p> <p>El candidato que integre una lista inscrita no puede figurar en otra lista de la misma u otra circunscripción y tampoco puede postular a más de un cargo.</p>
Artículo 13.- Requisitos para ser candidato	Artículo 13.- Requisitos para ser candidato
<p>Para ser candidato a cualquiera de los cargos de autoridad regional, se requiere:</p> <p>(...) 2. Haber nacido en la circunscripción electoral para la que postula o domiciliar en ella en los últimos dos (2) años, respecto a la fecha de vencimiento del plazo para la presentación de solicitudes de inscripción de listas de candidatos. Para el cumplimiento del presente requisito, es de aplicación el domicilio múltiple previsto en el artículo 35 del Código Civil.</p>	<p>Para ser candidato a cualquiera de los cargos de autoridad regional, se requiere:</p> <p>(...) 2. Tener residencia efectiva en la circunscripción electoral para la que postula en los últimos dos (2) años, según el domicilio declarado en su Documento Nacional de Identidad. No se admite el domicilio múltiple.</p>

SISTEMA ELECTORAL MUNICIPAL

Texto vigente	Texto propuesto
Ley de Elecciones Municipales	
Artículo 1.- Finalidad	Artículo 1.- Finalidad
La presente Ley norma las elecciones municipales, en concordancia con la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica de Elecciones y la Ley de Elecciones Regionales.	La presente Ley norma las elecciones municipales, en concordancia con la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica de Elecciones y la Ley de Elecciones Regionales.
En las elecciones municipales se eligen Alcaldes y Regidores de los Concejos Municipales Provinciales y Distritales en toda la República.	En las elecciones municipales se eligen Alcaldes y Regidores de los Concejos Municipales Provinciales y Distritales en toda la República.
Las elecciones municipales se realizan cada cuatro (4) años.	Las elecciones municipales se realizan cada cinco (5) años.
Artículo 3.- Convocatoria y fecha de las elecciones	Artículo 3.- Convocatoria y fecha de las elecciones
El Presidente de la República convoca a elecciones municipales con una anticipación no menor de doscientos setenta (270) días calendario a la fecha de las elecciones, las que se llevan a cabo el primer domingo del mes de octubre del año en que finaliza el mandato de las autoridades municipales.	El Presidente de la República convoca a elecciones municipales con una anticipación no menor de doscientos setenta (270) días calendario a la fecha de las elecciones, las que se llevan a cabo el primer domingo del mes de noviembre del año en que finaliza el mandato de las autoridades municipales.
Artículo 6.- Para ser elegido Alcalde o Regidor se requiere:	Artículo 6.- Para ser elegido Alcalde o Regidor se requiere:
Ser ciudadano en ejercicio y tener Documento Nacional de Identidad.	Ser ciudadano en ejercicio y tener Documento Nacional de Identidad.
Haber nacido en la circunscripción electoral para la que postula o domiciliar en ella en los últimos dos (2) años, respecto a la fecha de vencimiento del plazo para la presentación de solicitudes de inscripción de listas de candidatos. Para el cumplimiento del presente requisito, es de aplicación el domicilio múltiple previsto en el artículo 35 del Código Civil.	Tener residencia efectiva en la provincia o el distrito donde se postule, cuando menos dos años continuos, según el domicilio declarado en su Documento Nacional de Identidad. No se admite el domicilio múltiple.
Artículo 10.- Inscripción de listas de candidatos	Artículo 10.- Inscripción de listas de candidatos
Las organizaciones políticas deben presentar su solicitud de inscripción de candidatos a alcaldes y regidores, hasta ciento diez (110) días calendario antes de la fecha de las elecciones ante los Jurados Electorales Especiales correspondientes.	Las organizaciones políticas deben presentar su solicitud de inscripción de candidatos a alcaldes y regidores, hasta ciento diez (110) días calendario antes de la fecha de las elecciones ante los Jurados Electorales Especiales correspondientes.
La lista de candidatos se presenta en un solo documento y debe contener:	Los candidatos a alcalde deben haber sido elegidos al interior de la organización política, conforme a lo regulado en la Ley de Partidos Políticos.
1. Nombre de la Organización Política o Alianzas Electorales nacional, regional o local.	La lista de candidatos se presenta en un solo documento y debe contener:
2. Los apellidos, nombres, firma, tal como figura en el documento nacional de identidad, número de éste y el domicilio real.	1. Nombre de la organización política .
3. El número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista, que debe estar conformada por no menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres, no menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad y un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia correspondiente, donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones.	2. Los apellidos, nombres, firma, tal como figura en el documento nacional de identidad, número de éste y el domicilio real.
	3. El número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista, que debe estar conformada, de manera alternada, por no menos de cincuenta por ciento (50%) de mujeres o varones , no menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad y un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia correspondiente, donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones.

Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 25.- Elección de Regidores del Concejo Municipal</p> <p>Los Regidores de cada Concejo Municipal son elegidos por sufragio directo para un período de cuatro (4) años, en forma conjunta con la elección del Alcalde.</p> <p>La elección se sujet a las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) La votación es por lista. 2) A la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos de Regidores del Concejo Municipal lo que más le favorezca, según el orden de candidatos propuestos por las agrupaciones políticas. La asignación de cargos de Regidores se efectúa redondeando el número entero superior. 3) La cifra repartidora se aplica entre todas las demás listas participantes para establecer el número de Regidores que les corresponde. 4) El Jurado Nacional de Elecciones dentro de los quince (15) días siguientes a la vigencia de la presente Ley, aprobará las directivas que fuesen necesarias para la adecuada aplicación de lo dispuesto en el presente artículo. 	<p>Artículo 25.- Elección de Regidores del Concejo Municipal</p> <p>Los Regidores de cada Concejo Municipal son elegidos por sufragio directo para un período de cinco (5) años, en forma conjunta con la elección del Alcalde.</p> <p>La elección se sujet a las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) La votación es por lista. 2) A la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o la mayoría absoluta de los Regidores del Concejo Municipal lo que más le favorezca, según el orden de candidatos propuestos por las agrupaciones políticas. 3) La cifra repartidora se aplica entre todas las demás listas participantes para establecer el número de Regidores que les corresponde. 4) En las provincias en las que se aplica la cuota indígena, la consejería asignada al representante de la cuota solo puede ser ocupada por uno de los candidatos indígenas, escogiendo al más votado. Si las consejerías asignadas a la cuota indígena fuesen más de una, se elegirá a los consejeros entre los candidatos indígenas aplicando la cifra repartidora. 5) El Jurado Nacional de Elecciones dentro de los quince (15) días siguientes a la vigencia de la presente Ley, aprobará las directivas que fuesen necesarias para la adecuada aplicación de lo dispuesto en el presente artículo.